

Franciszek Rzońca
Warszawa, dnia 30 października 2024 r.

Komentarz FOR 1/2024: Jak wzmocnić ograniczenia władzy w Polsce?

Synteza

- W Polsce konieczne jest umocnienie ograniczeń władzy, aby wyeliminować ryzyko, że demokrację zastąpi kleptokracja. Ograniczenia te obejmują reformę systemu wyborczego na bardziej proporcjonalny, wzmocnienie podziału władzy i zwiększenie jej rozproszenia.
- Żeby ograniczyć ryzyko rządów jednej partii, należałoby w szczególności zamienić metodę d'Hondta podziału mandatów w wyborach do sejmu np. na metodę Sainte-Laguë, powiększyć okręgi wyborcze i je ujednolicić pod względem liczby wyborców oraz dzielić mandaty na podstawie liczby faktycznie oddanych głosów. W ten sposób w sejmie będą mieli swoją reprezentację także zwolennicy mniejszych partii, a siła głosu każdego wyborcy będzie podobna.
- Wzmocnieniu podziału władzy służyłoby wprowadzenie senackiego weta i przywrócenie wymogu większości 2/3 głosów do odrzucenia prezydenckiego weta. Rozwiązania te mogłyby jednocześnie ograniczyć nadprodukcję prawa i tym samym zmniejszyć wysoką niepewność regulacyjną.
- Większemu rozproszeniu władzy służyłoby umożliwienie samorządom decydowania o skali regulacji, redystrybucji i opodatkowania, których maksymalny poziom byłby nadal ustalany na szczeblu centralnym, podobnie jak minimalne standardy usług publicznych. Zwiększenie autonomii finansowej samorządów wzmocniłoby zarazem dyscyplinę fiskalną.
- Dodatkowe zabezpieczenie przed autokratyczną władzą mogłaby stanowić federalizacja rozumiana jako brak możliwości wpływania na granice regionów przez władze centralne. Niemniej nie jest ona krytycznie ważna, a w Polsce się ją demonizuje przez fałszywą analogię do rozbicia dzielnicowego. Zwiększenie kompetencji władz lokalnych, które ma zasadnicze znaczenie dla rozproszenia władzy, jest możliwe także przy zachowaniu unitarnego charakteru państwa. Istnieją scentralizowane państwa federalne i zdecentralizowane państwa unitarne.

Demokracja zasadza się nie tylko na wolnych wyborach, ale też na ich uczciwości. Wymaga ona nie tylko niefałszowania ich wyników, ale też równych możliwości promowania się przez rządzących i opozycję. Równe możliwości nie mogą opierać się na dobrej woli rządzących. Implikują więc konieczność

ograniczenia władzy. Im te ograniczenia są silniejsze, tym mniejsze jest ryzyko, że wybory będą nierówne, a więc nieuczciwe, a demokracja stanie się fasadą.

Acemoglu, Johnson i Robinson, tegoroczni nobliści z ekonomii, wykazali, że demokracja z silnymi ograniczeniami władzy jest najlepszym ustrojem dla dobrobytu. Taki ustrój promuje rozwój instytucji włączających i utrudnia powstawanie instytucji eksploatujących, z których korzyści odnoszą wyłącznie wąskie grupy interesów. Znaczenie demokracji z silnymi ograniczeniami władzy dla dobrobytu dobrze ilustrują wyniki transformacji gospodarczej w Polsce i Ukrainie. W tej ostatniej niedostatek ograniczeń władzy sprzyjał kleptokracji, czyli formie rządów, które służą głównie wzbogaceniu rządzących. Skala korupcji na najwyższych szczeblach władzy osiągnęła w pewnym momencie taki poziom, że Transparency International w 2004 roku umieściła jednego z byłych premierów na liście najbardziej kleptokratycznych przywódców. Słabości ustrojowe Ukrainy sprawiły, że PKB na mieszkańca, który jeszcze w 1992 roku był tam podobny jak w Polsce, w 2021 roku wynosił zaledwie 37 proc. naszego poziomu.

Niemniej, poprzednie 8 lat pokazało, że również w Polsce ograniczenia władzy nie są wystarczające, a co gorsza, rządzący, jeśli tylko zechcą, są w stanie łatwo je usuwać. Jeżeli więc będą tylko przywracane i to ustawami lub rozporządzeniami, to przetrwają jedynie do pojawienia się kolejnego rządu, który postanowi się ich pozbyć. Potrzebne są dużo większe ograniczenia władzy, jak również konieczne jest ich silniejsze zakotwiczenie w prawie.

Pierwszym ograniczeniem władzy wymagającym wzmocnienia są same wybory. Podział mandatów poselskich powinien zostać przybliżony do preferencji wyborców. Rezygnacja z proggu wyborczego groziłaby nadmiernym partyjnym rozproszeniem, co potwierdzają wyniki wyborów z 1991 roku. Swoich posłów wprowadziło wówczas do Sejmu 29 komitetów wyborczych, a niezdolność do stworzenia stabilnych rządów spowodowała, że parlament został rozwiązany przed upływem dwóch lat. Ale jak wskazują wybory z 2001 roku, zamiana metody d'Hondta przeliczenia głosów na metodę Sainte-Laguë skutecznie zabezpieczałaby kraj przed rządami jednej partii. Mimo że Sojusz Lewicy Demokratycznej w koalicji z Unią Pracy w 2001 roku uzyskał poparcie ponad 41 proc. wyborców, to nie wystarczyło to zdobycia samodzielnej większości – partie te wprowadziły jedynie 216 posłów (z łącznej liczby 460 mandatów). Dla porównania, Prawo i Sprawiedliwość w 2015 roku wystarczyło niecałe 38 proc. poparcia do uzyskania 235 mandatów.

Trzeba też ujednoczyć, i to trwale, wagę każdego głosu. Żeby to osiągnąć, okręgi wyborcze powinny być możliwie duże, liczba wyborców w każdym z nich – możliwie zbliżona, a mandaty dzielone dopiero na podstawie liczby faktycznie oddanych głosów – tak jak w wyborach do Europarlamentu. Duże rozmiary okręgów zapewnią reprezentację w parlamencie także wyborcom głosującym na mniejsze ugrupowania. Gdybyśmy zmierzali do jednomandatowych okręgów wyborczych, co w 2015 roku było głośnym tematem w kampaniach prezydenckiej i parlamentarnej, to wzmocniłybyśmy największe partie i kierowałybyśmy się w stronę systemu, w którym zwycięzca bierze wszystko. Zbliżona liczba wyborców w każdym okręgu jest warunkiem, żeby wszędzie kandydaci mieli podobne szanse na reprezentację, niezależnie od tego, czy popierają duże, czy mniejsze partie. Z kolei podział mandatów na podstawie liczby faktycznie oddanych głosów powiąże go z dokonującymi się procesami migracyjnymi czy, szerzej, demograficznymi. Mandaty przestaną być na sztywno przypisane do terenów, w których ubywa wyborców, a zaczną przepływać do miejsc, do których się oni przenoszą. Zmiana ta będzie zarazem wspierać frekwencję wyborczą, przyczyniając się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Wybory prezydenckie powinny odbywać się w środku kadencji parlamentu, żeby ich wyniki były możliwie niezależne od wyników wyborów parlamentarnych i same możliwie słabo wpływały na te drugie. To wymagałoby skrócenia kadencji prezydenta do 4 lat. W przypadku rozwiązania parlamentu kolejna kadencja prezydenta powinna być automatycznie tak dostosowana, żeby następne wybory ponownie odbyły się w środku kadencji parlamentu.

Żeby oderwać wybory samorządowe od polityki krajowej, nie powinny one odbywać się w całym kraju w tym samym czasie. Ich terminy mogłyby być równomiernie rozłożone po wszystkich kwartałach roku; w każdym kwartale odbywałyby się w jednej szesnastej gmin, powiatów i województw. Wybory władz Warszawy, które wywołują najwięcej politycznych emocji, powinny być przeprowadzane pomiędzy wyborami parlamentarnymi a prezydenckimi.

Wszystkie te zmiany zmniejszałyby ryzyko, że rząd będzie tworzony przez pojedynczą partię, która jednocześnie będzie mieć swojego prezydenta i rządzić na szczeblu lokalnym. Rządy koalicyjne, niedominujące ani nad prezydentem, ani nad władzami lokalnymi, są mniej sprawcze, a to na sprawczości autokraci budują dla siebie poparcie i to ona stanowi zagrożenie dla zachowania demokracji.

Drugim ograniczeniem jest podział władzy. Żeby go wzmocnić, można by przywrócić większość 2/3 głosów potrzebną do odrzucenia weta prezydenckiego, przewidzianą w Małej Konstytucji z 1992 roku, oraz nadać prawo weta także Senatowi. Sejm mógłby odrzucić senackie weto większością 3/5 głosów. Tyle samo głosów byłoby potrzebnych do odrzucenia poprawek Senatu. Sejm powinien jednak móc na końcu zdecydować normalną większością głosów, czy godzi się na ustawę z poprawkami senackimi, czy też trafia ona do kosza zamiast na biurko prezydenta. Dzięki tym rozwiązaniom powinna spaść inflacja prawa w Polsce i związana z nią wysoka niepewność regulacyjna. Wedle Barometru Prawa prowadzonego przez Grant Thornton w ubiegłym roku uchwalono ponad 34 tys. stron nowego prawa i był to drugi najwyższy wynik w historii. 20 najważniejszych ustaw gospodarczych przez dekadę zmieniono łącznie niemal 1200 razy. Ale instytucja senackiego weta będzie tym silniej utrudniać tworzenie prawa, ograniczając jego nadprodukcję, im bardziej podział mandatów w Senacie będzie odbiegał od ich podziału w Sejmie. Jest to ważny argument za utrzymaniem większościowej ordynacji wyborczej do Senatu. Można by ją natomiast zmodyfikować przez wprowadzenie drugiej tury w okręgach, w których żaden z kandydatów nie uzyskał większości, w celu dokładniejszego odzwierciedlenia rzeczywistych intencji wyborców. Jest to również argument za zmianą charakteru Senatu – w izbę częściowo samorządową (o czym w dalszej części analizy).

Żeby wzmocnić niezależność instytucji przewidzianych jako takie w Konstytucji, należałoby utworzyć dla nich swoisty sąd dyscyplinarny złożony z wszystkich byłych członków Trybunału Konstytucyjnego (nieusuniętych z urzędu). W szczególności należałoby do nich ocena, czy osoby wybierane na poszczególne funkcje spełniają warunki określone w Konstytucji i ustawach. Dzięki temu zmalałoby ryzyko nie tylko dalszego łamania niezależności, ale też lekceważenia wymogów apolityczności i fachowości w tych instytucjach. Trybunałem Konstytucyjnym nie mogłaby kierować magister prawa, skoro Konstytucja wymaga, żeby w jego skład wchodziły osoby wyróżniające się wiedzą prawniczą. W Radzie Polityki Pieniężnej nie mogliby się znaleźć lingwista czy doktor ekonomiki rolnictwa, zważywszy że ustawa o NBP wymaga, żeby członkowie RPP wyróżniali się wiedzą z zakresu finansów. Dodatkowym wzmocnieniem niezależności byłoby wprowadzenie możliwości sprawowania każdej z takich funkcji tylko przez jedną kadencję oraz, w przypadku ciał kolegialnych takich jak RPP, równomierne rozłożenie wyboru ich członków na każdy rok. Taka zmiana ułatwiłaby również zachowywanie pamięci

instytucjonalnej, w tym eliminowała ryzyko braku ciągłości w polityce tych instytucji, które pojawia się, kiedy ciała te są wymieniane w całości.

Trzecim ograniczeniem do wzmocnienia jest rozproszenie władzy. Jego zwiększeniu służyłoby daleko idące rozszerzenie kompetencji samorządów, postulowane np. przez Inkubator Umowy Społecznej. Marszałkowie województw i prezydenci największych miast mogliby automatycznie stawać się senatorami. Dla ograniczenia zależności od central partyjnych nie tylko prezydenci, ale też marszałkowie województw powinni być wybierani bezpośrednio przez wyborców. Ich silna indywidualna pozycja zwiększałaby szanse, że Senat nie będzie zupełnie podporządkowany większości tworzącej rząd.

Na szczeblu centralnym mogłyby być określane, po pierwsze, maksymalne poziomy regulacji, redystrybucji i opodatkowania, oraz po drugie, minimalne standardy usług publicznych. Władze lokalne mogłyby zmniejszać te pierwsze i podnosić te drugie. Takie rozwiązanie redukowałoby zagrożenie, że powstaną lokalne kliki służące wąskim interesom, bo kompetencje władz lokalnych polegałyby głównie na zawężaniu zakresu interwencji państwa, a nie jej rozszerzaniu. Konkurencja między samorządami wymuszana przez łatwo dostrzegalne przez wyborców różnice w jakości życia na różnych terenach zwiększałaby szanse, że będą one korzystać z tych kompetencji. Zmalałoby też ryzyko, że wzmocnione ograniczenia władzy będą uniemożliwiać wprowadzanie reform, a nie tylko jej przejęcie przez autokratów. Skądinąd, doświadczenie międzynarodowe uczy, że większym zagrożeniem dla rozwoju jest raczej obrastanie krajów przez przywileje dla wąskich grup niż bariery we wprowadzaniu zmian. W każdym razie spośród krajów o ugruntowanej demokracji najwyższą pozycję pod względem dochodu na mieszkańca utrzymały te, w których jak w Szwajcarii trudno przeprowadzić jakiegokolwiek zmiany – ze względu na wymagane szerokie poparcie i kompromisy, a nie te, gdzie, jak w Wielkiej Brytanii, wprowadzanie zmian jest dużo mniejszym wyzwaniem.

Dla zwiększenia rozproszenia władzy kluczowe jest, aby samorzady w większym stopniu finansowały swoje wydatki z podatków, których wysokość same by ustalały. Z jednej strony uniemożliwi to próby wpływania przez rząd na politykę władz lokalnych przez obcinanie im funduszy, a z drugiej pozbawi go możliwości zbijania kapitału politycznego na obniżaniu podatków, którego koszty obciążają budżety lokalne. Zarazem, takie rozwiązanie powinno wzmocnić dyscyplinę w wydawaniu pieniędzy podatników. Przerwany zostałby wyścig samorządów, który z nich pozyska więcej pieniędzy od rządu i sprawniej je wyda. Władze lokalne stanęłyby przed wyborem, czy bardziej opłaca się zwiększać wydatki i finansujące je podatki, czy – przeciwnie – je obniżyć. Oczywiście, te same mechanizmy, które zachęcają na szczeblu centralnym do rozdawnictwa, mogłyby zachodzić też w polityce lokalnej, ale jest dużo mniejsze ryzyko, że dotyczyłyby wtedy całego państwa. Zarazem, zakres ich działania powinien się z czasem zawężać na skutek głosowanie nogami przez podatników, czyli przenoszenie się ich tam, gdzie podatki będą niskie lub zapewnią dostęp do usług publicznych o odpowiednio wysokiej jakości.

Ważne jest również, żeby rozszerzenie kompetencji władz lokalnych było takie samo w całym kraju. Wtedy nie będzie ono paliwem dla separatyzmów. Problemu z nimi wcale nie mają państwa głęboko zdecentralizowane, jak np. Niemcy, a kraje, jak Hiszpania czy Włochy, w których szerokie kompetencje powierzono władzom lokalnym tylko w wybranych regionach.

Idąc dalej niż proponuje Inkubator Umowy Społecznej, można byłoby poddać publicznej dyskusji ideę federalizacji Polski. Mimo że jest ona demonizowana w naszym kraju, państwo federalne od państwa unitarnego różni się jedynie tym, że władza centralna jest w nim pozbawiona prawa zmieniania granic regionów. Gdyby zapytać Polaków, czy chcą odebrać władzy centralnej to uprawnienie, utrudniając

jej tym samym wpływanie na wybory lokalne przez „gerrymandering”, czyli manipulowanie granicami okręgów wyborczych, zapewne większość z nich by się za tym opowiedziała. Głośne próby takich manipulacji były już podejmowane w naszym kraju. Na przykład próbowano wydzielić z województwa śląskiego województwo częstochowskie czy z województwa mazowieckiego Warszawę, albo tworzyć „wielką” Warszawę przez włączenie do niej sąsiednich gmin. Na marginesie, odwoływanie się do okresu rozbicia dzielnicowego, które jest standardowym chwytem w Polsce przy demonizowaniu federalizmu, jest podwójnie nietrafione. Z jednej strony, federalizacja wcale nie implikuje luźnych związków między regionami, jak działo się to w tamtym czasie. Z drugiej strony, był to okres relatywnie szybkiego rozwoju (jak na epokę i otoczenie) naszego kraju, właśnie ze względu na opisaną wcześniej konkurencję między regionami.

Państwa federalne mają zwykle długą historię podziału i niezależności poszczególnych regionów. Polska, mimo że unitarna, też ma taką przeszłość. Są tereny trzech dawnych zaborów, a do tego ziemie ponemieckie zasiedlone po drugiej wojnie światowej przez osadników z Polski Centralnej i Kresów Wschodnich. Jest wreszcie Górny Śląsk, który przez większość swojej historii pozostawał poza granicami Polski, a na którego terenie po wojnie doszło do wymieszania się ludności autochtonicznej z napływową. Różne doświadczenia tych regionów mogą mieć, i jak widać po wynikach wyborów, często mają realny wpływ na decyzje polityczne ich mieszkańców.

Federalizacja ma tę zaletę, że bardzo utrudnia przejęcie władzy w całym państwie, a więc i wprowadzenie rządów autokratycznych. Żeby jednak była trwała, należy dobrze zabezpieczyć ją przed zakusami rządu centralnego. Można to zrobić, wprowadzając do konstytucji zasadę, że każda przyszła poprawka ustawy zasadniczej, aby wejść w życie, musiałyby być zatwierdzona przez określoną minimalną liczbę sejmików wojewódzkich. Niemniej trzeba jeszcze raz podkreślić, że zasadnicze znaczenie dla rozproszenia władzy ma głęboka decentralizacja, a nie sama federalizacja. Istnieją scentralizowane państwa federalne i zdecentralizowane państwa unitarne. To zwiększenie kompetencji władz lokalnych powinno być priorytetem. Federalizacja, rozumiana jako brak możliwości wpływania na granice regionów przez władze centralne, mogłaby być dodatkowym zabezpieczeniem, ale o dużo mniejszej wadze.

Wszystkie opisane propozycje wymagają zmiany konstytucji. Nawet jeśli niektóre byłyby do pogodzenia z obecnym jej brzmieniem, to ich zakotwiczenie w niej jest potrzebne dla ich trwałości. I to jest ich zasadnicza słabość: wymagają współpracy z partią o tendencjach autokratycznych, która łamała konstytucję. Jej poparcie dla zmian nie jest jednak niemożliwe, gdyż i ona byłaby ich beneficjentem: mogłaby rządzić w części Polski. Choć próby jego pozyskania musiałyby budzić moralne wątpliwości, to bez niego każde kolejne wybory będą walką o demokrację. Walką, która w końcu może zostać przegrana.

Opinie zawarte w publikacji są wynikiem pracy autora i nie muszą w pełni odzwierciedlać oficjalnego stanowiska FOR. Publikacja ma angażować do otwartej i konstruktywnej dyskusji na tematy w nim poruszone.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Kinga Królik - członkini zarządu, kierownik administracyjno-finansowy FOR

tel. 691 908 904

e-mail: kinga.krolik@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

AUTOR



Franciszek Rzońca

franciszek.rzonca@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A

02-628 Warszawa

tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl