



Łukasz Brzezicki¹

Rozliczalność władzy politycznej jako element wzmocnienia demokracji i podwyższenia jej jakości: przykład Polski

„Szaleństwem jest robić wciąż to samo i oczekiwać różnych rezultatów” – Rita Mae Brown

„Kto nie potrafi spoglądać daleko, ten ma kłopoty blisko” – Konfucjusz

STRESZCZENIE Celem artykułu jest wskazanie odpowiednich, niezbędnych do wdrożenia w polskiej sferze politycznej, mechanizmów rozliczalności, które odpowiadają zmianom cywilizacyjnym. Problem badawczy dotyczył rozważenia zasadności wdrożenia mechanizmów i narzędzi pełnej rozliczalności sfery politycznej, opierających się na elementach e-demokracji. Podstawową metodą była krytyczna analiza i przegląd literatury. W pierwszej części artykułu zaprezentowano wybrane problemy współczesnej demokracji. Natomiast w drugiej części przedstawiono propozycje mechanizmów i narzędzi wprowadzających w pełni zasadę rozliczalności władzy politycznej w Polsce. Jedną z przyczyn coraz mniejszego zaufania do demokracji oraz spadku jej jakości jest brak lub słabe mechanizmy rozliczalności władzy politycznej. Wyniki analizy naukowej wskazują, że proces wdrożenia zasady pełnej rozliczalności muszą poprzedzać dwa niezbędne działania. W pierwszej kolejności należy wdrożyć założenia koncepcji e-demokracji zaproponowanej przez Parlament Europejski, a następnie postanowienia ujęte w europejskim planie działania na rzecz demokracji. W celu wdrożenia pełnej rozliczalności należy wprowadzić klarowne kryteria porównywania, analizy, wyboru oraz egzekwowania sankcji politycznych.

SŁOWA KLUCZOWE demokracja, polityka, transparentność, rozliczalność, partia polityczna, wybory

¹ Dr Łukasz Brzezicki, Urząd Miasta Ustka, e-mail: brzezicki.lukasz@wp.pl, ORCID: 0000-0002-0761-1109.

Wstęp

W dobie pandemii zasady demokracji są bardziej kwestionowane niż kiedykolwiek wcześniej, choć i przedtem nie brakowało krytycznych głosów (Brzezicki, 2021; Gilejko, 2012). Jednak okres pandemii bardziej niż wcześniej uzewnętrznił problemy, jakie występują we współczesnych demokracjach, pokazując, jak są one kruche, a nawet niewydolne i podatne na zagrożenia zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Z raportu *The Global State of Democracy 2019 Addressing the Ills, Reviving the Promise* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2019) wynika, że podczas ostatnich czterech dekad można było zaobserwować niezwyklej ekspansję idei demokracji we wszystkich regionach świata. Jednak ostatnie lata charakteryzowały się spadkami liczebności w strukturze zarówno starszych, jak i młodszych demokracji. Co prawda sama jej idea nadal mobilizuje ludzi na całym świecie, ale praktyka funkcjonowania istniejących demokracji rozczarowała i zniechęciła wielu obywateli. Mark E. Warren (2018) słusznie podkreśla, że należy rozdzielić nieufność obywateli do demokracji na dwie domeny. Pierwsza z nich dotyczy sfery politycznej rządu, a druga administracji publicznej. O ile społeczne mechanizmy monitorowania działań władzy publicznej są szerokie i dostępne w każdym momencie, o tyle kontrola władzy politycznej jest niewielka i ograniczona w czasie.

Natomiast z raportu *Global Satisfaction with Democracy 2020* (Foa i in., 2020) wynika, że zadowolenie z demokracji spada obecnie w wielu dojrzałych i wschodzących demokracjach na świecie. Jednak nie dlatego, że oczekiwania obywateli są nadmierne czy nierealistyczne, ale że instytucje demokratyczne nie osiągają wyników, które mają największe znaczenie dla ich legitymizacji. Wśród nich wymienia się m.in. uczciwość w sprawowaniu urzędu, przestrzeganie rządów prawa, reagowanie na problemy publiczne, zapewnienie bezpieczeństwa gospodarczego i finansowego oraz podniesienie standardu życia społeczeństwa. Zdaniem autorów raportu *Global Satisfaction with Democracy 2020* (Foa i in., 2020), jeśli zaufanie do demokracji spada, to najbardziej prawdopodobnym wyjaśnieniem jest to, że demokratycznie wybrane rządy nie odniosły sukcesu w rozwiązywaniu niektórych z istotnych społecznie problemów, co było oczekiwane przez obywateli. Autorzy raportu *The Global State...* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2019) zaznaczają, że erozja demokracji ma miejsce w różnych warunkach i kontekstach. Dla przykładu nowe demokracje są często słabe i kruche. Natomiast starsze demokracje mają trudności

z zapewnieniem sprawiedliwego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego. Niepokojący jest jednak fakt, że zmniejsza się udział demokracji wysokiej jakości, a wiele z nich musi stawić czoła populistycznym wyzwaniom. Innym niepokojącym zjawiskiem, jakie przedstawiono w raporcie *EU 2020: Demanding on Democracy* (Civil Liberties Union for Europe, 2021), jest wykorzystanie trudnego czasu pandemii jako pretekstu do zniesienia standardów demokratycznych w wielu obszarach.

W kontekście przytoczonych zagadnień ważne jest, aby trudny czas pandemii wykorzystać nie tylko na wzmocnienie demokracji poprzez wdrożenie odpowiednich regulacji (prawnych, organizacyjnych oraz technicznych) wpływających na podniesienie jakości, odporności i skuteczności działania demokracji jako odpowiedź na bieżące problemy, ale także na przemyślenie koncepcji samej demokracji przez pryzmat zmian cywilizacyjnych (Campbell & Carayannis, 2023a, 2023b), do których powinna być ona regularnie dostosowywana (European Committee on Democracy and Governance, 2021). Niniejsza praca wpisuje się w ogólnościatowy trend poszukiwania nowszych rozwiązań, redefiniowania sposobu funkcjonowania systemu demokracji (Saward, 2021), aby mogła ona działać sprawniej, wydajniej, a przede wszystkim racjonalnie odpowiadać na społeczne oczekiwania obywateli. Warto zaznaczyć, że demokracja nie jest systemem statycznym. W literaturze (Kundnani, 2020) wskazuje się, że jednym ze sposobów myślenia o obecnym kryzysie demokracji jest to, że być może nadszedł kolejny moment, który wymaga ewolucji demokracji. W szczególności, obywatele mogą teraz domagać się takiego rodzaju demokracji, która jest bardziej responsywna niż obecny model przedstawicielski.

Celem badania jest wskazanie odpowiednich mechanizmów rozliczalności, niezbędnych do wdrożenia w polskiej sferze politycznej, które odpowiadają zmianom cywilizacyjnym.

Wybrane problemy współczesnej demokracji

Mirosław Lakomy, Leszek Porębski i Natalia Szybut (2014) wskazują, że od wielu już lat narastała kumulacja niekorzystnych zjawisk w systemach demokratycznych, co sprawiło, że problemy z nimi związane stały się jednym z istotnych tematów rozważanych zarówno w debacie publicznej, jak i w kręgach akademickich. Intensywnie poszukiwano sposobów, mechanizmów i narzędzi, które mogłyby choćby ograniczyć zakres negatywnych procesów (Lakomy i in., 2014). Problemy kryzysu demokracji wynikają przede wszystkim z niedopasowania jej

form do wyzwań rozwojowych (Gilejko, 2012). Dlatego naturalnym kierunkiem rozwoju demokracji, związanym z rozwojem cywilizacyjnym, są nowe technologie informacyjne i komunikacyjne, a wraz z upływem lat Internet stał się najważniejszą areną rywalizacji politycznej oraz środkiem komunikacji z wyborcami (Lakomy i in., 2014).

Po wprowadzeniu ograniczeń pandemicznych niemalże cała aktywność społeczna i polityczna została przeniesiona do świata wirtualnego, w którym od wielu lat można było zauważyć całe spektrum niepokojących zjawisk (choć występowały one również przed pandemią, to obecnie znacząco zwiększyła się ich liczba i zakres oddziaływania) związanych z wpływaniem na kształtowanie złych postaw i zachowań poprzez rozpowszechnianie półprawd, fake news-ów (Lewandowski i in., 2020), czy stosowanie wymyślnych sposobów manipulowania opinią społeczną (np. wykorzystywanie tzw. farm trolli (Czuchnowski, 2018)), czy wręcz ingerencji w proces wyborczy (Businessinsider.com.pl, 2021). Innym problemem są algorytmy, które sortują i selekcionują informacje online, mogące zachęcać do większej polaryzacji dyskursu politycznego lub uniemożliwiać otrzymywanie przez użytkowników pewnych informacji (Lewandowski i in., 2020). W odpowiedzi na te i inne problemy powstał europejski plan działania na rzecz demokracji (Komisja Europejska, 2020), którego celem będzie m.in. zapewnienie obywatelom możliwości udziału w systemie demokratycznym przez świadome podejmowanie decyzji w sposób wolny od bezprawnych ingerencji i manipulacji. Warto podkreślić, że plan działania będzie również opierał się na doświadczeniach zdobytych podczas kryzysu związanego z COVID-19.

Mimo że Parlament Europejski 16 marca 2017 r. przyjął rezolucję dotyczącą e-demokracji, podkreślając jej potencjalne korzyści, to wiele krajów Unii Europejskiej (w tym Polska) w zbyt małym stopniu wdrożyło odpowiednie regulacje, przez co wiele zagadnień funkcjonuje bez należytej organizacji prawnej i technicznej. Natomiast to po pierwsze powoduje, że demokracje są podatne na wiele negatywnych zjawisk, jakie można zaobserwować w wirtualnym świecie. Po drugie niewykorzystywane są możliwości e-demokracji w sytuacji, kiedy są one oczekiwane, szczególnie w czasie restrykcji związanych z pandemią. Przykładem mogą być wybory kopertowe z 10 maja 2020 r., które według wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie były bezprawne (Tarka, 2020). Jednak gdyby w Polsce wcześniej wdrożono głosowanie elektroniczne, które jest oczekiwane przez obywateli (Brzezicki, 2021), nie byłoby problemu przeprowadzenia wyborów w czasie pandemii.

Marta Postuła (2013) wprost wskazuje, że jedną z istotnych przyczyn deficytu demokracji wskazywanych w literaturze jest brak odpowiedniej rozliczalności (ang. *accountability*) władzy politycznej. W związku z powyższym coraz bardziej dostrzega się potrzebę zwrócenia uwagi na rozliczalność w systemach demokratycznych (Mulgan, 2003; Sroka, 2014).

Rozliczalność stała się na tyle popularnym pojęciem, że zaczęto ją określać jako ikonę dobrego rządzenia (Bovens, 2007). Pojęcie rozliczalności ewoluowało w kolejnych dekadach, przez co, jak zauważają Richard S. Olson, Juan P. Sarmiento i Gabriela Hoberman (2011, s. 60), „rozliczalność stała się zbyt wieloma rzeczami dla zbyt wielu osób, czego wynikiem jest jej nadużywanie z jednej strony i utraty użyteczności z drugiej”. Olson i in. (2011, s. 60) wskazują, że „rozwiązaniem, jest zdefiniowanie rozliczalności stosunkowo ściśle i zastosowanie jej do poszczególnych dziedzin polityki”. Na potrzeby artykułu postanowiono zaadaptować definicję rozliczalności według Johna M. Ackermana (2005). Jak słusznie podkreśla Olson i in. (2011, s. 60–61), „ma ona dwie zasadnicze zalety: (1) jest przyszłościowa, a tym samym unika pułapki badania tylko działań *ex-post*, co daje rozliczalności potencjalną rolę w ustalaniu agendy politycznej, oraz (2) uznaje, że nagrody, a nie tylko kary, mogą być właściwie powiązane z rozliczalnością”. Rozliczalność będzie zatem rozumiana jako proaktywny proces, w którym politycy informują i uzasadniają swoje plany działania, swoje zachowanie i wyniki oraz są odpowiednio sankcjonowani (pozytywnie lub negatywnie). W powyższym kontekście warto przytoczyć pogląd Anny Sroki (2014), która traktuje rozliczalność jako jeden z komponentów koncepcji badania jakości demokracji.

Proponowane rozwiązania w zakresie rozliczalności

W celu wprowadzenia skutecznego i efektywnego systemu pełnej rozliczalności niezbędne jest wykorzystanie elementów e-demokracji i różnych mechanizmów oraz środków ochrony przed ingerencjami i manipulacjami w systemie demokratycznym, jakie obecnie można zaobserwować. Jedynie wówczas system rozliczalności będzie odporny na nadużycia i manipulacje. W związku z powyższym zasadne jest wprowadzenie zasady rozliczalności w trzech etapach występujących po sobie.

W pierwszym etapie zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego (2017) dotyczącą e-demokracji w UE, dostosowującą demokrację do obecnych norm cywilizacyjnych, postuluje się wdrożenie elektronicznych odpowiedników

stacjonarnych działań i mechanizmów m.in. w zakresie elektronicznego głosowania, e-referendów czy zwiększenia uczestnictwa obywateli w systemie demokratycznym za ich pomocą.

W drugim etapie należy wdrożyć postanowienia europejskiego planu działania na rzecz demokracji (Komisja Europejska, 2020), wprowadzając odpowiednie regulacje prawne, środki organizacyjne i techniczne (w tym informatyczne i telekomunikacyjne), aby obywatele mieli możliwości świadomego podejmowania decyzji w sposób wolny od bezprawnych ingerencji i manipulacji, jakie występują w Internecie.

Dopiero w trzecim etapie należy zadbać o to, aby w pełni wprowadzić system rozliczalności władzy politycznej. Z jednej strony powinien się przyczynić do odpowiedniego reagowania polityków na potrzeby i oczekiwania społeczne. Natomiast z drugiej powinien korzystnie wpływać na wzmocnienie demokracji i podwyższenie jej jakości.

Obecny mechanizm rozliczalności władzy politycznej funkcjonujący w Polsce i w innych krajach jest niezwykle ubogi i ułomny w swoim działaniu, gdyż opiera się wyłącznie na emocjach i subiektywnej ocenie funkcjonowania aktorów politycznych (Warren, 2014). Powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, że nie ma obecnie ani jednoznacznych i klarownych kryteriów porównywania i oceny aktorów politycznych, ani narzędzi, aby to zrobić, które byłyby łatwo dostępne i zrozumiałe dla ogółu społeczeństwa (Warren, 2014). Prowadzone od lat badania opinii publicznej jednoznacznie wskazują, że obywatele mają znaczne braki w wiedzy na tematy związane ze sprawami publicznymi, nie wspominając o kwestiach politycznych czy wyborach. Wyborcy mimo wszystko mogą chcieć znaleźć możliwie najlepszego kandydata lub partię, ale są oni racjonalni tylko w takim stopniu, w jakim rozumieją wybory (Ansolabehere, 2006). Dlatego brak odpowiednich kryteriów i narzędzi powoduje, że analityczna ocena sfery politycznej ustępuje emocjom i subiektywizmowi, który w połączeniu z brakiem odpowiedniej wiedzy o zjawiskach społeczno-gospodarczych u części wyborców tylko wzmacnia wymiar emocjonalny i wypacza prawdziwy charakter wyborów publicznych. Ted Brader i George E. Marcus (2013) wskazują, że emocje kształtują wyniki polityczne na wiele sposobów. Po pierwsze wpływają na preferencje dotyczące indywidualnych i zbiorowych ocen działań politycznych, kształtując w ten sposób zarówno opinię publiczną, jak i mobilizują lub zniechęcają do aktywnego uczestnictwa w życiu politycznym. Po drugie wpływają na same procesy psychologiczne w zakresie koncentracji i uwagi, przetwarzania informacji i podejmowania decyzji.

Spółeczeństwo ma tylko jedną możliwość na cztery lata, aby wyegzekwować sankcje polityczne. Sankcja wówczas „może mieć zarówno charakter negatywny, cofający inwestyturę do rządu, jak i pozytywny w skutkach, odnawiając mandat władzy” (Wojtasik, 2018, s. 117). Adam Przeworski (2010) argumentuje, że rozliczalność wyborcza zapewnia niewielką bezpośrednią kontrolę obywateli nad rządem. Może co najwyżej służyć do ograniczania najbardziej skrajnych nadużyć władzy i funkcjonuje w celu dostosowania polityki do preferencji przeciętnego wyborcy (Wojtasik, 2018).

W celu pełnego wdrożenia systemu rozliczalności władzy politycznej opierającej się na kwestiach merytorycznych należy w pierwszej kolejności wprowadzić jego podstawy, tj. mechanizmy i narzędzia, które pozwolą praktycznie realizować ten postulat za pomocą klarownych kryteriów porównywania, analizy, wyboru oraz ostatecznego wyniku analizy skutkującej egzekwowaniem sankcji.

Interesujące podejście do rozliczalności władzy politycznej, opierające się na przykładach zaobserwowanych w innych obszarach działalności np. sektora publicznego i prywatnego, zaprezentował autor niniejszego artykułu. Na podstawie ekonomii normatywnej przedstawił zestaw spójnych ze sobą kilku praktycznych mechanizmów i narzędzi, które mogą posłużyć do wprowadzenia pełnej rozliczalności władzy politycznej (Brzezicki, 2021). Jednak część z nich wymaga uzupełnienia, wyjaśnienia bądź komentarza. W związku z powyższym postanowiono skoncentrować się na tym podejściu, rozwijając badanie. Do dalszych rozważań zaproponowano wstępny konstrukt teoretycznego modelu, który unaoczní pewne działania. Jeśli demokracja zostanie przyrównana do dużego przedsiębiorstwa funkcjonującego w sferze realnej i wirtualnej, wówczas partia polityczna jest zarządem przedsiębiorstwa, a społeczeństwo – akcjonariuszami. To z kolei uprawnia do stwierdzenia, że zyskiem tak rozumianej demokracji jest dobrobyt społeczno-gospodarczy ujęty w różnych miarach, możliwych do sprawdzenia i oceny w różnych odstępach czasu. W konsekwencji zastosowania takiego podejścia można postulować wprowadzenie rozwiązań (np. narzędzi, mechanizmów czy procedur) z powodzeniem funkcjonujących w sektorze prywatnym, które przyczynią się do optymalizacji systemu zarządzania w ramach demokracji (Warren, 2014).

Głównym postulatem prezentowanym w artykule *Czy e-demokracja i rozwiązania znane ze świata biznesu są właściwymi kierunkami zmian politycznych w Polsce?* (2021) jest wdrożenie biznesplanu politycznego, który pełniłby podobną funkcję do biznesplanu gospodarczego. W biznesplanie politycznym powinny być zawarte obligatoryjne obszary działalności (ujęte w miarach ilościowych wraz z komentarzem analitycznym) spójne dla wszystkich partii politycznych

starających się o wygraną w wyborach. Dzięki wprowadzeniu standaryzacji można dokonać porównania na podstawie kryteriów zaczerpniętych z obszarów działalności partii politycznych ujętych w biznesplanie politycznym.

Użytecznym rozwiązaniem umożliwiającym praktyczne wdrożenie biznesplanu politycznego, o którym wspomina autor w omawianym artykule (2021), ale nie podaje sposobu jego aplikacji, byłoby albo powołanie nowej, albo wydzielenie z obecnych struktur, instytucji badawczej, która pomagałaby partiom opracować biznesplany polityczne na podstawie szczegółowych danych zgromadzonych w systemach publicznych. Wspomniana instytucja po pierwsze wyrównywałaby szanse między różnymi partiami. Po drugie biznesplany byłyby bardziej standaryzowane i na bieżąco weryfikowane na podstawie modeli ekonometrycznych (usuwając błędy i niedociągnięcia). Warto w tym miejscu podkreślić, że powyższa propozycja realizuje w części koncepcję rozliczalności algorytmicznej, przedstawianą przez Reubena Binnsa (2018), w zakresie wykorzystania złożonych danych do predykcji wymaganych działań w przyszłości. Po trzecie umożliwiłoby to podniesienie poziomu jakości i merytoryczności wspomnianych biznesplanów. Powyższa propozycja instytucji jest wprost zaczerpnięta z funkcjonującego Centrum Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Drugą kwestią, niewspomnianą przez autora (2021), a bardzo ważną z perspektywy każdego podmiotu gospodarczego, są sprawy finansowe. Partie polityczne, aby mogły funkcjonować z jednej strony w sposób stabilny, uwzględniając wysoki poziom kapitału ludzkiego i merytoryczności działania, a z drugiej, aby w racjonalny sposób odpowiadać na społeczne oczekiwania, muszą mieć zagwarantowane środki finansowe. Jednak proponowany model finansowy musiałby być bardziej zróżnicowany, uwzględniający w większym stopniu aktywne źródła pozyskiwania środków, które w sposób wartościujący związane byłyby z oceną społeczną dokonywaną przez obywateli na dwóch poziomach aktywności politycznej, bezpośredniej (kandydat na polityka) i pośredniej (wyborcy). Docelowy model opierałby się na trzech głównych źródłach finansowych: dotacja (stała dla każdej partii – niezależnie od wielkości), opłata za „członkostwo” (do wysokości połowy wartości dotacji) i jako *novum* „wynagrodzenie wyborcze” (wartościujące oddany głos popierający – poprzez narzędzia e-demokracji), którego łączna wartość byłaby obliczana na podstawie algorytmu, z zastrzeżeniem, że jego suma nie może przewyższać kwoty dotacji.

Przechodząc do szczegółowych założeń wspomnianego algorytmu, należy zaznaczyć, że w celu ograniczenia obietnic wyborczych typowo populistycznych, które zapewne cieszyłyby się największym poparciem społecznym, nastąpić

powinno rankingowanie oddanego głosu przez pryzmat posiadanych kwalifikacji obywatela (jego wiedzy o rozwoju społeczno-gospodarczym kraju, a także rozumienia różnych złożonych zależności między gałęziami gospodarki), aby podnieść merytoryczność i realność propozycji partii politycznych. W związku z powyższym zwykły obywatel bez kwalifikacji w zakresie ekonomii, zarządzania czy finansów oddawałby głos popierający daną partię równy liczbowo wadze 1. Natomiast głos oddany przez osoby posiadające przynajmniej stopień dr hab. z powyższych dziedzin naukowych (informacje można chociażby uzyskać z systemu POL-on, gromadzącego dane o szkolnictwie wyższym i nauce, a także profilu zaufanego – a następnie je zanonimizować) jest liczony z wagą 5, a osobom o niższych stopniach i tytułach zawodowych są przydzielane odpowiednio niższe rangi. Wyjaśnienie, dlaczego akurat osoby o takich, a nie innych kwalifikacjach są premiowane, zostało omówione w pracy *Czy e-demokracja i rozwiązania...* (2021). Po obliczeniu oddanych głosów za pośrednictwem algorytmu uzyskana wartość środków byłaby przekazywana partiom politycznym z budżetu państwa.

Natomiast drugim aktywnym źródłem pozyskiwania środków mogłaby być opłata za „członkostwo” naliczana na podstawie głosów wszystkich kandydatów na polityków, którzy zdali stosowny egzamin na polityka. W przypadku tego rozwiązania warto zastanowić się nad wprowadzeniem jego dualności, tj. mniejsza kwota pobierana od kandydatów, a większa uzupełniana z budżetu państwa.

Propozycje większego włączenia aktywnego pozyskiwania środków przez partie polityczne mają za zadanie z jednej strony zachęcić aktorów politycznych do podniesienia poziomu merytoryczności dyskursu publicznego i proponowanych rozwiązań systemowych, a z drugiej zniwelować negatywne zjawiska występujące w systemie wyborczym, a wręcz stworzyć odpowiednie uwarunkowania, aby system polityczny rozwijał się wielokierunkowo. Zaproponowany model finansowy umożliwia m.in. sprawne wejście nowych partii na rynek polityczny, na którym obecnie istnieją ogromne problemy z tym związane. Model niweluje również problem dużych, zamożnych partii, które nie są w stanie zaproponować racjonalnych rozwiązań systemowych w odpowiedzi na społeczne oczekiwania, a mając ogromne środki na kampanie wyborcze, są w stanie poprzez różne metody i techniki socjotechniczne wpływać na wyborców. Należy zauważyć, że to nie wielkość danej partii czy jej bogactwo powinno decydować o jej wyborze, a jej merytoryczność, profesjonalizm, a przede wszystkim proponowane racjonalne i jakościowe, dobre rozwiązania systemowe, odpowiadające na problemy społeczno-ekonomiczne danego kraju.

Z powyższymi rozwiązaniami bezpośrednio koresponduje następny postulat wprowadzania szerokiego wachlarzu wskaźników i jego syntetycznego miernika oceniającego działania podejmowane przez zwycięską partię m.in. w trakcie kadencji, jak i po niej (Brzezicki, 2021). Wprowadzenie takiego rozwiązania ma zasadniczą zaletę w postaci porównywania rządzących w danym kraju w krótkim i długim okresie (wskazując wzrost lub spadek szeroko pojmowanego dobrobytu), ale również zewnętrznego porównywania między innymi krajami.

Następną propozycją, najbardziej użyteczną, jest wprowadzenie elektronicznego narzędzia do porównywania biznesplanów politycznych według przyjętych wspólnych kryteriów (Brzezicki, 2021). Ponadto, narzędzie do porównywania powinno prezentować wspomniane wcześniej wskaźniki i syntetyczny miernik oceny działania politycznego każdej partii, w trakcie kadencji, jak i po niej. Dzięki temu każdy obywatel w przejrzysty sposób mógłby dokonać oceny i wyboru partii na podstawie preferowanych merytorycznych kryteriów.

Kolejnym usprawnieniem wyborczym byłaby rezygnacja z głosowania na osoby z danej partii na rzecz głosowania wyłącznie na partie podczas wyborów (Brzezicki, 2021). Głosowanie w wyborach na poszczególne osoby ani nie ma uzasadnienia merytorycznego, ani logicznego. Po pierwsze w obecnym modelu pojedyncza jednostka polityczna nie ma zbyt dużego wpływu na podejmowane decyzje polityczne. Po drugie, skoro bardzo często w materiałach wyborczych oprócz zdjęcia, nazwiska i przynależności partyjnej nie ma innych istotnych informacji merytorycznych, to warto postawić pytanie, za czym lub na co głosuje wyborca (na wygląd kandydata, na jego nazwisko, przynależność partyjną itd.)? Po trzecie osoba wybrana w wyborach i tak realizuje postulaty, program wyborczy, a także „linię” danej partii, zatem obecna formuła wyborcza funkcjonuje na opak, gdyż promuje i tak partie polityczne, a nie daną osobę.

Jednak to, o czym nie wspomina się w artykule *Czy e-demokracja...* (2021), a jest jednym z fundamentalnych problemów systemów demokratycznych, to fakt równości oddania głosu przez każdego obywatela niezależnie od jego umiejętności postrzegania rzeczywistości, wiedzy o procesach społeczno-ekonomicznych czy ilorazu inteligencji. Z jednej strony każdy obywatel ma wpływ na politykę podczas głosowania wyborczego, ale z drugiej rodzi to kolejny problem wzrostu popularności programów populistycznych, przedstawianych w uproszczony sposób propozycji politycznych, dających złudny obraz samych korzyści bez jakichkolwiek strat lub obowiązków dla obywatela. Jednak należy podkreślić, że powszechnie uznawany jest pogląd ekonomiczny, że „nie ma darmowych obiadów”. Dlatego logicznym rozwiązaniem tego problemu mogłoby być wprowadzenie

testu na logikę (inteligencję) oraz testu na znajomość zagadnień społeczno-ekonomicznych, wówczas po przejściu preselekcji głos obywatela wpływałby na wynik wyborczy np. rangą równą 1, w przeciwnym wypadku oddany głos miałby mniejszą rangę (np. 0,1). Nie jest to *sensu stricto* ograniczenie czynnych praw wyborczych obywateli, a jedynie *sensu largo* odpowiednia selekcja głosów oddanych przez obywateli, które powinny wpływać na wybór racjonalnych i merytorycznych kierunków rozwoju kraju przedstawianych przez partie polityczne.

W nawiązaniu do sugestii (Brzezicki, 2021), że kandydaci na polityków muszą mieć wiedzę ekonomiczną, proponuje się, aby wspomniane osoby posiadały stosowne kwalifikacje, zdając odpowiedni egzamin z zakresu ekonomii – podobnie jak funkcjonuje egzamin dla kandydatów na członków organów nadzorczych. Wykaz osób, które zdały egzamin na polityka, powinien być ogólnodostępny (wraz z informacją o specjalizacji w danym obszarze: kultura, system podatkowy, edukacja itd.), a z listy tej wszystkie partie mogłyby powoływać osoby na różne stanowiska pracy. Z zastrzeżeniem, że osoba pełniąca funkcję publiczną w danej kadencji sejmiku nie może zostać powołana przez partię na polityka ani w obecnej, ani przyszłej kadencji, a dopiero w następnej po niej. Powyższa propozycja rozwiązuje kilka obecnie zauważalnych problemów. Po pierwsze utrudnia tworzenie sieci powiązań i zależności partyjnych, które można zauważyć, śledząc chociażby aktualne wydarzenia polityczne. Po drugie redukuje występowanie tzw. zawodowych polityków, których można obserwować od wielu lat na scenie politycznej, bez znaczącego wkładu na rzecz rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju, o czym była mowa we wspomnianej pracy pt. *Czy e-demokracja...* (2021).

Kolejną kwestią, o której nie wspomina autor omawianej publikacji (2021), jest fakt istnienia dualności parlamentu. Sprawia to, że rozmywana jest odpowiedzialność aktorów politycznych, a przez to mechanizm rozliczalności staje się nieprecyzyjny i ułomny. W kontekście negatywnej oceny funkcjonowania Senatu i niezauważania jego pracy według opinii publicznej (CBOS, 2019) – warto postawić pytanie o sens jego istnienia, biorąc chociaż pod uwagę fakt, że partia polityczna, która ma większość w Sejmie (bezwzględną większość głosów) może odrzucić poprawki Senatu i przyjąć rozwiązania prawne w pierwotnej formie. Kolejną kwestią jest fakt, że zarówno przedstawiciele do Sejmu i Senatu są wybierani w tych samych wyborach na takich samych warunkach przez obywateli, zatem następuje ukryte zdublowanie funkcji publicznych. Warto zaznaczyć, że uwzględniając zaproponowane w niniejszym artykule rozwiązania chociażby w zakresie wprowadzenia egzaminów na polityków, biznesplanów politycznych,

oceny pracy polityków itd., a co za tym idzie – podwyższenie jakości kapitału ludzkiego i wzrostu merytorycznego w sferze polityki, bardzo ciężko znaleźć argumenty przemawiające za utrzymaniem obecnego status quo Senatu. Można zatem odnieść wrażenie, że instytucja Senatu jest utrzymywana sztucznie tylko z uwagi na pewne tradycje historyczne. Tym bardziej, że w zmieniającym się świecie powoływania kolejnych instytucji, pełnomocników, komisji, innych ciał doradczych i opiniotwórczych itd. coraz bardziej traci ona na znaczeniu. Rezygnacja z działania Senatu wpłynęłaby na pewno korzystnie na jednoznaczną ocenę pracy parlamentu przez obywateli, a przez to na większą skuteczność mechanizmu rozliczalności sfery politycznej.

Jednym z elementów wstępnego egzekwowania sankcji politycznych w ramach rozliczalności może być wprowadzenie modelu aktywnego pozyskiwania środków na działalność polityczną, a docelowo na wdrożenie mechanizmu wynagrodzenia posłów w zależności od wyników szerokiego wachlarza miar społeczno-gospodarczych oceniających działania polityków (Brzezicki, 2021). Drugim elementem egzekwowania sankcji może być propozycja Warrena (2014), który w swojej pracy wskazuje, że kluczowym wyzwaniem jest opracowanie takich procesów zarówno w sferze inicjatywy, jak i samego referendum, które wzmacniają, a nie osłabiają demokratyczną rozliczalność. W odpowiedzi na sugestie Warrena (2014) postuluje się (Brzezicki, 2021) wprowadzenie referendum odwoławczego władzy poprzez wdrożenie cyklu występujących po sobie elektronicznych głosowań obywateli w równych odstępach czasu (np. co pół roku) w danej kadencyjności parlamentu, i spełnienie innych założeń. Skoro zgodnie z teoretycznym modelem celem wybranej partii jest maksymalizacja dobrobytu społeczeństwa i innych miar społeczno-ekonomicznych, to – jeśli działania partii nie przyczynią się do pozytywnych zmian tych mierników – dlaczego (stosując analogię do sfery gospodarczej) społeczeństwo nie ma narzędzia odwołania władzy w trakcie kadencji? Tak, jak dzieje się to np. w przypadku niewywiązania się zleceniobiorcy z powierzonego zadania i rozwiązania umowy czy też odwołania zarządu spółki przez akcjonariuszy, jeśli ten jest nieudolny.

Podsumowanie

Coraz większy brak zaufania i kwestionowania zasad demokracji ma kilka przyczyn, jednak pełne wdrożenie rozliczalności władzy politycznej rozwiązałoby wiele problemów, jakie obecnie można zaobserwować we współczesnych demokracjach. Wprowadzenie praktycznego systemu rozliczalności wymaga

uprzednio przyjęcia jego podstaw, tj. mechanizmów i narzędzi, które pozwolą zrealizować ten postulat za pomocą klarownych kryteriów porównywania, analizy, wyboru oraz ostatecznego wyniku analizy skutkującej egzekwowaniem sankcji. Mimo że system rozliczalności istnieje z powodzeniem od wielu lat w administracji publicznej, do dziś nie został w pełni wdrożony do sfery politycznej. Z niewiadomych przyczyn rozliczalność polityczna została ograniczona do bardzo wąskiego działania, a przez to nie spełnia swojej należytej funkcji.

Należy jednak pamiętać, że politycy nie są zainteresowani wprowadzaniem reguł, które nakładałyby na nich obowiązek racjonalnego działania i pozwalałyby oceniać ich pracę na podstawie zasad rozliczalności, a zarazem powodowałyby utratę status quo. Dlatego opór i sprzeciw władzy politycznej przed wprowadzeniem takich rozwiązań prawno-organizacyjnych należy uznać za oczywistą i naturalną reakcję obronną sfery politycznej, która nie była dotychczas w należyty sposób kontrolowana czy rozliczana. Warto również wspomnieć, że część społeczeństwa również będzie negatywnie odnosić się do ww. zmian z uwagi na różne osobiste korzyści materialne i niematerialne (np. prestiż, uznanie, rozpoznawalność itd.) zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie, które uzyskują z obecnie funkcjonującego modelu polityki. Nie zmienia to jednak faktu, że wdrożenie systemu pełnej rozliczalności jest społecznie oczekiwane, a wręcz konieczne, aby idea demokracji mogła przetrwać, rozwijać się i skutecznie konkurować z systemami autokratycznymi.

Wprowadzenie pojedynczego lub nawet kilku elementów rozliczalności władzy politycznej nie zmieni sposobu funkcjonowania polityki i oceny jej działalności przez społeczeństwo. Jedynie pełne wdrożenie kompleksowego systemu rozliczalności spowoduje zmianę jakości demokracji. Nastąpi to m.in. poprzez wprowadzenie zasad racjonalnego działania, profesjonalizację usług politycznych, a także wzmocnienie roli merytoryki w sferze politycznej. Nie bez znaczenia będzie również wdrożenie klarownych reguł funkcjonowania aktorów politycznych na specyficznym rynku, na którym społeczeństwo ma odpowiednie narzędzia i mechanizmy do skutecznej kontroli i rozliczania polityków za osiągnięte przez nich wyniki społeczno-ekonomiczne. Wprowadzenie pełnej rozliczalności władzy politycznej opisaną w niniejszym artykule umożliwi w dalszej perspektywie wdrożenie „demokracji technokratycznej”, w której społeczeństwo z jednej strony będzie wybierało kompetentnych przedstawicieli, a z drugiej posiadało możliwość i narzędzia do rozliczania ich za podejmowane działania lub zaniechania.

Należy jednak podkreślić, że dalsze lekceważenie oczekiwanych zmian będzie wyłącznie wzmocniać negatywne postrzeganie demokracji przez społeczeństwo, a także powodować coraz większe problemy z jej normalnym funkcjonowaniem

w przyszłości. Nierozwiązane problemy będą się kumulowały, a z każdym kolejnym rokiem będą pojawiać się nowe (jeszcze niezauważalne lub dopiero się zarysowujące) w wyniku zmian cywilizacyjnych, w tym rozwoju nowych technologii. W związku z powyższym zasadne jest wykorzystanie trudnego czasu pandemii do wdrożenia dobrych praktyk z innych obszarów działalności, np. sektora prywatnego czy publicznego, i wprowadzenie stosownych odpowiedników do sfery politycznej, która od lat nie zmienia sposobu funkcjonowania, mimo że wokół niej wszystkie inne jednostki, zasady i mechanizmy w dobie rozwoju nauki i techniki stale ulegają przeobrażeniom dostosowującym je do najnowszych możliwości cywilizacyjnych (np. cyfryzacja w administracji publicznej).

W niniejszym artykule przedstawiono wyłącznie wybrane problemy współczesnych systemów demokratycznych oraz zaprezentowano kilka propozycji mechanizmów i narzędzi umożliwiających wprowadzenie systemu pełnej rozliczalności władzy politycznej. W związku z powyższym przyszłe kierunki powinny rozszerzyć niniejszą problematykę badawczą, szczególnie w zakresie roli mediów i ich wpływu na system polityczny.

Bibliografia

- Ackerman, J.M. (2005). *Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion and Learning Module*. Washington: The World Bank.
- Ansolabehere, S. (2006). Voters, Candidates, and Parties. In: B.R. Weingast, D.A. Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy* (s. 29–49). Oxford: Oxford University Press.
- Binns, R. (2018). Algorithmic Accountability and Public Reason. *Philosophy & Technology*, 31, 543–556.
- Brader, T. & Marcus, G.E. (2013). Emotion and Political Psychology. In: L. Huddy, D.O. Sears & J.S. Levy (eds.), *The Oxford Handbook of Political Psychology* (pp. 165–204). Oxford: Oxford University Press.
- Brzezicki, Ł. (2021). Czy e-demokracja i rozwiązania znane ze świata biznesu są właściwymi kierunkami zmian politycznych w Polsce? *Horyzonty Polityki*, 12(39), 41–66.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.
- Businessinsider.com.pl (2021, 22 czerwca). *Rosyjskie ataki hakierskie dotknęły komisje wyborcze w niemal połowie stanów USA*. Pobrano z lokalizacji: <https://businessinsider.com.pl/polityka/rosyjskie-ataki-hakierskie-na-usa-w-czasie-wyborow-w-2016/889ndpt> [dostęp: 22.02.2022].
- Campbell, D.F.J. & Carayannis, E.G. (2023a). Digital transformation of democracy and politics: sustainable development as a crucial dimension for conceptualization and measurement of democracy and quality of democracy. In: E. Carayannis & E. Grigoroudis (eds.), *Handbook of Research on Artificial Intelligence, Innovation and Entrepreneurship* (s. 419–444). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Campbell, D.F.J. & Carayannis, E.G. (2023b). From Industry 4.0 to Democracy 5.0. In: E. Carayannis & E. Grigoroudis (eds.), *Handbook of Research on Artificial Intelligence, Innovation and Entrepreneurship* (s. 383–401). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- CBOS (2019). *Oceny działalności parlamentu, prezydenta, PKW i Kościoła rzymskokatolickiego*. Komunikat z badań nr 82/2019.
- Civil Liberties Union for Europe (2021). *EU 2020: Demanding on Democracy*. Country & Trend Reports on Democratic Records. Civil Liberties Union for Europe.
- Czuchnowski, W. (2018, 14 września). Boty w służbie Dudy. Jak manipulowano internetem w kampanii 2015 r. *Wyborcza*. Pobrano z lokalizacji: <https://wyborcza.pl/7,75398,23917763,boty-w-sluzbie-dudy-jak-manipulowano-internetem-w-kampanii.html> [dostęp: 22.02.2022].
- European Committee on Democracy and Governance (2021). *Study on the impact of digital transformation on democracy and good governance*. Pobrano z lokalizacji: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/-/cddg-releases-a-study-on-the-impact-of-digital-transformation-on-democracy-and-good-governance> [dostęp: 7.03.2023].
- Foa, R.S., Klassen, A., Slade, M., Rand, A. & Collins, R. (2020). *The Global Satisfaction with Democracy Report 2020*. Centre for the Future of Democracy.
- Gilejko, L.K (2012). Trzy wymiary demokracji: polskie problemy. W: Ł. Danel, J. Kornaś (red.), *Dylematy polskiej demokracji* (s. 59–73). Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) (2019). *The Global State of Democracy 2019 Addressing the Ills, Reviving the Promise*.
- Komisja Europejska (2020). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie europejskiego planu działania na rzecz demokracji* (COM(2020)790 final). Pobrano z lokalizacji: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12506-Ochrona-demokracji-europejskiej-przed-ingerencja-i-manipulacjami-Europejski-plan-dzia%C5%82ania-na-rzecz-demokracji_pl [dostęp: 22.02.2022].
- Kundnani, H. (2020). The Future of Democracy in Europe. Technology and the Evolution of Representation. *Chatham House*. Pobrano z lokalizacji: <https://www.chathamhouse.org/2020/03/future-democracy-europe> [dostęp: 7.03.2023].
- Lakomy, M., Porębski, L. & Szybut, N. (2014). *Polityka 2.0. Aktorzy polityczni w świecie nowych technologii*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum w Krakowie.
- Lewandowsky, S., Smillie, L. & Garcia, D. i in. (2020). *Technology and Democracy: Understanding the influence of online technologies on political behaviour and decision-making*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Olson, R.S., Sarmiento, J.P. & Hoberman, G. (2011). Establishing public accountability, speaking truth to power and inducing political will for disaster risk reduction: ‘Ocho Rios + 25’. *Environmental Hazards*, 10(1), 59–68.
- Postuła, M. (2013). Problem rozliczalności w zarządzaniu wydatkami publicznymi. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 62, 155–168.
- Przeworski, A. (2010). *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie e-demokracji w Unii Europejskiej: potencjał i wyzwania (2016/2008(INI)). Pobrano z lokalizacji: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017IP0095> [dostęp: 11.07.2023].
- Saward, M. (2021). *Democratic Design*. Oxford: Oxford University Press.
- Sroka, A. (2014). *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*. Dom Wydawniczy „Elipsa”.
- Tarka, A. (2020). Wyrok WSA: bezprawne wybory kopertowe 10 maja 2020 roku (15 września 2020). *Rzeczpospolita*. Pobrano z lokalizacji: <https://www.rp.pl/ustroj-i-kompetencje/art8821351-wyrok-wsa-bezprawne-wybory-kopertowe-10-maja-2020-roku> [dostęp: 22.02.2022].
- Warren, M.E. (2014). Accountability and Democracy. In: M. Bovens, R.E. Goodin, T. Schillemans (eds.), *The Oxford handbook of public accountability* (s. 39–54). Oxford: Oxford University Press.
- Warren, M.E. (2018). Trust and Democracy. In: E.M. Uslaner (ed.), *Oxford Handbook of Social and Political Trust* (pp. 75–94). Oxford: Oxford University Press.
- Wojtasik, W. (2018). Rola korupcji politycznej w procesie rozliczalności wertykalnej na poziomie lokalnym. *Athenaeum Polskie Studia Politologiczne*, 58, 114–127.

Accountability of political power as an element of strengthening democracy and increasing its quality: example of Poland

SUMMARY The purpose of this article is to identify appropriate accountability mechanisms necessary to be implemented in the Polish political sphere, which correspond to changes in civilization. The research problem concerned the consideration of the legitimacy of implementing mechanisms and tools of full accountability of the political sphere, based on elements of e-democracy. The primary method was analysis and critical literature review. In the first part selected problems of contemporary democracy are presented. In the second part there are presented proposals of mechanisms and tools which would fully introduce the principle of accountability of political power in Poland. One of the reasons for the decreasing trust in democracy and its quality is the lack or weak accountability mechanisms of political power. The results of the scientific analysis indicate that the process of implementing the principle of full accountability must be preceded by two necessary actions. The first step is to implement the concept of e-democracy proposed by the European Parliament, then the provisions included in the European Agenda for Democracy. In order to implement full accountability, must be introduced clear criteria for comparison, analysis, selection and enforcement of political sanctions.

KEYWORDS democracy, politics, transparency, accountability, political party, election

Data przekazania tekstu: 22.05.2022; data zaakceptowania tekstu: 11.03.2023.