

Artur Warzocha

## **Bilans końca kadencji – analiza realizacji obietnic wyborczych Platformy Obywatelskiej po czterech latach rządów**

---

### **1. Wstęp**

Koniec VI kadencji Sejmu i Senatu był jednocześnie końcem kadencji rządów w Polsce Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Pomimo posiadania pełnego instrumentarium, tj. kontrolowanej większości w parlamencie oraz pełnej, czteroletniej kadencji, nie zrealizowano większości obietnic złożonych w czasie kampanii wyborczej i tuż po niej. W roku 2007, po dwóch, burzliwych latach rządów koalicyjnych Prawa i Sprawiedliwości z Samoobroną i Ligą Polskich Rodzin, obiecująca „cud gospodarczy”, spokój i lepsze życie dla wszystkich Platforma Obywatelska zyskała ogromną sympatię wyborców i w efekcie – zwycięstwo, a co za tym idzie – rządy wspólnie z mało wymagającym w sferze programowej koalicjantem, jakim był najskromniej reprezentowany w Sejmie Klub Parlamentarny PSL. Mimo sprzyjających warunków politycznych, sympatii elektoratu, korzystnych do wdrażania reform, uwarunkowań społecznych, rząd lidera PO – Donalda Tuska, poza kilkoma drobnymi inicjatywami legislacyjnymi nie spełnił olbrzymiej większości swoich obietnic wyborczych, do czego się zresztą oficjalnie przyznał. Pomimo silnej dychotomii pomiędzy obietnicami a realizacją, Platforma Obywatelska nadal jest ugrupowaniem cieszącym się wysokim poziomem zaufania wśród wyborców. Na kolejną kadencję przygotowała nowy pakiet obietnic wyborczych.

Czy powyższy przykład manipulacji politycznej i stosowania piarowskich technik komunikowania politycznego świadczy o deficycie postaw demokratycznych przedstawicieli świata polityki, czy raczej o skuteczności wpływu owych technik na postawy wyborców? Czy postawa prezentowana przez polityków

partii rządzącej dowodzi słabości elit społecznych i politycznych, czy fakt niezrealizowania obietnic wyborczych oznacza, że liberalna wiara w indywidualizm człowieka i prawa rynku jest wiarą naiwną, utopijną, jakże boleśnie konfrontowaną z rzeczywistością i walką o interes grupowy? A może owa naiwność wyborców i ich wiara w słowa bez pokrycia, wypowiedane przy okazji wyborów przez polityków, świadczy o stopniu kultury politycznej oraz bezkrytycznej percepcji procesów modernizacyjnych (reform) przeprowadzanych w Polsce? Czy nowym wymiarem kultury politycznej w polskim społeczeństwie nie stał się diagram wyników efektywności stosowanych technik piarowskich i metod manipulacji w komunikacji politycznej? Czy marketingowe urynkowanie polityki nie spowodowało przerostu formy (technik) nad treścią/programem politycznym i jego realizacją, a elektorat nie stał się polem oddziaływania nastawionych na korzyści materialne licznych firm „doradczych”, „konsultacyjnych” i zajmujących się piarem?

## **2. Liberalowie u władzy**

Polski system polityczny charakteryzował się w ciągu piętnastu pierwszych lat transformacji ustrojowej dynamicznymi zmianami w systemie partyjnym. Począwszy od pierwszych demokratycznych wyborów parlamentarnych, które odbyły się 27 października 1991 roku, rodzima scena polityczna podlegała procesowi systematycznego rozdrobnienia. W Sejmie I kadencji reprezentowanych było siedemnaście partii i ugrupowań politycznych, których żywot, poza SLD, okazał się nader krótki. Większość z nich nie przekroczyła progu wyborczego i nie uzyskała swojej reprezentacji w Sejmie kolejnej kadencji. Jednak owa dynamika zmian systemu partyjnego dotyczy również częstych przekształceń organizacyjnych i programowych, które nie ominęły żadnego z ugrupowań o różnorodnej tożsamości politycznej, zarówno lewicowej, centrowej, jak i prawicowej. Proces ten nie ominął również ugrupowań wywodzących się z nurtu liberalnego. Wziąwszy pod uwagę stosunkowo krótką historię liberalizmu w Polsce warto przy tej okazji poświęcić więcej miejsca środowiskom, które pod zmieniającymi się nazwami partyjnymi, przez wiele lat decydowały o losach Polski.

### **2.1. Tożsamość polskiego liberalizmu**

Długa nieobecność przedstawicieli nurtu liberalnego w polskiej polityce spowodowana była brakiem możliwości tworzenia i działania partii politycznych w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ponadto zasady politycznego i ekonomicznego liberalizmu były sprzeczne z zasadami ustrojowymi socjalizmu, co – w efekcie – doprowadziło do wykluczenia z dyskursu publicznego zwo-

lenników teorii liberalizmu, przyczyniając się do osłabienia tego nurtu. Słabość wynikała również z małej rozpoznawalności doktryny politycznej liberalizmu w społeczeństwie polskim. Sytuacja co prawda diametralnie zmieniła się po 1989 roku i utworzeniu rządu Tadeusza Mazowieckiego, a następnie po przejściu władzy przez środowisko gdańskich liberałów, którzy utworzyli rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego, ale pojmowanie doktryny liberalnej w powszechnym odbiorze sprowadzało się głównie do obwiniania Leszka Balcerowicza za wysokie koszty społeczne wprowadzania w kraju gospodarki wolnorynkowej oraz krytyki Janusza Lewandowskiego za program powszechnej prywatyzacji.

Konsekwencją tak wypaczonego stosowania ideologii liberalnej, dostosowującej ją do zmieniających się uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, były praktyczne działania głównych graczy politycznych. W ostatecznym efekcie następował w bliższej lub dalszej perspektywie czasowej upadek formacji wywodzących się z nurtu liberalizmu, takich jak: Kongres Liberalno-Demokratyczny czy Unia Wolności (wcześniej: Unia Demokratyczna). Po latach odsunięcia od władzy polscy liberałowie otrzymali od społeczeństwa znacznie większy niż do tej pory kredyt zaufania i przyzwolenie na realizację pomysłu politycznego zawartego w programie nowej partii politycznej funkcjonującej pod nazwą: Platforma Obywatelska.

Analiza aspektów teoretycznych, organizacyjnych oraz praktycznego wpływu liberalizmu na rzeczywistość społeczno-gospodarczą przysparza wielu komplikacji, głównie z powodu wielości nurtów i odmian liberalizmu. Mnogość myśli i poglądów, kształtujących się w zwarte teorie liberalne, wynika choćby z tego, że w czasie swojej długiej historii liberalizm nigdy nie był doktryną zamkniętą i w sposób znaczący ewoluował<sup>1</sup>. Tym samym niemożliwe się staje określenie „czystej istoty” liberalizmu, ponieważ to pojęcie bywa używane do określania zupełnie odrębnych, często sprzecznych ze sobą zjawisk<sup>2</sup>. Konsekwencją tej różnorodności jest mówienie – w ujęciu naukowym – o wielości liberalizmów i dzieleniu liberalizmu na liberalizm konserwatywny, tzw. prawicowy oraz liberalizm socjalny, tzw. lewicowy, co – na marginesie – często bywało podważane przez wielu historyków idei. Kryterium powyższego podziału stał się stosunek do rynkowej strategii rozwoju oraz wartości społecznych.

Innego podziału można dokonać na płaszczyznach: politycznej, kulturowej i ekonomicznej i postawić liberalizmu na osi: „lewica – prawica”. Pomędzy tymi dwoma biegunami jest wiele wielonurtowych jego odcieni. Innymi składnikami wyodrębnionymi na potrzeby analizy liberalizmu są np.: indywidualizm, egalitaryzm, uniwersalizm i melioryzm, określane często jako najbardziej ogólne

<sup>1</sup> B. Sobolewska, M. Sobolewski, *Myśl polityczna XIX i XX w. Liberalizm*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, s. 5.

<sup>2</sup> J. Szacki, *Liberalizm po komunizmie*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1994, s. 15–16.

składniki liberalizmu. Taką koncepcję analizy zaproponował m.in. John Gray, który uważał, że umożliwi ona rzetelne opisanie liberalizmu w oderwaniu od wybiórczo potraktowanych kontekstów historycznych i społecznych, w jakich liberalizm w danym momencie występował<sup>3</sup>. Powyższa koncepcja stanowiła opozycję wobec wybiórczego traktowania liberalnego dziedzictwa, czemu hołdował m.in. Friedrich August von Hayek, dla którego jedynie koncepcje formułowane przez liberałów anglosaskich zakorzenione w tradycji myśli empirycznej można uznać za wyraz autentycznego indywidualizmu<sup>4</sup>. Dla owego wpływowego ekonomisty i filozofa tradycja kontynentalna, którą A. Hayek wiązał z filozofią racjonalistyczną, miała nieuchronnie prowadzić w stronę kolektywizmu, a właśnie A. Hayek był jednym z jego największych krytyków. Bez wątpienia wyartykułowanie wielu najbardziej podstawowych elementów doktryny umożliwia zaprezentowanie zróżnicowanej tradycji liberalnej<sup>5</sup>.

Postulaty dokonania szerszych badań rodzimych nurtów liberalnych, zarówno w kontekście historycznym, teoriopoznawczym, jak i pragmatyczno-politycznym wnoszą także Polscy badacze, np. Włodzimierz Bernacki<sup>6</sup>. Pojawiają się również opinie, że polski liberalizm jest doktryną marginalną, w zależności od przyjętych kryteriów definicyjnych<sup>7</sup>. Ta ostatnia teza znajduje potwierdzenie w historii Polski oraz warunkach, w jakich na przestrzeni wieków rozwijała się w naszym kraju gospodarka. Również wśród głosicieli teorii liberalnych żyjących w Polsce trudno znaleźć takich, którzy wywarliby istotny wpływ na rozwój doktryny w wymiarze globalnym. W przeważającej opinii tzw. „polski liberalizm” cechuje fundamentalna słabość, a próby zaszczepienia idei w Polsce zazwyczaj kończyły się fiaskiem, prowadząc często do otwartej niechęci wobec niej. Być może jedną z przyczyn owej słabości, jak pisał Maciej Janowski, była odtwórcza – wobec wzorców zachodnich – cecha polskich nurtów, pozostających jednak czymś nietypowym i dziwnym, pojawiającym się w Polsce w XIX i na początku XX wieku. Choć, jego zdaniem, były to koncepcje ideowo silne, ich heroldowie nie potrafili wytworzyć własnej, liberalnej kultury politycznej. Inną przyczyną mogło być peryferyjne położenie Polski na obrzeżach cywilizacji zachodniej, co czynić musiało polską odmianę liberalizmu odmienną

<sup>3</sup> J. Gray, *Liberalizm*, Wydawnictwo Znak, Warszawa – Kraków 1994, s. 8–9.

<sup>4</sup> S. Szarejko, *Liberałowie na polskiej scenie politycznej*, w: *Przed wyborami. Konflikty, strategie, nadzieje*, red. E. Pietrzyk-Zieniewicz, Instytut Nauk Politycznych UW, Warszawa 2005, s. 90.

<sup>5</sup> A. Walicki, *O inteligencji, liberalizmach i o Rosji*, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych Universitas, Kraków 2007, s. 140.

<sup>6</sup> W. Bernacki, *Tradycje liberalizmu w Polsce*, w: *Ideologia, doktryny i ruch polityczny współczesnego liberalizmu*, red. E. Olszewski, Z. Tymoszuć, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 369.

<sup>7</sup> S. Szarejko, op. cit., s. 91.

w swej formie<sup>8</sup>. Istotnym aspektem problemu jest jednak znaczenie warunków zewnętrznych, określających charakter polskiego liberalizmu, oraz ich wpływ na zaaklimatyzowanie się w polskich warunkach.

Czynnikiem, który znacząco utrudnił zakorzenienie się liberalizmu w polskich warunkach, był niewątpliwie brak absolutyzmu monarszego, będącego naturalnym obiektem krytyki głosicieli idei, przynajmniej w początkowym okresie jej rozwoju. Demokracja szlachecka gwarantowała jej uczestnikom szeroki zakres wolności, która nie miała jednak nic wspólnego z liberalizmem, do tego stopnia, że wielu przedstawicieli tej warstwy społecznej okrzyknęło reformy Sejmu Wielkiego, a zwłaszcza Konstytucję 3 maja, zamachem na tradycję „złotej wolności”. Stąd potraktowanie przez polską szlachtę inkorporowanych na grunt ojczysty idei zachodniego liberalizmu jako ograniczeń nakładanych przez rząd<sup>9</sup>. Drugim czynnikiem utrudniającym zaszczepienie idei liberalizmu była słabość polskiego mieszczaństwa w XVIII, XIX, a także w I połowie XX wieku. Ta klasa społeczna była przez ideologów wszystkich wymienionych wyżej okresów historycznych postrzegana jako główny beneficjent przemian kapitalistycznych, a co za tym idzie, depozytariusz podstawowych idei liberalizmu. Kolejnym, trzecim czynnikiem była dominacja w Polsce religii katolickiej, która – w przeciwieństwie do wyznawanych powszechnie w Europie Zachodniej nauk głoszonych przez kościoły protestanckie – nie godziła się na zbytne upodmiotowienie indywidualizmu. Inne różnice, dotyczące takich kwestii, jak neutralność światopoglądowa państwa, czy szeroki zakres swobód moralnych i obyczajowych do dzisiaj pozostają sferą konfliktogenną pomiędzy Kościołem katolickim w Polsce a filozofią liberalną<sup>10</sup>.

Okres walki Polaków o suwerenną ojczyznę nie sprzyjał rozwojowi myśli liberalnej zarówno w polskiej gospodarce, jak i w sferze społecznej czy światopoglądowej. Był to raczej czas rozwoju myśli romantyczno-patriotycznej, rewolucyjnego demokratyzmu czy ruchu socjalistycznego. Idee liberalne siłą rzeczy musiały ustąpić miejsca koncepcjom narodowowyzwoleńczym, które dawały prymat walce o dobro wspólne przed walką o dobro jednostki. Okres dwudziestolecia międzywojennego okazał się natomiast dla liberałów mało łaskawy, lokując ich środowiska i głoszone przez nich idee na obrzeżach głównego dyskursu politycznego, choć – co trzeba przyznać – II Rzeczpospolitą cechowała otwartość na współdziałanie z nowymi środowiskami społeczno-politycznymi, o czym świadczyć może aktywność na scenie politycznej partii żydowskich (syjonistycznej i ortodoksyjnej). W czasach PRL natomiast środowiska liberalne z oczywistych

<sup>8</sup> M. Janowski, *Polska myśl liberalna do 1918 roku*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1998, s. 272–277.

<sup>9</sup> S. Szarejko, op. cit., s. 94–95.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 96.

przyczyn znalazły swoje miejsce w szeregach opozycji demokratycznej. Różnica poglądów między nielicznymi skądinąd liberałami a znaczącą większością ówczesnych liderów opozycji polegała na odrzuceniu przez tych pierwszych komunizmu jako błędnego, utopijnego projektu ekonomicznego, a nie ze względu na niedemokratyczny charakter systemu politycznego.

## 2.2. Liberalowie w III RP

Pierwszą polską partią powstałą po 1989 roku, która „liberalizm” zadeklarowała już w swojej nazwie był utworzony przez środowisko gdańskich liberałów<sup>11</sup> Kongres Liberalno-Demokratyczny. Dzięki poparciu Lecha Wałęsy w wyborach na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Kongres dynamicznie zyskał na politycznym znaczeniu, co w pewnym sensie było ewenementem w warunkach panujących ówczesnie w polskiej polityce. W dniu 4 stycznia 1991 roku jednemu z liderów Kongresu, a przy okazji politykowi cieszącemu się dużym uznaniem społecznym – Janowi Krzysztofowi Bieleckiemu prezydent powierzył misję tworzenia rządu. W skład jego gabinetu weszło jeszcze trzech członków tej partii, a byli to: Janusz Lewandowski – minister przekształceń własnościowych, Henryk Majewski – minister spraw wewnętrznych oraz Andrzej Zawiaślak – minister przemysłu.

Swój program KLD określił jako „pragmatyczny liberalizm”. Głosił on potrzebę prywatyzacji i rozszerzenia zakresu działania wolnego rynku. Opowiadał się za integracją Polski ze strukturami zachodnimi, ostrożnie przeprowadzaną dekomunizacją oraz za neutralnością światopoglądową państwa. Ponadto KLD opowiadał się za wzmocnieniem funkcji głowy państwa w ramach ustroju prezydencko-parlamentarnego, co z perspektywy czasu brzmi jak dysonans w świetle obecnie głoszonych deklaracji przez byłych liderów Kongresu, chociażby Donalda Tuska<sup>12</sup>. W wyborach parlamentarnych w 1991 roku partia zdobyła 37 mandatów poselskich i 5 senatorskich. Od lipca 1992 roku współtworzyła wraz z Unią Demokratyczną rząd Hanny Suchockiej. W nowym gabinecie z ramienia liberałów zasiedli jako ministrowie Janusz Lewandowski, Krzysztof Kilian, Jan Krzysztof Bielecki i Andrzej Arendarski, zaś w randze wiceministrów m.in. Michał Boni oraz Zbigniew Eysmont. Kongres oficjalnie przestał istnieć w 1994 roku w wy-

<sup>11</sup> Oficjalna nazwa, którą nosiło to środowisko, brzmiała: Gdańskie Towarzystwo Społeczno-Gospodarcze „Kongres Liberałów” i skupione było wokół znanych, gdańskich opozycjonistów: Jana Krzysztofa Bieleckiego, Janusza Lewandowskiego, Donalda Tuska i Jacka Merkla.

<sup>12</sup> Jako szef rządu D. Tusk podejmował otwarcie działania zmierzające do udowodnienia opinii publicznej, że rola premiera w systemie parlamentarno-gabinetowym jest ważniejsza od roli, jaką ma w Polsce do odegrania prezydent. Powyższą tezę najlepiej obrazuje słynna wypowiedź D. Tuska o prezydencie, jako „strażniku pałacowego żyrandola”, która miała na celu zdeprecjonowanie tej funkcji.

niku połączenia KLD z Unią Demokratyczną i utworzenia jednej partii o nazwie Unia Wolności<sup>13</sup>.

Unia Demokratyczna nie była od samego początku swojego istnienia postrzegana jako partia o wyraźnym obliczu liberalnym. Powodem takiej interpretacji było zapewne funkcjonowanie pierwotnie w partii dwóch nurtów: Frakcji Społeczno-Gospodarczej oraz Forum Prawicy Demokratycznej o wyraźnie chadeckim i konserwatywnym zabarwieniu ideowym. Unia Demokratyczna została powołana jako jednolite ugrupowanie po wyborach prezydenckich w 1990 roku przez wywodzące się z NSZZ „Solidarność” środowiska, wspierające kandydaturę premiera Tadeusza Mazowieckiego, który przegrał w pierwszej turze z Lechem Wałęsą i Stanem Tymińskim. Trzon organizacyjny stworzyły struktury komitetu wyborczego byłego premiera, do których dołączyły: Forum Prawicy Demokratycznej oraz Ruch Obywatelski Akcja Demokratyczna. Przewodniczącym ugrupowania został T. Mazowiecki, który po przegranych wyborach zrezygnował ze stanowiska premiera. Funkcję tę sprawował przez cały okres działalności partii. Kongres zjednoczeniowy odbył się w maju 1991 roku. Biorąc pod uwagę osobistości życia publicznego, które zasiliły szeregi nowo powstałej partii, Unia stała się partią politycznego centrum, skupiającą polityków postsolidarnościowych o szerokim *spectrum* politycznych poglądów, od lewicowo-socjaldemokratycznych, przez socjalliberalne i chadeckie, aż po liberalno-chrześcijańskie i konserwatywne. Po kongresie wiceprzewodniczącymi partii zostali Jacek Kuroń, Władysław Frasyniuk i Aleksander Hall.

W czasach rządu H. Suchockiej doprowadzono do podpisania Konkordatu pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską, co świadczy o mocnym ograniczeniu zasad liberalizmu w sferze wartości i kultury. Liberalizm polityków Unii Demokratycznej w omawianym okresie sprowadzał się praktycznie do popierania reform wolnorynkowych firmowanych nazwiskiem i autorytetem L. Balcerowicza. Taka postawa stać się naturalnie musiała obiektem ataków ze strony innych polityków odwołujących się do zasad liberalizmu, takich jak Janusz Korwin Mikke, który zarzucał rządowi Jana Krzysztofa Bieleckiego i Hanny Suchockiej oderwanie się od pryncypiów i wyznawanie jedynie deklaratywnie liberalizmu<sup>14</sup>.

Wybory parlamentarne w 1993 roku dokonały gruntownej korekty na polskiej scenie politycznej. Wśród partii, które nie weszły do Parlamentu nowej kadencji znalazł się, m.in. Kongres Liberalno-Demokratyczny, który zdołał wprowadzić zaledwie jednego parlamentarzystę do Senatu<sup>15</sup>. W Sejmie znalazła się natomiast Unia Wolności, która zdobyła wówczas 74 mandaty poselskie i 5 senatorskich,

<sup>13</sup> Por. A. Wójcik, *Myśl polityczna ugrupowań liberalno-demokratycznych*, w: *Myśl polityczna w Polsce po 1989 roku. Wybrane nurty ideowe*, red. E. Maj, A. Wójcik, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Był nim senator Wojciech Kruk z Poznania.

i zasilila tym samym szeregi opozycji wobec rządu utworzonego przez ugrupowania postkomunistyczne, skupione w klubie parlamentarnym Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz partii Polskie Stronnictwo Ludowe. Nowo powstała w kwietniu 1994 roku partia Unia Wolności była ugrupowaniem wielonurtowym i bardzo niejednorodnym ideowo. W warstwie światopoglądowej prezentowała różne formacje ideowe: od zbliżonych do socjaldemokracji, poprzez chrześcijańskie i liberalne centrum, aż po konserwatywną prawicę. Władzom partii dało to asumpt do zdystansowania się od jej politycznego zaszeregowywania na polskiej scenie politycznej, choć formalnie nowa Unia była od roku 1996 członkiem międzynarodówki chadeckiej. Sześć lat później zmieniła jednak przynależność, klasyfikując się jako europejscy liberałowie.

W sferze gospodarki Unia deklarowała poglądy liberalne, natomiast w kwestiach obyczajowych nie zajmowała wyraźnego stanowiska. W jej szeregach przewagę mieli jednakże przeciwnicy prawa do aborcji i zwolennicy ratyfikacji konkordatu. Partia sprzeciwiała się przeprowadzeniu lustracji, choć w 1997 roku wraz z posłami PSL i Unii Pracy doprowadziła do przyjęcia pierwszej obowiązującej ustawy lustracyjnej. W Sejmie następnej kadencji partia poparła także, wspólnie z Akcją Wyborczą Solidarność i PSL, powstanie Instytutu Pamięci Narodowej. Występowała przeciwko przeprowadzaniu dekomunizacji rozumianej jako zbiorowe wykluczanie ludzi dawnej PZPR z życia publicznego. Opowiadała się ponadto za kontynuacją demokratycznej przebudowy kraju zapoczątkowanej w 1989 roku, decentralizacją państwa i ograniczeniem interwencjonizmu państwa w gospodarce. Popierała ideę podatku liniowego i reformę kodeksu pracy. Ponadto domagała się reform w służbie zdrowia zmierzających w kierunku częściowej jej prywatyzacji. Szczególny nacisk kładła na rozwój edukacji oraz integrację Polski z Unią Europejską.

Po wyborach w 1997 roku politycy Unii Wolności znaleźli się w koalicji z Akcją Wyborczą Solidarność, z którą utworzyli rząd z Jerzym Buzkiem, politykiem zwycięskiej AWS, na czele. Partia obsadziła w rządzie sześć tek ministerialnych, a sam jej przewodniczący prof. L. Balcerowicz został wicepremierem i ministrem finansów. Koalicja z AWS po dwóch i pół roku rządów rozpadła się i politycy Unii Wolności opuścili rząd J. Buzka. Powodem takiego stanu rzeczy była niespójność programowa koalicjantów, co owocowało ciągłą różnicą zdań w sprawach fundamentalnych, takich jak gospodarka, polityka społeczna, polityka historyczna. Politycy AWS, której najmocniejszy filar stanowili działacze wywodzący się ze związku zawodowego, jakim była „Solidarność”, oraz partii konserwatywno-narodowych, prezentowali w powyższych kwestiach prosocjalne stanowiska wyrastające z nauk społecznych Kościoła katolickiego, co niejednokrotnie mocno kontrastowało z liberalnym podejściem do tych problemów polityków Unii<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Por. A. Wójcik, op. cit.



Sławomir Szarejko jest zdania, że Unia Wolności była w zamyśle swoich twórców partią pivotalną i miała na trwałe zagospodarować centrum sceny politycznej<sup>17</sup>. Ta cecha okazała się dla samej partii zabójcza, bo stała się ona tworem niespójnym i narażonym na wewnętrzne konflikty, co doprowadziło w końcu do jej rozłamów i ostatecznego rozpadu<sup>18</sup>. Już w 1996 roku z partii odszedł Jan Maria Rokita reprezentujący w tym ugrupowaniu skrzydło konserwatywne, a w 2000 roku konflikt pomiędzy starszym pokoleniem działaczy a młodymi liberałami, reprezentowanymi przez Donalda Tuska doprowadził do kryzysu wewnętrznego i wystąpienia tej grupy z partii oraz utworzenia nowego ugrupowania pod nazwą Platforma Obywatelska.

Nową partię założyli trzech politycy związani z szerszym niż nurt liberalny *spectrum* politycznym: Donald Tusk – związany wcześniej z KLD i UW, Maciej Płażyński – marszałek Sejmu III kadencji, związany z AWS oraz Andrzej Olechowski – niezależny kandydat na prezydenta RP, wcześniej związany z politycznym środowiskiem prezydenta L. Wałęsy. Jednak w PO szybko znaleźli się i zaczęli dominować politycy wcześniej związani z KLD i UW, tacy jak: Janusz Lewandowski, Paweł Piskorski, Jan Rokita czy Iwona Śledzińska-Katarasińska. W stosunkowo krótkim czasie ich obecność doprowadziła do marginalizacji w partii osób o konserwatywnych poglądach. Wybory parlamentarne w 2001 roku doprowadziły do istotnego przeszerokowania w obrębie ugrupowań liberalnych. Do Sejmu IV kadencji z list PO weszło 65 posłów, natomiast nie znalazła się w nim reprezentacja samej Unii Wolności. Dopiero po wyborach rozpoczęła się praca organizacyjna, która doprowadziła do oficjalnego zarejestrowania Platformy Obywatelskiej RP jako partii politycznej<sup>19</sup>, a także do zbudowania struktur partii w terenie. Kolejne wybory w 2004 roku, tym razem do Parlamentu Europejskiego, potwierdziły status tej partii jako lidera na polskiej scenie politycznej, w wyniku których przypadło jej 15 spośród 54 mandatów.

Platforma Obywatelska opowiadała się za decentralizacją państwa poprzez wzmocnienie roli samorządów. Postulowała również m.in. odpartyjnienie i zmniejszenie Senatu, odbudowę służby cywilnej, kodyfikację prawa wyborczego, wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych do Sejmu i Senatu, bezpośrednie wybory starostów oraz zmiany przepisów dotyczące immunitetu parlamentarnego. Deklarowała także rozdzielenie stanowiska Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. W roku 2010 ogłoszono

<sup>17</sup> W tym wypadku Unia Wolności odegrała rolę tzw. „partii balansującej”, której wyjście z koalicji naruszyło i zdeorganizowało istniejący układ. Samo ulokowanie UW wewnątrz koalicji, tj. w centrum i na jednym ze skrzydeł, wymusiło budowę i pojawienie się na scenie nowych ugrupowań, jakimi stały się: Platforma Obywatelska oraz Prawo i Sprawiedliwość.

<sup>18</sup> S. Szarejko, op. cit., s. 101.

<sup>19</sup> Wcześniej PO działała jako stowarzyszenie.

również propozycje Platformy odnoszące się do zmian w Konstytucji, które zakładały m.in. zmniejszenie liczby posłów i senatorów, osłabienie prezydenckiego *veta* oraz dożywotnie stanowiska w Senacie dla byłych prezydentów wybranych w wyborach powszechnych.

W kwestiach gospodarczych Platforma opowiedziała się za umiarkowanym liberalizmem. Wyrazem tego była np. postawa partii podczas głosowania nad zwiększeniem stawki podatku PIT – PO była jedyną partią, która jednogłośnie sprzeciwiła się tej propozycji. W 2006 roku poparła ograniczenie stawek podatkowych zaproponowanych przez rząd Prawa i Sprawiedliwości do dwóch – 18 i 32%. W swoim programie partia opowiadała się również za wprowadzeniem podatku liniowego, budżetu zadaniowego oraz ograniczeniem deficytu budżetowego. Przed wejściem do Unii Europejskiej Platforma wypowiadała się również na temat korzyści płynących z jednostronnego przyjęcia waluty euro. Rząd Donalda Tuska już w 2008 roku opowiedział się za możliwie szybkim przyjęciem euro. Rozpoczął także tworzenie struktur odpowiedzialnych za ten proces, wydając rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia specjalnego komitetu rządowego koordynującego ten proces, który jednak szybko został zaniechany. Ponadto partia opowiadała się również za obniżeniem tzw. „klina podatkowego” i dokończeniem procesu prywatyzacji. Jednak zamiast postulowanych wcześniej ograniczeń w ramach polityki fiskalnej państwa wprowadzono podwyżkę stawek podatku od towarów i usług na lata 2011–2013.

W kwestiach społecznych Platforma prezentowała raczej konserwatywne stanowisko, odwołujące się do nauczania Kościoła katolickiego i w swoim programie z 2007 roku ogłosiła, że fundamentem cywilizacji Zachodu jest Dekalog, zaś zadaniem państwa jest roztropne wspieranie rodziny i tradycyjnych norm obyczajowych, służących jej trwałości i rozwojowi. Opowiedziała się również przeciwko legalizacji związków partnerskich oraz eutanazji, wyrażała opinię, że ochronie życia najbardziej służy ustawa z dnia 7 stycznia 1993 roku o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży<sup>20</sup>. Politykom tej partii zabrakło jednak zdecydowania w kwestii wypracowania jednolitego stanowiska w sprawie zapłodnienia *in vitro*.

Koncepcje polityczne KLD, UW i PO nacechowane były dążeniem do budowy państwa demokratycznego związanego z gospodarką rynkową i powiązanego ze światem Zachodu. Wartością najwyższą dla wymienionych ugrupowań była wolność człowieka, stanowiąca punkt wyjścia dla swobody i podejmowania inicjatyw w realizowaniu potrzeb jednostki i ogółu. Wyznawana zasada równości dotyczyć miała równości szans, a nie równości materialnej społeczeństwa. Ważnym wyznacznikiem dla wszystkich opisanych środowisk były deklaracje otwartości i szacunku wobec postaw ludzi o odmiennych poglądach, wyznających

<sup>20</sup> Dz.U. nr 19, poz. 96 ze zm.

inną religię, o odmiennych tradycjach kulturowych. Funkcjonowanie ustroju politycznego oparte zostało na idei decentralizacji władzy publicznej i przekazaniu jej obywatelom poprzez struktury samorządowe i organizacje pozarządowe, z uwzględnieniem zasady subsydiarności. Poglądy na sferę aktywności gospodarczej oparte zostały na wartościach liberalnych, takich jak: rynek, własność prywatna, wolna konkurencja, przy ograniczonym interwencjonizmie państwowym. Przemiany gospodarcze oparto na procesie prywatyzacji majątku państwowego, dążąc przy tym do ukształtowania stosunków własnościowych odpowiadających wymogom wolnego rynku. Kierunek polityki zagranicznej zdecydowanie zwrócony był na Zachód, do którego cywilizacyjnego dziedzictwa odwoływały się wszystkie trzy środowiska polityczne<sup>21</sup>.

Dla trzech wymienionych partii wyroki wyborców okazały się na tyle łaskawe, że wszystkie one, o czym już wspomniano wcześniej, miały szansę w praktyce sprawdzać skuteczność swoich rządów oraz, co za tym idzie, testować zasadność głoszonych idei. Najmniej czasu na tego rodzaju eksperyment miał Kongres Liberalno-Demokratyczny, który współrządził zaledwie jedenaste miesiące. O wiele dłużej trwał związek z władzą polityków Unii Demokratycznej i Unii Wolności, którzy zasiadali już w rządzie H. Suchockiej, zresztą wspólnie z politykami KLD, oraz w rządzie J. Buzka łącznie pięć lat i pięć miesięcy. W pierwszym z wymienionych rządów polityk KLD – J. Lewandowski zdołał położyć podwaliny pod swój flagowy pomysł polityczny, jakim był Program Powszechnej Prywatyzacji<sup>22</sup>, natomiast w drugim rządzie koalicyjnym politycy UW, będąc w nim mniejszym koalicjantem, zrealizowali swoje kluczowe projekty polityczne, takie jak: reforma administracyjna kraju, reforma emerytalna czy reforma ubezpieczeń zdrowotnych, choć firmowane do końca jako projekty silniejszej w parlamencie AWS. Najbardziej szczerze natomiast Polacy potraktowali Platformę Obywatelską, której oddali władzę na pełną kadencję Parlamentu. Jednak efekt rządów tej partii należy potraktować odrębnie.

### 3. Analiza realizacji wybranych obietnic wyborczych PO

Platforma Obywatelska wygrała wybory parlamentarne, które odbyły się w dniu 21 października 2007 roku, zdobywając 45,43% głosów, co dało temu ugrupowaniu 209 mandatów w Sejmie i 60 w Senacie, przed rządzącym do tej pory Prawem i Sprawiedliwością, które zdobyło 39,06% poparcia (166 mandatów w Sejmie i 39 w Senacie), Lewicą i Demokratami (11,52% poparcia, co dało 53

<sup>21</sup> A. Wójcik, op. cit., s. 217.

<sup>22</sup> Program Powszechnej Prywatyzacji realizowany był już znacznie później, bo w latach 2004–2008, czyli w czasach rządów SLD – PSL oraz AWS – UW.

mandaty w Sejmie) oraz Polskim Stronnictwem Ludowym, które znalazło się w Sejmie z wynikiem 6,74%, zdobywając 31 mandatów. Zwycięskie ugrupowanie zawiązało koalicję rządową z Polskim Stronnictwem Ludowym, które otrzymało w rządzie trzy resorty, tj. rolnictwa, pracy i polityki społecznej oraz gospodarki. Na czele rządu stanął lider Platformy Obywatelskiej, jednocześnie szef tego ugrupowania – D. Tusk. W dniu 23 listopada 2007 roku premier wygłosił w Sejmie swoje *exposé*, a dzień później uzyskał *voctum* zaufania, co gwarantowała mu koalicyjna większość w parlamencie<sup>23</sup>. W swoim długim wystąpieniu premier rozwinął tezy dziesięciu obietnic wyborczych, które jako lider partii kroczącej do zwycięstwa uroczystie podpisał w czasie kampanii wyborczej, a były to następujące obietnice: 1) przyspieszenia i wykorzystania wzrostu gospodarczego; 2) radykalnego podniesienia płac dla budżetówki; 3) zwiększenia emerytur i rent; 4) wybudowania nowoczesnej sieci autostrad, dróg ekspresowych, mostów i obwodnic; 5) zagwarantowania bezpłatnego dostępu do opieki medycznej i likwidacji Narodowego Funduszu Zdrowia; 5) uproszczenia podatków – wprowadzenia podatku liniowego z ulgą prorodzinną, zlikwidowania ponad 200 opłat urzędowych; 6) przyspieszenia budowy stadionów na Euro 2012; 7) szybkiego wypełnienia misji wojskowej w Iraku; 8) sprawienia, że Polacy z emigracji będą chcieli wracać do domu i inwestować w Polsce; 9) podniesienia poziomu edukacji i upowszechnienia Internetu; 10) podjęcia rzeczywistej walki z korupcją. Oprócz wyżej wymienionych obietnic wyborczych, D. Tusk zawarł w swoim wystąpieniu także dodatkowe obietnice, o których w czasie kampanii zarówno on, jak i pozostali liderzy PO nie wspominali.

Ekspert Instytutu Sobieskiego w Warszawie Jan Filip Staniłko sporządził w 2010 roku zestawienie, z którego wynika, że podczas wspomnianego *exposé* premier Donald Tusk złożył na ręce posłów aż 194 obietnice. Jak podaje sam autor, obietnice zostały przez niego pogrupowane według działów administracji państwowej tak, aby została jasno wskazana odpowiedzialność konkretnych ministrów za ich realizację<sup>24</sup>. Wyszczególnione obszary życia zarządzane przez administrację publiczną, gdzie zapowiedziane zostały zmiany to: administracja publiczna, budżet, finanse publiczne, gospodarka, gospodarka wodna, instytucje finansowe, informatyzacja, kultura fizyczna i sport, łączność, nauka, obrona narodowa, oświata i wychowanie, praca, rolnictwo, rozwój wsi, rozwój regionalny, rynki rolne, Skarb Państwa, sprawiedliwość, szkolnictwo wyższe, transport, turystyka, środowisko, sprawy rodziny, sprawy wewnętrzne, zabezpieczenie społeczne, sprawy zagraniczne oraz zdrowie.

<sup>23</sup> Stenogram wystąpienia Donalda Tuska z dnia 23 listopada 2007 roku, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/\\$file/2\\_a\\_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/$file/2_a_ksiazka.pdf) [30.09.2011].

<sup>24</sup> Na podstawie: <http://blogpress.pl/node/2820> [30.09.2011].

Zapowiedzi zmian pojawiały się wielokrotnie we wprowadzeniu premiera do *exposé*, nadając m.in. taki ton jego wypowiedzi: „Ja dzisiaj jestem w tym miejscu i mówię do państwa dlatego, że ponad 16 milionów Polaków 21 października zdecydowało się zagłosować i dało Polsce, dało naszej ojczyźnie szansę na dobrą zmianę”<sup>25</sup>. Nieco dalej D. Tusk ponownie zapowiada zmiany, które mają nastąpić: „Nisko kłaniając się Polakom, chcę powiedzieć: serdeczne dzięki za to, że sobie nawzajem daliśmy tę wielką szansę. Ja wierzę, że przed nami jest wielka szansa na dobrą zmianę”<sup>26</sup>. Po raz kolejny zmiany zapowiedziane zostały w ten sposób: „Mam osobistą satysfakcję, że potrafiłem [...] przekonać Sejm poprzedniej kadencji, i także polską opinię publiczną, że warto znowu zaufać ludziom, i że ta szansa na dobrą zmianę, na nowy rząd – a tego Polacy chcieli – okazała się prawdziwa właśnie dlatego, że wszyscy, jak tu jesteśmy, zdecydowaliśmy się na wcześniejsze wybory, że zaufaliśmy ludziom”<sup>27</sup>. Warto zwrócić uwagę na dwa aspekty powyższych wypowiedzi, mianowicie na odwołanie się do opinii publicznej, o której będzie jeszcze mowa w niniejszym artykule oraz na to, że pomimo wzniesłego, niemal patetycznego stylu wypowiedzi premiera, wyraźnie widoczny jest element autokontroli, który wyraża się w słowie: „szansa”. Choć w dalszej części wystąpienia padnie wiele konkretnych zapowiedzi zmian, które miałyby zajść w ciągu czteroletniej kadencji parlamentu, to jednak na tym etapie D. Tusk widział jedynie „szansę” na ich przeprowadzenie, co może świadczyć o ostrożności polityka.

Inny ton pojawił się jednak w dalszej części wystąpienia, w której premier przypomniał, że w trakcie kampanii wyborczej przekonywał rodaków, iż uda się Polsce dogonić najbardziej rozwinięte kraje świata: „mówiłem z pełnym przekonaniem, to nie był chwyt propagandowy. Wiem, że my, Polacy, możemy tego dokonać. I wiem, że nie wszyscy odnajdują w sobie wiarę w to, że Polacy mogą tego dokonać. Mam nadzieję, że te słowa, które wypowiem, i mam nadzieję, że praktyka naszego rządu przekona tych wątpiących w to, że Polacy są zdolni do takiego skoku, że uwierzą w siły własnego narodu. Ja wierzę”<sup>28</sup>. W podobnym duchu utrzymana została dalsza część wypowiedzi, gdzie konsekwentnie do samego końca Prezes Rady Ministrów wyliczał problemy występujące w kraju, które są do załatwienia, używając, zazwyczaj, podczas składania deklaracji trybu dokonanego w czasie przyszłym, typu: „opracujemy i przedstawimy Wysokiej Izbie projekty zmian systemowych wspierających przedsiębiorczość” albo: „W ciągu pierwszego półrocza przyjmujemy i ogłosimy czteroletni program prywatyzacji i ustalimy precyzyjnie wykaz spółek, które nie podlegając

<sup>25</sup> Na podstawie: [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/\\$file/2\\_a\\_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/$file/2_a_ksiazka.pdf) [30.09.2011].

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Ibidem.

prywatyzacji, zostaną przekazane samorządowi, a także wykaz tych spółek, które państwo uzna za strategiczne, a więc niepodlegające prywatyzacji” lub: „Grupę PKP czekają kolejne lata realizacji przyjętej strategii. Rozwiążemy problemy Przewozów Regionalnych. Mój rząd w trybie pilnym zakończy również prace nad studium kolei dużych prędkości, aby jeszcze w tej kadencji z fazy studium wejść w fazę realizacji”<sup>29</sup>.

Wśród obietnic dotyczących zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej premier obiecał, że m.in. nastąpi: wprowadzenie jawnego i otwartego naboru do władz agencji rządowych i urzędów centralnych; ograniczenie kompetencji wojewodów na rzecz zarządów województw; dokończenie reformy administracji publicznej – decentralizacja, obniżenie kosztów i uproszczenie struktury administracji wojewódzkiej, zmiany zasad funkcjonowania administracji publicznej w celu umożliwienia jej efektywnego wykorzystania nowoczesnych technologii informatycznych, likwidacji części dokumentów identyfikacyjnych, m.in. poprzez wprowadzenie e-dowodu osobistego, udostępnienie obywatelom i instytucjom publicznym danych z podstawowych rejestrów publicznych drogą elektroniczną; comiesięczne przedstawianie sejmowi i obywatelom informacji o postępach na drodze likwidacji przywilejów władzy; eliminacja zbędnych finansowych i instytucjonalnych przywilejów władzy – idea taniego państwa, obcinanie „bizantyjskich” kosztów władzy, wzrost płac pracowników sektora publicznego. Miała również nastąpić zmiana regulacji prawnych dotyczących zagospodarowania przestrzennego, ułatwienie inwestycji budowlanych, odbiurokratyzowanie, uproszczenie i skrócenie procesu budowy inwestycji mieszkaniowych, stworzenie warunków funkcjonowania rynku nieruchomości, dzięki którym spadną ceny nieruchomości.

Spośród trzynastu wyżej wymienionych zapowiedzi zmian rządowi PO – PSL udało się wprowadzić praktycznie tylko jedną, tj. ograniczyć kompetencje wojewodów na rzecz zarządów województw, poprzez zmianę ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>30</sup>, a także poprzez inne ustawy kompetencyjne, na mocy których systematycznie przekazywano jednostkom samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego kompetencje, zarezerwowane dotychczas dla administracji rządowej w terenie. Był to jednak długi proces zapoczątkowany już w 1999 roku, który wymuszony został przeprowadzoną w Polsce w tym czasie reformą administracji publicznej oraz dostosowywaniem prawa krajowego do norm prawa wspólnotowego.

Wśród obietnic złożonych w takich obszarach aktywności aparatu państwowego, jak budżet i finanse publiczne, premier D. Tusk wymienił: odporność na naciski zorganizowanych grup zawodowych w kwestiach płacowych; obniżenie

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Dz.U. nr 31, poz. 206 ze zm.

kosztów obsługi długu publicznego, obniżenie tempa przyrostu długu publicznego, doprowadzenie budżetu w ciągu kilku lat do stanu bliskiego równowagi, zmniejszenie deficytu budżetowego w większym stopniu, niż planował to poprzedni rząd, uchwalenie budżetu na 2008 roku w ściśle określonym terminie, przeznaczenie części przychodów z prywatyzacji na istotne cele dla obywateli, w szczególności na fundusz rezerwy demograficznej, rozważne, odpowiedzialne zwiększenia wydatków w sferze publicznej, radykalne uproszczenie prawa podatkowego, radykalne uproszczenie trybu poboru składek ZUS, stopniowe obniżanie podatków i innych danin publicznych, przekazywanie samorządom terytorialnym środków materialnych adekwatnych do powierzonych im zadań oraz abolicja podatkowa dla Polaków pracujących za granicą.

W tej grupie obietnic na uwagę zasługują szczególnie te, które dotyczą obniżania podatków, kosztów długu publicznego, a także zwiększania wydatków w sferze publicznej czy przekazywania samorządom środków w wysokości adekwatnej do powierzanych im zadań. Oczywiście, są to te złożone zapewnienia, które nie dość, że nie doczekały się realizacji, to jeszcze w przypadku owych sfer aktywności administracji rządowej nastąpił wyraźny regres, tłumaczony najczęściej przez członków gabinetu D. Tuska światowym kryzysem gospodarczym, na który rząd nie miał wpływu.

Obietnice z zakresu aktywności rządu w sferze gospodarki brzmią jeszcze bardziej ambitnie, ale wynikają wprost z tego programu gospodarczego Platformy Obywatelskiej. Niestety, żaden z poniższych planów nie został zrealizowany, a były to: stworzenie najlepszych z możliwych okoliczności dla wzrostu gospodarczego, rozwój gospodarki opartej na wiedzy, eliminacja barier utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej, opracowanie i przedstawienie sejmowi do końca 2008 roku projektów zmian systemowych wspierających przedsiębiorczość, radykalne uproszczenia prawa gospodarczego, wprowadzenie zasady „jednego okienka” przy zakładaniu firmy, zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego, kontynuacja działań na rzecz budowy polsko-litewskiego mostu elektroenergetycznego, zwiększenie roli systemu partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji i finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych, kontynuacja działań poprzedniego rządu na rzecz dywersyfikacji dostaw nośników energii, również w wymiarze międzynarodowym, wykorzystanie potencjału i możliwości rolnictwa do poprawy bilansu energetycznego Polski, stworzenie przez rząd warunków do zwiększenia produkcji energii ze źródeł odnawialnych, ułatwienie reemigrantom pozyskiwania środków na własną działalność gospodarczą, działania na rzecz budowy nowoczesnych miast wiedzy, parków technologicznych i inkubatorów przedsiębiorczości, realizacja inwestycji infrastrukturalnych pozwalających na rozwój polskich portów, opracowanie strategii gospodarki wodnej, jak również przygotowanie Polski do bezpiecznego dla gospodarki i jak najbardziej korzystnego dla obywateli przyjęcia waluty euro.

Warto zwrócić uwagę na problemy dotyczące bezpieczeństwa energetycznego Polski, które pod koniec 2011 roku w sposób dobitny przemówiły do polskiej opinii publicznej za sprawą uruchomienia na początku listopada tego roku, realizowanego od kilku lat projektu „Nord Stream”, który połączył gazowym terminalem, przeprowadzonym po dnie Morza Bałtyckiego, Rosję z Niemcami, a co za tym idzie, również z innymi krajami Europy Zachodniej, z pominięciem Polski. Trudno również uznać za działania na rzecz dywersyfikacji dostaw gazu umowę z Rosją z 2010 roku, podpisaną przez Waldemara Pawlaka, wicepremiera i ministra gospodarki w rządzie D. Tuska, na mocy której strona Polska zobowiązała się do odbioru gazu z Rosji do 2022 roku, tranzytu gazu przez Polskę do 2019 roku oraz zwiększenia odbioru dostaw gazu z Rosji o dwa miliardy metrów sześciennych rocznie.

Zapewnienia zmian w zakresie oświaty i edukacji oraz rynku pracy dotyczyły: większych środków budżetowych na edukację, upowszechnienia edukacji przedszkolnej, zwłaszcza na terenach wiejskich, wprowadzenia systemu powszechnego diagnozowania uzdolnień i potencjału dzieci kończących szkoły podstawowe, włączenia organizacji pracodawców do procesu kształtowania koncepcji kształcenia zawodowego i ustawicznego, zwiększenia kompetencji samorządów lokalnych w zakresie edukacji i decentralizacji finansowania edukacji, wprowadzenia bonu edukacyjnego po pozytywnie zakończonych konsultacjach społecznych, umożliwienia rodzicom decydowania o tym, w jaki sposób wydać pieniądze na edukację ich dzieci, podniesienia zarobków nauczycieli, zmiany karty nauczyciela od 2008 roku w sposób pozwalający na ustalenie w budżecie państwa odrębnej kwoty bazowej dla nauczycieli (wyższej niż w 2007 roku), przedstawienia propozycji zmian systemowych w zakresie uposażeń nauczycieli w dłuższej perspektywie, zmiany systemu edukacji (m.in. lepsze dopasowanie go do oczekiwań gospodarki), umożliwiania reemigrantom korzystania z edukacji uzupełniającej, stanowczej walki z naruszaniem praw pracowniczych, obniżenia do 2012 roku bezrobocia do poziomu nie wyższego niż średnia europejska, tworzenia warunków dla wzrostu wskaźnika zatrudnienia, stworzenia systemu zachęt do powrotu dla czasowych emigrantów, stworzenia sieci elektronicznego doradztwa i pośrednictwa pracy oraz aktywizacji zawodowej osób, które ukończyły 50 lat, z wykorzystaniem środków unijnych.

Sfera edukacji i oświaty stanowiła dla rządu D. Tuska pole eksperymentów i decyzji, o których akurat premier nie wspomniał w swoim wystąpieniu przed posłami w dniu 23 listopada 2007 roku. Do najdalej idących zmian zaliczyć należy obniżenie wieku szkolnego dla dzieci rozpoczynających edukację na poziomie podstawowym (pięć i sześć lat dla tzw. „zerówkowiczów” i „pierwszoklasistów”) oraz wprowadzenie odpłatności za ponadlimitowe godziny spędzone przez dzieci w przedszkolach. Na rynku pracy natomiast nie stworzono żadnego systemu zachęt do powrotu dla Polaków przebywających na emigracji zarobkowej w Europie



Zachodniej, w tym szczególnie w Anglii i Irlandii, co mocno kontrastowało ze sloganem używanym przez D. Tuska w czasie kampanii wyborczej o tzw. irlandzkim cudzie, mającym obrazować rychły skok gospodarczy Polski i stworzenie tym samym możliwości powrotu do ojczyzny Polaków zarabiających w wymienionych krajach.

W zakresie działań na rzecz Skarbu Państwa rząd złożył obietnice racjonalnego ograniczenia listy przedsiębiorstw uznawanych za strategiczne, radykalnego przyspieszenia prywatyzacji, wprowadzenia jawnego i otwartego naboru do rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa i wyboru członków zarządów spółek w drodze konkursów, przyjęcia i ogłoszenia czteroletniego programu prywatyzacji w ciągu pierwszego półrocza pracy rządu, precyzyjnego ustalenia w ciągu pierwszego półrocza pracy rządu wykazu spółek, które nie podlegają prywatyzacji i które zostaną przekazane samorządowi.

Prywatyzacja w wykonaniu rządu Donalda Tuska i podległego mu Ministerstwa Skarbu Państwa, kierowanego przez szefa resortu Aleksandra Grada, w ciągu minionej kadencji zapadła w pamięć opinii publicznej nie z powodu realizacji powyższych obietnic, a jedynie z powodu nieudanej sprzedaży polskich stoczni nieistniejącemu konsorcjum z Kataru. Tak prowadzonego procesu prywatyzacyjnego nie odnotowano dotąd w żadnym innym przypadku i w żadnym innym kraju. Odpowiedzialnego za powyższą transakcję i podawanie nieprawdy o rzekomych kontrahentach ministra nie spotkały, pomimo zapowiedzi, żadne konsekwencje ze strony premiera.

Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości i szkolnictwa wyższego miało natomiast zostać zreformowane m.in. poprzez usprawnienie sądownictwa gospodarczego, realne skrócenie okresu sądowego egzekwowania należności, przygotowanie harmonogramu skutecznego przeciwdziałania korupcji, a działania antykorupcyjne miały być realne, nie medialne. Nastąpić miało również rozdzielenie funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, zastąpienie czterech szczebli prokuratury jednym, kompleksowe przeprowadzenie reformy prawa karno-materiałnego, procesowego i wykonawczego. Miał zostać rozwiązany problem przeludnienia zakładów karnych oraz ustalony jednolity model aplikacji przygotowującej do zawodów prawniczych. Miało również nastąpić zwiększenie autonomii i konkurencyjności uczelni, również niepaństwowych, jak i zmiana sposobu finansowania szkolnictwa wyższego, zwiększenie konkurencji między studentami i między młodymi pracownikami naukowymi.

Z powyższych obietnic dotyczących wymiaru sprawiedliwości przeprowadzone zostało rozdzielenie funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, co jednak nie pociągnęło za sobą likwidacji czterech szczebli prokuratury. Nie rozwiązano również problemu przeludnienia zakładów karnych, nie przygotowano skutecznego programu przeciwdziałania korupcji, pomimo ustanowionej dodatkowo w rządzie funkcji pełnomocnika ds. przeciwdziałaniu

korupcji w randze sekretarza stanu. Symbolem nieskuteczności w walce z korupcją w szeregach PO pozostaje tzw. afera hazardowa, w którą uwikłani byli prominentni przedstawiciele partii, na czele z ówczesnym szefem Klubu Parlamentarnego PO Zbigniewem Chlebowskim i skarbnikiem partii oraz ministrem sportu w jednej osobie Mirosławem Drzewieckim. Powyższej afery nigdy nie wyjaśniono, a to za sprawą nieskuteczności działań sejmowej komisji śledczej, powołanej do wyjaśnienia tej sprawy, której pracami kierował poseł Platformy Mirosław Sekuła. Zapowiedzi zmian w sposobie finansowania szkolnictwa wyższego i zwiększenia konkurencji między naukowcami i studentami zaowocowały zmianami do ustawy z dnia 27 lipca 2005 roku Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>31</sup>, które już na etapie uzgodnień i konsultacji wywołały wielkie poruszenie w środowiskach akademickich. Efekty wprowadzonych zmian zweryfikuje praktyka stosowania nowych przepisów<sup>32</sup>.

Najwięcej jednak kontrowersji i emocji wzbudziły efekty realizacji złożonych przez premiera zapowiedzi zmian w transporcie i drogownictwie, ochronie zdrowia oraz zabezpieczeniu społecznym. W tych trzech dziedzinach rząd nie tylko nie zrealizował złożonych obietnic, ale wprowadził zmiany powodujące odwrotne do zamierzonych skutki. Zmiany w transporcie miały objąć m.in.: rozwiązanie problemów związanych z funkcjonowaniem spółki PKP Przewozy Regionalne, rozpoczęcie w zaczynającej się w 2007 roku kadencji Sejmu RP fazy realizacji inwestycji na kolei dużych prędkości, poprawę funkcjonowania kolei m.in. poprzez modernizację infrastruktury kolejowej, realizację prawa do czystych dworców i punktualnych połączeń kolejowych, poprawę warunków konkurencji kolejowego transportu towarowego w stosunku do innych środków transportu, realizację dotychczasowej strategii restrukturyzacji grupy Polskie Koleje Państwowe, eliminację barier prawnych i proceduralnych utrudniających prowadzenie liniowych inwestycji infrastrukturalnych, przygotowanie nowych inwestycji infrastrukturalnych, innych niż dotychczas zaplanowane i realizowane, oraz poprawę wykorzystania środków przeznaczanych na inwestycje infrastrukturalne.

Podjęte w czasie czterech lat działania rządów postanowienia, zmierzające do wprowadzenia zmian w organizacji zarządzania oraz funkcjonowania transportu kolejowego, nie przyniosły zamierzonych skutków i – jakby tego było mało – pogłębiły chaos panujący na kolei. Nie rozpoczęto ponadto żadnych działań skutkujących poprawą infrastruktury kolejowej.

Również stan infrastruktury drogowej w kraju nie uległ radykalnej poprawie. Krajowy program budowy dróg ekspresowych i autostrad, który powstał ponad dekadę wcześniej, zakłada, że w Polsce ma powstać około 7300 km dróg eks-

<sup>31</sup> Dz.U. nr 164, poz. 1365 ze zm.

<sup>32</sup> Przedmiotowe zmiany weszły w życie w dniu 1 października 2011 roku.

presowych, tymczasem w sierpniu 2011 roku oddanych do użytku zostało około 1700 km takich dróg (w tym zaledwie 900 km autostrad, których docelowo ma być 2000 km). Obrazu porażki rządu PO – PSL dopełnił fakt zejścia z budowy autostrady wyłonionego wcześniej w przetargu do wykonania tego zadania chińskiego konsorcjum, które – jak się okazało później – wyłonione zostało ze względu na zaoferowaną najniższą cenę, jednak ów wykonawca nie legitymował się żadnym doświadczeniem w budowie tego typu połączeń drogowych stosowanych w Europie.

W zakresie ochrony zdrowia okres rządów Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego miała przynieść znaczącą poprawę, po niespokojnym okresie protestów i strajków w czasach rządów Prawa i Sprawiedliwości. Dlatego też premier D. Tusk obiecał poprawę w zakresie realnej dostępności świadczeń zdrowotnych, skrócenia okresów oczekiwania na porady i zabiegi lekarskie, zrównania szans na uzyskanie kontraktów publicznych i niepublicznych placówek ochrony zdrowia, podniesienia wynagrodzeń pracowników ochrony zdrowia do godziwego poziomu, wzrostu wynagrodzeń lekarzy i pielęgniarek, w szczególności wynagrodzeń stażystów i rezydentów oraz personelu medycznego, przekształcenia publicznych placówek ochrony zdrowia w spółki prawa handlowego, dokończenia procesu restrukturyzacji publicznych placówek ochrony zdrowia, restrukturyzacji finansowej długów szpitali, które wykonały programy naprawcze i zachowują bieżącą równowagę finansową, restrukturyzacji sieci szpitali, zmiany systemu ubezpieczenia zdrowotnego – podzielenie narodowego funduszu zdrowia na konkurujące ze sobą instytucje, ustalenia ceny podstawowych świadczeń zdrowotnych przysługujących ubezpieczonemu, utworzenia urzędu nadzoru ubezpieczeń zdrowotnych, stworzenia możliwości korzystania z dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych, reformy systemu refundacji leków, dokonywania co kwartał przeglądu listy leków refundowanych, a także ułatwienia otwierania specjalizacji i uproszczenia zasad ich uzyskiwania oraz modyfikacji lekarskiego egzaminu podyplomowego.

Brak efektów zmian we wszystkich wymienionych zakresach funkcjonowania służby zdrowia tłumaczone było początkowo niechęcią do ich wdrożenia ze strony prezydenta Lecha Kaczyńskiego, który istotnie zastosował *veto* wobec ustawy zezwalającej na komercjalizację publicznych szpitali, tłumacząc swoją decyzję tym, że ustawy przygotowane były wadliwie i były społecznie niesprawiedliwie oraz że powiększyłyby chaos w służbie zdrowia. Zawetowanie tej ustawy zostało potraktowane przez rząd jako wygodna wymówka do zaniechania dalszego reformowania służby zdrowia, co było tłumaczone przez minister zdrowia Ewę Kopacz brakiem możliwości działania ze względu na utrudnienia ze strony prezydenta. Nie wspomiano przy tej okazji o niepodjętych w ogóle działaniach w ramach złożonych wcześniej obietnic, które

mogłyby mieć kluczowe znaczenie w reformowaniu polskiego systemu opieki zdrowotnej, choćby tych w zakresie reformy systemu ubezpieczeń mogących usprawnić finansowanie świadczeń zdrowotnych i wprowadzić do systemu więcej pieniędzy.

W ramach zabezpieczenia społecznego D. Tusk zobowiązał się m.in. do prowadzenia polityki społecznej na podstawie spójnej, całościowej, długoterminowej strategii racjonalizacji wydatków na pomoc społeczną, umożliwienia wszechstronnego uzupełniania i poszerzania kwalifikacji osób, które ukończyły 50 lat, zmiany zasad przechodzenia na wcześniejsze emerytury oraz wprowadzenia transparentnych przepisów ogólnych w tym zakresie, dokończenia reformy emerytalnej z 1999 roku, w tym: do przedstawienia projektów najważniejszych aktów prawnych po upływie stu dni działania rządu, a wszystkich pozostałych niezbędnych aktów prawnych do połowy 2008 roku, sprawnej wypłaty pierwszych emerytur z nowego systemu przez sieć zakładów emerytalnych do 1 stycznia 2009 roku oraz reformy zabezpieczenia emerytalno-rentowego i zdrowotnego rolników, a także osób zatrudnionych w rolnictwie.

Analogicznie do wszystkich wcześniej omawianych obszarów znacząca większość problemów do rozwiązania w polityce społecznej nie została w ogóle podjęta. Jako symbol rządów PO – PSL do historii przechodzi zmiana wprowadzona w systemie ubezpieczeń emerytalnych, polegająca na przeniesieniu części składki emerytalnej z kont osób ubezpieczonych w otwartych funduszach emerytalnych do specjalnie utworzonego konta w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Działanie to było, jak stwierdziło wielu ekspertów i polityków opozycji, elementem ratowania finansów publicznych przez ministra finansów Jacka Rostowskiego, któremu wspomniane kręgi zarzucały stosowanie w obrębie budżetu państwa tzw. kreatywnej księgowości<sup>33</sup>. Na uwagę zasługuje również zapowiedź zreformowania systemu zabezpieczenia emerytalno-rentowego rolników, które zostało zarzucone przez Platformę po pierwszym konflikcie z koalicjantem – Polskim Stronnictwem Ludowym.

Reasumując, większość ze złożonych przez premiera D. Tuska obietnic nie została w ogóle przyjęta do realizacji, ani w toku prac uzgodnieniowych na forum Rady Ministrów, ani jako inicjatywa posłów rządzącej koalicji. Z dziesięciu obietnic złożonych przez kroczącego po władzę w październiku 2007 roku lidera opozycji D. Tuska późniejszy rząd pod jego kierownictwem zrealizował jedynie dwie: doprowadził do wyprowadzenia polskich żołnierzy z Iraku<sup>34</sup> oraz doprowadził do wybudowania czterech stadionów na organizowane przez Polskę i Ukrainę Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej Euro 2012. Na docenienie

<sup>33</sup> Na podstawie: <http://www.amerbroker.com/?go=content&action=show&id=245> [30.09.2011].

<sup>34</sup> Polska misja wojskowa w Iraku została oficjalnie zakończona 29 października 2008 roku, tj. pięć lat po jej rozpoczęciu w 2003 roku.

zasługuje z pewnością realizacja programu budowy boisk „Orlik 2012”, jednak trudno to zadanie uznać za element strategicznego planu reformy kraju.

## **4. Co wspólnego ma „kielbasa” z kulturą?**

Sytuacja opisana w rozdziale drugim niniejszego artykułu stanowić może przyczynek do przemyśleń na temat mechanizmów, które legły u podstaw takiego, a nie innego zachowania elit politycznych, a także do analizy postaw wyborców, którzy – pomimo ewidentnego zaniechania ze strony predestynowanych do sprawowania władzy polityków, widocznych „gołym okiem” zaniedbań, niedostatków, a nawet skandali w sferze publicznej – zdecydowali się losy swojego kraju po raz kolejny powierzyć tym samym politykom. Z pewnością zarówno jeden, jak i drugi aspekt problemu jest niezmiernie istotny oraz ciekawy, jednak nie udało się ani jednego, ani drugiego przedstawić bez rzetelnej analizy problemów, pogłębionej badaniami zachowań obu występujących na tej scenie „aktorów”, przeprowadzonymi tu i w tym czasie, tzn. w powiązaniu z konkretnymi uwarunkowaniami politycznymi (a może nawet geopolitycznymi) występującymi w latach 2007-2011.

### **4.1. Ile kosztuje „kielbasa wyborcza”?**

Kampania wyborcza to czas, w którym wokół polityków ubiegających się o poparcie elektoratów koncentruje się uwaga opinii publicznej. Partiom politycznym bądź osobom polityków towarzyszy zainteresowanie zarówno ze strony szerokich mas wyborców, publicystów, jak i różnych grup lobbystycznych wpływowych interesów, a nawet grup towarzyskich. Dla nich władza zdobyta przez dane ugrupowanie lub danego polityka jest wartością niezwykle cenną ze względu na potencjalną możliwość realizacji określonych oczekiwań czy też podejmowania konkretnych działań w celu wyegzekwowania pożądaných rozwiązań. Z perspektywy wpływowych grup interesów zatem nie można decyzji o wyborze powierzyć elektoratowi, który ma co prawda odpowiednią moc sprawczą, żeby dokonać wyboru, ale jest w swej masie podmiotem zbyt nieobliczalnym, by można mu do końca zaufać. Dlatego też, zdaniem Tadeusza Bodio, mamy do czynienia z komercjalizacją polityki, władzą traktowaną jako przedmiot transakcji, czyli polityki bez ideologii. Politycy licytują władzę, prześcigają się w coraz bardziej odległych od potrzeb obywateli i państwa „ofertach handlowych”, zabiegają o reklamę swoich produktów, zgodnie z zasadą: „nie ważne co, byle dość często pokazać”. Większym problemem staje się pozyskanie środków na prezentację programu, niż na stworzenie takiego, który miałby wyborców przekonać.

Bardziej dba się o formę niż o treść i tym samym polityka wyrywana jest z objęć demokracji. Nieubłaganie za to wpada w ręce ekonomii<sup>35</sup>.

Edmundowi Mokrzyckiemu polska scena polityczna jawi się jako składnik trzech elementów: „(1) silnej klasy politycznej, (2) politycznie słabego i bezradnego społeczeństwa *tourt court* (społeczeństwa obywatelskiego) oraz (3) silnych, agresywnych grup politycznego nacisku. Gra polityczna jest *de facto* grą pomiędzy dwoma partnerami: (1) i (3). [...] Podstawowe znaczenie ma jednak fakt uprzywilejowanego, pozakonstytucyjnego dostępu do władzy grup nacisku”<sup>36</sup>. Musi to być jednak, podążając za myślą E. Mokrzyckiego, tak umiejętnie przeprowadzona gra, po której społeczeństwu biorącemu udział w akcie elekcji pozostanie poczucie dokonanego dzieła wyboru. Sama gra jest przy okazji umową zawartą pomiędzy stronami, zawierającą jednak ten nietypowy aspekt, że nie daje żadnych gwarancji ze strony tych, którzy władzę polityczną zamieniają w wyniku wyborów we władzę zinstytucjonalizowaną, ponieważ wybór dokonany nie może być cofnięty, co dodatkowo wzmacnia poczucie bezkarności i wzmacnia podaż tzw. kiełbasy wyborczej<sup>37</sup>. Współcześni są zatem niejako skazani na obietnice składane w kampanii wyborczej, jednak konsekwencje zaniechania w tej materii szybko zostają przykryte kolejną warstwą niespełnionych zobowiązań i politycznych pomysłów zagospodarowania przestrzeni publicznej<sup>38</sup>.

W publicystyce i w języku potocznym pojęcie kiełbasy wyborczej pojawiło się jako określenie praktyki politycznej. Oznacza ono populistyczne formy zdobywania poparcia w wyborach i jest narzędziem stosowanym przez wszystkie partie, oczywiście ze zmiennym natężeniem. Termin ten jest związany temporalnie z okresem wyborów ze względu na kumulację obietnic z jednej strony oraz z kumulacją oczekiwań z drugiej strony. Jednak stosowanie obietnic w formie „kiełbasy wyborczej” prowadzone jest nieprzerwanie przez całą kadencję danego ciała przedstawicielskiego (parlamentu, samorządu) i wynika z dalekosiężnych planów ugrupowania, które chce utrzymać bądź zdobyć władzę.

Grupą najbardziej podatną na manipulację wyborczą jest najbiedniejsza, a także najliczniejsza część elektoratu, oczekująca od pretendentów do władzy jak najszybszego zaspokojenia podstawowych potrzeb. Nie oznacza to jednak, że bogaci i nasycony wyborcy nie ulegają tej manipulacji. Wszystko jest tu kwestią

<sup>35</sup> T. Bodio, *Polityka jako sztuka bycia wybranym*, w: *Polska scena polityczna. Kampanie wyborcze*, red. E. Pietrzyk-Zieniewicz, „Studia Politologiczne” 2002, vol. 6, s. 47–55.

<sup>36</sup> E. Mokrzycki, *Demokracja „negocjacyjna”*, w: *Utracona dynamika? O niedojrzałości polskiej demokracji*, red. E. Mokrzycki, A. Rychard, A. Zybertowicz, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2002, s. 142–143.

<sup>37</sup> M. Lasocki, *Między obietnicą, a dobrem wspólnym*, w: *Przed wyborami. Konflikty, strategie, nadzieje*, op. cit., s. 110.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 112.

konkretnych potrzeb, czasu i oczekiwań oraz właściwego odniesienia się do powyższych kwestii przez samych polityków.

Stosowanie „kielbasy wyborczej” jako sposobu na zdobycie lub utrzymanie władzy niesie w sobie pewien pierwiastek korupcyjny, ponieważ tego typu działanie zawiera wzajemny stosunek obligacyjny stron, czyli ci, którzy dają kiełbasę, oczekują w zamian poparcia w wyborach. Nie jest to zachowanie przypisane jedynie współczesnym nam politykom. Zdaniem Marka Lasockiego, można zaryzykować konstatację, że na politycznej scenie zmieniają się tylko dekoracje i aktorzy, którzy odgrywają znane role, w znanej konwencji, według znanego scenariusza. Reżyserem jest to, co nazwał Gustave Le Bon „duszą narodu” – tradycja<sup>39</sup>. M. Lasocki przytacza fragment opisu zachowań sejmikującej szlachty z XVII wieku, zwracając uwagę na uderzające podobieństwo pomiędzy zachowaniem elektorów sprzed 250 lat a dzisiejszymi praktykami z kampanii wyborczej, stosowanymi zarówno przez ubiegających się o pomyślny dla siebie wynik zachowania, jak i przez podmiot tych działań – elektorat: „Od rana dano wódki raz, drugi i trzeci [...] Z resztą obżarstwa wstrzymywano ich, aby umieli utrzymać się przy zdrowych zmysłach i władzy do roboty sejmikowej [...], gdzie się miał sejmik odprawiać, zaprowadzano nauczonych, co mają utrzymywać lub czemu mają przeszkadzać. [...] Jeżeli pryncypał utrzymał się przy swej pensji wzięwszy górę nad przeciwną partiją, nagradzał wzwyż rzezone straty swoim adherentom, bonifikował pieniędzmi, nie czyniąc w takowej nagrodzie żadnej trudności dla drugiego razu”<sup>40</sup>.

Można by się dalej zastanawiać, czym skutkuje i jakie sankcje powinny wynikać z niewywiązania się z obietnic wyborczych przez polityków w ramach tej nieformalnej umowy? O ile odpowiedź na pierwsze pytanie, przynajmniej jeżeli chodzi o jej wymiar ekonomiczno-gospodarczy, jest oczywista, bo niespełnione obietnice modernizacji państwa skutkować mogą tylko regresem, o tyle odpowiedź na drugie pytanie sprowadza się do tego, czy wiarołomnych polityków spotkają jakieś konsekwencje. Czy jedyną przewidzianą w demokracji sankcją jest nieudzielenie poparcia w następnych wyborach lekceważących swoich wyborców politykom, czy też istnieją inne sposoby wymierzenia im kary? A może należy zastanowić się, czy to właśnie oni poniosą karę, czy może karę poniesie zupełnie ktoś inny?

W tym miejscu następuje powrót do pierwszego z postawionych pytań, mianowicie pytania o społeczne skutki niewypełnionych politycznych zobowiązań. Czy działanie z perspektywy interesu partykularnego, a nie dobra wspólnego wyrządzi jakieś konkretne szkody społeczeństwu i czy szkody te będą miały

<sup>39</sup> Ibidem, s. 117.

<sup>40</sup> J. Kitowicz, *Opis obyczajów za panowania Augusta III*, Wydawnictwo Zakładu Narodowego im. Ossolińskich, Wrocław 1951, s. 474–475.

charakter wyłącznie doraźny, krótkotrwały, czy też odcisną trwale piętno na społeczeństwie obywatelskim?

## 4.2. Wybory a problem kultury politycznej

Istotą rozważanego problemu jest funkcjonowanie i skuteczność podejmowanych w ramach tego funkcjonowania działań w zakresie metod kontroli społecznej władzy. Przez pryzmat mechanizmów sprawowania władzy, jak również metod jej kontroli można prowadzić analizę poziomu kultury politycznej w systemach demokratycznych. To właśnie demokracja rozumiana jako zbiór instytucji, reguł ich funkcjonowania i korelacji ujmuje w pewną ramę sposób funkcjonowania społeczeństwa i jego elit<sup>41</sup>. Prowadzona pod tym kątem analiza może obejmować wielorakie zagadnienia i aspekty funkcjonowania społeczeństwa i odnosić się do kwestii demokratycznego sposobu sprawowania władzy, mechanizmów kontroli władzy, jawności życia publicznego oraz roli mediów w kontrolowaniu władzy i procesach komunikacji społecznej. Robert Dahl wymienia trzy kryteria, które określa jako „proceduralne minimum demokracji”, i są to: szeroko rozumiana swoboda zrzeszania się, wolność słowa i prawo do alternatywnych źródeł informacji<sup>42</sup>.

Dla amerykańskiego politologa Gabriela Almonda podstawowym wyznacznikiem demokratycznego wzoru kultury politycznej była kategoria uczestnictwa w ujęciu wielowymiarowym i odnosiła się zarówno do działań poszczególnych obywateli, jak i ich elit politycznych. W tym znaczeniu kategorią odzwierciedlającą poziom kultury politycznej w danym społeczeństwie jest interakcja, którą należy traktować jako antytezę podporządkowania, charakterystyczną dla stosunków panujących w systemach niedemokratycznych. Istotą owej interakcji jest proces wzajemnego kształtowania wzorów kultury politycznej, w którym uczestniczą obie wymienione grupy<sup>43</sup>.

Innym elementem demokratycznego stylu rządzenia jest odpowiedzialność za popełnione lub niepopełnione czyny. Jak przypominają Jan Garlicki i Artur Noga-Bogomilski, przytaczając Philippe C. Schmittera i Terry Lyn Karla: „rządzący nie zawsze muszą postępować w sposób preferowany przez obywateli, jeśli jednak w imię »racji stanu« czy nadrzędnego interesu narodowego odstępują od powszechnie akceptowanej linii politycznej, muszą odpowiadać za swe czyny w ramach ustalonych rzetelnych procedur”<sup>44</sup>. Odpowiedzialność w sprawowaniu

<sup>41</sup> J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2004, s. 105.

<sup>42</sup> R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Wydawnictwo Znak, Warszawa – Kraków 1995, s. 156–160.

<sup>43</sup> J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, op. cit., s. 109.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 109.



władzy sprowadzać się będzie do podejmowania decyzji przez rządzące elity, jednak natura demokracji nakazuje dążyć do jak największej aktywności obywatelskiej i możliwie najszerzej partycypacji społeczeństwa we władzy, prowadzącej się m.in. do wypełniania funkcji kontrolnej.

W społeczeństwie obywatelskim sam udział w wyborach czy bezpośrednio uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji nie oznacza jednak pełnej partycypacji politycznej. Również w okresie między wyborami członkom społeczeństw obywatelskich pozostają do wyboru różne formy aktywności, zrzeszania się, głoszenia swoich poglądów, agregacji interesów i celów oraz promowania i bronięcia ich. W opinii Marcina Króla, społeczeństwo obywatelskie posiada zdolność samoorganizacji, dlatego też stanowi ono: „zespół działań, które uzupełniają działania władzy publicznej i realizują cele, jakimi władza się zajmuje, lub też realizują te cele, których władza publiczna nie realizuje”<sup>45</sup>. Fundamentem społeczeństwa obywatelskiego jest aktywność w dążeniu do uczestnictwa w życiu publicznym oraz towarzysząca temu swoboda wyrażania własnych opinii.

Jednak świadoma partycypacja w życiu publicznym wymaga wiedzy na temat spraw żywotnych dla danego społeczeństwa, w tym wiedzy o bieżących sprawach politycznych oraz o funkcjonowaniu systemu politycznego. Poziom zainteresowania polityką i wiedzą na jej temat wyznacza poziom kultury politycznej danego społeczeństwa. Zdaniem J. Garlickiego i A. Nogi-Bogomilskiego, poziom zainteresowania i wiedza o sprawach dotyczących świata polityki odróżnia m.in. „kulturę uczestnictwa”, w której obywatele są zainteresowani i posiadają wiedzę na temat życia politycznego, od „kultury zaściankowej”, gdzie przedmiotem zainteresowania jest jedynie najbliższe otoczenie<sup>46</sup>. W uczestniczącym wzorze kultury politycznej wysoki poziom wiedzy możliwy jest dzięki istnieniu odpowiednich reguł i instytucji życia publicznego, które umożliwiają swobodny dostęp obywateli do niej. Są to m.in. jawność życia publicznego i wolne media. Te ostatnie odgrywają rolę alternatywnych wobec oficjalnych, tj. rządowych, źródeł informacji. Są również, wraz z opinią publiczną, instytucjami pośredniej kontroli politycznej.

Niepoślednią rolę w procesie sprawowania władzy odgrywa opinia publiczna. Jak pisze amerykański politolog John Zeller, istnieją trzy definicje opinii publicznej: opinia sondażowa – dominująca i informująca o pojawiających się tendencjach w postrzeganiu zachodzących procesów w życiu publicznym; oświecona – sytuująca się poza widoczną powierzchownością opinii sondażowej, racjonalna i mająca pełną wiedzę; trzecia – ukryta, której na co dzień nie widać, a która pojawia się przy okazji wyborów i grozi odsunięciem od władzy rządzących w danej chwili elit od władzy. Ta ostatnia stanowi największe zagrożenie i zmusza

<sup>45</sup> M. Król, *Słownik demokracji*, Prószyński i S-ka, Warszawa 1999, s. 107.

<sup>46</sup> J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, op. cit., s. 121.

rzządzających do tego, by się o nią troszczyć<sup>47</sup>. Każda opinia publiczna, bez względu na jej rodzaj i sposób typologii, stanowi przejaw działania kultury politycznej ze względu na kumulowanie i przetwarzanie przez społeczeństwo informacji o zachodzących procesach politycznych. Stopień wyrazistości i stratyfikacji opinii publicznej świadczy o poziomie kultury politycznej w danym społeczeństwie. Opinia publiczna nie funkcjonuje w społeczeństwach, w których panuje zaściankowa kultura polityczna, co wynika wprost ze słabego zainteresowania obywateli sprawami publicznymi. W społeczeństwach demokratycznych opinia publiczna pełni również dwie inne ważne funkcje; pierwsza to funkcja konsultacyjna – wykorzystywana przez rządzących, którzy za pomocą ośrodków badań rekonstruują poglądy obywateli na określony temat, a na ich podstawie podejmowane są później decyzje; druga to funkcja kontrolna – realizowana za pomocą mediów i organizacji społecznych<sup>48</sup>.

Kolejnym podmiotem spełniającym funkcję kontrolną w społeczeństwach demokratycznych, będącym jednocześnie alternatywnym źródłem informacji są niezależne media, które powinna charakteryzować niezależność od ośrodków władzy oraz sił politycznych. Tymczasem, jak stwierdził socjolog Paweł Śpiewak: „Współczesne media są liberalne. Obserwujemy to przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych, ale również we Francji. Liberalne środowiska dziennikarskie (inaczej: nie- i antyprawicowe) zazwyczaj dominują – pozycja tzw. liberalnej prasy jest nieproporcjonalna do wyników wyborów. W Polsce z dominacją liberalnych środowisk dziennikarskich związany jest pewien uzus obyczajowy [...]. W środowisku dziennikarskim, które jest generalnie liberalne, »proplatformiane« (badania robione wśród dziennikarzy na początku poprzedniej kadencji Sejmu pokazały, że 80% z nich popierało PO), tak zwani dziennikarze prawicowi byli eliminowani czy nie najlepiej widziani w tej grupie. [...] Między tymi dwoma grupami dziennikarzy o dwóch różnych orientacjach istniał bardzo głęboki konflikt, przejawiający się wzajemną izolacją [...]. Pomagają w tym politycy, upolityczniając prawo czy żarliwie walcząc o kontrolę nad stacjami telewizyjnymi i radiowymi. Warto dodać, że bardzo często orientacje polityczne poszczególnych mediów ciążyą nie tylko na felietonistycy, tekstach publicystycznych, ale wręcz na informacji”<sup>49</sup>. Pewnej pikanterii do tej bezlitosnej oceny świata mediów w Polsce dodaje fakt, że w latach 2005-2007 prof. P. Śpiewak zasiadał w Sejmie jako poseł z ramienia Platformy Obywatelskiej.

Rodzi się zatem pytanie, czy w sytuacji, gdy media służą interesom politycznym władzy, a inne opozycyjne środowiska polityczne czynią zakusy, by rów-

<sup>47</sup> Por. J. Zaller, *Definicje opinii publicznej*, w: *Władza i społeczeństwo*, t. 2, red. J. Szczuparczyński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1998.

<sup>48</sup> J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, op. cit., s. 126.

<sup>49</sup> P. Śpiewak, *Standardy obiektywizmu w polskich mediach*, w: *Seminaria lubieńskie 2008–2009*, red. L. Dąbkowska, K. Janaszek, J. Ołdakowski, Warszawa 2010, s. 18.

niez siebie je podporządkować, mamy jeszcze do czynienia ze społeczeństwem demokratycznym? Przecież rolą mediów w takich warunkach jest działanie na rzecz emancypacji politycznej obywateli. Inny model usytuowania mediów w społeczeństwie, mniej więcej taki, o którym wspomniał prof. P. Śpiewak, oraz tak specyficznie, jak na standardy demokratyczne, pojmowany przez polityków sposób ich funkcjonowania, świadczy o elitystycznym potraktowaniu ośrodków, przy pomocy których świat polityki komunikuje się ze światem opinii publicznej. W tym procesie najgorzej potraktowani zostają sami obywatele, którym odbiera się coraz większy zakres decyzji, pozostawiając w zamian (tworzony za pomocą odpowiednich technik perswazyjnych) złudzenie, że dokonują oni faktycznych wyborów i wpływają na polityczne decyzje<sup>50</sup>.

Brian McNair wyróżnił pięć najważniejszych funkcji mediów w społeczeństwach demokratycznych, wśród których wymienił m.in. to, że media muszą opisywać i nagłaśniać działania rządu i organizacji politycznych, udostępniając sferę publiczną każdemu obywatelowi i służąc jednocześnie jako narzędzie kontroli decydentów<sup>51</sup>. Do funkcji mediów wymienionych przez cytowanego wyżej autora J. Garlicki i A. Noga-Bogomilski dodali jeszcze jedną: funkcję socjalizacyjną, która sprowadza się do przekazywania i utrwalania wzorów orientacji politycznej wśród obywateli<sup>52</sup>. Jednak, zdaniem B. McNaira, system demokratyczny, a w nim funkcjonujące również media poniosły porażkę w trakcie próby wykreowania racjonalnego wyedukowanego wyborcy, czego dowodem jest narastająca apatia polityczna<sup>53</sup>. Media, podobnie jak podmiot ich działań – obywatele, stały się we współczesnym świecie obiektem działań ze strony speców od *public relation* czy *spin doktorów*, oddalając się coraz bardziej od ideału obiektywnego dziennikarstwa, zaniżając tym samym poziom kultury politycznej.

## 5. Podsumowanie

„Jednym z istotnych czynników, które decydują o jakości demokracji społeczeństwa obywatelskiego, jest kultura obywatelska obywateli”<sup>54</sup>. To zdanie Edmunda Wnuka-Lipińskiego nie jest zgoła niczym odkrywczym, ale doskonale nadaje się na podsumowanie wszelkich rozważań, które w różnych gremiach na temat jakości życia publicznego w Polsce ostatnich lat były prowadzone. Mało

<sup>50</sup> J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, op. cit., s. 131.

<sup>51</sup> B. McNair, *Wprowadzenie do komunikowania politycznego*, przeł. D. Piontek, Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, Poznań 1998, s. 41–42.

<sup>52</sup> J. Garlicki, A. Noga-Bogomilski, op. cit., s. 132.

<sup>53</sup> B. McNair, op. cit., s. 44.

<sup>54</sup> E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 160.

tego, pod tym zdaniem chętnie podpisałaby się większość uczestników dyskursu politycznego i to zarówno tych, którzy poprzez podejmowane działania polityczne od lat dążą do tego, by polska debata publiczna miała pluralistyczny, ów „wymancypowany” charakter oraz ci, którzy (świadomie, bądź nie do końca świadomie) swoim postępowaniem i posiadanymi instrumentami władzy wpływają na zawężenie jej horyzontów, czyniąc z tej debaty zgrabnie zredagowany, jednobrzmiący monolog wygłaszany na co dzień przez polityków, dziennikarzy, liderów opinii etc. Można również założyć, że wszyscy wyżej wymienieni dyskutanci poparliby również inne stwierdzenia prof. E. Wnuk-Lipińskiego, jak choćby to: „Wysoka kultura obywatelska, na którą składa się społeczny zasób zaufania, norm i powiązań, wzajemnie się wzmacnia i kumuluje. Dzięki temu wytwarza się pozytywny stan równowagi społecznej odznaczający się wysokim poziomem kooperacji między obywatelami określonej wspólnoty, dużym zaufaniem, regułą odwzajemniania czynności, znacznym zaangażowaniem obywatelskim oraz ogólnie – większym »dobrostanem« zbiorowości. Podobnie wzajemnie wzmacnia się i kumuluje niska kultura obywatelska, na którą składają się: partykularyzm, wzajemny brak zaufania w społeczeństwie, eksploatacja innych i ucieczka w prywatność, a także wywołana nimi stagnacja społeczna i ekonomiczna. To negatywne *equilibrium* raz wytworzone wykazuje dużą stabilność w czasie, a jego przełamanie nie jest łatwe nawet wówczas, gdy część obywateli chciałaby się z niego wydobyć. [...] Niska kultura obywatelska prowadzi bowiem do zjawiska zwanego »amoralnym familizmem« [...] czyli do maksymalizowania korzyści dla siebie i swojej rodziny kosztem otoczenia społecznego. Owo dążenie [...] opiera się na przekonaniu, że wszyscy czynią podobnie. [...] Niska kultura obywatelska psuje demokrację, bo »wyplukuje« ją z podstawowych wartości obywatelskich [...]. Z kolei »psuta« demokracja negatywnie wpływa na poziom kultury obywatelskiej. Mamy więc do czynienia ze swoistym sprzężeniem zwrotnym”<sup>55</sup>.

Doświadczenia kilku ostatnich lat przesyconych wręcz wyborami do różnych gremiów i organów państwa<sup>56</sup> obnażyło kilka prawd i zasad, jak choćby to, jakie były koszty kampanii wyborczych, które ponosiły komitety i ich kandydaci, jaki wpływ na dokonanie wyboru konkretnej partii i kandydata miał prezentowany przez nie program wyborczy, wreszcie: kto był faktycznym wyborcą – obywatel w lokalu wyborczym czy *gremium* statutowe partii, które w siedzibie swojej centrali podejmowało decyzje o kolejności na liście. Głęboka refleksja powinna dotyczyć swoistej „reżyserii” spektaklu, jakim stały się obecnie wybory. Ma w swym zamyśle odwoływać się do czystych emocji obserwatorów sceny poli-

<sup>55</sup> Ibidem, s. 160–162.

<sup>56</sup> W 2009 roku odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego, w 2010 roku odbyły się wybory na Prezydenta RP oraz wybory samorządowe, a w 2011 roku wybory parlamentarne.

tycznej, bazując na ich wrażeniach, poczuciu smaku czy nawet na ich odruchach, uniemożliwiają im jednocześnie rzeczową ocenę treści wypowiedzianych przez polityków, a następnie dokonanie chłodnej, ale przecież zasadniczej kalkulacji: „postawię na tego, który ma najlepszy program i który chce/potrafi go zrealizować”. Owa refleksja, w świetle zagrożeń, które kreśli E. Wnuk-Lipiński, jest dzisiaj kluczowa, ponieważ – jak pokazuje empiria – piarowskie techniki dawno już przesłoniły treść przekazu, a grono odbiorców, którzy im ulegają jest coraz szersze i dotyka niestety również tych, którzy są powołani do tego, by nadawać ton debacie publicznej. Jak starano się wykazać w niniejszym artykule, wiele z poruszonych aspektów dotyka problemu kultury politycznej, a co za tym idzie, jakości demokracji, czyniąc z ostatniej cytowanej wypowiedzi prof. E. Wnuka-Lipińskiego smutną konstatację.

## Bibliografia

- Bodio T., *Polityka jako sztuka bycia wybranym*, w: *Polska scena polityczna. Kampanie wyborcze*, red. E. Pietrzyk-Zieniewicz, „Studia Politologiczne” 2002, vol. 6.
- Dahl R., *Demokracja i jej krytycy*, Wydawnictwo Znak, Warszawa – Kraków 1995.
- Garlicki J., Noga-Bogomilski A., *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2004.
- Gray J., *Liberalizm*, Wydawnictwo Znak, Warszawa – Kraków 1994.
- <http://www.amerbroker.com/?go=content&action=show&id=245> [30.09.2011].
- <http://blogpress.pl/node/2820> [30.09.2011].
- [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/\\$file/2\\_a\\_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/$file/2_a_ksiazka.pdf) [30.09.2011].
- Ideologia, doktryny i ruch polityczny współczesnego liberalizmu*, red. E. Olszewski, Z. Tymoszuik, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004.
- Janowski M., *Polska myśl liberalna do 1918 roku*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1998.
- Kitowicz J., *Opis obyczajów za panowania Augusta III*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1951.
- Król M., *Słownik demokracji*, Prószyński i S-ka, Warszawa 1999.
- McNair B., *Wprowadzenie do komunikowania politycznego*, przeł. D. Piontek, Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, Poznań 1998.
- Myśl polityczna w Polsce po 1989 roku. Wybrane nurty ideowe*, red. E. Maj, A. Wójcik, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008.
- Mokrzycki E., *Demokracja „negocjacyjna”*, w: *Utracona dynamika? O niedojrzałości polskiej demokracji*, red. E. Mokrzycki, A. Rychard, A. Zybertowicz, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2002.
- Przed wyborami. Konflikty, strategie, nadzieje*, red. E. Pietrzyk-Zieniewicz, Instytut Nauk Politycznych UW, Warszawa 2005.
- Seminaria lubieńskie 2008–2009*, red. L. Dąbkowska, K. Janaszek, J. Ołdakowski, Warszawa 2010.
- Sobolewska B., Sobolewski M., *Myśl polityczna XIX i XX w. Liberalizm*, Warszawa 1978.
- Stenogram wystąpienia Donalda Tuska z dnia 23 listopada 2007 roku, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/\\$file/2\\_a\\_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/$file/2_a_ksiazka.pdf) [30.09.2011].
- Szacki J., *Liberalizm po komunizmie*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1994.
- Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 roku o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, Dz.U. nr 19, poz. 96 ze zm.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. nr 31, poz. 206 ze zm.

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 roku Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. nr 164, poz. 1365 ze zm.

Walicki A., *O inteligencji, liberalizmach i o Rosji*, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych Universitas, Kraków 2007.

*Władza i społeczeństwo*, t. 2, red. J. Szczupaczyński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1998.

Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.