

ANNA M. SROKA

Rozliczalność w badaniach jakości demokracji

(na przykładzie Polski i Hiszpanii)



ROZLICZALNOŚĆ
W BADANIACH JAKOŚCI DEMOKRACJI
(NA PRZYKŁADZIE POLSKI I HISZPANII)

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH
WYDZIAŁ DZIENNIKARSTWA I NAUK POLITYCZNYCH
UNIwersytet Warszawski

ANNA M. SROKA

**ROZLICZALNOŚĆ
W BADANIACH JAKOŚCI DEMOKRACJI
(NA PRZYKŁADZIE POLSKI I HISZPANII)**



Warszawa 2014

Praca naukowa finansowana przez Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2013 jako projekt badawczy pt. „Odpowiedzialność jako jeden z elementów jakości demokracji na przykładzie Polski i Hiszpanii” (nr 1172/B/H03/2010/39)

Recenzja: *prof. dr hab. Tadeusz Młodawa*

Opracowanie redakcyjne: *Ewa Skuza*

Projekt okładki: *Agnieszka Miłaszewicz*

© Copyright for the Polish edition by Anna M. Sroka and Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2014

ISBN 978-83-7151-980-2



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85,
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Para Borja

Spis treści

Wybrane skróty partii politycznych	11
Spis tabel	13
Spis wykresów i rysunków	15
Wstęp	17

Część I. PODSTAWY TEORETYCZNE

Rozdział 1

Rozliczalność w badaniach jakości demokracji	29
1.1. Koncepcja jakości demokracji	30
1.2. Rozliczalność jako jeden z komponentów koncepcji jakości demokracji	34
1.3. Rozważania terminologiczne	43
1.4. Rozliczalność – strategia badawcza	47

Część II. ROZLICZALNOŚĆ HORYZONTALNA: INSTYTUCJE RÓWNOWAŻĄCE I INSTYTUCJE O SPECJALNYM MANDACIE

Rozdział 2

Władza wykonawcza w systemie rozliczalności horyzontalnej	57
2.1. Egzekutywa w systemie rozliczalności horyzontalnej – przykład Polski	59
2.1.1. Rola prezydenta w systemie rozliczalności	62
2.1.2. Rada Ministrów i prezes Rady Ministrów w systemie rozliczalności	67
2.2. Egzekutywa w systemie rozliczalności horyzontalnej – przykład Hiszpanii	79

2.2.1. Rola monarchy w systemie rozliczalności.....	80
2.2.2. Rola rządu i jego przewodniczącego w systemie rozliczalności.....	83
Rozdział 3	
Władza ustawodawcza w systemie rozliczalności horyzontalnej	96
3.1. Legislatywa w Polsce – uwarunkowania proceduralno-prawne instrumentów rozliczalności	99
3.1.1. Dynamika wykorzystywania instrumentów rozliczalności horyzontalnej na forum posiedzenia Sejmu ...	104
3.1.2. Dynamika wykorzystywania instrumentów rozliczalności horyzontalnej w komisjach parlamentarnych ..	109
3.2. Legislatywa w Hiszpanii – uwarunkowania proceduralno-prawne instrumentów rozliczalności.....	111
3.2.1. Dynamika wykorzystywania instrumentów rozliczalności horyzontalnej na plenum Kongresu Deputowanych	114
3.2.2. Dynamika wykorzystywania instrumentów rozliczalności horyzontalnej w komisjach parlamentarnych... ..	120
Rozdział 4	
Władza sądownicza oraz instytucje o specjalnym mandacie w systemie rozliczalności horyzontalnej	126
4.1. Judykatura i instytucje o specjalnym mandacie – przykład Polski	130
4.1.1. Wymiar normatywny <i>de jure</i> funkcjonowania judykatury i instytucji o specjalnym mandacie	130
4.1.2. Model normatywny a praktyka polityczna	136
4.2. Judykatura i instytucje o specjalnym mandacie – przykład Hiszpanii	143
4.2.1. Wymiar normatywny <i>de jure</i> funkcjonowania judykatury i instytucji o specjalnym mandacie	144
4.2.2. Model normatywny a praktyka polityczna	151

Część III. ROZLICZALNOŚĆ WERTYKALNA

Rozdział 5

Determinanty rozliczalności wertykalnej	163
5.1. System wyborczy a rozliczalność wertykalna	164
5.1.1. System wyborczy w Polsce	167
5.1.2. System wyborczy w Hiszpanii	172

5.2.	Struktura terytorialna kraju a przyporządkowanie odpowiedzialności.....	178
5.2.1.	Ustrój terytorialny w Polsce.....	180
5.2.2.	Ustrój terytorialny w Hiszpanii.....	182
5.3.	System partyjny a przyporządkowanie odpowiedzialności.....	186
5.3.1.	System partyjny w Polsce.....	188
5.3.2.	System partyjny w Hiszpanii.....	195
5.4.	Rodzaj rządu a przyporządkowanie odpowiedzialności.....	200
5.4.1.	Rodzaje rządu w Polsce.....	202
5.4.2.	Rodzaje rządu w Hiszpanii.....	204

Rozdział 6

Głosowanie ekonomiczne jako wyraz rozliczalności wertykalnej..... 212

6.1.	Badania nad rozliczalnością wertykalną w świetle teorii racjonalnego wyboru – operacjonalizacja głosowania ekonomicznego.....	213
6.2.	Rozliczalność wertykalna w Polsce – analizy empiryczne.....	220
6.2.1.	Głosowanie ekonomiczne w wyborach z 1997 r.	222
6.2.2.	Głosowanie ekonomiczne w wyborach z 2001 r.	225
6.2.3.	Głosowanie ekonomiczne w wyborach z 2005 r.	228
6.2.4.	Głosowanie ekonomiczne w wyborach z 2007 r.	230
6.2.5.	Głosowanie ekonomiczne w wyborach z 2011 r.	231
6.3.	Rozliczalność wyborcza w Hiszpanii – analizy empiryczne.....	232
6.3.1.	Głosowanie ekonomiczne w wyborach z 1982 r.	235
6.3.2.	Głosowanie ekonomiczne w wyborach z 1986 r.	237
6.3.3.	Głosowanie ekonomiczne w wyborach z 1989 r.	239
6.3.4.	Głosowanie ekonomiczne w wyborach z 1993 r.	240
6.3.5.	Głosowanie ekonomiczne w wyborach z 1996 r.	241
6.3.6.	Głosowanie ekonomiczne w wyborach z 2000 r.	243
6.3.7.	Głosowanie ekonomiczne w wyborach z 2004 r.	244
6.3.8.	Głosowanie ekonomiczne w wyborach z 2008 r.	245
6.3.9.	Głosowanie ekonomiczne w wyborach z 2011 r.	247

Zakończenie..... 255

Aneks..... 259

Bibliografia..... 306

Wybrane skróty partii politycznych

Polskie partie polityczne

AWS	– Akcja Wyborcza Solidarność
KLD	– Kongres Liberalno-Demokratyczny
KPN	– Konfederacja Polski Niepodległej
LPR	– Liga Polskich Rodzin
PC	– Porozumienie Centrum
PiS	– Prawo i Sprawiedliwość
PJN	– Polska Jest Najważniejsza
PO	– Platforma Obywatelska
PSL	– Polskie Stronnictwo Ludowe
PZPR	– Polska Zjednoczona Partia Robotnicza
ROP	– Ruch Odbudowy Polski
RP	– Ruch Palikota
Samoobrona	– Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej
SDPL	– Socjaldemokracja Polska
SdRP	– Socjaldemokracja Rzeczpospolitej Polskiej
SLD	– Sojusz Lewicy Demokratycznej
UD	– Unia Demokratyczna
UP	– Unia Pracy
UW	– Unia Wolności
ZSL	– Zjednoczone Stronnictwo Ludowe

Hiszpańskie partie polityczne

AIC	– Agrupaciones Independientes de Canarias – <i>Niezależne Zgrupowania z Wysp Kanaryjskich</i>
BNG	– Bloque Nacionalista Galego – <i>Galicyski Blok Nacjonalistyczny</i>
CC	– Coalición Canarias – <i>Koalicja Kanaryjska</i>
CDC	– Convergència Democràtica de Catalunya – <i>Zbieżność Demokratyczna Katalonii</i>
CDS	– Centro Democrático y Social – <i>Centrum Demokratyczne i Społeczne</i>
CG	– Coalición Galega – <i>Koalicja Galicyjska</i>
ChA	– Chunta Aragonesista – <i>Chunta Aragońska</i>

CiU	–	Convergencia y Unión – <i>Zbieżność i Związek</i>
EA	–	Eusko Alkartasuna – <i>Solidarność Baskijska</i>
EAJ-PNV	–	Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco – <i>Narodowa Partia Kraju Basków</i>
EE	–	Euskadiko Ezkerra – <i>Lewica Baskijska</i>
ENTENSA	–	<i>Porozumienie (Baleary)</i>
ERC	–	Esquerra Republicana de Catalunya – <i>Lewica Republikańska Katalonii</i>
EuE	–	Euskal Ezkerra – <i>Lewica Baskijska</i>
EUiA	–	Esquerra Unida y Alternativa – <i>Zjednoczona Lewica i Alternatywa (Katalonia)</i>
FAC	–	Foro de Ciudadanos – <i>Forum Obywatelskie (Asturia)</i>
HB	–	Herri Batasuna – <i>Mieszkańcy Kraju Basków (od 1998 roku EH – Jedność Kraju Basków, od 2001 roku Batasuna)</i>
IC	–	Iniciativa per Catalunya – <i>Inicjatywa dla Katalonii</i>
IC-V	–	Iniciativa per Catalunya-Verds – <i>Inicjatywa dla Katalonii-Zieloni</i>
IU	–	Izquierda Unida – <i>Zjednoczona Lewica</i>
Na-Bai	–	Nafarroa Bai – <i>Tak, dla Nawarry</i>
PA	–	Partido Andalucista – <i>Partia Andaluzyjska</i>
PAR	–	Partido Aragonés Regionalista – <i>Aragońska Partia Regionalna</i>
PCD	–	Pacte Democràtic per Catalunya – <i>Kataloński Pakt Demokratyczny</i>
PCE	–	Partido Comunista de España – <i>Hiszpańska Partia Komunistyczna</i>
PCTV	–	Partido Comunista de las Tierras Vascas – <i>Komunistyczna Partia Ziemi Baskijskich</i>
PNC	–	Partido Nacionalista Canario – <i>Narodowa Partia Kanaryjska</i>
PP	–	Partido Popular – <i>Partia Ludowa (do 1989 AP – Przymierze Ludowe)</i>
PSM-EN	–	Partido Socialista de Mallorca – Entesa Nacionalista – <i>Majorkańska Partia Socjalistyczna – Entesa Narodowa</i>
PSOE	–	Partido Socialista Obrero Español – <i>Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza</i>
PSUC	–	Partit Socialista Unificat de Catalunya – <i>Zjednoczona Socjalistyczna Partia Katalonii</i>
UCD	–	Unión de Centro Democrático – <i>Unia Centrum Demokratycznego</i>
UDC	–	Unio Democràtica de Catalunya – <i>Katalońska Unia Demokratyczna</i>
UPN	–	Unión del Pueblo Navarro – <i>Unia Ludu Nawarrońskiego</i>
UpyD	–	Unión Progreso y Democracia – <i>Związek, Postęp i Demokracja</i>
UV	–	Unión Valenciana – <i>Unia Walencji</i>

Spis tabel

Tabela 1.	Wybrane przykłady konceptualizacji jakości demokracji	37
Tabela 2.	Sytuacje kohabitacyjne w latach 1997–2011	63
Tabela 3.	Rodzaje rządów w Polsce w latach 1997–2011.....	70
Tabela 4.	Rodzaje rządów w Hiszpanii w latach 1982–2011	86
Tabela 5.	Instrumenty kontroli stosowane w Sejmie na forum posiedzeń w latach 1997–2011	108
Tabela 6.	Instrumenty kontroli stosowane w Sejmie na forum komisji w latach 1997–2011	109
Tabela 7.	Instrumenty kontroli stosowane w Kongresie Deputowanych na forum plenum w latach 1982–2011	118
Tabela 8.	Instrumenty kontroli stosowane w Kongresie Deputowanych na forum komisji w latach 1982–2011.	120
Tabela 9.	Skład, sposób wyboru oraz kadencja organów i instytucji władzy sądowniczej w Polsce (stan na rok 2011)	134
Tabela 10.	Skład, sposób wyboru oraz kadencja organów i instytucji władzy sądowniczej w Hiszpanii (stan na rok 2011).	148
Tabela 11.	Zmiany w polskim systemie wyborczym w latach 1991–2011.....	169
Tabela 12.	Wskaźniki dysproporcjonalności polskiego systemu wyborczego w latach 1997–2011	171
Tabela 13.	Wskaźniki fragmentaryzacji, koncentracji oraz efektywnej liczby partii na poziomie wyborczym i parlamentarnym w Polsce w latach 1997–2011	171
Tabela 14.	Różnica między liczbą otrzymanych głosów a mandatami w wybo- rach w Hiszpanii w latach 1982–2011	174
Tabela 15.	Wskaźniki dysproporcjonalności hiszpańskiego systemu wybor- czego w latach 1982–2011.....	175
Tabela 16.	Wskaźniki fragmentaryzacji, koncentracji, efektywnej liczby partii na poziomie wyborczym i parlamentarnym w Hiszpanii w latach 1982–2011	176
Tabela 17.	Przyporządkowanie odpowiedzialności do poszczególnych szczebli administracji w Polsce (w %).....	181
Tabela 18.	Przyporządkowanie odpowiedzialności do poszczególnych szczebli administracji w Hiszpanii (w %)	184

Tabela 19. Liczba partii rywalizujących na arenie wyborczej i parlamentarnej w Polsce w latach 1997–2011	191
Tabela 20. Kluby i koła parlamentarne w Sejmie w okresie 1997–2011	193
Tabela 21. Liczba partii rywalizujących na arenie wyborczej i parlamentarnej w Hiszpanii w latach 1982–2011.....	197
Tabela 22. Kluby i koła parlamentarne w Kongresie Deputowanych w okresie 1982–2011	198
Tabela 23. Rodzaj rządów w Polsce w latach 1997–2011.....	202
Tabela 24. Wyniki wyborcze partii tworzących koalicje rządowe w latach 1997–2011 (w %)	203
Tabela 25. Charakterystyka gabinetów w Hiszpanii w latach 1982–2011.....	205
Tabela 26. Wyniki wyborcze partii będących u władzy i partii udzielających im poparcia w procesie inwestytury (w %).	207
Tabela 27. Główne wskaźniki makroekonomiczne w Polsce w latach 1997–2011	221
Tabela 28. Głosowanie ekonomiczne w Polsce w wyborach z 1997 r.	223
Tabela 29. Głosowanie ekonomiczne w Polsce w wyborach z 2001 r.	226
Tabela 30. Głosowanie ekonomiczne w Polsce w wyborach z 2001 r. (model zmodyfikowany)	227
Tabela 31. Głosowanie ekonomiczne w Polsce w wyborach z 2005 r.	229
Tabela 32. Głosowanie ekonomiczne w Polsce w wyborach z 2007 r.	231
Tabela 33. Głosowanie ekonomiczne w Polsce w wyborach z 2011 r.	232
Tabela 34. Główne wskaźniki makroekonomiczne w Hiszpanii w latach 1982–2011	234
Tabela 35. Głosowanie ekonomiczne w Hiszpanii w wyborach z 1982 r.	236
Tabela 36. Głosowanie ekonomiczne w Hiszpanii w wyborach z 1986 r.	238
Tabela 37. Głosowanie ekonomiczne w Hiszpanii w wyborach z 1989 r.	239
Tabela 38. Głosowanie ekonomiczne w Hiszpanii w wyborach z 1993 r.	240
Tabela 39. Głosowanie ekonomiczne w Hiszpanii w wyborach z 1996 r.	242
Tabela 40. Głosowanie ekonomiczne w Hiszpanii w wyborach z 2000 r.	243
Tabela 41. Głosowanie ekonomiczne w Hiszpanii w wyborach z 2004 r.	245
Tabela 42. Głosowanie ekonomiczne w Hiszpanii w wyborach z 2008 r.	246
Tabela 43. Głosowanie ekonomiczne w Hiszpanii w wyborach z 2011 r.	248
Tabela 44. Głosowanie ekonomiczne – model zagregowany dane szczegółowe Polska <i>versus</i> Hiszpania	250
Tabela 45. Głosowanie ekonomiczne w Polsce i w Hiszpanii – efekty krajowe	251

Spis wykresów i rysunków

Wykres 1.	Praktyka stosowania weta ustawodawczego w latach 1997–2011 ..	64
Wykres 2.	Praktyka stosowania wniosków w trybie prewencyjnej kontroli norm przez prezydenta w latach 1997–2011	65
Wykres 3.	Prezydenckie projekty ustaw na tle wszystkich projektów ustaw wniesionych do Sejmu w kadencjach III–VI.....	66
Wykres 4.	Wnioskodawcy projektów ustaw wniesionych do Sejmu w latach 1997–2011 (w %)	72
Wykres 5.	Inicjatywy ustawodawcze według podmiotu inicjującego proces ustawodawczy w kolejnych kadencjach Sejmu (w %)	73
Wykres 6.	Uchwalone ustawy według podmiotu inicjującego proces ustawodawczy w kolejnych kadencjach Sejmu	74
Wykres 7.	Rządowe projekty ustaw wniesionych do Sejmu w kadencjach III–VI	76
Wykres 8.	Opinie społeczeństwa hiszpańskiego o roli monarchy w systemie politycznym	82
Wykres 9.	Wnioskodawcy projektów ustaw wniesionych w Kongresie Deputowanych w latach 1982–2011 (%)	87
Wykres 10.	Wnioskodawcy projektów ustaw i wniosków ustawodawczych wniesionych do Kongresu Deputowanych w kadencjach II–IX ..	88
Wykres 11.	Uchwalone ustawy według podmiotu inicjującego proces ustawodawczy oraz rodzaju inicjatywy ustawodawczej w kolejnych kadencjach Kongresu Deputowanych.....	90
Wykres 12.	Rządowe projekty ustaw wniesione w Kongresie Deputowanych w kadencjach II–IX	91
Wykres 13.	Użycie wotum nieufności i wotum zaufania w Sejmie w latach 1997–2011.....	105
Wykres 14.	Użycie instrumentów rozliczalności przez większość parlamentarną tworzącą rząd oraz opozycję w Sejmie w latach 1997–2011	107
Wykres 15.	Użycie wotum nieufności i wotum zaufania w Kongresie Deputowanych w latach 1982–2011	115
Wykres 16.	Użycie instrumentów rozliczalności przez większość parlamentarną tworzącą rząd oraz opozycję w Kongresie Deputowanych w latach 1982–2011.....	119

Wykres 17. Ocena funkcjonowania sądów i prokuratury w Polsce (w %).	138
Wykres 18. Ocena funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego (w %).	140
Wykres 19. Ocena funkcjonowania Centralnego Biura Antykorupcyjnego (w %)	141
Wykres 20. Ocena funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli (w %).	142
Wykres 21. Ocena funkcjonowania Rzecznika Praw Obywatelskich (w %)	143
Wykres 22. Ocena funkcjonowania Rady Głównej Władzy Sądowniczej	153
Wykres 23. Ocena funkcjonowania oraz zaufanie do sądów w Hiszpanii	153
Wykres 24. Poziom zaufania do Trybunału Konstytucyjnego w Hiszpanii	156
Wykres 25. Poziom zaufania do obrońcy Ludu	157
Wykres 26. Poczucie wpływu Polaków na sprawy publiczne (w %)	180
Wykres 27. Chwiejność wyborcza w Polsce w latach 1997–2011 (w %)	190
Wykres 28. Chwiejność wyborcza w Hiszpanii w latach 1982–2008 (w %)	196
Rysunek 1. Konceptualizacja rozliczalności.	51
Rysunek 2. Determinanty rozliczalności horyzontalnej na poziomie proceduralnym i na poziomie efektów końcowych.	52
Rysunek 3. Determinanty rozliczalności wertykalnej na poziomie proceduralnym i na poziomie efektów końcowych.	54
Rysunek 4. Komisje śledcze w Polsce w latach 2001–2011	110
Rysunek 5. Komisje śledcze w Hiszpanii w latach 1982–2011.	122

Wstęp

Przez lata dyskusje dotyczące problematyki młodych demokracji toczyły się wokół warunków niezbędnych do przeprowadzenia udanych transformacji systemowych. Następnie koncentrowały się na zagadnieniu konsolidacji. Ostatnio w badaniach nad systemami demokratycznymi pojawił się nowy termin – pojęcie jakości demokracji. Jednym z głównych elementów większości konceptualizacji jakości demokracji, tak w ujęciu ilościowym, jak i jakościowym jest rozliczalność.

Termin ten używany jest chętnie, nie tylko przez badaczy zajmujących się jakością demokracji, lecz także przez publicystów lub polityków. Mimo coraz częstszego używania terminu „rozliczalności” zarówno w analizach politologicznych, jak i w dyskursach politycznych, brak jest powszechnie przyjętej definicji owego pojęcia. Jest ono najczęściej używane jako swoisty „parasol” koncepcyjny, pod którym mieszczą się różne definicje. Powszechnie rozliczalność używa się zamiennie między innymi z terminami: przejrzystość, skuteczność, odpowiedzialność czy efektywność. Rozliczalność bywa także stosowana jako synonim dobrego rządzenia, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Wieloznaczność pojęcia rozliczalność, która prowadzi do rozmycia jego analitycznej wartości, jest m.in. konsekwencją braku pogłębionej konceptualizacji i operacjonalizacji owego pojęcia na gruncie światowej nauki. Większość badań dotyczących jakości demokracji (w których elementem jest rozliczalność) ma charakter ilościowy. Sprowadzają się one do tworzenia tzw. barometrów jakości demokracji bez pogłębionej konceptualizacji poszczególnych jego elementów. Natomiast badania o charakterze jakościowym najczęściej dotyczą jedynie niektórych aspektów rozliczalności¹. Na gruncie nauki polskiej badania nad procesami transformacji systemowych i konsolidacji przeżywają od lat swój rozkwit, natomiast badania nad jakością demokracji, w tym także rozliczalnością, prowadzone w są ograniczonym zakresie².

¹ Szczegółowy opis stanu badań dotyczących rozliczalności w badaniach jakości demokracji przedstawiony zostanie w rozdziale pierwszym.

² Jednym z nielicznych ośrodków badawczych zajmujących się badaniami nad rozliczalnością jest Polska Akademia Nauk. W roku 2007 ukazała się praca zbiorowa pt. *Political Accountability. Conceptual, Theoretical and Empirical Dimensions*, pod redakcją J. Niżnik, N. Ryabinskiej. Trudno jednak pracę tę zaliczyć do badań prowadzonych na gruncie polskim, gdyż autorzy poszczególnych rozdziałów to uczestnicy międzynarodowego School for Social Research współorganizowanej przez Instytutu Psychologii i Socjologii w Polskiej

W związku z powyższym podjęcie próby konceptualizacji i operacjonalizacji rozliczalności, jako jednego z elementów jakości demokracji, wydaje się jak najbardziej uzasadnione. Prezentowane w pracy wyniki mają charakter nowatorski, przyczynią się do wypełnienia zdiagnozowanej luki badawczej w zakresie jednego z najważniejszych elementów jakości demokracji – rozliczalności.

Przedmiotem badania w niniejszej pracy jest funkcjonowanie mechanizmów rozliczalności horyzontalnej i wertykalnej na przykładzie Polski i Hiszpanii. Rozliczalność rozumiana jest w znaczeniu O'Donnellowskim. Rozliczalność horyzontalna opiera się na systemie hamulców i równowagi (*checks and balance*). Istotą owego systemu jest zapewnienie rozdziału współzależnych od siebie władz ze względu na funkcje, które pełnią w ramach systemu oraz zapewnienie im autonomii, tak aby wzajemnie mogły nadzorować i kontrolować swoje działania. Rozliczalność horyzontalna obejmuje także instytucje państwowe o specjalnym mandacie, tj. mające zarówno autorytet prawny, jak i zdolność operacyjną do wszczęcia działań, rozciągających się od zwykłego nadzoru aż po sankcje o charakterze karnym. Rozliczalność wertykalna polega na zapewnieniu obywatelom nie tylko możliwości wyboru swoich reprezentantów, ale także ich obserwowania i sankcjonowania w sytuacji, gdy wybrani reprezentanci podejmą decyzje niezgodne z oczekiwaniami wyborców.

Głównym celem badania jest określenie, w którym momencie i w jakim obszarze generowane są takie elementy zmian, które w jednym kraju stymulują pozytywne efekty, a w drugim przyczyniają się do powstawania licznych opóźnień i wzrostu negatywnych zjawisk postransformacyjnych w obszarze rozliczalności. Aby wyjaśnić przyczyny występujących różnic i podobieństw, zbadany zostanie związek między rozwiązaniami instytucjonalnymi, prowadzoną polityką a czasem, jaki upłynął od momentu konsolidacji obu systemów, oraz wpływ tych zmiennych na mechanizmy rozliczalności. Główna hipoteza pracy brzmi: *interakcja między strukturami a aktorami politycznymi determinuje proces artykulacji instytucjonalnej opartej na bazie odziedziczonej z przeszłości, wpływając równocześnie na obecną dynamikę polityczną w zakresie rozliczalności*. Dodatkowo w każdym z rozdziałów przedstawione zostały pytania badawcze i hipotezy o charakterze szczegółowym.

Analiza rozliczalności w Polsce obejmuje lata 1997–2011, a więc cztery kadencje, a w Hiszpanii lata 1982–2011 – osiem kadencji. Ograniczenia czasowe przyjętego okresu wynikają z założenia, iż jakość demokracji, w tym także rozliczalność, można analizować jedynie w krajach, w których systemy polityczne uległy konsolidacji. Istnieje zgoda wśród polskich badaczy, iż datą graniczną wyznaczającą moment konsolidacji w Polsce jest przyjęcie Konstytucji z 1997 r.

Również hiszpańscy politolodzy są zgodni, co do tego, że moment konsolidacji systemu wyznacza rok 1982, w którym doszło do alternacji władzy w wyniku wygranej PSOE, głównej opozycyjnej siły politycznej wobec establishmentu postfrankistowskiego.

Polska i Hiszpania reprezentują dwie grupy państw (Europy Południowej i Środkowo-Wschodniej), w których w odmiennym czasie nastąpił proces demokratyzacji. W Hiszpanii proces ten zapoczątkowany został w połowie lat 80. Obecnie należy ona do państw o skonsolidowanym systemie demokratycznym. Polska natomiast wstąpiła na drogę demokratyzacji na początku lat 90. i należy do państw najbardziej zaawansowanych w Europie Środkowo-Wschodniej w tworzeniu stabilnych struktur demokratycznych. Silny bodziec na drodze do demokratyzacji i konsolidacji demokracji w obu przypadkach stanowiła Unia Europejska. Wywiera ona wpływ m.in. na efektywność i przejrzystość funkcjonowania struktur państwowych krajów członkowskich. W okresie przedakcesyjnym wiązało się to przede wszystkim z dostosowaniem prawa krajowego do prawa unijnego. Po akcesji związane jest z dążeniem do wprowadzenia ogólnoeuropejskich standardów przejrzystości i rozliczalności, czego wyrazem jest między innymi Biała Księga o Europejskim Rządzeniu z 2001 roku. Z drugiej jednak strony przynależność do struktur, na rzecz których została przeniesiona część kompetencji państwa narodowego, prowadzi do rozpraszania się rozliczalności na poziomie krajowym. Zatem tak w przypadku Hiszpanii, jak i Polski mamy do czynienia z oddziaływaniem podobnych czynników zewnętrznych na rozliczalność.

Niewątpliwie można odnaleźć także wiele różnic między Polską a Hiszpanią. W przypadku Hiszpanii mamy do czynienia z monarchią, a Polska jest republiką. Państwa różnią się także strukturą terytorialną; Polska jest klasycznym przykładem państwa unitarnego zdecentralizowanego, a Hiszpanię uznaje się za państwo quasi-federalne. Niemniej jednak z punktu widzenia najważniejszych dla funkcjonowania rozliczalności horyzontalnej i wertykalnej rozstrzygnięć konstytucyjnych oba przypadki są podobne. Zarówno w Polsce, jak i w Hiszpanii mamy do czynienia z parlamentarno-gabinetową formą rządów i proporcjonalnym system wyborczym, a właśnie te dwa elementy najbardziej upodabniają sposób funkcjonowania rozliczalności horyzontalnej i wertykalnej w danym systemie politycznym.

Niniejsza praca wpisuje się w nurt badań neopozytywistycznych. Zgodnie z tym założeniem empiryczne poszukiwanie związków przyczynowych między zjawiskami społecznymi, oparte zostało na krytycznej analizie następujących podejść teoretycznych: neoinstytucjonalizmu empirycznego oraz teorii racjonalnego wyboru³. Zgodnie z przyjętą perspektywą badawczą, główną metodą

³ V. Lowndes twierdzi za G.B. Petersem, że: „Instytucjonalizm empiryczny ma do tego stopnia bliskie związki z teorią racjonalnego wyboru, że przyjmuje, iż twórcy instytucji mogą »niemal całkowicie swobodnie wybierać wśród form instytucjonalnych«”, V. Lowndes,

zastosowaną w pracy jest metoda porównawcza, tak w ujęciu jakościowym, jak i ilościowym. Istotną rolę w pracy odgrywają także analiza instytucjonalno-prawna, analiza historyczna oraz analiza statystyczna⁴. Zgodnie z paradygmatem neopozytywistycznym, metody ilościowe stosowane będą jako pomocnicze wobec metod jakościowych, zatem analiza jakościowa będzie w pracy dominująca.

Neoinstytucjonalizm empiryczny jest obok neoinstytucjonalizmu normatywnego, racjonalnego wyboru i historycznego, jednym z głównych nurtów współczesnego neoinstytucjonalizmu⁵. Wyrasta on z badań dotyczących trzeciej fali demokratyzacji i potrzeby ustanowienia formalnych rządów, które zapobiegłyby kryzysowi legitymizacji nowych systemów demokratycznych. Badania neoinstytucjonalizmu empirycznego sprowadzają się do ewaluacji efektów funkcjonowania instytucji na podstawie badań empirycznych. Wpływ szeroko rozumianych instytucji na zachowania polityczne i na ogólnie pojętą sferę społeczno-polityczną (w ramach tradycyjnego instytucjonalizmu i różnych ujęć neoinstytucjonalizmu) stał się obiektem wielu badań zarówno w Polsce, jak i w Hiszpanii. W niewielu pracach wykorzystano jednak podejście neoinstytucjonalizmu empirycznego, choć bez analizy empirycznej nie sposób stwierdzić, w jakim stopniu i czy w ogóle dana instytucja wpłynęła na zachowania indywidualne, skutkując między innymi ograniczeniem formalnych i nieformalnych zachowań. Warto podkreślić, iż w tym nurcie to instytucje determinują zachowania indywidualne, a nie odwrotnie, choć jednostki, w tym ujęciu elity polityczne, mogą wybierać i modyfikować różne formy instytucjonalne. Zgodnie z przyjętym podejściem neoinstytucjonalizmu empirycznego, główny punkt ciężkości został położony na kształt i charakter struktury formalnej, a dokładnie – dobrze zaprojektowanych i efektywnych instytucji w systemie rozliczalności w Polsce i w Hiszpanii. Przy czym zgodnie z modyfikacjami tego podejścia w porównaniu z klasycznym instytucjonalizmem akcentowane będą wzajemne oddziaływania między strukturą (instytucją) a jednostkami. Efekty działań tychże instytucji sprawdzone zostaną na podstawie analizy danych empirycznych.

Wykorzystanie teorii racjonalnego wyboru i, co jest z tym związane, metody statystycznej ogranicza się jedynie do zbadania, na ile faktycznie w Polsce

Instytucjonalizm, w: D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006, s. 95.

⁴ Szerzej: R.A. Rhodes, *El institucionalismo*, w: D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madryt 1997.

⁵ Szerzej: B.G. Peters, *Institutional theory: problems and prospects*, w: J. Pierre, B.G. Peters, G. Stoker (red.), *Debating Institutionalism*, Manchester 2013, s. 1–21, B.G. Peters, *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencias políticas*, Barcelona 2003, s. 121–146, V. Lowndes, *Instytucjonalizm*, w: D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody...*, op. cit., s. 89–107.

i Hiszpanii mamy do czynienia z rozliczalnością w akcie wyborczym. Teoria racjonalnego wyboru odwołuje się do metodologii przyjętej w ekonomii. Jednym z ojców zastosowania tej teorii w badaniach dotyczących zachowań wyborczych był A. Downs⁶. Punktem wyjścia dla autora jest założenie, że wyborcy są racjonalni w swoich wyborach. Oznacza to, że są zdolni porównywać istniejące propozycje poszczególnych partii politycznych lub kandydatów i wybierają te, które w najwyższym stopniu służą ich partykularnym interesom. Z tego podejścia wyrasta tzw. *hipoteza odpowiedzialności*. Zakłada ona, że obywatele rozliczają rząd za sytuację gospodarczą państwa. Oznacza to, iż uważają, że to, w jakiej sytuacji makroekonomicznej znajduje się państwo jest pochodną decyzji polityków sprawujących władzę. W konsekwencji, jeżeli sytuacja gospodarcza jest dobra nagradzają partię rządzącą ponownie ją wybierając, a w odwrotnej – karzą, cofając swoje poparcie poprzez wybór jednej z partii opozycyjnych. Za wykorzystaniem głosowania ekonomicznego jako miernika zadowolenia lub też jego braku, w momencie podejmowania decyzji wyborczych przemawiają wyniki dotychczasowych badań⁷. Okazuje się, że w porównaniu z innymi politykami publicznymi największe zainteresowanie wzbudza polityka gospodarcza. Zawsze jest obecna w mediach, ponadto oddziałuje na wszystkich obywateli, bez względu na ich wiek, płeć, poziom wykształcenia, zawód czy zamożność. Dlatego też polityka gospodarcza służy obywatelom jako swego rodzaju „skrót informacyjny” w momencie oceny działań rządu. Użycie tzw. głosu ekonomicznego do zbadania zachowań wyborczych wydaje się więc najlepszym sposobem sprawdzenia, czy obywatele w akcie wyborczym stosują mechanizm kary/nagrody. Wśród badaczy istnieje zgoda co do zasadności użycia modeli głosowania ekonomicznego, stosowanego także i w tej pracy, w których weryfikowana jest hipoteza odpowiedzialności do mierzenia rozliczalności wertykalnej⁸. Dokładny opis modelu głosu ekonomicznego wraz z uzasadnieniem użytych zmiennych opisany zostanie w rozdziale szóstym.

⁶ A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nowy Jork 1957, A. Downs, *Social Values and Democracy*, w: K.R. Monroe (red.), *The Economic Approach to Democracy*, Nowy Jork 1991.

⁷ H. Dorussen, M. Taylor, *Group economic voting A comparison of the Netherlands and Germany*, w: H. Dorussen, M. Taylor (red.), *Economic Voting*, Nowy Jork 2002, s. 92–120; H. Dorussen, H. Palmer, *The context of economic voting*, w: H. Dorussen, M. Taylor (red.), *Economic...*, op. cit., s. 1–14.

⁸ Szerzej: Jr. V.O. Key, *The responsible electorate: Rationality in presidential voting, 1936–1960*, Nowy Jork 1968; J.E. Mueller, *Presidential Popularity from Truman to Johnson*, „American Political Science Review” 1970, nr 64, s. 18–34; C.A.E. Goodhert, R.J. Bhansali, *Political Economy*, *Political Studies*” 1970, nr 18, s. 43–106; B.S. Frey, F. Schneider, *A Politico-Economic Model of the United Kingdom*, „Economic Journal” 1978, nr 88, s. 243–253; D.A. Hibbs, *The Mass Public and Macroeconomic Performance: The Dynamics of Public Opinion Toward Unemployment and Inflation*, „American Journal of Political Science” 1979, nr 23, s. 705–462; M.P. Fiorina, *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven 1981;

Połączenie neoinstytucjonalizmu empirycznego oraz teorii racjonalnego wyboru pozwoli na zrównoważenie znaczenia struktur instytucjonalnych i roli aktorów politycznych oraz ułatwi przeprowadzenie analizy mechanizmów rozliczalności w ujęciu dynamicznym. Pozwoli ponadto określić wagę czynnika instytucjonalnego w relacji z rolą aktorów politycznych w celu wytłumaczenia różnic i podobieństw między Polską i Hiszpanią.

Niniejsza praca opiera się na badaniu studium przypadku (wielokrotne studium przypadku) z elementami komparatystyki. Z jednej strony metoda porównawcza pozwoli na wyczerpujące wyjaśnienie poszczególnych przypadków w określonym czasie, z drugiej stworzy możliwość sformułowania bardziej ogólnych zależności i praw. Metoda porównawcza użyta zostanie w celu sformułowania uogólnień empirycznych i weryfikacji hipotez. Bazując na indywidualnej analizie każdego przypadku – poszczególnych kadencji w Polsce i w Hiszpanii, poprzez indukcję wypracowane zostaną uogólnienia o średnim zasięgu za sprawą zastosowania analizy instytucjonalno-prawnej, historycznej oraz statystycznej. Taki proces pozwoli na uniknięcie nadmiernej generalizacji uzyskanych wyników badań. Problem ograniczeń związanych z małą liczbą analizowanych przypadków został przezwyciężony poprzez zastosowanie periodyzacji w odniesieniu do każdego kraju, w wyniku porównywania poszczególnych kadencji oddzielnie dla każdego przypadku. Dobór przypadków został oparty na metodzie zgody J.S. Milla lub podejściu najbardziej różnych systemów A. Przeworskiego i H. Teune⁹. Przyjmują oni zasadę, że analizowane przypadki powinny się różnić pod wszystkimi względami z wyjątkiem analizowanych zmiennych.

Badanie opierać się będzie na zróżnicowanych rodzajach danych: dokumenty instytucji państwowych oraz wyniki badań organizacji pozarządowych i organizacji międzynarodowych (raporty i opracowania), aktywność legislacyjna posłów, semistrukturyzowane wywiady *face-to-face* (z politykami i ekspertami w badanej materii, którzy uczestniczyli w analizowanych procesach oraz naukowcami w Polsce i za granicą), zawartość mediów (artykuły prasowe,

D.R. Kinder, R.D. Kieweit, *Sociotropic Politics: The American Case*, „British Journal of Political Science” 1981, vol. 11, nr 2, s. 129–161; P. Nannestad, P.M. Paldam, *From the Pocketbook of the Welfare Man: A Pooled Cross-Section Study of Economic Voting in Denmark, 1986–92*, „British Journal of Political Science” 1997, nr 27, s. 119–137; M.S. Lewis-Beck, *Economics and Elections: The Major Western Democracies*, Ann Arbor, 1988; M.S. Lewis-Beck, M. Celeste Ratto, *Economic voting in Latin America: A general model*, „Electoral Studies” 2013, vol. 32, nr 3, s. 489–493; M. Kanji, K. Tannahill, *What are the current preoccupations of economic voting research?*, „Electoral Studies” 2013, vol. 32, nr 3, s. 391–392; S. Weschle, *Two Types of Economic Voting: How Economic Conditions Jointly Affect Vote Choice and Turnout*, „Electoral Studies”, dostępne online od 7 listopada 2013.

⁹ Szerzej: J. Hopkin, *Metody porównawcze*, w: D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody...*, op. cit., s. 251–271.

programy telewizyjne, wywiady radiowe), dane statystyczne (badania opinii publicznej oraz wyniki badań ekspertów), literatura politologiczna (publikacje zwarte, artykuły naukowe). Dzięki wykorzystaniu zróżnicowanych metod analizy oraz źródeł informacji – procedury triangulacji – możliwe będzie uzyskanie całościowego obrazu rozliczalności w Polsce i w Hiszpanii, co pozwoli nie tylko na dogłębne zrozumienie badanej problematyki, ale także na uzyskanie wysokiej jakości badań, a tym samym wiarygodnych wyników.

Struktura niniejszej pracy wynika z przyjętego celu badań. Praca składa się z trzech części: I. Podstawy teoretyczne; II. Rozliczalność horyzontalna; III. Rozliczalność wertykalna. W części I omówiona zostanie koncepcja jakości demokracji oraz główne nurty w badaniach jakości demokracji. Następnie przedstawione zostaną związki między jakością demokracji a rozliczalnością, w tym omówione zostaną wybrane konceptualizacje i operacjonalizacje jakości demokracji oraz rozliczalności. Pozwoli to ukazać problematykę jakości demokracji, przedstawić, w jaki sposób jakość demokracji jest powiązana z rozliczalnością, jakie są rodzaje rozliczalności i w jaki sposób można dokonać operacjonalizacji rozliczalności. Na końcu rozdziału pierwszego przedstawiony zostanie plan badania oraz główne założenia analizy empirycznej, które realizowane będą w dalszych częściach pracy.

Część II pracy (rozdział drugi) dotyczyć będzie władzy wykonawczej w systemie rozliczalności horyzontalnej. Zbadana zostanie zdolność rządu i głowy państwa do kształtowania agendy legislacyjnej i decyzyjnej parlamentu, w tym także omówione zostaną nieformalne mechanizmy wpływu na prace parlamentu. W analizie pod uwagę wzięte zostaną uwarunkowania proceduralne oraz poparcie, jakim dysponowały rządy w pierwszej izbie parlamentu. Dodatkowo w przypadku głowy państwa w Polsce i w Hiszpanii obok uwarunkowań proceduralnych pod uwagę wzięte zostaną także sytuacje kohabitacji oraz wpływ czasu, jaki upłynął od momentu konsolidacji. Taka konstrukcja rozdziału umożliwi udzielenie odpowiedzi na szereg szczegółowych pytań badawczych. Po pierwsze, jak silna jest pozycja władzy wykonawczej w obu systemach i czy ma realny wpływ na agendę legislacyjną i decyzyjną parlamentu. Po drugie, na ile wpływ rządu na agendę legislacyjną i decyzyjną jest uwarunkowany architekturą instytucjonalną, a na ile „układem politycznym” w parlamencie. Po trzecie, czy czas, jaki upłynął od momentu konsolidacji systemu politycznego wpływa na umocnienie władzy wykonawczej w systemie rozliczalności horyzontalnej, czy też nie.

Rozdział trzeci dotyczy władzy ustawodawczej w systemie rozliczalności. Także i w tym przypadku uwarunkowania proceduralne będą jedną z determinant ujętych w badaniu funkcjonowania władzy ustawodawczej w systemie rozliczalności horyzontalnej. Drugą determinantą będzie poparcie, jakim dysponowały poszczególne rządy w kolejnych kadencjach parlamentarnych,

gdyż obok uwarunkowań proceduralnych to właśnie poparcie w największym stopniu wpływa na dynamikę stosowania narzędzi rozliczalności. Pozwoli to także na udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: Która z determinant w największym stopniu wpływa na użycie instrumentów rozliczalności w Polsce i w Hiszpanii? W jakim stopniu czas, jaki upłynął od momentu konsolidacji systemu politycznego wpływa na instytucjonalizację kontroli sprawowanej przez pierwsze izby parlamentu?

Rozdział czwarty poświęcony będzie władzy sądowniczej oraz instytucjom o specjalnym mandacie. Podobnie jak w przypadku władzy wykonawczej i ustawodawczej, również w tym przypadku pod uwagę wzięte zostaną uwarunkowania proceduralne oraz rodzaj rządu/poparcie posiadane przez rząd w pierwszej izbie parlamentu. Celem tego rozdziału będzie odpowiedź na następujące pytania: Czy mamy do czynienia z w pełni niezależną władzą sądowniczą i instytucjami o specjalnym mandacie, które powinny stać na straży państwa prawa i przeciwdziałać nadużyciom? Czy stopień niezależności władzy sądowniczej i instytucji o specjalnym mandacie jest w większym stopniu zależny od uwarunkowań proceduralnych, czy też od konstelacji politycznych? Jak poparcie parlamentarne dla rządu wpływa na niezależność władzy sądowniczej i instytucji o specjalnym mandacie? Czy czas, jaki upłynął od momentu konsolidacji systemu politycznego wpływa na większą niezależność władzy sądowniczej i instytucji o specjalnym mandacie?

W części III (rozdziale piątym) omówiony zostanie wpływ różnych determinant na funkcjonowanie mechanizmów rozliczalności wertykalnej na poziomie decyzji wyborczej, tak w wymiarze proceduralnym, jak i odniesieniu do efektów końcowych. Owe determinanty podzielone zostały na dwie grupy. Do pierwszej należą: rodzaj systemu wyborczego oraz struktury terytorialne państwa. Do drugiej zaliczone zostały: rodzaj systemu partyjnego oraz rządu. Taki układ rozdziału umożliwi odpowiedź na główne pytanie badawcze: Czy czynniki instytucjonalne zaburzają funkcjonowanie mechanizmów rozliczalności wertykalnej w Polsce i Hiszpanii?

W rozdziale szóstym zbadane zostanie czy i na ile został użyty przez wyborców retrospektywny głos ekonomiczny, który jest miernikiem rozliczalności wertykalnej. Inaczej – czy i na ile wyborcy w Polsce i Hiszpanii kierują się chęcią nagrodzenia lub ukarania ekip rządzących. W tej części pracy zastosowana została analiza ilościowa oparta na modelu wielomianowej regresji logistycznej. Główne pytanie badawcze, na które zostanie udzielona odpowiedź brzmi: Czy w Polsce i w Hiszpanii mamy do czynienia z retrospektywnym głosowaniem ekonomicznym, które uznawane jest za miernik rozliczalności wertykalnej?

Na koniec warto dodać, iż ambicją zaproponowanej strategii badawczej będzie analiza rozliczalności w ujęciu holistycznym. Zjawisko rozliczalności ukazane będzie w sposób przekrojowy, w kontekście niemal całego systemu

politycznego Polski i Hiszpanii. Takie podejście wymaga dokonania syntezy w każdym z omawianych zagadnień i wyselekcjonowania jedynie tych aspektów, które mają znaczenie w przypadku rozliczalności. Trudność tego zadania związana jest z dwoma aspektami. Po pierwsze, w dotychczasowym dorobku naukowym w owym obszarze nie została dokonana operacjonalizacja rozliczalności na poziomie jakościowym. Po drugie, analiza systemu politycznego pod kątem jednego specyficznego elementu, tj. rozliczalności, wymaga przyjęcia nowego spojrzenia na funkcjonowanie systemu politycznego. Jako przykład może posłużyć interpretacja zmian reguł wyborczych. Otóż z punktu widzenia efektywności systemu politycznego wiadomo, iż częste zmiany nie przyczyniają się do dobrego funkcjonowania systemu politycznego, gdyż wyborca może czuć się „zdezorientowany”. Niemniej jednak z punktu widzenia rozliczalności wertykalnej jest to jak najbardziej korzystne. Przeciwdziała bowiem tworzeniu się powiązań partyjno/ideologicznych, co prowadzi do stosowania przez wyborcę mechanizmu kary/nagrody. Zatem wyborca nie głosuje ideologicznie, lecz na podstawie oceny dotychczasowych działań ekipy rządzącej. Mimo powyższych trudności i ograniczeń wynikających z przyjętej strategii badawczej, autorka ma nadzieję, że niniejsza praca przyczyni się do pogłębienia wiedzy oraz rozwoju badań w zakresie jakości demokracji, ze szczególnym uwzględnieniem rozliczalności.

Niniejsza książka nie powstałaby bez pomocy instytucji, przyjaciół, rodziny oraz kolegów. Dzięki wsparciu Ministerstwa Nauk i Szkolnictwa Wyższego, które przyznało środki finansowe na projekt pt. „Odpowiedzialność jako jeden z elementów jakości demokracji na przykładzie Polski i Hiszpanii” (nr 1172/B/H03/2010/39), możliwa była realizacja badań empirycznych. Dzięki tym środkom, jak również wsparciu mojej macierzystej jednostki naukowej, tj. Instytutowi Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, możliwe było zaprezentowanie poszczególnych fragmentów pracy na licznych konferencjach i seminariach, tak w kraju, jak i za granicą. Pozwoliło to poddać krytycznej ocenie założenia teoretyczne oraz zasadność użytej metodologii, a także pierwsze uzyskane wyniki badań. Dlatego też, chciałabym podziękować za wsparcie dyrekcji Instytutu Nauk Politycznych UW, a w szczególności Dyrektorowi prof. Stanisławowi Sulowskiemu. Na etapie konceptualizacji i operacjonalizacji tematu książki otrzymałam nieocenioną pomoc ze strony: prof. Andrzeja Antoszewskiego, prof. Konstantego Adama Wojtaszczyka, prof. Agnieszki Rothert, prof. Leonardo Morlino oraz prof. Fernando Vallespína Oña, za co bardzo serdecznie dziękuję. Dziękuję mojej mamie, Grażynie Sroce, która była pierwszym

krytycznym czytelnikiem i korektorem niniejszej książki, a także mojemu bratu Danielowi za zrecenzowanie jednego z rozdziałów. Ze szczególną serdecznością chciałabym podziękować dr Małgorzacie Kaczorowskiej, dr Aleksandrze Moroskiej-Bonkiewicz, dr Marcie Witkowskiej, dr Marcie Żerkowskiej-Balas oraz dr Agnieszce Bejnie, które nie tylko udzieliły mi merytorycznego wsparcia podczas pisania książki, lecz także wspierały mnie w momentach zwątpienia co do zasadności podjętych działań. Chciałabym również podziękować mojemu mężowi Borji Polo de la Morena za pomoc, cierpliwość oraz pełne godności znoszenie moich częstych nieobecności.

CZĘŚĆ I

Podstawy teoretyczne

ROZDZIAŁ 1

Rozliczalność w badaniach jakości demokracji

Koncepcja jakości demokracji wyodrębniła się z nurtu badań dotyczących transformacji systemowych i procesów konsolidacji demokracji. Wyniki badań dotyczących państw objętych trzecią falą demokratyzacji wskazały, że większość z tych reżimów utrzymała stabilność demokratyczną. Badacze zajmujący się badaniami młodych demokracji w ujęciu porównawczym zdiagnozowali, że ich podstawowa zmienna zależna, tj. stabilność reżimów politycznych, będąca dotychczas główną płaszczyzną konwencjonalnych badań, straciła na znaczeniu. Tym samym zmienna ta przestała być atrakcyjna. W ciągu ostatnich lat sytuacja ta doprowadziła wspomnianych badaczy do konieczności poszukiwania odpowiedzi na nowe i bardziej wysublimowane pytania o warunki konsolidacji demokratycznej. Stąd narodziło się zainteresowanie jakością doświadczeń demokratycznych, co doprowadziło do wielu prób konceptualizacji jakości demokracji. O zainteresowaniu problematyką jakości demokracji na gruncie nauk politycznych może świadczyć między innymi uznanie jej przez IPSA¹ za nowy obszar badań. Także ilość prowadzonych badań na całym świecie dotyczących tego nowego obszaru świadczy o mocy wyjaśniającej tej nowej koncepcji. Obecnie w literaturze można odnaleźć wiele ujęć teoretycznych konceptualizacji i operacjonalizacji jakości demokracji. Większość autorów podchodzi do zagadnienia w sposób ilościowy, ale są też prace prezentujące ujęcie jakościowe.

Niewątpliwie koncepcja jakości demokracji wydaje się bardzo wyrazista i użyteczna w badaniach nad współczesnymi systemami demokratycznymi, szczególnie gdy będziemy postrzegać jakość demokracji jako swego rodzaju model idealny czy punkt odniesienia dla zawsze niedoskonałej rzeczywistości. Podążając tym tokiem rozumowania, można stworzyć parametry „idealności” i zaproponować rozwiązania dla ulepszenia istniejących reżimów politycznych. Dlaczego zatem od ponad dekady koncepcja jakości demokracji jest obiektem zażartych dyskusji wśród badaczy na całym świecie i z jakich powodów nie została wypracowana jej powszechnie akceptowana operacjonalizacja, która mogłaby posłużyć politologom na całym świecie do porównywania stopnia jakości demokracji poszczególnych systemów politycznych?

¹ International Political Science Association (IPSA) jest największą i najstarszą organizacją zrzeszającą badaczy nauk politycznych z całego świata. Powstała w 1949 r. w Paryżu.

W niniejszym rozdziale zostanie udzielona odpowiedź zarówno na powyższe pytanie, jak i na wiele innych pytań rodzących się w toku badań nad rozliczalnością jakości demokracji. Przeprowadzona zostanie szersza analiza dostępnych ujęć i konceptualizacji jakości demokracji oraz rozliczalności. Dokonana zostanie także ocena wybranych operacjonalizacji jakości demokracji oraz rozliczalności. Pozwoli to odpowiedzieć na następujące pytania: Co sprawia najwięcej trudności w operacjonalizacji jakości demokracji? Jak powiązana jest jakość demokracji z rozliczalnością? Jakie rodzaje rozliczalności można wyróżnić? Jak zoperacjonalizować rozliczalność? Efektem końcowym niniejszego rozdziału będzie zbudowanie modelu rozliczalności, który zostanie wykorzystany w kolejnych częściach pracy do zbadania rozliczalności w Polsce i w Hiszpanii.

1.1. Koncepcja jakości demokracji

Jakość demokracji może być i jest badana z różnych poziomów analitycznych. Istnieje bardzo dużo sposobów konceptualizacji jakości demokracji i, co jest z tym związane, jej mierzenia. Wielu badaczy na całym świecie, w ramach własnych jednostek badawczych czy na zlecenie różnych organizacji międzynarodowych lub pozarządowych, podjęło trud konceptualizacji i operacjonalizacji jakości demokracji. Należy jednak pamiętać, iż nauki polityczne nie były w stanie zaoferować jednej wspólnej definicji demokracji, która byłaby powszechnie akceptowana na płaszczyźnie empirycznej. Takiej, która byłaby wolna od wartościowania, a równocześnie na tyle szeroka, aby można było wychwycić wieloaspektowość współczesnych systemów demokratycznych. W związku z tym, w zależności od przyjętej definicji demokracji, powstają różne konceptualizacje jakości demokracji. Definicja demokracji jest natomiast kluczowa dla zdefiniowania i zoperacjonalizowania jakości demokracji. Niejako stanowi punkt wyjścia, gdyż od niej zależy, jaki rodzaj wskaźników zostanie użyty.

Analizując konceptualizacje jakości demokracji, bez trudu zauważyć można, iż punktem wyjścia są najczęściej tzw. definicje minimalne i proceduralne, szczególnie w przypadku barometrów jakości demokracji. Wiąże się to z tym, że ten rodzaj definicji jest o wiele łatwiejszy do zoperacjonalizowania i wykorzystania w analizie empirycznej aniżeli aksjologiczne, teleologiczne, procesualne czy substancjalne. Częstym zabiegiem, w przypadku bardziej pogłębionych badań jakości demokracji, jest przyjęcie koncepcji dahlowskiej poliarchii jako ram ogólnych badania. Warto przypomnieć, iż poliarchia R. Dahla² wyrasta

² R. Dahl dodał do definicji minimalnej demokracji osiem warunków instytucjonalnych, które spełniać muszą poliarchie: 1) możliwość swobodnego zakładania organizacji, w tym partii politycznych oraz możliwość przystępowania do nich; 2) swoboda wyrażania poglądów

z minimalistycznej koncepcji demokracji J. Schumpetera³. Wykorzystywana także bywa definicja L. Diamonda demokracji liberalnej, będąca poszerzeniem koncepcji poliarchii o kolejne trzy warunki odnoszące się od ochrony wolności jednostki i grup⁴. Mimo że najczęściej wykorzystywane definicje demokracji wyrastają z proceduralnego rozumienia demokracji, to i tak brak jest jednej wspólnej i powszechnie akceptowanej definicji demokracji w wymiarze empirycznym. Skutkuje to tym, iż nie został wypracowany jeden wspólny katalog wymiarów czy elementów jakości demokracji, co do których zgodne byłoby środowisko badaczy zajmujących się tą tematyką. A wszakże na tej bazie budowane są barometry jakości demokracji, które są obecnie jednymi z najczęściej używanych parametrów do klasyfikacji systemów politycznych. Niemalże każdy badacz zajmujący się naukami politycznymi zetknął się z tego rodzaju rankingami. Bardzo często są one krytykowane. Właściwie żaden z rankingów nie jest doskonały. Pobieżna analiza legendy poszczególnych rankingów nawet niezbyt wprawnemu politologowi pozwala wyłapać luki koncepcyjne i braki w uzasadnieniu doboru niektórych wskaźników. Często można odnieść wrażenie, że niektóre ze wskaźników dobrane zostały jedynie z uwagi na dostępność danych; szczególnie taka sytuacja ma miejsce w przypadku rankingów dotyczących dużej liczby państw.

To wiąże się z kolejnym problemem spotykanym przy analizie badań jakości demokracji, z tym, że większość z nich ma charakter ilościowy. Problemy, jakie napotykają badacze jakości demokracji w ujęciu ilościowym, wynikają przede wszystkim z unikatowości poszczególnych demokracji. System polityczny każdego państwa jest konstrukcją historyczną i społeczną. Forma, w jakiej się definiuje społeczeństwo, tak jak sama rola społeczeństwa obywatelskiego w funkcjonowaniu systemu politycznego, jest bardzo różnorodna. Dlatego też trudno nie zgodzić się z opinią P. Schmittera i T. Karla, którzy twierdzą, że

i ocen politycznych; 3) powszechne prawo udziału w wyborach; 4) możliwość ubiegania się o urzędy publiczne przez obywateli; 5) rywalizacja pomiędzy liderami politycznymi o głosy wyborców i inne przejawy poparcia; 6) istnienie alternatywnych źródeł informacji; 7) możliwość odbywania się wyborów w warunkach wolności, równości i uczciwości; 8) zapewnienie zgodności działań instytucji z oczekiwaniami wyborców wyrażonymi w akcie głosowania i w innych formach ekspresji. Zob.: R. Dahl, *La Poliarquía. Participación y oposición*, Madryt 2009, s. 13–25.

³ J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995, s. 312.

⁴ L. Diamond wyróżnia trzy dodatkowe warunki: 1) nie mogą istnieć tzw. obszary zarezerwowane, podlegające władzy wojskowej lub innym siłom politycznym bądź społecznym, które nie są bezpośrednio lub pośrednio odpowiedzialne przed elektoratem; 2) prócz kontroli o charakterze wertykalnej dokonywanej przez obywateli w wolnych, uczciwych wyborach, powinna istnieć także kontrola o charakterze horyzontalnym; 3) zapewniony powinien być szeroki zakres pluralizmu politycznego wraz z gwarancjami dla mniejszości kulturowych, religijnych, etnicznych i innych. Zob.: L. Diamond, *Is the Third Wave Over?*, „Journal of Democracy” 1996, nr 7, s. 22.

forma demokracji zależy od społeczno-ekonomicznych warunków danego kraju, jak i od utrwalonych struktur państwowych oraz wzorców poczynañ politycznych⁵. Jako przykład mogą posłużyć państwa Ameryki Południowej, w których społeczeństwom udało się skonsolidować w zakresie praw politycznych i społecznych. Jednak fakt, że muszą one stawić czoła wysokiemu poziomowi biedy i nierówności społecznej, jest decydujący w momencie podejmowania próby oceny tychże demokracji.

Pomimo karkołomności porównañ jakości demokracji poszczególnych państw, współcześnie na opinię o systemie politycznym danego kraju wywiera przemożny wpływ właśnie miejsce w tego rodzaju rankingach. Oceny te mają bezpośrednie przełożenie nie tylko na pozycję danego kraju na arenie międzynarodowej, lecz także kształtują jego przyszłość. Jest tak chociażby dlatego, że decyzje o finansowaniu przez ponadnarodowe organizacje międzynarodowe są zależne od miejsca w rankingu jakości demokracji, co jest szczególnie istotne w przypadku krajów rozwijających się. Dlatego też krytyka podważająca zasadność prowadzenia badań nad jakością demokracji, aczkolwiek uzasadniona, wydaje się mało przekonująca. Jako przykład takiej krytyki może posłużyć przywołanie wypowiedzi C. Cansino, który twierdzi, że operacjonalizując jakość demokracji i, co się z tym wiąże, nadając jej wartość heurystyczną, tym samym dowodząc, że demokracja X jest lepszej jakości aniżeli demokracja Z, sprowadza się demokrację do kategorii towaru⁶. Chociaż można dopatrzeć się pewnej trafności w powyższym argumentowaniu, to badania jakości demokracji są faktem i zapewne będą kontynuowane. Dlatego też jest niezmiernie ważne precyzyjne określenie, czym jest jakość demokracji, którą próbuje się zmierzyć za pomocą różnych propozycji teoretycznych i jaki jest jej zasięg. Obecna debata, tocząca się na kanwie teorii polityki, dotyczy wyboru wskaźników czy też elementów, które powinny być brane pod uwagę przy mierzeniu jakości demokracji, aby dokonać pomiaru empirycznie ważnego i realnego.

W badaniach nad jakością demokracji ze względu na obiekt badań można wyróżnić dwa nurty. W pierwszej grupie badacze koncentrują się na odpowiedzeniu na pytanie, które z analizowanych państw są bardziej demokratyczne. Badacze z drugiej grupy próbują odpowiedzieć na pytanie, które z analizowanych demokracji są lepszymi demokracjami. Powyższe pytania skutkują innymi rodzajami badań. W przypadku pierwszej z grup jakość demokracji jest rezultatem pewnego kontinuum, które rozciąga się od idealnych reżimów totalitarnych do perfekcyjnych demokracji. I tutaj wysiłki badaczy skoncentrowane są na mierzeniu w różny sposób i za sprawą różnych wskaźników poziomu demo-

⁵ P. Schmitter, T. Karl, *Czym jest demokracja i czym nie jest* w: J. Szczupaczyński (red.), *Władza i społeczeństwo: antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, Warszawa 1995, s. 28–29.

⁶ C. Cansino, *Entre la democracia real y democracia ideal. Consideraciones críticas*, „Metapolítica” 2005, Enero/ Febrero, s. 99–108.

kracji, zazwyczaj na dużej liczbie państw. W tym ujęciu demokracja i jakość demokracji jest przedłużeniem tej samej koncepcji. Mamy zatem do czynienia z mierzeniem stopnia demokratyczności państw, a nie stanu ich demokracji. Ponadto większość wskaźników wpisujących się w ten nurt badań jest mało wrażliwa i nie odzwierciedla niewielkich różnic między poszczególnymi demokracjami w zakresie jakości demokracji. Zwykle są one zaprojektowane, aby mierzyć „drastyczne” zmiany reżimów, a nie delikatne różnice występujące między poszczególnymi demokracjami. Najczęściej badania w tym nurcie skoncentrowane są na determinantach instytucjonalnych demokracji. Przyjmowane w definicjach jakości demokracji kryteria odnoszą się do modeli normatywnych i opisowych, które bez problemu można porównać z ideą państwa prawa. Drugi z nurtów oprócz determinantów instytucjonalnych obejmuje także determinanty społeczne i polityczne, które mogą wpływać na jakość demokracji. Zgodnie z tą perspektywą demokracja, która osiągnęła minimalny poziom proceduralny może nie mieć cech charakterystycznych dla dobrej demokracji. Tym samym obiektem porównań mogą stać się jedynie demokracje skonsolidowane.

Wiele z popularnych barometrów jakości demokracji wpisuje się w pierwszy nurt badań. Najlepszym przykładem obrazującym to podejście w badaniach nad jakością demokracji jest najprawdopodobniej najczęściej przywoływany przez badaczy barometr *Freedom in the World* utworzony przez organizację pozarządową Freedom House, ukazujący się od 1972 r. i obejmujący obecnie 190 państw na świecie⁷. Barometr *Freedom in the World* należy do grupy barometrów opartych na sondażach panelowych przeprowadzanych wśród ekspertów. W tej grupie znajdują się także barometry, które nie tylko bazują na odpowiedziach eksperckich, lecz także na sondażach przeprowadzanych w badanych społeczeństwach, takie jak np. *The Economist Intelligence Unit* (indeks EIU)⁸, *Índice de Desarrollo Democrático*⁹ czy *Polity*¹⁰.

Bardzo często barometry jakości demokracji wpisujące się w drugi nurt badań opierają się na wskaźnikach niezwiązanych z percepcją ekspertów czy obywateli, lecz także na wskaźnikach numerycznych, takich jak np. efektywna

⁷ Freedom House, *Freedom in the World*: <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world#.UtzuqbTdhVc>.

⁸ L. Kćic, *The Economist Intelligence Unit's index of democracy*, „The Economist” 2006, nr specjalny: *The World in 2007*, http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf; *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008*, „The Economist” 2008, nr specjalny: *The World in 2009*, <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>; *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008*, „The Economist” 2008, nr specjalny: *Democracy index 2010 Democracy in retreat*, <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>.

⁹ *Índice de Desarrollo Democrático*, <http://www.idd-lat.org/2013/>.

¹⁰ Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2012, <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>.

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

