



FUNDACJA GAP
WWW.FUNDACJA.E-GAP.PL



DYLEMATY POLSKIEJ DEMOKRACJI

redakcja naukowa
Łukasz Danel i Jerzy Kornaś

DYLEMATY POLSKIEJ DEMOKRACJI

**redakcja naukowa
Łukasz Danel i Jerzy Kornaś**



Jerzy Indraszkiewicz

8.05.1942 – 19.08.1996

DYLEMATY POLSKIEJ DEMOKRACJI

**redakcja naukowa
Łukasz Danel i Jerzy Kornaś**

Kraków 2012

Recenzenci:

prof. dr hab. Andrzej Jaeschke

prof. dr hab. Edward Olszewski

Projekt okładki:

Agencja Point4Art

www.point4art.com.pl

Skład:

Marcin Kukielka

Opracowano na podstawie tekstów Autorów

© Copyright by Katedra Nauk Politycznych
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012

All rights reserved

Książka, ani żaden jej fragment, nie może być przedrukowywana bez
pisemnej zgody Wydawcy

Wydawca:

Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej

ul. Rakowicka 10B/10, 31-511 Kraków

www.fundacja.e-gap.pl

ISBN 978-83-934679-3-8

Spis treści

WSTĘP	11
--------------------	-----------

CZĘŚĆ I

DYLEMATY POLSKIEJ DEMOKRACJI W TEORII I PRAKTYCE

Andrzej Antoszewski

Demokratyzacja w Polsce w świetle współczesnej tranzytologii	21
--	----

Jerzy Jaskiernia

Wpływ procesu internacjonalizacji wartości demokratycznych na system ustrojowy RP	41
---	----

Leszek K. Gilejko

Trzy wymiary demokracji: polskie problemy	59
---	----

Jerzy Kornaś

Socjaldemokratyczny model demokracji w Polsce	75
---	----

Jerzy Hausner

Czy Polska podąży węgierską drogą?	91
--	----

Leszek Sobkowiak

Partycypacja polityczna w systemie demokratycznym – podstawowe problemy	101
---	-----

Juliusz Gardawski

Wyalienowana klasa. Sektor małej i średniej przedsiębiorczości w III Rzeczypospolitej.....	123
--	-----

Joanna Dzwonczyk

Podziały socjopolityczne w Polsce po 1989 roku.....	159
---	-----

Agnieszka Walecka-Rynduch

Progresywna idea demokracji – netarchia	175
---	-----

Marta du Vall
Nieposłuszeństwo obywatelskie w XXI wieku 189

Emilia Kijanka, Katarzyna Lipska
Rzeczpospolita Polska – państwo bez społeczeństwa? 205

CZĘŚĆ II **POLSKA DEMOKRACJA W UJĘCIU INSTYTUCJONALNYM**

Stanisław Mazur
Iluzja państwa racjonalnego 223

Krzysztof Łabędź
Różne aspekty funkcjonowania opozycji w Sejmie VI kadencji..... 239

Łukasz Danel
Wpływ nowych przepisów prawa wyborczego na wynik wyborów parlamentarnych 2011 r. 257

Krzyszyna Leszczyńska
Polityczne aspekty wyborów do Senatu przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. 273

Agnieszka Latosińska
Instytucja inicjatywy ludowej w Polsce 297

Dominika Karwoth-Zielińska
Instytucje i organy bezpieczeństwa wewnętrznego RP po 1990 r..... 311

Karolina Kotulewicz
Grupy interesu i ich cechy na przykładzie Polski..... 337

Emilia Kijanka, Katarzyna Lipska
„Polska Rzeczpospolita europejska” 357

CZĘŚĆ III
MIĘDZYNARODOWE ASPEKTY PROCESÓW
DEMOKRATYZACYJNYCH

János Kornai

Centralization and the Capitalist Market Economy..... 371

Jurij Nikołajewicz Afanasjew

Qui prodest? Возможности и реальности примирения России и Европы
..... 395

Grigorij Amnuel

Польша-Россия – Почему наши представления о демократии
и мире не совпадают 407

Erhard Cziomer

Międzynarodowe wyzwania bezpieczeństwa energetycznego Polski
w XXI wieku 417

Robert Jakimowicz

Rozwój stosunków dyplomatycznych i gospodarczych Polski z państwami
Azji Środkowej w latach 1992-2011 441

Jose Manuel Saiz Alvarez

Populism, Structural Poverty and Democracy in Latin America.
Some Thoughts from Spain 463

Janusz Józef Węc

Zmiany w sprawowaniu prezydencji w Radzie Unii Europejskiej po wejściu
w życie traktatu lizbońskiego 471

Danuta Kabat-Rudnicka

Demokracja w kontekście ponadnarodowym..... 489

Rafał Lisiakiewicz

Stosunki polsko-rosyjskie w programach politycznych Prawa
i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej..... 509

NOTKI O AUTORACH..... 533



Wstęp

Współcześnie przez demokrację najczęściej rozumie się powszechnie znane w literaturze politologicznej, a historycznie ukształtowane zasady, procedury i instytucje liberalnej demokracji¹. Do najważniejszych z nich zalicza się zasadę suwerenności i reprezentacji narodu, podziału władzy, pluralizmu politycznego z prawem do opozycji, państwa prawnego, wolne wybory i media². Warunkiem skutecznego funkcjonowania takiej demokracji jest rozbudowanie wolności i swobód politycznych obywateli. Natomiast demokratyczne państwo oparte jest na założeniu, że państwo wszystkiego nie może, zatem jego funkcje regulacyjne są ograniczone, a jego instytucje działają na podstawie prawa i w ramach obowiązującego prawa.

Fundamentalne znaczenie dla liberalnej demokracji przedstawicielskiej ma zasada pluralizmu politycznego. Pluralizm polityczny zakłada, że każde społeczeństwo jest zróżnicowane pod względem materialnym, kulturowo-światopoglądowym i politycznym, a rywalizacja między ideami, grupami, partiami i między jednostkami stanowi najważniejszy mechanizm funkcjonowania demokracji przedstawicielskiej³. Demokratyczne państwo prawne zobowiązane jest tworzyć takie rozwiązania instytucjonalne i proceduralne, aby te zróżnicowania mogły znaleźć odzwierciedlenie w sferze realnej polityki państwa. Inaczej mówiąc, obywatele mają prawnie zagwarantowaną swobodę tworzenia legalnych organizacji politycznych artykułujących interesy zróżnicowanego pod względem politycznym społeczeństwa, aby w drodze procedur rywalizacyjnych lub konsensualnych wpływać na ich reprezentację w sferze instytucji demokratycznego państwa⁴. Zasada pluralizmu politycznego odrzuca możliwość ujednoczenia systemu politycznego na podstawie określonych idei i wartości, kładąc nacisk na osiąganie wspólnych celów za pomocą prawnie i zwyczajowo określonych procedur i reguł. W takiej demokracji rządzą ci, którzy potrafią pozyskać największe poparcie wyborcze. Rządzenie to jest jednak ograniczone. Nawet jeśli rządzący posiadają zdecydowaną większość w parlamencie, nie mogą arbitralnie dokonywać ustaleń dotyczących eliminowania czy też wykluczania kogokolwiek

¹ Szerzej: Bobbio N., *Liberalizm i demokracja*, Społeczny Instytut Wydawniczy ZNAK, Kraków 1998.

² Por. Ramonet I., *Demokracje szyte na miarę*, „Le Monde diplomatique” (edycja Polska), 2006, nr 2, s. 1.

³ Taggart P., *Populizm i patologie polityki przedstawicielskiej*, [w:] Meny Y., Surel Y. (red.), *Demokracja w obliczu populizmu*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2007, s. 127.

⁴ Kaniowski M. A., *Moralność na usługach polityki?*, „Znak” 1998, nr 6, s. 65.

z podmiotowego udziału w obszarze polityki. W myśl liberalnej koncepcji, która dokonuje rozróżnienia między człowiekiem a obywatelem, prawa i wolności przysługują człowiekowi, czyli inaczej mówiąc są niezbywalne, a państwo liberalno-demokratyczne ma obowiązek je ochraniać, a nie przyznawać lub odbierać swoimi decyzjami. „O braku wolności czy też swobód politycznych mówić można jedynie wtedy, gdy realizację celu uniemożliwiają mi inni ludzie⁵.” To stwierdzenie I. Berlina można porównać z trafnym określeniem innego znawcy zagadnień demokracji liberalnej – K. Grzybowskiego, który napisał w swoim eseju, iż „demokracja nie polega na tym, że wszyscy są wolni. Demokracja polega na tym, że nikt nie może odbierać wolności ludziom, którzy chcą być wolni. To nie demokracja, jeśli przypadkowa większość jednego dnia może postanowić, że od dziś jeden będzie decydował za wszystkich. To nie demokracja, jeśli przypadkowa większość jednego dnia może odebrać wolność przypadkowej mniejszości jednego dnia i wszystkim następnym generacjom. Demokracja ma takie samo prawo, by bronić się przeciw swym wrogom i likwidatorom, jak każdy inny system rządzenia – choćby ci wrogowie i likwidatorzy reprezentowali dziś większość⁶.”

Większość rządząca, wybrana na podstawie demokratycznego prawa wyborczego, nie może rościć sobie prawa do absolutnej reprezentacji woli narodu (ludu) i zachowania monopolu w sprawach politycznych, ideologicznych i moralnych. Istotne znaczenie w tym przypadku ma nie tylko pytanie kto, kogo i jak wybiera, ale przede wszystkim rozdział władzy, który pozwala na zachowanie wzajemnej równowagi między naczelnymi organami władzy państwowej. W systemie parlamentarnym rozdział ten wskazuje formalnie na przewagę legislatywy (stanowienie prawa i kontrola polityczna rządu) w systemie naczelnych organów władzy państwowej, ale nie przekreśla jednocześnie rozdziału. Przewaga ta redukowana jest w praktyce zasadą posiadania przez rząd poparcia większości politycznej w izbie niższej parlamentu, która pozwala mu na dużą swobodę we wpływanie na zachowania polityczne parlamentu i ukierunkowywanie jego działalności prawodawczej⁷. W ustabilizowanych systemach parlamentarnych (*vide* Wielka Brytania) formułuje się nawet pogląd o rządach gabinetowo-parlamentarnych czyli faktycznym politycznym podporządkowaniu parlamentu rządowi. Przy braku rozwiniętych konstytucyjnych swobód i wolności politycznych oraz instytucji – gwarantów rządów prawa (niezależnych sądów czy Trybunału Konstytucyjnego) – sytuacja taka mogłaby prowadzić do monopolu ideowo-politycznego wybranej grupy politycznej w działalności instytucji państwa

⁵ Berlin I., *Cztery eseje o wolności*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2000, s. 187.

⁶ Grzybowski K., *Refleksje sceptyczne*, t. II, Książka i Wiedza, Warszawa 1972, s. 311.

⁷ Por. Gulczyński M., *Panorama systemów politycznych świata*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 150.

i zaniku niezależności instytucji kontrolnych, a w konsekwencji do dyktatury większości nad mniejszością⁸.

Model liberalnej demokracji został przyjęty w Polsce w okresie transformacji i usankcjonowany prawnie przez Konstytucję z 2 kwietnia 1997 roku. Liberalna koncepcja demokracji jest jednak tylko rozwiązaniem proceduralnym i prawno-instytucjonalnym skutecznie spełniającym wyznaczone mu funkcje tam, gdzie współcześnie istnieje tzw. zrównoważone społeczeństwo.

Inne teorie i doświadczenia historyczne wskazują na głębsze rozumienie demokracji – nie tylko w proceduralnym, ale również w substancjalnym znaczeniu – jako pewnego ideału społeczno-moralnego, do którego winny dążyć społeczeństwo i demokratyczna władza, czyli do realizacji ideału równości⁹. W demokracji ateńskiej pojęcie równości często było łączone z pojęciem wolności. Te dwa pojęcia traktowano jako „ze sobą ściśle związane i połączone trwałym węzłem przyjaźni”¹⁰.” Możliwe to było w greckiej *polis*, w której pełne prawa publiczne posiadała część jej mieszkańców, tzw. wolni obywatele, najczęściej o podobnym lub zbliżonym statusie materialnym.

Przed innymi problemami stanęła rodząca się w kapitalizmie demokracja przedstawicielska, która początkowo objęła nielicznych obywateli. Położyła ona nacisk na kwestię wolności związaną z potrzebą zagwarantowania praw cywilnych i politycznych takich jak: równość wobec prawa, prawo do wolności sumienia, słowa i zgromadzeń, ochrony własności i prawa do niezawisłego sądu. Ateńska symbioza wolności i równości ze względu na istniejący cenzus majątkowy i społeczny nie mogła być przywrócona w życiu publicznym, dlatego demokracja stała się ideą pożądaną przez tych, którzy z tej wolności nie mogli korzystać. Ograniczone prawo wyborcze, niski status społeczny i materialny nie pozwalał na legalne uczestnictwo w życiu politycznym. Wiek XIX do połowy XX był w Europie okresem walki o ideał demokracji rozumiany zarówno w sensie politycznym, jak i społecznym. W sensie politycznym o powszechne i równe prawo wyborcze oraz możliwość uczestniczenia w sprawowaniu władzy. W znaczeniu społecznym o uzyskanie gwarancji ze strony państwa w zakresie bezpieczeństwa socjalnego: emerytury, renty, zasiłki dla bezrobotnych, powszechna opieka zdrowotna, bezpłatna edukacja dla dzieci przynajmniej na poziomie podstawo-

⁸ N. Bobbio wymienia cztery mechanizmy hamujące arbitralne sprawowanie władzy: 1. Nadzór nad władzą wykonawczą ze strony władzy ustawodawczej; 2. W pewnych sytuacjach nadzór trybunału nad procesem sprawowania przez parlament władzy ustawodawczej; 3. Względna autonomia władz lokalnych wszystkich stopni; 4. Sądownictwo niezależne od władzy politycznej, *op. cit.*, s. 12.

⁹ *Ibidem*, s. 24.

¹⁰ Śpiewak P., *Obietnice demokracji*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2004, s. 36.

wym, prawo do mieszkania itp. Korzystanie z praw i swobód obywatelskich uzależnione zostało od uzyskania niezbędnego minimum praw materialnych.

Orędownikami tej walki były przede wszystkim ruchy socjalistyczne, ludowe i demokratyczne, które w swoich programach walczyły o upodmiotowienie polityczne wszystkich obywateli państwa, niezależnie od posiadanego przez nich statusu ekonomicznego i społecznego. Urzeczywistnienie demokracji społecznej w drugiej połowie XX wieku zrealizowano w dwóch wariantach: państwa opiekuńczego (*welfare state*) i komunistycznego. Paradoxs tego zestawienia polega na tym, że oba te warianty były względem siebie w dużym stopniu współzależne¹¹. W państwach zachodnich prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne rozwijano etapowo, począwszy do reform socjalnych Bismarcka w latach 80. XIX wieku w Niemczech. Pełny rozkwit nastąpił dopiero po drugiej wojnie światowej¹². Działo się to pod wpływem nie tylko wewnętrznych konfliktów rozwiązywanych na korzyść świata pracy, ale także pod wpływem zagrożenia ze strony systemu realnego socjalizmu. Rozwój demokracji socjalnej łagodził wewnętrzne sprzeczności i konflikty społeczne w państwach kapitalistycznych, które demokratyzowały się uzupełniając rozwinięte już formy liberalnej demokracji politycznej o demokrację społeczną¹³.

Inaczej proces ten przebiegał w państwach realnego socjalizmu, gdzie pod wpływem stalinizmu odrzucono doktrynalnie liberalną demokrację polityczną i położono nacisk na demokrację społeczną, tzn. na powszechny rozwój praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, dystrybuowanych do końca istnienia tego systemu na niskim poziomie w porównaniu do demokracji zachodnich i w ramach państwa totalitarnego, a następnie autorytarnego. Odrzucono wolność w sensie liberalnym na rzecz budowania równości społecznej. Niemniej istnienie tego systemu silnie stymulowało teorię i praktykę rozwoju demokracji politycznej i substancjalnej w państwach rozwiniętego kapitalizmu. To, że związek ten miał istotne znaczenie dla procesów demokratyzacyjnych w państwach kapitalistycznych świadczy fakt jawnej krytyki państwa opiekuńczego dopiero w okresie kryzysu, a następnie po

¹¹ Gunnar Myrdal szwedzki ekonomista i teoretyk *welfare state* oraz orędownik koncepcji *welfare world* wskazywał na wyraźną współzależność między koniecznością budowania „państwa dobrobytu” i „świata dobrobytu” a komunizmem stwierdzając, że odrzucenie tej drugiej koncepcji służyć będzie komunistom, którzy „nadal będą wyciągać kasztany z ognia”, a międzynarodowy konflikt między socjalizmem a kapitalizmem zakończy się dla tego drugiego katastrofą. Myrdal G., *An International Economy – Problems and Prospects*, New York 1956, s. 324.

¹² Zob. Zawadzki S., „Państwo Dobrobytu”. *Doktryna i praktyka*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1970, s. 118-154. Praca ta mimo dużego upływu czasu stanowi nadal kompetentne polskie opracowanie koncepcji i praktyki „państwa dobrobytu”.

¹³ Por. *Egzamin niedojrzałości. Rozmowa z prof. Davidem Ostem znawcą historii i polityki krajów wschodnioeuropejskich*, „Polityka”, 2007, nr 22, s. 23.

upadku realnego socjalizmu, kiedy w otwarty sposób zrywano kompromis społeczny między kapitałem a pracą, uzasadniając to argumentacją płynącą z koncepcji neoliberalnych.

Dylematów współczesnej demokracji podejmowanych w literaturze przedmiotu jest znacznie więcej¹⁴. Należy jeszcze przypomnieć trzy krytyczne wobec demokracji liberalnej współczesne nurty myśli politycznej różniące się w interpretacji demokracji. Pierwszy z nich to nurt republikański (komunitariański) kwestionujący podstawowe wartości demokracji liberalnej, a którego założenia odwołują się do swoście pojmowanej wspólnoty, która ogranicza indywidualizm. Wspólnoty którą, jak sądzą komunitarianie, nie tyle wybiera jednostka, ile ona ją wybiera i nakłada na nią określone obowiązki. Republikanizm za takie wspólnoty uznaje państwo, naród i jego tradycję, wspólnotę religijną, sąsiedzka, które kształtują tożsamości obywateli i wyznaczają ich miejsce we wspólnocie narodów. Wspólnot tych nie można sprowadzić do podkreślanego w demokracji liberalnej konsensusu zbudowanego wokół proceduralnych zasad, wyznaczających reguły współistnienia jednostek, ponieważ są one historyczną wspólnotą losu, która determinuje miejsce i rolę jednostki we wspólnocie politycznej. Republikanie kwestionują „wybujął” indywidualizm i dowodzą, że koncepcja jednostki twórczej, zdolnej do tworzenia siebie poza zbiorowymi więziami jest niemożliwa, a niekiedy stanowi niebezpieczną iluzję polityczną¹⁵.”

Drugi, socjaldemokratyczny nurt zakłada swoistego rodzaju połączenie liberalnej demokracji politycznej z potrzebą zachowania niezbędnego minimum więzi wspólnotowych opartych na zasadzie solidarności społecznej. Uważa on mechanizmy demokracji liberalnej za ograniczone wyłącznie do demokracji politycznej i nie uwzględniające moralno-społecznego aspektu tego pojęcia. Dlatego nurt socjaldemokratyczny dąży do rozszerzenia demokracji na sferę społeczną, ekonomiczną i kulturalną uważając, że dopiero spełnienie tych ostatnich gwarantuje rzeczywisty udział jednostki w korzystaniu z praw politycznych. Socjaldemokracja nie kwestionuje procedur i instytucji demokracji liberalnej, ale je uzupełnia o prawa związane równością i sprawiedliwością społeczną.

¹⁴ W literaturze polskiej i tłumaczonej na język polski oprócz przytoczonych warto wymienić: Bankowicz M., *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006; Braud Ph., *Rozkosze demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995; Crick B., *W obronie polityki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004; Dahl R., *O demokracji*, Społeczny Instytut Wydawniczy „ZNAK”, Kraków 2000; Fukuyama F., *Ameryka na rozdrożu. Demokracja, władza i dziedzictwo neokonserwatyzmu*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2006; Krasnodębski Z., *Demokracja peryferii*, Wydawnictwo Słowo/Obraz Terytoria, Gdańsk 2003; Shapiro J., *Stan teorii demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006 i inne.

¹⁵ Śpiewak P., *op. cit.*, s. 59-60. Por. Scruton R., *Ma granice demokracja*, „Gazeta Wyborcza”, 4-5 luty 2006, s. 24.

Z kolei trzeci, nacjonalistyczny nurt „zakłada jedność rządzonych i rządzących, zakorzenioną we wspólnocie podzielanej narodowej tożsamości. (...) Nie ceni się tutaj wielości poglądów ani dyskusji. Nacjonalizm skłania się ku demokracji plebiscytowej i autorytarnej. Potrzebuje powtarzanych co pewien czas wyborów, aby w opinii obywateli i innych krajów zyskać niezbędną akceptację. (...) Nacjonalizm znajduje spełnienie w silnym przywódcy odczytującym wolę narodu¹⁶.”

Wszystkie te trzy nurty stanowią alternatywne koncepcje demokracji w stosunku do liberalnej z tą jednak różnicą, że republikański i socjaldemokratyczny można traktować jako uzupełnienie tej pierwszej z zastrzeżeniem, że charakterystyczne dla republikanizmu „zakorzenienie jednostki we wspólnocie” nie stanie się „źródłem jej ograniczenia i zniewolenia przez tradycję, obyczaj i nawyki¹⁷”, a znamienne dla socjaldemokracji prawa społeczne, ekonomiczne i kulturalne nie ograniczą indywidualnej przedsiębiorczości. Natomiast koncepcję nacjonalistyczną można uznać za w pełni alternatywną wobec demokracji, bo prowadzącą w konsekwencji do populistycznego autorytaryzmu.

Problemem współczesnej demokracji nie jest jednak to, która z wyżej wspomnianych koncepcji jest najlepsza, ale poszukiwanie odpowiedzi na pytanie jak przełamać dzisiejszy kryzys demokracji. Żadna z nich nie stanowi bowiem wystarczającej propozycji rozwiązania obecnych wyzwań politycznych i społecznych. Nikt rozumny już nie kwestionuje tego, że demokracja w ujęciu liberalnym nie może im sprostać. Na początku XXI wieku coraz częściej formułowany jest pogląd, iż pojęcie demokracja realnie mało oznacza, a obrona współczesnej liberalnej demokracji jako ustroju najlepszego z dotychczas znanych brzmi wysoce nieprzekonywująco. Kryzys 2007 roku spowodował, że do powszechnej świadomości stopniowo dociera przekonanie, iż neoliberalizm z jego paradygmatem deregulacji, konsumpcyjnego indywidualizmu, prywatyzacji wszystkiego i powszechnym wolnym rynkiem należy obecnie do wielce destrukcyjnych utopii. Z drugiej strony, głoszony dylemat, a raczej szantaż „bezpieczeństwo za wolność” nie stanowi dobrej recepty na współczesne bolączki i nie wróży nic dobrego dla przyszłości demokracji¹⁸.

Dylemat powyższy dotyczy również Polski, gdzie instytucje i procedury demokratyczne RP rozwinięte w okresie transformacji, od początku wykazujące wiele ułomności (partyjniactwo, dominacja partii prawicowych w sferze medialnej, słabo rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, ograniczony pluralizm światopoglądowy, niska aktywność wyborcza), w porówna-

¹⁶ *Ibidem*, s. 67.

¹⁷ *Ibidem*, s. 66.

¹⁸ Por. Oniszczyk J., *Neoliberalny kontekst wolności politycznej*, „Przegląd Socjalistyczny”, 2011, nr 1-4, s. 63.

niu do zachodnich demokracji, mogą okazać się mniej odporne na zagrożenia populistyczne lub oligarchiczne. Dlatego każda refleksja nad problemami polskiej demokracji wydaje się ze wszech miar uzasadniona.

Opracowanie poniższe będące pokłosiem Międzynarodowej Konferencji Naukowej pt. ***Dylematy polskiej demokracji*** nie stanowi odpowiedzi na wszystkie problemy współczesnej demokracji w Polsce. Organizatorzy konferencji nie stawiali sobie takiego celu zdając sobie sprawę z obszerności przyjętego tematu¹⁹. Rozważania zawarte na łamach niniejszej publikacji ujęte zostały trzech grupach problemowych: **dylematy polskiej demokracji w teorii i praktyce**, **polska demokracja w ujęciu instytucjonalnym** oraz **międzynarodowe aspekty procesów demokratyzacyjnych**. Pod względem formy dzielą się one na dwie grupy: klasyczne artykuły naukowe z przyjętymi w publikacjach naukowych normami edytorskimi (przypisy, bibliografia) i teksty ujęte w formie eseju z elementami naukowej publicystyki zamieszczone głównie w trzeciej części opracowania. Dodatkowo do części trzeciej został włączony, za zgodą Autora, tekst wybitnego ekonomisty Profesora Janosa Kornaia, który nie został wprawdzie wygłoszony na konferencji, ale koreluje problemowo z tematem konferencji, wzbogacając treść niniejszego opracowania.

Wydawnictwo pokonferencyjne, podobnie jak i międzynarodowa konferencja naukowa, która odbyła się w dniach 19-20 października 2011 roku na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie, dedykowane są Pamięci Profesora Jerzego Indraszkiewicza, kierownika Katedry Nauk Politycznych Akademii Ekonomicznej w Krakowie w latach 1983-1996.

Jerzy Kornaś, Łukasz Danel
Kraków, lipiec 2012

¹⁹ Organizatorami konferencji były: Katedra Nauk Politycznych oraz Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie przy współpracy Fundacji Gospodarki i Administracji Publicznej.

Część I
DYLEMATY POLSKIEJ DEMOKRACJI
W TEORII I PRAKTYCE

Demokratyzacja w Polsce w świetle współczesnej tranzytologii

Przeszło czterdzieści lat po rozpoczęciu „trzeciej fali” demokratyzacji i dwadzieścia lat po upadku komunizmu, problematyka przejścia od autorytaryzmu ku demokracji oraz utrwalania demokratycznych przemian pozostaje nadal w centrum zainteresowania światowej politologii. Analiza przyczyn i przebiegu demokratycznej tranzytacji oraz procesu konsolidowania demokracji stały się przedmiotem wyodrębnionych subdyscyplin nauki o polityce – niezbyt pięknie określanych w języku polskim jako tranzytologia i konsolidologia. Aczkolwiek proces demokratyzacji uległ w początku pierwszej dekady XXI stulecia pewnemu zahamowaniu¹, rozważania teoretyczne poświęcone tej problematyce zyskały nowy impuls wraz z dokonaniem się „kolorowych rewolucji” w świecie pokomunistycznym², oraz wybuchem politycznej rewolty w Afryce Północnej³. Wydarzenia te unaoczyły – nie po raz pierwszy zresztą – potrzebę analizy związków pomiędzy zjawiskami i procesami zachodzącymi w różnym miejscu i różnym czasie jako fundamentu badań porównawczych. Dyrektywa ta znalazła szerokie zastosowanie w badaniach nad tranzycją od autorytaryzmu do demokracji w Europie Środkowej i Wschodniej, choć każdy przypadek wykazuje swoją odrębność. W niniejszym opracowaniu chciałbym podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, co analiza przypadku polskiego może wnieść do teorii demokratyzacji, rozwijanej od lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku na podstawie doświadczeń Europy Południowej, Ameryki Łacińskiej i świata pokomunistycznego. Odpowiedź na to pytanie poprzedzę krótką charakterystyką stanu badań nad procesem przekształceń, jakim ulegają po 1974 r. systemy autorytarne.

W toku wieloletnich badań nad procesem demokratyzacji postawiono wiele ważkich pytań, sformułowano liczne hipotezy, dokonano różnorodnych porównań i podjęto wiele prób sformułowania teoretycznych oraz metodologicznych paradygmatów. Na tej drodze rozwoju dyscypliny pojawiały się –

¹ Zob. L. Diamond, *The Democratic Rollback*, Foreign Affairs, 2008, vol. 87, Nr 2, ss. 36-48.

² Por. M. Žherebkin, *In search of theoretical approach to the analysis of the 'Colour revolutions': Transition studies and discourse theory*, Communist and Post-Communist Studies, 2009, vol. 42, Nr 2, ss. 199-216.

³ Zob. L. Way, *Comparing the Arab Revolts. The Lessons of 1989*, Journal of Democracy, 2011, vol. 22, Nr 4, ss. 17-27.

niczym słupy milowe – prace otwierające nowe perspektywy poznania procesu demokratyzacji i wywołujące ożywioną dyskusję. Pierwszą z nich jest znany artykuł Dankwarta Rustowa z 1970 r.⁴ To w nim właśnie zakwestionowany został obowiązujący wcześniej w światowej politologii funkcjonalny paradygmat demokracji, wiążący rozwój demokracji z określonym poziomem rozwoju gospodarczego i społecznego⁵. W jego miejsce pojawia się propozycja paradygmatu genetycznego, który sprowadza się do założenia, że czynniki warunkujące rozpoczęcie (narodziny) procesu demokratyzacji są odmienne od tych, które powodują utrwalenie demokracji jako typu systemu politycznego. Rozróżniając przyczynowość od korelacji jako dwa odmienne typy związków między analizowanymi zmiennymi, D. Rustow zwrócił uwagę, że badanie procesu demokratyzacji musi oznaczać zwrot od korelacji ku przyczynowości. Podkreślił znaczenie okoliczności, w jakich rodzi się demokracja (charakter konfliktu towarzyszącego upadkowi autorytaryzmu oraz rolę postaw i zachowań politycznych jako czynnika przesądzającego o jej narodzinach). Artykuł D. Rustowa początkuje sekwencję prac ujmujących proces demokratyzacji jako wytwór świadomych wyborów dokonywanych przez aktorów politycznych, a jego rezultat jako funkcję proporcji sił między zwolennikami i przeciwnikami demokracji oraz wynikającej stąd formy, w jakiej dokonuje się zmiana polityczna⁶. Jak podkreśla Doh Chull Shin, podsumowując w 1994 r. stan teorii demokratyzacji, wspólnym mianownikiem badań nad zmianą polityczną, prowadzonych w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku było odrzucenie wyjaśnień ekonomicznych, socjologicznych i kulturowych oraz koncentracja uwagi na strategicznych interakcjach i działaniach aktorów politycznych⁷. Podejście takie charakteryzuje zwłaszcza jedną z najbardziej znanych i najczęściej cytowanych teoretycznych syntez upadku autorytaryzmu i narodzin demokracji w Europie Południowej i Ameryce Łacińskiej⁸.

⁴ D. Rustow, *Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model*, Comparative Politics, 1970, vol. 2, nr 3, ss. 337-363.

⁵ S. Lipset, *Some Social Requisites of Democracy; Economic Development and Political Legitimacy*, American Political Science Review, 1959, vol. 53, Nr 1, ss. 69-105.

⁶ Zob. T. Karl, *Dilemmas of Democratization in Latin America*, Comparative Politics 1990, vol. 23, Nr 1, ss. 1-21 oraz M. McFaul, *The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship. Noncooperative Transitions in the Postcommunist World*, World Politics, 2002, vol. 54, Nr 1, ss. 212-244.

⁷ D. Shin, *On the third Wave of Democratization. A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research*, World Politics, 1994, vol. 47, Nr 1, ss. 138-139.

⁸ G. O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead (eds), *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, t. 1-4, The John Hopkins University Press, Baltimore 1986, zwł. t. 4 (G. O'Donnell, P. Schmitter, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*). Na "strukturalny indeterminizm" autorów zwraca uwagę N. Bermeo, *Rethinking Regime Change*, Comparative Politics, 1990, vol. 22, Nr 3, ss. 359-377, zwł. ss. 361 i 366.

Jednym z ważniejszych twierdzeń D. Rustowa jest to, że przejście od autorytaryzmu nie jest równoznaczne z ustanowieniem i utrwaleniem demokratycznych rządów. Myśl tę rozwija Samuel Huntington, autor kolejnej z przełomowych prac w dziedzinie tranzytologii, koncentrując swoją uwagę na zbiorowych przyływach i odpływach demokracji, zwłaszcza zaś na procesach wszczętych w połowie lat siedemdziesiątych XX wieku, określonych przezeń mianem „trzeciej fali”⁹. Rozważania S. Huntingtona wyznaczyły na długie lata sposób rozumienia istoty, struktury i konsekwencji procesu zastępowania jednego typu reżimu politycznego (autorytaryzm) typem całkowicie odmiennym (demokracja). Zaproponowany przez amerykańskiego politologa paradygmat badawczy (określany w późniejszej literaturze jako paradygmat tranzycji i konsolidacji¹⁰) opiera się na kilku założeniach. Po pierwsze, procesy demokratyzacyjne nie są izolowane; przemiany polityczne dokonują się na ogół w grupie państw mniej więcej w jednym czasie, chociaż przyczyny demokratyzacji mogą być w każdym z nich różne. Po drugie, proces zmian politycznych ma charakter diachroniczny i obejmuje trzy fazy: upadek reżimu autorytarnego, ustanowienie reżimu demokratycznego oraz jego konsolidację¹¹. Po trzecie, najistotniejszym predyktorem powodzenia zmian demokratycznych jest sposób przejścia od autorytaryzmu ku demokracji, którym może być transformacja (zmiana z inicjatywy przedstawicieli starego reżimu), przemieszczenie (wspólne działania elit pro- i antyreżimowych) oraz zastąpienie (zmiana na skutek działań opozycji antyreżimowej¹²). Po czwarte, w okresie przejścia rozwiązaniu muszą ulec pewne swiste dla niego problemy (demontaż instytucji stanowiących podstawę reżimu autorytarnego, wybór rozwiązań instytucjonalnych stanowiących bazę demokracji, pozbycie się przeciwników demokracji w strukturach państwa, kwestia rozliczeń z przeszłością etc.). Po piąte, obalenie reżimu autorytarne-

⁹ S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

¹⁰ Zob. P. Schmitter, T. Karl, *Concepts, Assumptions and Hypotheses about Democratization: Reflections on 'Stretching' from South to East*, [w:] R. Riedel (ed.), *Central Europe. Two Decades After*, Centre for Europe, University of Warsaw, Opole 2010, s. 28.

¹¹ Jest to modyfikacja koncepcji D. Rustowa, który wyróżnia fazę preparacyjną, decyzyjną i konsolidacyjną procesu demokratyzacji. Zob. D. Rustow, *Transitions to Democracy...*, ss. 352-361.

¹² Inne typologie przejścia ku demokracji prezentują T. Karl, *Dilemmas of Democratization...*, ss. 8-11, G. Munk, C. Leff, *Modes of Transition and Democratization. South America and Eastern Europe in Comparative Perspective*, *Comparative Politics*, 1997, vol. 29, Nr 3, ss. 343-362; H. Kitschelt, *Divergent Paths of Postcommunist Democracies*, [w:] L. Diamond, R. Gunther, *Political Parties and Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore 2001, s. 315 oraz J. Wiatr, *Europa pokomunistyczna. Przemiany społeczeństw i państw po 1989 roku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, ss. 70-81. Pomimo odrębności semantycznych, wszystkie te propozycje biorą pod uwagę – choć w różnych proporcjach – podmiot inicjujący zmiany, poziom mobilizacji społecznej oraz formę działań politycznych.

go nie gwarantuje automatycznie sukcesu demokracji; istnieje niebezpieczeństwo ustanowienia autorytaryzmu nowego typu¹³. Po szóste, odwrót od demokracji następuje również w ramach „fal”, obejmujących nie jedno, ale grupę państw w mniej więcej tym samym czasie. Po siódme, czynniki warunkujące upadek autorytaryzmu i ustanawianie rządów demokratycznych oraz odwrót od demokracji są różne w porównaniu do tych, które charakteryzowały poprzednie fale demokratyzacji. Uwagę badacza przyciągnęły zarówno warunki przejścia od autorytaryzmu do demokracji, jak i jego przebieg i konsekwencje. Analizując niepewne skutki procesu demokratyzacji S. Huntington położył nacisk na ustalenie czynników sprzyjających i hamujących proces utrwalania demokracji, nie wykluczając tego, że może on zostać zahamowany.

Upadek komunizmu rozszerzył pole teoretycznej debaty o demokratyzacji o co najmniej trzy obszary. Po pierwsze, rozlanie się fali demokratyzacji na obszary uznawane powszechnie za skonsolidowany, stabilny, a co za tym idzie, immunizowany autorytaryzm¹⁴, sprowokowało niektórych badaczy do sformułowania tezy o bezalternatywności liberalnej demokracji. W 1992 r. ukazała się głośna praca Francisa Fukuyamy, *Koniec historii*, w której obwieszczono ostateczną klęskę idei silnego rządu, opartego na dyktaturze jednostki, armii czy partii politycznej¹⁵. Zdaniem F. Fukuyamy, trzecia fala demokracji, rozpoczęta w 1974 r. (w tym miejscu autor przychyliła się do koncepcji S. Huntingtona) dowodzi zwycięstwa idei liberalizmu, tak w ekonomicznym, jak i politycznym sensie, a wyzwaniom dla tej idei odbiera moc sprawczą. Tym samym w nauce o demokratyzacji dokonał się znamienity zwrot: w miejsce niepewności co do wyniku przemian politycznych rodzi się pewność, że prowadzą one do określonego (i powszechnie pożądanego) rezultatu, a miejsce teorii „retrospektywnych”, wyjaśniających odejście od autorytaryzmu zajmują teorie „antycypacyjne”, zakładające nieuchronność przejścia ku demokracji liberalnej¹⁶. Zadaniem badaczy jest jedynie odkrycie uniwersalnych prawidłowości rządzących procesem demokratyzacji, po to by móc sformułować najbardziej optymalne i efektywne

¹³ S. Huntington podkreśla możliwość „czerwonego powrotu” (restauracji komunizmu), zwycięstwo wyborcze sił antydemokratycznych oraz skłonność władzy wykonawczej do dominacji nad legislatywą. Zob. S. Huntington, *Democracy for the Long Haul*, *Journal of Democracy*, 1996, vol. 7, Nr 2, s. 10.

¹⁴ Zob. I. Krastev, *Paradoxes of the New Authoritarianism*, *Journal of Democracy*, 2011, vol. 22, Nr 2, zwł. ss. 8-11.

¹⁵ F. Fukuyama, *Koniec historii*, Zys i S-ka Wydawnictwo, Poznań 1996.

¹⁶ Zob. szerzej D. Jović, *Problems of Early Post-Communist Transition Theory: From Transition from to Transition to*, *Politicka Misao: Croatian Political Science Review*, 2010, vol. 47, Nr 5, ss. 44-68.

strategię działań politycznych¹⁷. W przeciwieństwie do koncepcji D. Rustowa i jego kontynuatorów, wola aktorów politycznych nie ma decydującego znaczenia; demokracja jest bowiem rezultatem niezamierzonej, a tym samym, obiektywnej dystrybucji zasobów politycznych między różne grupy, z których żadna nie jest w stanie osiągnąć politycznej dominacji¹⁸. Centralnym problemem, nurtującym badaczy tzw. neo-tranzytologii stało się nie tyle wyjaśnienie przyczyn upadku reżimów autorytarnych i zapoczątkowania procesu demokratyzacji, ile uzyskanie odpowiedzi, jakie, obiektywne czynniki sprzyjają umocnieniu (skonsolidowaniu) demokracji na gruzach autorytaryzmu. Niektórzy autorzy akcentowali rolę wzrostu gospodarczego¹⁹, inni skupiali się na rozwiązaniach instytucjonalnych²⁰, jeszcze inni akcentowali znaczenie społeczeństwa obywatelskiego²¹, kultury politycznej²², historycznych tradycji (powodzenie eksperymentów demokratycznych w przeszłości)²³, typu reżimu autorytarnego²⁴, położenia geograficznego²⁵ czy też otoczenia międzynarodowego. Położenie nacisku na proces konsolidowania demokracji oznaczało – niezależnie od intencji autorów – przywrócenie prymatu korelacji nad przyczynowością i powrót do zanegowanego niegdyś przez D. Rustowa „strukturalnego determinizmu”. Było także wyrazem nadania naukom społecznym – poprzez zwiększenie poziomu ich obiektywizmu – charakteru zbliżonego w sensie metodologicznym do nauk ścisłych²⁶.

Drugim obszarem niezgody stały się kwestie semantyczne. Dostyć szybko okazało się, że wiara w to, że pojęcie demokracji bezprzymiotnikowej stanie się użyteczną kategorią badawczą (nie mówiąc o jego roli politycznej) jest w znacznym stopniu dowodem naiwności. Chcąc stworzyć bazę dla porównań, S. Huntington stanął na gruncie minimalistycznej koncepcji demokracji, redukując to pojęcie do cyklicznych i rywalizacyjnych wybo-

¹⁷ T. Vanhanen, *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980-1988*, Crane Russak, New York 1990, s. VII.

¹⁸ D. Jović, *Problems of Early Post-Communist Transition...*, s. 58.

¹⁹ Zob. A. Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

²⁰ A. Lijphart, *Constitutional Choice for New Democracies*, *Journal of Democracy*, 1991, vol. 2, Nr 1, ss.72-84. Zob. też J. Linz, *Wady systemu prezydenckiego*, [w:] P. Śpiewak (red.), *Przyszłość demokracji*, Wybór tekstów, Fundacja ALETHEIA, Warszawa 20-05, ss. 191-216.

²¹ V. Pérez-Díaz, *Powrót społeczeństwa obywatelskiego w Hiszpanii*, Wydawnictwo Literackie Znak, Kraków 1996.

²² L. Diamond, *Is the Third Wave Over?*, *Journal of Democracy*, 1996, vol. 7, Nr 3, s. 33.

²³ Zob. np. J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 1993, ss. 63-64.

²⁴ H. Kitschelt, *Divergent Paths...*, ss. 311-314.

²⁵ G. Kopstein, D. Reilly, *Geographical Diffusion and the Transformation of Postcommunist Word*, *Word Politics*, 2000, vol. 53, Nr 1, ss. 1-37.

²⁶ D. Jović, *Problems of Early Postcommunist Transition Theory...*, ss. 53-54.

rów²⁷. Okazała się ona jednak niewystarczająca, nie tylko dla komparatystyki, ale także do analizy poszczególnych przypadków, co uzmysłowiło konieczność sprecyzowania funkcji, jakie definicja ma spełniać, by być użytecznym narzędziem badawczym²⁸. Prócz pojęcia demokracji liberalnej, obejmującego – prócz rywalizacyjnych wyborów – rządy prawa, niezależność sądów i innych instytucji odpowiedzialności „horyzontalnej”, zestaw podstawowych wolności politycznych, społeczeństwo obywatelskie, ochronę mniejszości oraz cywilną kontrolę nad armią²⁹ pojawiły się propozycje wyróżnienia wielu postaci demokracji ułomnych³⁰ lub reżimów hybrydalnych³¹, do których często prowadzi upadek autorytaryzmu. Zjawisko to – jak zauważają Lucan Way i Steven Levitsky – charakteryzuje zwłaszcza okres pozimnowojenny, a więc ten, który obejmuje przemiany zachodzące na obszarze byłego obozu komunistycznego³². Nietrudno zauważyć, że optymizm F. Fukuyamy czy T. Vanhanena ustępuje znacznie bardziej pesymistycznej, ale chyba o wiele bardziej realistycznej ocenie, formułowanej nie na płaszczyźnie normatywnej, ale empirycznej (*vide* przemiany na obszarze byłego ZSRR).

Po trzecie, kontrowersje wzbudziło także samo pojęcie i zakres „trzeciej fali” demokracji, zaproponowane przez S. Huntingtona. Zdaniem Phillipa Schmittera i Terry Lynn Karl, błędem S. Huntingtona, a w ślad za nim i innych autorów, jest objęcie mianem fali zdarzeń rozgrywających się w zbyt długiej perspektywie czasowej i w niedostatecznym stopniu ze sobą powiązanych³³. Zastrzeżenie to autorzy odnoszą w szczególności do „pierwszej fali”, obejmującej okres ponad stu lat. Konsekwentnie bronią natomiast tezy o podobieństwie procesów zachodzących w Europie Południowej, Ameryce Łacińskiej i Europie Środkowo-Wschodniej (niezbyt jasne jest natomiast ich stanowisko w odniesieniu do przemian zachodzących na obszarze byłego ZSRR, z wyłączeniem republik nadbałtyckich), przeciwstawiając się

²⁷ S. Huntington, *Trzecia fala...*, ss. 15-23.

²⁸ Zob. D. Collier, S. Levitsky, *Democracy with Adjectives; Conceptual Innovation in Comparative Research*, *World Politics*, 1997, vol. 49, Nr 3, ss. 430-451.

²⁹ L. Diamond, *Consolidating Democracies*, [w:] L. Leduc, R. Niemi, P. Norris (eds), *Comparing Democracies*, Sage Publications, London 2002, s. 212.

³⁰ Zob. W. Merkel, *Embedded and Defective Democracies*, *Democratization*, 2004, vol. 11, Nr 5, ss. 33-58.

³¹ L. Diamond, *Thinking About Hybrid Regimes*, *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, nr 2, ss. 21-35. Szczegółowe omówienie i krytykę koncepcji reżimów hybrydalnych zawiera praca J. Holzera i S. Balika, *Postkomunistyczne reżimy niedemokratyczne. Badania nad przemianami teorii politycznej w okresie po transformacji ustrojowej*, Ośrodek Myśli Politycznej Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Kraków 2009, zwł. ss. 71-92.

³² S. Levitsky, L. Way, *The Rise of Competitive Authoritarianism*, *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, Nr 2, s. 51.

³³ P. Schmitter, T. Karl, *Concepts, Assumptions and Hypotheses...*, s. 46.

postulatowi wyodrębnienia „czwartej fali”, odnoszącej się do europejskich państw postkomunistycznych. P. Schmitter i T. Karl odrzucają zarówno argument o symultaniczności przemian (demokratyzacja, restrukturyzacja gospodarki, budowa państwa), podniesiony swego czasu przez Clausa Offe³⁴, jak i koncepcje oparte na swoistości formy przejścia w Europie Środkowej i Wschodniej, która jest zarazem niekooperatywna, rewolucyjna i niekonkluzywna (tj. niekoniecznie prowadzi do ustanowienia i utrwalenia demokracji)³⁵. Zdaniem P. Schmittera i T. Karl, różnice te – w ich opinii wyolbrzymiane – nie uzasadniają traktowania procesów politycznych zachodzących po 1989 r. w Europie Środkowej i Wschodniej jako odrębnej fali demokratyzacji. Nie uzasadnia tego ani niekooperatywny charakter przejścia (Europa Południowa nie była wolna od przemocy, a w wielu krajach Europy Środkowej doszło do zawarcia paktów politycznych), ani rewolucyjność przemian (wystąpiła ona również w Portugalii, a nie cechuje np. zmiany politycznej w Słowenii)³⁶.

Stanowisko to ma swoje konsekwencje metodologiczne. Wyodrębnienie „czwartej fali” demokratyzacji stawia bowiem pod znakiem zapytania celowość porównań doświadczeń państw Europy Południowej, Ameryki Łacińskiej i Europy Środkowo-Wschodniej, stanowiących przedmiot komparatystyki politycznej, chętnie podejmowanej przez zachodnich autorów³⁷. W niezwykle ożywionej polemice, jaką oboje autorzy toczyli w połowie lat dziewięćdziesiątych z Valerie Bunce na łamach pisma *Slavic Review*, pojawiła się kwestia celowości badań porównawczych wykraczających poza poziom regionu. P. Schmitter i T. Karl nie dostrzegają żadnej „wyjątkowości” demokratyzacji zachodzącej w Europie Środkowej i Wschodniej, choć widzą jej odmienności w stosunku do analogicznych procesów politycznych dokonujących się w Europie Południowej i Ameryce Łacińskiej (brak podziałów socjoekonomicznych, aktywność polityczna przedstawicieli starego reżimu, silna presja czynników zewnętrznych, nieklarowna sekwencyjność

³⁴ C. Offe, *Drogi transformacji. Doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodniemieckie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, ss. 35-61. W opinii autora, jednoczesna konieczność wykonania tych trzech zadań przesądza o wyjątkowym i bezprecedensowym charakterze wschodnioeuropejskiej transformacji (tamże, s. 39).

³⁵ M. McFaul, *The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship. Noncooperative Transitions in the Postcommunist World*, „World Politics”, 2002, vol. 54, Nr 1, ss. 220-244.

³⁶ Zwraca na to uwagę N. Bermeo, *Myth of Moderation. Confrontation and Conflict during Democratic Transitions*, *Comparative Politics*, 1997, vol. 29, Nr 3, ss. 305-322. Zob. też A. Bebler, *Slovenia's Smooth Transition*, „Journal of Democracy”, 2002, vol. 13, Nr 1, ss. 127-140.

³⁷ Zob. np. R. Gunther, P. Diamandouros, H. Puhle (eds), *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, The John Hopkins University Press, Baltimore 1995 oraz J. Linz, A. Stepan, *Problems of Domestic Transition and Consolidation: Southern Europe. South America and Postcommunist Europe*, The John Hopkins University Press, Baltimore 1996.

zmian, które cechuje asymetria i asynchronizm). Autorzy uznają celowość szeroko zakrojonych, międzyregionalnych badań komparatystycznych, prowadzących do budowania zrębów teorii demokratyzacji³⁸. Z kolei V. Bunce, nie odrzucając całkowicie możliwości prowadzenia takich analiz, wątpi w to, czy uda się na tej podstawie zbudować uniwersalną teorię, z uwagi na zbyt wielkie różnice w czasie, kontekście i efektach demokratyzacji zachodzącej po 1974 roku w różnych regionach świata³⁹. Autorka krytykuje podejście oparte na założeniu, że cechą wspólną procesów zachodzących w Europie Środkowej i Wschodniej jest ich kierunek (ustanowienie demokracji), proponując „kaskadowe porównanie” warunków wyjściowych, z których najistotniejsze znaczenie ma instytucjonalna charakterystyka komunistycznego systemu politycznego⁴⁰. Badania porównawcze dowodzą, zdaniem V. Bunce, że procesy polityczne zachodzące w tym regionie – w odróżnieniu do Europy Południowej i Ameryki Łacińskiej – nie mogą być określone wspólnym mianem demokratyzacji, z uwagi na zróżnicowanie trajektorii rozwoju politycznego i jego niejednakowych efektów⁴¹.

Stojąc na gruncie potrzeby wyodrębnienia procesów politycznych zachodzących w Europie Południowej i Ameryce Łacińskiej z jednej strony oraz w Europie Środkowej i Wschodniej z drugiej, Howard Wiarda poddał krytyce paradygmat tranzycji/konsolidologii jako niewłaściwie skonstruowany – także i dla tego obszaru, na podstawie doświadczeń którego został on sformułowany. Jego zdaniem pomija on niezmiernie ważne zmienne, determinujące zapoczątkowanie zmiany politycznej i jej kierunek – zróżnicowanie kultury politycznej, przekształcenia autorytarnego reżimu politycznego, podziały w gronie elit politycznych, transformację gospodarczą, od-

³⁸ P. Schmitter, T. Karl, *The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go?*, *Slavic Review*, 1994, vol. 53, Nr 1, ss. 173-185 (zwł. s. 179 i n.). Zob. też P. Schmitter, T. Karl, *From an Iron Curtain to a Paper Curtain: Grounding Transitologists or Students of Postcommunism?*, „*Slavic Review*”, 1995, vol. 54, nr 4, ss. 965-978, zwł. ss. 997-978.

³⁹ V. Bunce, *Paper Curtains and Paper Tigers*, *Slavic Review*, 1995, vol. 54, Nr 4, ss. 979-987. Zob. też V. Bunce, *Should Transitologists Be Grounded?*, *Slavic Review* 1995, vol. 54, Nr 1, ss. 111-127.

⁴⁰ Zob. omówienie pracy V. Bunce, *Subversive Institutions: The Design and Destruction of Socialism and the State*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, przez C. Kinga, *Post-Communism. Transition, Comparison and the End of 'Eastern Europe'*, *World Politics*, 2000, vol. 53, Nr 1, ss. 156-160.

⁴¹ M. McFaul, *The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship...*, s. 242 zadaje retoryczne pytanie, dlaczego procesy polityczne zachodzące po 1991 r. w Uzbekistanie mielibyśmy nazwać demokratyzacją? Postulując wyodrębnienie „czwartej fali” Autor proponuje nazwać ją falą zmiany reżimów politycznych, nie przesądzając kierunku tego procesu. Zdaniem autora, postkomunistyczne doświadczenia wymagają stworzenia nowej, osobnej teorii.

mienną rolę otoczenia międzynarodowego itp.⁴² To zróżnicowanie jest jeszcze bardziej widoczne w Europie Środkowej i Wschodniej, przeważając nad wspólnym dziedzictwem politycznym okresu pomiędzy 1945 a 1990 rokiem. Pojawia się więc potrzeba skonstruowania nowego paradygmatu. Próbę taką podjął w 2002 r. Thomas Carothers, wedle którego doświadczenia krajów pokomunistycznych skłaniają do zakwestionowania pięciu podstawowych założeń paradygmatu klasycznego⁴³. Po pierwsze, zdaniem badacza należy odrzucić przyjęte *implicite* przekonanie, że każdy kraj odchodzący od rządów autorytarnych zmierza ku demokracji; około 80% tranzycji dokonywanych w ramach szeroko rozumianej „trzeciej fali” nie zakończy się sukcesem w postaci ustanowienia stabilnych rządów demokratycznych. Po drugie, proces przekształcania autorytaryzmu w demokrację nie musi obejmować wszystkich trzech stadiów przewidzianych przez S. Huntingtona (dotyczy to zwłaszcza liberalizacji starego reżimu). Po trzecie, odbycie rywalizacyjnych wyborów nie jest równoznaczne z ustanowieniem demokracji, a w każdym razie nie są one czynnikiem w pełni legitymizującym proces demokratyzacji. Po czwarte, w badaniach nad tym procesem należy powrócić do funkcjonalnego paradygmatu tranzycji, w myśl którego decydujące znaczenie dla powodzenia tego procesu mają poziom rozwoju gospodarczego, historia polityczna, dziedzictwo instytucjonalne, struktura etniczna, tradycja i inne cechy strukturalne. Po piąte wreszcie, procesy demokratyzacyjne nie zachodzą – jak w Europie Południowej i Ameryce Łacińskiej – wyłącznie w ramach okrzepłych państw z ostatecznie wytyczonymi i bezspornymi granicami; przejście ku demokracji w Europie Środkowej i Wschodniej może wiązać się z koniecznością budowy nowego państwa lub przewyciężaniem niedostatków funkcjonującej wcześniej organizacji państwowej. Jest to, zdaniem badacza, jedno z najpoważniejszych wyzwań, na jakie napotyka demokratyzacja w krajach pokomunistycznych.

Przenosząc dotychczasowe ustalenia teoretyczne i metodologiczne na grunt analizy przypadku polskiego, należy podnieść kilka istotnych kwestii. Po pierwsze, zmiana polityczna zapoczątkowana w 1989 roku dokonuje się w odmiennych warunkach niż w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej. Odmienność ta wynika z trzech czynników – poziomu zorganizowania opozycji, instytucjonalnych przemian systemu politycznego oraz pozytywnej recepcji przez elitę partii komunistycznej koncepcji pierestrojki, sformułowanej przez M. Gorbaczowa. W żadnym z innych krajów regionu nie doszło do takiego poziomu mobilizacji politycznej, jak w Polsce

⁴² H. Wiarda, *Southern Europe, Eastern Europe, and Comparative Politics: "Transitology" and the Need for New Theory*, East European Politics and Societies, 2002, vol. 15, Nr 3, ss. 485-501, zwł. s. 486-487 i 499-501.

⁴³ T. Carothers, *The End of Transition Paradigm*, Journal of Democracy, 2002, vol. 13, Nr 1, ss. 5-21.

w 1980 r. W żadnym kraju opozycja nie ukształtowała też trwałych, choć działających w podziemiu struktur organizacyjnych, których trzonem stał się zdelegalizowany związek zawodowy „Solidarność”. Nigdzie nie było też tak silnych tradycji oporu społecznego, który manifestował się w wydarzeniach 1956, 1968, 1970, 1976, 1980 czy 1981 roku. Opór ten – choć zdławiony siłą – został ugruntowany poprzez wprowadzenie stanu wojennego w dniu 13 grudnia 1981 r. W trakcie dekady lat osiemdziesiątych ukształtowała się kontrolita polityczna, zdolna do mobilizowania oporu społecznego, a w rezultacie do podjęcia w 1989 r. dialogu z przedstawicielami władzy (tradycja takich rozmów ukształtowała się blisko dziesięć lat wcześniej, w trakcie wydarzeń na Wyrbrzeżu). Istotną okolicznością było też wsparcie opozycji przez Kościół, tradycyjnie cieszący się w Polsce wielkim autorytetem. Z drugiej strony, po Sierpniu 1980 r. zaszły w Polsce istotne zmiany w strukturze systemu politycznego. Przede wszystkim, pomiędzy 1980 a 1981 r. pojawił się w niej niekontrolowany przez władze, niezależny związek zawodowy, stanowiący wyłom w jego autorytarnej logice. Tym samym podważona została jego podstawowa zasada, jaką była – podniesiona w 1976 r. do rangi zasady konstytucyjnej – przewodnia rola partii komunistycznej. W ten sposób doszło też do osłabienia roli, jaką ogrywały w systemie charakterystyczne dlań „pasy transmisyjne”, towarzyszącego pogłębiającemu się kryzysowi legitymizacyjnemu⁴⁴. W drugiej połowie lat osiemdziesiątych pojawiły się – częściowo przynajmniej niezależne od władzy partii – instytucje służące idei rządów prawa, takie jak Trybunał Konstytucyjny oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Podejmowano również działania mające na celu powstrzymanie kryzysu legitymizacyjnego – jak np. amnestia dla więźniów politycznych w 1986 r., czy też zorganizowane w 1987 r. referendum – które okazały się nieskuteczne. Nie sposób pominąć również pozytywnego oddźwięku, jaki na sposób myślenia i działania elity komunistycznej wywarły wydarzenia w ZSRR⁴⁵. Okoliczność ta zdecydowanie odróżnia Polskę od takich krajów, jak Czechosłowacja, NRD czy Rumunia, gdzie przejście od autorytaryzmu do demokracji dokonało się w zupełnie inny sposób.

Po drugie, o ile czynniki powodujące upadek autorytaryzmu w Europie Środkowej i Wschodniej są wspólne dla większości państw regionu (należy do nich przede wszystkim kryzys legitymizacyjny, stan gospodarki, utrata „parasola ochronnego” ze strony Moskwy), o tyle otwartą pozostaje odpowiedź na pytanie o formę i rezultat zmiany politycznej. Zdaniem M. McFaula, o uruchomieniu procesów demokratyzacyjnych przesądza przewaga zwo-

⁴⁴ G. Ekiert, *Democratization Process in East Central Europe: A Theoretical Reconsideration*, *British Journal of Political Science*, 1991, vol 21, Nr 3, ss. 286-287.

⁴⁵ Zob. A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988-1990*, Wydawnictwo ARCANA, Kraków 2004, ss. 18-28.

lenników takiej zmiany nad jej przeciwnikami⁴⁶. A. Grzymała-Busse podkreśla z kolei rolę rezultatu pierwszej konfrontacji wyborczej⁴⁷. W Polsce, aczkolwiek w rozmowach „okrągłego stołu” nie uczestniczyli radykałowie z obu stron, wybory „otwierające”, przeprowadzone w czerwcu 1989 r., zostały przygotowane w taki sposób, by zapobiec demokratyzacji – przede wszystkim przez uzgodnienie ich rezultatu, zapewniającego przewagę partii komunistycznej. Sam kompromis nie był demokratyczny – przedstawiciele rządzącej w Polsce elity zabezpieczyli sobie dogodny, jak najwcześniejszy termin elekcji, większościowy system wyborczy⁴⁸, objęcie stanowiska prezydenta przez generała W. Jaruzelskiego oraz 65% mandatów w Sejmie. Mimo tak sformułowanego kontraktu, Polska Zjednoczona Partia Robotnicza poniosła w tych wyborach spektakularną klęskę. Okolicznością przesądzającą o wszczęciu procesu demokratyzacji były więc nie tyle ustalenia „okrągłego stołu”, ile powołanie niekomunistycznego rządu, cieszącego się społecznym uznaniem, który otrzymał wolną rękę w zakresie reform politycznych i gospodarczych (nie bez znaczenia było też zewnętrzne poparcie, jakie otrzymał ze strony M. Gorbaczowa⁴⁹).

Przejście od autorytaryzmu do demokracji dokonuje się w Polsce w szczególnych warunkach. Po pierwsze, jego forma nie odpowiada żadnemu modelowi skonstruowanemu przez doktrynę. Jest ona – jak ujmują to P. Schmitter i T. Karl – swoistą, niejednoznaczną miksturą paktu politycznego z oddolną mobilizacją, nie opartą na przemoc⁵⁰. W porównaniu do np. sąsiedniej Czechosłowacji, przejściu nie towarzyszy jednak wysoki poziom mobilizacji społecznej (był on czynnikiem wymuszającym podjęcie rozmów przy „okrągłym stole”, a nie jego rezultatem), uznawany za charakterystyczną cechę tranzytacji w Europie Środkowej i Wschodniej⁵¹. Trudno byłoby zatem dowodzić, że stosunkowo szybkie ustanowienie rządów demokratycznych zawdzięczać należy paktowi politycznemu; w rzeczywistości dokonało

⁴⁶ M. McFaul, *The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship...*, ss. 213-214.

⁴⁷ A. Grzymała-Busse, *Authoritarian Determinants of Democratic Party Competition: The Communist Successor-Parties in East Central Europe*, *Party Politics*, 2006, vol. 12, nr 3, s. 417.

⁴⁸ Zob. K. Dawisha, S. Deets, *Political Learning in Post-Communist Elections*, *East European Politics and Society*, 2006, vol. 20, Nr 4, ss. 695-697 podkreślają, że partie komunistyczne zdecydowanie optowały za większościowym systemem wyborczym, podczas gdy opozycja opowiadała się za systemem proporcjonalnym. W Polsce kwestia ta nie stała się przedmiotem dyskusji.

⁴⁹ V. Bunce, *Rethinking Recent Democratization...*, s. 184.

⁵⁰ P. Schmitter, T. Karl. *Concepts, Assumptions and Hypotheses...*, s. 41. Warto przy tej okazji przypomnieć, że frekwencja w wyborach „otwierających”, stanowiących plebiscyt nad systemem społecznym i politycznym wyniosła nieco ponad 60%, a w drugiej turze – 25%, podczas gdy w Czechach – ponad 95%.

⁵¹ M. McFaul, *The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship...*, s. 222. Zob. też V. Bunce, *Rethinking Recent Democratization...*, ss. 171-172

się ono w wyniku jego niespodziewanych, nieoczekiwanych i nieprzewidywanych konsekwencji. Po drugie, przejście ku demokracji w Polsce nie miało ani charakteru zdecydowanego zerwania z przeszłością (z uwagi na treść uzgodnień przy „okrągłym stole”), ani stopniowej ewolucyjnej przemiany (z uwagi na odejście od tego kompromisu i szybkie wszczęcie głębokich reform gospodarczych i politycznych). Po trzecie, niewielką rolę odegrały w zapoczątkowaniu przemian opozycyjne partie polityczne, co potwierdza ocenę, że ich istnienie i aktywność nie jest czynnikiem niezbędnym dla otwarcia drogi ku demokracji⁵². Stronami konfrontacji wyborczej w czerwcu 1989 r. były partia komunistyczna oraz ruch społeczny, stanowiący emanację związku zawodowego i wykluczający bardziej radykalną opozycję. Po czwarte, uruchomienie procesu demokratyzacji było możliwe na skutek neutralności, jaką zachował aparat represji (armia, służby specjalne) – co uznawane jest jako warunek demokratycznych przemian⁵³. Nowo powołany rząd podjął stosunkowo szybko działania zmierzające do przebudowy policji i tajnych służb, włącznie z weryfikacją jej kadr. Do obrony systemu komunistycznego nie została też wykorzystana armia – tradycyjnie utrzymywana w Europie Środkowej i Wschodniej z dala od polityki. Po piąte wreszcie, Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, dysponująca przewagą zasobów nad potencjalnymi rywalami politycznymi, nie opowiedziała się za kontynuacją starego reżimu, podejmując walkę o uzyskanie statusu pełnoprawnego uczestnika pluralistycznej rywalizacji i o odniesienie korzyści politycznych w nowej rzeczywistości (co odróżnia ją od przypadku czeskiego, a upodabnia do węgierskiego).

W zgodnej opinii badaczy Polska uznawana jest za państwo, w którym proces konsolidowania demokracji osiągnął stosunkowo szybko znaczące efekty. Jeśli zgodzimy się z opinią, że czynniki warunkujące powodzenie procesów demokratycznych są inne niż te, które prowadzą do ich uruchomienia, to na plan pierwszy wysuwa się zdolność do przeprowadzenia reform zapewniających poprawę stanu zaspokojenia potrzeb materialnych społeczeństwa. We wszystkich badaniach porównawczych zwraca się uwagę na fakt, że kraje przodujące w Europie Środkowej i Wschodniej w dziedzinie demokracji są zarazem liderami transformacji gospodarczej⁵⁴. Podkreślić należy, że Polska – w wyniku długotrwałego kryzysu gospodarczego – znajdowała się w katastrofalnej sytuacji, także w porównaniu z takimi krajami,

⁵² Zob. G. Tóka, *Political Parties in East Central Europe*, [w:] L. Diamond, M. Plattner, Yunhan Chu, Hung-mao Tien (eds), *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*, The John Hopkins University Press, Baltimore 1997, ss. 94-97.

⁵³ Zob. M. McFaul, *Transitions from Postcommunism*, „Journal of Democracy”, 2005, vol. 16, Nr 3, ss. 14-15. Por. też V. Bunce, *Rethinking Recent Democratization...*, ss. 174-175.

⁵⁴ Zob. G. Ekiert, *Prawidłowości transformacji w Europie Wschodniej*, [w:] J. Miklaszewska (red.), *Demokracja w Europie Środkowej, 1989-99*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2000, ss. 18-28.

jak NRD, Czechosłowacja czy Węgry. Paradoksalnie, ten stan rzeczy okazał się czynnikiem korzystnym, z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, wymusił on na elitach nowej władzy podjęcie radykalnych reform (szokowa terapia L. Balcerowicza), które przyczyniły się w stosunkowo krótkim czasie do ożywienia gospodarki. Po drugie, szybko wzrastający kontrast między stanem zaopatrzenia rynku przed 1989 rokiem i w połowie lat osiemdziesiątych pomógł w rozpowszechnieniu przeświadczenia, że obrano właściwą drogę rozwoju, a winą za niepowodzenia (m.in. za nierówny podział kosztów społecznych transformacji) należy obarczać rządzących, a nie system⁵⁵.

Czynnikiem wspomagającym demokratyczny sukces jest też dobór właściwych rozwiązań instytucjonalnych w sferze polityki. Trzeba od razu podkreślić, że uchwalenie nowej konstytucji nastąpiło później niż w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej. Do 1997 roku obowiązywały kolejno znowelizowana konstytucja z 1952 r. oraz Mała Konstytucja z 1992 r. Reżim polityczny w latach 1990-1997 był zbliżony do modelu semiprezydencyjnego, przewidującego aktywny udział pochodzącej w powszechnych wyborów głowy państwa w określaniu celów i środków polityki wewnętrznej i zagranicznej. Oprócz klasycznych uprawnień prezydenta w zakresie władzy legislacyjnej (inicjatywa ustawodawcza, prawo weta, prawo zaskarżania ustaw do Trybunału Konstytucyjnego czy zarządzanie referendum), dysponował on również prawem wnioskowania o odwołanie premiera (do 1992 r.), prawem rozwiązania parlamentu w określonych sytuacjach oraz – w latach 1992-1997 – prawem opiniowania kandydatów na stanowisko ministra spraw zagranicznych, spraw zewnętrznych oraz obrony narodowej, co w praktyce przerodziło się w prawo ich wyznaczania. Okres prezydentury L. Wałęsy obfitował w liczne konflikty w obrębie władzy wykonawczej oraz między prezydentem a parlamentem, co przyczyniało się do obniżenia poziomu stabilności politycznej. Konstytucja z 1997 r. przyjęła model parlamentarny, ze wzmocnioną pozycją premiera oraz osłabieniem zakresu władzy prezydenckiej. Nie dokonała jednak precyzyjnego podziału kompetencji w obrębie władzy wykonawczej, co ponownie doprowadziło do konfliktów między prezydentem i premierem, nasilonych szczególnie w latach 2007-2010. Generalnie, rozwiązania przyjęte w nowej konstytucji okazały się trwałe, w przeciwieństwie do systemu wyborczego, który ulegał częstym i powodowanym doraźnymi kalkulacjami politycznymi zmianom. Nie należy jednak tracić z pola widzenia okoliczności towarzyszących uchwaleniu konstytucji. Była ona wynikiem kompromisu elit pokomunistycznych jedynie – jak przy „okrągłym stole” – z częścią opozycyjnej kontroli. Poza porozumieniem pozostała opozycja pozaparlamentarna, zjedno-

⁵⁵ Na znaczenie tego czynnika zwraca uwagę S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji...*, s. 59 i 261.

czona w postaci AWS, która nową konstytucję jednoznacznie kontestowała. Potwierdza to ocenę, że Polska nie jest przykładem paktowania jako formy przejścia ku demokracji.

Po okresie znacznego rozdrobnienia partyjnego polska scena polityczna uległa wyraźnej stabilizacji. O ile do 2001 r. podlegała ona częstym zmianom, zwłaszcza po jej prawej stronie, o tyle po tej dacie rynek wyborczy uległ istotnemu domknięciu. W kolejnych trzech elekcjach (2005, 2007 i 2011 r.) w Sejmie pojawiła się tylko jedna partia (Ruch Palikota w 2011 r.). Od 2005 r. o władzę rywalizują te same dwie partie – Platforma Obywatelska oraz Prawo i Sprawiedliwość. Ze sceny politycznej znikają radykalne ugrupowania populistyczne, manifestujące swą niechęć do zasad demokracji liberalnej (Ruch Odbudowy Polski, Liga Polskich Rodzin, Samoobrona). W 2011 r. po raz pierwszy od początku transformacji koalicja rządząca utrzymała władzę. Czynnikiem niepokojącym może być natomiast stosunkowo wysoki poziom chwiejności wyborczej, obrazujący słabość więzi partii politycznych z elektoratem⁵⁶ (należy jednak zauważyć, że uległ on dosyć znacznemu obniżeniu w 2011 r., kiedy to główne polskie partie polityczne osiągnęły rezultaty zbliżone do poprzedniej elekcji).

Analiza parametrów systemu partyjnego może być jednak myląca. Klasykne wskaźniki jego instytucjonalizacji – obniżenie efektywnej liczby partii i poziomu fragmentaryzacji, spadek chwiejności wyborczej czy też niewysokie poparcie dla partii radykalnych antysystemowych⁵⁷ – dowodzą postępów na tej drodze nie tylko w Polsce, ale także np. w Rosji⁵⁸, gdzie trudno mówić o konsolidowaniu demokracji. Podobnie ma się rzecz z innym wskaźnikiem stabilizacji systemu partyjnego – długością trwania gabinetu (która skądinąd nie jest w Polsce wysoka). Istotniejsze znaczenie ma natomiast fakt, że to, kto obejmuje rządy jest w naszym kraju bezpośrednią konsekwencją wyniku wyborów parlamentarnych. Żadne z wyborów nie wzbudziły wątpliwości co do ich uczciwości i bezstronności. Od 1993 r. ukształtowała się praktyka, że rządy obejmuje partia, która odniosła w nich zwycięstwo. Powoli upowszechnia się zwyczaj, że na czele rządu powoływano bezpośrednio po wyborach staje lider zwycięskiego ugrupowania, a nie osoba z jego tylnych rzędów. Żadna z przegranych partii nie podjęła prób zakwestionowania wyniku wyborów, odwołując się do przemocy. Żadna z partii, które objęły władzę nie dokonała zamachu na demokratyczne proce-

⁵⁶ Dane obrazujące poziom chwiejności wyborczej przedstawia R. Markowski, *The 2007 Polish Parliamentary Election: Some Structuring, Still a Lot of Chaos*, West European Politics, 2008, vol. 31, Nr 5, s. 1059.

⁵⁷ Zob. R. Markowski, *Polski system partyjny po wyborach 1997 roku – instytucjonalizacja czy wichrowatość*, Studia Polityczne, 1999, Nr 9, ss. 13-20.

⁵⁸ V. Bunce, *Rethinking Recent Democratization...*, ss. 182-183. Zob. też V. Gel'man, *From 'Feckless Pluralism' to 'Dominant Power Politics'? The Transformation of Russia's Party System*, Democratization, 2006, vol. 13, Nr 4, ss. 545-561.

dury, niezależność mediów czy na wolności obywatelskie. Częsta alternacja władzy jest nie tyle i nie tylko dowodem niestabilności politycznej, ale także prawidłowości działania demokratycznych mechanizmów, które umożliwiają odsuwanie niepopularnych rządzących od władzy wyłącznie poprzez zastosowanie procedur wyborczych⁵⁹. Świadczy to o postępach w konsolidowaniu demokracji.

Defekty polskiej demokracji nie wyrażają się ani w rozwiązaniach instytucjonalnych, ani w jakości systemu partyjnego, ani w polityce partii rządzących. Tkwią natomiast w kulturze politycznej. Polskie elity są głęboko podzielone w kwestii polityki zagranicznej oraz oceny przeszłości, co mocno utrudnia współdziałanie rządzących z opozycją w tych obszarach. Badania opinii publicznej wykazują niski poziom zadowolenia z demokracji oraz zaufania do instytucji politycznych. Badania CBOS ujawniają, że w latach dwutysięcznych liczba osób niezadowolonych ze stanu demokracji w Polsce przewyższa systematycznie liczbę zadowolonych⁶⁰. W sierpniu 2011 r. liczba osób akceptująca pogląd, że niekiedy rządy niedemokratyczne mogą być bardziej pożądane niż demokratyczne była mniej więcej równa liczbie osób go odrzucających, ale jesienią 2005 r. zwolennicy tego poglądu przeważali nad jego przeciwnikami w proporcji 52 do 27⁶¹. W 2010 r. poziom zaufania do parlamentu, rządu czy partii politycznych był w Polsce niższy niż w Czechach, Słowacji, Słowenii, Estonii oraz na nękanych kryzysem Węgrzech. Nadal niska jest frekwencja wyborcza we wszystkich rodzajach elekcji. Wszystko to powoduje, że kulturowe podstawy polskiej demokracji uznać należy za jej najsłabszą stronę.

W konkluzji należy stwierdzić, że analiza przypadku polskiego może prowadzić do wzbogacenia teorii demokracji, poprzez wskazanie okoliczności odróżniających go od innych przykładów. Przede wszystkim należy podkreślić, że polska droga ku demokracji potwierdza zarówno prawidłowości ujawnione w badaniach krajów Europy Południowej i Ameryki Łacińskiej, jak i tranzycji pokomunistycznej. Z tradycyjnie rozumianą „trzecią falą” pierwszymi łączy ją istnienie ukształtowanej wspólnoty politycznej, obecność elementów paktowania, stosunkowo niski poziom mobilizacji społecznej w momencie zainicjowania zmian oraz brak radykalnych rozwiązań w kwestii rozliczenia przeszłości. Wykazuje też związek z „czwartą falą”, z uwagi na konieczność równoczesnego reformowania sfery gospodarki i polityki. Z drugiej strony, wykazuje też cechy szczególne. Wszczęcie procesu przejścia od autorytaryzmu do demokracji nie odpowiada żadnemu z wyróżnionych na tle doświadczeń innych krajów modeli teoretycznych.

⁵⁹ W Polsce nie doszło do takich masowych manifestacji przeciwko rządzącym, jakie odbyły się w Czechach w 1999 r. czy na Węgrzech, w latach 2006-2010.

⁶⁰ *Opinie o demokracji. Komunikat z badań CBOS*, Nr BS/119/2011, s. 6.

⁶¹ Tamże, s. 4.

Nie jest ono inicjowane całkowicie „z góry”, ani całkowicie „z dołu”. Nie ma charakteru czystego paktowania, ani czystej konfrontacji. Podjęcie rozmów poprzedza długotrwała erozja systemu autorytarnego, ułatwiająca przygotowanie zmiany politycznej⁶². Wszczęcie rozmów między władzą a opozycją odbywa się w warunkach niepewności co do reakcji ZSRR (okoliczność ta nie cechuje przejścia w Czechach, Słowacji czy na Węgrzech). Pakt polityczny, zawarty przy „okrągłym stole” odzwierciedlał wprawdzie równowagę sił w momencie podpisania kompromisu, ale był to stan przejściowy – przeciwnicy demokracji szybko znaleźli się w zdecydowanej mniejszości. Uzgodnienia paktu nie stały się jednak scenariuszem zmiany politycznej, bowiem stosunkowo szybko doszło do jego zanegowania (powszechne wybory prezydenckie w 1990 r., przyspieszenie rywalizacyjnych wyborów do Sejmu). Proces przejścia (tranzycji) do demokracji nie jest tak krótki, jak np. w Czechach, na Węgrzech czy Słowenii; pierwsze rywalizacyjne wybory odbywają się dopiero w 1991 r., w warunkach skrajnego rozdrobnienia sceny politycznej oraz dekompozycji dwóch głównych bloków politycznych, stanowiących strony „okrągłego stołu”. Przynoszą one jednak zdecydowane zwycięstwo sił określających się jednocześnie jako antykomunistyczne i prodemokratyczne. Na skutek rozbitcia obozu „Solidarności” uchwalenie nowej konstytucji przeciąga się w czasie i nie jest wynikiem powszechnego porozumienia. Przykład polski nie potwierdza zatem oceny, że w Europie Środkowej i Wschodniej, tranzycja ku demokracji jest krótkotrwała, natomiast jej konsolidowanie dokonuje się w znacznie dłuższym okresie. W Polsce, tuż po upadku autorytaryzmu podjęte zostały reformy gospodarcze, które stanowiły grunt dla zaakceptowania demokracji jako zespołu reguł gry, nie zakwestionowanych przez żadną liczącą się siłę polityczną. Na stosunkowo szybkie postępy w konsolidowaniu demokracji wpłynęły nadto: brak problemów z określeniem granic wspólnoty politycznej⁶³, wykorzystanie instytucji wyborów parlamentarnych jako czynnika decydującego o alternacji władzy (lub zachowaniu politycznego *status quo*, jak stało się to w 2011 r.) oraz presję zewnętrzną związaną z przystąpieniem do struktur transnarodowych. Czynniki te mają większe znaczenie niż forma przejścia od autorytaryzmu ku demokracji. Nie oznacza to jednak, że poważne wyzwania gospodarcze czy polityczne (kryzys integracji europejskiej)

⁶² Zob. A. Antoszewski, *Erozja systemu politycznego PRL. Studium procesu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992.

⁶³ Problem ten występuje w krajach, których tradycje państwowości osadzone są w odległej przeszłości, a dodatkowo, zamieszkujące je społeczeństwa są niejednorodnie etnicznie. Zob. T. Haughton, S. Fisher, *From the Politics of State-Building to Programmatic Politics. The Post-Federal Experience and the Development of Centre-Right Party Politics in Croatia and Slovakia*, Party Politics, 2008, vol. 14, Nr 4, ss. 345-454.

nie mogą stać się w przyszłości przeszkodami dla umacniania już osiągniętych efektów.

Bibliografia

- Antoszewski A., *Erozja systemu politycznego PRL. Studium procesu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992.
- Bebler A., *Slovenia's Smooth Transition*, *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, Nr 1, ss. 127-140.
- Bermeo N., *Rethinking Regime Change*, *Comparative Politics*, 1990, vol. 22, Nr 3, ss. 359-377.
- Bermeo N., *Myth of Moderation. Confrontation and Conflict during Democratic Transitions*, *Comparative Politics*, 1997, vol. 29, Nr 3, ss. 305-322.
- Bunce V., *Should Transitologists Be Grounded?*, *Slavic Review*, 1995, vol. 54, Nr 1, ss. 111-127.
- Bunce V., *Paper Curtains and Paper Tigers*, *Slavic Review*, 1995, vol. 54, Nr 4, ss. 979-987.
- Carothers T., *The End of Transition Paradigm*, *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, Nr 1, ss. 5-21.
- Collier D., Levitsky S., *Democracy with Adjectives; Conceptual Innovation in Comparative Research*, *World Politics*, 1997, vol. 49, Nr 3, ss. 430-451.
- Dawisha K., Deets S., *Political Learning in Post-Communist Elections*, *East European Politics and Society*, 2006, vol. 20, Nr 4, ss. 691-728.
- Diamond L., *The Democratic Rollback*, *Foreign Affairs*, 2008, vol. 87, Nr 2, ss. 36-48.
- Diamond L., *Consolidating Democracies*, [w:] L. Leduc, R. Niemi, P. Norris (eds), *Comparing Democracies*, Sage Publications, London 2002, ss. 210-227.
- Diamond L., *Thinking About Hybrid Regimes*, *Journal of Democracy*, 2002, vol. 13, nr 2, ss. 21-35.
- Diamond L., *Is the Third Wave Over?*, *Journal of Democracy*, 1996, vol. 7, Nr 3, ss. 20-37.
- Dudek A., *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988-1990*, Wydawnictwo ARCANA, Kraków 2004.
- Ekiert G., *Democratization Process in East Central Europe: A Theoretical Reconsideration*, *British Journal of Political Science*, 1991, vol. 21, Nr 3, ss. 285-313.
- Ekiert G., *Prawidłowości transformacji w Europie Wschodniej*, [w:] J. Miklaszewska (red.), *Demokracja w Europie Środkowej, 1989-99*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2000, ss. 13-45.
- Fukuyama F., *Koniec historii*, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 1996.
- Gel'man V., *From 'Feckless Pluralism' to 'Dominant Power Politics'? The Transformation of Russia's Party System*, *Democratization*, 2006, vol. 13, Nr 4, ss. 545-561.
- Gunther R., Diamandouros N., Puhle H. (eds), *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, The John Hopkins University Press, Baltimore 1995.

- Grzymała-Busse A., *Authoritarian Determinants of Democratic Party Competition: The Communist Successor-Parties in East Central Europe*, *Party Politics*, 2006, vol. 12, nr 3, ss. 415-437.
- Haughton T., Fisher S., *From the Politics of State-Building to Programmatic Politics. The Post-Federal Experience and the Development of Centre-Right Party Politics in Croatia and Slovakia*, *Party Politics*, 2008, vol. 14, Nr 4, ss. 435-454.
- Holzer J., Balik S., *Postkomunistyczne reżimy niedemokratyczne. Badania nad przemianami teorii politycznej w okresie po transformacji ustrojowej*, Ośrodek Myśli Politycznej, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Kraków 2009,
- Huntington S., *Trzecia fala demokratyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Huntington S., *Democracy for the Long Haul*, *Journal of Democracy*, 1996, vol. 7, Nr 2, ss. 3-13.
- Jović D., *Problems of Early Post-Communist Transition Theory: From Transition from to Transition to*, *Politicka Misao: Croatian Political Science Review*, 2010, vol. 47, Nr 5, ss. 44-68.
- Karl T., *Dilemmas of Democratization in Latin America*, *Comparative Politics* 1990, vol. 23, Nr 1, ss. 1-21.
- King C., *Post-Communism. Transition, Comparison and the End of 'Eastern Europe'*, *World Politics*, 2000, vol. 53, Nr 1, ss. 143-172.
- Kitschelt H., *Divergent Paths of Postcommunist Democracies*, [w:] L. Diamond, R. Gunther, *Political Parties and Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore 2001, ss. 299-323.
- Kopstein G., Reilly D., *Geographical Diffusion and the Transformation of Postcommunist Word*, *Word Politics*, 2000, vol. 53, Nr 1, ss. 1-37.
- Krastev I., *Paradoxes of the New Authoritarianism*, *Journal of Democracy*, 2011, vol. 22, Nr 2, ss. 5-16.
- Lijphart A., *Constitutional Choice for New Democracies*, *Journal of Democracy*, 1991, vol. 2, Nr 1, ss. 72-84.
- Linz J., *Wady systemu prezydenckiego*, [w:] P. Śpiewak (red.), *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*, Fundacja ALETHEIA, Warszawa 2005, ss. 191-216.
- Linz J., Stepan A., *Problems of Domestic Transition and Consolidation: Southern Europe. South America and Postcommunist Europe*, The John Hopkins University Press, Baltimore 1996.
- Lipset S., *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, *American Political Science Review*, 1959, vol. 53, Nr 1, ss. 69-105.
- Markowski R., *Polski system partyjny po wyborach 1997 roku – instytucjonalizacja czy wichrowatość*, *Studia Polityczne*, 1999, Nr 9, ss. 7-37.
- Markowski R., *The 2007 Polish Parliamentary Election: Some Structuring, Still a Lot of Chaos*, *West European Politics*, 2008, vol. 31, Nr 5, ss. 1055-1068.
- McFaul M., *The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship. Noncooperative Transitions in the Postcommunist World*, *World Politics*, 2002, vol. 54, Nr 1, ss. 212-244.
- McFaul M., *Transitions from Postcommunism*, *Journal of Democracy*, 2005, vol. 16, Nr 3, ss. 5-19.

- Merkel W., *Embedded and Defective Democracies*, Democratization, 2004, vol. 11, Nr 5, ss. 33-58.
- Munk G., Leff C., *Modes of Transition and Democratization. South America and Eastern Europe in Comparative Perspective*, Comparative Politics, 1997, vol. 29, Nr 3, ss. 343-362.
- O'Donnell, G., Schmitter P., Whitehead L. (eds), *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, t. 1-4, The John Hopkins University Press, Baltimore 1986.
- Offe C., *Drogi transformacji. Doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodniemieckie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, ss. 35-61.
- Pérez-Díaz V., *Powrót społeczeństwa obywatelskiego w Hiszpanii*, Wydawnictwo Literackie Znak, Kraków 1996.
- Przeworski A., *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Rustow D., *Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model*, Comparative Politics, 1970, vol. 2, nr 3, ss. 337-363.
- Shin D., *On the Third Wave of Democratization. A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research*, World Politics, 1994, vol. 47, Nr 1, ss. 135-170.
- Schmitter P., Karl T., *The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go?*, Slavic Review, 1994, vol. 53, Nr 1, ss. 173-185.
- Schmitter P., Karl T., *From an Iron Curtain to a Paper Curtain: Grounding Transitologists or Students of Postcommunism?*, Slavic Review, 1995, vol. 54, nr 4, ss. 965-978.
- Schmitter P., Karl T., *Concepts, Assumptions and Hypotheses about Democratisation: Reflections on 'Stretching' from South to East*, [w:] R. Riedel (ed.), Central Europe. Two Decades After, Centre for Europe, University of Warsaw, Opole 2010, ss. 27-50.
- Steiner J., *Demokracje europejskie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 1993.
- Tóka G., *Political Parties in East Central Europe*, [w:] L. Diamond, M. Plattner, Yun-han Chu, Hung-mao Tien (eds), Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives, The John Hopkins University Press, Baltimore 1997, ss. 93-134.
- Vanhanen T., *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980-1988*, Crane Russak, New York 1990.
- Way L., *Comparing the Arab Revolts. The Lessons of 1989*, Journal of Democracy, 2011, vol. 22, Nr 4, ss. 17-27.
- Wiarda H., *Southern Europe, Eastern Europe, and Comparative Politics: "Transitology" and the Need for New Theory*, East European Politics and Societies, 2002, vol. 15, Nr 3, ss. 485-501.
- Wiatr J., *Europa pokomunistyczna. Przemiany społeczeństw i państw po 1989 roku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Zherebkin M., *In search of theoretical approach to the analysis of the 'Colour revolutions': Transition studies and discourse theory*, Communist and Post-Communist Studies, 2009, vol. 42, Nr 2, ss. 199-216.

SUMMARY

Democratisation in Poland in the light of modern transitology

In this article I try to show peculiar traits of political development in post-communist Poland, confronting it with theoretical and methodological paradigms of transition to democracy. The main task is answering the question whether the case study of Poland does confirm theoretical findings or not. In first section, I attempt to reconstruct the state of theory of democratic transition, distinguishing between functional and genetic paradigms. Next, I analyze the main arguments pro and contra separating “fourth”, post-communist wave of democratization. In final section, I argue that Polish case displays the mixture of the features characteristic both for “third” and “fourth” wave of democratization. It confirms the findings of D. Rustow, that the preconditions of transition and consolidation of democracy are different. It confirms also that the political pact is not guarantee of quick achieving of consolidation phase.

Wpływ procesu internacjonalizacji wartości demokratycznych na system ustrojowy RP

Wprowadzenie

Z teoretycznego punktu widzenia każde państwo jest suwerenne i może swobodnie kształtować swój system konstytucyjny, a w tym przesądzać formę państwa i formę rządu. Rozwój stosunków międzynarodowych w XX i XXI w. przyniósł jednak zjawisko internacjonalizacji wartości demokratycznych. Jest to w szczególności konsekwencja członkostwa państwa w organizacjach międzynarodowych, które reprezentują określone systemy aksjologiczne. Są one przedmiotem egzekwowania w państwach członkowskich drogą posiadanych przez nie procedur.

W niniejszym opracowaniu podjęta zostanie kwestia, jak proces internacjonalizacji wartości demokratycznych oddziaływał na system konstytucyjny RP po 1989 r. Ówczesny przełom polityczny miał niewątpliwie charakter wewnętrzny, ale nie sposób zlekceważyć jego międzynarodowe konteksty. Najczęściej eksponowana jest kwestia, w jakim stopniu zewnętrzne czynniki oddziaływały na ten przełom. Tu natomiast interesuje nas wpływ czynników zewnętrznych na kształtowanie się systemu politycznego w ramach procesu kształtowania się konstytucyjnych podstaw III RP.

1. Pojęcie internacjonalizacji wartości demokratycznych

Standardy międzynarodowe kreowane są i upowszechniane w różnych dziedzinach życia, oczywiście głównie w technice i technologii¹. Cechą doby współczesnej naznaczonej procesami globalizacji jest wszakże to, że coraz częściej znajdują one zastosowanie również w obszarze życia społecznego, a w tym również politycznego². Dotyczy to m.in. obszaru demokratycznych praktyk wyborczych, który ma ściśle powiązanie z ochroną praw człowieka. Prawo do dokonania wolnego wyboru (w wyborach parlamentarnych, prezydenckich czy samorządowych) może być bowiem postrzegane w kategoriach podstawowego prawa człowieka.

¹ Zob. W. Mattli, T. Büthe, *Setting International Standards: Technological Rationality or Primacy of Power*, "World Politics", 2003, No. 1, s. 4.

² Zob. M. Bernhardt, *Civil Society and Democratic Transition*, "Political Science Quarterly", 1993, No. 2, s. 309.

W wyniku oddziaływania tych czynników pojawia się problem kreowania międzynarodowych standardów demokratycznych, rozumianych jako wzorce postępowania w danych kwestiach. Są one efektem międzynarodowej opinii publicznej, wyartykułowanym w ramach procedur współpracy państw. Wskazują na pożądane (rekomendowane, zalecane) postępowanie, które w najwyższym stopniu wychodzi naprzeciw międzynarodowemu systemowi aksjologii demokratycznej. Celem realizacji tak rozumianych standardów jest doprowadzenie do tego, by współczesne społeczeństwa w jak najwyższym stopniu mogły korzystać z dorobku cywilizacyjnego w dziedzinie demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka. Mogą być one traktowane jako przejaw „instytucjonalizacji powiązań międzynarodowych³” w sferze kształtowania wartości demokratycznych.

Pośród standardów międzynarodowych wyróżnić można zarówno te, które mają charakter uniwersalny (ogólnoświatowy), jak i te, które mają zasięg regionalny⁴. Podstawą tego rozróżnienia jest to, kto jest autorem tych standardów (organizacja ogólnoświatowa, np. ONZ – organizacja regionalna, np. Rada Europy), a w konsekwencji tego – jaki jest zasięg zastosowania tych standardów (ogólnoświatowy – regionalny).

W kontekście standardów europejskich mówi się o prawie międzynarodowym Europy drugiej generacji. Zaliczane tu bywają: elementy prawne procesu OBWE, traktaty przyjęte w ramach Rady Europy, traktaty przyjęte pod auspicjami Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ oraz pewne pojedyncze traktaty ogólnoeuropejskie. Zasadniczo chodzi więc o prawo ogólnoeuropejskie, które nie wyczerpuje wszakże szerszego pojęcia, jakim jest europejska przestrzeń prawna⁵.

2. Mechanizmy oddziaływania Rady Europy na system ustrojowy Polski

5 maja 1949 r., mocą traktatu podpisanego w pałacu St. James w Londynie⁶, przyjęty został Statut Rady Europy (RE), który stworzył podstawy prawne do działalności tej jednej z najstarszych i najważniejszych europej-

³ K. Jasiołkowski, *Wpływ instytucjonalizacji powiązań międzynarodowych na procesy transformacji ustrojowej w Europie Środkowej i Wschodniej*, „Studia Europejskie”, 1997, nr 1, s. 61.

⁴ Por. J. C. Prevehouse, *Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization*, Cambridge 2005, s. 39.

⁵ Zob. R. Szafarz, *Rozwój prawa międzynarodowego Europy. Z problematyki „europejskiej przestrzeni prawnej”*, Warszawa 1994, s. 7.

⁶ Statut Rady Europy, Londyn, 5 maja 1949 r., European Treaty Series Nr 1. Tekst polski: Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565. Zob. *Wybór konwencji Rady Europy*, Warszawa 1999, s. 13.

skich organizacji międzynarodowych⁷. Zakres jej działania jest szeroki, a wyłączone z niego zostały jedynie sprawy obronności. Szczególną jednak wagę przywiązuje ta organizacja, mająca siedzibę w Strasburgu, do tworzenia i wdrażania w życie standardów dotyczących demokracji, rządów prawa i ochrony praw człowieka⁸. „Perłą w koronie” jej systemu konwencyjnego określana bywa Konwencja o ochronie praw podstawowych i ochrony wolności (zwana: Europejską Konwencją Praw Człowieka)⁹, otwarta do podpisu 4 listopada 1950 r. (weszła w życie 3 września 1953 r.), na straży której stoi Europejski Trybunał Praw Człowieka¹⁰. Orzecznictwo tego organu jest istotnym mechanizmem konkretyzacji i rozwoju standardów demokratycznych¹¹.

Podczas ostatnich dwu dekad zmieniło się oblicze RE: do 1989 r. traktowana była jako swoisty „ekskluzywny klub państw demokratycznych Europy Zachodniej”, cechujący się wysokimi standardami w zakresie prawa i praktyki ustrojowej. Po 1989 r., gdy RE otwarła się na państwa Europy Środkowej i Wschodniej¹², pojawiło się niebezpieczeństwo „rozmywania standardów”, gdyż członkostwo w RE uzyskiwały państwa (np. Federacja Rosyjska), gdzie w chwili przyjęcia trudno było twierdzić, że zasługują na wejście do tego elitarnego klubu. Zaczął on więc tracić swą dawną reputację, choć z drugiej strony na podkreślenie zasługuje niewątpliwym wkład RE w proces przemian demokratycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej¹³.

W RE na szczególną uwagę zasługuje procedura akcesyjna, w ramach której państwa przygotowują się do realizacji standardów umożliwiających członkostwo w RE¹⁴, a obecnie – skoro tylko jedno państwo jest poza RE – kluczowego znaczenia nabiera procedura monitoringowa. W ramach niej bada się, czy państwo realizuje zobowiązania podjęte z chwilą przystąpienia

⁷ Zob. Z. M. Doliwa-Klepacki, *Rada Europy 1949-1991*, Białystok 1991, s. 19; H. Izdebski, *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996, s. 31; J. Kaczmarek, *Rada Europy*, Wrocław 2002, s. 21.

⁸ Zob. L. Pratchett, V. Lowndes, *Developing Democracy in Europe: An Analytical Summary of the Council of Europe*, Strasbourg 2004, s. 67.

⁹ *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Treaties*, ETS nr 005, Polski tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 oraz Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962. Por. *Wybór konwencji...*, jw., s. 27.

¹⁰ Zob. A. Bisztyga, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997, s. 61.

¹¹ Zob. *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999-2004*, opr. M. A. Nowicki, Zakamycze 2005, s. 17.

¹² Por. S. A. Głotow, *Rossija i Sowiet Jewropy: politiko-prawowyje problemy wzaimodiejstwa*, Krasnodar 1998, s. 17; *Polska i Rada Europy*, opr. H. Machińska, Warszawa 2005.

¹³ Zob. D. Huber, *A Decade which Made History. The Council of Europe 1989-1999*, Strasbourg 1999, s. 149.

¹⁴ Zob. H. Winkler, *Survey of the Admission Practice of the Council of Europe*, „Austrian Journal of Public and International Law”, 1995, nr 2-3, s. 154.

do RE¹⁵. Lista tych zobowiązań, ustalana przez Komitet Ministrów na podstawie uchwały Zgromadzenia Parlamentarnego, rekomendującej członkostwo, bywa szeroka i obejmuje przekształcenia w wielu istotnych dziedzinach życia państwowego, takich jak: funkcjonowanie mechanizmów demokratycznych (np. zasady wolnych wyborów¹⁶, rola partii opozycyjnych¹⁷), organizacja wymiaru sprawiedliwości (np. gwarancje niezawisłości sędziowskiej), organizacja systemu penitencjarnego (np. warunki przetrzymywania skazanych i zatrzymanych), ochrona praw człowieka (m.in. prawa mniejszości narodowych i etnicznych, wolność sumienia), system ochrony praw (m.in. instytucja ombudsmána), czy reguły samorządności (np. system wyłaniania wójtów i burmistrzów). Delikatność tej misji RE wiąże się z tym, że chodzi tu o obszary szczególnej wrażliwości, związane z konstytucyjną autonomią państw członkowskich¹⁸.

Przystąpienie Polski do RE było możliwe dzięki otwarciu się tej organizacji na państwa Europy Środkowej i Wschodniej¹⁹. Polska dopiero po 1989 r. mogła spełnić standardy demokracji, rządów prawa i ochrony praw człowieka. Przeprowadzenie wolnych wyborów było pierwszym oczekiwaniem, jakie RE sformułowała wobec Polski. W dokumentach RE dostrzeżono znaczenie wyborów przeprowadzonych w dniu 4 czerwca 1989 r. jako „pierwszych pluralistycznych wyborów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej”. Ich ograniczona formuła, wypracowana przy „okrągłym stole”, powodowała jednak, że tylko Senat miał charakterystykę ciała ustawodawczego wyłonionego w wyniku wolnych wyborów. Zgromadzenie Parlamentarne RE stwierdzało, że przyjęcie Polski na członka RE powinno nastąpić „niezwłocznie po poinformowaniu przewodniczącego Zgromadzenia, że

¹⁵ Zob. V. Djerić, *Admission to Membership of the Council of Europe and Legal Significance of Commitments Entered by New Member States*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht”, 2000, nr 3-4, s. 625.

¹⁶ Zob. *Organisation of Elections by an Impartial Body*, Strasbourg 2006, s. 42.

¹⁷ Zob. J. Jaskiernia, *Partie polityczne w systemie demokratycznym w świetle standardów Rady Europy*, [w:] *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2003, s. 52; tegoż: *Opozycja parlamentarna w świetle standardów Rady Europy*, [w:] *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 2000, s. 308.

¹⁸ Zob. G. Winkler, *The Council of Europe: Monitoring Procedures and the Constitutional Autonomy of the Member States: a European Law Study, based upon Documents and Commentaries, Illustrated by the Council of Europe's Actions Against the Constitutional Reform in Liechtenstein*, Wien-New York 2006, s. 43.

¹⁹ Zob. J. Jaskiernia, *Wpływ Rady Europy na przemiany polityczno-ustrojowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 roku*, [w:] *Świat w okresie przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Longinowi Pastusiakowi na 65-lecie urodzin*, pod red. Marka Jana Malinowskiego, Gdańsk 2000, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, s. 109.

Prezydium Zgromadzenia jest usatysfakcjonowane z faktu przeprowadzenia wolnych wyborów²⁰.” Podobne stanowisko zajął Komitet Ministrów²¹.

Standard wolnych wyborów parlamentarnych miał więc charakter *conditio sine qua non* członkostwa. W raporcie Finsberga, dotyczącym niezbędnych zmian w Polsce, odnotowano wprowadzenie do konstytucji, w ramach zmian dokonanych w dniu 7 kwietnia 1989 r., zasad podziału władzy i pluralizmu politycznego. Ważnym warunkiem było też zapewnienie niezależności władzy sądowniczej. Zmiany konstytucyjne potraktowane zostały jako usuwanie przeszkód uniemożliwiających przystąpienie Polski do EKPCz²². Ostatecznie członkostwo Polski stało się możliwe po przeprowadzeniu w dniu 27 października 1991 r. wolnych wyborów do Sejmu.

Zasadnicze znaczenie, w kategoriach konsekwencji członkostwa Polski w RE, ma implementacja EKPCz. Polska podpisała konwencję w dniu 26 listopada 1991 r., a więc w dniu przystąpienia. Ratyfikacji dokonano w dniu 15 grudnia 1992 r., a wejście w życie nastąpiło 19 stycznia 1993 r., a więc w chwili złożenia sekretarzowi generalnemu RE dokumentów ratyfikacyjnych²³. Kroki te oznaczały ratyfikację przez Polskę całego systemu konwencyjnego, z jego wysokimi standardami merytorycznymi i kontrolnymi, oraz rozwiniętego na przestrzeni lat orzecznictwa Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (*acquis conventionel*)²⁴. Ratyfikacji Konwencji towarzyszył wyraźny pośpiech, poddyktowany koniecznością wykazania, że Polska jest gotowa do zaakceptowania standardów Konwencji. Skutkiem tego pośpiechu było bardzo powierzchowne zbadanie zgodności polskiego ustawodawstwa ze standardami konwencyjnymi. W związku z tym zwracano uwagę na fakt, że w momencie ratyfikacji Konwencji niektóre postanowienia ustawodawstwa polskiego pozostawały w oczywistej sprzeczności ze standardami konwencyjnymi. Dotyczyło to np. kwestii uprawnień prokuratora jako organu pozasądowego do stosowania aresztu tymczasowego, czy też przepisów ograniczających nieskrępowaną swobodę korespondencji aresztowanych z instytucjami mię-

²⁰ Zob. *Opinion No. 154 (1990) on Poland's application for membership of the Council of Europe*.

²¹ Zob. *Resolution (90) 18, Invitation to Republic of Poland to become a member of the Council of Europe* (Adopted by the Committee of Ministers on 23 October 1990 at the 446th meeting of Ministers' Deputies).

²² Zob. *Report on Poland's application for membership of the Council of Europe* (Rapporteur: Sir Geoffrey Finsberg, United Kingdom, Conservative), Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Strasbourg – 19 September 1990, Doc. 6289, s. 3-6.

²³ Zob. N. Szczęch, *Konsekwencje prawne objęcia Rzeczypospolitej Polskiej kognicją Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] Rada Europy a przemiany demokratyczne..., jw., s. 199.

²⁴ Zob. J. Jaskiernia, *Wpływ Rady Europy na proces transformacji w Polsce*, [w:] *Młode Demokracje: 20 lat transformacji systemowej w Europie Środkowej. Płaszczyzna gospodarcza i polityczna*, red. W. Saletra, J. Jarosiński, Kielce 2010, s. 24.

dzynarodowymi. Należało w związku z tym – jak się wskazuje – albo doprowadzić do szybkich zmian prawnych, albo wnieść z chwilą ratyfikacji zastrzeżenia do odpowiednich przepisów Konwencji. Zignorowanie bowiem owych sprzeczności u progu ratyfikacji spowodowało napływ skarg do Europejskiej Komisji Praw Człowieka, w których podnoszono zarzuty naruszenia Konwencji²⁵.

Zarówno EKPCz, jak i stojący na jej straży Europejski Trybunał Praw Człowieka, okazały się niezwykle popularne w Polsce²⁶. Główną przyczyną naruszeń przez Polskę EKPCz, w kontekście liczby przegranych spraw w Strasburgu, jest nadmierna przewlekłość postępowań sądowych. Ponad 80% wyroków w sprawach polskich dotyczy tej kategorii spraw. W wyroku w sprawie *Kudła przeciwko Polsce*²⁷ wskazano po raz pierwszy na naruszenie art. 13 Konwencji, mówiącego o prawie do skutecznego środka odwoławczego. Równocześnie Polska została zobowiązana do wprowadzenia do swojego ustawodawstwa skargi na przewlekłość i wydała stosowną ustawę. Ważne z tego punktu widzenia były wyroki pilotażowe w sprawach *Charzyński p. Polsce*²⁸ oraz *Michalak p. Polsce*²⁹, w których Trybunał przeanalizował, czy skarżący wyczerпали dostępne procedury krajowe i czy istnieje w prawie polskim efektywny środek odwoławczy na nadmierną przewlekłość postępowania sądowego. ETPCz uznał, że skarżący nie skorzystali z drogi otwartej przez ustawę o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, pomimo że ich sytuacja dawała taką możliwość. Trybunał odniósł się też do samej ustawy stwierdzając, że spełnia ona przesłanki efektywnego środka, mającego służyć przyspieszeniu postępowania w przypadku stwierdzenia przewlekłości. Uznał również za zgodny ze standardem strasburskim aspekt kompensacyjny. Trybunał przypomniał przy tym, że skuteczność środka nie zależy od pewności pozytywnego wyniku dla skarżącego³⁰.

²⁵ Zob. K. Drzewicki, *Zobowiązania międzynarodowe Polski w dziedzinie praw człowieka*, [w:] Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1998, red. B. Wizimirska, Warszawa 1999, s. 11-112.

²⁶ Zob. M.-B. Dembour, M. Krzyżanowska-Mierzevska, *Ten Years on: The Popularity of the Convention in Poland*, E.H.R.I.R. nr 4/2004, s. 402.

²⁷ Sprawa nr 30210/96, 20 października 2000.

²⁸ Skarga 15212/03, 1 marca 2005.

²⁹ Skarga 24549/03, 1 marca 2005.

³⁰ Zob. J. Wołásiewicz, *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na przemianę narodowego poczucia sprawiedliwości*, [w:] Polska i Rada Europy 1990-2005, jw., s. 159-160. Por. T. Ereciński, *Skarga na przewlekłość postępowania na mocy „Ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu w rozsądnym terminie bez nieuzasadnionej zwłoki” a dostęp do Europejskiego Trybunału Ochrony Praw Człowieka*, [w:] Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2005, s. 27.

Dorobek konwencyjny RE analizowany bywa z punktu widzenia różnych przesłanek klasyfikacyjnych³¹. Traktaty RE dzieli się na takie, których głównym celem jest harmonizacja norm na poziomie europejskim i takie, które mają jedynie przyczynić się do wzmocnienia współpracy między państwami członkowskimi. Do pierwszej kategorii należy Europejska Konwencja Praw Człowieka, która nakłada na państwa obowiązek poszanowania wymienionych w niej praw podstawowych. Do drugiej kategorii należy np. Europejska konwencja o ekstradycji³², Europejska konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych³³, Europejska konwencja o ogólnej równoważności okresów studiów uniwersyteckich³⁴, Europejska konwencja o zwalczaniu terroryzmu³⁵ i Konwencja w sprawie prania dochodów pochodzących z przestępstwa, ich ujawniania, zajmowania i konfiskaty³⁶. Rozróżnienie to nie jest jednak precyzyjne, skoro niektóre konwencje mają na celu zarówno harmonizację norm prawnych, jak i nakładanie obowiązków w stosunkach między państwami.

Znacząca część traktatów RE ma na celu ochronę i wzmocnienie demokracji pluralistycznej i praw człowieka³⁷. Szczególną rolę odgrywa tu Europejska Konwencja Praw Człowieka. Równie ważne są: Europejska Karta Społeczna³⁸ i Europejska Karta Społeczna (zrewidowana)³⁹, uważane za odpowiedniki Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w sferze praw gospodarczych i społecznych. Obejmują one szeroki zakres praw dotyczących mieszkania, zdrowia, edukacji, zatrudnienia, ochrony socjalnej i niedyskryminacji⁴⁰. Z kolei Europejska konwencja o zapobieganiu torturom oraz nie-ludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu⁴¹, uzupełnia ochronę wynikającą z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, tworząc Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), mający uprawnienia do inspekcji i upominania państw⁴². Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych⁴³

³¹ Por. E. Cornu, *L'effectivité de la technique conventionnelle dans la pratique du Conseil de l'Europe*, maszynopis rozprawy doktorskiej, Université Robert Schuman, Strasbourg 2004, s. 45.

³² ETS, nr 24.

³³ ETS, nr 30.

³⁴ ETS, nr 138.

³⁵ ETS, nr 90.

³⁶ ETS, nr 141.

³⁷ Por. *Prawa i wolności człowieka w systemie Rady Europy*, opr. B. Bocian, M. Ożóg-Radew, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2004.

³⁸ ETS, nr 35.

³⁹ ETS, nr 163.

⁴⁰ Zob. A. Świątkowski, *Karty społeczne Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 8, s. 36.

⁴¹ ETS, nr 126.

⁴² Zob. R. Machacek, *Prewencyjny system ochrony w państwach Rady Europy na tle Europejskiej Konwencji przeciwko Torturom*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 9, s. 39.

jest dzisiaj jedynym obowiązującym wielostronnym instrumentem prawnym gwarantującym osobom należącym do mniejszości narodowych pełną i rzeczywistą równość w stosunku do większości oraz innych mniejszości⁴⁴. Z kolei konwencja RE o ochronie praw człowieka i godności osoby ludzkiej w odniesieniu do zastosowań biologii i medycyny⁴⁵ jest pierwszą obowiązującą umową międzynarodową, mającą chronić godność ludzką oraz prawa podstawowe przed możliwymi nadużyciami w stosowaniu medycyny i biologii. Zawiera ona zbiór zasad mających zapewnić istocie ludzkiej większą wartość niż ma technologia, a także stanowiących podstawę współczesnego europejskiego kodeksu praw pacjentów. Poza Protokołem zakazującym klonowania istot ludzkich, podpisanym w Paryżu w 1998 r.⁴⁶, został przyjęty Protokół dodatkowy dotyczący transplantacji organów i tkanek pochodzenia ludzkiego⁴⁷. Natomiast Konwencja RE o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych⁴⁸ ma zagwarantować każdej osobie fizycznej niezależnie od jej narodowości lub miejsca zamieszkania, poszanowanie jej praw i podstawowych wolności, zwłaszcza prawa do życia prywatnego, w związku z automatycznym przetwarzaniem jej danych osobowych.

Podstawowym mechanizmem związania się standardami RE jest podpisywanie i ratyfikowanie konwencji RE. Polska już od chwili przystąpienia do RE stała się liderem wśród krajów Europy Środkowej i Wschodniej w zakresie liczby podpisywanych i ratyfikowanych konwencji RE. Ustępowała jedynie państwom Europy Zachodniej, których członkostwo w RE trwa już kilkadziesiąt lat. Polska ratyfikowała do chwili obecnej 89 konwencji RE. Istotne znaczenie miało w szczególności ratyfikowanie, obok EKPCz: Europejskiej Konwencji o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu Degradującemu Traktowaniu lub Karaniu (1994), Europejskiej Karty Społecznej (1997)⁴⁹ oraz Ramowej Konwencji o Ochronie Mniejszości Narodowych (2000)⁵⁰.

⁴³ ETS, nr 157. Por. S. Pawlak, *Ochrona mniejszości narodowych w Europie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001, s. 180.

⁴⁴ Por. na temat rozwoju instrumentów prawnych dotyczących ochrony praw mniejszości: A. Naştase, R. Miga-Beşteliu, B. Aureşcu, I. Donciu, *Protecting Minorities in the Future Europe – Between Political Interest and International Law*, Monitorul Oficial, Bucureşti 2002, s. 19.

⁴⁵ ETS, nr 164.

⁴⁶ ETS, nr 168.

⁴⁷ ETS, nr 186.

⁴⁸ ETS, nr 108.

⁴⁹ Por. *Europejska Karta Społeczna*, Biuletyn Ośrodka Informacji i Dokumentacji Rady Europy, nr 1-2, Warszawa 1997.

⁵⁰ Zob. S. Pawlak, *Ochrona mniejszości narodowych w Europie*, Warszawa 2001, s. 41.

Jednym z wciąż niezrealizowanych zadań jest ratyfikacja Konwencji o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny, przyjętej przez Komitet Ministrów RE w dniu 19 listopada 1996 r. i otwartej do podpisu w Oviedo w dniu 4 kwietnia 1997 r. Konwencja weszła w życie w dniu 9 grudnia 1999 r. Została uzupełniona 4 protokołami dodatkowymi: o zakazie klonowania istot ludzkich (otwarty do podpisu 12 stycznia 1998 r., wszedł w życie 1 marca 2001 r.); dotyczącego transplantacji narządów i tkanek pochodzenia ludzkiego (otwarty do podpisu 24 stycznia 2002 r., wszedł w życie 1 maja 2006 r.); dotyczącego biomedycznych badań naukowych (otwarty do podpisu 25 stycznia 2005 r., wszedł w życie 1 września 2007 r. oraz dotyczącego prowadzenia badań genetycznych dla celów zdrowotnych (otwarty do podpisu 28 listopada 2008 r.). Polska podpisała Konwencję 7 maja 1999 r., w okresie, gdy ministrem sprawiedliwości była H. Suchocka. Od tego momentu problem ratyfikacji Konwencji był podejmowany kilkakrotnie, m.in. w marcu 2008 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało dokumentację ratyfikacyjną, która przeszła przez konsultacje międzyresortowe. W kwietniu 2008 r. Prezes Rady Ministrów powołał Zespół do spraw tej konwencji, któremu przewodniczył pos. Jarosław Gowin. Powołanie Zespołu Gowina wstrzymało przesłanie dokumentacji ratyfikacyjnej do konsultacji międzyresortowych, opóźniając tym samym proces ratyfikacji Konwencji. Tymczasem wiele argumentów przemawia za jak najszybszą ratyfikacją Konwencji. Związanie się Konwencją dałoby możliwość bezpośredniego jej stosowania. W wielu krajach ratyfikacja Konwencji przyczyniła się do zgodnego z nią interpretowania obowiązującego prawa, a tym samym do większego poszanowania praw pacjenta⁵¹.

Odnotować też można, że nie wszystkie standardy RE, które zobowiązała się przestrzegać Polska, zostały uwzględnione w ustawodawstwie krajowym, nawet – jak w przypadku samorządu terytorialnego – gdy oparto na nich obowiązujący system. Porównanie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego⁵² wskazuje np., że w prawie polskim brak jest formuły wyrażającej dynamiczny aspekt zasady adekwatności, wiążącej zmianę zasobów finansowych wspólnoty ze zmianą kosztów wykonywania zadań. Jedyne kryteria nadzoru, o których mówi art. 8 ust. 2 EKSL, to legalność i celowość, a polski ustawodawca wciąż stosuje kryterium skuteczności. Ustawodawcy udało się doprowadzić tylko do częściowej zgodności z Kartą w zakresie stosunku pracy pracowników samorządowych (art. 6 ust. 2 EKSL). Zakaz przekazywania międzynarodowym zrzeszeniom społeczności lokalnych i regional-

⁵¹ Zob. E. Zielińska, *Konwencja bioetyczna: problemy związane z ratyfikacją*, [w:] 60 lat Rady Europy, jw., s. 318-319.

⁵² Sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 Nr 24, poz. 607.

nych zadań publicznych przystępującej jednostki samorządu lokalnego jest sprzeczny z art. 10 ust. 3 EKSL⁵³.

Przykład ten zachęca, by – przy okazji 20-lecia członkostwa – dokonać bilansu realizacji przez Polskę zobowiązań, wynikających ze standardów RE i wyeliminować utrzymujące się tu zaniechania i luki⁵⁴. Za szczególnie pilny i istotny postulat, w ocenie organów RE, uznawane jest podpisanie i ratyfikowanie przez Polskę Protokołu nr 12 do EKPCz, dotyczącego zakazu dyskryminacji⁵⁵. Równie ważne byłoby podpisanie i ratyfikowanie przez Polskę Protokołu nr 13 do EKPCz przewidującego zniesienie kary śmierci we wszystkich okolicznościach⁵⁶.

Patrząc na 20-letnie doświadczenia członkostwa Polski w Radzie Europy można niewątpliwie stwierdzić, że RE odegrała istotną rolę w oddziaływaniu na system ustrojowy RP. Procedura akcesyjna zbiegła się bowiem z kształtowaniem się podstaw ustrojowych opartych na demokratycznych wartościach. Co prawda większość z nich wynikała z poglądów polskiej nauki prawa konstytucyjnego i wartości reprezentowanych przez nowe elity polityczne, to jednak standardy RE oferowały szereg rozwiązań, które utorowały drogę konstrukcjom ustrojowym w wielu dziedzinach, m.in. oparto na nich ustrój samorządu terytorialnego, a niektóre postanowienia Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. niemalże bezpośrednio nawiązują do standardów zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Proces oddziaływania RE trwa nadal, a jego efektywność uzależniona będzie m.in. od podpisania i ratyfikowania ważnych konwencji RE, m.in. konwencji bioetycznej.

3. Mechanizmy oddziaływania OBWE na system ustrojowy Polski

Na przełomie lat. 60. i 70. XX w. zaczęła narastać świadomość szkodliwych i niebezpiecznych konsekwencji konfrontacji między ideologicznie wrogimi blokami, a zwłaszcza ich militarnymi strukturami. Dla genezy OBWE szczególne znaczenie ma Konferencja w Helsinkach. Akt Końcowy KBWE, podpisany dnia 1 sierpnia 1975 r. w Helsinkach, był ukoronowaniem dialogu, podjętego w podzielonym politycznie świecie. KBWE stała się forum politycznego dialogu. Przyjęto tam *Deklarację zasad rządzących wzajemnymi stosunkami między państwami uczestniczącymi Aktu Końcowe-*

⁵³ Zob. T. Szewc, *Model samorządu terytorialnego a standardy europejskie (25 lat po ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego)*, [w:] Samorząd terytorialny. Ale jaki?, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2009, s. 154 i n.

⁵⁴ Zob. J. Jaskiernia, *Polska w Radzie Europy – 20 lat członkostwa*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 11, s. 12.

⁵⁵ ETS nr 177. Podpisany 4 listopada 2000, wszedł w życie 1 kwietnia 2005.

⁵⁶ ETS nr 187. Podpisany 3 maja 2002, wszedł w życie 1 lipca 2003.

go Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie⁵⁷. Zagadnienia dotyczące praw człowieka zostały rozmieszczone w koszykach „pierwszym” i „trzecim”. Zawarty w „pierwszym koszyku” *Dekalog Helsiński* obejmuje zasadę siódmą, nakazującą „poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności włączając wolność myśli, sumienia, religii lub przekonań”. Natomiast w ramach „trzeciego koszyka” uwzględniono m.in. „współpracę w obszarze humanitarnym”, która to forma obejmowała zagadnienia praw człowieka objęte tytułami „kontakty ludzkie”, „informacja”, „współpraca w obszarze kultury” oraz „współpraca w obszarze edukacji⁵⁸.”

Do 1989 r. problematyka późniejszego „wymiaru ludzkiego” jawiła się raczej jako płaszczyzna konfrontacji międzyblokowej, nie zaś współpracy. Kolejne posiedzenia ekspertów poświęcone tej problematyce nie prowadziły do żadnych konstruktywnych wniosków czy działań. Stało się to dopiero możliwe po upadku systemu komunistycznego, a impuls do kształtowania nowego oblicza organizacji dała *Paryska Karta Nowej Europy* (1990 r.)⁵⁹.

Uchwalenie *Paryskiej Karty Nowej Europy* znamionowało nowy etap w rozwoju KBWE. Państwa uczestniczące podkreśliły, że zebrały się w Paryżu „w okresie głębokich przemian i historycznych oczekiwań. Era konfrontacji i podziału Europy dobiegła końca. Oświadczamy, iż odtąd nasze stosunki będą opierać się na szacunku i współpracy”. Istotną rolę w zapobieganiu konfliktom miało odegrać poszanowanie „praw człowieka i podstawowych wolności, włączając w to wolność myśli, sumienia, religii lub przekonań każdego bez względu na różnicę rasy, płci, języka i religii⁶⁰.”

Niewątpliwie KBWE przyczyniła się do upadku „żelaznej kurtyny” i zakończenia „zimnej wojny”, ale z kolei te wydarzenia nie mogły pozostać bez wpływu na system aksjologiczny, postrzegane cele i metody działania tej organizacji. Z jednej strony odpadł bowiem element konfrontacji systemowej, bazujący na zjawisku podzielonej Europy⁶¹, z drugiej zaś – wraz z dekompozycją obozu radzieckiego, a także dezintegracyjnymi procesami w ramach ZSRR i SFRJ – zaczęły dawać o sobie znać nowe źródła zagrożeń

⁵⁷ Zob. *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, opr. S. Bieleń, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2004, s. 401.

⁵⁸ Zob. A. Bisztyga, *Ludzki wymiar Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] B. Banaszak (i in.), *System ochrony praw człowieka*, jw., s. 172 i n. oraz cytowane tam piśmiennictwo.

⁵⁹ Zob. I. Wróbel, *Ludzki wymiar OBWE*, [w:] A. Florczak, B. Bolechów (red.), *Prawa człowieka...*, jw., s. 121-122.

⁶⁰ Zob. J. Jaskiernia, *Przesłanki systemu skutecznego zapobiegania konfliktom w świetle doświadczeń Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] *Konflikty i spory międzynarodowe*, red. R. Łoś, t. I, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009, s. 25.

⁶¹ Por. A. D. Rotfeld, *Zmiany w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1990, nr 7-8.

dla bezpieczeństwa europejskiego⁶². W tej sytuacji musiały nastąpić zmiany w europejskiej architekturze bezpieczeństwa⁶³.

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), występująca pod tą nazwą od dnia 1 stycznia 1995 r., jest kontynuatorem Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE).

Pojęcie „ludzki wymiar” odnoszone jest to politycznych zobowiązań (*commitments*) zawartych przez państwa uczestniczące w OBWE w celu zapewnienia pełnego poszanowania praw i podstawowych wolności człowieka, przestrzegania zasady praworządności, głoszenia zasad demokracji oraz w związku z tym budowania, umacniania i ochrony instytucji demokratycznych, jak również poszanowania tolerancji na całym obszarze OBWE⁶⁴. Zobowiązania te wykraczają poza wąsko pojętą ochronę praw człowieka i podstawowych wolności. Zakres tych zobowiązań jest szerszy od przedmiotowego zakresu *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, ale z kolei ten dokument uwzględnia bardziej intensywny mechanizm ochrony. Zobowiązania OBWE obejmują promocję budowy instytucji demokratycznych, co wiąże się ze standardami pluralizmu politycznego i społeczeństwa obywatelskiego.

Standardy ludzkiego wymiaru OBWE znajdują zastosowanie wobec wszystkich państw w niej uczestniczących. Decyzje w ramach OBWE podejmowane są zasadniczo w drodze konsensu, a więc żadne państwo nie może użyć argumentu, że któreś z ustalonych zobowiązań nie stosuje się do niego. Mocą postanowień zawartych w dokumencie wiedeńskim (1990), zmodyfikowanych dokumentami: kopenhaskim (1990), moskiewskim (1991) oraz helsińskim (1992) stworzone zostały dwie procedury określane mianem mechanizmów ludzkiego wymiaru: „mechanizm wiedeński” i „mechanizm moskiewski”.

Oddziaływanie KBWE na system polityczny Polski miało szczególne znaczenie w latach 1975-1981, gdzie torowało drogę tworzeniu się organizacji opozycyjnych (m.in. KSS KOR, KPN, ROPCiO). System aksjologiczny KBWE wspierał więc proces pluralizacji systemu politycznego, a „trzeci koszyk” OBWE miał się okazać jednym z istotnych czynników, które przyczyniły się do demontażu systemu komunistycznego w Europie Środkowej i Wschodniej. Do 1989 r. KBWE nie niesło jednak wiążących zobowiązań demokratycznych, które mogłyby oddziaływać na ustrój polityczny. Taki system został zbudowany po 1990 r., ale był w wysokim stopniu tożsamy

⁶² Zob. W. Zellner, *Russia and the OSCE: from High Hopes to Disillusionment*, „Cambridge Review of International Affairs”, 2005, nr 3, s. 389.

⁶³ Zob. J. Sterling, E. Kirchner, *Recasting the European Order: Security Architectures and Economic Cooperation*, Manchester University Press, Manchester 1997, s. 41.

⁶⁴ Zob. *OSCE Human Dimension Commitments*, vol. I, Thematic Compilation, OSCE/ODIHR, Warsaw 2005.

z wartościami Rady Europy. Tak więc to RE odegrała zasadnicze znaczenie w oddziaływaniu na konstrukcje ustrojowe III RP, ale nie należy nie doceniać wpływu OBWE w takich dziedzinach, jak monitorowanie przebiegu wyborów, czego dobrym przykładem mogą być spory o dopuszczenie misji OBWE do obserwowania wyborów parlamentarnych w 2007 r.⁶⁵

4. Mechanizmy oddziaływania Unii Europejskiej na system ustrojowy Polski

Do istotnych podmiotów międzynarodowych kształtujących standardy europejskie zaliczyć należy Unię Europejską. Początkowo UE miała problemy z określeniem swego „wymiaru politycznego”. Nie było jasne, które prawa człowieka mają być w niej chronione⁶⁶ i jak zapewnić skuteczny mechanizm monitoringowy⁶⁷. Sporne było też to, czy UE zamierza włączać się w umocnienie procesów demokratycznych, a w tym wolności mediów w skali międzynarodowej⁶⁸. To pasywne podejście spotykało się jednak z krytyką⁶⁹. Kolejne etapy rozwojowe UE ukazały wszakże wzrost jej zainteresowania dla umocnienia roli w stosunkach międzynarodowych, również w wymiarze politycznym⁷⁰.

Najnowszy etap rozwojowy przyniósł wyraźne zwiększenie zainteresowania UE dla skuteczniejszego włączenia się do europejskiego systemu ochrony praw człowieka⁷¹, a także wypracowania własnych mechanizmów w tym zakresie⁷². Szczególne znaczenie ma tu Karta Praw Podstawowych, proklamowana na szczycie w Nicei w 2000 r. jako dokument o charakterze politycznym, która uzyskała moc prawnie wiążącą w oparciu o Traktat z Lizbony. Jest to odejście od polityki, że w tym zakresie podkreślano szczególnie znaczenie Rady Europy i jej głównego instrumentu: Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁷³. Coraz istotniejszego znaczenia nabierają też

⁶⁵ Zob. A. Jaskiernia, *Przekaz medialny wyborów parlamentarnych 2007 r. w świetle analiz misji obserwacyjnej OBWE*, [w:] *Wybory 2007 i media – krajobraz po „IV RP”*, red. Danuta Waniek, AlmaMer, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2009, s. 247-264.

⁶⁶ Zob. C. Hampton, *Democracy in the European Community*, „New European” 1990, No. 1, s. 27 i n.

⁶⁷ Zob. J. Gras, *The European Union and Human Rights Monitoring*, Helsinki 2000, s. 3-5.

⁶⁸ Zob. N. Nugent, *Redefining Europe*, „Journal of Common Market Studies”, August 1995, vol. 33, s. 4.

⁶⁹ Zob. T. Robinson, *Challenge or Crisis? Europe, its Institutions and the Media*, Brussels 1997, s. 49.

⁷⁰ Zob. J. Zajączkowski, *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych. Wymiar polityczny*, Warszawa 2006, s. 48 i n.

⁷¹ Por. *The EU and Human Rights*, ed. P. Alston, Oxford 1999.

⁷² Zob. L. Jaeckel, *The Duty to Protest Fundamental Rights in the European Community*, „European Law Review” 2003, No. 4, s. 509.

⁷³ Zob. A. G. Toth, *The European Union and Human Rights: The Way Toward*, „Common Market Law Review”, 1997, No. 3, s. 526.

formy prawne ochrony praw przed instytucjami i organami wspólnotowymi⁷⁴. UE duże znaczenie przywiązuje do kwestii demokratyzmu, wyciągając wnioski z formułowanych wcześniej zarzutów, że historycznie przywiązywała niewystarczające znaczenie do problemów „legitymizacji politycznej”⁷⁵. Jest to przejaw szerszej tendencji, obserwowanej od Traktatu Amsterdamskiego, utworzenia strefy wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości⁷⁶.

Gdy Polska aplikowała o członkostwo w Unii Europejskiej, spełniła już wcześniej wymogi systemu aksjologicznego Rady Europy. Wobec zbieżności tych systemów aksjologicznych nie było potrzeby modyfikacji ustrojowych w tym obszarze. Niewątpliwie natomiast dalej kształtujący się system aksjologiczny UE oddziałuje na ustrój RP. Dotyczy to zwłaszcza Karty Praw Podstawowych, której znaczenie zostało jednak ograniczone mocą Protokołu Brytyjsko-Polskiego. Na dłuższą jednak metę Polska będzie musiała w coraz większym zakresie uwzględnić standardy UE nawet w tak drażliwych obszarach, jak: prawo do życia (zakres dopuszczalności aborcji), związki partnerskie o charakterze homoseksualnym czy eutanazja. Co prawda, *de iure*, Polska ma tu swobodę regulacyjną, ale można się spodziewać, że wraz z rozwojem zaangażowania Unii w prawa podstawowe, będzie się nasilała presja, by poszerzać zakresy ochronne stosownie do tendencji światowych.

Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, że proces internacjonalizacji wartości demokratycznych oddziaływał na kształtowanie się ustroju RP po 1989 r. Nie był on co prawda tak intensywny, jak w krajach poradzieckich (np. Gruzja, Azerbejdżan, Armenia), gdzie wiązał się z potrzebą kształtowania nie tylko nowych instytucji prawnych, ale też kultury prawnej i politycznej, diametralnie różnej od tej, która miała miejsce w czasach radzieckich, ale niewątpliwie miał miejsce. Cechą przekształceń ustrojowych w Polsce w latach 1989-1997 było dostosowanie polskiej konstytucji i ustawodawstwa w wielu dziedzinach do standardów Rady Europy. Były one w wysokim stopniu zbieżne ze standardami OBWE (w aksjologii wypracowanej po 1990 r.), a także ze standardami UE. Gdy więc Polska aplikowała o członkostwo w UE, jej system ustrojowy był w pełni zgodny ze europejskimi standardami demokratycznymi. Proces dostosowawczy ma jednak charakter dynamiczny. Dotyczy

⁷⁴ Zob. A. Łazowski, *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 93.

⁷⁵ Zob. S. Meunier, *Trade Policy and Political Legitimacy in the European Union*, „Comparative European Politics”, 2003, No. 1, s. 89-90.

⁷⁶ Zob. W. Kennett, *The Enforcement of Judgments in Europe*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 239.

to zwłaszcza UE – w sytuacji, gdy Karta Praw Podstawowych, w myśl postanowień Traktatu z Lizbony, uzyskała prawnie wiążący charakter. Dostosowanie do systemu aksjologicznego EU, obecnie ograniczone postanowieniami Protokołu Brytyjsko-Polskiego, będzie miało coraz to większe znaczenie. Należy więc uznać proces internacjonalizacji wartości demokratycznych za stałe zjawisko, którego znaczenie odzwierciedla wolę międzynarodowej opinii publicznej, by w coraz wyższym stopniu chronić prawa człowieka i doskonalić mechanizmy demokracji.

Bibliografia

- Bernhardt M., *Civil Society and Democratic Transition*, "Political Science Quarterly" 1993, No. 2.
- Bisztyga A., *Ludzki wymiar Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] B. Banaszak (i in.), *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze 2005.
- Dembour M.-B., *Krzyżanowska-Mierzewska M., Ten Years on: The Popularity of the Convention in Poland*, E.H.R.I.R. nr 4/2004.
- Djerić V., *Admission to Membership of the Council of Europe and Legal Significance of Commitments Entered by New Member States*, "Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht", 2000, nr 3-4.
- Drzewicki K., *Zobowiązania międzynarodowe Polski w dziedzinie praw człowieka*, [w:] *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej* 1998, red. B. Wizimirska, Warszawa 1999.
- Doliwa-Klepacki Z. M., *Rada Europy 1949-1991*, Białystok 1991.
- Głotow S. A., *Rossija i Sowiet Jewropy: politiko-prawowyje problemy wzajemodziejstwa*, Krasnodar 1998.
- Gras J., *The European Union and Human Rights Monitoring*, Helsinki 2000.
- Hampton C., *Democracy in the European Community*, „New European” 1990, No. 1.
- Huber D., *A Decade which Made History. The Council of Europe 1989-1999*, Strasbourg 1999.
- Izdebski H., *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996.
- Jaecckel L., *The Duty to Protest Fundamental Rights in the European Community*, "European Law Review" 2003, No. 4.
- Jasiecki K., *Wpływ instytucjonalizacji powiązań międzynarodowych na procesy transformacji ustrojowej w Europie Środkowej i Wschodniej*, „Studia Europejskie” 1997, nr 1.
- Jaskiernia A., *Przekaz medialny wyborów parlamentarnych 2007 r. w świetle analiz misji obserwacyjnej OBWE*, [w:] *Wybory 2007 i media – krajobraz po „IV RP”*, red. Danuta Waniek, AlmaMer Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2009.
- Jaskiernia J., *Partie polityczne w systemie demokratycznym w świetle standardów Rady Europy*, [w:] *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2003.

- Jaskiernia J., *Opozycja parlamentarna w świetle standardów Rady Europy*, [w:] *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 2000.
- Jaskiernia J., *Polska w Radzie Europy – 20 lat członkostwa*, „Państwo i Prawo”, 2011, nr 11.
- Jaskiernia J., *Przełamanie systemu skutecznego zapobiegania konfliktom w świetle doświadczeń Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] *Konflikty i spory międzynarodowe*, red. R. Łoś, t. I, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
- Jaskiernia J., *Wpływ Rady Europy na przemiany polityczno-ustrojowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 roku*, [w:] *Świat w okresie przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Longinowi Pastusiakowi na 65-lecie urodzin*, pod redakcją Marka Jana Malinowskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000.
- Jaskiernia J., *Wpływ Rady Europy na proces transformacji w Polsce*, [w:] *Młode Demokracje: 20 lat transformacji systemowej w Europie Środkowej. Płaszczyzna gospodarcza i polityczna*, red. W. Saletra, J. Jarosiński, Kielce 2010.
- Kaczmarek J., *Rada Europy*, Wrocław 2002.
- Kennett W., *The Enforcement of Judgments in Europe*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Łazowski A., *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002.
- Mattli W., Büthe T., *Setting International Standards: Technological Rationality or Primacy of Power*, „World Politics”, 2003, No. 1.
- Machacek R., *Prewencyjny system ochronny w państwach Rady Europy na tle Europejskiej Konwencji przeciwko Torturom*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 9.
- Meunier S., *Trade Policy and Political Legitimacy in the European Union*, „Comparative European Politics”, 2003, No. 1.
- Naştase A., Miga-Beşteliu R., Aurescu B., Donciu I., *Protecting Minorities in the Future Europe – Between Political Interest and International Law*, Monitorul Oficial, Bucuresti 2002.
- Nugent N., *Redefining Europe*, „Journal of Common Market Studies”, August 1995, vol. 33.
- Pawlak S., *Ochrona mniejszości narodowych w Europie*, Warszawa 2001.
- Pratchett L., Lowndes V., *Developing Democracy in Europe: An Analytical Summary of the Council of Europe*, Strasbourg 2004.
- Prawa i wolności człowieka w systemie Rady Europy*, opr. B. Bocian, M. Ożóg-Radew, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2004.
- Rotfeld A. D., *Zmiany w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1990, nr 7-8.
- Prevehouse J. C., *Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization*, Cambridge 2005.
- Robinson T., *Challenge or Crisis? Europe, its Institutions and the Media*, Brussels 1997.
- Sterling J., Kirchner E., *Recasting the European Order: Security Architectures and Economic Cooperation*, Manchester University Press, Manchester 1997.
- Szafarz R., *Rozwój prawa międzynarodowego Europy. Z problematyki „europejskiej przestrzeni prawnej”*, Warszawa 1994.

- Szczęch N., *Konsekwencje prawne objęcia Rzeczypospolitej Polskiej kognicją Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Szewc T., *Model samorządu terytorialnego a standardy europejskie (25 lat po ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego)*, [w:] Samorząd terytorialny. Ale jaki?, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2009.
- Toth A. G., *The European Union and Human Rights: The Way Toward*, "Common Market Law Review" 1997, No. 3.
- Winkler G., *The Council of Europe: Monitoring Procedures and the Constitutional Autonomy of the Member States: a European Law Study, based upon Documents and Commentaries, Illustrated by the Council of Europe's Actions Against the Constitutional Reform in Liechtenstein*, Wien-New York 2006.
- Winkler H., *Survey of the Admission Practice of the Council of Europe*, "Austrian Journal of Public and International Law", 1995, nr 2-3.
- Woławsiewicz J., *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na przemianę narodowego poczucia sprawiedliwości*, [w:] Polska i Rada Europy 1990-2005, red. H. Machińska, Warszawa 2006.
- Wróbel I., *Ludzki wymiar OBWE*, [w:] A. Florczak, B. Bolechów (red.), *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Zellner W., *Russia and the OSCE: from High Hopes to Disillusionment*, „Cambridge Review of International Affairs” 2005, nr 3.
- Zajączkowski J., *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych. Wymiar polityczny*, Warszawa 2006.
- Zielińska E., *Konwencja bioetyczna: problemy związane z ratyfikacją*, [w:] 60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych, red. H. Machińska, Warszawa 2009.

SUMMARY

Influence of the Process of the Internationalization of Democratic Values on Political System of the Republic of Poland

From theoretical point of every state is a sovereign entity and may freely decide about its Constitution and system of government. However, in contemporary times we may see the process of internationalization of democratic values. It is e.g. a consequence of membership of the state in the international organizations (e.g. United Nations, Council of Europe, European Union, OSCE). Those organization represent some axiological systems which might be executed in member states through some procedures (e.g. accession procedure and monitoring procedure in the Council of Europe).

Polish constitutional system was highly influenced through the standards of the Council of Europe. Condition of free parliamentary election was crucial for membership of Poland in that "democratic club". Even though election of 4 June 1989 had the historical meaning, it did not create free parliament (as a consequence of agreement achieved in the Round Table – 2/3 seats was guaranteed for parties

of former regime). Free elections of October 1991 opened the way for the membership in CoE. In meantime, Poland accepted in the Constitutional documents several others democratic principles of CoE: division of power, independent judiciary, freedom of press, state of law, protection of human rights. In this last field crucial meaning had a signing and ratification of European Convention of Human Rights.

Axiological system of OSCE (after 1990) was similar with this of CoE, so Poland was not in the position to change its constitutional system because of that, but has followed OSCE rules in several fields – e.g. democratic election, provided by the Office of Democratic Institutions and Human Rights in Warsaw (ODIHR).

When Poland applied for membership of EU, already fulfilled all democratic values which this organization represents. But extension of UE interest on fundamental rights (Charter of Fundamental Rights) clearly extended influence of EU in the field of democratic values and Poland follows this directions in its legislative system.

Trzy wymiary demokracji: polskie problemy

1. Ewolucja koncepcji

Teoretycy i historycy demokracji podkreślają, że jej koncepcje oraz wynikające z nich rozwiązania instytucjonalne podlegają charakterystycznej ewolucji. Trudno zresztą się temu dziwić jeśli przypomnieć, że koncepcje i instytucje demokracji rodziły się jeszcze w czasach starożytnych, a dla świata współczesnego pozostają one i to bardzo odległą historią. Zmiany, wielkie wstrząsy społeczne, rewolucje i totalne dyktatury, zdobycze cywilizacyjne, a zwłaszcza ich wzrastająca dynamika zawsze tworzyły nowe wyzwania wobec demokracji, a nawet szerzej koncepcji ładu społecznego i mniej lub bardziej udanych praktyk ich realizacji. Co jakiś czas pojawiał się również problem kryzysu demokracji, który jak się potem okazywało dotyczył jej konkretnych koncepcji, a zwłaszcza praktycznej ich realizacji.

Kryzysy demokracji najczęściej towarzyszyły bądź były jedną z przyczyn ogólnych kryzysów systemów, bądź niedopasowania jej form do wyzwań rozwojowych. Stawały się one jednocześnie impulsem do poszukiwania nowych form demokracji, nowych jej instytucji. Zawsze też dyskusjom na temat demokracji towarzyszyły dwa pytania – jedno o rozumienie pojęcia „ludu”, „narodu”, „społeczeństwa” jako suwerena i źródła władzy, a drugie o formy i zasięg uczestnictwa obywateli w sprawowaniu funkcji władczych. Z tym związane były też obserwowane i dostatecznie wyjaśnione przez różne nauki społeczne procesy rozwoju i krzepnięcia biurokratyzmu oraz anarchizacji życia społecznego. Jedno i drugie, mimo przeciwstawnej natury, było przejawem i przyczyną kryzysu demokracji. Przez cały ten czas istnienia i funkcjonowania instytucji demokratycznych, poczynając przynajmniej od XIX wieku trwa spór między dwoma koncepcjami demokracji: liberalną i społeczną czy socjalną. Dla jednej najważniejsze są swobody jednostki i wolność jako zasada podstawowa, dla drugiej ważne jest całe społeczeństwo, jego większość, która z reguły jest większością o średnich i niskich statusach społecznych. W najogólniejszym skrócie spór ten dotyczy dylematu zderzenia między wolnością i sprawiedliwością.

Czynnikami, które były najważniejszym impulsem poszukiwania nowych form demokracji były najczęściej rewolucje i związane z nimi dyktatury oraz poszukiwanie takich rozwiązań, które sprzyjałyby nie tylko funkcjonalności danego typu ładu społecznego, ale pobudzały dynamikę, rozwój, a przede wszystkim jego treść, którą charakteryzuje pojęcie rozwoju zrów-

noważonego. Dylemat ten można też scharakteryzować przypominając konfliktotwórcze, a jednocześnie służące wspieraniu dynamiki społecznej optymalne rozwiązywanie sprzeczności między efektywnością ekonomiczną i sprawiedliwością społeczną. W tej relacji bowiem tkwią zarówno czynniki, które mogą demokracji zagrozić i na ogół zagrażały, a także wynikają z niej wyzwania inspirujące do poszukiwania nowych jej form i instytucjonalnych obszarów.

Punktem wyjścia tych poszukiwań jest oczywiście zawsze pamiętanie o pewnych podstawowych cechach demokracji, ustrojów demokratycznych, które moglibyśmy nazwać brzegowymi warunkami demokracji, jej podstawowymi, standardowymi jej cechami.

E. Wnuk-Lipiński w znanej książce pt. „Socjologia życia publicznego” powołując się na znanych teoretyków demokracji stwierdza, że: „aby dany system sprawowania rządów mógł być uznany za demokratyczny, musi charakteryzować się następującymi siedmioma rozwiązaniami instytucjonalnymi:

1. Reprezentanci z wyboru (*electel officials*). Kontrola polityczna decyzji rządowych jest konstytucyjnie przypisana osobom zajmującym stanowiska z wyboru.
2. Wolne i uczciwe wybory. Osoby te są wybierane w stosunkowo częstych i uczciwie przeprowadzonych wyborach, w których przymus w zasadzie nie występuje.
3. Inkluzyjne prawo wyborcze (*inclusive suffrage*). Praktycznie wszyscy dorośli mają prawo głosu w wyborach tych osób.
4. Prawo ubiegania się o stanowisko. Praktycznie wszyscy dorośli mają prawo ubiegania się o stanowiska z wyboru w strukturach władzy, aczkolwiek limit wieku musi być w tym przypadku wyższy niż w przypadku czynnego prawa wyborczego.
5. Wolność wypowiedzi. Obywatele mają prawo swobody wypowiedzi (bez narażania się na niebezpieczeństwo dotkliwej kary) na szeroko zdefiniowane kwestie polityczne, łącznie z krytyką funkcjonariuszy władzy, rządu, systemu ładu społeczno-ekonomicznego i dominującej ideologii.
6. Alternatywna informacja. Obywatele mają prawo poszukiwania alternatywnych źródeł informacji. Co więcej, istnieją prawnie chronione alternatywne źródła informacji.
7. Autonomia stowarzyszeń. W celu egzekwowania swoich rozmaitych praw, łącznie z wyżej wymienionymi, obywatele mają takie prawo do formowania względnie niezależnych stowarzyszeń lub organizacji, łącznie z niezależnymi partiami politycznymi i grupami interesu” (E. Wnuk-Lipiński 2005:33/34).

Za szczególnie ważne, niezbywalne cechy demokracji, w oparciu o opinie współczesnych teoretyków, cytowany autor uznaje więc rządy

większości z poszanowaniem praw mniejszości oraz konkurencyjne wybory do najważniejszych instytucji władzy publicznej.

W innym miejscu podkreśla się wreszcie, „że dzisiejsze rozumienie demokracji zakłada jej inkluzyjność, czyli brak wykluczenia kogokolwiek ze względu na płeć, wyznanie, głoszone poglądy, rasę, status majątkowy czy edukacyjny i inne cechy, które w przeszłości pozbawiały praw obywatelskich pewne grupy czy zbiorowości społeczne” (tamże s. 32). Podkreśla to wagę zasad sprawiedliwości społecznej, związanych z tą ideą i instytucjonalnych rozwiązań mających ważne, wręcz podstawowe znaczenie dla systemów demokracji. Można powiedzieć, że właśnie inkluzyjność demokracji nabiera dzisiaj szczególnego znaczenia, również ze względu na to, że poza powszechnym prawem wyborczym, ważne jest jego wykorzystywanie, aktywny udział chociażby w wyborach parlamentarnych i innych aktach demokratycznych.

Ważne znaczenie dla rozwoju demokracji ma również, podkreślane od pewnego czasu, rozróżnienie na sferę polityczną i sferę publiczną, z jednoczesnym akcentowaniem, że ta ostatnia stwarza duże możliwości dla rozwoju struktur i działań alternatywnych i uzupełniających w odniesieniu do tradycyjnych instytucji politycznych, tworzących sferę polityczną. „W sferze publicznej obywatele, wzmocnieni siłą swych związków, mogą swobodnie i efektywnie realizować swoje interesy ekonomiczne i kulturalne oraz ze względu na nie, skutecznie kształtować scentralizowaną strukturę władzy państwowej, a zwłaszcza władzy samorządowej, nie roszcząc sobie pretensji do jej uchwycenia w sferze politycznej” (W. Bokajło 2001:27).

Autorzy wskazujący na znaczenie sfery publicznej odwołują się zwykle do poglądów Alexisa de Tocqueville’a oraz Emila Durkheima. Zwłaszcza w pracach Emila Durkheima występuje podkreślanie szczególnego znaczenia sfery publicznej, w ramach której kształtują się więzi i relacje poziome w odróżnieniu do sfery politycznej gdzie dominują układy pionowe. Zależy to oczywiście od poziomu i zakresu centralizacji i decentralizacji struktur władzy, ale więzi pionowe w sferze politycznej są zawsze silnie obecne lub dominujące.

Na koniec trzeba przypomnieć o dwóch formach demokracji pośredniej i bezpośredniej tym bardziej, że wiążą się one z innym podziałem na demokrację liberalną, przedstawicielską i uczestniczącą, określaną dzisiaj najczęściej partycypacyjną. W formie bardzo syntetycznej, nawiązując do ogólnej definicji demokracji, charakteryzuje się je następująco: „Demokracja to system polityczny polegający na rządach ludu. W demokracji uczestniczącej (bezpśredniej) decyzje są podejmowane przez tych, których dotyczą. Demokracja liberalna jest demokracją przedstawicielską, w której wszyscy obywatele mają prawo do głosu i mogą wybierać spośród przynajmniej dwóch partii” (A. Giddens 2006:472).

Jako przykłady demokracji bezpośredniej (uczestniczącej) podaje się najczęściej referenda dotyczące spraw o różnym zasięgu i znaczeniu oraz udział w podejmowaniu decyzji na niższym poziomie (lokalnym, regionalnym itp.) Nową formą demokracji uczestniczącej stały się też różne instytucje dialogu społecznego i obywatelskiego chociaż wyposażone są one w większości w uprawnienia opiniodawcze.

Z kolei Ralf Dahrendorf, charakteryzując demokratyczny typ społeczeństwa, przede wszystkim w kontekście oddzielenia konfliktu politycznego i ekonomicznego, pisze co następuje: „Panują w nim warunki organizacji większości grup podporządkowanych. Istnieje wolność zawierania koalicji i swoboda porozumiewania się, większość grup politycznych ma łatwy dostęp do liderów i ideologii. W rzeczywistości istnieją organizacje – partie polityczne – reprezentujące interesy przeciwstawnych quasi-grup (...). Wreszcie istnieje rozbudowany system regulacji konfliktu w sferze politycznej. W rzeczywistości instytucje państwa demokratycznego są bardzo zbliżone do modelu skutecznej regulacji konfliktu, strony i interesy konfliktu są uznawane przez instytucje, organy parlamentarne są miejscem regularnej koncyliacji między stronami, reguły gry, obejmujące konstytucję oraz ustawowe ustalenia proceduralne, umożliwiają podejmowanie decyzji; pewne osobistości, często głowy państwa, mogą odgrywać rolę mediatorów w razie załamania się autonomicznej koalicji i wreszcie istnieje system prawny umożliwiający arbitraż nierozstrzygniętych sporów, które grożą niebezpieczeństwem załamania się mechanizmu negocjacji parlamentarnych” (R. Dahrendorf 2008:268).

Cechą demokracji więc i wyrazem ewolucji jej koncepcji jest z jednej strony oddzielenie, a przynajmniej ograniczenie bezpośredniego związku, przeniesienia konfliktu ekonomicznego na konflikt polityczny, a z drugiej strony – rozwój wzajemnego oddziaływania sfery ekonomicznej i politycznej lub inaczej mówiąc – aktywnej roli państwa w sferze zbiorowych stosunków pracy, w tym przenoszenie rozwiązań parlamentarnych (demokracja polityczna) w sferę ekonomiczną. Dotyczy to także konfliktów przemysłowych.

Podsumowując, można więc powiedzieć, że również dzisiaj podkreśla się znaczenie podstawowych niezbywalnych cech demokracji, do których należą powszechność i wolność wyboru z jednoczesną zagwarantowaną prawnie szansą wyborów alternatywnych (między przynajmniej dwoma partiami).

Po drugie, że mając na względzie formy demokracji: pośrednią (przedstawicielską) i bezpośrednią (uczestniczącą), bardzo ważne jest praktyczne stosowanie, w tym instytucjonalne gwarancje, jednej i drugiej formy wraz ze zwiększającym się znaczeniem demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej).

Po trzecie, nowego znaczenia nabiera poszukiwanie optymalnych relacji między koncepcjami demokracji liberalnej i socjalnej (społecznej), a przede wszystkim tworzenie stosownych warunków w zakresie realizacji jednej z podstawowych cech demokracji jaką jest jej inkluzyjność, czyli przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu.

Po czwarte, nadal ważne jest tworzenie takich rozwiązań instytucjonalnych, które stwarzałyby warunki dla oddzielenia konfliktu ekonomicznego od politycznego, a z drugiej strony umożliwiały ich rozwiązywanie przy pomocy metod parlamentarnych.

Ewolucja teorii i praktyki demokracji wyrażająca się w określaniu jej nowych warunków brzegowych artykułuje się przede wszystkim we wskazywaniu na nowe jej obszary i formy, które zwiększałyby listę instytucji demokratycznych i chroniły samą demokrację przed kryzysami. Ważną rolę w tym względzie, a właściwie w nowym określaniu podstawowych reguł demokracji odgrywa zwrócenie uwagi na różnice między sferą polityczną i publiczną ze szczególnym podkreśleniem znaczenia tej drugiej, czyli sfery publicznej. Stanowi ona nowe pole rozwoju demokracji, stwarza lepsze szanse dla realizacji jej zasad, tworzenia społeczeństwa obywatelskiego.

2. Trójwymiarowy model demokracji

Jedną z najważniejszych cech demokracji, odpowiadającą wyzwaniom współczesności jest postrzeganie jej w trzech wymiarach. Ten trójstronny układ tworzą wymiary: polityczny, społeczny i ekonomiczny. Takie ujęcie wiąże się także z wymienionymi wyżej typami demokracji, a zwłaszcza demokracją partycypacyjno-konsensualną. W tym typie czy modelu demokracji powstają i zaświadcza o jego stosowaniu w praktyce nowe ważne instytucje i wzory postępowania, wśród których szczególne znaczenie ma dialog społeczny. Trójwymiarowe postrzeganie demokracji jest jednocześnie kolejnym dowodem nie tylko na ewolucję jej koncepcji, ale swoistym sprawdzianem zgodności między teorią i praktyką, wyzwaniem i skutecznością odpowiedzi na rozwiązywanie wynikających z nich problemów. Tradycyjnym, a jednocześnie najważniejszym wymiarem demokracji jest sfera polityczna, najważniejsze instytucje władzy ustawodawczej, wykonawczej, sędziowskiej i mediów nazywanych „czwartą władzą”. Ważnymi jej cechami są zakres i poziom decentralizacji, pluralizm polityczny, prawa opozycji, standardy wyborcze itp., ale właśnie współcześnie dwa pozostałe wymiary, a zwłaszcza społeczny, nabierają coraz większego znaczenia. Jak podkreślają teoretycy i badacze demokracji w wieku XX, dotyczyło to przede wszystkim praw socjalnych. Zaś rozwój demokracji w sferze ekonomicznej przypada na drugą połowę XX wieku. Aktualnie pojawiły się nowe, ważne przyczyny nadające znaczenie tym wymiarom demokracji, a szczególnie wymiarowi społecznemu, czy socjalnemu. Cytowany wyżej Ralf Dahrendorf podkreślając, że świat współczesny charakteryzuje się nie tylko wzrastającymi nie-

równościami społecznymi, ale będącymi ich produktem groźnymi zjawiskami wykluczenia społecznego. Stwierdza on m.in. „Nowa nierówność jest (...) innego rodzaju, lepiej byłoby opisać ją jako „unierównienie”, przeciwieństwo niwelowania, dla niektórych budowanie ścieżki na szczyt, a kopania dołów dla innych, co tworzy rozłamy i dezintegruje społeczeństwo. Dochody górnych dziesięciu, czy nawet dwudziestu procent rosną znacząco, podczas gdy dalszych czterdziestu procent – zmniejszają (...). Systematycznie postępująca dywergencja szans życiowych dużych grup społecznych nie przystaje do społeczeństwa obywatelskiego” (Ralf Dahrendorf 2003:39). W innym miejscu cytowany autor podkreśla, że dla społeczeństwa coraz większego znaczenia nabiera przeciwdziałanie temu, aby następne pokolenia nie były zagrożone marginalizacją i wykluczeniem społecznym.

W latach 70. i jeszcze 80. ubiegłego wieku głośna stała się diagnoza, że społeczeństwa krajów rozwiniętych stają się coraz bardziej społeczeństwami klas średnich głównie za sprawą szybkiego wzrostu liczby profesjonalistów (nowej klasy średniej) i zatrudnienia w sferze usług przy zmniejszaniu się zatrudnienia w produkcji. Miała na to wpływ realizacja koncepcji „państwa pomyślności socjalnej” (*welfare state*), na której powstanie i realizację wynikających z niej polityk istotny wpływ mieli właśnie młodzi profesjonaliści i robotnicy, członkowie „nowej klasy robotniczej” („niebieskie bluzy” i „białe kołnierzyki”). W latach 90. i na początku obecnej dekady ten „świat” został zagrożony, posiadanie określonych, nawet wysokich kwalifikacji nie dawało gwarancji dobrej pracy, stabilizacji, społeczno-zawodowej i rozwoju kariery. Jak stwierdzał jeden ze znanych badaczy współczesnego świata, niemiecki socjolog Ulrich Beck w pracy pod znamienym tytułem „Społeczeństwo ryzyka”: „alarmujące jest nie tylko aktualne załamanie sytuacji materialnej wyrażające się w pomnożeniu liczby osób korzystających z pomocy społecznej i bezdomnych. Dochodzi do tego, w istotny sposób globalny szok utraty bezpieczeństwa materialnego, obejmującej nienaruszalne dotychczas fasady normalnej egzystencji (...) koniec z bezrobociem, które mnie nie dotyczy. Jego widmo gnieździ się (prawie) wszędzie i zaczyna grasować także w zamożnych dzielnicach miejskich, w drogich mieszkaniach... Źródłem lęku są zarówno posiadacza mercedesa, jak i używanego volkswagena” (U. Beck 2004: 145).

W charakterystykach nowych klas średnich podkreślano, że ich członkowie są najbardziej zainteresowani rozwojem demokracji politycznej, stanowią jej najważniejszą bazę społeczną. Zagrożenie marginalizacją i wykluczeniem także tych grup społecznych mogło skutkować dwoma postawami: preferowaniem ostrej konkurencji („wyścig szczurów”) lub skłonnością popierania orientacji populistycznych, w tym ksenofobii. Stanowiło to i stanowi nadal zagrożenie demokracji, podkreśla dodatkowo znaczenie jej rozwoju w sferze społecznej, socjalnej. Sprawą zasadniczą stała się groźba bezrobocia. Stąd też obrona praw socjalnych, a w skali międzynarodowej europej-

skiego modelu socjalnego, nabiera nowego znaczenia – nadaje demokracji w sferze socjalnej rangę priorytetową. Bardzo istotne znaczenie dla aktywnych działań w tym zakresie będzie miała postawa nowej grupy pokoleniowej „kandydatów” do klasy średniej. Absolwentów szkół wyższych, którzy tak jak i ci mniej wykształceni najbardziej zagrożeni są bezrobociem. W całej Europie największe stany bezrobocia dotyczą osób poniżej 25 roku życia.

Dodatkowym czynnikiem zaostrzającym problem rozwoju demokracji w sferze socjalnej jest dyskryminacja kobiet, przy jednoczesnym wzroście feminizacji zawodów z jednej strony i feminizacji ubóstwa z drugiej. Istotne znaczenie w tym względzie ma również trwający nadal, mimo ograniczeń, proces migracji z Południa na Północ i ze Wschodu na Zachód nadający dylematowi wykluczenia dodatkowo wymiar etniczny.

Społeczne prawa kobiet, w tym realizacja już posiadanych i imigrantów zajmują wysokie miejsce na liście wyzwań i wynikających z nich konieczności w zakresie rozwoju demokracji. Wykluczenie bowiem oznacza nie tylko brak możliwości zaspakajania potrzeb, dostępu do świata zasobów, ale również uczestnictwa w instytucjach społecznych i życiu społecznym. Jest pojęciem „przeciwstawnym do społecznego uczestnictwa” (M. Jarosz 2008:10). Najwyraźniej występuje ono na rynkach pracy chociaż mają one swoją istotną specyfikę.

Nowe wyzwania dotyczą także demokracji w sferze ekonomicznej. Jeśli w sferze politycznej podstawowe znaczenie ma wolność, równe prawa i możliwość alternatywnych wyborów, to w sferze ekonomicznej wolność konkurencji i związane z tym przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym powinno współwystępować z dekoncentracją władzy. Dotyczy to zarówno rynku towarów i usług, jak i procesu wytwarzania, społecznego podziału pracy. Można powiedzieć, że dotyczy to władz rynkowych, czy grup rynkowych i właśnie demokracji gospodarczej w wyższym sensie obejmującej przede wszystkim procesy produkcji i decyzje gospodarcze.

Ma to także bardzo istotne znaczenie dla funkcjonowania demokracji w sferze politycznej i w sferze społecznej. Cytowany wyżej Ralf Dahrendorf stwierdza, że „demokracja ekonomiczna uzupełnia demokrację polityczną” (R. Dahrendorf 2008:92). Można nawet powiedzieć, że stanowi ona niezbędny czynnik w rozwoju demokracji partycypacyjnej.

Demokracja partycypacyjna jest bowiem czymś więcej niż demokracja parlamentarna. Obejmuje ona różne dziedziny życia, dotyczy także samorządowych struktur władzy, odnosi się do sfery gospodarczej.

W stosunkach pracy, wewnątrz organizacji i na rynku pracy dla rzeczywistego funkcjonowania demokracji ważne są rozwiązania instytucjonalne. Wewnątrz organizacji instytucjonalnymi formami partycypacji są różnego rodzaju przedstawicielstwa pracownicze, uprawnienia związków zawodowych, stwarzające możliwość realizacji bezpośrednio lub pośrednio ich

funkcji partycypacyjnej, udział przedstawicieli pracowników w radach nadzorczych i zarządach spółek, udział związków zawodowych w różnych instytucjach opiniotwórczych istniejących na poziomie regionalnym bądź w skali makro.

W koncepcjach demokracji partycypacyjnej i opartych na nich rozwiązaniach instytucjonalnych mieści się również instytucja dialogu społecznego. Dialog społeczny, partnerski i obywatelski stał się symbolem współczesnych koncepcji demokracji. Dialog jest także formą realizacji zasad partycypacji, uczestnictwa zarówno w dalszym ciągu w bardzo ważnym obszarze jakim są zbiorowe stosunki pracy, jak i strategii gospodarczych w skali makro oraz w wymiarze społeczeństwa obywatelskiego. Wskazuje się nawet na swoistą ewolucję koncepcji dialogu społecznego od partnerskiego do obywatelskiego bądź równoległego występowania dialogu w jednej i drugiej formie.

Dla partycypacji pracowniczej, stanowiącej jedną z najważniejszych instytucji w sferze demokracji gospodarczej, bardzo istotne są uprawnienia przedstawicielstw pracowniczych. Na podstawie zakresu uprawnień instytucji partycypacji pracowniczej wyróżnia się następujące jej formy: 1) udział w organizacji zespołów pracowniczych i powoływaniu kierowników niższego szczebla; 2) udział przedstawicielstwa pracowniczego w omawianiu problemów i strategii rozwojowej przedsiębiorstwa; 3) współzarządzanie przez udział przedstawicieli pracowników w różnych organach zarządzania (np. w radach nadzorczych spółek); 4) samorząd i własność pracownicza. Przyjmuje się też podział na uprawnienia informacyjno-opiniotwórcze, kontrolne, współdecydujące i decydujące. Te ostatnie występują na ogół wtedy, gdy przedsiębiorstwo jest własnością pracowniczą i jest zarządzane demokratycznie.

Udział pracowników w zarządzaniu w krajach Unii Europejskiej stał się instytucją występującą w większości z nich. Poza Portugalią i nowymi członkami Unii związkowe i pozazwiązkowe formy partycypacji występują w większości przedsiębiorstw. Ważną instytucją partycypacji pracowniczej są Europejskie Rady Zakładowe tworzone w spółkach działających w więcej niż w jednym kraju. Tak jak w przypadku demokracji, w sferze politycznej i społecznej ścierają się ze sobą dwie koncepcje: liberalna i socjalna także w sferze demokracji ekonomicznej. Zwłaszcza jeśli chodzi o partycypację pracowniczą występują dwie orientacje. Jedną moglibyśmy nazwać menedżerską, występującą szczególnie w krajach pozaeuropejskich (np. w Japonii), a drugą, mającą źródła w ruchach pracowniczych, można nazwać syndykalistyczną.

Formą pośrednią są różne postacie korporacjonizmu. Modele korporatystyczne, współcześnie nazywane neokorporatyzmem, opierają się na ogół na relacjach trójstronnych obejmujących poza przedstawicielami świata ka-

piąta i świata pracy państwo, jego udział w dialogu i negocjacjach oraz funkcję arbitrażową.

3. Polska demokracja – stan i wyzwania

Co jakiś czas, zwłaszcza w okresach przedwyborczych i w trakcie samej kampanii, pojawia się ocena stanu demokracji w Polsce. Jest to również przedmiotem badań opinii publicznej prowadzonych przez lepiej lub gorzej wyspecjalizowane ośrodki badawcze. Z dyskusji i polemik, świadczących niestety o niskim poziomie kultury politycznej, wyłania się krytyczny obraz demokracji, jej naruszania lub niedorozwoju. Opinie wynikające z badań zawierają na ogół dwie konstatacje: krytyczną polityków, elit politycznych i bardziej pozytywną – rozwiązań instytucjonalnych.

Z porównań międzynarodowych, obejmujących wszystkie kraje transformacji, wynika, że demokracja w Polsce ma się dobrze, Polska zajmuje wysoką pozycję w tych ocenach. Ilustrują to poniższe dane.

Tabela 1. Syntetyczny wskaźnik rozwoju demokracji

Polska i kraje transformacji	Wskaźnik
Polska	1,78
Kraje Europy Środkowo-Wschodniej	1,98
Kraje Europy Południowo-Wschodniej	3,8
Wspólnota Niepodległych Państw (WNP)	5,67
Wszystkie kraje postkomunistyczne	4,5

(skala od 1 = ustrój demokratyczny; do 7 pkt = ustrój niedemokratyczny)

Źródło: M. Jarosz, *Polska, ale jaka?*, Warszawa 2005, s. 331.

Średnia następujących wskaźników:

- a) wolność wyborów parlamentarnych,
- b) poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego,
- c) stopień niezależności mediów,
- d) jakość rządzenia,
- e) jakość porządku konstytucyjnego i prawnego,
- f) poziom korupcji.

Najważniejsze wskaźniki rozwoju demokracji w Polsce są wysokie, zwłaszcza takie jak: wolność wyborów parlamentarnych, poziom niezależności mediów i jakość porządku konstytucyjnego. Brzegowe warunki demokracji są nie tylko zachowane, ale oceniane są wysoko. Gorzej wygląda sprawa poziomu korupcji, ale i w tym obszarze Polska daleko jest od pozycji „liderów”.

Tabela 2. Wskaźnik poziomu korupcji

Polska i kraje transformacji	Wskaźnik
Polska	2,0
Kraje Europy Środkowo-Wschodniej	3,07
Kraje Europy Południowo-Wschodniej	4,48
Wspólnota Niepodległych Państw	6,04
Wszystkie kraje postkomunistyczne	4,85

Skala od 1 (najniższy poziom korupcji) do 7 punktów (najwyższy poziom korupcji)

Źródło: M. Jarosz, Polska, ale jaka?, Warszawa 2005, s. 329.

Z innych badań, przy zastosowaniu skali od 1 (nieskorumpowany) do 7 (całkiem skorumpowany) wynika, że Polska zajmuje drugie miejsce (2,5), za Słowenią (2,0), na równi z Estonią (2,5), przed Węgrami (2,75) i Słowacją (3,25).

Polska opinia publiczna ocenia bardziej krytycznie stan korupcji w Polsce. Z niektórych badań wynika, że „w Polsce tylko ryba nie bierze”. Wysokie miejsce zajmuje też korupcja polityczna, działanie polityków na rzecz różnych grup interesu, lub posiadających znaczące zasoby finansowe „lobbystów”.

Na liście defektów polskiej demokracji, traktowanej jednocześnie jako jej zagrożenia, wymienia się zwykle niską frekwencją wyborczą. Najwyższa była ona w historycznych, przełomowych wyborach w czerwcu 1989 roku, ale i wówczas wynosiła ona 62,7%. Najniższa była w roku 2005 i wyniosła tylko 40,57%, a w roku 1991 niewiele więcej bo 43,2%.

Niewątpliwy znawca demokracji, posiadający przy tym bogate doświadczenie praktyczne w zakresie funkcjonowania instytucji demokratycznych w Polsce Aleksander Kwaśniewski w niedawno opublikowanym wywiadzie stwierdzał m.in.: „demokracja wymaga udziału i obecności (...) my krążymy wokół 40 procent i może spadniemy niżej. A wtedy pojawić się mogą zagrożenia dziwacznymi alternatywami populistyczno-autorytarnymi, od niskich po twarde” (A. Kwaśniewski 2011:15). Wskazując na przyczyny tego stanu, cytowany autor podkreśla, iż jednym z zasadniczych powodów jest fakt, że „partie polityczne przestały pełnić swą zasadniczą funkcję kształtowania koncepcji życia publicznego (tamże).

Na listę problemów polskiej demokracji trzeba nadal wpisać silne upartyjnienie władz samorządowych. Wprawdzie elity lokalne są oceniane mniej krytycznie niż działające na szczeblu centralnym, ale i tak z badań wynika, że zdaniem respondentów „samorządowcy” często reprezentują interesy swoich partii lub własne. W ostatnich wyborach samorządowych pojawiła się co prawda liczna grupa kandydatów niezależnych, ale jak na razie nie stanowią oni większości. Dotyczy to zwłaszcza władz samorządowych na szczeblu regionalnym. Powoduje to istotne zahamowania w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, sfery publicznej, której podstawą są struktury

i relacje poziome, odróżniając ją od sfery politycznej zbudowanej zhierarchizowanymi strukturami pionowymi.

W analizach i ocenach stanu funkcjonowania polskiej demokracji rzadko natomiast zwraca się uwagę na wyraźny niedorozwój w zakresie demokracji społecznej, socjalnej i ekonomicznej. Oddziałuje to silnie na wszystkie instytucje demokracji, poczucie sprawstwa w świadomości jednostek i dużych grup społecznych, większości społeczeństwa. Dotyczy to zwłaszcza demokracji w sferze socjalnej i wyraża się w tym, że liczne grupy społeczne oceniają, że nikt skutecznie nie reprezentuje ich interesów, mają poczucie rzeczywistego ograniczenia dostępu do „dóbr”, które zgodnie z zasadami konstytucyjnymi powinny być powszechnie dostępne. Stąd poczucie depriwacji, dyskryminacji i trwałej marginalizacji. Z badań prowadzonych w środowiskach pracowniczych wynika, że utrwalone jest w nich przekonanie, że nikt skutecznie nie reprezentuje ich interesów. Krytyka ta szczególnie dotyczy kolejnych prezydentów i posłów bez względu na to, które partie były czy są rządzącymi, a które tworzą opozycję parlamentarną.

Podstawą wykluczenia, a przynajmniej braku możliwości zaspakajania podstawowych potrzeb, jest silne zróżnicowanie społeczeństwa polskiego. Polska, obok Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, Korei Południowej, Turcji i Meksyku należy do krajów o najwyższym poziomie zróżnicowania. Specyficzną cechą zróżnicowania i nierówności społecznych w Polsce wpływającą na ich ostrość jest rozległa sfera ubóstwa, nazywana przez szereg autorów „polską biedą”. Z aktualnych danych wynika, że ponad 20% Polaków żyje poniżej granicy ubóstwa, a ponad 50% nie przekracza granicy minimum socjalnego. Ponad 65% Polaków zarabia poniżej średniego wynagrodzenia, a 70% trzy razy mniej niż wynosi średnia w Unii Europejskiej. Ubóstwo ma też silny wymiar rodzinny. W Polsce występuje najwyższy w skali europejskiej wskaźnik dzieci zagrożonych ubóstwem.

Dodatkowym czynnikiem zwiększającym i zaostrzającym rodzinny wymiar ubóstwa są koszty edukacyjne dzieci. Koszty te nie tylko są wysokie, ale wzrastają, co stanowi dodatkowe obciążenie rodzin, zwłaszcza wielodzietnych.

Wzrastające obciążenie rodzin kosztami wyżywienia, ubrania, wychowania i wykształcenia, mimo dokonywanej się w Polsce rzeczywistej rewolucji edukacyjnej, prowadzi do zróżnicowania szans życiowych, dostępu do lepszej pracy i kariery zawodowej. Utrzymują się nadal w Polsce getta niskiego poziomu wykształcenia. W tym zakresie występuje nadal silne zróżnicowanie między miastem a wsią. Rozległe enklawy ubóstwa występują także w dużych aglomeracjach miejskich, i jak wykazują badania, ma tam miejsce pokoleniowe przekazywanie ubóstwa. Zagrożenie ubóstwem, lub wręcz znajdowanie w obszarze „polskiej biedy” dotyczy nie tylko dzieci, ale i młodzieży wchodzącej w „wiek produkcyjny”.

Ubóstwo dużej liczby rodzin, a z drugiej strony coraz trudniejszy dostęp do usług medycznych, wynikający także z ich prywatyzacji i wzrostu cen, prowadzi do zwiększającego się zróżnicowania społecznego w tym zakresie. Specjaliści, badający możliwości zaspakajania potrzeb medycznych potwierdzają, że występuje już dzisiaj i będzie wzrastała silna polaryzacja społeczeństwa w zakresie korzystania ze świadczeń zdrowotnych.

Na liście problemów społecznych w Polsce tworzących syndrom ubóstwa, dyskryminacji i marginalizacji znajduje się także kwestia mieszkaniowa. Z jednej strony występujący nadal wręcz kryzys mieszkaniowy, a z drugiej strony rozwijają się enklawy ekskluzywnych mieszkań, chronionych przez strażę osiedli apartamentowców, co dodatkowo zwiększa zróżnicowanie społeczne w Polsce, oddziaływujące na kondycję demokracji, a przy tym mają wymiar klasowy. Ponieważ jest to również związane z procesem transformacji, można mówić o wygranych, beneficjentach procesu zmian i przegranych lub znajdujących się w stanie chwiejnej równowagi. Wśród przegranych wymienia się najczęściej dwie duże zbiorowości – klasy społeczne – robotników i większość rolników, właścicieli małych rodzinnych gospodarstw rolnych.

Na pogorszenie sytuacji materialnej, a często wyraźną degradację społeczną robotników nakłada się poczucie braku reprezentacji ich interesów, wzrastające osamotnienie.

Drugą grupą, pozostającą nadal mimo silnych wewnętrznych zmian klasą społeczną są chłopcy, rolnicy, posiadacze małych, rodzinnych bądź, co najwyżej średniej wielkości gospodarstw rolnych. Jak podkreśla większość autorów, społeczność wiejska, klasa chłopska uległa wyraźnemu podziałowi na klasę farmerów, właścicieli dużych gospodarstw znacznie przekraczających 100 ha oraz większość, która stanowi tradycyjną klasę chłopską, nazywaną czasami „ostatnimi chłopami” w Europie. Pierwszą grupę polskich farmerów można nazwać beneficjentami transformacji, druga stanowi formację przegranych.

Pod koniec minionej dekady zaczął się kształtować nowy syndrom ubóstwa, którego jednym z najważniejszych „czynników sprawczych” stały się niskie płace, nazywane bieda-płacami. Zaostrza to problemy zróżnicowania, tworząc nowe obszary zagrożenia marginalizacją i wykluczeniem społecznym.

Stan zróżnicowania społecznego spotyka się z krytyką większości społeczeństwa, a także staje się czynnikiem dysfunkcyjnym. Ważna niewątpliwie dla Polski potrzeba modernizacji jest niemożliwa do „zaspokojenia”, bez zahamowania procesów marginalizacji, dużego zróżnicowania społecznego. Nawet z ekonomicznego punktu widzenia marginalizacja oznacza marnotrawstwo kapitału ludzkiego.

Nie lepiej wygląda sytuacja w zakresie rozwoju demokracji ekonomicznej. Jest to tym bardziej wyraziste jeśli przypomni się, że w Polsce istnieją bogate tradycje partycypacji pracowniczej, rad robotniczych, pracowniczych, samorządu pracowniczego. A właśnie partycypacja pracownicza stanowi najważniejszy składnik demokracji ekonomicznej, nie mniej istotny niż wolności rynkowe. W zakresie wolności rynkowych, mimo istniejących w tym obszarze różnych ograniczeń i stanów patologicznych, sytuacja jest o wiele lepsza niż w rozwoju partycypacji pracowniczej.

Formalnie rzecz biorąc istnieje wiele rozwiązań instytucjonalnych funkcjonowania demokracji ekonomicznej. Istnieją, funkcjonujące na trzech szczeblach, w skali makro, ogólnopaństwowej, regionalnej i sektorowej oraz lokalnej instytucje dialogu społecznego. We współczesnych systemach demokratycznych stanowią one ich istotne uzupełnienie, nowy, ważny segment, świadczący zarówno o rozwoju demokracji, jak i jej trójwymiarowym charakterze. Istnieje i funkcjonuje na szczeblu ogólnopaństwowym Komisja Trójstronna do Spraw Społeczno-Gospodarczych, złożona z przedstawicieli władzy państwowej, pracodawców i pracowników, ściślej, organizacji pracodawców i związków zawodowych.

Istnieją i funkcjonują Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego, wojewódzkie i powiatowe rady zatrudnienia oraz branżowe zespoły. Dialog funkcjonuje w przedsiębiorstwach, oczywiście tam gdzie działają związki zawodowe lub istnieją inne formy przedstawicielstwa pracowniczego. Oceny funkcjonowania dialogu nie są jednak optymistyczne. Miewa on charakter fikcyjny.

Formalnie rzecz biorąc uprawnienia związków zawodowych są duże, chociaż ich realizacja napotyka na liczne ograniczenia. Problemem jest niewątpliwie niski poziom syndykalizacji, a zwłaszcza jego silne zróżnicowanie.

W sektorze small biznesu związki zawodowe istnieją wręcz marginalnie, w rozwijającej się coraz szybciej sferze usług ich obecność jest również niewielka. Mówi się wręcz o kryzysie związków zawodowych.

Pozazwiązkowe formy przedstawicielstwa: rady pracownicze w przedsiębiorstwach państwowych i rady pracowników powoływane z inicjatywy Unii Europejskiej w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 50 pracowników są również nieliczne. Wynika to z małej już liczby przedsiębiorstw państwowych (ponad 70) oraz powołania – jak na razie – rad pracowników tylko w 15%, spośród około 50 tysięcy przedsiębiorstw, w których powinny być one powoływane. Rozwój partycypacji pracowniczej, przezwyciężenie istniejących stanów jest poważnym wyzwaniem, a jednocześnie czynnikiem ograniczającym rozwój demokracji. Jak na razie pozostaje to jednym z najważniejszych zagrożeń demokracji, powodującym liczne niestety objawy jej kryzysu.

Z informacji tych i analiz wynika jednoznaczny wniosek, że jednym z podstawowych warunków rozwoju demokracji w Polsce i ograniczenia jej zagrożeń jest kształtowanie się jej trójwymiarowego kształtu, a przede wszystkim rozwoju demokracji w obszarze socjalnym i ekonomicznym. Społeczna struktura biorących udział w wyborach i tych, którzy w nich nie uczestniczą świadczy o oddziaływaniu stanów zróżnicowania i marginalizacji, a z kolei poparcie dla partycypacji ze strony bardziej wykształconych i wykwalifikowanych pracowników świadczy o jej potrzebie. Znajduje się ona na liście ważnych potrzeb tej, wzrastającej przeciw grupie. Mamy więc do czynienia w Polsce z dwoma syndromami zagrożeń demokracji. Pierwszy tworzą niska ocena elit politycznych i nie spełniania przez najważniejsze instytucje demokracji funkcji przedstawicielskich. Drugi syndrom tworzą zróżnicowanie społeczne, jego ostrość, prowadząc do marginalizacji i poczucia deprywacji ze strony wykluczonych bądź dyskryminowanych.

Polaryzacja społeczeństwa zawsze zagrażała i zagraża demokracji. Problem najważniejszy polega na tym, że obydwie te syndromy na siebie się nakładają, przy czym ważniejszy jest syndrom drugi. Ma on silny wpływ na ocenę elit, a także uczestnictwo w najważniejszych aktach demokratycznych, jakimi są wybory parlamentarne i samorządowe. Zawsze absencja wyborcza występowała najwięcej poza dużymi aglomeracjami, w małych miastach i miasteczkach, charakteryzowała postawy ludzi, którzy tracili nadzieję na poprawę swojego losu.

Z badań wynika, że Polacy rozumieją konieczność zróżnicowania dochodów i generalnie to akceptują, ale „aż 82 procent Polaków uważa, że zróżnicowanie dochodów jest „zbyt duże”, albo „raczej zbyt duże” (H. Domański 2011:12).

Bibliografia

- Ulrich Beck, *Społeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Wiesław Bokajło, *Społeczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, [w:] *Społeczeństwa obywatelskie*, red. W. Bokajło i K. Dziubka, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2001.
- Ralf Dahrendorf, *Klasy i konflikt klasowy w społeczeństwie przemysłowym*, Wyd. „Nomos”, Kraków 2008.
- Ralf Dahrendorf, *Nowoczesny konflikt klasowy*, Czytelnik, Warszawa 1993.
- Ralf Dahrendorf, *Perspektywy rozwoju gospodarczego, społeczeństwo obywatelskie i wolność polityczna*, [w:] *U podłoża globalnych zagrożeń*, red. J. Danecki i M. Danecka, Elipsa, Warszawa 2003.
- Henryk Domański, *Ludzie myślą: tak jest świat urządzony*, Gazeta Wyborcza 11.VIII.2011.
- Juliusz Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009.

- Anthony Giddens, *Socjologia*, PWN, Warszawa 2005.
- Bogusław Jagusiak, *Związki zawodowe w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Elipsa Warszawa 2011.
- Maria Jarosz (red.), *Polska, ale jaka?*, Wyd. ISP PAN, Warszawa 2005.
- Maria Jarosz, *Równi i równiejsi*, ISP PAN, Warszawa 2009.
- Aleksander Kwaśniewski, *Duch polski nie głosuje*, Gazeta Wyborcza 6/7 VIII 2011.
- Jacek Sroka, *Analiza funkcjonowania dialogu społecznego na poziomie wojewódzkim*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009.
- Jerzy Wratny, *Rola pozazwiązkowych przedstawicielstw w zakładzie pracy*, Problemy Polityki Społecznej nr 9, Warszawa 2009.

SUMMARY

Three Dimensions of Democracy – Polish Problems

Contemporary feature of democracy are their three dimensions: political, social and economical. According to many authors this three dimensional shape of democracy forms a base of democracy development and limits risk of crisis but at the same time is a serious challenge.

Democratic systems of majority of European countries are evolving in this direction. These processes are supported by European Union, but they are often hindered. It refers particularly to democracy in social sphere. The development of democracy in those three dimensions is a serious challenge for Poland, and hindrances in this area can result in severe crisis. There are two syndromes that are dangerous for democracy in Poland. One of them – particularly important – is the social syndrome, which is, however, undervalued in analysis and assessments.



Socjaldemokratyczny model demokracji w Polsce

Wstęp

Z perspektywy dwudziestu dwóch lat próba rekonstrukcji koncepcji socjaldemokratycznego państwa polskiego jest z jednej strony trudna – narażona na ryzyko ogólnikowości albo nadmiernej szczegółowości. Trudna po pierwsze dlatego, że odmienności programowe głównych współczesnych europejskich i polskich ruchów politycznych są stosunkowo nieduże, co komplikuje uchwycenie cech tożsamościowych. Po drugie, socjaldemokracja polska jest ruchem młodym wywodzącym się przede wszystkim ze społeczno-politycznych korzeni byłej partii marksistowsko-leninowskiej, a więc poszukującym w tym okresie nowej platformy programowej, pozwalającej jej przystosować się do realiów zachodnioeuropejskiego kapitalizmu. I wreszcie po trzecie, ze względu na konsekwentną nieufność lub wrogość ze strony przeciwników i oponentów politycznych, w tym również innych grup lewicowych, budujących swoje organizacje poza bazą rządzącej w PRL partii. Kwestionowali oni legitymację postkomunistycznej socjaldemokracji do pełnoprawnego uczestnictwa w życiu publicznym demokratyzującego się państwa, potęgując u niej „efekt neofity” – polegający na nadmiernym koncentrowaniu się elit tej partii na potrzebie pozyskiwania wiarygodności prawomocnego uczestnika sceny politycznej. W sensie ideologicznym zaś na nieustanym potwierdzaniu, że nie ma w jego dążeniach ukrytych celów odbudowy ładu realnego socjalizmu. W tych warunkach każda próba poszukiwania i głoszenia alternatywnych rozwiązań ustrojowych, wobec kreowanych przez ówczesne centrowe i prawicowe elity, stawiała przeszkody na drodze dochodzenia do partnerskiego udziału w życiu politycznym. Problem ten paradoksalnie pogłębiła, a nie rozwiązała sytuacja polityczna w Polsce powstała po czterech latach transformacji. Wbrew wcześniejszym przewidywaniom, socjaldemokracja „z nieprawego łoża”, dzięki pokrzywdzonym przez zmiany systemowe wyborcom, przejęła na siebie główny ciężar współrządzenia państwem.

Z drugiej strony rekonstrukcja łatwiejsza, bowiem z dłuższego dystansu czasowego lepiej widać stałe i zmienne elementy doktrynalno-programowe każdej partii, a zwłaszcza takiej, która miała możliwości (jak w każdej demokracji ograniczone) sprawowania rządów i urzeczywistnienia przynajmniej części swoich celów programowych.

Przedmiotem rozważań będzie zweryfikowanie założenia, że polska socjaldemokracja¹, jeszcze w okresie budowania demokratycznego państwa, sformułowała charakterystyczny dla europejskich partii socjaldemokratycznych model demokracji, ale jego implementacja miała charakter fragmentaryczny.

1. Demokratyczny socjalizm czy kapitalizm społeczny?

Pierwsze dokumenty programowe, w tym przede wszystkim uchwalony na I Kongresie Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej (SdRP) program, odwoływały się do koncepcji demokracji parlamentarnej, pluralistycznego systemu partyjnego, społeczeństwa obywatelskiego, rozdziału kościoła od państwa i neutralności państwa wobec przekonań religijnych i światopoglądowych obywateli. Demokracja, w świetle uchwały programowej SdRP, to nie tylko rządy większości w interesie większości ale także tolerancja i gwarancje wolności i praw mniejszości. Głosząc ścisły związek między wolnością a sprawiedliwością społeczną uznano, zgodnie z tradycją socjaldemokracji europejskiej, gospodarkę rynkową regulowaną interwencjonizmem państwowym za podstawę demokratycznego państwa. Akceptowano odbudowę i rozwój prywatnej własności traktując ją jako niezbędną dla ugruntowania gospodarki rynkowej w Polsce. Podkreślono przy tej okazji potrzebę istnienia jej wielosektorowości i stopniowe przekształcanie własności państwowej w różne formy własności społecznej. Nie podzielano w tej dziedzinie głoszonego przez liberałów aksjomatu, że tylko własność prywatna jest efektywną formą gospodarki rynkowej i silnie akcentowano potrzebę ochrony zdobyczy socjalnych, prawa załóg do współdecydowania w przekształcaniach własnościowych oraz do współzarządzania przedsiębiorstwami.

Korzeni ideowych poszukiwała SdRP w dwóch źródłach: w polskiej tradycji socjalistycznej i w uznaniu wartości deklarowanych przez Międzynarodówkę Socjalistyczną. Tak więc w pierwszej fazie działalności programowe oblicze SdRP miało jeszcze charakter prosocjalistyczny, a celem strategicznym partii miał być demokratyczny socjalizm. W oficjalnych programach i enuncjacjach medialnych dostrzegano potrzebę reorientacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, ale daleko jeszcze było od akceptacji wiązania Polski z NATO i integracji gospodarczej wyłącznie z EWG².

¹ Przedmiotem analizy będą deklaracje, programy i dyskusje ideowe Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej (1990-1999) i powstałej z jej inicjatywy lewicowej koalicji – Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD).

² *Deklaracja Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Stenogram „Kongres Założycielski Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej 27-30 stycznia 1990 r., t. II, s. 663-665. Por. L. Pastusiak, *Wkład lewicy w bezpieczeństwo Polski*, [w:] D. Waniek (red.), *Lewica w praktyce rządzenia*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 103-104.

W późniejszym projekcie programu społeczno-gospodarczego przyjętego przez Radę Naczelną SdRP w marcu 1991 r. rozbudowano najważniejsze cele przemian społeczno-politycznych: demokracji politycznej i społecznej, ale równocześnie rozwinęto szerzej koncepcję roli państwa w gospodarce, traktując ją jako alternatywę wobec realizowanej przez liberalny rząd wolnorynkowej polityki ekonomicznej. Krytykując ówczesną liberalną i restrykcyjną politykę monetarną rządu deklarowano, że „demokrację polityczną i społeczną traktujemy nie tylko jako cel przemian, ale także niezbędny warunek nowoczesnego rozwoju ekonomicznego. (...) Postęp społeczno-ekonomiczny wymaga gospodarności i inicjatywy najszerszych kręgów społeczeństwa oraz szans równych dla wszystkich, nie tylko dla garstki najbardziej przedsiębiorczych i najbogatszych. (...) SdRP zdecydowanie opowiedziało się za ustrojem demokracji parlamentarnej i rządami prawa, za nieskrępowaną działalnością partii i ugrupowań politycznych, za rozwojem samorządności obywatelskiej³.” Powtórzono tam, że demokracja to nie tylko rządy większości w interesie większości, ale również tolerancja oraz gwarancje wolności i praw dla mniejszości. Główny jednak nacisk położono na sformułowanie założeń polskiego modelu społecznej gospodarki rynkowej, opierając go na następujących zasadach:

- równoprawnym traktowaniu różnych form własności przy jednoczesnym stopniowym ograniczaniu udziału sektora publicznego w gospodarce, poczynając od przedsiębiorstw najślabszych ekonomicznie,
- aktywnym państwem zorientowanym na rozwój społeczno-gospodarczy i wspieranie najbardziej efektywnych sposobów osiągnięcia tego rozwoju,
- aktywnej polityce społecznej,
- różnych metodach funkcjonowania przedsiębiorstw odpowiadających różnym formom własności⁴.

Przyjęty model społecznej gospodarki rynkowej nazwano „trzecią drogą”, sytuując go między centralnie planowaną gospodarką a ortodoksyjnie pojmowaną wolnorynkową gospodarką kapitalistyczną. Opowiadając się za równouprawnieniem wszystkich form własności, istotne znaczenie przywiązywano wówczas do przekształceń stosunków własnościowych. Postulowano pięć form tych przekształceń:

- akcjonariat pracowniczy polegający na przekształceniu przedsiębiorstwa w spółkę, której akcje byłyby sprzedawane wyłącznie pracownikom przy finansowej pomocy banków,
- zakup lub dzierżawę majątku przedsiębiorstwa przez samorząd pracowniczy skłonny do prowadzenia przedsiębiorstwa na własny rachunek,

³ *Program społeczno-gospodarczy Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej. Polska postępu, prawa i demokracji*, Warszawa, marzec 1991, s. 2.

⁴ *Ibidem*, s. 2.

- inną formę własnościową samodzielnie zaprojektowaną (np. spółdzielnia) lub prowadzenie przedsiębiorstwa przez pracowników na własny rachunek,
- komercjalizację przedsiębiorstwa państwowego, w którym pracownicy zatrudniani są na podstawie umowy o pracę, z prawem państwa do jego likwidacji jeśli nie rokuje ono efektywnego gospodarowania,
- przekształcenia przedsiębiorstw w spółki akcyjne (lub inne) i sprzedaż akcji każdemu chętnemu w tym kapitałowi zagranicznemu⁵.

Podmiotowe znacznie przemian społeczno-gospodarczych podkreślał postulat aby wybór odpowiedniej formy własnościowej przedsiębiorstwa dokonywany był przez pracowników w drodze referendum.

Zakreślone tam cele i zadania podniesiono do rangi **alternatywego** programu wobec realizowanego wówczas społeczno-gospodarczego projektu rządowego. Jego alternatywność podkreślano w trzech wymiarach: podmiotowym (celach), instrumentalnym (metod realizacji) i czasowym (przebiegu reform). Podmiotowość programu SdRP polegała na „wysunięciu na plan pierwszy człowieka, jego potrzeb i możliwości poprzez podporządkowanie programu, jego narzędzi i mechanizmów stabilizacji życia społecznego, zapobieganiu spadkowi stopy życiowej i niesprawiedliwemu różnicowaniu dochodów⁶.” Alternatywność w zakresie metod dostrzegano w proponowaniu „mechanizmów amortyzujących” negatywne skutki przemian rynkowych dla społeczeństwa (zwłaszcza dla najbiedniejszych). Wśród tych „amortyzatorów” wymieniano: interwencjonizm państwa, równoprawność różnych form własności i różne metody zarządzania tą własnością oraz pierwszeństwo walki z recesją przed walką z inflacją⁷. Wreszcie za ważną cechę odróżniającą go od programu rządowego uznano czas niezbędny dla przekształcenia polskiej gospodarki w gospodarkę rynkową. SdRP proponowała ewolucyjny sposób do jej dochodzenia uważając, że tylko w ten sposób można zminimalizować olbrzymie straty ekonomiczne i społeczne przeprowadzanych reform oraz zapobiec patologiom i kryzysom⁸. Program ten nie kończył procesu formowania założeń nowego ładu społecznego i gospodarczego SdRP.

W następnych sześciu latach dokonywały się kolejne konkretyzacje koncepcji ideowo-programowej i polityki tego ugrupowania lewicowego. Powodowały je, z jednej strony, zmieniające się szybko wydarzenia zachodzące w nowej rzeczywistości politycznej i społeczno-gospodarczej Polski, z drugiej zaś – wartości i strategie formułowane przez międzynarodowy ruch

⁵ *Ibidem*, s. 5.

⁶ *Ibidem*, s. 8.

⁷ *Ibidem*, s. 8.

⁸ *Ibidem*, s. 8.

socjaldemokratyczny na kongresach Międzynarodówki Socjalistycznej⁹. Mimo że w bieżącej działalności unikano w SdRP pogłębionego dyskursu ideologicznego na wiele istotnych problemów dotyczących wartości i tradycji ideowych partii czy też sprawiedliwego przyszłego ładu społeczno-ekonomicznego w Polsce, to na łamach pism redagowanych przez uznanych intelektualistów polskiej socjaldemokracji toczyła się debata na temat głównych wyzwań stojących przed partią i ruchem poszukujących nowej tożsamości ideowej i politycznej. Miała ona jednak dość ograniczony zasięg społeczny. Przykładem świadomej ucieczki od ideologii w polityce partii może być wystąpienie ówczesnego przewodniczącego SdRP na seminarium aktywu SdRP, który odpowiadając na zarzut braku wyrazistości ideowej partii stwierdził iż, „świadomie przyjęliśmy, że nie będziemy partią ideologiczną, że jako socjaldemokracja będziemy partią nie ideologiczną – pragmatyczną partią dążącą do sukcesu, do spożytkowania możliwości i że będziemy partią wyborczą. (...) warto – w imię długofalowej obecności w życiu państwa i społeczeństwa – powrócić do restytucji kanonu wartości (świadomie nie nazywam go ideologią)¹⁰”.

Zwycięstwo w wyborach parlamentarnych we wrześniu 1993 roku i przejście rządów w Polsce przez koalicję SLD/PSL oraz wybór Aleksandra Kwaśniewskiego na Prezydenta RP w 1995 roku wymusiły na jej elitach przejście odpowiedzialności za prowadzenie polityki państwa w określonych realiach (zobowiązaniach) wewnętrznych i zewnętrznych oraz kontynuację reformy ustrojowej w Polsce.

W kwestiach ideowych zasadniczy spór koncentrował się wokół perspektywicznych celów dotyczących przyszłego czy też docelowego ładu politycznego i społeczno-gospodarczego w RP¹¹. Dotyczył on pytania czy polska socjaldemokracja ma dążyć do budowy demokratycznego socjalizmu, czy też socjalnego lub społecznego kapitalizmu. Oznaczało to, że z jednej strony rozważano możliwość pogodzenia się socjaldemokracji z kapitalizmem, co w Europie Zachodniej nastąpiło już wcześniej z drugiej zaś – pró-

⁹ Zob. XX Kongres Międzynarodówki Socjalistycznej Nowy Jork, wrzesień 1996. Dokumenty i materiały, w: „Myśl socjaldemokratyczna”, 1997, Wydanie specjalne.

¹⁰ Przemówienie programowe Przewodniczącego SdRP – Józefa Oleksego. Seminarium kierowniczego aktywu SdRP, Mierki 96 (podstawowe materiały), Warszawa 1996.

¹¹ Zob. J. J. Wiatr, *Socjaldemokracja i socjalizm*, [w:] „Myśl socjaldemokratyczna”, 1994, nr 2, s. 11-23; Szerzej zob. J. J. Wiatr, *Zmierzch systemu. Historia a perspektywy demokratycznego socjalizmu w Europie Wschodniej*, Warszawa 1991; B. Zawadzka, *Jaka droga? (Refleksje o programie polskiej lewicy)*, [w:] „Myśl socjaldemokratyczna”, 1992, nr 2-3, s. 41; W. Pomykało, *Czy ideał sprawiedliwości społecznej jest przestarzały*, [w:] „Myśl socjaldemokratyczna”, 1994, nr 3-4, s. 35-47; M. Bartkowski, *Socjaldemokracja i rzeczywistość* (w związku z artykułem J. J. Wiatra *Socjaldemokracja i socjalizm*), [w:] „Myśl socjaldemokratyczna”, 1995, nr 1, s. 26-31. Por. J. Bartosz, *Symbioza z kapitalizmem*, [w:] „Dziś. Przegląd Społeczny”, 1998, nr 4, s. 24-29.

bowano poszukiwać rozwiązań, które przynajmniej teoretycznie nie rezygnowały z ideałów socjalizmu. Guru ideowy SdRP J. J. Wiatr prezentował wówczas koncepcję demokratycznego socjalizmu definiowanego jako system oparty na wzajemnym związku demokracji i socjalizmu. Między demokracją a socjalizmem dostrzegął on dwie współzależności:

- niezbędność demokratycznego przyzwolenia na kształtowanie socjalizmu jako systemu sprawiedliwości społecznej¹²,
- konieczność działania sił na rzecz sprawiedliwości społecznej, bez której demokracja nie może być pełna, czyli że demokracja polityczna może urzeczywistnić się dopiero w socjalizmie, w przeciwnym przypadku stanie się „formalną w dużej mierze grą interesów między uprzywilejowanymi”¹³.

Z Wiatrem polemizował na łamach socjaldemokratycznego czasopisma przedstawiciel młodego pokolenia uważając, że socjaldemokracja europejska dawno odeszła od socjalizmu reprezentując poglądy liberalne na gospodarkę, a upadek realnego socjalizmu udowodnił, „że socjalizm jako system gospodarczy jest skończony”¹⁴. Kwestionując dążenie socjaldemokracji do demokratycznego socjalizmu proponował, aby zaakceptować kapitalizm w łagodniejszej formie określając go kapitalizmem społecznym lub socjalnym¹⁵. Ta druga propozycja miała prawdopodobnie wśród polityków i przedstawicieli SdRP więcej zwolenników, o czym świadczy brak sformułowanego wprost postulatu dążenia do demokratycznego socjalizmu, w perspektywicznym programie III Kongresu SdRP uchwalonym w grudniu 1997 roku.

2. Socjaldemokratyczny model demokracji w Polsce

Rekonstruując dorobek SdRP/SLD w tej materii odwołamy się przede wszystkim do podstawowego dokumentu, a zarazem kompleksowego programu ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego tej partii i koalicji. Został on wkomponowany w projekt konstytucji złożony 28 kwietnia 1993 roku do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (KK ZN)

¹² J. J. Wiatr definiował socjalizm jako „system społeczny, w którym demokratyczne państwo, wyposażone w skuteczne środki oddziaływania na gospodarkę i inne sfery życia społecznego realizuje wartości sprawiedliwości społecznej, ogranicza i eliminuje wyzysk i ucisk słabszych grup społecznych, zapewnia – na miarę posiadanych w danym okresie historycznym środków – ochronę ogólnospołecznych interesów rozwoju materialnego, duchowego i zdrowotnego ludności.” Sprowadzał więc socjalizm nie do stosunków własności lecz do relacji państwo – gospodarka – obywatel. Z kolei sprawiedliwość społeczną określał jako „relację między zasługą a nagrodą przy której nikt nie otrzymuje więcej lub też mniej niż mu się to słusznie należy.” *Ibidem*, s. 18-19.

¹³ *Ibidem*, s. 19.

¹⁴ M. Bartkowski, *op. cit.*, s. 26.

¹⁵ *Ibidem*, s. 26.

i zawierał ujętą w formę wielu przepisów prawnych rozbudowaną socjaldemokratyczną wizję demokratycznego ustroju państwa polskiego, stanowiącą równocześnie integralną część programu tego ugrupowania w kampanii wyborczej poprzedzającej wybory parlamentarne w dniu 19 września 1993 roku. Wygrane wybory pozwoliły posłom i senatorom tego ugrupowania przedłożyć ponownie 9 maja 1994 roku skorygowany projekt konstytucji nowo wybranemu Zgromadzeniu Narodowemu¹⁶. Przedstawiał on bardziej jednoznaczne określenie reguł prawnych stosunków między organami państwowymi oraz wyraźniejsze opowiedzenie się za zasadami ustroju parlamentarnego¹⁷. Przewodnie założenia nie uległy jednak zmianie. Koncepcja ustrojowa państwa nawiązywała do demokratycznych treści Konstytucji RP z marca 1921 roku. W pewnych artykułach niemal dosłownie powtarzała jej sformułowania. Zgodnie z polską tradycją socjalistyczną odrzucono w niej ideę bikameralizmu, nie widząc potrzeby istnienia senatu jako drugiej izby parlamentu. W jego miejsce proponowano powołanie Krajowej Izby Gospodarki i Pracy (KIGiP). Zamierzano w ten sposób zapewnić konstytucyjne usytuowanie zinstytucjonalizowanego przedstawicielstwa pracobiorców i pracodawców oraz samorządu zawodowego, spełniającego rolę forum negocjacji i współdziałania z rządem. Znaczenie tej instytucji podkreślono wyposażając ją w prawo inicjatywy ustawodawczej i opiniowania projektów ustaw w dziedzinie socjalno-ekonomicznej.

Zasady ładu polityczno-ustrojowego Rzeczypospolitej wynikające z treści omawianego projektu, określały Rzeczpospolitą Polską jako „demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej”. SdRP/SLD opowiedziały się w nich nie tylko za demokratyczną formą ustroju władz publicznych i rządami prawa, ale położyły również duży nacisk na socjalne cele państwa i pozostałych władz publicznych. Akceptując ideę liberalnej demokracji politycznej opartą na zasadach suwerenności narodu, reprezentacji, podziału władzy i pluralizmu politycznego, dostrzegali oni jednocześnie konieczność uzupełnienia demokracji przedstawicielskiej o instytucje demokracji bezpośredniej – referendum, inicjatywę ludową czy weto ludowe¹⁸. Konsekwencją dążenia do demokratycznego państwa w koncepcji SdRP/SLD było wyeksponowanie zasady decentralizacji władzy państwowej i przekazanie jej podmiotom samorządu terytorialnego, gospodarczego i zawodowego. W porównaniu do innych ówczesnych programów charakterystyczną cechą socjaldemokratycznej koncepcji pań-

¹⁶ Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Projekty Konstytucji 1993-1997 cz. I*, do druku przygotował R. Chruściak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 135.

¹⁷ Por. J. Jaskiernia, *Spór o strukturę przyszłego parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] „Myśl socjaldemokratyczna”, 1991, nr 1 s. 70-83.

¹⁸ Zob. W. Martyniuk, *Klub Parlamentarny SLD w rok po wyborach*, [w:] „Myśl socjaldemokratyczna”, 1994, nr 3-4, s. 88.

stwa i społeczeństwa było nadanie wysokiej rangi ustrojowej, obok terytorialnych, samorządom gospodarczym i zawodowym, uwieńczonym w skali ogólnopaństwowej uprawnieniami wspomnianej Krajowej Izby Gospodarki i Pracy.

Miała ona stanowić specyficzną instytucję przedstawicielską związków zawodowych i korporacji pracodawców, samorządu zawodowego, przedstawicieli rządu i ekspertów prezydenckich, składającą się ze 100 członków w tym: 45 przedstawicieli delegowanych przez ogólnokrajowe przedstawicielstwa związków zawodowych i organizacji zawodowych rolników, 30 członków delegowanych przez ogólnokrajowe przedstawicielstwa stowarzyszeń pracodawców i organizacji samorządu zawodowego, 15 członków mianowanych przez Prezydenta spośród osób wyróżniających się wybitną wiedzą lub wieloletnim doświadczeniem w dziedzinie gospodarki i zarządzania, prawa, socjologii oraz polityki społecznej, 10 członków mianowanych przez Prezesa Rady Ministrów spośród pracowników administracji państwowej. Przypisano jej rolę organu publicznego „zapewniającego uzgadnianie stanowisk związków zawodowych, stowarzyszeń pracodawców, jak i organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego oraz władz państwowych w kierowaniu życiem gospodarczym i społecznym kraju¹⁹.” Określono dla niej dwojakiego rodzaju funkcje: opiniodawczą w zakresie ustawodawczym i ograniczonej, w sensie materii spraw, inicjatywy ustawodawczej. Ta pierwsza dotyczyć miała: 1. prawa pracy, ubezpieczeń społecznych, rent i emerytur, świadczeń publicznej służby zdrowia, edukacji publicznej oraz ochrony środowiska naturalnego; 2. statusu prawnego związków zawodowych, stowarzyszeń pracodawców oraz organizacji samorządu zawodowego; 3. systemu monetarnego; prawa własności, praw rzeczowych oraz zobowiązań cywilnych i handlowych, a także praw autorskich i ochrony twórczości intelektualnej; 4. ustawodawstwa gospodarczego i przekształcania stosunków własnościowych; 5. projektu budżetu państwa oraz projektów ustaw ustanawiających podatki i cła; 6. zaciągania i udzielania zagranicznych kredytów i pożyczek państwowych oraz zaciągania państwowych pożyczek wewnętrznych. W powyższych sprawach oraz nie wymienionych, bo odesłanych do przyszej ustawy organicznej o KIGiP, z wyjątkiem ustawy budżetowej, przysługiwałoby jej prawo inicjatywy ustawodawczej.

Nie wchodząc szczegółowo w złożoną materię spraw, warto jeszcze raz podkreślić, iż ujęta w projekcie konstytucji KIGiP pełniłaby rolę substytutu drugiej izby parlamentu. Instytucja ta miała jednak zdecydowanych przeciwników przede wszystkim wśród przedstawicieli koncepcji liberalnej, którzy tego rodzaju propozycję zaliczyli do rozwiązań solidarystycznych tzw. „korporacyjnego ograniczenia demokracji”. Obecny premier rządu RP

¹⁹ Art. 146, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op. cit.*

próbował wówczas porównywać nawet pozycję KIGiP do roli dawnego Komitetu Centralnego PZPR²⁰. W dzisiejszych czasach kryzysu i narastania konfliktów społecznych i związaną z tym niechęcią neoliberalnego rządu do zawierania paktów społecznych rozwiązanie to nabiera jednak innej wymowy. Szczególnie przy braku efektów zawierania paktów społecznych oraz niekiedy lekceważeniu przez rządy negocjacji istotnych zagadnień ustawodawstwa i polityki społeczno-gospodarczej w ramach Komisji Trójstronnej z reprezentantami samorządu gospodarczego i zawodowego²¹.

Koncepcja samorządu gospodarczego i zawodowego łącznie z KIGiP stanowiła pierwszą z cech socjaldemokratycznej koncepcji ustroju demokratycznego państwa polskiego. Natomiast rola samorządu terytorialnego i jego uprawnienia władcze nie odbiegały znacznie od standardów reprezentowanych przez inne ugrupowania polityczne. Poza być może, lansowanym przez SdRP/SLD podczas prac nad konstytucją, trybem bezpośredniego wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Propozycja ta jak wiadomo została dopiero zrealizowana w czasie wyborów samorządowych w 2002 r. kiedy ówczesna koalicja SLD-UP i PSL sprawowała rządy. W materii samorządowej SdRP/SLD miało w zasadzie sprecyzowany pogląd na jego strukturę, co ujawniano w debatach na forum Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej ds. Samorządu Powiatowego parlamentu, ale brak zgody koalicjantów „konstytucyjnych” (UP i PSL) uniemożliwił wpisanie do konstytucji trójstopniowego systemu²².

Projekt demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, obok instytucjonalnych rozwiązań, opierał się przede wszystkim na szeroko rozbudowanych wolnościach i prawach obywatelskich, modelu gospodarki mieszanej opartej na pracy jako najwyższej wartości społecznej, ekonomicznej i moralnej, licznych instytucjach prawnych stanowiących gwarancje konstytucyjne przestrzegania praworządności oraz zasadzie świeckości władz publicznych i neutralności światopoglądowej państwa.

W zakresie praw i wolności obywatelskich SLD zaakceptowało liberalny paradygmat ale uznało go za niewystarczający, uzupełniając szeroko o prawa i wolności ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Powodem tego za-

²⁰ Zob. D. Tusk, *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995, s. 27-28.

²¹ Por. J. Gardawski, *Bilans dialogu społecznego 1989-2010: trudności z zawieraniem paktów społecznych*, [w:] *Transformacja polska – oczekiwania i rzeczywistość*, pod redakcją Joanny Dzwonczyk i Jerzego Kornasia, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011, s. 98-100.

²² Zob. K. Janik, *Rozbieżności wokół koncepcji ustroju samorządowego w pracach nad konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Spór o kształt ustroju państwa*, pod redakcją naukową Jerzego Kornasia przy współpracy Mariana Banacha, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999, s. 42-43.

pewne były nie tylko tradycyjnie głoszone przez socjalistów i socjaldemokratów poglądy o wyraźnej korelacji między poziomem życia obywateli a możliwością korzystania z wolności osobistych i politycznych, lecz również doświadczenia rozwiniętych państw europejskich²³. Nie ma w tym referacie potrzeby wymieniać całego obszaru wolności i praw, które według SdRP/SLD powinno gwarantować konstytucyjnie państwo, ale dla jasności wyводу przypomnijmy najbardziej charakterystyczne: wolność twórczości artystycznej i literackiej, wolność badań naukowych i ogłaszania jej wyników, prawo do swobodnie wybranej pracy, prawo do wypoczynku, prawo do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych, prawo do strajku, prawo do współuczestniczenia w zarządzaniu przedsiębiorstwem, prawo do nauki, prawo do ochrony zdrowia, prawo do zabezpieczenia społecznego, równouprawnienie kobiet i mężczyzn w sferze politycznej i kulturalnej oraz społeczno-gospodarczej, prawo do swobodnego uczestniczenia w życiu kulturalnym i dostępu do dóbr kultury, prawo do ochrony rodziny, macierzyństwa i małżeństwa, ochronę praw dziecka itp.

Obszerny katalog praw i wolności ekonomiczno-społecznych i kulturalnych konkretyzował wykładnię zasady sprawiedliwości społecznej, odsyłając jednak najczęściej do uregulowania ustawowego, uzależniając tym samym zakres realizacji praw socjalnych od możliwości ekonomicznych państwa. Nacisk kładziony na socjalne i kulturalne funkcje państwa oraz jego obowiązek działania na rzecz równości szans rozszerzał w istocie, a nie ograniczał rzeczywiste warunki wolności jednostki w państwie. Natomiast według zwolenników liberalnej koncepcji państwa tak pojęta zasada sprawiedliwości społecznej oznaczała prymat społeczeństwa nad jednostką²⁴. Można zatem stwierdzić, że solidarystyczne pojmowanie sprawiedliwości społecznej stanowiło drugi wyróżnik socjaldemokratycznego modelu demokracji.

Koncepcji rozbudowanych praw i wolności obywatelskich odpowiadały liczne rozwiązania w konstrukcji organów państwa. SdRP/SLD nawiązywał do niektórych doświadczeń i rozwiązań skandynawskich w zakresie gwarancji instytucjonalnych państwa prawnego i ochrony praw obywatelskich. Obok aprobaty dla tradycyjnych instytucji występujących w większości systemów demokratycznych (Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Trybunał Stanu, Naczelny Sąd Administracyjny) uznał on potrzebę konstytucyjnego umocowania Rzecznika Praw Dziecka, Głównego Inspektora Pracy i Kanclerza Prawa. Ta ostanía instytucja wzorowana miała być na

²³ Por. B. Zawadzka, *Problematyka ekonomiczna i społeczna w projektach konstytucji*, [w:] „Myśl socjaldemokratyczna”, 1994, nr 2, s. 35-36; Por. J. Jaskiernia, *Wokół nowej konstytucji*, [w:] D. Waniek (red.), *Lewica w praktyce rządzenia*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 42-43.

²⁴ M. Piechowiak, *Prawa człowieka w projekcie konstytucji*, „Rzeczpospolita”, 23 V 1995.

fińskim urzędzie Kanclerza Sprawiedliwości²⁵. W założeniach SdRP/SLD miał on być powołany do kontroli praworządnego działania organów administracji publicznej i funkcjonariuszy służby cywilnej. Ponadto Kanclerz Prawa miał być zwierzchnikiem prokuratorów, a jego zastępca pełnić obowiązki Prokuratora Generalnego. Instytucja Kanclerza Prawa i jego zastępcy ze względu na tryb powoływania (przez Sejm na wniosek Prezydenta lub 46 posłów) oraz szczególny tryb odwołania (2/3 ustawowej liczby posłów) uniezależniona byłaby politycznie i organizacyjnie od władzy wykonawczej. Istnienie tego organu zapewniałoby bardziej skuteczną kontrolę administracji i służby cywilnej i chroniłoby przynajmniej od strony formalnej niezależność prokuratury przed możliwymi naciskami politycznymi. Późniejsza praktyka potwierdziła przynajmniej częściowo zasadność adaptacji tej instytucji. Wprawdzie współcześnie nie podnosi się potrzeby ustanowienia urzędu Kanclerza Prawa, to jednak oddzielenie Prokuratury Generalnej od rządu przemawia za słusnością podobnych rozwiązań. Postulowanie wprowadzenia do rozwiązań ustrojowych urzędu Kanclerza Prawa stanowi trzecią cechę socjaldemokratycznego modelu demokracji.

Przyjęcie bardzo szerokiego zakresu praw i wolności obywatelskich nie mogło również abstrahować od określonego modelu gospodarki. SdRP/SLD od początku odrzucały koncepcję gospodarki wolnorynkowej skłaniając się bardziej w kierunku modelu regulowanej gospodarki rynkowej, a właściwie społecznej gospodarki rynkowej, która ukierunkowuje gospodarkę rynkową na realizację najważniejszych celów społecznych. W początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy presja wolnorynkowa świeciła tryumfy, SdRP miała teoretycznie do wyboru dwa rozwiązania: szukać wzorców w doświadczeniach skandynawskiego modelu socjaldemokratycznej „*welfare state*”, której kryzys głośzono już w drugiej połowie lat siedemdziesiątych, albo wybrać wariant liberalno-chadeckiej koncepcji der Sozialen Marktwirtschaft (socjalnej gospodarki rynkowej)²⁶. Ten drugi model gospodarki rynkowej zdawał się być bardziej racjonalny, ponieważ niemiecka socjalna gospodarka rynkowa wydawała się wówczas najbardziej efektywna i zrównoważona w Europie. Wybór przez SdRP/SLD modelu społecznej gospodarki rynkowej nastąpił, o czym wyżej wspomniano, już marcu 1991 r. i oznaczał przyjęcie alternatywnego rozwiązania społeczno-gospodarczego wobec realizowanej wówczas „terapii szokowej” planu Balcerowicza²⁷. Polska socjaldemokracja w odniesieniu do form własności wyraźnie potwierdzała aprobatę do prywatnej własności i indywidualnej przedsiębiorczości, ale obok tego uwzględniała na równych zasadach inne jej formy (stowarzyszeń obywateli,

²⁵ Zob. *Uzasadnienie do projektu konstytucji SLD*, [w:] *Projekty konstytucji...*, *op. cit.*, s. 136.

²⁶ Por. O. Schlecht, *Mit der sozialen Marktwirtschaft ins nächste Jahrhundert?*, „Deutschland”, 1997, nr 2, s. 15-17.

²⁷ *Polska postępu, prawa i demokracji...*, *op. cit.*, s. 4.

spółdzielczej, instytucji publicznych, wspólnot samorządowych i państwa), jeśli tylko spełniają warunki racjonalności ekonomicznej i nie są wykorzystywane w celach sprzecznych z dobrem publicznym. Deklaracja ta znalazła częściowe odzwierciedlenie w polityce gospodarczej realizowanej w okresie pierwszych rządów koalicji SLD /PSL w postaci komercjalizacji przedsiębiorstw i ograniczenia polityki prywatyzacji za wszelką cenę. Tak więc społeczna gospodarka rynkowa to także specyficzna dla socjaldemokracji polskiej cecha modelu demokracji społecznej.

Za socjaldemokratyczną piątą cechą demokratycznego modelu można uznać również postulat świeckiego charakteru państwa polskiego. Problem ten, posiadający istotne znaczenie dla ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, koalicja SLD zamierzała rozwiązać drogą konstytucyjnego poręczenia: równouprawnienia wszystkich kościołów i związków wyznaniowych, kształtowania stosunków między państwem a kościołem rzymskokatolickim i innymi kościołami i związkami wyznaniowymi na zasadach tolerancji, wzajemnego poszanowania i współpracy, gwarancji wolności sumienia i wyznania według własnego wyboru, zakazu uprzywilejowania jakiegokolwiek kościoła lub związku wyznaniowego drogą ustawy lub umowy międzynarodowej, zakazu stosowania przymusu lub dyskryminacji obywateli z powodu ich światopoglądu lub wyznania, wolności swobodnego, publicznego wyrażania myśli, poglądów i uczuć przy pomocy słowa, pisma, dzieł sztuki lub w jakikolwiek inny sposób, ochrony godności człowieka przez wszystkie władze publiczne, równości wobec prawa i prawa równego traktowania wszystkich obywateli przez organy państwowe²⁸.

Pośród siedmiu projektów konstytucyjnych tylko projekt SLD wyraźnie deklarował opcję państwa świeckiego i rozdziału kościoła od państwa. Ta forma uregulowania stosunków państwo – kościoły i związki wyznaniowe uważana była przez wielu znawców prawa wyznaniowego za najbardziej demokratyczny sposób regulowania stosunków państwa z obywatelami i ich organizacjami o charakterze religijnym lub światopoglądowym. Politycznie koalicja SLD nie odrzucała jednak konkordatu jako formy umowy z Kościołem katolickim zaznaczając, jak wyżej, że nie powinien on zawierać przepisów naruszających równouprawnienie wyznań lub neutralność światopoglądową państwa²⁹. Podpisanie umowy międzynarodowej ratyfikowanej za

²⁸ Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Projekty Konstytucji 1993-1997, cz. I...*, *op. cit.*, s. 92, 99, 100. Por. P. Borecki, *SdRP wobec religii i kościoła*, [w:] D. Waniek (red.), *Lewica w praktyce...*, *op. cit.*, s. 256-257.

²⁹ Konkordat został podpisany 28 lipca 1993 przez pozbawiony zaufania Sejm rząd Hanny Suchockiej – nie był jednak ratyfikowany przez prezydenta, który czekał na zgodę Sejmu wyrażoną w ustawie, uzyskując ją dopiero w 1998 r. za rządów koalicji AWS-UW. Według M. Pietrzaka ratyfikacja konkordatu odbyła się również z naruszeniem prawa. Sejm zgodę na ratyfikację konkordatu wyraził zwykłą a nie kwalifikowaną większością głosów. Zob.

zgodą wyrażoną w ustawie już z mocy prawa stawiało jednak Kościół katolicki w sytuacji uprzywilejowanej. Umowa ta w hierarchii źródeł prawa zajmowała po konstytucji drugie miejsce pośród ważności aktów prawnych przed ustawą zwykłą. W Sejmie konstytucyjnym ze strony większości parlamentarnej nie znaleziono poparcia politycznego dla rozwiązań państwa świeckiego. Abstrahujemy w tym miejscu od rzeczywistej politycznej roli Kościoła w państwie polskim, który miał wówczas i ma obecnie nieustające wsparcie wśród spolegliwych wobec hierarchii kościelnej, a nawet serwilistycznie nastawionych, prawicowych elit politycznych, w tym również części lewicowych oraz liczącą się bazę wyborczą.

Doświadczenia lat dziewięćdziesiątych oraz pierwszej dekady XXI wieku wskazują, że pomimo demokratycznych przepisów prawnych (konstytucyjnych i ustawowych), ograniczenie wewnętrznej suwerenności państwa i władz publicznych w stosunku do Kościoła katolickiego jest duże, a nawet rosnące. Ponadnarodowa i niedemokratyczna (scentralizowana) ze swej natury instytucja z trudem mieści się w ramach demokratycznego państwa. Idea państwa świeckiego bez wyraźnej zmiany postaw katolików polskich w tym zakresie, a przede wszystkich ich elit politycznych i wyższego duchowieństwa nie uzyska w najbliższym czasie właściwego zrozumienia³⁰. Nie oznacza to równocześnie, że nie istnieją możliwości zahamowania zamierzeń do tworzenia państwa wyznaniowego zarówno na gruncie praktyki życia publicznego, jak i sferze przywilejów materialnych Kościoła.

Zrekonstruowany w dużym skrócie model politycznej i społecznej demokracji postulowanej przez SdRP/SLD został tylko częściowo zaaprobowany przez większość konstytucyjną i w takim zakresie usankcjonowany prawnie w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.³¹ Nie znalazły się w niej jednak te najbardziej charakterystyczne składniki demokratycznej wizji państwa, nie mające odpowiednika w innych projektach konstytucji. Kompromis konstytucyjny wymagał rezygnacji lub modyfikacji części z nich. W sumie jednak myśl polityczno-ustrojowa SdRP/SLD silnie zaznaczyła się w wielu artykułach i wpłynęła na ogólny kształt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Uchwalenie konstytucji określającej zasadnicze struktury demokratycznego ustroju politycznego państwa, a wdrożenie do praktyki funkcjo-

M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 208-209.

³⁰ Por. M. Kozłowski, *Czy transformacja się zakończyła*, [w:] P. Żuk (red.), *Demokracja spektaklu?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 71-72. Por. D. Waniek, *Orzeł i krucyfiks. Eseje o podziałach politycznych w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 500-502.

³¹ Zob. J. Jaskiernia, *Wpływ Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej na wybór modelu ustrojowego III RP*, [w:] „Myśl socjaldemokratyczna”, 2010, nr 1, s. 24-37. Por. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 roku*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2004, s. 58.

nowania państwa „ducha” tej konstytucji to niestety często dwie różne kwestie. Nie stanowi to jednak tutaj przedmiotu szerszych rozważań i zapewne zasługuje na odrębną analizę.

W grudniu 1997 roku na III Kongresie SdRP uchwalono perspektywiczną strategię, mającą stanowić kolejną demokratyczną alternatywę socjaldemokratyczną dla Polski. Deklaracja programowa przyjęta na tym kongresie odwoływała się do wartości humanistycznych, sprawiedliwości społecznej i patriotyzmu polskiego. Wyraźniej niż dotychczas konkretyzowała i rozwijała stanowisko tej partii w sprawach demokracji, samorządności, rozwoju gospodarczego, sprawiedliwości społecznej, bezpieczeństwa wewnętrznego, przystąpienia Polski do NATO i Unii Europejskiej oraz w odniesieniu do globalnych wyzwań i zadań międzynarodowej socjaldemokracji³². Ponadto program ten szerzej niż dotychczas określił racjonalnie stosunek do kwestii historycznych związanych z tzw. rozliczeniem się z „komunizmem i PRL” oraz przedstawił socjaldemokratyczne warianty reform edukacji, służby zdrowia i systemu emerytalnego³³. Pomimo swej kompleksowości nie stanowił on jednak tego co można nazwać rozwiniętą doktryną polityczno-państwową, chociaż z drugiej strony był intelektualnie pogłębioną propozycją programową. Mimo że prowadzona przez ideowych oponentów krytyka socjaldemokracji podnosiła nieustannie zarzuty o braku tożsamości ideowej współczesnej socjaldemokracji, a w Polsce przede wszystkim SdRP/SLD nie była bezpodstawna³⁴, to jednak w zakresie tworzenia i budowania modelu demokratycznego państwa polskiego nie powinno się ignorować dorobku myśli politycznej tego nurtu polskiej socjaldemokracji.

3. Konkluzja

Ogólny z natury zarys najważniejszych komponentów programowych, najsilniejszej w latach dziewięćdziesiątych partii i koalicji socjaldemokratycznej wskazuje, że powstająca po przełomie transformacyjnym formacja, poszukując odpowiadających warunkom polskim wartości i zasad socjaldemokratycznych, sformułowała ewolucyjnie w latach dziewięćdziesiątych atrakcyjny politycznie i społecznie model demokracji w Polsce. Model ten powstawał w toku sporów i dyskusji z przeciwnikami politycznymi z różnych orientacji, a szczególnie prawicy. Uznając na gruncie praktyki politycznej istniejące eklektyczne rozwiązania ustrojowe za optymalne (istotnie zresztą później skorygowane antyspołeczną polityką rządów centroprawico-

³² Program Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej przyjęty na III Kongresie SdRP w dniach 6-7 grudnia 1997 roku, Biuletyn Informacyjny SdRP, s. 10.

³³ *Ibidem*, s. 10-11.

³⁴ Szerzej na ten temat zob. J. J. Wiatr, *Socjaldemokracja wobec wyzwań XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000, s. 76-83.

wych), SdRP podjęła jednak intelektualne i doktrynalne próby określenia dokąd zmierza i jaką wizję Polski demokratycznej chce budować. Jak wyżej zaznaczono, pewne jej elementy znalazły się w ustroju konstytucyjnym Polski. Wizja ta bez wątpienia była socjaldemokratyczna, nawiązująca do wcześniejszych doświadczeń budowy demokratycznego socjalizmu przez europejską socjaldemokrację i wydająca się wówczas, dla środowisk wywodzących się z nurtu reformatorskiego partii rządzącej w poprzednim ustroju, jako najbardziej naturalna po wyjściu Polski z realnego socjalizmu. W zmodyfikowanej formie po prawie dziesięciu latach działalności SdRP włączono ją na przełomie XX i XXI wieku do programu utworzonej w jej miejsce jednolitej partii socjaldemokratycznej – Sojuszu Lewicy Demokratycznej.

Bibliografia

- Bartkowski M., *Socjaldemokracja i rzeczywistość (w związku z artykułem J. J. Wiatra Socjaldemokracja i socjalizm)*, [w:] „Myśl socjaldemokratyczna”, 1995, nr 1.
- Bartosz J., *Symbioza z kapitalizmem*, [w:] „Dziś. Przegląd Społeczny” 1998, nr 4.
- Borecki P., *SdRP wobec religii i kościoła*, [w:] D. Waniek (red.), *Lewica w praktyce rządzenia*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Deklaracja Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Stenogram „Kongres Założycielski Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej” 27-30 stycznia 1990 r., t. II.
- XX Kongres Międzynarodówki Socjalistycznej, Nowy Jork, wrzesień 1996. Dokumenty i materiały, [w:] „Myśl socjaldemokratyczna”, Wydanie specjalne, 1997.
- Gardawski J., *Bilans dialogu społecznego 1989-2010: trudności z zawieraniem paktów społecznych*, [w:] *Transformacja polska – oczekiwania i rzeczywistość*, pod redakcją Joanny Dzwonczyk i Jerzego Kornasia, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011.
- Janik K., *Rozbieżności wokół koncepcji ustroju samorządowego w pracach nad konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Spór o kształt ustroju państwa*, pod redakcją naukową Jerzego Kornasia przy współpracy Mariana Banacha, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999.
- Jaskiernia J., *Wokół nowej konstytucji*, [w:] D. Waniek (red.), *Lewica w praktyce rządzenia*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Jaskiernia J., *Wpływ Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej na wybór modelu ustrojowego III RP*, [w:] „Myśl socjaldemokratyczna”, 2010, nr 1.
- Jaskiernia J., *Spór o strukturę przyszłego parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] „Myśl socjaldemokratyczna” 1991, nr 1.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Projekty Konstytucji 1993-1997 cz. I*, do druku przygotował R. Chruściak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Kozłowski M., *Czy transformacja się zakończyła*, [w:] P. Żuk (red.), *Demokracja spektaklu?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Martyniuk W., *Klub Parlamentarny SLD w rok po wyborach*, [w:] „Myśl socjaldemokratyczna” 1994, nr 3-4.

- Pastusiak L., *Wkład lewicy w bezpieczeństwo Polski*, [w:] D. Waniek (red.), *Lewica w praktyce rządzenia*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Piechowiak M., *Prawa człowieka w projekcie konstytucji*, „Rzeczpospolita”, 23 V 1995.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.
- Pomykało W., *Czy ideał sprawiedliwości społecznej jest przestarzały*, [w:] „Myśl socjaldemokratyczna”, 1994, nr 3/4.
- Program Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęty na III Kongresie SdRP w dniach 6-7 grudnia 1997 roku, Biuletyn Informacyjny SdRP.
- Program społeczno-gospodarczy Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej. Polska postępu, prawa i demokracji*, Warszawa, marzec 1991.
- Przemówienie programowe Przewodniczącego SdRP – Józefa Oleksego*. Seminarium kierowniczego aktywu SdRP, Mierki 96 (podstawowe materiały), Warszawa 1996.
- Schlecht O., *Mit der sozialen Marktwirtschaft ins nächste Jahrhundert?*, „Deutschland” 1997, nr 2.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 roku*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2004.
- Tusk D., *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995.
- Waniek D., *Orzeł i krucyfiks. Eseje o podziałach politycznych w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Wiatr J. J., *Socjaldemokracja i socjalizm*, [w:] „Myśl socjaldemokratyczna”, 1994, nr 2.
- Wiatr J. J., *Socjaldemokracja wobec wyzwań XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.
- Wiatr J. J., *Zmierzch systemu. Historia a perspektywy demokratycznego socjalizmu w Europie Wschodniej*, Warszawa 1991.
- Zawadzka B., *Jaka droga? Refleksje o programie polskiej lewicy*, [w:] „Myśl socjaldemokratyczna”, 1992, nr 2/3.
- Zawadzka B., *Problematyka ekonomiczna i społeczna w projektach konstytucji*, [w:] „Myśl socjaldemokratyczna”, 1994, nr 2.

SUMMARY

Social-democratic model of democracy in Poland

The objective of this article is to understand particular attributes of social democratic model of democracy in Poland. During over 7 years of political existence, the Social Democratic Party of the Republic of Poland – SdRP (established in 1990, after the collapse of the Polish United Workers’ Party – PZPR) created its’ own vision of Polish democracy, which was an alternative to right-wing ideas of liberal democracy and neoliberal economic policy. Winning the elections of 1993 and creating the government with Polish People’s Party (PSL) opened an opportunity for debating that vision during the adoption of Constitution of Poland (1997). Despite the fact that implementation of social democratic ideas was limited compared to the original concept (due to the need of reaching political compromise), the creation of that concept is an interesting topic of debate for left-wing parties.

Czy Polska podąży węgierską drogą?

W październiku 2010 r., mniej więcej pół roku po wielkim zwycięstwie w wyborach parlamentarnych na Węgrzech FIDESZ i Victora Orbána, odwiedziłem wybitnego węgierskiego ekonomistę Jánosa Kornai. Długo rozmawialiśmy o sytuacji na Węgrzech. Kornai był przekonany, że demokracja na Węgrzech została na lata utracona i FIDESZ na co najmniej kilkanaście lat utrwali swoje autorytarne rządy. Co więcej, był zdecydowanie przekonany, że wszystkie państwa pokomunistyczne, które weszły do Unii Europejskiej, z wyjątkiem Czech, wszystkie pójdą politycznie drogą węgierską, czyli drogą autokratyzmu. Odruchowo oponowałem: powiedziałem: „Polska – nie”. Ale ta rozmowa była dla mnie niezwykle ważna, ponieważ uzmysłowiła mi to, co powinno być ideą przewodnią mojego myślenia o problemach gospodarczych i kwestiach społeczno-politycznych Polski. A mianowicie jak rozwiązywać nasze problemy rozwojowe i jak działać, aby w Polsce nie doszło do takiego autorytarnego zwrotu.

Najpierw jednak krótko o tym, co się stało na Węgrzech¹. Nie idzie o samo zwycięstwo wyborcze FIDESZ-u, ale takie zwycięstwo, które dało tej partii większość konstytucyjną i otworzyło tym samym drogę do zmiany systemu politycznego. I tylko w tym kontekście analizuję możliwość podążania Polski węgierską drogą. Viktor Orbán w swej politycznej retoryce posługuje się określeniem „centralnego pola władzy”. Przypomina mi ono pojęcie „ciągu technologicznego władzy”, które kiedyś ukuli stratedzy PiS-u i którym liderzy PiS-u posługiwali się chętnie w latach 2005-2007. W okresie rządów PiS-u złośliwie nazywano to ciągiem władzy „od prokuratora do klawisza”. W Rosji od czasu prezydentury Władimira Putina podobną funkcję pełni kategoria „wertikała władzy”, która obrazuje konstrukcję scentralizowanego i hierarchicznego systemu politycznego, mającą zapewnić jego stabilizację i skuteczność władztwa politycznego i administracyjnego.

Uzasadnieniem dla sposobu rozumienia i ujmowania władzy politycznej, które te pojęcia wyrażają jest przekonanie, że niezbędna jest władza silna, władza, która jest zdolna dopełnić to, co niedopełnione, rozliczyć to, co dotychczas nierozliczone. Taka władza, która będzie zdolna przywrócić porządek, zapewnić wielowymiarowe, narodowe bezpieczeństwo. Gdy spoj-

¹ Omawiam tę kwestię skrótowo, bowiem na końcu tego tomu Czytelnik znajdzie esej Jánosa Kornai, który przedstawia szczegółowo rozwój sytuacji na Węgrzech.

rzeń na praktyczne konsekwencje takiego myślenia, czy to w Rosji, na Słowacji w okresie rządów Václava Mečiar, czy teraz za rządu Orbána na Węgrzech, Wiktora Janukowycza na Ukrainie, a także za rządów PiS wspólnie z Samoobroną i LPR, niezależnie od tego jak daleko praktycznie została posunięta realizacja tej koncepcji politycznej, to widzimy za każdym razem dążenie do podważenia fundamentów demokratycznego państwa prawnego, stopniowe ograniczanie autonomii i samodzielności wszystkich pozostałych podmiotów społecznych.

Moim celem jest jednak zajęcie się sytuacją Polski. Nie chcę przy tym szczegółowo rozważać jakie dalsze konsekwencje miałyby ustanowienie w naszym państwie autorytarnego reżimu politycznego. Przyjmuję, że mogłyby się skończyć tym, czym horthyizm na Węgrzech i rządy sanacji w Polsce, czyli utratą międzynarodowej pozycji i niezależności. Zakładam, że takie rządy oznaczałyby równocześnie zepchnięcie Polski z drogi cywilizacyjnego rozwoju, z jego głównego nurtu ponownie na obrzeża. Bardzo też pasuje do mojego rozumowania, przywołane tu przez prof. Jerzego Kornasia, zdanie Konstantego Grzybowskiego – zaczynalibyśmy od tyranii większości, ale skończylibyśmy na tyranii jednostki, po prostu na dyktaturze. I tu warto przywołać doświadczenia państw Ameryki Łacińskiej. W wielu z nich popularnym hasłem politycznym była „demokracja”, czyli silna, twarda władza, ale działająca w ramach demokratycznego porządku. Na ogół jednak kończyło się na karykaturze demokracji, czyli „demokracji”. To także mnie przekonuje, że tzw. demokracja neoliberalna jest niebezpieczną utudą, poniekąd przypominającą komunistyczny „centralizm demokratyczny”.

Istotne pytanie dotyczy tego, czy i dlaczego w państwach pokomunistycznych, w regionie Europy Środkowej i Wschodniej występuje niebezpieczeństwo autorytarnego zwrotu? W tym kontekście dostrzegam trzy zjawiska. Pierwsze z nich to charakterystyczny dla tej grupy państw model rozwoju społeczno-gospodarczego, który określam jako „molekularny”, czyli taki, który głównie opiera się o wykorzystanie czynników związanych ze sferą prywatną. Definiuję ten typ rozwoju następująco: w sferze prywatnej rozkwit, w sferze państwowej rozrost i postępująca degeneracja, zaś w sferze obywatelskiej osłabienie i zastój. Te trzy domeny nie stanowią spójnego ładu społecznego i wzajemnie się nie wzmacniają. A jeśli tak, to rozwój społeczno-gospodarczy państw pokomunistycznych nie jest i nie będzie trwały i zrównoważony. W większości pozostają one, mimo że część z nich uzyskała członkostwo w Unii Europejskiej, w swoistym dryfie rozwojowym – eksploatują dostępne i pozyskane w następstwie unijnej akcesji zasoby rozwojowe, ale czynią to w sposób coraz bardziej ekstensywny, i co ważniejsze, w niewielkim stopniu je pomnażają.

Drugie zjawisko to nieskonsolidowany system demokratyczny, demokracja proceduralna o słabych strukturalnych podstawach. Więc łatwo jest,

mówiąc wprost, porządek demokratyczny w tych państwach osłabić, sprowadzić go do fasady.

I po trzecie, nakłada się na to obecny globalny kryzys finansowy. To moim zdaniem aktywizuje niebezpieczeństwo autorytarnego zwrotu. Reakcję państw Europy Środkowej i Wschodniej na globalny kryzys finansowy należy rozważać w dwóch wymiarach. Po pierwsze, analizując jakie następstwa wywołał w każdym przypadku szok zewnętrzny jakim jest ten kryzys. I widać, że niektóre z tych państw dotkliwie odczuły skutki tego szoku, co doprowadziło do wystąpienia w ich gospodarkach głębokiej recesji, z towarzyszącym jej załamaniem się finansów publicznych. Lecz inne z tych państw „przeszły” ten szok stosunkowo łagodnie. Sensownie tę kwestię jest rozpatrywać indywidualnie oraz z perspektywy zdolności adaptacyjnych, którymi wykazały się w tym okresie i państwa, i gospodarki. Wyjaśnienie zróżnicowania reakcji nie wiązałbym ani z wielkością danego państwa i jego rynku wewnętrznego, ani z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego czy jego dynamiką w okresie poprzedzającym kryzys, ale z różnorodnością i wielkością zasobów instytucjonalnych, które ułatwiły różnym aktorom odpowiednie dostosowanie się do zewnętrznego szoku.

Tym samym chcę podkreślić, co zresztą prof. Andrzej Antoszewski przed chwilą też mocno zaznaczył, że nie należy traktować już państw naszego regionu jako jednorodnej grupy. I w tym punkcie oponowałem wobec tezy Jánoša Kornai. Nie chodzi mi tylko o to, że Polska jest inna, specyficzna, ale szerzej o to, że w odniesieniu do omawianej grupy państw coraz bardziej właściwe jest podkreślanie dywergencji ich rozwojowych ścieżek. Widać wyraźnie, że Rosja, Ukraina i część krajów posowieckich poszła inną drogą niż państwa, które zostały przyjęte do UE. Ale także w tej drugiej grupie państw ujawnia się rozwojowa dywergencja.

Moim zdaniem, to pogłębiające się zróżnicowanie wynika w znaczącym stopniu także z tego, w jaki sposób te państwa „wychodziły” z systemu komunistycznego, o czym na tej konferencji mówił przede mną prof. Jerzy Jaskiernia. Tam gdzie podejmowane były rzeczywiste próby reformowania gospodarki socjalistycznej a jednocześnie miało miejsce w jakiejś formie porozumiewanie się reformatorskich kręgów komunistycznej władzy z opozycją, proces transformacji systemowej przebiega szybciej i podąża głębiej, w konsekwencji łatwiej jest bronić demokracji.

Co wcale nie oznacza, że proces transformacji przebiega i może przebiegać bezkolizyjnie i linearnie. Jego zakłócenia, swoiste meandrowanie jest nieuchronne, przy tej skali i głębokości zmian społecznych. W większości państw Europy Środkowej i Wschodniej dokonały się nieodwracalne przeobrażenia, ale zarazem ciągle występuje w nich wiele nierozwiązanych problemów strukturalnych, odziedziczonych po poprzednim systemie, ale także narosłych w procesie transformacji.

Zestaw tych nierozwiązanych i narosłych problemów nie jest krótki. Jeden z nich można określić mianem syndromu „chaotycznego państwa opiekuńczego”, które uformowało się w procesie transformacji. Opisuję ten syndrom syntetycznie w następujący sposób: „chaotyczne państwo opiekuńcze” gwarantuje bardzo wielu osobom stosunkowo niewielkie wsparcie społeczne, a jednocześnie powoduje i toleruje niski poziom legalnej aktywności zawodowej. Na to się nakłada bardzo silna społeczna orientacja na konsumpcję, rozbudzone aspiracje materialne, tłumione przez dekady w systemie komunistycznym. To z kolei przyczynia się do tego, że w tych krajach mamy do czynienia z ogromną falą emisji kredytu, w tym kredytu hipotecznego, a co za tym idzie – zadłużaniem się gospodarstw domowych, także w walutach obcych.

Zarazem w tych wszystkich krajach bardzo niska jest skłonność do oszczędzania i stopa oszczędności. W konsekwencji, aby się móc rozwijać interesujące nas tu państwa bardzo silnie uzależniają od napływu kapitału zagranicznego. Generalnie napływ kapitału zagranicznego, zwłaszcza w formie bezpośrednich inwestycji, jest dla tych państw bardzo korzystny. Przyczyniają się one zdecydowanie do modernizacji gospodarki i kreowania ich zdolności eksportowych. Ale zarazem narasta przez dwadzieścia lat proces zadłużania się tych państw, co oznacza, że – o ile nie zaczną finansować swych inwestycji i wzrostu w znacznie większym stopniu krajowymi oszczędnościami – będą miały coraz większe problemy z utrzymaniem makroekonomicznej równowagi. A to prowadzi do tego, że ich potencjał wzrostu zostanie wkrótce ograniczony. I to jest ten czynnik, który – moim zdaniem – może dodatkowo aktywizować procesy, które dzieją się w sferze instytucjonalno-politycznej.

Profesor Antoszewski omawiał różne składniki procesu demokratyzacji. Mnie interesują w tym wystąpieniu przede wszystkim słabości tego procesu. Zaczę ich wyliczanie od polaryzacji politycznej, faktycznego zaniku dialogu politycznego, wzrostu agresji, sięgania po język moralnej dyskwalifikacji przeciwników politycznych. Czasami taka formuła nazywana jest demokracją agoniczną. Polityka zawsze jest grą, ale w tej formule celem nie jest tylko rywalizacja i zwycięstwo nad przeciwnikiem politycznym, ale idzie o jego zniszczenie i usunięcie ze sceny politycznej.

Kolejna słabość to bardzo niskie zaufanie do instytucji politycznych i szerzej publicznych, szczególnie do parlamentu i wymiaru sprawiedliwości. To jest bardzo groźna strukturalna cecha systemu politycznego w omawianej grupie krajów. Kolejna z nich to „instytucjonalizowana nieodpowiedzialność”, co można też określić jako faktyczną nierozliczalność podmiotów systemu politycznego, które są w stanie blokować wiele koniecznych działań, ale w praktyce nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za nieefektywne zarządzanie sprawami publicznymi.

Dalej, taką generalną strukturalną słabością jest zanik przestrzeni publicznej we wszelkich jej postaciach, co jest wyrazistym świadectwem innego deficytu typowego dla tej grupy krajów, a mianowicie niskiego poziomu kapitału społecznego. Nie wchodząc tu w rozważania na temat różnych koncepcji i typów kapitału społecznego, sygnalizuję jedynie, że chodzi mi o generalnie niski poziom uogólnionego zaufania, zbiorowej zdolności do komunikacji i kooperacji.

Następny strukturalny deficyt rzutujący na słabość porządku demokratycznego to korporacyjno-zawodowa percepcja państwa. Przez znaczące odłamy społeczeństw pokomunistycznych państwo widziane jest jako podmiot, który ma zabezpieczać ich interesy, ma gwarantować grupowe i zawodowe przywileje. Państwo nie jest zatem widziane jako mediator i arbiter w konfliktach społecznych, ale jako ich strona, od której można się domagać ochrony własnych grupowych interesów i wobec której można i należy zgłaszać roszczenia.

Kolejna z tym związana kwestia to ogólnie niski poziom aktywności obywatelskiej. Tu przypomnę, że generalnie frekwencja wyborcza w krajach, o których mówimy jest o dwadzieścia punktów procentowych niższa niż w krajach starej Unii Europejskiej. I systematycznie spada. W Polsce zawsze była ona niska, ale w innych krajach też nie była wysoka, choć ogólnie wyższa. Jeśli w wielu państwach Europy Środkowej i Wschodniej frekwencja wyborcza spadła przeciętnie z poziomu 80 do poziomu 55 procent, to znaczy, że obywatele wycofują się ze sfery polityki. Przyczynia się do tego postępująca partyjna kolonizacja państwa, spersonalizowanie polityki, wodzowski model kierownictwa politycznego, który jest anachroniczny względem wymogów nowoczesnego przywództwa.

Wszystko to sprawia, że choć obywatele nie kontestują w masowej skali systemu politycznego, to jednak nie czują się jego uczestnikami. Zajęci głównie swoimi sprawami życiowymi i osobistymi, z pewnego dystansu śledzą sprawy publiczne raczej się nie angażując, chyba że dotyka to ich bezpośrednio (np. w przypadku Polski projekt objęcia 6-latków nauczaniem szkolnym). Nawet jeżeli ludzie dobrze sobie życiowo radzą, to przypisują to swoim umiejętnościom i staraniom, przekonani, że państwo nie tworzy im odpowiednich warunków radzenia sobie, a co najwyżej nie przeszkadza.

To wszystko co przedstawiłem implikuje narastanie w społeczeństwach pokomunistycznych potencjału antyliberalnego populizmu, który może być aktywizowany przez takie czynniki, jak fundamentalizm religijny, nacjonalizm czy ksenofobia. Co oznacza, że tradycyjna linia polaryzacji: komunizm – antykomunizm przesunęła się początkowo na oś: liberalny – antyliberalny, a teraz się przesuwana na linię: demokratyczny – autorytarny, która staje się obecnie główną linią konfliktu politycznego i społecznego.

Czy należy w związku z tym być pesymistą? Myślę, że raczej nie. Pomimo wskazanych wyżej słabości demokracji, w społeczeństwach pokomunistycznych występują też zabezpieczenia demokratycznego porządku, silne rygle i strukturalne osłony.

Tu chcę przede wszystkim wskazać na zanik klasowej struktury w tych społeczeństwach. A w związku z tym bardzo są ograniczone możliwości mobilizacji wielkich grup społecznych na tle deprywacji materialnej. Jeśli więc mamy do czynienia z konfliktami, często nawet licznymi, to są to konflikty odseparowane, sektorowe czy branżowe, w których każda grupa walczy o swoje. I trudno znaleźć dla nich uogólnioną platformę. Niski kapitał społeczny tu nie pomaga. Jesteśmy społecznie molekularni, chętnie walczymy o swoje, o to co bliskie, ale nie jesteśmy gotowi iść masowo na barykady z powodów szerszej rozumianych spraw wspólnych. Takie nastawienie jest mocno kulturowo osadzone na tradycji godzenia się z losem. Ludzie po prostu żyli przez wieki w warunkach systemów autorytarnych i musieli je jakoś oswajać. Wykształcili społeczną postawę przetrwania i powierzchownej asymilacji. Będą bronić tego, co mają, ale nie będą, poza szczególnymi, nadzwyczajnymi momentami mobilizacji wspólnie walczyć o zdecydowanie więcej.

Kolejny warunek blokujący autorytarny zwrot to obecnie już dominujący w gospodarce sektor prywatny i rozwinięta prywatno-materialna sfera życia. Choć nadal wielu ludzi orientuje się na państwo, to jednak zależymy materialnie od państwa znacznie mniej niż ćwierć wieku temu. Dysponujemy też realną swobodą przemieszczania się, co zapewnia nam obecność w Unii Europejskiej. Możemy głosować nogami. Rozwinęła się domena samorządności lokalnej. W większości jest ona zdominowana przez społeczność klanową, wsobną i względnie zamkniętą. Ale przez to relatywnie jest ona słabo upartyjniona, hierarchicznie podporządkowana i polityczna.

Zabezpiecza nas także w jakimś stopniu członkostwo w Unii Europejskiej, jako międzynarodowej organizacji politycznej, której państwa członkowskie muszą przestrzegać określonych zasad i standardów ustrojowo-politycznych. To kiedyś hamowało marsz po władzę autorytarnych populistów w Austrii. A dzisiaj trochę krępuje FIDESZ i Victora Orbána na Węgrzech w usuwaniu kolejnych demokratycznych instytucji i zabezpieczeń. Nawet jeżeli póki co reakcja Wspólnoty Europejskiej jest w tym drugim przypadku nader wstrzemięźliwa.

Teraz o Polsce. W międzynarodowych rankingach demokracji jesteśmy w Europie na ogół szeregowani na szarym końcu, tuż przed Bułgarią i Rumunią. Ale mimo wszystko nie uważam, że jesteśmy jakoś bardzo zagrożeni. Moim zdaniem, w Polsce występują jeszcze dodatkowe czynniki powstrzymujące autorytarny zwrot.

Jakie? Polacy są bardzo przedsiębiorczy i nie odrzucają kapitalizmu. Ogólnie rzecz biorąc kapitalizm całkiem dobrze Polakom zrobił i dobrze sobie w tym systemie radzą. Nie będzie zatem antyliberalnej, antyrynkowej solidarności. Solidarność pozostanie w naszej świadomości jako mit, jako ruch społeczny wyzwalający nas z poprzedniego systemu. Dzisiaj pojawienie się takiego antysystemowego ruchu wydaje mi się niemalże niemożliwe.

Nasze państwo nie jest tak bardzo zadłużone jak np. Węgry czy inne kraje pokomunistyczne. Aczkolwiek tak zupełnie dobrze też nie jest, bo w ciągu jednego roku (licząc drugi kwartał poprzedniego roku do drugiego kwartału obecnego) sektor państwowy w Polsce zadłużył się zagranicą dodatkowo o piętnaście miliardów euro.

Jesteśmy jednolici etnicznie oraz europejsko otwarci. Próba aktywizowania „ukrytej opcji niemieckiej” czy też nazywanie naszego państwa kondominium nie przynosi powodzenia wyborczego, co najwyżej pomaga utrzymać „żelazny” elektorat. Polacy nie odczuwają bardzo zewnętrznego ani wewnętrznego zagrożenia. Trudno im wskazać wewnętrznego wroga. Nie marzymy o wielkiej Polsce. W takich granicach, w jakich jesteśmy czujemy się całkiem dobrze. Mit Piłsudskiego, gdyby ktoś chciał się odwoływać do niego wprost i go politycznie dyskutować, dzisiaj jest przesłonięty przez postać Jana Pawła II, u którego serce i moralność zawsze szły przed siłą. I w końcu pewnym zabezpieczeniem jest sam Jarosław Kaczyński, który wydaje się być mało atrakcyjnym wzorem przywódcy autorytarno-populistycznego. Szczególnie dla młodych jest zbyt staroświecki. Już bardziej to Zbigniew Ziobro mógłby aspirować do takiej roli.

Czy jednak mimo wszystko coś może nam grozić. Trzy rzeczy, moim zdaniem, warto tu dodatkowo rozważyć. Po pierwsze, czy w Polsce możliwa jest wojna kulturowo-religijna, wojna o krzyże. Otóż mam wrażenie, że nie. W tej sprawie będziemy mimo wszystko w miarę letni. Nie damy się namówić na to, abyśmy zdejmowali krzyże, ale też wcale nie będziemy uważali, że one wszędzie powinny być. Uznamy, że to się samo jakoś kiedyś rozwiąże. Dzisiaj już 33 procent społeczeństwa nie uczestniczy w praktykach religijnych. Stajemy się coraz bardziej religijnie indyferentni. Nie sądzę, żeby się dało w Polsce wywołać w znaczącej skali fundamentalizm religijny.

Druga możliwość to bardzo głęboki kryzys gospodarczy, jakaś odmiana greckiej upadłości. Otóż nie sądzę, żeby taka sytuacja mogła się Polsce przydarzyć, przynajmniej w krótkim okresie czasu. Uważam, że mamy wystarczająco dużo wiedzy, zdolności i kompetencji, aby takiemu scenariuszowi skutecznie zapobiegać. Jeżeli gdzieś lokuję zakłócenia gospodarcze, to w perspektywie 6-8 lat, dostrzegam je w czymś co nazwałbym wyczerpywaniem się możliwości dotychczasowego modelu rozwojowego. Co oznaczałoby radykalne ograniczenie możliwości awansu młodego pokolenia. Gdyby jeszcze na to nakładało się „zamykanie się” starych państw członkowskich UE, co rodziłoby zminimalizowanie możliwości przemieszczania się, to

w sumie doszłoby do wyraźnego pogłębiania się i petryfikacji rozwarstwienia społecznego. W tych warunkach społeczna rewolta stawałaby się prawdopodobna. Nasi „oburzeni” na razie raczej zastanawiają się jak bardzo są oburzeni. Ale będą faktycznie oburzeni, jeżeli obecny model rozwoju społeczno-gospodarczego nie zostanie odpowiednio skorygowany.

I w końcu, niewątpliwy sukces wyborczy Ruchu Janusza Palikota udowodnia, że można jednak rozbetonować scenę polityczną, co znaczy, że jest sens uczestniczenia w wyborach, że ważne jest wyborcze i obywatelskie uczestnictwo. Myślę sobie, że jest szansa na wyłonienie się w Polsce drugiego silnego bieguna sceny politycznej, bieguna lewicowego.

A to równoważyłoby scenę polityczną i stanowiło kolejne praktyczne zabezpieczenie przed autorytarnym zwrotem.

Dodatkowych zabezpieczeń trzeba szukać w kształtowaniu innego niż dotychczasowy model edukacji, który powinien być dużo mniej indywidualistyczny, a dużo bardziej proobywatelski i prospołeczny. Generalnie ogromne znaczenie ma sfera indywidualnej i zbiorowej kreatywności, czyli dostrzeżenie znaczenia kultury i potrzeb postmaterialnych, a dalej praktyczne rozbudzanie tych potrzeb i związanej z tym ludzkiej inicjatywy. Stąd wielkie znaczenie przypisuję ruchowi Obywateli Kultury i podpisaniu „Paktu dla Kultury”. To wywołuje coraz szerszy odzew. Ludzie zaczynają dostrzegać jak to jest ważne. Nadzieję na demokratyczną przyszłość Polski wiąże także z rolą samorządu terytorialnego, zwłaszcza samorządnością dużych miast. Nie chodzi mi przy tym o jakiejś inicjatywy polityczne, tworzenie alternatywnych ugrupowań politycznych, ale o dostrzeżenie, że organizacje samorządu terytorialnego mogłyby i powinny stanowić platformę formułowania projektów systemowych rozwiązań, zorientowanych na naprawianie państwa, szczególnie w tych punktach, które ich bezpośrednio dotyczą, jak np. zagospodarowanie przestrzenne. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego mogłyby też skutecznie zadbać o tworzenie i otwieranie przestrzeni publicznej, kształtowanie warunków dla aktywności i inicjatywy obywatelskiej, czemu może służyć idea „Świetlików” jako lokalnych centrów informacji, aktywności i kreatywności. To przecież pomnażałoby kapitał społeczny.

Czas na odpowiedzieć na pytanie postawione w tytule referatu: Czy zatem Polska podąży węgierską drogą? Moja odpowiedź jest następująca. Takie zagrożenie istnieje, ale w mojej ocenie jego spełnienie się jest w tej chwili bardzo mało prawdopodobne. Co rozumiem konkretnie w ten sposób, że bardzo mało prawdopodobne jest to, aby radykalne ugrupowania mogły uzyskać większość konstytucyjną. A to jest klucz do sprawy i o takie zwycięstwo naprawdę Jarosławowi Kaczyńskiemu chodzi, gdy mówi Budapeszcie w Warszawie. Więc Polska tą ścieżką nie podąży. Tak uważam i taką mam nadzieję.

SUMMARY

Will Poland follow in Hungary's footsteps?

Will, then, Poland follow in Hungary's footsteps? My answer is as follows. Such a threat does exist, but in my opinion it is extremely unlikely at the moment. In other words, radical formations are extremely unlikely to gain a constitutional majority, which is key to the entire issue. Jarosław Kaczyński has precisely such an election victory in mind when he is talking about having a Budapest in Warsaw.



Partycypacja polityczna w systemie demokratycznym – podstawowe problemy

W ostatnich dekadach część rozważań podejmowanych w naukach społecznych i środowiskach politycznych dotyczyła różnie interpretowanej i ocenianej kondycji demokracji: w sferze teoretycznej rozważania te koncentrowały się na eksplanacyjnej mocy i aktualności różnych modeli demokracji, natomiast w sferze empirycznej odnosiły się do praktycznych mechanizmów demokratycznych systemów politycznych. Wskazywano wielorakie pozytywne i negatywne czynniki sprawcze, skutki i perspektywy procesu przekształceń dojrzałych demokracji oraz demokratycznej transformacji państw Europy Środkowo-Wschodniej. Coraz częściej wskazywano na erozję demokracji w jej warstwie aksjologiczno-normatywnej, instytucjonalnej i behawioralnej. W płaszczyźnie normatywnej formułowano modele, zasady i procedury, mające na celu powstrzymanie negatywnych tendencji i zarazem swoiste odrodzenie demokracji, nadanie jej kształtu adekwatnego do współczesności, charakteryzowanej w kategoriach podmiotowości, efektywności, globalizacji itp. W płaszczyźnie empirycznej krytkowano ułomności demokratycznej praktyki politycznej oraz podejmowano próby modyfikacji dotychczasowych, bądź implementacji nowych instytucji demokratycznych, przekształcających dotychczasowy system polityczny, proces sprawowania władzy, stosunki między państwem a obywatelem i społeczeństwem obywatelskim itp.

W naukowym i politycznym dyskursie o demokracji pojawiły się dwa ogólne stanowiska:

- jedno, mówiące o trwającym kilkadziesiąt lat kryzysie, czy wręcz degeneracji demokracji, wyczerpywaniu się jej dotychczasowego sensu oraz możliwości liberalnych systemów demokratycznych jako sprawnych mechanizmów rozwoju społecznego w przekształcającej się rzeczywistości narodowej i globalnej; ostatecznym rezultatem tego procesu byłoby ukształtowanie się w przyszłości innych rodzajów systemu, np. demokracji bezpośredniej związanej w możliwościach ery informatycznej, bądź też pewnych wariantów systemu autokratycznego,
- drugie, określające aktualny stan demokracji w kategoriach jej naturalnych, obiektywnych przekształceń zawierających – jak każdy proces społeczny – zarówno dobre, jak i złe właściwości, z podkreśleniem, że demokracja wielokrotnie udowodniła swoją elastyczność i wysokie

zdolności adaptacyjne w zmieniającej się rzeczywistości społeczno-politycznej.

Stanowiska te, jak się wydaje, należy traktować komplementarnie, zwłaszcza jeśli przyjąć, że ich reprezentantom – poza zdeklarowanymi przeciwnikami demokracji – przyświeca wspólny cel: utrzymania liberalnych systemów demokratycznych, podniesienia ich efektywności, do czego między innymi wiedzie droga nie tylko polepszania struktury i funkcjonowania instytucji demokracji pośredniej, ale także uzupełniania jej przez rozwijanie instytucji demokracji bezpośredniej.

W tym kontekście zasadna jest uwaga R. Blauga, że demokrację należy traktować jako niezakończony proces: „jest czymś, co mamy na poziomie państwa, a co teraz chcemy rozszerzyć w różnych kierunkach, w głąb społeczeństwa obywatelskiego”, zatem ważnym celem praktycznych wysiłków jest rozwijanie uczestnictwa politycznego obywateli – „tworzenie większej ilości demokracji przyjmuje formę poszukiwania nowych miejsc partycypacji i nowych form partycypacji w ich obrębie¹.” Wskazany tutaj pożądaný kierunek ewolucji demokracji potwierdzają wyniki projektu badawczego pn. „Światowe Badania Wartości”, realizowanego w latach 1995-1996 i 2000-2002, który objął ponad 70 krajów i ponad 80% ludności globu. Zadano w nich m.in. pytanie o to, czy „demokracja to dobry sposób na rządzenie ich krajem”, oraz poproszono respondentów o wyrażenie opinii na temat następującego zdania: „z demokracją może się wiązać wiele problemów, ale jest lepsza niż jakakolwiek inna forma rządów” – w obu przypadkach odnotowano ponad 80% pozytywnych ocen². Analiza prowadzonych w różnych krajach badań nad stosunkiem ludzi do demokracji pozwoliła J. Thomassonowi na sformułowanie następującej uwagi: „ludzie są oddani na rzecz demokracji jako systemu rządów. Jeżeli więc istnieje kryzys demokracji, to nie wynika on z tego, że ludzie chcą czegoś innego, niż demokracja. Ludzie niezadowoleni z funkcjonowania demokracji chcą raczej więcej, niż mniej³.”

Mimo istnienia – w świadomości ludzi oraz w praktyce systemów demokratycznych – krytycznych opinii i empirycznych dowodów na głęboki niekiedy rozdziew między ideałami demokracji a rzeczywistością, mamy zatem do czynienia z wyraźną akceptacją wartości demokratycznych, a zarazem rozbudowanymi oczekiwaniami i żądaniami poprawiania funkcjonowania tych systemów przez podejmowanie antykryzysowych przekształceń.

¹ R. Blaug, *Engineering Democracy*, Political Studies, 2002, vol. 50, s. 102-103.

² J. Thomasson, *Wartości demokratyczne*, [w:] *Zachowania polityczne*, (red.) R. J. Dalton, H-D. Kligemann, Warszawa 2010, tom 1, s. 483-484.

³ Tamże, s. 499.

1. Partycypacyjne konsekwencje demokracji pośredniej

W rozważaniach nad demokracją podkreśla się nietożsamość, a niekiedy wręcz wykluczanie się jej dwóch podstawowych postaci. Demokracja pośrednia (przedstawicielska) zakłada, że podstawową kompetencją obywateli jest wybieranie w rywalizacyjnych wyborach swoich przedstawicieli, którzy sprawują efektywną władzę polityczną. Klasyczna w tym zakresie proceduralna koncepcja J. Schumpetera przyjmuje, że „metoda demokratyczna jest rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców⁴.” Komentujący tę koncepcję M. E. Warren zauważa, że w jej ramach uczestnictwo polityczne większości ludzi ogranicza się do aktu głosowania⁵. Dramatycznie brzmi podobna uwaga innych badaczy: „najbardziej uderzającym faktem na temat partycypacji politycznej w liberalnych demokracjach jest to, jak mało jej jest. Głosowanie w narodowych wyborach jest zazwyczaj jedyną formą partycypacji, w którą angażuje się większość społeczeństwa⁶.” Konsekwencją tego stanu rzeczy jest stwierdzenie, że w zasadzie rolą tej większości jest „legitymizacja całego procesu społeczno-politycznego, a nie realny udział w polityce⁷.” Z kolei istotą demokracji bezpośredniej (partycypacyjnej) jest faktyczny udział obywateli w sprawowaniu władzy, nie tylko w postaci aktu kreacji podmiotów władzy państwowej, ale także przez uczestniczenie w procesach podejmowania decyzji oraz kontrolowaniu ich realizacji na każdym poziomie systemu: centralnym, regionalnym i lokalnym⁸.

W kilku ostatnich wiekach rozwój systemów demokratycznych przebiegał drogą implementacji modelu przedstawicielskiego. Skutkiem tego stanu rzeczy jest m.in. ograniczenie (optymistycznych w normatywnym ujęciu) możliwości sprawczych konstytutywnych kategorii demokracji, tj. ludu / suwerena oraz obywateli – przez sprowadzenie ich roli do praktycznie jednej znaczącej kompetencji, czyli wspomnianego wyżej aktu wyborczego wyłaniającego podmioty władcze⁹. Z kolei realny udział obywateli w systemowych procesach decyzyjnych – poza nielicznymi przypadkami skutecznego wykorzystania konwencjonalnych form (zwłaszcza referendum i kon-

⁴ J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995, s. 337.

⁵ M. E. Warren, *What Can Democratic Participation Mean Today?*, „Political Theory”, vol. 30, No. 5, Oct., 2002, s. 678.

⁶ R. Hague, M. Harrop, S. Breslin, *Comparative government and politics. An introduction*, Basingstoke 1998, s. 81.

⁷ A. Warchał, *Polska demokracja a zmiany systemowe po 1989 roku. Zarys ontologiczny*, [w:] *Transformacja polska – oczekiwania i rzeczywistość*, (red.) J. Dzwonczyk, J. Kornaś, Kraków 2011, cz. II, s. 74.

⁸ Zob. G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, cz. I. Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie, (red.) M. Marczevska-Rytko, Lublin 2011.

⁹ Zob. M. E. Warren, *What Can Democratic...*, cyt. wyd., s. 679.

sultacji społecznych) oraz niekonwencjonalnych i niekiedy nielegalnych form protestu – jest silnie ograniczony. Jakkolwiek podkreśla się trzecią ważną normatywną kompetencję suwerena / obywateli – funkcję kontrolną wobec podmiotów władzy publicznej, to jednak jej dominujące rozumienie i stosowanie jako mechanizmu rozliczania rządzących elit po zakończeniu kilkuletniej kadencji pozostawia wielki niedosyt. Jest raczej dowodem na to – przy sporadycznych skutecznych interwencjach suwerena w trakcie kadencji, w sytuacjach wysoce negatywnych działań rządzących – że suweren przez ten okres jest pozbawiony zarówno realnego uczestnictwa w sprawowaniu władzy, jak i faktycznej kontroli nad tym procesem. Obie funkcje mają w zasadzie fasadowy charakter i są ograniczane przez elity rządzące, w wyniku odpowiednich regulacji normatywnych i praktyki politycznej (jako przykłady służą m.in. stosunkowo rzadkie sięganie po instytucję referendum, trudności w ich zorganizowaniu wraz z wysokimi progami frekwencyjnymi, niska częstotliwość i skuteczność inicjatyw obywatelskich, wysłuchań publicznych).

Biorąc za punkt wyjścia interesy elity politycznej i podmiotów władzy państwowej, R. Blaug podkreśla, że „patrząc z centrum takich struktur, demokracja wygląda jak zestaw instytucji, które należy cenić, chronić i ulepszać. Jednakże patrząc z peryferii [z pozycji obywatela – L.S.], demokracja staje się metodą stawiania czoła takim instytucjom¹⁰.” Różnica ta jest jednym z głównych źródeł stałych napięć między elitami politycznymi a obywatelami.

Nie można zatem nie dostrzegać faktu, że życie polityczne – zwłaszcza od połowy XX wieku – charakteryzowane jest m.in. w kategoriach podmiotowości politycznej jednostek, praw człowieka i obywatela, uspołecznienia polityki, społeczeństwa obywatelskiego itd. Tym bardziej nie można lekceważyć procesu depriwacji, którego skutkiem jest m.in. krytyka pod adresem systemów liberalnej demokracji, w których obywatele czują się pozbawieni systematycznego i substancjalnego wpływu na rządy sprawowane *de facto* przez elitę polityczno-państwową.

Mamy więc do czynienia z bolesnym zderzeniem postrzegania demokracji w sensie aksjologicznym, etycznym, modelowym – z demokracją w ujęciu empirycznym. Przykładem tego stanu rzeczy są wyniki badań przeprowadzonych przez Centrum Badań Opinii Społecznej po 20 latach transformacji systemowej w Polsce. Ujawniają one dominujące poczucie braku wpływu na sprawy kraju – 72% respondentów, prawie 80% badanych nie deklaruje gotowości do partycypacji w sferze publicznej, blisko 70% osób uważa, że demokracja ma przewagę nad innymi formami rządów, 49% pyta-

¹⁰ R. Blaug, *Engineering...*, cyt. wyd., s. 105.

nych negatywnie ocenia funkcjonowanie demokracji w naszym kraju a 57% respondentów ocenia system polityczny jako zły i wymagający zmian¹¹.

Opinie o funkcjonowaniu wielu systemów demokratycznych zawierają m.in. przekonania, że nadrzędnymi celami pochodzących przecież z wyborów podmiotów władzy nie są: podmiotowość obywateli, samorządność terytorialna, kształtowanie i wspieranie społeczeństwa obywatelskiego, proces inkluzji wykluczonych segmentów społeczeństwa itp. Oczywiście, kwestie te są obecne jako konieczne, aczkolwiek niewystarczające warunki brzegowe systemów demokratycznych, przyczyniające do się utrzymywania ich w równowadze – co więcej, nadaje się im werbalnie wielkie znaczenie. Jednakże za nadrzędne cele uważane są – partykularnie określane – sprawowanie i utrzymanie władzy, jej maksymalizacja w danym czasie i warunkach dająca możliwość realizacji pragmatycznie definiowanych interesów tych podmiotów, marginalizacja opozycji, zapewnienie reelekcji itp. Pragmatyzm tych celów, negatywnie ocenianych przez wielu obywateli, tym bardziej potwierdza wyraziste rozbieżności między duchem i materią demokracji. Stąd też w ostatnich dziesięcioleciach nasilają się takie reakcje obywateli, jak kontestacja systemu demokratycznego, radykalny przyrost niekonwencjonalnej, protestacyjnej partycypacji włącznie ze stosowaniem przemocy, ale także ich zniechęcenie, okresowa bierność bądź wycofanie się z życia politycznego.

W realistycznej interpretacji właściwości demokracji liberalnej, w kampaniach wyborczych obywatele głosują nad składem personalnym instytucji władzy i programami ugrupowań politycznych. Po akcie wyborczym w zasadzie kończy się ich rzeczywisty wpływ na podmioty władzy, a konwencjonalne formy partycypacji mają zwykle charakter fasadowy, „rocznicowy”, kontrolowany przez elitę władzy.

Realizowany jest zatem pośredni model demokracji, z pewnym „wkładem” instytucji demokracji partycypacyjnej – tych, które są bezpieczne dla stabilności systemu. Podmioty władzy akceptują pewien zakres partycypacji oddolnej, ale: 1. ograniczonej zazwyczaj do spraw lokalnych, 2. nie zapewniają wystarczających środków adekwatnych do realizacji projektowanych oddolnie celów, 3. proces tworzenia się oddolnych inicjatyw obywatelskich poddany jest zwykle szczegółowej kontroli instytucji państwowych.

Podobne cechy występują w innych formalnie demokratycznych strukturach – przykładem jest parlament, będący formalną instytucją emanacji woli suwerena. Instytucja ta podlega wyżej opisanym praktykom: wola lidera/liderów dominującej frakcji/koalicji politycznej, częstokroć przesądza o treściach decyzji – bez względu na stanowisko obywateli, opinii publicz-

¹¹ *Opinie o funkcjonowaniu demokracji w Polsce. Komunikat z badań*, Centrum Badań Opinii Społecznej, BS/20/2009, Warszawa, luty 2009.

nej, opozycji itd. – czego potwierdzeniem jest m.in. stosowanie mechanizmu dyscypliny partyjnej.

W rezultacie, system polityczny czy państwo, coraz częściej postrzegane są przez ludzi jako instytucje będące własnością elit i przeciwstawne „normalnemu” obywatelowi¹², a rządzenie jako proces, w którym dominują interesy elity politycznej, państwa (aparatu biurokratycznego) i silnych grup interesów. Mówiąc o rozwoju demokracji L. W. Zacher konstatuje, że „nie oznacza on oddania władzy w ręce obywateli, lecz w ręce tych czy innych elit politycznych („podsterowywanych” nierzadko przez biznes, media, obce państwa, korporacje ponadnarodowe). Owo zewnętrzne sterowanie nie musi być bezpośrednie (choć bywa), może odbywać się skutecznie przez stwarzanie warunków, przez zachęty, szantaże, korupcję, embarga, pomoc finansową, militarną, doradców itp.¹³” W konsekwencji, podmioty te rezerwują sobie prawo definiowania potrzeb i interesów obywateli, określają co jest dla nich właściwe (najnowszy przykład ACTA). Towarzyszą temu zazwyczaj formalne, nie mające większego merytorycznego znaczenia konsultacje społeczne, manipulowanie ich przebiegiem przez np. selekcję ich uczestników, krótkie okresy konsultacji, szybkie ścieżki legislacyjne. W sumie, mamy do czynienia z wieloma zjawiskami składającymi się na oligarchizację władzy, określaną przez W. Lamentowicza jako „proces przekształcania się grupy rządzącej w elitę zamykającą się przed nowymi ludźmi, izolującą się od reszty społeczeństwa i często alienującą się w takim stopniu, że traci zdolność dbania o interesy publiczne i dobro wspólne, zajmując się wyłącznie partycularnymi interesami grup najsilniejszych ekonomicznie i/lub dominujących kulturowo¹⁴.”

Takie instrumentalne traktowanie partycypacji wiąże się m.in. z socjopolitycznym aspektem kategorii „suwerena”. Jest to zazwyczaj wielomilionowa zbiorowość społeczna o pluralistycznym charakterze, złożona z wielu współpracujących i rywalizujących w różnych kwestiach jednostek, środowisk, grup, organizacji społecznych i politycznych, mających częściowo wspólne i częściowo odmienne orientacje ideowe i interesy – nie posiadająca zbyt wielu (poza aktem wyborczym oraz protestami) realnych możliwości skłaniania rządzących elit do respektowania ich najczęściej słabo skoordynowanych interesów. Kwestię możliwości sprawczych podmiotów współtworzących „suwerena” można sprowadzić do pytania o istnienie rozwiniętego i sprawnie funkcjonującego społeczeństwa obywatelskiego, co w przypadku nowopowstałych systemów demokratycznych jest raczej pytaniem

¹² Zob. A. Warchał, *Polska demokracja...*, cyt. wyd. s. 72-74.

¹³ L. W. Zacher, *Demokracja jako rozczarowanie i nadzieja – uwagi i refleksje wprowadzające*, [w:] *Transformacje demokracji. Doświadczenia, trendy, turbulencje, perspektywy*, (red.) L. W. Zacher, Warszawa 2011, s. 29.

¹⁴ W. Lamentowicz, *Paradoksy liberalnej demokracji*, [w:] *Transformacje...*, cyt. wyd., s. 56.

retorycznym. Stąd też mówienie o efektywnej mocy sprawczej „suwerena” i „obywateli” względem elit i instytucji władzy państwowej jest przeważnie swoistym zabiegiem idealizacyjnym.

Partycypacja polityczna obywateli, jako jeden z filarów demokracji, nie powinna być tylko mechanizmem sterowania aktywnością ludzi przez pragmatycznie zorientowane podmioty władzy. W przeciwnym razie narastają takie negatywne skutki, jak m.in. spadek zainteresowania sprawami publicznymi, malejący zakres i częstotliwość wyborczej i pozawyborczej aktywności obywateli, erozja sensu kategorii podmiotowości obywateli, wzrost poczucia braku wpływu na bieg spraw publicznych w mikro-, mezo- i makroskali, ucieczka od polityki, jako skutek walki o swój własny byt materialny pauperyzujących się, coraz liczniejszych segmentów poszczególnych społeczeństw.

Dotychczasowe uwagi o niektórych właściwościach systemów demokratycznych budują wrażenie, że stają się one hybrydami, w których normatywnie dominują instytucje demokracji, a niemałą część praktyki politycznej stanowią mechanizmy autokratyczne. Na ten drugi aspekt wskazywałyby:

- kurczący się demokratyzm w działaniach instytucji systemu demokratycznego, instrumentalizacja partycypacji, eskalacja negatywnej socjotechniki jako sposobu manipulatywnego traktowania obywateli, marketing polityki itp.,
- rosnąca rola instytucji, praktyk i skutków procesu globalizacji (w tym niekontrolowanych przez systemy narodowe rynków międzynarodowych, ponadnarodowych instytucji politycznych, ekonomicznych, finansowych, medialnych itp.).

W rezultacie, obywatele postrzegający nieefektywność tradycyjnej partycypacji, skłonni są sięgać do form niekonwencjonalnych, których przynajmniej część traktowana jest przez podmioty władzy w sposób podejrzliwy, represyjny itd.

Bez względu na normatywny zakres i formy partycypacji politycznej w danym systemie (pod tym względem system może być „superdemokratyczny”, „superpartycypacyjny”), postawić należy zatem pytanie o możliwości jej rozwijania tak, żeby powstrzymać i ograniczyć konsekwencje kryzysu demokracji związanego z jej niewystarczającą „partycypacyjnością”.

2. Problemy partycypacji politycznej

W postulatycznym ujęciu demokratyczny system opiera się na podziale i respektowaniu przez wspólnotę polityczną i poszczególne podmioty polityki wartości (zwłaszcza wolności i równości), reguł i norm określających sposoby zdobywania (rywalizacyjne, uczciwe wybory), sprawowania (praworządność, dobro wspólne) i tracenia (akceptacja wyniku wyborów) władzy. W empirycznym wymiarze demokratyczna polityka, w tym relacje

między podmiotami polityki, zawiera odnoszące się do regulacji wartości, potrzeb i interesów mechanizmy konsensusu i współpracy oraz sprzeczności i konfliktów. Walka podmiotów polityki przebiega – postulatycznie i w większości przypadków realnie – z wykluczeniem przemocy, co nie wyklucza ostrych, związanych z manipulacją i przymusem, metod tej walki. Procesy te mają miejsce w pluralistycznym społeczeństwie – zróżnicowanym i skonfliktowanym pod wieloma względami: dostępu do władzy i wpływu politycznego, dóbr materialnych, statusu społecznego oraz możliwości realizacji uznawanych wartości. Dynamika życia politycznego sprawia, że dochodzi do względnie regularnych alternacji władzy, zmienia się status podmiotów polityki, koncepcje i cele rozwoju społecznego, pojawiają się nowe prawa i instytucje, żaden podmiot nie posiada recepty na wyłącznie racjonalną politykę.

Truizmem jest, że demokracja nie gwarantuje wysokiej efektywności procesów sprawowania władzy, powszechnego dobrobytu, respektowania praworządności, oczekiwanej racjonalności procesu decyzyjnego itp. Jednakże – co podkreśla V. Bufacchi – „rezultaty demokratycznych procedur decyzyjnych są zawsze otwarte na naprawienie¹⁵.” Zatem demokracja jest systemem, który posiada wysoki potencjał samoregulacyjny i jest zdolny do przywracania i zwiększania racjonalności działań nie tylko przez podnoszenie efektywności instytucji władzy, ale i obecność obywatelskiej partycypacji.

Partycypacja polityczna oznacza „jednostkowe lub zbiorowe działania na narodowym lub lokalnym poziomie, które wspierają lub przeciwstawiają się strukturom państwa, jego władzom i/lub decyzjom dotyczącym dystrybucji dóbr publicznych¹⁶.” Jej pielęgnowanie i poszerzanie jest tym ważniejsze, że korzystnie wpływa nie tylko na rywalizację między podmiotami polityki¹⁷, ale i zwiększa liczbę partycypujących jednostek, grup i organizacji, poprawia artykulację i reprezentację ich interesów, ujawnia zróżnicowaną argumentację wariantów decyzyjnych, wymaga aktywnej obrony merytorycznych stanowisk poszczególnych podmiotów itp. Inaczej mówiąc, „demokracja jest tak zaprojektowana, by agregować indywidualne preferencje dotyczące życia publicznego w wiążące decyzje zbiorowe. Siłą rzeczy wymaga to aktywnego obywatelstwa, gdyż to właśnie przez artykulację interesów, przekaz informacji oraz deliberację preferencje publiczne mogą zostać

¹⁵ V. Bufacchi, *Sceptical Democracy*, “Politics”, 2001, vol. 21(1), s. 28.

¹⁶ P. J. Conge, *The Concept of Political Participation. Toward a Definition*, *Comparative Politics*, January 1988, vol. 20, no 2, p. 247.

¹⁷ V. Bufacchi, *Sceptical Democracy...*, s. 29.

zidentyfikowane, ukształtowane i przekształcone w decyzje zbiorowe uznawane za prawowite¹⁸.”

Zarysowane wyżej szanse partycypacyjnej efektywności systemu demokratycznego, w praktyce przełamywane są przez pewne niekorzystne bądź niejednoznacznie oceniane zjawiska. Poniżej lakonicznie przedstawię część takich zjawisk, a jednocześnie cząstkowych diagnoz, które po niezbędnym uzupełnieniu stanowiłyby podstawę formułowania strategii naprawczej demokracji:

- potrzeba legitymacji i stabilności systemu demokratycznego, przy negatywnym, „odrzucającym” wpływie na partycypacyjne motywy obywateli ostrej, bezpardonowej walki między podmiotami władzy i opozycji, wywołującej społeczną dezakceptację elit politycznych, łącznie z oskarżaniem ich o regramentację demokratycznej w założeniu polityki publicznej,
- centralizacja władzy, niezbędna zdaniem rządzących dla sprawnego funkcjonowania systemu społecznego, przy jej kwestionowaniu przez obywateli, jako bariery oddolnej partycypacji,
- silne tendencje polityzacji samorządu terytorialnego, znacząco pomniejszającej aktywność i możliwości sprawowania władzy lokalnej przez komitety obywatelskie i niezrzeszonych w partiach obywateli,
- formalne prawa i wolności obywatelskie, jako gwarancje równości obywateli, przy zjawisku społecznego i politycznego wykluczenia bądź ograniczenia możliwości partycypacji części obywateli (np. nietolerancja wobec mniejszości narodowościowych, seksualnych itd.),
- deklaratywna równość polityczna obywateli, przy faktycznej nierówności z powodu ich zróżnicowanego usytuowania w ekonomicznej, socjalnej i kulturowej strukturze społeczeństwa (wykształcenie, dostęp do pracy w warunkach strukturalnego bezrobocia, dochody, dostęp do ochrony zdrowia, dóbr kultury itd.) – znacząco wpływającego na poziom partycypacji politycznej: im wyższa, wielowymiarowo ujmowana, pozycja społeczna, tym większy poziom uczestnictwa,
- zmniejszanie się liczebności i aktywności członków partii politycznych, ich rosnącej niereprezentatywności, przyjęcia roli swoistej „maszynki wyborczej”, normatywnego charakteru demokracji wewnątrzpartyjnej, postępującej oligarchizacji władzy (nie bez przyczyny część partii określa się mianem partii wodzowskich),
- wysokie partycypacyjne wymagania systemu demokratycznego, przy jednoczesnej słabości procesów kształtowania przez elity i system edukacji uczestniczącej kultury politycznej społeczeństwa¹⁹,

¹⁸ R. J. Dalton, H-D. Klingemann, *Obywatele a zachowania polityczne*, [w:] *Zachowania polityczne*, (red.) R. J. Dalton, H.-D. Klingemann, Warszawa 2010, tom 1, s. 47.

- postulowana rola mediów, jako swoistych edukatorów demokratycznej partycypacji, przy rzeczywistej dysfunkcjonalności części tych mediów, rozpowszechniających treści negujące bezpośrednio lub pośrednio demokrację, jej poszczególne wartości, instytucje, procedury (m.in. brak krytycyzmu albo wręcz pozytywny stosunek niektórych polskich mediów do autorytarnych projektów „IV Rzeczypospolitej”, „urbanizacji” systemu węgierskiego, wysoka manipulatywność, werbalna agresja, nietolerancja wobec reprezentantów innych orientacji ideowo-politycznych)²⁰,
- potrzeba upowszechnienia i kultywowania demokratycznych wartości i wzorców zachowań politycznych, przy obecności w publicznej przestrzeni autorytarnych idei i działań części podmiotów polityki (np. nacjonalistów, neofaszyści, religijni i ideologiczni fundamentaliści),
- normatywnie gwarantowana podmiotowość polityczna obywateli, przy ich przedmiotowym, manipulacyjnym, „PR-owskim” traktowaniu w kampaniach wyborczych i procesach legislacyjnych,
- trudno rozstrzygalny problem partycypacyjnego potencjału – zwiększającego lub zmniejszającego jego poziom – większościowych i konsensualnych systemów politycznych oraz większościowych i proporcjonalnych systemów wyborczych²¹,
- ograniczona dostępność tradycyjnej formy głosowania wyborczego (np. według szacunków z 1990 roku, z powodu niepełnosprawności bądź wieku, ponad 3 mln polskich wyborców miało ograniczony bądź zablokowany dostęp do głosowania²²),
- napięcia i konflikty wywołane sprzecznością między unitarną formą państwa a ruchami i działaniami autonomizacyjnymi bądź separatystycznymi (np. Ruch Autonomii Śląska, Ruch Autonomii Zagłębia, Baskowie),
- deklarowana świeckość państwa, przy znaczącej, ale słabo uregulowanej normatywnie politycznej roli instytucji religijnych, z jednoczesnym nieszanowaniem przez nie demokratycznych wartości, procedur i instytucji, co negatywnie wpływa nie tylko na polaryzację świadomości politycznej, ale i przebieg części konfliktów politycznych (np. kościół rzymsko-katolicki w Polsce),

¹⁹ A. Wiktorska-Świąćka, *Poprawianie demokracji. Założenia współczesnych koncepcji kształcenia obywatelskiego*, [w:] *Transformacje demokracji...*, cyt. wyd., s. 194-211.

²⁰ Zob. T. Goban-Klas, *Jak wolne media psują demokrację*, [w:] *Transformacje demokracji...*, cyt. wyd., s. 289-297.

²¹ T. W. G. van der Meer, J. W. van Deth, P. L. H. Scheepers, *The Politicized Participant: Ideology and Political Action in 20 Democracies*, *Comparative Political Studies* 2009, 42, s. 1433-1436.

²² *Polityka* nr 38, z dn. 19.09.1990 r., s. 7.

- formalne uprawnienia obywateli w procesie sprawowania władzy wewnętrznej państwa, przy skutkach międzynarodowej integracji i globalizacji powodujących, że część krajowych procesów decyzyjnych jest poza realnym wpływem obywateli (jeśli nie przeciwstawią się im w postaci np. protestów).

Za każdym z powyższych problemów stoją różnorakie interpretacje ich przyczyn, skutków oraz propozycje ich rozwiązywania. Nie ulega jednak wątpliwości, że wyczerpuje się potencjał wielu konwencjonalnych form partycypacji. Niezbędne są zmiany, które zresztą zachodzą, aczkolwiek w niewystarczającym stopniu, dwiema drogami:

- w wyniku niezależnych od państwa oddolnych, obywatelskich aktywności, przyjmujących zwłaszcza niekonwencjonalne formy, oraz
- w wyniku partycypacyjnych działań legislacyjnych, organizacyjnych i materialnych instytucji władzy.

Przed rozważeniem możliwości powiększenia zakresu i form partycypacji politycznej, chciałbym poczynić kilka ogólnych uwag. Od kilkunastu lat badania nad partycypacją w „starych” demokracjach przynoszą względnie trwałe wyniki. Odsetek obywateli regularnie aktywnych politycznie lokuje się w granicach kilku – kilkunastu procent populacji, odsetek ludzi podejmujących nieregularną, zwłaszcza wyborczą i referendalną aktywność wynosi około 40-50%, pozostali to osoby z różnych powodów bierne, nader rzadko, okazjonalnie włączające się do polityki.

Po drugie, powyższy rozkład ma charakter obiektywny – większość ludzi nie lokuje swojej głównej życiowej aktywności w sferze polityki. Rozkład ten bywa naruszany przez szczególne, wynikające przede wszystkim z wysokiego pobudzenia emocjonalnego, przypadki erupcji partycypacji, np. skrajnie negatywne sytuacje kryzysowe w sferze ekonomicznej czy polityce międzynarodowej, afery z udziałem członków elity władzy, konkretne decyzje odczytywane jako groźne dla realizacji istotnych interesów obywateli itp. Aktywność ta, jakkolwiek może przybrać znaczące wymiary i wywołać poważne skutki, w większości przypadków podlega mechanizmowi samoerozji, dosyć szybko wyczerpując energię uczestników i nie powodując istotnych przekształceń w praktyce politycznej. Oczywiście, istnieją również przykłady wysokiej efektywności takiej partycypacji: długoletnia aktywność przeciwników wojny w Wietnamie jako ważny element wymuszający zmianę strategii USA, powiązana m.in. z „afery Rywina” marginalizacja SLD w wyniku klęski wyborczej w 2005 roku, mobilizacja wyborcza przeciwników partii Prawo i Sprawiedliwość w 2007 roku.

Po trzecie, w naprawianiu demokracji nie chodzi o spowodowanie – nierealistycznej przecież – „partycypacyjnej rewolucji” oznaczającej, że zdecydowana większość obywateli będzie w ciągły, systematyczny i niemal

codzienny sposób uczestniczyła w życiu politycznym. Główną kwestią jest to, w jaki sposób rosnącą negację empirycznego wymiaru demokracji można powstrzymać i zmniejszyć. Celowi temu służą, nie przesądzając stopnia determinacji podmiotów władzy i opozycji, następujące procesy:

- samonaprawcze działania elity politycznej i instytucji władzy, czyli poprawa wizerunku, sposobów i efektów funkcjonowania na każdym szczeblu systemu, przez zdefiniowanie i uprawianie polityki publicznej jako sfery kooperacji pozytywnej, dialogu, debaty, kompromisu itp. – w miejsce bezwzględnej walki, nieetyczności, partykularyzmów, manipulatywności, nienawiści, cynizmu itp.,
- edukacja obywatelska, propartykypacyjne regulacje normatywne oraz tworzenie atrakcyjnych warunków organizacyjno-materialnych po to, by – zwłaszcza na szczeblu regionalnym i lokalnym – wyzwolić większą aktywność w tworzeniu i funkcjonowaniu instytucji społeczeństwa obywatelskiego,
- oddolnie podejmowane, często żywiołowe, protestacyjne działania, tolerowane – nawet przy obecności incydentalnej przemocy, niepowodującej groźnych skutków – przez rządzących, tzn. słabo bądź w ogóle niekontrolowane i nierepresjonowane, jako uzupełnienie normatywnie określonej partycypacji,
- w polu partycypacji obiektywnie występują – jako „zło konieczne” i jednocześnie pewien „wentyl bezpieczeństwa” – protesty z zastosowaniem przemocy, jako wyraz naturalnie skumulowanych bądź intencjonalnie sterowanych frustracji społecznych, irracjonalnych motywów, antysystemowych strategii politycznych itp. W praktyce podmioty władzy nie tylko nie mają sprawnych instrumentów zablokowania tego rodzaju działań (można jedynie próbować je ograniczyć), ale i ich ocena, w zależności od przyjętych kryteriów aksjologicznych, prawnych, społecznych itd., nie jest także jednoznaczna. Otóż nie wszystkie akty oddolnej przemocy mają charakter antysystemowy – część z nich bywa zorientowana na powstrzymanie i wyeliminowanie negatywnych właściwości demokratycznej praktyki. Czy możliwa jest zatem jednoznaczna, nie pozostawiająca wątpliwości kwalifikacja protestów w tzw. sprawie ACTA, włącznie ze starciami z policją; starcie między uczestnikami pochodów skrajnej prawicy a ugrupowaniami antyfaszystowskimi w Niemczech; walki między uczestnikami marszów tolerancji i ich przeciwnikami; wystąpienie przeciwko patologicznym zjawiskom korupcyjnym w elicie władzy?

Przechodząc do sposobów rozwinięcia zakresu i form obywatelskiej partycypacji, skoncentruję się na czterech zagadnieniach: społeczeństwie obywatelskim, deliberacji, polityce protestów i demokracji elektronicznej.

A. Społeczeństwo obywatelskie

Jedną z przesłanek sprawności i legitymacji systemu demokratycznego jest obecność rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego. Spełnia ono wielorakie funkcje, m.in. „wspiera na różne sposoby pogłębianie się, konsolidację i podtrzymywanie demokracji. Uzupełnia rolę partii politycznych, stymulując partycypację i zwiększając polityczną skuteczność i umiejętności obywateli²³.” Ilościowa i jakościowa kondycja społeczeństwa obywatelskiego w poszczególnych – dojrzałych i nowopowstałych – systemach demokratycznych jest zróżnicowana.

Transformacja państw Europy Środkowo-Wschodniej nie przyniosła na tym polu znaczącego postępu. Przejście od autokratycznych do demokratycznych systemów inicjowane i realizowane było przez obywatelskie ruchy i organizacje. Jednakże w fazie konsolidacji instytucji demokratycznych, mimo gwałtownego ilościowego przyrostu organizacji obywatelskich, nie wystąpił jakościowy efekt w postaci ich politycznego upodmiotowienia, jako trwałych i znaczących uczestników procesów decyzyjnych, wykonawczych i kontrolnych na różnych szczeblach struktury państwa.

Oczywiście przyczyny tego stanu rzeczy nie sprowadzają się jedynie do braku wystarczającej woli instytucji władzy. Ważnym czynnikiem jest brak obywatelskich tradycji w postkomunistycznych społeczeństwach, a co za tym idzie – merytorycznych i praktycznych kompetencji wielu obywateli, których polityczna socjalizacja i partycypacja przebiegała w warunkach niedemokratycznych systemów. Wiele organizacji pozarządowych nie dysponuje profesjonalną wiedzą, doświadczeniem praktycznym i innymi zasobami, niezbędnymi do sprawnego działania. W rezultacie stają się petentami instytucji władzy, często lekceważących ich oczekiwania i żądania, narzucających im biurokratyczne, wysoce sformalizowane procedury dostępu do środków finansowych i ich rozliczania, wymagających prowadzenia specjalistycznej księgowości, „produkowania” dużej liczby dokumentów, stosujących częste kontrole itp.

Partycypacyjny dylemat polega tutaj na różnicy między formami partycypacji mieszczącymi się w tradycyjnie rozumianej polityce (gdzie główne podmioty to państwo, partie polityczne, zorganizowane grupy interesu będące w ścisłych związkach z aparatem państwowym i partyjnym), oraz w koncepcji nowej polityki, rozumianej jako aktywność obywateli w przestrzeni społecznej, politycznej, ekonomicznej i kulturowej, w której posiadają swoje specyficzne potrzeby i interesy osobiste, rodzinne, sąsiedzkie, zawodowe, rekreacyjne, ekologiczne itd., a które nie są w ogóle lub jedynie w granicznym stopniu realizowane przez podmioty państwowe.

²³ R. Hague, M. Harrop, S. Breslin, *Comparative government...*, s. 86.

Aktualne od początku transformacji systemowej postulaty budowy społeczeństwa obywatelskiego w części zostały zrealizowane: uchwalone zostały odpowiednie akty prawne (konstytucje, ustawy zwykłe); w krajowych budżetach określono środki finansowe dla organizacji pozarządowych oraz przyjęto procedury korzystania ze środków pozapaństwowych (np. fundusze Unii Europejskiej); określone zostały zasady współpracy administracji rządowej i samorządowej z organizacjami pozarządowymi.

Jednakże efektywność instytucji społeczeństwa obywatelskiego wymaga dalszych regulacji:

- przyjęcia norm prawnych określających zakres spraw publicznych, które obowiązkowo muszą być przedmiotem konsultacji i współpracy między instytucjami obywatelskimi i instytucjami władzy publicznej,
- określenia i egzekwowania sankcji za nieprzestrzeganie tych norm,
- zwiększenia pomocy materialnej (m.in. siedziby, wyposażenie w sprzęt biurowy, środki komunikacji),
- zwiększenia środków finansowych w systemie grantów oraz bezpośrednich dotacji,
- biorąc pod uwagę pozapolityczny charakter działań zdecydowanej większości organizacji pozarządowych, znikome kontakty z instytucjami władzy szczebla centralnego i regionalnego (przy większej ich częstotliwości na szczeblu lokalnym – w takie interakcje wchodzi ok. 25% organizacji pozarządowych²⁴), korzystne byłoby rozwinięcie i kompetencyjne wzmocnienie instytucji „izb” czy „parlamentów” organizacji pozarządowych, zwłaszcza na szczeblu regionalnym i lokalnym.

B. Polityka protestu

Polityka protestu została określona przez D. Ruchta jako „umyślne zastosowanie publicznych form protestu przez ugrupowania i organizacje (rzadziej przez pojedyncze osoby), którego celem jest wywarcie wpływu na decyzję lub proces polityczny, niosące w odczuciu protestujących negatywne konsekwencje dla siebie, innej grupy bądź całego społeczeństwa²⁵.” Jakkolwiek działania protestacyjne są stałym, historycznym elementem polityki (przykłady rewolucji, rebelii, terroryzmu), to w praktyce systemów demokratycznych przełomem są lata 60. XX wieku.

Kumulujące się stopniowo niezadowolenie, zwłaszcza wstępujących na arenę polityczną pokoleń niezadowolonych z praktyki tych systemów, doprowadziło do erupcji ruchów protestu społecznego. Protestacyjne, niekon-

²⁴ *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2006*, Autorzy: M. Gumkowska, J. Herbst, Warszawa 2006, s. 6-22, www.ngo.pl.

²⁵ D. Rucht, *Rosnące znaczenie polityki protestu*, [w:] *Zachowania polityczne*, (red.) R. J. Dalton, H-D. Klingemann, Warszawa 2010, tom II, s. 349.

wencjonalne formy partycypacji wiązały się z obywatelskim nieposłuszeństwem²⁶ jako sednem tzw. nowej polityki, ale objęły także stosowanie przemocy. Są to np. demonstracje, strajki polityczne i okupacyjne, blokady dróg, okupacje budynków, niszczenie obiektów publicznych, starcia z siłami porządkowymi, terroryzm, porwania osób publicznych itd.²⁷, m.in. w postaci antywojennych protestów w USA, ulicznych protestów przeciw skutkom kryzysu ekonomicznego w Grecji, „smoleńskich” protestów w Polsce, starć zwolenników i przeciwników marszów tolerancji, pochodów niepodległościowych.

Protestacyjna partycypacja stała się trwałym składnikiem systemów demokratycznych, będąc świadectwem kryzysu konwencjonalnego uczestnictwa, ideowo-politycznej polaryzacji części społeczeństwa, ale także oddolnej presji wymuszenia autentycznego udziału obywateli w życiu politycznym. W tym kontekście mieści się uwaga M. Kaase, że „obecnie akcje protestacyjne należą do stałego repertuaru działań politycznych niemal wszystkich części społeczeństwa (...). Mimo to protest wciąż pozostaje niezinstytucjonalizowaną, lecz akceptowaną formą zaangażowania politycznego (oczywiście tak długo, jak akcje protestacyjne przebiegają w pokojowy sposób)²⁸”, podtrzymując legitymację systemu demokratycznego.

Wyraźny wzrost protestacyjnego potencjału partycypacji, prowadzi do dwóch wniosków: z jednej strony optymistycznego, o ile dominować będą działania bez użycia przemocy, wymuszające i/lub wspomagające funkcjonalne przekształcenia systemu podejmowane przez rządzących – jako impulsy swoistego otrzeźwienia elit politycznych oraz instrumenty ograniczania oligarchizacji i biurokratyzacji rządu; z drugiej strony pesymistycznego, jeśli spełni się niebezpieczeństwo eskalacji żywiołowej i/lub zorganizowanej partycypacji ze sporadycznym bądź częstym użyciem przemocy, mającej dysfunkcyjny wobec systemu demokratycznego charakter, prowadzącej do przedłużenia jego nieefektywności bądź erozji.

Postulatem w tej sferze – poza upowszechnianiem negacji przemocy, jako niewłaściwej metody realizacji interesów i kultywowaniem wzorców współpracy – jest lepsze, niż do tej pory, unormowanie dwóch obszarów: a) warunków i procedur zgłaszania, uzyskiwania zgody, przeprowadzania publicznych protestów oraz egzekwowania odpowiedzialności organizatorów i uczestników za przebieg i skutki protestów, oraz b) sposoby ich kontrolowania oraz interweniowania przez siły porządkowe w przypadku działań niezgodnych z prawem.

²⁶ Zob. J. Garlicki, *Demokracja i integracja europejska*, Toruń 2005, s. 172-176.

²⁷ Zob. R. Hague, M. Harrop, S. Breslin, *Comparative government...*, s. 90; D. Mider, *Partycypacja polityczna w Internecie*, Warszawa 2008, Roz. 4.

²⁸ M. Kaase, *Perspektywy badań partycypacji politycznej*, [w:] *Zachowania polityczne...*, cyt. wyd., tom II, s. 379; zob. także: D. Rucht, *Rosnące znaczenie...*, cyt. wyd., s. 360.

C. Deliberacja

Tradycyjna demokracja jest płaszczyzną ujawniania i realizacji preferencji obywateli, często opartych na niedojrzałych sądach, charakteryzujących się „niewiedzą, krótkowzrocznością lub egoizmem”, przy dużym zakresie ich bierności politycznej, braku zainteresowania sprawami publicznymi itp., a sposobem poprawienia tego stanu rzeczy jest deliberacja, oznaczająca „świadomą debatę, publiczne rozumowanie i bezstronne dążenie do prawdy”²⁹. Deliberacja zwiększa poczucie wpływu politycznego obywateli i ich aktywność w procesach decyzyjnych. Chodzi więc o organizowanie publicznych debat i skłanianie ich uczestników do przemyślenia treści, uwarunkowań i konsekwencji projektowanych przez nich decyzji oraz poddaniu ich wszechstronnej, wieloetapowej analizie i argumentacji podczas publicznej debaty tak, by wypracować decyzje satysfakcjonujące jej uczestników³⁰. W takim ujęciu polityka stanowi „forum, czyli plac publicznych zebrań, gdzie poprzez czynną otwartość, dyskusję oraz intersubiektywny dialog między jednostkami dochodzi do realizacji dobra wspólnego”³¹.

Podstawowymi instytucjami deliberacji, proponowanymi, testowanymi bądź regularnie stosowanymi w systemach demokratycznych są m.in.: „zgromadzenia mieszkańców miast (...) obywatelskie ławy przysięgłych, „głosowania deliberatywne”, w ramach których losowo wybrana grupa osób, które nabywają szerszą wiedzę na temat danego zagadnienia, podejmuje decyzje, co należy zrobić”, „dzień deliberacji” oznaczający powszechne debaty poprzedzające wybory³²; sondaże deliberatywne, panele obywatelskie, „rozwój mechanizmów informacji zwrotnej od wyborców i komunikacji między obywatelami”³³; instytucje konsultacyjne – komisje dialogu społecznego, rady zatrudnienia, rady pożytku publicznego³⁴.

Oczywiście, stosowanie wspomnianych form deliberacji napotyka bariery mentalne, intelektualne, organizacyjne, finansowe, kwestionowana bywa ich efektywność³⁵, jednakże stanowią one ważną część zbioru antykryzysowych działań. Nie tylko bezpośrednio angażują obywateli w zbiorowe działania, ale i wymuszają wyższy, niż społeczna średnia, poziom rozumne-

²⁹ D. Held, *Modele demokracji*, Kraków 2010, s. 300-301.

³⁰ Zob. J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław 2009, s. 102.

³¹ F. Pierchalski, *Deliberacja po polsku – niedościgniony ideał czy rzeczywista praktyka?*, [w:] *Transformacje...*, cyt. wyd., s. 435.

³² I. Shapiro, *Stan teorii...*, cyt. wyd., s. 29, 33.

³³ D. Held, *Modele...*, cyt. wyd., s. 320-326.

³⁴ J. Sroka, *Wstęp do dyskusji nad instytucjami demokracji deliberacyjnej w polskim systemie politycznym*, [w:] *Studia z nauk społecznych i humanistycznych*, (red.) J. Juchnowski, W. S. Wolański, Wrocław 2008, s. 465-467.

³⁵ Zob. I. Shapiro, *Stan teorii...*, cyt. wyd., s. 30-65.

go (intelektualnego, nie zaś emocjonalnego) postrzegania i analizowania problemów społecznych w całej ich złożoności, by w rezultacie formułować wspólne i powszechnie akceptowane stanowiska. Kolejnym pożytkiem jest publiczna informacja o tematach, procedurach i skutkach zastosowania konkretnych form deliberacji, będąca jednocześnie lekcją i czynnikiem mobilizacji obywatelskiej aktywności w środowiskach społecznych, w których debaty miały miejsce.

Uwagi te mają postulatyczny charakter, a dotychczasowe polskie doświadczenia nie napawają optymizmem. F. Pierzchalski zauważa dwie negatywne okoliczności: nie powstała koncepcja zainstalowania deliberacyjnych metod w naszym systemie politycznym oraz nie rozwinęła się odpowiednia praktyka, czego przyczyną jest brak odpowiednich kompetencji i woli rządzących oraz rządzonych³⁶. Deliberacja jako taka nie wyprowadzi demokracji ze stanu kryzysu, jednakże jest dobrym sposobem rozwijania demokracji bezpośredniej, upodmiotowienia obywateli, kształtowania ich świadomości oraz uczenia dialogu i odpowiedzialności za sprawy publiczne.

D. Demokracja elektroniczna

Olbryzi potencjał partycypacyjny zawarty jest w przestrzeni stosowania technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Już kilkanaście lat temu L. K. Grossmann pisał o procesie kształtowania się Republiki Elektronicznej, którego technologiczną podstawą był – nie do przecenienia w rozwoju demokracji bezpośredniej – rozwój, masowa dostępność i współpraca takich urządzeń, jak telefon, telewizja i komputery³⁷. L. Porębski przez demokrację elektroniczną rozumie „intensywne i trwałe wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych jako środka realizacji podstawowych procesów i procedur demokratycznych”, wskazując trzy czynniki wpływające na obywatelską partycypację: rozszerzenie „dostępności informacji politycznych, a także sieciowe mobilizowanie do aktywności politycznej”, internetowe debaty i „wykorzystanie nowych technologii w realizacji kontaktów „obywatel – instytucje państwa” oraz „wszelkie próby wykorzystania sieci do przeprowadzenia procedur wyborczych”³⁸.

Wśród konkretnych form elektronicznej partycypacji testowanych bądź stosowanych w systemach demokratycznych znajdują się m.in.: prowadzenie interaktywnych kampanii politycznych w Internecie; elektroniczne głosowa-

³⁶ F. Pierzchalski, *Deliberacja po polsku...*, cyt. wyd., s. 447-448.

³⁷ L. K. Grossman, *Republika Elektroniczna*, [w:] Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki, wybór i opracowanie J. Szczupaczyński, Warszawa 1998, s. 285.

³⁸ L. Porębski, *Elektroniczna „Agora”? Nowe technologie informacyjne i komunikacyjne w procedurach demokracji bezpośredniej*, [w:] Stan i perspektywy demokracji..., cyt. wyd., s. 97-98.

nie w wyborach i referendach; głosowanie oraz przedstawianie opinii w różnych kwestiach przez SMS-y wysyłane z telefonów komórkowych; fora wymiany informacji i opinii obywateli w kwestiach publicznych; konsultacje społeczne; zbieranie głosów obywateli w sprawach rządowych, parlamentarnych itp. projektów legislacyjnych; interaktywne internetowe i telewizyjne debaty; fora deliberacyjne mające doprowadzić do sformułowania projektów decyzji; finansowe wspieranie inicjatyw obywatelskich, działań organizacji pozarządowych przez wpłaty internetowe; organizowanie, mobilizowanie zbiorowej aktywności obywateli, wspierającej bądź negującej zamiary i dokonania instytucji władzy (akcje poparcia, petycje, protesty, żądania wyegzekwowania odpowiedzialności rządzących); promowanie idei, osób i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesach wyborczych, zwłaszcza na szczeblu regionalnym i lokalnym; dostępne obywatelom internetowe bazy danych o pracach instytucji państwowych i samorządowych: celach, decyzjach, sposobach i skutkach ich realizacji (teksty ustaw i innych aktów prawnych, decyzje dotyczące spraw publicznych itd.); blokowanie stron internetowych instytucji władzy przez masowe wysyłanie maili; wezwania do bojkotu polityków, instytucji politycznych i ich poszczególnych decyzji; hakerskie ataki na internetowe bazy danych instytucji publicznych³⁹.

Elektroniczna partycypacja nie zastąpi głębokiej, wielostronnej i opartej na profesjonalnej wiedzy oraz rozległym doświadczeniu refleksji nad obiektywnymi uwarunkowaniami procesów rządzenia, złożonością problemów decyzyjnych, projektowaniem racjonalnych działań i strategii społecznych itp. Jednakże bez względu na ostrożny bądź niechętny stosunek części elity politycznej do tej innowacyjnej płaszczyzny partycypacji, jej rozwój ma charakter obiektywny, cywilizacyjny, i w niezbyt dużym stopniu zależy od systemu politycznego i jego instytucji. Rozwój i możliwości wpływania elektronicznej demokracji na rzeczywistość społeczno-polityczną mają oczywiście swoje pozytywne i negatywne strony⁴⁰. Nie tracąc z pola widzenia wielu zastrzeżeń, demokratyczne systemy polityczne nie stoją przed alternatywą, lecz przed koniecznością rozumnej absorpcji elektronicznych form partycypacji politycznej, przez funkcjonalną regulację normatywną tego, co już jest obecne w praktyce politycznej, niezależnie od woli instytucji władzy. Puentą niech będzie sformułowana w kontekście społeczeństwa sieciowego uwaga M. Castellsa: „kimkolwiek są aktorzy polityczni i jakiegokolwiek mają orientacje, funkcjonują w grze o władzę dzięki i przez media, w całej różnorodności coraz bardziej zróżnicowanego systemu medialnego,

³⁹ Zob. więcej: D. Mider, *Partycypacja...*, cyt. wyd., roz. 5, 6.

⁴⁰ Zob. L. K. Grossman, *Republika Elektroniczna...*, cyt. wyd., s. 288-291; D. Kotowicz, *Internet – szanse i zagrożenia dla demokracji*, [w:] *Społeczna przestrzeń Internetu*, (red.) D. Batorski, M. Marody, A. Nowak, Warszawa 2006, s. 283-305; D. Mider, *Partycypacja...*, cyt. wyd., Roz. 7.

obejmującego sieci komunikacji zapośredniczonej komputerowo. Fakt, że polityka musi być formułowana w języku elektronicznych mediów, ma znaczące konsekwencje dla własności, organizacji i celów politycznych procesów, politycznych aktorów i politycznych instytucji⁴¹.”

Oczywiście, proces kształtowania się elektronicznej demokracji nie odkrył przed nami wielu możliwych w przyszłości sposobów wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę zakres i potencjał innowacyjności tej sfery, można się spodziewać znaczących zmian w uczestnictwie politycznym.

Zakończenie

Uwzględniając różne cechy współczesnych systemów demokratycznych i ich konkretno-historyczne uwarunkowania, nie można arbitralnie przesądzić o konieczności aplikacji konkretnych form partycypacji. Część tych form aplikuje się sama w drodze obywatelskich, oddolnych interwencji partycypacyjnych o pozytywnym i – częściej – negatywnym wobec rządzących, protestacyjnym charakterze. Inne są wprowadzane przez instytucje władzy. Bez wątplenia, projekcja pożądanego modelu i praktycznych rozwiązań w zakresie partycypacji w danym systemie, nie może opierać się jedynie na przesłankach aksjologiczno-normatywnych. Muszą być wzięte pod uwagę empiryczne, przeszłe i aktualne, właściwości i uwarunkowania systemu, wola rządzących, wyjściowy poziom zainteresowań i aktywności politycznej obywateli, akceptacji bądź odrzucenia przez nich partycypacyjnych, m.in. elektronicznych, innowacji. Jest to zadanie wymagające rozwagi – w praktyce politycznej istnieją przykłady niespełnionych nadziei czy negatywnych skutków mechanicznie realizowanych projektów przekształceń różnych aspektów życia społecznego.

Szanse rozwoju uczestnictwa politycznego jako jednego z procesów naprawy demokracji, są zatem funkcją dotychczasowej konstrukcji, funkcjonowania i percepcji partycypacyjnych potrzeb danego systemu politycznego oraz kierunków i skuteczności wpływu obywateli i instytucji społeczeństwa obywatelskiego, żądających partycypacyjnych innowacji.

Bibliografia

- Blaug R., *Engineering Democracy*, Political Studies, 2002, vol. 50.
Bufacchi V., *Sceptical Democracy*, Politics, 2001, vol. 21(1).
Castells M., *Spoleczeństwo sieci*, Warszawa 2008.
Conge P. J., *The Concept of Political Participation. Toward a Definition*, Comparative Politics, January 1988, vol. 20, no 27.

⁴¹ M. Castells, *Spoleczeństwo sieci*, Warszawa 2008, s. 473.

- Dalton R. J., Klingemann H-D., *Obywatele a zachowania polityczne*, [w:] *Zachowania polityczne*, (red.) R. J. Dalton, H-D. Klingemann, Warszawa 2010, tom 1.
- Garlicki J., *Demokracja i integracja europejska*, Toruń 2005.
- Goban-Klas T., *Jak wolne media psują demokrację*, [w:] *Transformacje demokracji. Doświadczenia, trendy, turbulencje, perspektywy*, (red.) L. W. Zacher, Warszawa 2011.
- Grossman L. K., *Republika Elektroniczna*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki, Wybór i opracowanie*, J. Szczupaczyński, Warszawa 1998.
- Gutman A., *Demokracja*, [w:] *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, (red.) R. E. Doodin i F. Pettit, Warszawa 2002.
- Hague R., Harrop M., Breslin S., *Comparative government and politics. An introduction*, Basingstoke 1998.
- Kaase M., *Perspektywy badań partycypacji politycznej*, [w:] *Zachowania polityczne*, (red.) R. J. Dalton, H-D. Klingemann, Warszawa 2010, tom II.
- Kotowicz D., *Internet – szanse i zagrożenia dla demokracji*, [w:] *Spółeczna przestrzeń Internetu*, (red.) D. Batorski, M. Marody, A. Nowak, Warszawa 2006.
- Lamentowicz W., *Paradoksy liberalnej demokracji*, [w:] *Transformacje demokracji. Doświadczenia, trendy, turbulencje, perspektywy*, (red.) L. W. Zacher, Warszawa 2011.
- van der Meer T. W. G., van Deth J. W., Scheepers P. L. H., *The Politicized Participant: Ideology and Political Action in 20 Democracies*, *Comparative Political Studies* 2009, 42.
- Mider D., *Partycypacja polityczna w Internecie*, Warszawa 2008.
- Offe C., Preuss U., *Democratic institutions and moral resources*, [w:] *Political Theory Today*, (red.) D. Held, Cambridge 1991.
- Opinie o funkcjonowaniu demokracji w Polsce. Komunikat z badań*, Centrum Badania Opinii Społecznej, BS/20/2009, Warszawa, luty 2009.
- Pierzchalski F., *Deliberacja po polsku – niedościgniony ideał czy rzeczywista praktyka?*, [w:] *Transformacje demokracji. Doświadczenia, trendy, turbulencje, perspektywy*, (red.) L. W. Zacher, Warszawa 2011.
- Polityka* nr 38, z dn. 19.09.1990 r.
- Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2006*. Autorzy: M. Gumkowska, J. Herbst, Warszawa 2006, www.ngo.pl.
- Porębski L., *Elektroniczna „Agora”? Nowe technologie informacyjne i komunikacyjne w procedurach demokracji bezpośredniej*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, (red.) M. Marczevska-Rytko, Lublin 2011.
- Rucht D., *Rosnące znaczenie polityki protestu*, [w:] *Zachowania polityczne*, (red.) R. J. Dalton, H-D. Klingemann, Warszawa 2010, tom II.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1994.
- Schumpeter J., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995.
- Shapiro J., *Stan teorii demokracji*, Warszawa 2006.
- Sroka J., *Wstęp do dyskusji nad instytucjami demokracji deliberacyjnej w polskim systemie politycznym*, [w:] *Studia z nauk społecznych i humanistycznych*, (red.) J. Juchnowski, W. S. Wolański, Wrocław 2008.
- Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław 2009.

- Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, (red.) M. Marczevska-Rytko, Lublin 2011.
- Thomasson J., *Wartości demokratyczne*, [w:] *Zachowania polityczne*, (red.) R. J. Dalton, H-D. Kligemann, Warszawa 2010, tom 1.
- Warchał A., *Polska demokracja a zmiany systemowe po 1989 roku. Zarys ontologiczny*, [w:] *Transformacja polska – oczekiwania i rzeczywistość*, (red.) J. Dzwonczyk, J. Kornaś, Kraków 2011.
- Warren M. E., *What Can Democratic Participation Mean Today?*, *Political Theory*, vol. 30, No. 5, Oct., 2002.
- Wiktorska-Święcka A., *Poprawianie demokracji. Założenia współczesnych koncepcji kształcenia obywatelskiego*, [w:] *Transformacje demokracji. Doświadczenia, trendy, turbulencje, perspektywy*, (red.) L. W. Zacher, Warszawa 2011.
- Zacher L. W., *Demokracja jako rozczarowanie i nadzieja – uwagi i refleksje wprowadzające*, [w:] *Transformacje demokracji. Doświadczenia, trendy, turbulencje, perspektywy*, (red.) L. W. Zacher, Warszawa 2011.

SUMMARY

Political Participation in the Democratic System – Basic Problems

The article concerns participational features of democratic system in the context of the crisis of democracy. Argument concentrates on two general questions connected with weakness of democratic participation and the ways of increasing the quality of citizens participation.

Firstly, those are participational consequences of indirect democracy, among others:

- Participation in elections as a dominating form of the political activity of citizens,
- Restrictions of political subjectivity of the people, including decisive and control competences towards the institutions of the state,
- Domination of the political elites in the democratic system,
- Negative opinions of citizens about the empirical dimension of the liberal democracy, affecting the level of their political participation in the political system,
- Increase of the unconventional participation of protest nature, including application of violence.

Secondly, it is about the ways of improving the forms and the range of democratic participation. After presenting wide list of the problems – barriers of such a participation – Author presents some areas of desired actions:

- Development of the civil society,
- Regulations concerning forms of politics of protest,
- Application of various forms of deliberation,
- Introduction of the forms of electronic participation.

Wyalienowana klasa. Sektor małej i średniej przedsiębiorczości w III Rzeczypospolitej

Przedmiotem artykułu są wybrane wyniki reprezentatywnych badań prywatnych przedsiębiorców z sektora MŚP (małej i średniej przedsiębiorczości) „Polacy-przedsiębiorcy 2011”¹. Podstawowe pytanie badawcze dotyczy dziedzictwa autorytarnego socjalizmu² w aktualnych postawach przedsiębiorców. Analizie będą poddane wzory przedsiębiorczości, klasowe wymiary środowiska przedsiębiorców, postawy wobec demokracji i komponenty kapitału społecznego. Jak pokażemy, dziedzictwo to wyraża się niskim poziomem zaufania do instytucji i ról publicznych, niskim poziomem uczestnictwa w organizacjach, niskim poziomem uogólnionego zaufania. Ma ono także przełożenie na ład gospodarczy, bowiem utrudnia zawiązywanie sieci przedsiębiorstw.

Poczucie wyobcowania jest dziedzictwem wzorów wartości i postaw z epoki autorytarnego socjalizmu. Nie znaczy, że nie może mieć ono bardziej odległej genezy³, niemniej socjalizm utrwalił je i wzmocnił, tak jak według Janusza Hryniewicza, utrwalił i wzmocnił „kulturę folwarczną” w polskich stosunkach przemysłowych.

Na wstępie odwołam się do dwóch obserwacji. Pierwsza miała miejsce w trakcie badań robotników w latach 1989-1994, druga podczas omawia-

¹ Badania Katedry Socjologii Ekonomicznej SGH, finansowane ze środków Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”. Zespół: Jerzy Bartkowski, Jan Czarzasty, Wiesława Dąbała, Juliusz Gardawski, Czesława Kliszko, Jacek Męcina, Małgorzata Starczewska-Krzysztozek. Badania były realizowane w terenie w okresie od września 2010 do kwietnia 2011 przez CBOS. Losowano i dobierano przedsiębiorstwa, zaś respondentami byli właściciele lub współwłaściciele tych przedsiębiorstw (N = 609). Reprezentacja ogólnopolska, próba losowo-kwotowa (trudności z przeprowadzeniem badań losowych zmusiły do przejścia na próbę kwotową po zrealizowaniu 24% założonych wywiadów). Próba jest reprezentatywna dla ogółu przedsiębiorstw z sektora małego (10-49) i średniego (50-249). W badanej próbie znalazła się pewna liczba przedsiębiorstw, które w czasie prowadzenia badań miały mniej niż 10-ciu pracowników (8-9-ciu). Były to przedsiębiorstwa losowane z REGON, które były zarejestrowane jako zatrudniające 10 i więcej pracowników.

² Termin „autorytarny socjalizm” lepiej oddaje, w moim przekonaniu, ład, który w Polsce istniał od połowy lat 50. do 1989 roku. „Socjalizm państwowy” i „realny socjalizm” a nawet „socjalizm biurokratyczny” nie akcentują lub nie akcentują w dostatecznym stopniu władzy dyktatorskiej, sprawowanej przez wąską elitę PZPR.

³ K. Wyka, *Życie na niby. Pamiętnik po klęsce*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1984.

nych tu badań środowiska przedsiębiorców. Stałym wątkiem w rozmowach z robotnikami było ich poczucie społecznego „porzucenia”. Słyszeliśmy od wielu: *jesteśmy teraz zostawieni sami sobie, nie mamy się do kogo zwrócić*. Te wypowiedzi spowodowały, że pisaliśmy wówczas o „porzuconej klasie” – „porzuconej” właśnie, a nie „wykluczonej”. W ocenach naszych ówczesnych respondentów beneficjentami transformacji byli członkowie nowej klasy średniej, nowi polscy kapitaliści. Oni będą „wygranymi”, robotnicy – „przegranymi”. Przy tym stosunek robotników do gospodarki rynkowej był wprawdzie ambiwalentny lecz raczej przyzwalający niż kontestujący. Gdyby zredukować te poglądy do uproszczonej formy to brzmiałaby ona „kapitalizm tak, kapitaliści nie”. Pozytywnie oceniano konkurencję i rynek, rozumiano, że gospodarka socjalistyczna to przeszłość. Stąd płynął wniosek, że powinna powstawać polska gospodarka kapitalistyczna, jednak sama postać kapitalisty wywoływała dysonans – z jednej strony powinien być, z drugiej jednak, skąd miałby taki nowy kapitalista wziąć kapitał? Odpowiedź standardowa – z kradzieży. Nasi respondenci uważali, że w krótkim okresie, który upłynął od zmiany ustroju uczciwego sposobu na zdobycie kapitału nie było⁴.

W badaniach jakościowych prowadzonych w ramach projektu „Polacy-przedsiębiorcy 2011”, spotykaliśmy się ze zdaniem o podobnym tonie do tego, który słyszeliśmy kilkanaście lat wcześniej od robotników: *władza nie liczy się z nami, nasze interesy są pomijane, jesteśmy wyzyskiwani przez państwo marnotrawiące nasze pieniądze*. Powszechne były wypowiedzi, że politycy wrażliwi są wyłącznie na interesy wielkich grup pracowniczych. Przedsiębiorcy byli zorientowani zdecydowanie demokratycznie, mieli poczucie, że Polska jest krajem demokratycznym, lecz jednocześnie traktowali parlament i rząd jako instytucje obce, niegodne zaufania. Stawiamy tezę, że jedną z przyczyn poczucia wyobcowania klasy przedsiębiorców były postawy ukształtowane w czasach autorytarnego socjalizmu.

Spółeczna geneza klasy polskich przedsiębiorców-pracodawców

Polscy przedsiębiorcy byli i są przedmiotem wielu badań, nie doczekali się jednak dzieła porównywalnego z książkami o „społecznej genealogii” inteligencji polskiej Józefa Chałasińskiego. Badania „Polacy-przedsiębiorcy 2011” nie wypełnią tego zadania, mogą być jednak kolejnym przyczynkiem tematu. Analiza społecznej genezy jest przedmiotem realizowanego aktualnie jakościowego modułu badań (prowadzone są pogłębione wywiady z celowo dobranymi przedsiębiorcami).

⁴ Przykładowo: I. Reszke, *Stereotypy prywatnych przedsiębiorców w Polsce*, IFiS PAN, Warszawa 1998; B. Glinka, *Kulturowe uwarunkowania przedsiębiorczości w Polsce*, PWE, Warszawa 2008.

Środowisko przedsiębiorców przeszło od przełomu antystalinowskiego w połowie lat 50. do 1989 roku cztery okresy: pierwszy to półtorej dekady rządów Władysława Gomułki (1956-1970), drugi to dekada rządów Edwarda Gierka (1970-1980), trzeci to lata 1980-1988 (czas pierwszej „Solidarności”, stanu wojennego i lat późniejszych) i ostatni, najkrótszy, to czas wprowadzania ładu, łączącego autorytaryzm z rynkiem (1988-1989). Autorytarny socjalizm wpływał na postawy ogółu obywateli, miał też specyficzny edukacyjny wpływ na postawy prywatnych przedsiębiorców.

W okresie rządów Gomułki i Gierka drzwi do prywatnej przedsiębiorczości nie zostały otwarte, były jednak coraz szerzej uchylane. Charakter tego okresu był determinowany przez zgodę Gomułki na odtworzenie drobnotowarowych gospodarstw chłopskich, rozwój rzemiosła cechowego i rozszerzenie zakresu innych form „prywatnej inicjatywy”. Było tak zwłaszcza w pierwszych dwóch latach jego rządów. Z danych zgromadzonych przez Antoniego Rajkiewicza wynikało, że przed okresem stalinowskim, w 1947 roku, w sektorze prywatnym pracowało ogółem (wraz z właścicielami) 1 050 tysięcy osób, w 1955 roku już tylko 250 tysięcy. W okresie gomułkowskim liczba ustabilizowała się na poziomie ok. 400 tys. Prywatne przedsiębiorstwa były małe; liczba oficjalnie pracujących właścicieli i członków ich rodzin przewyższała nieco oficjalną liczbę pracowników najemnych, zatrudnianych w sektorze prywatnym⁵.

Z materiałów, które zespół katedry Socjologii SGH zabrał w trakcie badań „Polacy-przedsiębiorcy 2011”, a także podczas realizacji badań sektora prywatnego w latach 1999-2000, odtworzono sylwetki operatywnych prywatnych przedsiębiorców z okresu polskiego stalinizmu. Pochodzili ze środowiska rzemieślniczo-kupieckiego i wzory działania wynieśli z domów. Umieli skutecznie przekupywać urzędników lokalnej administracji, ukrywać swoje rzeczywiste dochody i zachować w skrajnie nieprzyjaznych warunkach własne mikrofirmy. Po 1955 roku do tej grupy dołączyła grupa rzemieślników „powracających”, którzy musieli zrezygnować z działalności w latach 1948-49 a po 1955 roku ponownie podjęli rolę samodzielnych przedsiębiorców oraz grupa ludzi nowych, którzy nie byli rzemieślnikami-usługodawcami lecz zajmowali się produkcją galanterii plastikowej, drobnych elementów samochodowych, pocztówek dźwiękowych itp. Utrzymanie się w sektorze prywatnym w latach 50. i 60. wymagało mimikry i umiejętności przekupywania lokalnej administracji.

W zebranych materiale rysował się obraz dwoisty: z jednej strony przedsiębiorca prywatny uzyskiwał szansę stabilizacji, z drugiej jednak ceną tej stabilizacji było uczestniczenie w procedurach korupcyjnych, podejmo-

⁵ A. Rajkiewicz, *Zatrudnienie w Polsce Ludowej w latach 1950-1970. Dynamika i struktura*, KiW, Warszawa 1965, s. 105.

wanie działań będących zaprzeczeniem etosu uczciwego rzemieślnika, „rzemieślnika przedwojennego”⁶. W wywiadach najczęściej mówiono o łapówkach za surowce i o „rewanżowaniu się” urzędnikom bezpłatnym świadczeniem usług. Praktyka „kombinowania”, upowszechniona w czasach okupacji⁷, zostały utrwalona.

Okres Gierka był ważny dla późniejszego rozwoju prywatnej przedsiębiorczości nie tylko i nie tyle ze względu na ułatwienia w podejmowaniu prywatnej działalności gospodarczej, ile ze względu na stworzenie przez jego ekipę możliwości uprawiania na dużą skalę „turystyki handlowej”. Wpływała ona na postawy Polaków, wzmacniała indywidualną zaradność, umiejętność prowadzenia handlu, gotowość podejmowania ryzyka, skłonność łamania prawa gospodarczego. Gdy pod koniec epoki Gomułki na zachód wyjeżdżało ok. 100 tys. osób rocznie, to w 1972 roku wyjechało ok. 200 tys. a pod koniec lat 70. wyjeżdżało już ok. 600 tys. rocznie⁸. Motyw turystyki handlowej wracał w rozmowach z przedsiębiorcami młodszego pokolenia przedsiębiorców równie często jak nostalgia rzemieślników zrzeszonych w socjalistycznych cechach za gospodarką niedoborów.

Henryk Domański zwracał uwagę na paradoksy sytuacji przedsiębiorców prywatnych: „w gospodarce podzielonej na monopole, zadekretowane przez państwo dla poszczególnych gałęzi i branż, sektor prywatny posiadał również swój monopol. Był to monopol na świadczenie usług dla ludności, których nie były w stanie zagwarantować przedsiębiorstwa uspołecznione⁹.” Gospodarka niedoboru tworzyła luki rynkowe, których wypełnienie pozostawiano prywatnym wytwórcom. Kolejnym paradoksem było, że w gospodarce niedoboru firmy prywatne, mimo iż przestarzałe technologicznie, dawały niewspółmiernie wysokie dochody, właściciele mogli także dobrze opłacać swoich pracowników: „zbiorowość przez cały czas zagrożona w podstawach swojego bytu przez panującą ideologię i system polityczny była – średnio rzecz biorąc – najlepiej sytuowanym materialnie segmentem struktury społecznej w Polsce¹⁰.”

⁶ Jeden z członków zespołu badawczego bada społeczną genezę przedsiębiorców i prowadzi wywiady z celowo dobraćymi respondentami. Zbierany materiał nie da podstaw do opracowania statystyki.

⁷ K. Wyka, dz. cyt.

⁸ D. Stola, *Kraj bez wyjścia? Migracje z Polski 1949-1989*, ISP PAN, Warszawa 2010, s. 486-487. Za: A. Friszke, *Czas KOR-u. Jacek Kuroń a geneza Solidarności*, Znak i ISP PAN, Kraków 2011, s. 10.

⁹ H. Domański, *Spółeczeństwo klasy średniej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1994, s. 194.

¹⁰ H. Domański, *Rekompozycja stratyfikacji społecznej i reorientacja wartości*, [w:] A. Sułek i J. Styk (red.), *Ludzie i instytucje. Stawanie się ładu społecznego. Pamiętnik IX Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1995, s. 377.

Rozwój prywatnej przedsiębiorczości uległ przyspieszeniu w rezultacie działalności rządów Messnera i Rakowskiego. Między latami 1980 a 1990, w warunkach panującej depresji, nierolniczy sektor prywatny był jedynym, w którym zatrudnienie wzrastało o 11,1% rocznie¹¹. W ciągu pięciu pierwszych lat (1981-1986) liczba firm prywatnych wzrosła z 357 tys. do 500 tys. a zatrudnienie w nich z 654 tys. do 1 036 tys. (Rocznik Statystyczny GUS 1987: 407). W ciągu ostatnich dziesięciu miesięcy autorytarnego socjalizmu (1988/1989), w warunkach wytyczonych przez ustawy Rakowskiego, powstało 126 tys. nowych przedsiębiorstw prywatnych¹². Bezpośrednio przed zmianą ustroju działało w Polsce poza rolnictwem ponad 700 tys. zarejestrowanych przedsiębiorstw prywatnych, które zatrudniały ponad milion dwieście tysięcy pracowników. W badaniach „Polacy-przedsiębiorcy 2011” 18% przedsiębiorstw prywatnych było założonych przed zmianą systemu, z tego połowa powstała w 3 ostatnich latach autorytarnego socjalizmu. Wskaźnikiem stopnia rozszerzenia się zasięgu warstwy prywatnych przedsiębiorców w latach 80. mogą być dane przytoczone przez Henryka Domańskiego. Z badań przeprowadzonych w 1993 roku wynikało, że w trzy lata po transformacji ustrojowej jedna trzecia prywatnych przedsiębiorców zatrudniających pracowników to osoby, które działały w prywatnym biznesie już w 1988 roku¹³.

Po załamaniu się polskiego autorytaryzmu osiągnięcia Mieczysława Rakowskiego w stymulowaniu rozwoju prywatnej przedsiębiorczości zblakły, historia przyspieszyła bieg i zmieniły się proporcje w ocenach. Trzeba jednak pamiętać, że koniec lat 80. to czas nowego, w znaczeniu logiki gospodarczej, rozdziału w historii polskiego autorytarnego socjalizmu, a także osobny rozdział w historii prywatnej przedsiębiorczości. Rozpoczął się wówczas proces przechodzenia do sektora prywatnego osób pełniących funkcje zarządcze w gospodarce socjalistycznej i przenoszenia do sektora prywatnego specyficznej kultury ekonomicznej ukształtowanej w socjalistycznym przemyśle. Ta nowa grupa stworzyła w ciągu dekady lat 90. prywatne przedsiębiorstwa o skali średniej i większej, podczas gdy zarówno przedstawiciele dawnej prywatnej inicjatywy pozostali w większości w sektorze mikrofirm rzemieślniczych (do 9 zatrudnionych).

¹¹ M. Breitkopf, M. Górski, D. Jaszczyński, *Prywatyzacja w Polsce*, Fundacja im. F. Eberta w Polsce, Warszawa 1991, s. 18-28.

¹² M. F. Rakowski, *Jak to się stało*, BGW, Warszawa 1991 s. 158.

¹³ H. Domański, *Na progu konwergencji. Stratyfikacja społeczna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1996, s. 210.

Ścieżki rekrutacji do klasy przedsiębiorców w okresie transformacji

Liczne badania były poświęcone formowaniu się polskiej klasy przedsiębiorców-pracodawców w pierwszym okresie transformacji (1989-1993). Większość analiz (choć nie wszystkie) potwierdzały znane obserwacje Eyala, Szelényi'ego i Townsley¹⁴ o wiedzy jako kluczowym zasobie – sama pozycja w dawnej klasie politycznej nie wystarczała.

Włodzimierz Wesołowski wyodrębnił w połowie lat 90. pięć grup społecznych i rodzajów zasobów, przy wykorzystaniu których „rodził się polski kapitalizm”. Dwie z nich odnosiły się do byłej warstwy menedżerskiej: nomenklaturowa przeszłość, która należy do „pozycyjnych” („warstwowych”) zasobów oraz pełnienie funkcji ekspertów i wysokich urzędników w administracji państwowej. Pozostałe to ustanawianie firm na podstawie myśli wynalazczej, rozwijanie mikrofirm handlowych w duże przedsiębiorstwa i „umiejętne inwestowanie” pieniędzy zarobionych za granicą¹⁵.

W latach 1993-2004 Elizabeth Osborn i Kazimierz M. Słomczyński badali formowanie się klasy przedsiębiorców w Polsce. Brali pod uwagę przedsiębiorców małych (zatrudniających nie więcej niż 50 osób). Wyodrębnili cechy, których posiadanie w czasach pracy w sektorze państwowym wpływały na późniejsze podejmowanie roli prywatnego przedsiębiorcy (regresja logistyczna pozwoliła ustalić, które cechy zwiększały i w jakim stopniu szanse stania się prywatnym przedsiębiorcą)¹⁶. Przede wszystkim było zajmowanie pozycji menedżerskich lub praca na stanowiskach wymagających kwalifikacji eksperckich. Respondenci o takich cechach „mieli ponad trzykrotnie większe szanse na otwarcie własnego biznesu niż respondenci pozbawieni takich doświadczeń¹⁷.”

Henryk Domański opisywał proces wymiany elit i przeistaczania się socjalistycznej nomenklatury we właścicieli. Pisał w tym kontekście, po pierwsze, o konwersji kapitału politycznego w ekonomiczny (zamiany prerogatyw władzy na własność firmy) a po drugie, o transferze wiedzy i kwalifikacji z sektora państwowego do prywatnego (specyficzne kwalifikacje

¹⁴ G. Eyal, I. Szelényi, E. Townsley, *Making Capitalism Without Capitalists. Class Formation and Elite Struggles in Post-Communist Central Europe*, Verso, London, New York 1998.

¹⁵ W. Wesołowski, *Procesy klasotwórcze w teoretycznej perspektywie*, [w:] A. Sułek i J. Styk (red.), *Ludzie i instytucje. Stawanie się ładu społecznego. Pamiętnik IX Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1995, s. 309.

¹⁶ E. Osborn, K. M. Słomczyński, *Przedsiębiorcy. Determinanty zakładania własnej firmy*, [w:] K. M. Słomczyński (red.), *Kariera i sukces. Analizy socjologiczne*, Uniwersytet Zielonogórski, IFiS PAN, Zielona Góra – Warszawa 2007.

¹⁷ Tamże, s. 74.

menedżerskie jako ważny atut, ułatwiający decyzję o rozpoczęciu działalności na własny rachunek)¹⁸.

Badania przedsiębiorstw prywatnych (15-250 zatrudnionych), prowadzone w ramach Katedry Socjologii SGH w 1999 roku dowodziły, że prywatni pracodawcy większych przedsiębiorstw często wywodzili się z nomenklatury gospodarczej. 62,5% właścicieli pełniło w przeszłości funkcje kierownicze i dyrektorskie w przedsiębiorstwach państwowych (80% pracowało w tych przedsiębiorstwach) zaś 33,8% deklaroowało, że należeli do PZPR¹⁹. Byli to przy tym głównie inżynierowie z wyższym wykształceniem.

Potwierdzenie tezy o nomenklaturowej genezie prywatnego biznesu, połączonej z wyższym wykształceniem, znalazło się w wielu badaniach, m.in. Jacka Wasilewskiego z 1993 roku. Okazało się, że 24,4% byłych członków nomenklatury (osób, które w 1989 roku zajmowały stanowiska znajdujące się na liście centralnej nomenklatury) stało się prywatnymi przedsiębiorcami. Autor pisał, że „żadna inna kategoria społeczna poza nomenklaturą nie wprowadziła aż jednej czwartej swych przedstawicieli na porównywalne pozycje w sektorze prywatnym²⁰.”

Na podstawie wywiadów, obserwacji i badań socjologicznych (w tym także prowadzonych aktualnie wywiadach towarzyszących badaniu „Polacy-przedsiębiorcy 2011”) można stwierdzić, że w pierwszym okresie transformacji najliczniejsze były trzy grupy przedsiębiorców o zróżnicowanej genezie społecznej: pierwsza to kadra kierownicza i specjaliści z przedsiębiorstw państwowych, druga to dawna „ostrożnie zaradna” inicjatywa prywatna, trzecia składa się z byłych pracowników wykonawczych (często robotników), wcześniej pracujących w przedsiębiorstwach państwowych, którzy rzadko dysponowali solidną wiedzą, nie mieli „zasobów pozycyjnych”, lecz byli odważni, gotowi podejmować ryzyko, wynieśli też doświadczenie z turystyki handlowej.

Co można powiedzieć o postawach przedstawicieli polskiej klasy przedsiębiorców w pierwszym okresie transformacji? Szukając trafnego określenia postaw socjalistycznej prywatnej inicjatywy odwołamy się w pierwszym rzędzie do opinii Edmunda Mokrzyckiego. Poprzedni system uczył specyficznej zaradności, ostrożności i zachowań korupcyjnych lecz jednocześnie nie premiował autentycznej przedsiębiorczości. Dało to postawy „ostrożnie zaradne”. Mokrzycki pisał: „wbrew popularnym wyobraże-

¹⁸ H. Domański, *Na progu konwergencji. Stratyfikacja społeczna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1996, s. 99-100.

¹⁹ J. Gardawski, *Powracająca klasa. Sektor prywatny w III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2001, s. 94 i 96.

²⁰ J. Wasilewski, *Formowanie się nowej elity. Jak wiele nomenklatury zostało?*, [w:] A. Sulek i J. Styk (red.), *Ludzie i instytucje. Stawanie się ładu społecznego. Pamiętnik IX Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1995, s. 41-44.

niom, które kazały w «inicjatywie prywatnej» widzieć trojańskiego konia kapitalizmu w socjalistycznej twierdzy, sektor ten był integralną częścią socjalistycznej gospodarki – podobnie jak Huta im. Lenina czy PGR-y. (...) Mechanizmy rynkowe (...) okazały się dla tego sektora zabójcze raczej niż ozdrowieńcze²¹.”

Mokrzycki miał na uwadze przedstawicieli socjalistyczne prywatnej inicjatywy, „prywaciarzy”. Mariusz Kwiatkowski następująco charakteryzował przedstawicieli tej grupy na podstawie artykułów z polskich tygodników opiniotwórczych z lat 1991-1993: „typ przedsiębiorczy (...) wartościowany negatywnie, różnie bywa nazywany: „biznesmen socjalistyczny” (...) „prywaciarz” (...) „przedsiębiorca o mentalności rzemieślnika”. Wspólną cechą tych postaci jest przede wszystkim pewne obciążenie związane ze zdobywaniem pierwszych doświadczeń i pewnych trwałych przyzwyczajzeń w systemie socjalistycznym (...). Na czym polega mentalność „prywaciarza”? Na ukrywaniu rzeczywistego dochodu (...) wyróżnia się pomysłowością, operatywnością, znajomością kursu walut, umiejętnością wykorzystywania luk, ale również cwaniactwem i bezczelnością”.

Z kolei z obserwacji, jakie prowadziliśmy w zespole SGH podczas badań środowiska pracowników przemysłu w latach 1991-1994, a także badań dyrektorów, prowadzonych w SGH przez Jolantę Gładys-Jakóbk wynikało, że typowy przedstawiciel kadry kierowniczej był „dobrym gospodarzem”, miał do pracowników stosunek paternalistyczny, ale był także nauczony socjalistycznej kreatywnej sprawozdawczości i miał, mówiąc eufemistycznie, elastyczny stosunek do prawa. Przechodzeniu kadry kierowniczej do sektora prywatnego towarzyszyły często konflikty ze związkami zawodowymi (z „Solidarnością”) i z samorządami pracowniczymi. Pamięć o rugowaniu nomenklaturowych dyrektorów i gruntowana na niej niechęć do związków zawodowych były żywe wśród przedsiębiorców przez całe lata 90.²²

Na wszystkich wymienionych grupach odbiła się socjalistyczna edukacja, która uczyła, zdaniem Adama Podgóreckiego „brudnej wspólnoty”, wyrastającej ze zgodnego dążenia do nielegalnych celów, świadczenia drobnych wzajemnych usług i prywatnych transakcji²³. Stefan Nowak pisał o powszechnej relatywizacji norm moralnych: „można być «porządnym człowiekiem» będąc zarazem bezwartościowym pracownikiem czy zgoła łamiąc normy prawne w sferze działań instytucjonalnych. Potoczny język polski odróżnia tego, który «kradnie» od tego, który «bierze». Złodziej to

²¹ E. Mokrzycki, *Od protokapitalizmu do posocjalizmu: makrostrukturalny wymiar zmian ustroju*, [w:] H. Domański (red.), *Elementy nowego ładu*, IFiS PAN, Warszawa 1997, s. 64.

²² J. Gardawski, *Powracająca klasa. Sektor prywatny w III Rzeczypospolitej...*, dz. cyt.

²³ A. Podgórecki, *Spoleczeństwo polskie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 1995.

ten, co wyciąga innemu z kieszeni – pracownik instytucji najwyższej bierze to, co mu jest potrzebne, i może on mimo to w pełni odpowiadać naszym koncepcjom porządnego człowieka²⁴.” Ukształtował się typ relacji społecznych, których cechą był brak zaufania. Społeczeństwo polskie to „federacja grup pierwotnych, rodzinnych i towarzyskich” z bardzo słabymi więziami instytucjonalnymi. Relacje społeczne, ukształtowane w socjalizmie, przypominały południowowłoski amoralny familizm, opisany w latach 50. XX wieku przez Edwarda Banfielda²⁵.

W kolejnych częściach artykułu zestawimy omówione zróżnicowania wewnątrz środowiska przedsiębiorców oraz cechy mentalności społecznej z pierwszego okresu transformacji z wynikami badań „Polacy-przedsiębiorcy 2011”.

Przedsiębiorczość i typologia sylwetek polskich przedsiębiorców („Polacy-przedsiębiorcy 2011”)

Przedsiębiorca i przedsiębiorczość

Przedmiotem badań naszego zespołu było środowisko właścicieli prywatnych przedsiębiorstw (przedsiębiorców-pracodawców) wchodzących w skład sektora MŚP. Byli oni elitą sektora prywatnego, należące do nich przedsiębiorstwa stanowiły nie więcej niż 5% ogółu zarejestrowanych przedsiębiorstw prywatnych. Odróżniamy przedsiębiorcę-pracodawcę, osobę prowadzącą działalność w konkretnym kontekście społeczno-ekonomicznym od pojęć przedsiębiorcy i przedsiębiorczości jako typów idealnych. Istnieje wiele idealnych typologii tych pojęć²⁶. Wśród cech na pierwszym miejscu wymienia się innowacyjność. W klasycznym Schumpeterowskim ujęciu przedsiębiorca realizuje „nowe kombinacje”, wprowadza przełomowe innowacje w drodze twórczego niszczenia zastanego ładu²⁷. Działalność innowacyjna w odróżnieniu od wynalazczej polega na modernizacji istniejącego już produktu bądź procesu. Podejmowanie innowacji zakłada istnienie wiedzy (informacji) o jakimś rozwiązaniu, które nie było dotychczas stosowane w praktyce danego podmiotu gospodarczego oraz umiejętność zastosowania go w praktyce. Wprowadzanie innowacji pociąga za sobą ryzyko. Uznajemy, że trzy cechy są kluczowe w definiowaniu idealnego typu przedsiębiorczo-

²⁴ S. Nowak, *Systemy wartości społeczeństwa polskiego*, „Studia Socjologiczne” 1979/1, s. 169.

²⁵ E. Banfield, *Moral Basis of Backward Society*, The Free Press, 1958.

²⁶ P. Dominiak, *Sektor MŚP we współczesnej gospodarce*, PWN, Warszawa 2005; E. Grzegorzewska-Mischka, *Współczesne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości w Polsce*, SGH, Warszawa 2010; T. Zaleśkiewicz, *Przedsiębiorczość i podejmowanie ryzyka*, [w:] T. Tyszka (red.), *Psychologia ekonomiczna*, GWP, Gdańsk 2004.

²⁷ J. W. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.

ści: umiejętność wprowadzania innowacji, wiedza i gotowość podejmowania ryzyka. Definiując przedsiębiorczość należy wskazać na kontekst, mianowicie środowisko ekonomiczne, społeczne, polityczne, ideologiczne i kulturowe. Istnieją konteksty przyjazne przedsiębiorczości, motywujące do kontynuowania lub podejmowania odpowiednich ról, istnieją także konteksty nieprzyjazne przedsiębiorczości.

Dla celów niniejszego artykułu przydatna będzie prosta definicja formalna: przedsiębiorca to osoba prowadząca działalność gospodarczą na własny rachunek i angażująca do tej działalności pracowników najemnych. Tak rozumiany przedsiębiorca może mieć w różnym stopniu rozwinięte cechy przedsiębiorczości – wprowadzać innowacje, posiadać wiedzę i doświadczenie, podejmować ryzyko, ale w skrajnym przypadku może tych cech w ogóle nie posiadać.

Na podstawie rozmów z przedsiębiorcami opracowaliśmy wskaźnik przedsiębiorczości, składający się z pytań o kompetencje rynkowe i wiedzę (kapitał ludzki), dynamizm i gotowość podejmowania ryzyka, a także z pytań o podejmowanie działań innowacyjnych. Ponadto włączyliśmy do wskaźnika wybrane aspekty kultury organizacyjnej (tabela 1). Głównymi układami odniesienia w interpretacji zróżnicowań sylwetek będą z jednej strony zmienne demograficzno-społeczne a z drugiej elementy kontekstu organizacyjnego, technologicznego i instytucjonalnego. Z punktu widzenia artykułu główne pytanie dotyczy stopnia zakonserwowania w badanym środowisku postaw, które mogą być uznane za dziedzictwo autorytarnego socjalizmu.

Wskaźnik przedsiębiorczości

Na wstępie przedstawimy rozkłady odpowiedzi na pytania wskaźnika. Rozkłady zostały uporządkowane pod względem częstotliwości wskazań popierających (połączyliśmy odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” i „raczej się zgadzam”) (tabela 1).

Stwierdzenia z tabeli 1 układają się w cztery zespoły pod względem częstotliwości poparcia.

A. Pierwszy zespół trzech stwierdzeń wybieranych powszechnie (86,1-91,7%) wskazuje na aktywizm i przekraczanie uzyskanego poziomu rozwoju („staram się stale rozwijać swoją firmę (firmę w której pracuję), nigdy nie poprzestaję na tym, co już osiągnąłem”), a także wskazuje na poczucie odpowiedzialności za pracowników oraz usatysfakcjonowanie z dochodów. Jeden z przedsiębiorców trafnie nazwał aktywizm „przedsiębiorczym ADHD”.

B. Drugi zespół obejmuje sześć stwierdzeń (4-9) wybieranych przez trzy czwarte przedsiębiorców (72,5-78,1%). Otwiera je deklaracja gotowości podejmowania ryzyka w imię modernizacji firmy (78,1%), a wśród kolejnych jest stwierdzenie, że „lepiej rozwijać biznes powoli ale z własnych

zasobów niż szybko ale na kredyt” (72,5%). Dodajmy, że ze skrzyżowania odpowiedzi uzyskuje się informację o ostrożności większości respondentów: 70,8% gotowych ryzykować wprowadzając nowatorskie metody jednocześnie uważało, że lepiej rozwijać się powoli, lecz z własnych zasobów.

75,2% respondentów to osoby wysoko oceniające własny kapitał ludzki (wiedzę, doświadczenie), przekonane, że gdyby straciły firmę, bez trudu znalazłyby na rynku dobrą pracę. Zbliżony odsetek (77,9%) deklarował, że ich firma działa w dziedzinie, która jest ich własną specjalnością – można założyć, że w ich postawie tkwi pierwiastek rzemieślniczego podejścia do biznesu.

Oдноśnie roli pracodawcy 72,7% deklarowało postawę, którą można określić jako antyzwiązkowy paternalizm („pracodawca jest najlepszym związkiem zawodowym dla pracownika”). Ten paternalizm towarzyszył wspomnianemu powyżej poczuciu odpowiedzialności za pracowników (74,9% mówiących, że czuje odpowiedzialność wobec pracowników uważało jednocześnie, że oni sami są „najlepszym związkiem zawodowym dla pracowników”).

Tabela 1. Wskaźnik przedsiębiorczości (%)

Treść stwierdzeń	1*	2*	3*
1. Staram się stale rozwijać swoją firmę (firmę w której pracuję), nigdy nie poprzestaję na tym, co już osiągnąłem.	91,7	5,6	2,7
2. Odczuwam odpowiedzialność za większość moich pracowników, ich los nie jest mi obojętny.	90,8	6,6	2,6
3. Moje obecne dochody pozwalają na utrzymanie siebie i rodziny na zadowalającym poziomie.	86,1	11,6	2,3
4. Gotów(owa) jestem zaryzykować wprowadzenie w firmie nowatorskich metod i technologii, jeżeli mogą dać szansę szybkiego rozwoju firmy.	78,1	14,4	7,5
5. Jestem specjalistą dokładnie w tej dziedzinie produkcji i/lub usług, którą zajmuje się moja firma.	77,9	20,4	1,7
6. Mam takie wykształcenie i wiedzę, że gdybym stracił(a) obecną firmę (lub obecną pracę) to bez trudu mógłbym(mogłabym) znaleźć na rynku pracę dającą satysfakcjonujące dochody.	75,2	19,9	4,9
7. Oddzielam życie zawodowe od życia prywatnego.	71,7	23,4	4,9
8. Najczęściej lepszymi reprezentantami interesu pracowników są właściciele lub menedżerowie niż liderzy związków zawodowych. Lepiej znają potrzeby ludzi i lepiej o nich dbają.	72,7	12,1	15,2
9. Lepiej rozwijać biznes powoli ale z własnych zasobów niż szybko ale na kredyt.	72,5	21,0	6,5
10. Uważam, że im więcej da się pracownikom samodzielności i odpowiedzialności w wykonywaniu zadań, tym lepiej wykonają te zadania.	66,2	26,3	7,5

Treść stwierdzeń	1*	2*	3*
11. Nie obawiam się podejmowania dużego ryzyka.	59,9	32,7	7,4
12. Mogę się bez trudu porozumieć w co najmniej jednym języku zachodnioeuropejskim.	53,5	42,9	3,6
13. Gdy nie pracuję, mam poczucie, że marnuję czas.	52,4	43,7	4,0
14. Gdyby to się opłacało to nie obawiał(a)bym się przeniesienia firmy za granicę i prowadzenia jej tam.	44,6	47,1	8,3
15. Omijanie lub nawet łamanie przez przedsiębiorców przepisów prawa gospodarczego bywa niekiedy uzasadnione.	46,7	40,8	12,6
16. Należy trzymać dystans do pracowników, nie interesować się ich życiem osobistym czy prywatnymi kłopotami.	41,0	53,2	5,7
17. Przedsiębiorcy powinni obowiązkowo zrzekać się w organizacjach przedsiębiorców.	28,9	55,8	15,2

* 1 – „zdecydowanie się zgadzam” i „raczej się zgadzam”; 2 – „zdecydowanie się nie zgadzam” i „raczej się nie zgadzam”; 3 – „trudno powiedzieć” lub „nie mam zdania”

Omówione dwie grupy zasad wybieranych przez większość badanych obrazują mentalność przedsiębiorców aktywnych i kreatywnych, podejmujących ryzyko, ale czyniących to rozważnie (można by powiedzieć – ryzykujących z umiarem), nastawionych paternalistycznie do pracowników, niechętnych związkowi zawodowemu, pewnych swojej wiedzy, a także zadowolonych z osiągniętego statusu materialnego.

C. Trzeci zespół (stwierdzenia 10-13) jest wybierany przez 52,4-66,2%. Zespół otwierało stwierdzenie o cedowaniu odpowiedzialności na pracowników („im więcej da się pracownikom samodzielności i odpowiedzialności w wykonywaniu zadań, tym lepiej wykonają te zadania”). Trzeba dodać, że również wśród tych badanych wysoki odsetek (79,2%) uważał, że pracodawcy są „najlepszym związkiem zawodowym” dla swoich pracowników. W zespole omawianych stwierdzeń znalazła się gotowość podejmowania „dużego ryzyka” (59,9%); trzeba dodać, że również przedsiębiorcy deklarujący ryzykowanie wybierali często (73,2%) wolniejszy rozwój z własnych środków niż szybszy na kredyt.

Nieco ponad połowa badanych znała język zachodnioeuropejski (53,5%).

Ten zespół deklaracji zamyka stwierdzenie, że treścią życia jest praca: „gdy nie pracuję, mam poczucie, że marnuję czas”. Takich „pracoholików” było 52,4%.

D). Ostatni zespół stwierdzeń (14-17), wybieranych rzadziej (28,9-44,6%) otwiera gotowość przeniesienia firmy za granicę, gdyby miało to ekonomiczne uzasadnienie (45,5%). Deklarację tę złożyli w większości przedsiębiorcy znający język zachodnioeuropejski, jednak 33% gotowych było przenieść działalność, mimo że nie znało języka.

Tu znalazło się stwierdzenie, że „omijanie lub nawet łamanie przez przedsiębiorców przepisów prawa gospodarczego bywa niekiedy uzasadnione” (46,7% wobec 40,8% przeciwnych i 12,6% bez zdania), które może być traktowane jako przejaw dziedzictwa autorytarnego socjalizmu. Zwraca uwagę jednak pozytywna różnica w porównaniu z badaniami z 1999 roku, gdy na podobne pytanie twierdząco odpowiedziało aż 95% przedsiębiorców²⁸.

W omawianym zespole znalazło się także stwierdzenie, że „należy trzymać dystans do pracowników, nie interesować się ich życiem osobistym czy prywatnymi kłopotami” (41%). Wybór tej zasady nie znaczył jednak, że respondent nie odczuwał odpowiedzialności za pracowników i był mu obojętny ich los (89,6% zwolenników dystansu poczuwało się do tej odpowiedzialności).

W końcu zwraca uwagę, że 30,1% badanych zgadzało się, aby przedsiębiorcy „obowiązkowo zrzeszali się w organizacjach”. Ta deklaracja nie korelowała silnie z aktualnym należeniem respondenta do takiej organizacji.

Dwa ostatnie zespoły stwierdzeń, rzadziej wybieranych, obrazują inne oblicze środowiska, niż dwa pierwsze zespoły. Zwracają tu uwagę deklaracje znajomości zachodniego języka i gotowości do ewentualnego przeniesienia firmy za granicę – według przyjętych w naszych badaniach założeń, one głównie wyróżniają przedsiębiorców „innowacyjnych”.

Typologie sylwetek przedsiębiorców

Celem badań była nie tylko analiza rozkładów odpowiedzi na pytania wskaźnika, lecz także zbadanie, w jakie się one układają konfiguracje. W badaniach prowadzonych w Katedrze Socjologii SGH w latach 1999-2000 analogiczna typologia została przeprowadzona przy wykorzystaniu pytania o elastyczność zakresu działania firmy. Była to alternatywa: czy należy przywiązywać się do jednego typu produkcji czy raczej trzeba być gotowym do zmiany, do „polowania” na okazję do zwiększenia zysku. Wówczas za pierwszym członem alternatywy opowiedziało się 54,4%, za drugim 45,6%²⁹. Ten rozkład był punktem wyjścia do badań jakościowych i do ostatecznego przyjęcia dychotomicznego podziału na „biznesmenów” i „rzemieślników”.

Dążyliśmy do rekonstrukcji rzeczywistych różnicowań środowiska (sylwetek realnie występujących). Materiał narzucał jednak istotne ograniczenia. Po pierwsze, były to deklaracje przedsiębiorców (nie badaliśmy ich zachowań), po drugie były to deklaracje odnoszące się do kilkunastu przygo-

²⁸J. Gardawski, *Powracająca klasa. Sektor prywatny w III Rzeczpospolitej*, dz. cyt.

²⁹*Ibidem*, s. 87.

towanych z góry pytań kwestionariusza, co w sposób oczywisty ograniczało przestrzeń potencjalnych sylwetek. Można określić więc przedmiot naszych dociekań jako „sylwetki deklaratywne” przedsiębiorców.

Uwagi metodologiczne

Korzystaliśmy z macierzy korelacji oraz z analizy czynnikowej (*factor analysis*) co dawało szansę optymalnej rekonstrukcji logiki wyborów. Po pierwsze, pozwalało wyodrębnić sylwetki przedsiębiorców, ukrywające się za poszczególnymi ścieżkami wyborów, a po drugie, sprawdzić, w jakim stopniu poszczególne sylwetki były ze sobą powiązane. Analiza czynnikowa, ugruntowana na analizie wariancji, pozwala uchwycić te niejednoznaczności. Ponadto program analizy czynnikowej umożliwia agregowanie i dezagregowanie sylwetek, rekonstrukcję logik wyborów na różnych poziomach ogólności. Pojawia się problem przechodzenia od analizy czynnikowej do realnych różnicowań badanej zbiorowości. W naszych badaniach analizy czynnikowe, podobnie jak macierze współczynników korelacji, identyfikowały te stwierdzenia (zmienne), które grały kluczową rolę w określaniu tożsamości sylwetek przedsiębiorców. Na tej podstawie wyodrębniliśmy grupy respondentów, którzy mieli poglądy bliskie sylwetkom (byli reprezentantami sylwetek). Ta procedura miała element arbitralny³⁰. Stąd analiza czynnikowa jest traktowana jedynie jako ważna inspiracja, pomocna w wyodrębnianiu i definiowaniu sylwetek, nie jest natomiast traktowana jako bezpośredni dowód istnienia grupy przedstawicieli danej sylwetki.

Punkt wyjścia – dwie podstawowe sylwetki przedsiębiorców

Analizując różnicowania na najwyższym poziomie ogólności wyodrębniliśmy przy pomocy analizy czynnikowej dwie sylwetki.

³⁰ Uzналиśmy, że reprezentantami sylwetek będą respondenci, którzy aprobowali stwierdzenia kluczowe, przypisane przez analizę czynnikową danej sylwetce (stwierdzenia o najwyższych „ładunkach czynnikowych” przy danej sylwetce). Dawało to klasyfikacje, które z punktu widzenia wyników analizy nie były dobrze uzasadnione. W analizie czynnikowej sylwetki przedsiębiorców są zbudowane ze współczynników korelacji odnoszących się do wszystkich stwierdzeń wskaźnika, ponadto same stwierdzenia kluczowe (o najwyższych „ładunkach czynnikowych” przy danej sylwetce) mają z reguły różną wagę w wyjaśnianiu danej sylwetki. Nasza decyzja, że przedstawicielem sylwetki jest przedsiębiorca, który zgadza się łącznie na kilka stwierdzeń kluczowych, niezależnie od poziomu odpowiednich współczynników korelacji, nie może być wprost legitymizowana wynikami analizy czynnikowej. Trzeba dodać, że w jednym przypadku (sylwetka „tradycjonalisty”) wzięliśmy pod uwagę stwierdzenia, które nie były kluczowe, lecz były silnie skorelowane z daną sylwetką.

Tabela 2. Dwie sylwetki przedsiębiorców uzyskane w drodze confirmacyjnej analizy czynnikowej

	Innowator (biznesmen)	Paternalista (rzemieślnik)
1. Gotów(owa) jestem zaryzykować wprowadzenie w firmie nowatorskich metod i technologii, jeżeli mogą dać szansę szybkiego rozwoju firmy.	,565	,009
2. Nie obawiam się podejmowania dużego ryzyka.	,553	,122
3. Mogę się bez trudu porozumieć w co najmniej jednym języku zachodnioeuropejskim.	,549	-,021
4. Gdyby to się opłacało to nie obawiał(a)bym się przeniesienia firmy za granicę i prowadzenia jej tam.	,451	-,167
5. Staram się stale rozwijać swoją firmę (firmę w której pracuję), nigdy nie poprzestaję na tym, co już osiągnąłem.	,420	,392
6. Mam takie wykształcenie i wiedzę, że gdybym stracił(a) obecną firmę (lub obecną pracę) to bez trudu mógłbym(mogłabym) znaleźć na rynku pracę dającą satysfakcjonujące dochody.	,405	,157
7. Oddzielam życie zawodowe od życia prywatnego.	,181	,064
8. Odczuwam odpowiedzialność za większość moich pracowników, ich los nie jest mi obojętny.	,226	,446
9. Moje obecne dochody pozwalają na utrzymanie siebie i rodziny na zadowalającym poziomie.	,255	,330
10. Lepiej rozwijać biznes powoli ale z własnych zasobów niż szybko ale na kredyt.	-,147	,288
11. Jestem specjalistą dokładnie w tej dziedzinie produkcji i/lub usług, którą zajmuje się moja firma.	,158	,272
12. Najczęściej najlepszymi reprezentantami interesu pracowników są właściciele lub menedżerowie niż liderzy związków zawodowych. Lepiej znają potrzeby ludzi i lepiej o nich dbają.	,221	,243
13. Uważam, że im więcej da się pracownikom samodzielności i odpowiedzialności w wykonywaniu zadań, tym lepiej wykonają te zadania.	,175	,202
14. Gdy nie pracuję, mam poczucie, że marnuję czas.	-,023	,152
15. Przedsiębiorcy powinni obowiązkowo zrzeszać się w organizacjach przedsiębiorców.	,074	,131
16. Omijanie lub nawet łamanie przez przedsiębiorców przepisów prawa gospodarczego bywa niekiedy uzasadnione.	-,008	-,088

	Innowator (biznesmen)	Paternalista (rzemieślnik)
17. Należy trzymać dystans do pracowników, nie interesować się ich życiem osobistym czy prywatnymi kłopotami.	,003	-,025

Pogrubione są ładunki czynnikowe przy stwierdzeniach kluczowych dla danych sylwetek.

Na podstawie treści tabeli 2 można przyjąć, że zasadnicze zróżnicowanie środowiska polskiej MŚP oddziela przedsiębiorcę „innowacyjnego” i „paternalistycznego”. Pierwszy jest nastawiony na stałe modernizowanie przedsiębiorstwa, na wprowadzanie nowatorskich metod, branie kredytu na rozwój firmy a nawet przenoszenie przedsiębiorstwa za granicę. Posiada on duży zasób kapitału ludzkiego (wiedzy i doświadczenia zawodowego o wysokiej wartości rynkowej). Problemy pracownicze, chociaż ich nie lekceważy, są w jego działalności drugorzędne. Gdyby nie niski poziom uogólnionego zaufania (o czym piszemy dalej) można by go określić jako w pełni nowoczesnego, dynamicznego kapitalistę, którego nic nie łączy z wzorami ukształtowanymi w czasach autorytarnego socjalizmu.

Drugą sylwetką jest dynamiczny „paternalista”, nastawiony na rozwój firmy ale już w mniejszym stopniu na innowacyjność, chociaż jest gotowy na wprowadzanie nowatorskich metod i technologii. Zarządzanie pracownikami jest bardzo ważne, równie ważne jak stałe rozwijanie firmy. Sylwetkę cechuje pracowitość, mniejsza od średniej umiejętność oddzielania pracy zawodowej od życia prywatnego. „Paternalista” jest ostrożny, niechętny rozwijaniu firmy na kredyt, nie jest też gotowy do podejmowania działalności za granicą.

Układ pięciu sylwetek przedsiębiorców

Punktem wyjścia do identyfikacji pełnej struktury polskiej przedsiębiorczości jest analiza czteroczynnikowa (tabela 3). Nie utraciła tożsamości żadna z dwóch wyjściowych sylwetek. Obok nich pojawiły się dwie kolejne sylwetki. Po pierwsze, sylwetka, którą nazwaliśmy „beneficjentem”. „Beneficjenta” cechuje wysoki poziom kapitału ludzkiego – wiedzy i doświadczenia, ma satysfakcjonujące dochody, jest praworządny, preferuje rozwój z własnych środków, chociaż nie obawia się ryzyka. Można o nim powiedzieć, że jest przedsiębiorcą spełnionym. Podobnie jak w przypadku „innowatora”, w jego w postawie nie ma śladów autorytarnego socjalizmu.

Tabela 3. Cztery sylwetki przedsiębiorców uzyskane w drodze konfirmacyjnej analizy czynnikowej

	1. Innowator	2. Paternalista	3. Beneficjent	4. Zaradny	5. Poziom poparcia stwierdzenia*
1. Mogę się bez trudu porozumieć w co najmniej jednym języku zachodnioeuropejskim.	,527	,096	,248	-,068	53,5
2. Gotów(owa) jestem zaryzykować wprowadzenie w firmie nowatorskich metod i technologii, jeżeli mogą dać szansę szybkiego rozwoju firmy.	,507	,279	-,010	,002	78,1
3. Gdyby to się opłacało to nie obawiał(a)bym się przeniesienia firmy za granicę i prowadzenia jej tam.	,494	,037	-,085	,094	44,6
4. Nie obawiam się podejmowania dużego ryzyka.	,475	,260	,120	,143	59,9
5. Odczuwam odpowiedzialność za większość moich pracowników, ich los nie jest mi obojętny.	-,015	,619	,100	,030	90,8
6. Staram się stale rozwijać swoją firmę (firmę w której pracuję), nigdy nie poprzestaję na tym, co już osiągnąłem.	,229	,523	,134	,120	91,7
7. Najczęściej najlepszymi reprezentantami interesu pracowników są właściciele lub menedżerowie niż liderzy związków zawodowych. Lepiej znają potrzeby ludzi i lepiej o nich dbają.	,103	,350	,021	,046	72,7
8. Uważam, że im więcej da się pracownikom samodzielności i odpowiedzialności w wykonywaniu zadań, tym lepiej wykonają te zadania.	,082	,256	,089	-,050	66,2
9. Oddzielam życie zawodowe od życia prywatnego.	,135	,155	,025	-,058	71,7
10. Moje obecne dochody pozwalają na utrzymanie siebie i rodziny na zadowalającym poziomie.	,111	,231	,473	-,024	86,1
11. Mam takie wykształcenie i wiedzę, że gdybym stracił(a) obecną firmę (lub obecną pracę) to bez trudu mógłbym(mogłabym) znaleźć na rynku pracę dającą satysfakcjonujące dochody.	,363	,082	,383	,122	75,2

12. Omijanie lub nawet łamanie przez przedsiębiorców przepisów prawa gospodarczego bywa niekiedy uzasadnione.	,044	-,006	-,278	,187	46,7
13. Lepiej rozwijać biznes powoli ale z własnych zasobów niż szybko ale na kredyt.	-,224	,021	,256	,229	72,5
14. Jestem specjalistą dokładnie w tej dziedzinie produkcji i/lub usług, którą zajmuje się moja firma.	,080	,136	,254	,185	77,9
15. Gdy nie pracuję, mam poczucie, że marnuję czas.	-,062	,028	-,024	,583	52,4
16. Należy trzymać dystans do pracowników, nie interesować się ich życiem osobistym czy prywatnymi kłopotami.	,061	-,145	-,005	,293	41,0
17. Przedsiębiorcy powinni obowiązkowo zrzeszać się w organizacjach przedsiębiorców.	,048	,077	,014	,264	28,9

Pogrubiłone są stwierdzenia kluczowe dla danej sylwetki.

Drugą sylwetkę można określić, zgodnie z propozycją Edmunda Mokrzyckiego, mianem przedsiębiorcy „zaradnego”. Mokrzycki odróżniał „zaradność”, jako cechę socjalistycznej prywatnej inicjatywy, od „przedsiębiorczości”. „Zaradny” jest pracowity i raczej ostrożny. Wie, że omijanie lub nawet łamanie przepisów prawa gospodarczego bywa uzasadnione. W jego deklaracjach pojawia się postulat istnienia obligatoryjnej organizacji, która broniłaby interesów przedsiębiorców, tak jak czynił to w przeszłości cech rzemieślniczy. Gdy „innovatora” i „beneficjenta” można nazwać, mimo pewnych zastrzeżeń, nowoczesnymi kapitalistami, tak przedsiębiorcę „zaradnego” można uznać za dziedzica cech przedsiębiorcy z czasów autorytarnego socjalizmu.

Wyodrębniliśmy grupy przedsiębiorców, którzy aprobowali (zdecydowanie lub umiarkowanie) stwierdzenia przypisane poszczególnym sylwetkom. Pozwoliło to na ustalenie względnej liczebności reprezentantów sylwetek (tabela 4). Zostało to dokonane przez wyodrębnienie tych respondentów, którzy „zdecydowanie” lub „raczej” popierali wszystkie stwierdzenia kluczowe dla sylwetki (takich stwierdzeń było 4 lub 5 w przypadku poszczególnych sylwetek). Tabela 4 przedstawia tak właśnie wyselekcjonowane grupy przedstawicieli sylwetek.

Sylwetki były ze sobą skorelowane; inaczej mówiąc pewien odsetek respondentów aprobował więcej niż jedną sylwetkę. Dotyczyło to zwłaszcza „innovatorów” i „paternalistów” (tabela 5).

Tabela 4. Względne liczebności przedstawicieli czterech sylwetek przedsiębiorców (%)

Innowatorzy (łącznie poparcie stwierdzeń 1-4 z tab. 3)	21,7
Paternaliści (łącznie poparcie stwierdzeń 5-9 z tab. 3)	35,5
Beneficjenci (łącznie poparcie stwierdzeń 10-11 i 13-14 i odrzucenie zasady 12 z tab. 3)	17,8
Zaradni (łącznie poparcie stwierdzeń 15-17 oraz zasady 12 z tab. 3)	10,0

Tabela 5. Korelacje między czterema sylwetkami

	Innowatorzy	Paternaliści	Beneficjenci	Zaradni
Innowatorzy	1	,174	,033	,113
		,000	,410	,005
Paternaliści	,174	1	,002	,107
	,000		,965	,008
Beneficjenci	,033	,002	1	-,121
	,410	,965		,003
Zaradni	,113	,107	-,121	1
	,005	,008	,003	

Kolejny stopień analizy to przejście do analizy rozkładów odpowiedzi na pytania wskaźnika. Zgodnie z przyjętymi założeniami reprezentanci sylwetek to ci, którzy aprobowali wszystkie kluczowe stwierdzenia tych sylwetek. Szczególnie ważne dla nas było zbadanie odpowiedzi udzielanych przez przedsiębiorców, którzy znaleźli się poza typologią („pozostali” – kolumna 5 w tabeli 6).

Tabela 6. Rozkłady odpowiedzi twierdzących (zdecydowanie tak i raczej tak) a cztery sylwetki przedsiębiorców (%)

	1. Innowatorzy	2. Paternaliści	3. Beneficjenci	4. Tradycjonalisci	5. Pozostali
1) Mogę się bez trudu porozumieć w co najmniej jednym języku zachodnioeuropejskim.	100,0	40,5	64,2	68,4	36,0
2) Gotów(owa) jestem zaryzykować wprowadzenie w firmie nowatorskich metod i technologii, jeżeli mogą dać szansę szybkiego rozwoju firmy.	100,0	82,9	79,8	81,6	67,4
3) Gdyby to się opłacało to nie obawiał(a)bym się przeniesienia firmy za granicę i prowadzenia jej tam.	100,0	34,2	41,3	63,2	28,1

4) Nie obawiam się podejmowania dużego ryzyka.	100,0	47,7	69,4	81,6	44,4
5) Odczuwam odpowiedzialność za większość moich pracowników, ich los nie jest mi obojętny.	94,4	100,0	92,6	94,7	84,2
6) Staram się stale rozwijać swoją firmę (firmę w której pracuję), nigdy nie poprzestaję na tym, co już osiągnąłem.	97,8	100,0	89,9	97,4	86,2
7) Najczęściej lepszymi reprezentantami interesu pracowników są właściciele lub menedżerowie niż liderzy związków zawodowych. Lepiej znają potrzeby ludzi i lepiej o nich dbają.	81,3	100,0	80,7	84,2	52,9
8) Uważam, że im więcej da się pracownikom samodzielności i odpowiedzialności w wykonywaniu zadań, tym lepiej wykonają te zadania.	65,6	100,0	74,7	78,9	46,9
9) Oddzielam życie zawodowe od życia prywatnego.	81,1	100,0	68,5	84,2	56,3
10) Moje obecne dochody pozwalają na utrzymanie siebie i rodziny na zadowalającym poziomie.	93,3	86,5	100,0	78,9	78,8
11) Mam takie wykształcenie i wiedzę, że gdybym stracił(a) obecną firmę (lub obecną pracę) to bez trudu mógłbym(mogłabym) znaleźć na rynku pracę dającą satysfakcjonującą dochody.	91,1	67,0	100,0	84,2	61,7
12) Omijanie lub nawet łamanie przez przedsiębiorców przepisów prawa gospodarczego bywa niekiedy uzasadnione.	57,1	50,0	0,0	100,0	53,1
13) Lepiej rozwijać biznes powoli ale z własnych zasobów niż szybko ale na kredyt.	56,7	61,6	100,0	92,1	68,8
14) Jestem specjalistą dokładnie w tej dziedzinie produkcji i/lub usług, którą zajmuje się moja firma.	74,7	77,5	100,0	87,2	68,6
15) Gdy nie pracuję, mam poczucie, że marnuję czas.	50,0	44,1	51,9	100,0	49,8
16) Należy trzymać dystans do pracowników, nie interesować się ich życiem osobistym czy prywatnymi kłopotami.	37,4	27,7	42,2	100,0	38,7
17) Przedsiębiorcy powinni obowiązkowo zrzeszać się w organizacjach przedsiębiorców.	27,8	25,5	27,5	100,0	20,8

Pogrubione współczynniki 100,0 odnoszą się do stwierdzeń kluczowych dla sylwetek, stanowiących kryterium przypisania do nich respondentów.

Przedsiębiorcy, którzy złożyli się na kategorię „pozostałych”, cechowali się istotnie niższym od średniego poziomem wielu wskaźników: wykształ-

cenia (61,7% wobec średniej 75,2%), dochodów (78,8% wobec 86,1%), znajomości języka (36,0% wobec 53,5%), gotowości przeniesienia działalności za granicę (28,1% wobec 44,6%), gotowości podejmowania dużego ryzyka (44,4% wobec 59,9%), gotowości dawania pracownikowi samodzielności w wykonywaniu zadań (46,9% wobec 66,2%).

Dla wykrycia, czy i jakie dodatkowe logiki wyborów (jakie dodatkowe sylwetki) ukrywały się w grupie „pozostałych” przeprowadziliśmy odrębną analizę czynnikową wśród respondentów, składających się na grupę „pozostałych”³¹. Analiza ujawniła wśród „pozostałych” sylwetkę o cechach tradycyjnych, jednak w przypadku kilku stwierdzeń bardziej skrajną, o niskim poziomie kapitału ludzkiego, raczej bierną, nie usatysfakcjonowaną dochodami. Przedstawiciele tej sylwetki określiliśmy jako „tradycjonalistów” (sylwetka B, tabela 7). Obok tej sylwetki pojawiły się trzy inne, które nie rozszerzyły naszej wiedzy o strukturze przedsiębiorczości (były bliższe wcześniej wyodrębnionym sylwetkom „innovatora” i „paternalisty”).

Tabela 7. Analiza czynnikowa konfirmacyjna (czteroczynnikowa) w grupie „pozostałych”

	A	B	C	D
1. Staram się stale rozwijać swoją firmę (firmę w której pracuję), nigdy nie poprzestaję na tym, co już osiągnąłem.	,830	-,071	-,063	,080
2. Nie obawiam się podejmowania dużego ryzyka.	,319	-,133	,147	,163
3. Gdy nie pracuję, mam poczucie, że marnuję czas.	,241	,199	,018	-,078
4. Odczuwam odpowiedzialność za większość moich pracowników, ich los nie jest mi obojętny.	,223	,064	-,023	-,013
5. Najczęściej lepszymi reprezentantami interesu pracowników są właściciele lub menedżerowie niż liderzy związków zawodowych. Lepiej znają potrzeby ludzi i lepiej o nich dbają.	,107	,671	,126	-,075
6. Przedsiębiorcy powinni obowiązkowo zrzeszać się w organizacjach przedsiębiorców.	,016	,196	-,040	,025
7. Jestem specjalistą dokładnie w tej dziedzinie produkcji i/lub usług, którą zajmuje się moja firma.	,012	,158	,081	,062
8. Należy trzymać dystans do pracowników, nie interesować się ich życiem osobistym czy prywatnymi kłopotami.	,143	,155	-,115	,050

³¹ W tym celu należało wydzielić respondentów, którzy byli reprezentantami sylwetek (w tym i takich, którzy byli równocześnie reprezentantami dwóch sylwetek). W przypadku omawianej analizy odpowiednia zbiorowość obejmowała 58% respondentów zaś „pozostali” stanowili 42%.

9. Uważam, że im więcej da się pracownikom samodzielności i odpowiedzialności w wykonywaniu zadań, tym lepiej wykonają te zadania.	-,094	-,051	,572	,116
10. Oddzielałam życie zawodowe od życia prywatnego.	,106	-,159	-,329	-,029
11. Omijanie lub nawet łamanie przez przedsiębiorców przepisów prawa gospodarczego bywa niekiedy uzasadnione.	,087	,240	,312	,163
12. Lepiej rozwijać biznes powoli ale z własnych zasobów niż szybko ale na kredyt.	-,008	,021	,280	-,242
13. Moje obecne dochody pozwalają na utrzymanie siebie i rodziny na zadowalającym poziomie.	,109	-,050	,225	,020
14. Gotów(owa) jestem zaryzykować wprowadzenie w firmie nowatorskich metod i technologii, jeżeli mogą dać szansę szybkiego rozwoju firmy.	,082	,147	,083	,496
15. Mam takie wykształcenie i wiedzę, że gdybym stracił(a) obecną firmę (lub obecną pracę) to bez trudu mógłbym(mogłabym) znaleźć na rynku pracę dającą satysfakcjonujące dochody.	,038	-,036	,216	,453
16. Gdyby to się opłacało to nie obawiał(a)bym się przeniesienia firmy za granicę i prowadzenia jej tam.	,019	,257	-,049	,363
17. Mogę się bez trudu porozumieć w co najmniej jednym języku zachodnioeuropejskim.	-,030	-,146	-,018	,191

Przyjęliśmy, że w przypadku przedsiębiorców „tradycyjalnych” trzy stwierdzenia będą miały znaczenie kluczowe, mimo iż nie miały one najwyższych ładunków czynnikowych: brak znajomości języka, niechęć do podejmowania dużego ryzyka oraz autorytarny styl zarządzania ludźmi (niechęć do samodzielnego wykonywania zadań przez pracowników).

Przeprowadziliśmy analizę rozkładu poparcia dla stwierdzeń wskaźnika wśród przedstawicieli sylwetki przedsiębiorców „tradycyjalnych” i porównaliśmy ich deklaracje z deklaracjami ogółu badanych oraz niewielkiej grupy tych „pozostałych”, którzy nie spełniali warunków „tradycjonalizmu” (tabela 8). Celem tego porównania było zweryfikowanie hipotezy, iż sylwetka przedsiębiorców „tradycyjalnych” jest, używając metafory przestrzennej, granicą spektrum sylwetek, najbardziej „negatywnie uprzywilejowana”. Treść tabeli 8 pozwoliła na stwierdzenie, że tak właśnie było. Pod każdym względem przedstawiciele sylwetki „tradycjonalnej” byli w sytuacji najmniej korzystnej: mieli najniższy zasób kapitału ludzkiego (wykształcenia i doświadczenia, a za tym rynkowej wartości fachu), najrzadziej byli gotowi rozwijać firmy, podjąć działalność za granicą itd.

Pod wieloma względami „tradycjoniści” byli skrajną wersją „zaradnych”. Z wyliczenia wynikało, że obydwie grupy były względnie równie liczne („tradycjoniści” 10,9%, podczas gdy „zaradni” 10%).

Przyjmując kryterium oddalenia od wzorów przedsiębiorczości z czasów autorytarnego socjalizmu można uporządkować sylwetki w ciąg: „innowatorzy” – „beneficjenci” – „paternaliści” – „zaradni” – „tradycjonalni”.

Demograficzno-społeczne i ekonomiczne różnicowania przedstawicieli sylwetek

Przesuwając się od „innowatorów” do „tradycjonalistów” rósł odsetek kobiet-właścielek firm („innowatorzy” – 14,3%, „beneficjenci” – 25,4%, „paternaliści” – 24,8%, „zaradni” – 29,4%, „tradycjonalisci” – 37,9%). Podobnie ma się rzecz z wiekiem: średni wiek „innowatorów” to 45 lat, „tradycjonalisty” – 50.

Wykształcenie również było istotnie związane z sylwetkami: najwyższy poziom wskaźnik osiągał u „innowatorów”, najniższy u „tradycjonalistów”. W przypadku magistrów inżynierów rozkład był następujący: „innowatorzy” – 32,1% „beneficjenci” – 34,1%, „paternaliści” – 23,8%, „zaradni” – 20,6%, „tradycjonalisci” – 3,0%. W przypadku techników: „innowatorzy” – 20,2% „beneficjenci” – 22,2%, „paternaliści” – 24,8%, „zaradni” – 23,5%, „tradycjonalisci” – 43,9%. Najwyższy odsetek absolwentów szkół zasadniczych zawodowych był wśród „zaradnych” (20,6%), następnie wśród „tradycjonalistów” (12,1% przy średniej 8,5%).

Tabela 8. Rozkłady odpowiedzi twierdzących (zdecydowanie tak i raczej tak) wśród „tradycjonalistów” i wśród reszty respondentów z grupy „pozostałych” (%)

Stwierdzenie	Tradycjonalisci	Reszta z „pozostałych”	Średnia w próbie
1) Mogę się bez trudu porozumieć w co najmniej jednym języku zachodnioeuropejskim.	0,0	45,7	53,5
2) Gotów(owa) jestem zaryzykować wprowadzenie w firmie nowatorskich metod i technologii, jeżeli mogą dać szansę szybkiego rozwoju firmy.	49,1	73,9	78,1
3) Gdyby to się opłacało to nie obawiał(a)bym się przeniesienia firmy za granicę i prowadzenia jej tam.	15,1	33,5	44,6
4) Nie obawiam się podejmowania dużego ryzyka.	0,0	55,6	59,9
5) Odczuwam odpowiedzialność za większość moich pracowników, ich los nie jest mi obojętny.	79,2	84,0	90,8
6) Staram się stale rozwijać swoją firmę (firmę w której pracuję), nigdy nie poprzestaję na tym, co już osiągnąłem.	83,0	87,2	91,7

7) Najczęściej lepszymi reprezentantami interesu pracowników są właściciele lub menedżerowie niż liderzy związków zawodowych. Lepiej znają potrzeby ludzi i lepiej o nich dbają.	50,0	57,7	72,7
8) Uważam, że im więcej da się pracownikom samodzielności i odpowiedzialności w wykonywaniu zadań, tym lepiej wykonają te zadania.	0,0	59,8	66,2
9) Oddzielam życie zawodowe od życia prywatnego.	71,7	53,7	71,7
10) Moje obecne dochody pozwalają na utrzymanie siebie i rodziny na zadowalającym poziomie.	69,8	78,8	86,1
11) Mam takie wykształcenie i wiedzę, że gdybym stracił(a) obecną firmę (lub obecną pracę) to bez trudu mógłbym(mogłabym) znaleźć na rynku pracę dającą satysfakcjonujące dochody.	34,0	66,0	75,2
12) Omijanie lub nawet łamanie przez przedsiębiorców przepisów prawa gospodarczego bywa niekiedy uzasadnione.	41,5	61,7	46,7
13) Lepiej rozwijać biznes powoli ale z własnych zasobów niż szybko ale na kredyt.	69,8	65,4	72,5
14) Jestem specjalistą dokładnie w tej dziedzinie produkcji i/lub usług, którą zajmuje się moja firma.	54,7	69,3	77,9
15) Gdy nie pracuję, mam poczucie, że marnuję czas.	50,9	47,6	52,4
16) Należy trzymać dystans do pracowników, nie interesować się ich życiem osobistym czy prywatnymi kłopotami.	39,6	38,3	41,0
17) Przedsiębiorcy powinni obowiązkowo zrzeszać się w organizacjach przedsiębiorców.	20,8	21,8	28,9

„Innowatorzy” byli właścicielami największych przedsiębiorstw, zorientowanymi bardziej na zwiększanie udziału w rynku niż na przetrwanie (tabela 9). Na przeciwległym krańcu lokowali się „zaradni” i „tradycjoniści”.

Tabela 9. Cechy przedsiębiorstw należących do przedstawicieli pięciu sylwetek (%)

	Ogółem	Właścicielem przedsiębiorstwa jest:					
		Innowator	Beneficjent	Paternalista	Zaradny	Tradycjonalista	Pozostały
A. Liczebność załogi							
	29,83	36,52	32,84	31,73	30,08	24,32	25,57
B. Co jest nadrzędnym celem strategicznym Pana(i) firmy?							
Utrzymanie się na rynku/rynkach	40,8	32,9	35,8	42,6	62,9	45,5	41,2
Wzrost udziału	17,0	29,3	25,4	15,8	5,7	10,6	10,7

w rynku							
Wzrost sprzedaży	17,5	14,6	17,9	19,8	20,0	9,1	19,8
Wzrost zysku	14,5	13,4	14,9	9,9	5,7	22,7	16,0
Wzrost rentowności	5,8	4,9	5,2	10,9	0,0	3,0	5,9
Wzrost wartości rynkowej przedsiębiorstwa	2,1	4,9	0,7	1,0	2,9	1,5	2,7
Inny cel	02	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0
Trudno powiedzieć	2,0	0,0	0,0	0,0	2,9%	6,1	3,7
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
C. Jak by Pan(i) określił(a) rynek działalności swojego przedsiębiorstwa?							
Rynek lokalny	21,7	15,5	20,0	17,6	26,5	30,3	23,9
Rynek regionalny	28,1	19,0	25,2	27,5	26,5	40,9	30,3
Rynek krajowy	36,5	46,4	35,6	44,1	41,2	21,2	33,0
Rynki zagraniczne	13,8	19,0	19,3	10,8	5,9	7,6	12,8
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
D. Jak by Pan(i) określił(a) ogólną sytuację ekonomiczną swojego przedsiębiorstwa?							
Jest bardzo dobra	3,3	4,8	5,2	2,0	2,9	3,0	2,1
Jest dobra	46,4	53,6	56,7	40,0	58,8	28,4	43,4
Jest przeciętna – ani dobra, ani zła	44,1	36,9	37,3	49,0	38,2	61,2	44,4
Jest zła	5,9	3,6	,7	8,0	0,0	7,5	10,1
Jest bardzo zła	,3	1,2		1,0	0,0		,0
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
E. Jak by Pan(i) określił(a) możliwości rozwojowe przedsiębiorstwa w najbliższych 3 latach?							
Firma będzie się rozwijać	44,2	61,9	50,0	41,0	37,1	33,3	38,8
Kondycja firmy utrzyma się na tym samym poziomie	47,0	31,0	46,3	51,0	54,3	54,5	48,4
Firma będzie ograniczać działalność	4,1	1,2	3,0	3,0	8,6	4,5	5,9
Firmie grozi bankructwo (likwidacja)	2,1	2,4	0,0	1,0	0,0	7,6	2,7
Nastąpi zmiana profilu działalności	1,3	2,4	0,7	0,0	0,0	0,0	2,7
Trudno powiedzieć	1,3	1,2	0,0	4,0	,0		1,6
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

A: $p=0,009$; B: $p<0,000$; C: $p=0,011$; D: $p=0,003$; E: $p=0,002$

Tak więc trzonem środowiska przedsiębiorców jest nowoczesny „innowator”. Na przeciwległym biegunie lokuje się „zaradny” – najbliższy postaci przedsiębiorcy czasów „autorytarnego socjalizmu”. Po stronie „innowatora” pojawiła się sylwetka „beneficjenta”, po stronie „zaradnego” – przegrywającego „tradycjonalisty”. W centrum lokuje się „paternalista”,

który jest bliższy „innovatorowi” niż „zaradnemu”. Daje to podstawę dla wniosku, że pod względem przedsiębiorczości dominujące grupy właścicieli firm z sektora MŚP ukształtowały wzory odmienne od tych dziedziczonych po autorytarnym socjalizmie.

Wyalienowana klasa

Czy środowisko polskich prywatnych przedsiębiorców-pracodawców może być traktowane jako klasa społeczna, czy przeciwnie, pozostało konglomeratem grup o różnym statusie, jakim było w czasie rozpoczęcia procesu transformacji? Naszym zdaniem środowisko to ma cechy klasy i daje się trafnie opisywać językiem socjologii wielkich struktur społecznych, zwłaszcza opracowanej przez socjologię brytyjską (Goldthorpe, Marshall, Scott, Ericsson, Protocarero) i nowy nurt tej socjologii (Savage, Skeggs, Devine), a także przez korzystającą z wzorów brytyjskich socjologię polską (Domański, Słomczyński Janicka). Obecnie klasy społeczne mają jednak inny charakter niż klasy w czasach industrializmu. Zarówno badania brytyjskie jak i badania polskie wskazują, że poczucie klasowej identyfikacji nie stanowi gruntu dla mobilizacji ludzi wokół wspólnych interesów. Wciąż jednak klasy są wyznacznikami obiektywnych pozycji ekonomicznych, wyjaśniają procesy ruchliwości społecznej, wytyczają dystanse społeczne. Mimo że klasa polskich przedsiębiorców-pracodawców jest klasą młodą i poziom międzypokoleniowego dziedziczenia pozycji jest niewielki, jednak uzyskane dane pozwalają bronić tezy klasowej. Poniżej przedstawimy niektóre argumenty.

W kwestionariuszu badań „Polacy-przedsiębiorcy 2011” zawarta była seria pytań otwartych, pozwalających respondentom na spontaniczne wyrażanie zdania o strukturze społecznej, o kryteriach różnicujących segmenty tej struktury (o ile uznawali ich istnienie) i określania swojego miejsca w strukturze. Ponadto pytaliśmy o dystanse respondenta do wybranych grup społeczno-zawodowych.

69,6% badanych dostrzegало podziały polskiego społeczeństwa na duże grupy, 19,1% nie widziało ich, 11,3% nie miało zdania. Na prośbę o wymienienie tych grup na pierwszym miejscu pojawiali się „bogaci” (52,2%), następnie „biedni” (43,5%), „średniozamożni” (57,3%), „pracodawcy” (34,4%), „robotnicy” (10,4%), „klasa średnia” (30,4%), „inteligencja, intelektualiści” (20,9%), „klasa wyższa” (14,1%), „klasa niższa” (10,6%). Polityczne kryteria podziału były wymieniane marginesowo („rządzący” 2,2%, „rządzeni” 0,6%).

Na kolejne otwarte pytanie, do jakiej „grupy, klasy czy warstwy” zaliczyli się sami badani, wymieniali oni najczęściej „przedsiębiorców” (39,3%), „klasę średnią” (19,6%) i „pracodawców” (15,1%). Ponadto deklarowano „inteligencję” (8,3%) i „biznesmenów” (6,6%). „Klasę wyższą” dla określenia własnej grupy wymieniło zaledwie 0,3% przedsiębiorców.

Pod względem usytuowania grupy uczestnictwa w hierarchii grup społecznych (skala zawierała dziewięć kategorii) 44,4% ulokowało ją dokładnie w środku skali, 11,8% poniżej środka, pozostali prawie bez wyjątku wskazali dwie kategorie graniczące „od góry” ze środkiem. Najwyższą, dziewiątą pozycję wybrało dla swojej grupy jedynie 1,1% badanych.

Przedsiębiorcy mieli skryształizowane poglądy na to, które grupy społeczno-zawodowe są im dalekie a które bliskie. Tym razem pytanie było zamknięte, zaś grupy odpowiadały w dużym stopniu klasom z brytyjskiego schematu EGP. Nieomal wszyscy badani (91,5%) deklarowali, że bliscy im są „właściciele małych i średnich polskich przedsiębiorstw prywatnych”, na drugim miejscu (64,2%) wybierali „inteligencję techniczną, inżynierów”. Na trzecim, chociaż tu pojawił się większy dystans, wymieniono robotników wykwalifikowanych (42,0%). W tabeli 10 przedstawiamy hierarchię wskazań do jakiej grupy było respondentom daleko.

Tabela 10. Ranking grup, z którymi respondenci się nie identyfikują, są im dalekie (połączone odpowiedzi „zdecydowanie dalekie” i „raczej dalekie”) (%)

1. Rolnicy.	81,1
2. Robotnicy niewykwalifikowani.	78,4
3. Prezesi zarządów i menedżerowie przedsiębiorstw zagranicznych, działających w Polsce.	78,2
4. Właściciele dużych polskich przedsiębiorstw prywatnych, prezesi zarządów i menedżerowie tych przedsiębiorstw.	66,0
5. Niżsi urzędnicy. Pracownicy biurowi, mistrzowie, technicy-specjaliści, pielęgniarki itd.	61,1
6. Robotnicy wykwalifikowani.	56,0
7. Inteligencja humanistyczna, wolne zawody.	53,7
8. Średni urzędnicy i technicy. Kierownicy wydziałów fabryk, technicy na stanowiskach specjalistów, mistrzowie zmianowi itd.	53,7
9. Inteligencja techniczna, inżynierowie.	21,9
10. Właściciele małych i średnich polskich przedsiębiorstw prywatnych.	8,7

Czy polscy przedsiębiorcy-pracodawcy, właściciele małych i średnich przedsiębiorstw czują się na początku trzeciej dekady rynku i demokracji wygranymi czy nie? Czy mają poczucie, że szeroko rozumiane środowisko (ekonomiczne, społeczne, polityczne, ideologiczne, kulturowe) jest im przyjazne, czy nie? Czy pod względem zaufania a także innych komponentów kapitału społecznego dysponują satysfakcjonującym zasobem? Odpowiedź na te pytania wymaga perspektywy holistycznej, wszechstronnych interdyscyplinarnych badań z zakresu socjologii, socjologii ekonomicznej, ekonomii, antropologii kulturowej, politologii. Prezentowane w artykule badania nie mają takich ambicji, jednak zastosowane narzędzia (kwestionariusz ankiety i scenariusz wywiadów) pozwalały na zgromadzenie danych pozwalających na udzielenie wstępnej odpowiedzi na niektóre z tych pytań.

Jak wynika z omówionego poprzednio wskaźnika przedsiębiorczości status materialny satysfakcjonuje większość badanych przedsiębiorców, podobnie jak i status zawodowy – 86,1% deklarowało, że ich dochody pozwalały na utrzymanie siebie i rodziny na zadowalającym poziomie, 75,2% uważało, że mają takie wykształcenie i wiedzę, że bez trudu mogliby znaleźć satysfakcjonującą pracę. Na pytanie o „ogólną sytuację ekonomiczną przedsiębiorstwa” 46,4% odpowiedziało, że jest dobra, 3,4% że jest bardzo dobra, 43,9% określiło ją jako przeciętną, „ani dobrą, ani złą”, jedynie 6,3% powiedziało, że jest zła. Zaledwie 24,2% badanych powiedziało, że ich przedsiębiorstwa odczuwają skutki kryzysu gospodarczego.

Przejdźmy do odpowiedzi na kolejne z zadanych powyżej pytań.

Po pierwsze, przedsiębiorcy akceptują demokrację i mają w większości poczucie, że żyją w kraju demokratycznym (tabela 11A i B).

Tabela 11. Stosunek do demokracji i uczestnictwo w wyborach

	Ogółem	Innowator	Beneficjent	Paternalista	Zaradny	Tradycjonalista	Pozostali
A. Pogląd na temat demokracji w Polsce							
1. W Polsce powinna być demokracja i jest demokracja	72,9	72,2	73,2	82,2	70,6	73,4	68,0
2. W Polsce powinna być demokracja lecz jej nie ma	14,8	17,8	14,1	9,9	17,6	12,5	16,9
3. Inny pogląd lub brak zdania	12,3	10,0	12,7	7,9	11,8	14,1	15,2
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
B. Uczestniczenie w ostatnich wyborach parlamentarnych							
Tak	76,7	78,9	72,5	81,2	67,6	73,4	79,2
Nie	20,0	18,9	23,2	15,8	32,4	23,4	16,9
Nie pamiętam	3,0	2,2	3,5	3,0	0,0	3,1	3,4
Odmowa odpowiedzi	0,3	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	,6
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

72,9% uważało, że w Polsce powinien być ustrój demokratyczny i że taki właśnie ustrój panuje. W ostatnich wyborach uczestniczyło 76,7%. Ponad połowa (57,8%) deklarowała łącznie, że ceni demokrację, że Polska jest krajem demokratycznym oraz że uczestniczyła w wyborach. Spośród tych, którzy wymienili partię na którą głosowali w wyborach, 68,6% wskazało zwycięską Platformę Obywatelską (stanowili oni 48,1% ogółu przedsiębiorców).

Po drugie, mimo wskazanego poparcia demokracji i uczestniczenia w wyborach notowaliśmy niski poziom zaufania do demokratycznie wybranego Parlamentu (tabela 12). Senatowi ufało 35,0% a nie ufało 56,7%, rządowi ufało 44,2% a nie ufało 47,9%. Bardzo rzadko ufano partiom politycznym za wyjątkiem Platformy Obywatelskiej, jednak także w jej przypadku ufało 41,5% a nie ufało 43,7%. Niski był poziom zaufania do największych organizacji pracodawców.

Po trzecie, niepokojąco przedstawiało się postrzeganie przez przedsiębiorców antagonizmów i konfliktów społecznych. W odpowiednim pytaniu wymieniliśmy 12 potencjalnych osi napięć (tabela 13). Na pierwszym miejscu rankingu znalazły się antagonizmy rozbudzane przez charyzmatycznego przywódcę religijnego. Na wysokiej piątej pozycji znalazły się napięcia, antagonizmy i konflikty między rządem a społeczeństwem (56,5%). Można dodać, że w badaniach reprezentacji ogółu pracujących, które zespół Katedry Socjologii Ekonomicznej prowadził w 2007 roku, rozkłady były jeszcze bardziej niepokojące. Na antagonizm między rządem a społeczeństwem wskazało wówczas aż 78,1% badanych³².

Tabela 12. Zaufanie od 33 podmiotów a sylwetki przedsiębiorców. Połączone odpowiedzi „zdecydowanie ufam” i „raczej ufam” (%)

Poniżej przedstawiamy Panu(i) szereg organizacji, instytucji, środowisk, partii, środków przekazu i polityków. O każdej z nich proszę powiedzieć, czy ufa im Pan(i) czy też nie ufa.	Ogółem	Innowator	Beneficjent	Paternalista	Zaradny	Tradycjonalista	Pozostali
1) Wojsko	76,9	77,4	82,2	83,2	74,3	75,8	70,4
2) Trybunał Konstytucyjny	71,6	73,8	72,4	77,2	67,6	71,6	67,7
3) Trybunał Europejski w Strasburgu	71,6	74,1	72,4	74,3	77,1	59,1	71,8
4) Policja	71,6	73,8	72,4	77,2	67,6	71,6	67,7
5) Większość polskich prywatnych przedsiębiorców, większość pracodawców	68,1	78,6	69,6	79,2	48,6	62,1	62,2
6) Prezydent	64,2	60,7	67,4	70,3	50,0	62,1	63,5
7) Większość ludzi w Polsce, większość współobywateli	61,2	60,7	60,0	71,3	50,0	49,3	63,3
8) Sądowictwo ogólne	58,5	65,9	58,5	60,4	65,7	43,9	58,0
9) Sądy pracy	56,3	61,9	58,5	57,4	68,6	43,9	53,7

³² *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, J. Gardawski (red.), Scholar, Warszawa 2009, s. 124.

10) Państwowa Inspekcja Pracy	54,7	57,6	57,8	54,5	57,1	47,0	53,4
11) Telewizja TVN (TVN24)	57,6	59,5	57,8	64,4	38,2	47,0	60,1
12) Terenowa administracja państwowa i samorządowa	53,0	52,4	51,9	53,5	55,9	56,1	52,4
13) Władze Unii Europejskiej w Brukseli	50,4	53,6	43,7	55,0	64,7	39,4	52,7
14) „Gazeta Wyborcza”	47,9	49,4	48,9	54,5	41,2	34,8	48,7
15) „Rzeczpospolita”	47,5	60,0	43,3	55,4	51,4	40,3	42,3
16) Rząd	44,2	44,0	43,3	48,5	40,0	36,4	46,3
17) Telewizja publiczna (TVP 1, 2, 3)	42,9	42,9	36,3	44,6	26,5	54,5	45,7
18) Platforma Obywatelska (PO)	41,5	34,5	44,4	48,5	44,1	29,9	42,6
19) Business Centre Club (BCC)	38,6	40,0	37,0	46,5	54,3	23,9	37,2
20) Konfederacja Pracodawców Polskich (obecnie Pracodawcy RP)	35,1	33,3	37,0	42,6	47,1	28,8	30,7
21) Sejm i Senat	35,0	40,0	34,8	33,0	32,4	32,8	35,1
22) Episkopat i duchowieństwo Kościoła rzymskokatolickiego	34,5	34,1	35,6	36,6	28,6	30,3	35,4
23) Związek Rzemiosła Polskiego (ZRzP)	31,4	31,8	31,3	33,7	35,3	18,2	34,0
24) Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan	34,0	34,5	34,8	41,6	40,0	20,9	32,8
25) Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD)	27,0	21,2	25,4	35,6	23,5	26,9	27,0
26) Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)	23,4	12,9	21,6	30,7	20,6	27,3	24,5
27) „Fakt”	17,8	13,1	24,4	18,8	11,8	9,1	18,6
28) „Nasz Dziennik”	15,3	19,0	14,9	14,9	31,4	15,2	11,2
29) NSZZ „Solidarność”	14,6	11,9	16,3	12,9	14,3	12,1	16,5
30) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ)	12,0	13,1	13,3	13,9	14,3	10,6	9,6
31) Forum Związków Zawodowych	11,9	11,8	14,8	13,9	14,3	7,6	10,1
32) Prawo i Sprawiedliwość (PiS)	10,7	6,0	11,9	6,9	17,6	16,7	10,6
33) Telewizja „Trwam”	9,6	9,5	8,2	8,9	5,9	12,1	10,6

Po czwarte, zwracał uwagę niski poziom uczestnictwa w organizacjach przedsiębiorców i bardzo niski poziom uczestnictwa w organizacjach społecznych i politycznych (tabela 14A i 14C). Niezwykle niepokojące było to, że przedsiębiorcy nie tylko nie należeli aktualnie do organizacji, ale odrzucali sens należenia do jakichkolwiek organizacji (takie zdanie podkreślało 55,4% badanych, tabela 14B). Niechęć do należenia do organizacji była mniej więcej równo rozłożona wśród przedstawicieli sylwetek, z wyjątkiem „beneficjentów”, jednak i wśród nich deklarowało niechęć 47,4%.

Niechęci do organizowania się towarzyszyła względna atomizacja przedsiębiorstw należących do naszych respondentów. Jeżeli firmy tworzyły układy sieciowe to zdarzało to się rzadko i sieci były wątłe. Zaledwie 27,9% przedsiębiorców deklarowało, że ich firmy utrzymują kontakty wspierające z innymi firmami. Takie kontakty najczęściej nawiązywały firmy „innovatorów” (39,3%), najrzadziej „tradycjonalistów” (12,1%). Jeśli już pojawiały się sieci, to liczba uczestniczących w nich firm rzadko przekraczała dwie – trzy.

Powyższą obserwację uzupełniał rozkład odpowiedzi na pytanie o brak w polskiej gospodarce klastrów (brzmiało ono: „można spotkać się ze zdaniem, że Polska tym się różni od wielu innych krajów, że przedsiębiorcy rzadziej niż na Zachodzie czy w Japonii tworzą sieci firm, które podejmują wspólnie inwestycje służące im wszystkim (np. wspólnie finansują biura badawczo-rozwojowe). Czy zgadza się Pan(i), czy też nie zgadza z taką opinią?”). Ponad dwie trzecie przedsiębiorców zgodziło się (26,4% zdecydowanie, 40,0% umiarkowanie); nie zgodziło się 13,8%, nie miało zdania 19,8%. Pytania kwestionariusza drążyły te kwestię – czy zdaniem respondenta brak sieci wynikał z braku zaufania między ludźmi biznesu czy z innych przyczyn. Odpowiedzi rozkładały się mniej więcej równo: 30,8% uważało, iż sieci nie powstają z braku zaufania między przedsiębiorcami, 33,1% nie wiązało tego zjawiska z zaufaniem, lecz z brakiem tradycji wspólnego działania.

Pytaliśmy także, czy prowadząc działalność biznesową warto zakładać spółki, czy przeciwnie, na spółkach źle się wychodzi, a więc należy ich unikać. Przedsiębiorcy częściej wybierali wariant niechętny spółkom niż popierający (51,3% wobec 25,8%).

Przytoczone dane wskazują na istnienie wzoru zachowań, o którym w pierwszym okresie transformacji sądzono, że są akcydentalne i zanikną wraz z konsolidacją ładu demokratycznego. Te oczekiwania okazały się nadmiernie optymistyczne.

Tabela 13. Postrzeganie antagonizmów społecznych a typy przedsiębiorców. Połączone odpowiedzi „bardzo silne” i „silne” (%)

Czy, Pana(i) zdaniem, w naszym kraju są konflikty, antagonizmy, podziały pomiędzy:	Ogółem	Innowator	Beneficjent	Paternalista	Zaradny	Tradycjonalista	Pozostali
1) Tymi, którzy szanują ks. Tadeusza Rydzyka i słuchają Radia Maryja, a tymi, co nie cenią ks. Rydzyka i nie słuchają Radia Maryja	85,7	77,8	86,1	60,0	72,7	73,5	77,4
2) Ludźmi uczciwymi a ludźmi nieuczciwymi	66,7	62,2	60,4	52,9	53,0	55,3	58,9
3) Zarządami przedsiębiorstw a związkami zawodowymi, działającymi w tych przedsiębiorstwach	65,5	56,0	62,0	55,9	46,3	55,3	57,0
4) Bogatymi a biednymi	59,5	56,7	54,5	48,6	49,3	45,2	51,9
5) Rządem a społeczeństwem	56,5	47,0	44,6	58,8	48,5	50,8	49,9
6) Ludźmi wierzącymi a niewierzącymi	51,2	43,0	38,6	31,4	40,9	46,0	43,4
7) Tymi, którzy dobrze wspominają czasy PRL-u, a tymi, którzy nie lubią tego okresu	47,6	40,7	48,5	32,4	40,9	42,3	43,0
8) Parlamentem (Sejmem i Senatem) a społeczeństwem	52,4	42,2	42,6	42,9	43,3	36,5	42,1
9) Właścicielami prywatnych przedsiębiorstw zagranicznych a tymi, którzy u nich pracują	35,7	31,9	34,7	29,4	27,3	29,6	31,5
10) Zarządami, dyrekcjami przedsiębiorstw, a tymi, którzy pracują w tych przedsiębiorstwach	35,7	27,6	33,7	28,6	16,7	31,2	29,7
11) Właścicielami prywatnych przedsiębiorstw polskich, a tymi, którzy u nich pracują	31,0	27,6	22,8	38,2	25,8	30,9	28,7
12) Ludźmi z wyższym wykształceniem (po wyższych studiach) a ludźmi z niskim wykształceniem (po szkołach podstawowych czy zasadniczych)	28,6	17,8	23,8	35,3	23,9	21,8	23,2

Po piąte, z rozkładów zamieszczonych w tabeli 12 (punkt 5 i 7) wynika, że wielu przedsiębiorców uważało, iż można ufać (zdecydowanie lub umiarkowanie) „większości ludzi w Polsce, większości współobywateli” (61,2%) i „większości polskich prywatnych przedsiębiorców” (68,1%). Z kolei z opracowań Janusza Czapińskiego, publikowanych w „Diagnozach społecznych”, wynika, że Polacy cechują się niezwykle niskim poziomem wzajemnego zaufania. Do kwestionariusza włączyliśmy pytanie o uogólnione zaufanie w brzmieniu, jakie miało w „Diagnozie” (tabela 14E). Okazało się, że poziom deklarowanego zaufania do innych ludzi wśród przedsiębiorców trzykrotnie przekracza poziom notowany przez Czapińskiego. Nie należy jednak z tego wyciągać optymistycznych wniosków: wskaźnik 40,4% jest wprawdzie znacznie wyższy niż w przypadku ogółu mieszkańców Polski, lecz jest nadal niski, zwłaszcza dla środowiska biznesu.

W naszych badaniach wątek zaufania był włączony do scenariusza wywiadów pogłębionych. Kilku przedsiębiorców powiedziało, że tworzenie średnich i dużych przedsiębiorstw wymaga zaufania; nieufność nakazuje właścicielowi nieustannie kontrolować firmę, nie pozwala delegować odpowiedzialności i w konsekwencji ogranicza szanse ekspansji. Dane z badań kwestionariuszowych potwierdzały tę opinię. Alternatywa z tabeli 15E dawała następującą korelację z wielkością zatrudnienia: ci, którzy wybierali zdanie, że większości ludzi można ufać, mieli firmy o średnim zatrudnieniu 33 pracowników, ci którzy wybierali zdanie, że w postępowaniu z ludźmi ostrożności nigdy za wiele – 26 pracowników.

Tabela 14. Przynależność do organizacji i wskaźnik zaufania (%)

	Ogółem	Innowator	Beneficjent	Paternalista	Zaradny	Tradycjonalista	Pozostali
A. Czy jest Pan(i) członkiem organizacji przedsiębiorców lub stowarzyszenia zawodowego?							
Tak	19,9	17,9	26,1	20,8	14,7	22,4	16,0
Nie	80,1	82,1	73,9	79,2	85,3	77,6	84,0
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
B. Dlaczego nie należy Pan(i) do żadnej organizacji pracodawców lub stowarzyszenia zawodowego?							
Nie ma takiej organizacji przedsiębiorców, która by Panu(i)	17,0	16,7	19,3	16,0	14,7	13,6	17,6
Nie ma Pan(i) ochoty wstępować do żadnej organizacji pracodawców	55,4	57,1	47,4	59,0	55,9	57,6	57,8
Trudno powiedzieć	7,6	8,3	7,4	4,0	14,7	6,1	8,6
Nie dotyczy, należy Pan(i)	20,0	17,9	25,9	21,0	14,7	22,7	16,0
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

C. Czy jest Pan(i) członkiem jakiejś partii, organizacji lub stowarzyszenia politycznego, stowarzyszenia religijnego, społecznego, turystycznego, lokalnego, komitetu szkolnego itd.?							
Tak	7,4	7,1	10,4	6,9	2,9	1,5	8,5
Nie	92,6	92,9	89,6	93,1	97,1	98,5	91,5
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
D. Dlaczego nie należy Pan(i) do żadnej partii, organizacji lub stowarzyszenia?							
Nie ma takiej organizacji lub stowarzyszenia, która by Pan(i) chciałby(aby) należeć	13,7	20,2	14,8	10,8	20,0	10,6	11,6
Nie ma Pan(i) ochoty wstępować do żadnych organizacji lub stowarzyszeń.	72,5	69,0	68,1	75,5	65,7	84,8	72,5
Trudno powiedzieć	6,4	3,6	6,7	6,9	11,4	3,0	7,4
Nie dotyczy, należy Pan(i) do jakiejś organizacji lub stowarzyszenia	7,4	7,1	10,4	6,9	2,9	1,5	8,5
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
E. Ogólnie rzecz biorąc, czy uważa Pan(i) że można ufać większości ludzi, czy też sądzi Pan(i) że w postępowaniu z ludźmi ostrożności nigdy za wiele?							
Większości ludzi można ufać	40,4	51,2	35,8	52,5	52,9	25,8	35,1
W postępowaniu z ludźmi ostrożności nigdy za wiele	51,7	45,2	49,3	40,6	44,1	65,2	59,0
Trudno powiedzieć	7,9	3,6	14,9	6,9	2,9	9,1	5,9
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Zakończenie

W grupach społecznych, z których rekrutowali się polscy przedsiębiorcy, w początkowym okresie transformacji były rozpowszechnione wzory wartości i postawy ukształtowane przez autorytarny socjalizm. Dominowała specyficzna zaradność ze skłonnością do łamania prawa, indywidualizm, niski poziom kapitału społecznego, przyzwolenie na korupcję, „prywatyzowanie” majątku publicznego itd. Badania klasy przedsiębiorców-właścicieli małych i średnich przedsiębiorstw prowadzone w dwie dekady po wprowadzeniu rynku i demokracji pozwoliły stwierdzić, że w wymiarze najważniejszym, odnoszącym się do przedsiębiorczości, przełamane zostało dziedzictwo autorytarnego socjalizmu. Zaradność powiązana z łamaniem prawa i niewysokim profesjonalizmem zeszła na dalszy plan, ustąpiła miejsca autentycznej innowacyjności, wysokim zasobom kapitału wiedzy i doświadczenia, deklarowanej niechęci do łamania prawa. Natomiast cechą środowiska przedsiębiorców pozostała niechęć do uczestniczenia w organizacjach, mała skłonność do tworzenia sieci przedsiębiorstw i zawiązywania spółek. Poziom uogólnionego zaufania, deklarowanego przez przedsiębiorców był wyższy niż wśród ogółu społeczeństwa, nie był jednak wysoki. Mimo silnego poparcia demokracji i uczestniczenia w wyborach przedsiębiorcy nie

tworzyli organizacje społecznych, poprzez które mogliby partycypować w decyzjach podejmowanych na różnych poziomach przez administrację.

Bibliografia

- Banfield E., *Moral Basis of Backward Society*, The Free Press, 1958.
- Breitkopf M., Górski M., Jaszczyński D., *Prywatyzacja w Polsce*, Fundacja im. F. Eberta w Polsce, Warszawa 1991.
- Domański H., *Na progu konwergencji. Stratyfikacja społeczna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1996.
- Domański H., *Rekompozycja stratyfikacji społecznej i reorientacja wartości*, [w:] A. Sułek i J. Styk (red.), *Ludzie i instytucje. Stawanie się ładu społecznego. Pamiętnik IX Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1995.
- Domański H., *Spółczesność klasy średniej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1994.
- Dominiak P., *Sektor MSP we współczesnej gospodarce*, PWN, Warszawa 2005.
- Eyal G., Szelényi I., Townsley E., *Making Capitalism Without Capitalists. Class Formation and Elite Struggles in Post-Communist Central Europe*, Verso, London, New York, 1998.
- Friszke A., *Czas KOR-u. Jacek Kuroń a geneza Solidarności*, Znak i ISPPAN, Kraków 2011.
- Gardawski J. (red.), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, Scholar, Warszawa 2009.
- Gardawski J., *Powracająca klasa. Sektor prywatny w III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2001.
- Glinka B., *Kulturowe uwarunkowania przedsiębiorczości w Polsce*, PWE, Warszawa 2008.
- Grzegorzewska-Mischka E., *Współczesne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości w Polsce*, SGH, Warszawa 2010.
- Mokrzycki E., *Od protokapitalizmu do posocjalizmu: makrostrukturalny wymiar zmian ustroju*, [w:] H. Domański (red.), *Elementy nowego ładu*, IFiS PAN, Warszawa 1997.
- Nowak S., *Systemy wartości społeczeństwa polskiego*, „Studia Socjologiczne” 1979/1.
- Osborn E., Słomczyński K. M., *Przedsiębiorcy. Determinanty zakładania własnej firmy*, [w:] K. M. Słomczyński (red.), *Kariera i sukces. Analizy socjologiczne*, Uniwersytet Zielonogórski, IFiS PAN, Zielona Góra – Warszawa 2007.
- Podgórecki A., *Spółczesność polskie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 1995.
- Rajkiewicz A., *Zatrudnienie w Polsce ludowej w latach 1950-1970. Dynamika i struktura*, KiW, Warszawa 1965.
- Rakowski M. F., *Jak to się stało*, BGW, Warszawa 1991.
- Reszke I., *Stereotypy prywatnych przedsiębiorców w Polsce*, IFiS PAN, Warszawa 1998.
- Schumpeter J. W., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.
- Stola D., *Kraj bez wyjścia? Migracje z Polski 1949-1989*, ISP PAN, Warszawa 2010.

- Wasilewski J., *Formowanie się nowej elity. Jak wiele nomenklatury zostało?*, [w:] A. Sułek i J. Styk (red.), *Ludzie i instytucje. Stawanie się ładu społecznego. Pamiętnik IX Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1995.
- Wesołowski W., *Procesy klasotwórcze w teoretycznej perspektywie*, [w:] A. Sułek i J. Styk (red.), *Ludzie i instytucje. Stawanie się ładu społecznego. Pamiętnik IX Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1995.
- Wyka K., *Życie na niby. Pamiętnik po kłęsce*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1984.
- Zaleśkiewicz T., *Przedsiębiorczość i podejmowanie ryzyka*, [w:] T. Tyszka (red.) *Psychologia ekonomiczna*, GWP, Gdańsk 2004.

SUMMARY

The Alienated Class. SME in Contemporary Poland

This empirical representative study on sample of the owners of Polands' small and medium-sized enterprises has attempted to identify the divisions in the social structure of the milieu. According to research there are five main groups of entrepreneurs. They were labeled as 'innovators', 'beneficiaries', 'paternalists', 'resourcefuls' and 'traditionalists'. The main question was connected with authoritarian socialist heritage in entrepreneurs attitudes towards selected aspects of the economic and social life. Firstly we analysed attitudes towards economy and law. Secondly opinions about social organisations (particularly entrepreneurs organisations), propensity for participation in the organisations, for arranging business networks, respondents' evaluations of Polish democracy etc. Two main findings were derived concerning mentality of Polish entrepreneurs: relatively good adaptations to market economy but lack of social trust and low level of the social capital in general. We came to conclusions that despite the essential transformation of entrepreneurs' social mentality still many components of former 'post-socialist' mentality continued to exist.

Podziały socjopolityczne w Polsce po 1989 roku

Pojęcie podziału socjopolitycznego

Pojęcie podziału socjopolitycznego stosowane jest w języku polskim jako odpowiednik angielskiego terminu „*cleavage*”, który do nauk społecznych wprowadzili Seymour Lipset i Stein Rokkan¹, nie definiując go jednak precyzyjnie, co sprzyja wielości interpretacji pojęcia. Dodatkowym utrudnieniem jest fakt, iż pojęcie to niejako obejmuje dwie perspektywy naukowe: politologiczną i socjologiczną. Zdaniem Ryszarda Herbuta istota podziału socjopolitycznego sprowadza się do faktu, iż stanowi on „swoistego rodzaju ogniwo łączące strukturę społeczną z porządkiem polityczno-instytucjonalnym².” Radosław Markowski wskazuje, iż Lipset i Rokkan wprowadzając pojęcie „*cleavage*” postawili fundamentalne pytanie dotyczące tego czy to czynniki socjostrukturalne determinują kształt systemów partyjnych, czy też odwrotnie – partie i kształt systemu partyjnego wpływają na kształt struktury społecznej³. Autorzy opowiedzieli się za pierwszą z opcji, uznając, że partie polityczne stanowią swego rodzaju konsekwencję wydarzeń historycznych. Według nich w historii Europy Zachodniej trudnymi do przecenienia wydarzeniami okazały się rewolucje: narodowa i przemysłowa. Ta pierwsza doprowadziła do powstania dwóch podziałów socjopolitycznych: centrum *versus* peryferie i Kościół *versus* państwo, druga natomiast wygenerowała dwa inne podziały: miasto – wieś oraz pracodawcy – pracownicy⁴. W kontekście podziału Kościół – państwo warto też podkreślić znaczenie reformacji (i kontreformacji), która przez niektórych autorów – na gruncie polskim przykładem może być Mirosława Grabowska – traktowana jest również w kategoriach rewolucji⁵.

¹ S. M. Lipset, S. Rokkan, *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments*, [w:] S. M. Lipset, S. Rokkan (eds.), *Party Systems, and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*, The Free Press, New York 1967.

² R. Herbut, *Podziały socjopolityczne*, [w:] *Studia z teorii polityki*, tom I, pod red. A. W. Jabłońskiego i L. Sobkowiaka, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 106.

³ R. Markowski, *Rozwój rozłamów socjopolitycznych: determinanty i konsekwencje*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2009, s. 9-10.

⁴ R. Herbut, *op. cit.*, s. 109.

⁵ M. Grabowska, *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Scholar, Warszawa 2004.

Andrzej Antoszewski i Ryszard Herbut zwracają uwagę, że kategoria podziału socjopolitycznego obejmuje trzy różne, niezwykle ważne dla życia społecznego sfery: empiryczną, normatywną i organizacyjną. Poziom empiryczny dotyczy cech socjodemograficznych, ze względu na które dochodzi do podziałów między ludźmi. Wśród tych najważniejszych wymienić można zawód, religijność, wykształcenie czy przynależność do określonej grupy etnicznej. Poziom normatywny odnosi się do tożsamości grupowej, a więc zjawiska wynikającego ze świadomości podzielania określonych wartości, przekonań, postaw i zachowań oraz będącej ich konsekwencją wspólnoty interesów. Poziom organizacyjny natomiast stanowi swego rodzaju ukoronowanie procesu tworzenia konkretnego podziału socjopolitycznego, w wyniku czego pojawia się struktura organizacyjna, która stanowi instytucjonalny wyraz podziału i związanego z nim konfliktu⁶. Na aspekt ten zwraca uwagę również R. Markowski, podkreślając, iż struktura organizacyjna w postaci partii politycznej lub innej organizacji pozwala w sposób legitymizowany reprezentować sprzeczne interesy, co ułatwia zażegnywanie otwartego konfliktu. Tym samym instytucjonalizacja konfliktu pozwala kanalizować napięcia i emocje, otwierając perspektywę dla rozwiązań na przykład korporacyjnych⁷.

Główne typy podziałów socjopolitycznych

Wspomniane przez Lipseta i Rokkana konflikty, będące konsekwencją rewolucji narodowych i industrialnej, doprowadziły do wykształcenia istniejących do dziś podziałów socjopolitycznych, których instytucjonalizacja przebiega głównie na poziomie partii politycznych. I tak wygenerowany przez rewolucję przemysłową konflikt na linii pracodawcy – pracownicy przybrał postać podziału socjoekonomicznego (klasowego), w którym ma miejsce rywalizacja między partiami lewicy (dziś reprezentowanymi głównie przez partie socjaldemokratyczne) i prawicy (głównie partie konserwatywne i chadeckie). Z upływem czasu jednak jego znaczenie słabnie, co wynika przede wszystkim z uwarunkowań obiektywnych. Spadek roli podziału socjoekonomicznego jest następstwem postępującej ewolucji w kierunku społeczeństwa postindustrialnego, co nieuchronnie wiąże się ze zmianą struktury zatrudnienia w przemyśle (a więc kurczeniem się klasy robotniczej) i wzrostem zatrudnienia w sektorze usług⁸. Nie bez znaczenia jest też niewątpliwa poprawa poziomu życia klasy robotniczej i większe szanse awansu społecznego tej kategorii zawodowej. Istotnym czynnikiem osłabia-

⁶ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, PWN, Warszawa 2006, s. 14-16.

⁷ R. Markowski, *op. cit.*, s. 17-19.

⁸ A. Antoszewski, R. Herbut, *op. cit.*, s. 29.

jącym znaczenie podziału klasowego są też zmiany dotyczące charakteru i treści rywalizacji politycznej. Z jednej bowiem strony pojawiają się nowe kwestie polityczne (takie jak ekologia, kwestie równouprawnienia płci, praw mniejszości), z drugiej zaś tradycyjne pola konfliktu (takie jak problem państwa dobrobytu czy zagadnienia ładu i praworządności), przyciągają uwagę nowych segmentów społeczeństwa⁹. Niejako na marginesie wskazać też wypada w tym kontekście na postępujące zacieranie odrębności programowych partii, czemu towarzyszy wysuwanie się na plan pierwszy kwestii etycznych jako czynnika różnicującego postrzeganie świata w kategoriach lewicowych bądź prawicowych¹⁰. Charakterystyczny dla wcześniejszego okresu podział miasto – wieś o charakterze funkcjonalnym, współcześnie zastąpiony został podziałem centrum – peryferie, który dziś ma charakter przede wszystkim terytorialny¹¹. Główną rolę odgrywają w nim różnice ekonomiczne w obrębie danego państwa, krótko mówiąc różnice między bogatymi i biednymi regionami, które w sytuacji, gdy regiony te zamieszkiwane są przez mniejszości narodowe czy etniczne mogą nabrać charakteru podziału kulturowo-etnicznego, stanowiącego konsekwencję rewolucji narodowych, czego przykładem jest Hiszpania czy Belgia. Podział etniczno-kulturowy charakterystyczny jest dla społeczeństw sfragmentaryzowanych, w których podziały etniczne są problemem politycznym. Partie polityczne stają się wówczas reprezentantami subkultur narodowych¹². Ostatni z podziałów socjopolitycznych (będący konsekwencją wydarzeń związanych z reformacją i kontreformacją) – podział religijny oznacza rywalizację partii wyznaniowych podkreślających swe związki z religią i partii świeckich. Podstawową osią konfliktu między ugrupowaniami są kwestie moralne i rola religii i kościoła w życiu publicznym¹³. Podział ten nie dotyczy państw takich jak Polska, Włochy, Hiszpania czy Portugalia, gdzie zdecydowana większość społeczeństwa wyznaje jedną religię.

Podziały socjopolityczne w Polsce

W kontekście Polski warto zwrócić uwagę na propozycję M. Grabowskiej, która do spektrum podziałów socjopolitycznych wymienianych w odniesieniu do współczesnej Europy proponuje dołączyć jeszcze jeden typ podziału charakterystycznego dla dawnych krajów realnego socjalizmu.

⁹ *Demokracje zachodnioeuropejskie: analiza porównawcza*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 52.

¹⁰ M. Migalski, *Polskie ugrupowania parlamentarne na tle diady lewica – prawica*, [w:] M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, *Polski system partyjny*, PWN, Warszawa 2006, s. 34.

¹¹ *Demokracje...*, s. 62.

¹² A. Antoszewski, R. Herbut, *op. cit.*, s. 31-32.

¹³ *Ibidem*, s. 28-31.

Autorka ta wyróżniła podział postkomunistyczny. M. Grabowska dowodzi, że komunizm był w swym przebiegu i skutkach porównywalny z wydarzeniami/procesami opisywanymi przez Lipseta i Rokkana: „komunizm stanowił całą serię wydarzeń i wiązkę procesów: długotrwałych i gwałtownych, rozgrywających się w różnych sferach rzeczywistości społecznej (...) poruszających ludzkie emocje, zmuszających do skonfrontowania się człowieka z wyznawanymi przez niego wartościami, dotyczącymi fundamentalnej sfery tożsamości, odciskających trwałe ślady w biografiiach i stylach życia każdego z osobna i całych społeczeństw”¹⁴. Według Grabowskiej podział ten doprowadził do ukształtowania się dwóch stron podziału: pro- i antykomunistycznej, dla których podstawowym źródłem, jest nastawienie do *ancien regime`u*¹⁵. Autorka podkreśla przy tym, że podział ten, silnie zakorzeniony w społeczeństwie, przekłada się na poziom reprezentacji politycznej. Wskazuje na różnice „techniczno-organizacyjne” między stronami podziału. Zdaniem Grabowskiej w komunizmie nie było partii oprócz komunistycznych i to one właśnie, jako partie-sukcesorki, z racji posiadanej zaplecza – osobowego, organizacyjnego i finansowego – przetrwały i to niezależnie od własnej strategii i zdolności rywali. Od początku kształtowania się systemów partyjnych były więc w uprzywilejowanej sytuacji w porównaniu z powstającymi dopiero, nowymi partiami. Różnice, co oczywiste, widoczne są też w odniesieniu do elit partyjnych, które dzielą przede wszystkim biografie polityczne (zwłaszcza kwestia przynależności do PZPR i „Solidarności”) oraz postawy wobec wiary i praktyk religijnych. Z upływem czasu, różnice te uległy stopniowemu złagodzeniu. Czynnikiem trwale i w największym stopniu różnicującym elity partyjne obu stron podziału pozostał stosunek do zawierania koalicji rządowych ponad postkomunistycznym podziałem. W opinii Grabowskiej elity pasma postkomunistycznego w zdecydowanie większym stopniu były zwolennikami tego typu koalicji, w przeciwieństwie do elit postsolidarnościowych konsekwentnie odrzucających możliwość nawiązania współpracy ze stroną postkomunistyczną na poziomie koalicji rządowej, co jej zdaniem świadczyło o trwałości ukształtowanych w ramach podziału tożsamości. Autodestrukcja pasma postkomunistycznego na poziomie elit, związana przede wszystkim z serią różnego rodzaju afer z udziałem prominentnych polityków postkomunistycznych po wygranych wyborach w 2001 r., jak również będąca jej efektem, dezintegracja SLD spowodowały, że podział ten, co przyznała autorka, stracił na znaczeniu¹⁶. Na planie boju pozostały więc siły reprezentujące pasmo postsolidarnościowe.

¹⁴ M. Grabowska, *op. cit.*, s. 100.

¹⁵ *Ibidem*, s. 158.

¹⁶ M. Grabowska, „*Jako błyskawica*”. *Problemy z polityczną instytucjonalizacją ruchu Solidarności*, [w:] *Solidarność. Wydarzenie, konsekwencje, pamięć*, do druku przygotował A. Sułek, IFiS PAN, Warszawa 2006.

W toku kampanii wyborczej okazało się, iż deficyt pasma postkomunistycznego stanowi problem, gdyż utrudniał znacznie, osadzenie podmiotów rywalizacji w czarno-białym schemacie. Ponadto wyborcy przyzwyczajeni do nasilania w toku kampanii podziału postkomunistycznego, który wtedy właśnie wykazywał swą „moc mobilizacyjną” poczuli się zagubieni i demotwowani, co znalazło odzwierciedlenie w niskim poziomie frekwencji wyborczej w wyborach zarówno parlamentarnych, jak i prezydenckich w 2005 r. Zaproponowany przez Prawo i Sprawiedliwość podział na „Polskę solidarną” i „Polskę liberalną”, dotyczący głównie roli państwa w życiu społecznym i gospodarczym okazał się zbyt nowy i mało czytelny. Dlatego też po zwycięskich wyborach PiS podjęło próbę powrotu do sprawdzonego schematu, wpisując podział na zwolenników „Polski solidarniej” i „Polski liberalnej” w podział postkomunistyczny, w którym pasmo postkomunistyczne poszerzono o sympatyków III RP, zwolenników „układu”, przeciwników rozbudowywania polityki socjalnej państwa, co pozwalało ich zakwalifikować jako wrogów IV RP. Zdaniem Grabowskiej po wyborach 2005 r. na zdefiniowany przez nią podział postkomunistyczny nałożył się nowy podział społeczno-polityczny, wykreowany i podtrzymywany przez pasmo postsolidarnościowe: „W pewnym uproszczeniu, wręcz hasłowo – można by określić dziedzictwo, do którego odwołuje się PiS jako narodowo-związkowe, zaś PO jako demokratyczne (podkreślam, że to nie znaczy, że PiS nie jest za demokracją!). PiS zwraca się do grup społecznych, dla których polskie przemiany nie były zbyt łaskawe, które potrzebują państwa opiekuńczego, do grup bardziej tradycyjnych i religijnych – i te grupy na pisowską ofertę odpowiadają. Z kolei PO zwraca się do tych, którzy na przemianach po 1989 r. zyskali, którzy sobie radzą, do środowisk bardziej postępowych, liberalnych, świeckich. Z kolei one odpowiadają na ofertę PO¹⁷.”

Na podziały socjopolityczne można też spojrzeć z punktu widzenia wypełniania funkcji przez władzę polityczną. Realizuje ona funkcję dystrybucyjną, polegającą na rozdziale deficytowych dóbr; regulacyjną, związaną z tworzeniem i polegającą na zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego; integracyjną, związaną z budowaniem poczucia wspólnoty w społeczeństwie oraz stratyfikacyjną/strukturotwórczą, w ramach której pomaga podmiotom powstałym w wyniku podziałów socjopolitycznych wpływać na procesy decyzyjne¹⁸. W przypadku Polski najważniejszy wydaje się podział socjoekonomiczny. Pozostałe w obliczu homogenicznego charak-

¹⁷ M. Grabowska, *Podziały nie są nowością: nowe ich polityczne rozgrywanie*, „Kultura Liberalna” 2010, Nr 96 (www.kulturaliberalna.pl/2010/09/11, dostęp 30.12.2010).

¹⁸ A. Czajowski, *Władza polityczna. Analiza pojęcia*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. I, pod red. A. W. Jabłońskiego i L. Sobkowiaka, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 34.

teru społeczeństwa polskiego wydają się mieć mniejsze znaczenie, stąd skupię swą uwagę przede wszystkim na nim, wspominając jedynie o podziale etnicznym, który ze względu na uregulowania prawne wydaje się w największym stopniu odpowiadać wymogowi instytucjonalizacji i legitymizowanej reprezentacji interesów.

Odnosząc się w warunkach polskich do podziału socjoekonomicznego, a więc tego definiowanego dziś w kategoriach podziału pracodawcy – pracobiorcy, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na relacje między organizacjami skupiającymi przedstawicieli obu stron, a więc związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców i przedsiębiorców.

U progu transformacji członkostwo w związkach zawodowych deklarował co piąty badany; z upływem czasu odsetek ten systematycznie obniżał się do 11% w 1995 r. Przez kolejnych pięć lat pozostawał na tym samym poziomie, zaś w okresie 2000–2005 nie przekroczył 9%. Od r. 2006 widoczna jest dalsza tendencja spadkowa – w połowie 2010 r. zaledwie 7% dorosłych Polaków należało do związków zawodowych, co oznacza, że ich członkami było zaledwie 15% pracowników najemnych¹⁹. Na poziom członkostwa w związkach zawodowych wpływ mają z jednej strony uwarunkowania obiektywne, związane przede wszystkim z formą własności zakładu pracy²⁰, jego wielkością i branżą²¹, z drugiej zaś ocena działalności (skuteczności) związków, która nie wypada dla nich najkorzystniej. Generalnie przeważa opinia, że „związki zawodowe starają się, ale niewiele się im udaje”²². Jednym z czynników jest zapewne uwikłanie związków zawodowych w politykę. Zdaniem Bogusława Jagusiaka „tradycyjna rola związków zawodowych w warunkach polskiej transformacji systemowej uległa dekompozycji. Zaznaczyło się to przewagą funkcji politycznej przy jednoczesnym przesuwaniu na plan drugi funkcji ekonomiczno-socjalnej, asymilowaniu lub

¹⁹ CBOS, *Związki zawodowe i naruszenia praw pracowniczych*, kom. 109/2010 (wszystkie przywołane komunikaty z badań dostępne są na stronie www.cbos.pl).

²⁰ W 2007 r. 35% pracowników państwowych i publicznych zakładów pracy deklarowało przynależność do związków; w przypadku przedsiębiorstw i zakładów prywatnych odsetek ten wynosił zaledwie 3% – zob. CBOS, *Związki zawodowe: przynależność i ocena działalności*, kom. 187/2007. W r. 2010 odsetek ten zmniejszył się do 30% – zob. CBOS, *Związki zawodowe i naruszenia...*

²¹ „Uzwiązkowienie” wzrasta proporcjonalnie do wielkości zakładu. Znaczna liczba osób zatrudniona jest w małych zakładach i przedsiębiorstwach, które nie spełniają ustawowego wymogu minimalnej liczby pracowników mogących założyć związek zawodowy. Związki działają w większości placówek oświatowych, w administracji i zakładach opieki zdrowotnej oraz górnictwie, transporcie, łączności i przemyśle przetwórczym. Najniższą przynależność do związków odnotowuje się w budownictwie i usługach – CBOS, *Członkostwo w związkach zawodowych. Naruszenia praw pracowniczych i „szara strefa” w zatrudnieniu*, kom. 6/2009.

²² W 2010 r. zaledwie co czwarty badany uważał, że związki zawodowe są skuteczne w walce o interesy pracownicze, zaś 52% było przeciwnego zdania – CBOS, *Związki zawodowe i naruszenia...*

przejmowaniu przez związki zawodowe funkcji partii politycznych, czy też ruchu politycznego²³.” Po przełomie 1989 r. związki zawodowe występują w podwójnej roli i funkcjonują na dwóch poziomach – reprezentanta interesów pracowniczych w zakładach pracy i ważnej siły politycznej w parlamencie i rządzie, co wiązało się z faktem, iż przywódcy związkowi wchodzili w skład kierownictwa dwóch największych ugrupowań politycznych – SLD i AWS²⁴. To „funkcjonalne rozdarcie” przekłada się na postrzeganie związków zawodowych przez opinię publiczną, która z jednej strony uznaje je za nieskuteczne w działaniach na rzecz reprezentacji i realizacji interesów pracowniczych, z drugiej zaś w przytłaczającej większości podziela pogląd, że wpływ związków zawodowych na decyzje władz jest zbyt mały²⁵. Zwraca na to uwagę Juliusz Gardawski: „Można powiedzieć, że współwystępują dwa trendy: obniżający się poziom uczestnictwa w związkach, rosnący krytycyzm wobec aktualnej działalności związków w kraju i przedsiębiorstwie, rosnące poczucie braku reprezentacji interesów, zwłaszcza wśród członków „Solidarności” a jednocześnie chęć nadania związkom zawodowym większej władzy²⁶.” Wejście związków „w politykę” osłabiło więc ich pozycję jako obrońców interesów pracowniczych²⁷, pogorszyło ich społeczny wizerunek²⁸, a formalne odejście od polityki powoduje jedynie to, że z upływem

²³ B. Jagusiak, *OPZZ i NSZZ „Solidarność” w systemie politycznym Polski w latach 1989-2001*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 6-7. T. Godlewski zwraca uwagę na zróżnicowaną pozycję OPZZ i NSZZ „S” w relacjach z partiami politycznymi. W przypadku prawej strony sceny politycznej miała miejsce swoista dominacja związku zawodowego, podczas gdy po lewej, silniejszą pozycję osiągnęła partia. Zdaniem autora wejście SdRP w sojusz z OPZZ, miało na celu kompensowanie niedoboru bazy członkowskiej partii – *idem*, *Wpływy społeczne partii politycznych – przykład socjaldemokracji (SdRP i SLD)*, [w:] *Demokracja i społeczeństwo. Studia z myśli politycznej i zmian ustrojowych w Polsce*, pod red. T. Godlewskiego i W. Jurkiewicza, WSP TWP, Warszawa 2003, s. 132.

²⁴ W kolejnych wyborach w latach 1991-1997 związki zawodowe tworzyły własne komitety wyborcze. Zakaz takich praktyk zaczął obowiązywać dopiero po wejściu w życie konstytucji (17 października 1997 r.). Szerzej na ten temat zob. B. Jagusiak, *op. cit.*

²⁵ Zdaniem blisko połowy respondentów związki zawodowe mają zbyt mały wpływ na decyzje władz. Podkreślić jednak należy, że odsetek osób oczekujących zwiększenia roli związków zawodowych od 2001 r. (kiedy to pogląd taki podzielało 2/3 badanych) systematycznie maleje – CBOS, *Związki zawodowe i naruszenia...*

²⁶ J. Gardawski, *Związki zawodowe na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, s. 317-318.

²⁷ Potwierdzają to również wyniki badań prowadzonych wśród liderów związkowych, którzy przyznają, że udział w polityce przyniósł zarówno „Solidarności”, jak i OPZZ więcej strat niż korzyści i ograniczył możliwości walki o interesy pracownicze (J. Gardawski, *op. cit.*, s. 321). Warto też zauważyć, że owo rozdarcie – coraz bardziej dostrzegane przez samych związkowców – powoduje, że dążą oni do zmiany dotychczasowej formuły funkcjonowania związków zawodowych, jednak problemem jest już samo ustalenie nowych priorytetów (zob. *Ibidem*, s. 319-320).

²⁸ „Mówiąc najkrócej – negatywny stereotyp (związków zawodowych – JD) powstał w wyniku działań odrodzonej „Solidarności” w latach 1989-1991, gdy dokonała ona na dużą

czasu przybywa wśród badanych tych, którzy nie potrafią ocenić działalności związków zawodowych²⁹. Taka ich percepcja, w której dominuje nieufność wobec nich, podzielnie powszechnie przekonanie o ich niereprezentatywności i nieskuteczności jest zapewne jedną z istotnych przyczyn niskiego „uzwiązkowienia” Polaków, choć nie bez znaczenia są też oczywiście przeszkody wynikające z niechęci wobec związków zawodowych, jaką prezentują właściciele prywatnych przedsiębiorstw i zakładów pracy.

Drugą stroną podziału socjoekonomicznego są stowarzyszenia biznesowe, w tym zwłaszcza organizacje pracodawców i przedsiębiorców. W obliczu braku danych dotyczących społecznej percepcji funkcjonowania takich organizacji, można jedynie dokonywać ekstrapolacji stosunku społeczeństwa do ludzi biznesu. Z badań opinii publicznej wynika, że kategoria ta nie jest w odczuciu większości godna zaufania, co jednak nie jest tylko „polską specjalnością”³⁰. Optylizmem jednak może napawać poprawa pozycji biznesmenów w hierarchii prestiżu zawodów. W 2004 r. przedsiębiorca, właściciel dużej firmy cieszył się niższym prestiżem niż sprzątaczką i właściciel małego sklepu³¹. Zdaniem Henryka Domańskiego wynikało to w dużej mierze z nieufności wobec mechanizmów gospodarki rynkowej.

skalę wymiany dyrektorów przedsiębiorstw państwowych oraz na skutek działania obydwu głównych central w latach 1992-1994/5. W tych latach starały się one, zwłaszcza „Solidarność”, zdobyć większy wpływ na przekształcenia gospodarcze zob. J. Gardawski *op. cit.*, s. 324. Szerzej na temat stereotypów związków zawodowych zob. *Ibidem*, s. 15-19 i 324-326”.

²⁹ Związki zawodowe należą do tej kategorii instytucji publicznych, które w odczuciu opinii publicznej trudno ocenić. W przypadku dwóch głównych central związkowych od kilku już lat najczęściej wybieranym wariantem odpowiedzi w pytaniu o ocenę ich działalności jest „trudno powiedzieć”.

³⁰ Z przeprowadzonych w 2006 r. międzynarodowych badań wynika, że generalnie przedstawiciele biznesu nie cieszą się społecznym zaufaniem – w Europie ufa im średnio co trzeci badany, w Polsce co czwarty – 23% (A. Stankiewicz, *Nie wierzymy politykom i menedżerom*, „Rzeczpospolita”, 8 sierpnia 2006). Również badania CBOS dotyczące rzetelności i uczciwości zawodowej potwierdzają tę tendencję, choć podkreślić należy, że w latach 1997-2006 prywatni przedsiębiorcy poprawili swe notowania o 9 punktów procentowych. W hierarchii zawodów ze względu na uczciwość i rzetelność w 1997 r. 16% badanych uznawało, że prywatni przedsiębiorcy w wysokim i bardzo wysokim stopniu cechują się uczciwością, w 2006 r. odsetek ten wzrósł do 25%, co przyniosło też awans w rankingu zawodowej uczciwości z miejsca 16 na 13 (CBOS, *Opinie o uczciwości i rzetelności zawodowej*, kom. 116/2000; *O uczciwości i rzetelności zawodowej*, kom. 36/2006). Z badań CBOS, w których pytano wprost o szacunek dla poszczególnych zawodów wynika, że przedsiębiorcy i właściciele dużych firm z upływem czasu zyskują coraz większe poważanie. W połowie lat 90. 2/5 badanych uważało, że zasługują oni na szacunek, w r. 2008 r. odsetek ten wzrósł do 54% – CBOS, *Prestiż zawodów*, kom. 8/2009.

³¹ W skali ocen od 0 do 100 sprzątaczką uzyskała średnią 68,8 (17 pozycja wśród 36 profesji poddanych ocenie), właściciel małego sklepu średnią 67,5 (20 pozycja), zaś przedsiębiorca – 66,39 (24 pozycja) zob. H. Domański, *Jedna struktura społeczna*, [w:] H. Domański, A. Rychard, P. Śpiewak, *Polska – jedna czy wiele?*, Trio, Warszawa 2005, s. 87.

Dwa lata później przedsiębiorca przesunął się w rankingu prestiżu zawodów, wyprzedzając o kilka miejsc zarówno właściciela małego sklepu, jak i sprzątaczkę³², co w opinii H. Domańskiego wskazuje na wzrost świadomości ekonomicznej Polaków, którzy uzmysłowili sobie, że duży biznes oznacza więcej miejsc pracy i szybszą modernizację gospodarki. Być może zwiastuje to przełamanie tendencji, w której jak pisze Grażyna Skąpska: „bogacenie się pojmowane jest w sposób najbardziej uproszczony, by nie rzec prymitywny, jako dorabianie się – do przyzwoitego przeciętnego poziomu – a nie tworzenie czegoś nowego: firmy, miejsc pracy czy wprowadzanie nowatorskich produktów³³.”

Początki organizacji pracodawców i przedsiębiorców sięgają lat 80. ubiegłego wieku, na co wskazuje Dariusz Skrzypiński: „Wstępem do zakładania pierwszych niezależnych organizacji reprezentujących środowisko biznesu było stanowisko jawnie działającej Tymczasowej Rady NSZZ Solidarność, w której podkreślono prawo grup społecznych do posiadania własnych zrzeszeń, związków i stowarzyszeń. (...) Wśród pierwszych tak zrodzonych organizacji były między innymi: Krakowskie Towarzystwo Przemysłowe i Warszawskie Towarzystwo Gospodarcze. Oba zostały zarejestrowane w 1987 roku³⁴.” Organizacje te są o tyle istotne, że stanowią jedną ze stron dialogu społecznego, którym to pojęciem określić można „demokratyczną procedurę, w ramach której prowadzona jest dyskusja o polityce oraz korespondujących z nią kwestiach społecznych i ekonomicznych³⁵.”

³² Właściciel dużej firmy uzyskał średnią (w skali ocen od 0 do 100) 72,0, podczas gdy średnia dla właściciela małego sklepu obniżyła się do 65,1 (spadek o 2,5 punktu), a sprzątaczkę do 61,6 (spadek o 7,2 punktu) – zob. H. Domański, *Sprzątaczką bije ministra*, „Polityka” nr 15, 14 kwietnia 2007. Potwierdzeniem tych analiz są dane CBOS, dotyczące społecznego wizerunku ludzi bogatych, do których przez większość społeczeństwa zaliczani są przedsiębiorcy i właściciele. Ich społeczny odbiór w ostatnich latach poprawił się. Z przeprowadzonych w 2007 r. badań wynika, że po raz pierwszy po 1989 r. odsetek badanych uznających, że ludzie bogaci zasługują na szacunek był wyższy (44%) niż tych, którzy reprezentowali przeciwną opinię (38%). O wzroście prestiżu ludzi bogatych świadczy też to, że wśród warunków sprzyjających bogactwu większość badanych wskazała cechy i zachowania pozytywne, takie jak pracowitość, odwaga i gotowość do ryzyka czy talent i zdolności; w odczuciu społecznym spadło znaczenie nagannych zachowań, takich jak lekceważenie prawa, jego omijanie i wykorzystywanie luk prawnych oraz przekupstwo urzędników (CBOS, *Opinie o bogactwie i ludziach bogatych*, kom. 101/2007). Kwestią otwartą pozostaje oczywiście to, czy i na ile zaobserwowana w ostatnich badaniach CBOS tendencja okaże się trwała.

³³ G. Skąpska, *Wprowadzenie*, [w:] *Bieda i bogactwo w polskiej kulturze i świadomości*, pod red. G. Skąpskiej, Universitas, Kraków 2003, s. 12.

³⁴ D. Skrzypiński, *Organizacje pracodawców i przedsiębiorców w procesie kształtowania się stosunków przemysłowych w Polsce po 1988 roku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001, s. 95.

³⁵ J. Sroka, R. Herbut, P. Sula, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 8. Na temat dialogu społecznego szerzej zob.

W warunkach polskich dialog ten przybrał zinstytucjonalizowaną formę w oparciu o ustawę o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych³⁶, w skład której wchodzi przedstawiciele rządu wskazani przez premiera, reprezentatywnych organizacji związkowych i organizacji pracodawców³⁷. Zgodnie z ustawą przysługują jej kompetencje tylko w dwóch wskazanych dziedzinach, tj. ustalaniu wskaźników wzrostu wynagrodzeń w przedsiębiorstwach i w sferze budżetowej, a także w pracach wstępnych nad budżetem państwa. Komisja ma również prawo zabierać głos w każdej sprawie o dużym znaczeniu gospodarczym i społecznym, jeśli uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego. W tym przypadku istotną rolę odgrywają Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego, w ramach których dialog staje się „czterostronny”, gdyż stronami są: wojewoda (jako przedstawiciel strony rządowej), związki zawodowe, organizacje pracodawców i marszałek województwa reprezentujący stronę samorządową³⁸. Dialog społeczny „w praktyce” jest w przypadku Polski utrudniony przez to, że pole konfliktu jest niejako rozszerzone poza relacje na linii związki – pracodawcy. Obie strony bowiem oczekują od państwa nie tyle tego, że wystąpi ono w roli arbitra, co przede wszystkim obrońcy interesów jednej ze stron³⁹. Z badań opinii publicznej wynika, że zarówno sama Komisja, jak i jej działalność są dla większości społeczeństwa właściwie nieznane⁴⁰. Wśród tych, którzy orientują się w pracach Komisji przewa-

np. B. Gąciarz, W. Pańków, *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001; *Stęci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, pod red. J. Sroki, M. Błaszczyka, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006; *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, pod red. R. Towalskiego, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

³⁶ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. 2001 Nr 100, poz. 1080. W latach 1994-2001 Komisja działała na podstawie Uchwały Rady Ministrów. Powołanie Komisji nastąpiło w wyniku uzgodnień zawartych w „Pakcie o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania”. Dokument ten podpisany w 1993 r. zawierał uzgodnione między partnerami społecznymi założenia aktów prawnych dotyczących procesu i instrumentów prywatyzacji, restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz spraw socjalnych. Jego podstawowym założeniem było uzyskanie społecznej akceptacji dla zakresu i sposobu dokonywanych przekształceń własnościowych.

³⁷ Za reprezentatywne organizacje związkowe uznane zostały: OPZZ, NSZZ „Solidarność” oraz Ogólnopolskie Forum Związków Zawodowych. Stronę pracodawców reprezentują: Konfederacja Pracodawców Polskich, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” i Związek Rzemiosła Polskiego oraz Business Centre Club.

³⁸ J. Sroka, R. Herbut, P. Sula, *op. cit.*, s. 15.

³⁹ „Upraszczać można powiedzieć, że niektórzy związkowcy oczekiwali od państwa zadekretowania ich uprzywilejowanej pozycji wobec «nieludzkich pracodawców», pracodawcy chcieliby aby państwo stanęło na pozycji obrońcy racjonalności ekonomicznej i zabezpieczyło ich przed roszczeniową postawą związków zawodowych” – *Ibidem*, s. 16.

⁴⁰ Dla niemal połowy respondentów Komisja jest instytucją nieznaną. Zaledwie co siódmy badany deklaruje, że orientuje się w pracach Komisji, a 1/3 ogółu ankietowanych słyszała

za opinia, że strony w niej zasiadające nastawione są nie tyle na dialog i poszukiwanie kompromisowych rozwiązań, co przede wszystkim na realizację własnych interesów⁴¹.

W warunkach polskich dialog społeczny w praktyce ogranicza się do relacji w ramach modelu (neo)korporacyjnego⁴², a więc takiego, w którym głównymi aktorami poza stroną rządową są „tradycyjni partnerzy społeczni”, czyli pracodawcy i związki zawodowe, zaś podstawowym obszarem negocjacji są zbiorowe stosunki pracy. Próbą wyjścia poza ten schemat są działania mające na celu realizację formuły szerokiego dialogu społecznego, określanego mianem dialogu obywatelskiego, którego podstawowym założeniem jest „uspołecznienie procesów podejmowania decyzji publicznych przez umożliwienie obywatelom (...) systematycznego wpływu na proces stanowienia prawa i tworzenia dokumentów państwowych⁴³. Spektrum partnerów społecznych powinno w tym ujęciu zostać poszerzone przede wszystkim o organizacje pozarządowe, jak i przedstawiciele samorządu terytorialnego⁴⁴. Podstawowym jednak problemem niezależnie od tego czy chodzi o „węższą” (Komisja Trójstronna) czy „szerszą” (obejmującą sektor pozarządowy) wersję dialogu społecznego jest sam model dialogowania „sprzyjający artykułowaniu i obronie partykularnych interesów, a nie poszukiwaniu konsensusu i rezygnacji z jakichś postulatów w imię porozumienia dla dobra wspólnego”⁴⁵. Badania i szczegółowe analizy potwierdzają bowiem obiegowe opinie formułowane w odniesieniu do Komisji Trójstronnej, zgodnie z którymi partnerzy społeczni dbają w pierwszym rzędzie o możliwie największe zabezpieczenie swych własnych interesów, nawet jeśli miałyby się to odbywać kosztem innych.

Jeśli wziąć pod uwagę podział kulturowo-etniczny to podkreślić należy, że Polska należy obecnie do grupy krajów o najniższym odsetku mniejszości narodowych i etnicznych. Zauważyć trzeba, że jest to sytuacja diametralnie odmienna od tej z okresu II RP, kiedy to mniejszości stanowiły blisko 1/3 (31%) ogółu populacji społeczeństwa polskiego⁴⁶. Według spisu powszechnego z 2002 r., liczebność mniejszości narodowych wynosi 3,26% ogółu

o niej, ale niewiele wie o jej działalności – CBOS, *Opinie o związkach zawodowych i dialogu społecznym*, kom. 2/2009.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² T. Schimanek, *Dialog obywatelski Polska 2007. Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 18.

⁴³ *Ibidem*, s. 4.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 18.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 52.

⁴⁶ J. Żarnowski, *Spoleczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej: 1918-1939*, PWN, Warszawa 1973, s. 374.

mieszkańców, czyli ok. 1,5 mln osób⁴⁷. Zgodnie z *Ustawą z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*⁴⁸ podstawowym kryterium ich wyodrębnienia są: mniejsza niż w przypadku pozostałej ludności liczebność oraz fakt zamieszkiwania obecnego terytorium RP przez przodków jej członków od co najmniej 100 lat. Z danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wynika, że Polskę zamieszkują przedstawiciele dziewięciu mniejszości narodowych i etnicznych⁴⁹, które od narodowych różnią się tym, że nie utożsamiają się z narodem zorganizowanym w państwo. Są to Białorusini, Czesi, Litwini, Niemcy, Ormianie, Rosjanie, Słowacy, Ukraińcy i Żydzi oraz przedstawiciele czterech mniejszości etnicznych: Karaimi, Łemkowie, Romowie i Tatarzy oraz społeczność kaszubska (posługująca się językiem regionalnym). Ustawa z 6 stycznia 2005 r., dopuszczająca między innymi używanie języka mniejszościowego w wybranych gminach, jak też zezwalająca na stosowanie obok ustalonych w języku polskim nazw geograficznych, tradycyjnych nazw w języku mniejszości, nie jest jedynym aktem prawnym dotyczącym funkcjonowania mniejszości narodowych i etnicznych w naszym kraju⁵⁰. Warto przywołać w tym miejscu choćby przepisy o systemie oświaty stanowiące, iż szkoły publiczne mają obowiązek umożliwiać podtrzymywanie tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności naukę języka oraz własnej historii i kultury⁵¹. Biorąc zaś pod uwagę wypełnianie przez władzę publiczną funkcji stratyfikacyjnej w odniesieniu do podziału etnicznego warto wskazać na zapisy ordynacji wyborczej do Sejmu, która to ustawa zwalnia komitety wyborcze utworzone przez organizacje mniejszości

⁴⁷ Dane za: *Struktura narodowościowa Polski*, www.poland.gov.pl (dostęp 29.12.2010).

⁴⁸ Dz.U. z 2005 r. Nr 17, poz. 141.

⁴⁹ Dane za www.mswia.gov.pl, religie i mniejszości narodowe (dostęp 27.12.2010). Niejako na marginesie warto wspomnieć o problemie mniejszości śląskiej, która nie jest zaliczana do „oficjalnych” mniejszości etnicznych. Z formalnego punktu widzenia istnieje jedynie język śląski, którym posługuje się część mieszkańców województwa śląskiego i opolskiego. Instytucjonalny wymiar śląszości znajduje w istniejącym od 1990 r. Ruchu Autonomii Śląska, który formalnie zarejestrowany został jako stowarzyszenie w 2001 r., a którego działania wzbudzają szereg kontrowersji wynikających z przekonania o separatystycznych dążeniach Ślązaków (szerzej na ten temat por. np. E. A. Sekuła, *Po co Ślązakom potrzebny jest naród?: niebezpieczne związki między autonomią a nacjonalizmem*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009; Niemcy, *Europa, Śląsk: problemy społeczno-polityczne*, pod red. R. Gellesa i M. S. Wolańskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004).

⁵⁰ Aktem najwyższej rangi regulującym tę kwestię jest oczywiście *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, która w art. 35 gwarantuje obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury, w tym prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.

⁵¹ *Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty*, Dz.U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425.

narodowych z wymogu przekroczenia progu 5% poparcia wyborczego w skali kraju⁵².

Zakończenie

Pojęcie podziału socjopolitycznego należy niewątpliwie do najważniejszych kategorii nauk społecznych, zwłaszcza socjologii i politologii. Pozwala przy tym znaleźć wspólną płaszczyznę dla obu tych dziedzin, co nie było być może zamysłem S. M. Lipseta i S. Rokkana, ale co niewątpliwie – kolokwialnie mówiąc – zapisać im należy na plus. Przydatność tego pojęcia wydaje się większa w odniesieniu do krajów Europy Zachodniej, co jest niejako zgodne z założeniami autorów „koncepcji zamrożenia”⁵³, którzy chcieli wykazać, że kształt systemów partyjnych w drugiej połowie XX wieku jest konsekwencją podziałów strukturalnych społeczeństw zachodnioeuropejskich, które ukonstytuowały się w latach 20., a których źródłem były procesy związane z powstawaniem państw narodowych i rewolucją przemysłową. W przypadku Polski kategoria podziału socjopolitycznego wydaje się mieć nieco mniejsze zastosowanie praktyczne, co wynika zarówno z uwarunkowań historycznych, jak i obecnej sytuacji społeczeństwa polskiego, należącego do najbardziej homogenicznych w Europie.

Bibliografia

- Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnej Europy*, PWN, Warszawa 2006.
- CBOS, *Członkostwo w związkach zawodowych. Naruszenia praw pracowniczych i „szara strefa” w zatrudnieniu*, kom. 6/2009.
- CBOS, *Opinie o bogactwie i ludziach bogatych*, kom. 101/2007.
- CBOS, *Opinie o uczciwości i rzetelności zawodowej*, kom. 116/2000; *O uczciwości i rzetelności zawodowej*, kom. 36/2006.
- CBOS, *Prestiż zawodów*, kom. 8/2009.
- CBOS, *Opinie o związkach zawodowych i dialogu społecznym*, kom. 2/2009.
- CBOS, *Związki zawodowe i naruszenia praw pracowniczych*, kom. 109/2010.
- CBOS, *Związki zawodowe: przynależność i ocena działalności*, kom. 187/2007.
- Czajowski A., *Władza polityczna. Analiza pojęcia*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. I, pod red. A. W. Jabłońskiego i L. Sobkowiaka, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.

⁵² Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. z 2001 r. Nr 46 poz. 499, art. 134.

⁵³ Zdaniem Lipseta i Rokkana zamrożenie oznaczało powstanie trwałych powiązań pomiędzy partiami politycznymi a określonymi grupami społecznymi, które sprzyjały utrwalaniu wyraźnych form lojalności partyjnej.

- Demokracje zachodnioeuropejskie: analiza porównawcza*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, pod red. R. Towalskiego, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Domański H., *Jedna struktura społeczna?*, [w:] H. Domański, A. Rychard, P. Śpiewak, *Polska – jedna czy wiele?*, Trio, Warszawa 2005.
- Domański H., *Sprzątaczką bije ministra*, „Polityka” nr 15, 14 kwietnia 2007.
- Gardawski J., *Związki zawodowe na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.
- Ğaciarz B., Pańków W., *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.
- Godlewski T., *Wpływy społeczne partii politycznych – przykład socjaldemokracji (SdRP i SLD)*, [w:] *Demokracja i społeczeństwo. Studia z myśli politycznej i zmian ustrojowych w Polsce*, pod red. T. Godlewskiego i W. Jurkiewicza, WSP TWP, Warszawa 2003.
- Grabowska M., *„Jako błyskawica”. Problemy z polityczną instytucjonalizacją ruchu Solidarności*, [w:] *Solidarność. Wydarzenie, konsekwencje, pamięć*, do druku przygotował A. Sułek, IFiS PAN, Warszawa 2006.
- Grabowska M., *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Scholar, Warszawa 2004.
- Grabowska M., *Podziały nie są nowością. Nowe ich polityczne rozgrywanie*, „Kultura liberalna”, 2010, nr 96 (www.kulturaliberalna.pl/2010/09/11) (dostęp 30.12.2010).
- Herbut R., *Podziały socjopolityczne*, [w:] *Studia z teorii polityki*, tom I, pod red. A. W. Jabłońskiego i L. Sobkowiaka, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.
- Jagusiak B., *OPZZ i NSZZ „Solidarność” w systemie politycznym Polski w latach 1989-2001*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.
- Lipset S. M., Rokkan S., *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments*, [w:] S. M. Lipset, S. Rokkan (eds.), *Party Systems, and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*, The Free Press, New York 1967.
- Markowski R., *Rozwój rozłamów socjopolitycznych: determinanty i konsekwencje*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2009.
- Migalski M., *Polskie ugrupowania parlamentarne na tle diady lewica – prawica*, [w:] M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, *Polski system partyjny*, PWN, Warszawa 2006.
- Niemcy, *Europa, Śląsk: problemy społeczno-polityczne*, pod red. R. Gellesa i M. S. Wolańskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Sekula E. A., *Po co Ślązakom potrzebny jest naród?: niebezpieczne związki między autonomią a nacjonalizmem*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
- Schimanek T., *Dialog obywatelski Polska 2007. Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

- Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, pod red. J. Sroki, M. Błaszczyka, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.
- Skąpska G., *Wprowadzenie*, [w:] *Bieda i bogactwo w polskiej kulturze i świadomości*, pod red. G. Skąpskiej, Universitas, Kraków 2003.
- Skrzypiński D., *Organizacje pracodawców i przedsiębiorców w procesie kształtowania się stosunków przemysłowych w Polsce po 1988 roku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001.
- Sroka J., Herbut R., Sula P., *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Stankiewicz A., *Nie wierzymy politykom i menedżerom*, „Rzeczpospolita”, 8 sierpnia 2006.
- Struktura narodowościowa Polski*, www.poland.gov.pl (dostęp 29.12.2010).
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. z 2001 r. Nr 46, poz. 499.
- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego*, Dz.U. 2001 Nr 100, poz. 1080.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty*, Dz.U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425.
- Żarnowski J., *Społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej: 1918-1939*, PWN, Warszawa 1973.

SUMMARY

Socio-political divisions in Poland after 1989

This article outlines the concept of socio-political division („cleavage”), by S. M. Lipset and S. Rokkan. It also briefly discusses processes leading to the formation of four main types of division: socioeconomic, centre – periphery, cultural and ethnic, national and religious divisions. Also the role of socio-political divisions in the institutionalisation process of social conflicts is emphasised. With reference to Poland, an attempt at introducing a new type of division – post-communist division – has been characterised. The homogeneous character of the Polish society, which restricts the existence of socio-political divisions, is indicated. For this reason, emphasis is laid on the analysis of socio-economic division from the perspective of fulfilling the structure-forming function by the power within the framework of which entities formed as a result of socio-political divisions can have an influence on decision-making processes.



Progresywna idea demokracji – netarchia

Ideę demokracji jako formy ustroju politycznego opartego na uczestnictwie szerokich rzesz społecznych w sprawowaniu władzy (*demos* – lud, *kratos* – władza) rozpatrywać można w kilku płaszczyznach refleksyjnych, czyli: czasów antycznych, średniowiecza, czasów nowożytnych (i tu posługując się cezurami czasowymi za prof. Włodzimierzem Bernackim, czasami nowożytnymi do 1815 i w latach 1815-1945)¹. Do tego katalogu płaszczyzn pierwsza dekada XXI wieku wniosła wydaje się kolejną nutę refleksyjną, w której idea demokracji minimalnie zaczyna biec równoległym do wyżej wymienionych torem.

Druga połowa XX wieku to fala krytyki idei demokracji związana z falą protestów nowolewicowych, które zaistniały w zasadzie na całym świecie. Idea demokracji jako idea państwa została podważona, nawoływano do wolnościowych rewolucji, do odrzucenia starego porządku i do powrotu założeń demokracji bezpośredniej – przykładowo niemiecka koncepcja republiki rad Rudiego Dutschkego², koncepcje egzystencji wyzwolonej Herberta Marcusego. Mimo jednak sporego społecznego zaangażowania idee te nie zmieniły solidnych zasad kapitalistycznych gospodarek państwowych.

Nową odsłonę idei demokracji przyniósł tak naprawdę początek XXI wieku. Można pokusić się o nazwanie tego zjawiska ideą demokracji progresywnej. Nowe technologie oraz ich dostępność bezwzględnie przyczyniły się do zmiany optyki w funkcjonowaniu społeczeństw demokratycznych. Idea „demokracji progresywnej” wyrasta z głębokiego kryzysu demokracji jako takiej, z kryzysu państwa i obywatela. Zmianie i zmanierowaniu uległ cały porządek partyjno-parlamentarny. Nikt nie wierzy w to, że przy głosowaniu opinia większości jest mądrzejsza. Tu jedna wola przeciwstawiana jest innej

¹ *Słownik historii doktryn politycznych*, red. M. Jaskólski, tom II, Kraków 2000, s. 30-32. Hasło „Demokracja” opracowane przez W. Bernackiego.

² Pokojowy system rad miał zostać oparty na modelu demokracji bezpośredniej, czyli na wyborze przez rady swoich przedstawicieli, pod warunkiem, że ludzie będą popierali takie rozwiązanie. Według tej koncepcji władza ludzi nad ludźmi miała zostać zredukowana do najniższego poziomu. Rady miały stać się podstawową formą organizacji społeczeństwa oraz podstawą dla stworzenia demokracji bezpośredniej (*direkte Demokratie*) więcej na ten temat patrz: A. Walecka-Rynduch, *Wizja „nowego społeczeństwa” w myśli Herberta Marcusego i Rudiego Dutschkego*, [w:] „Państwo i Społeczeństwo”. Społeczeństwo obywatelskie – historyczne źródła i współczesny obraz, pod red. S. Kiliana, s. 145-161.

woli, partie nie przegrywają, a zostają przegłosowane, pokonane wołą większości³. Jak słusznie zauważa Maciej Gdula we wstępie do „Polityczności” Chantal Mouffe, od kiedy w polityce zapanowało przekonanie, że największą wartością jest konsens, a zasadnicze spory ideologiczne wygasły, pojawiła się postpolityka. Wyklucza ona część realnych potrzeb obywateli, działanie polityczne sprowadza zaś do technokratycznego zarządzania⁴.

Gdyby dogłębniej przeanalizować współczesny stosunek obywateli do demokracji, wnioski mogą okazać się zaskakujące. Człowiek jest istotą stworzoną do życia w państwie – takie stwierdzenie znajdziemy w *Polityce* Arystotelesa. W psychologii społecznej twierdzenie to przyjęło formę, spopularyzowaną przez Elliota Aronsona, że człowiek to istota społeczna⁵. Rozpatrując ten problem w ramach socjologii, a zwłaszcza w ramach socjologii polityki, zaczęto ową jednostkę postrzegać (wg S. M. Lipseta) – jako *homo politicus*⁶. Obecnie pojawiła się kolejna kategoria – *homo automaticus*⁷, czyli jednostka, która w zasadzie nie jest zainteresowana polityką, nie posiada też konkretnej wiedzy politologicznej, a wszystkie swoje decyzje podejmuje w sposób nieświadomy, kierując się tylko emocjami czy szerszej – emocjonalnym stosunkiem do danego kandydata lub partii. Jest oczywiste, że najważniejszym punktem w demokracji jest zainteresowanie polityką lub jego brak. Publiczne dyskusje dotyczące kryzysu demokracji koncentrują się – jak wskazuje Rafał Górski – „na piętnowaniu poszczególnych polityków, pomijają niedostatki reprezentacji politycznej, która sama w sobie uniemożliwia realizację pokładanych w demokracji oczekiwań społecznych. Błąd tkwi w założeniu, że głównymi winowajcami są populiści, chociaż nie tworzą nowych patologii, a tylko czynią bardziej widocznymi stare grzechy władzy państwowej⁸.”

Jak wynika z badań przeprowadzonych przez CBOS wspólnie z ośrodkami badania opinii publicznej z innych państw, które uczestniczą w programie Word Public Opinion, na świecie ustrój demokratyczny w zasadzie cieszy się aprobatą. „Dwie trzecie ogółu badanych (67%) deklaruje, że zamieszkiwanie w państwie rządzonym demokratycznie jest dla nich bardzo ważne, blisko jedna czwarta (23%) uznaje to za umiarkowanie istotne, natomiast co dwunasty (8%) – za mało ważne lub w ogóle nieważne. (...) Relatywnie najbardziej krytyczni wobec demokracji są Rosjanie – ponad jedna

³ Ch. Mouffe, *Polityczność. Przewodnik krytyki politycznej*, Warszawa 2008, s. 38.

⁴ M. Gdula, *Nie bójmy się konfliktu*, wstęp do publikacji CH. Mouffe, *Polityczność. Przewodnik krytyki politycznej*, Warszawa 2008, s. 6-7.

⁵ E. Aronson, *Człowiek istota społeczna*, tłum. J. Radzicki, Warszawa 2002, s. 22 i n.

⁶ W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, Gdańsk 2005, s. 55.

⁷ Więcej na ten temat zob.: N. Maliszewski, *Jak zaprogramować wyborcę?*, Warszawa 2008.

⁸ R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007, s. 39.

czwarta (26%) nie postrzega jej jako wartości⁹.” W Polsce konieczność „badania”, w jaki sposób umacnia się ustrój, wniosła ze sobą transformacja ustrojowa. CBOS w zasadzie co roku monitoruje społeczne nastawienie do demokracji. Konsekwentnie Polacy są niezadowolony z funkcjonowania demokracji w Polsce. Tylko w jednym pomiarze, tuż po wyborach parlamentarnych w 2007 roku, odnotowano, że zadowolonych z działania demokracji było nieco więcej niż niezadowolonych. Zmiana ta okazała się jednak krótkotrwała, co potwierdziły kolejne pomiary. Z badań przeprowadzonych w 2010 r. wynika, że ponad dwie piąte Polaków (43%) dobrze ocenia funkcjonowanie demokracji w naszym kraju, a dokładnie połowa (50%) jest przeciwnego zdania¹⁰.

Rozwiązaniem tych problemów być może byłoby powrót do pierwotnych, oddolnych form demokracji. Czy te zadania może przejąć e-demokracja? Czy za jej pomocą można by wprowadzić netarchiczny porządek?

Zarządzanie Internetem stało się jednym z głównych haseł debaty międzynarodowej na początku XXI wieku¹¹. Debata ta trwa nadal, chociaż coraz szybciej zaczyna być widoczna różnica w rozumieniu takich pojęć jak społeczeństwo otwarte, informacyjne i społeczeństwo wiedzy¹². Likwidacja lub zmniejszenie „luki cyfrowej” i „wykluczenia cyfrowego” jest elementem wszystkich programów polityki rozwojowej państw, zgodnie z „Deklaracją Milenijną” Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych w 2000 r., w której państwa członkowskie zobowiązały się do zagwarantowania, że korzyści, jakie dają nowe technologie, a w szczególności technologie informacyjne i komunikacyjne, staną się dostępne dla wszystkich ludzi¹³. Takie założenia leżą u podstaw podpisanej 23 grudnia 2008 r. „Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego do 2013 roku”. Należy podkreślić, że Strategia uwzględnia priorytety europejskiej polityki w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego wynikające z założeń Strategii Lizbońskiej oraz inicjatyw „eEurope – społeczeństwo informacyjne dla wszystkich” oraz jej kontynuacji – „i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu

⁹ „Światowa opinia publiczna o demokracji”, BS/140/2009, Warszawa, październik 2009, s. 1.

¹⁰ Badanie CBOS, *Postawy wobec demokracji, jej rozumienie i oceny*, BS/60/2010, maj 2010, s. 4.

¹¹ K. Jakubowicz, *Polityka medialna a media elektroniczne*, Warszawa 2008, s. 210.

¹² Zgodnie ze Strategią rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2013 roku, przez termin społeczeństwo informacyjne należy rozumieć: „społeczeństwo informacyjne” określone jest jako społeczeństwo, w którym przetwarzanie informacji z wykorzystaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych stanowi znaczącą wartość ekonomiczną, społeczną i kulturową. Patrz:

www.mswia.gov.pl/porta1/SZS/495/6271/Strategia_rozwoju_spoleczenstwa_informacyjnego_w_Polsce_do_roku_2013__dokument_p.html (01.07.2010), s. 2.

¹³ K. Jakubowicz, *Polityka medialna a media elektroniczne*, Warszawa 2008, s. 213.

i zatrudnienia¹⁴.” „Strategia jest odpowiedzią na wyzwania cywilizacyjne początku XXI wieku” – podkreśla w słowie wstępnym premier Donald Tusk – i dalej – „Dzięki technologiom informacyjnym i komunikacyjnym wizja „globalnej wioski” staje się rzeczywistością. Niezwykle szybkie zmiany, które obserwujemy w tej dziedzinie, dokonały przełomu w gospodarce. (...) Nasz Rząd podejmie również starania, by niemal wszyscy mogli korzystać z Internetu¹⁵.”

Skutki funkcjonowania Internetu są odczuwalne we wszystkich sferach działalności człowieka: w pracy, domu, szkole. Internet zmienił nasze oczekiwania, a co za tym idzie również zachowania¹⁶. Według badań przeprowadzonych przez CBOS w sierpniu 2011 roku ponad połowa dorosłych Polaków (56%) korzysta z Internetu. Dla porównania w 2002 r. było to tylko 17%. Większość dorosłych Polaków (66%) posiada komputer osobisty¹⁷.

Tymczasem od pojawienia się Internetowych usług interaktywnych (tzw. Web 2.0) życie społeczne zaczyna biec równolegle w Internecie. Pojawia się coraz więcej form sieciowej aktywności grupowej. Rośnie rola serwisów społecznościowych, takich jak Nasza-klasa, Facebook, MySpace, GoldenLine. Osobnym zjawiskiem są interaktywne gry „dające” grającym zupełnie nowe, alternatywne życie w sieci (Wolfenstein, Underworld).

Z raportu CBOS (sierpień 2011) jasno wynika, że korzystanie z Internetu zależy od tych samych cech społeczno-demograficznych, co korzystanie z komputera – grupy te niemal w pełni się pokrywają (92% użytkowników komputera to internauci i właściwie wszyscy internauci używają komputerów). Przystępność Internetu najsilniej określa wiek. Niezależnie od innych czynników korzystanie z sieci jest niemal powszechne wśród najmłodszych dorosłych. Internauci stanowią co najmniej dwie trzecie respondentów mających nie więcej niż 44 lata. Najstarsi badani tylko sporadycznie łączą się z siecią¹⁸. I tak w przedziale wiekowym 18-24 lata z Internetu korzysta 94% osób, w innych przedziałach wiekowych liczba osób posługujących się Internetem kształtuje się w następujący sposób: 25-34 – 89%, 35-44 – 71%, 45-54 – 50%, 55-64 – 32%, 65 lat i więcej – 9%¹⁹.

¹⁴ www.mswia.gov.pl/portal/SZS/495/6271/Strategia_rozwoju_spoleczenstwa_informacyjnego_w_Polsce_do_roku_2013__dokument_p.html (01.07.2010), s. 2.

¹⁵ *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego do 2013 roku*, s. 9. Omówienie tego dokumentu patrz również: M. du Vall, A. Walecka-Rynduch, *Netarchia jako propozycja modelu demokracji przyszłości*, [w:] Współczesna przestrzeń polityczna. Ewolucja czy rewolucja, red. M. Majorek, M. du Vall, A. Walecka-Rynduch, Kraków 2011.

¹⁶ Ł. Szymański, *Internet jako narzędzie public relations*, [w:] Pracownicy i media w procesie komunikacji, red. D. Tworzydło, T. Soliński, Rzeszów 2007, s. 137.

¹⁷ Badanie CBOS, *Korzystanie z komputera i internetu*, BS/79/2010, czerwiec 2010, s. 4.

¹⁸ Badanie CBOS, *Korzystanie z internetu*, BS/99/2011, sierpień 2011, s. 6.

¹⁹ *Ibidem*, s. 2.

E-demokracja vs netarchia

Pod tym pojęciami kryje się właściwie progresywna idea zastosowania nowych technologii w celu zwiększenia uczestnictwa obywateli w procesach demokratycznych, zarówno w ujęciu ilościowym, jak i w formie realnego wpływu wywieranego przez jednostki na funkcjonowanie instytucji publicznych²⁰.

Spółczeństwo informacyjne i rewolucja informacyjna lat 90. XX wieku zmieniły sens takich pojęć jak państwo, społeczeństwo, władza, czy wreszcie demokracja, a wprowadziły do dyskursu naukowego terminologię zastosowaną przez Martina Hagena w artykule „A Typology of Electronic Democracy”. Hagen poddał analizie trzy formy demokracji elektronicznej: teledemokrację, cyberdemokrację i e-demokrację²¹. W mniemaniu Hagena e-demokracja ma być ulepszeniem mechanizmów demokracji reprezentacyjnej poprzez szerokie wykorzystanie przez obywateli sieciowego uczestnictwa w życiu społeczno-politycznym²².

Netarchia jest w zasadzie rozwojową koncepcją e-demokracji. To przeniesienie świata polityki, decyzji politycznych i politycznej partycypacji obywateli tylko i wyłącznie do Internetu. Dodatkowo koncepcja netarchii mocno akcentuje znaczenie sieci społecznych, czyli całej dynamiki społeczeństwa w lokalnych uwarunkowaniach, podczas gdy e-demokracja skupia się na „sieciowości” za pomocą komunikacji internetowej²³.

Z raportu CBOS (sierpień 2011 r.) wynika, że nieźle wygląda perspektywa rozwoju sieci i nowych technologii. Trzy piąte dorosłych (61%) planu-

²⁰ Rozważania na ten temat patrz również: M. du Vall, A. Walecka-Rynduch, *Netarchia jako propozycja modelu demokracji przyszłości*, [w:] Współczesna przestrzeń polityczna. Ewolucja czy rewolucja, red. M. Majorek, M. du Vall, A. Walecka-Rynduch, Kraków 2011 oraz A. Walecka-Rynduch, *E-demokracja” – antycypacja przyszłości. Rozważania na temat Polski*, [w:] „Przegląd Historyczno-Politologiczny”, nr 2(6)/2010.

²¹ Teledemokracja – ma na celu wzmocnienie procedur demokracji bezpośredniej, czyli swoiste przeniesienie władzy ze zbiurokratyzowanych struktur państwowych ponownie w ręce obywateli. Główny nacisk kładzie przede wszystkim na zachowania wyborcze i na takie wykorzystanie nowych mediów, aby maksymalnie zwiększyć udział obywateli w procesach demokratycznych.

Cyberdemokracja – to też wzmocnienie partycypacji politycznej obywateli, ale polegające na tzw. „rewitalizacji” pojęcia społeczności. Demokratyczny potencjał Internetu i innych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, np. o charakterze lokalnym, jak i społeczności nowego typu – wirtualnych, ma uczynić z nich przewagę dla dominujących obecnie scentralizowanych struktur.

²² M. Hagen, *A Typology of Electronic Democracy*, www.unigiessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag_en.htm (15.04.2010).

²³ A. Sikora w wywiadzie: *O netystach, netarchii i nowej demokracji*: <http://interia360.pl/artykul/o-netystach-netarchii-i-nowej-demokracji,28281> (05.05.2010). Więcej na temat Netystów w kontekście nowej demokracji patrz: A. Walecka-Rynduch, M. du Vall, *Netarchia jako propozycja modelu demokracji przyszłości*, [w:] Współczesna przestrzeń polityczna. Ewolucja czy rewolucja, red. M. Majorek, M. du Vall, A. Walecka-Rynduch, Kraków 2011.

je w ciągu następnego roku regularnie korzystać z Internetu. Co czternasty respondent (7%) nie korzysta z Internetu, ale zamierza w niedalekiej przyszłości zacząć z niego korzystać. Relatywnie dużą grupę (36%) stanowią osoby, które nie korzystają z sieci i nie przewidują, że to się zmieni. Są to przede wszystkim starsi respondenci. Wśród ankietowanych w wieku 55-64 stanowią oni trzy piąte (60%), a wśród najstarszych aż 86%²⁴.

Jednak ci, którzy aktywnie korzystają z nowych technologii i identyfikują się z netarchicznym postulatem uczestnictwa w życiu społeczno-politycznym za pośrednictwem sieci, zetknęli się zapewne z Internetowym ruchem „Netystów”. To nowoczesny ruch społeczny, działający – jak można przeczytać w deklaracji na ich stronie internetowej – „w realu i wirtualu”, dążący do zapewnienia najszerzej rozumianej, wysokiej jakości życia Polakom, w ramach progresywnego, pluralistycznego i zrównoważonego społeczeństwa sieciowego. Netyści chcą całkowicie zerwać z obecnym sposobem pojmowania „polityki” na rzecz zupełnie nowego. Nowa świadoma polityka to networking, czyli budowanie powiązań między ludźmi i grupami. *Jeżeli podzielasz nasze przekonania – pisz na swoim portalu – gdy wiesz także, iż jest w naszym kraju ogromna ilość progresywnych, pozytywnie myślących i bezwzględnie uczciwych ludzi, i sam się do nich zaliczasz – włącz się! Niech działa nasza synergia! Pamiętaj jednak, że zależy nam tutaj na faktycznych NETYWISTACH (aktywistach sieciowych), przystąp zatem do naszego ruchu, gdy możesz realnie go doenergetyzować!*²⁵.

Program Netystów, opracowany przez założyciela ruchu Aleksandra Sikorę²⁶, oparty jest w zasadzie na pięciu punktach:

1. progresywnym (zwróconym ku przyszłości), neutralnym światopoglądowo państwem,
2. sieciowej demokracji (netarchii), realizowanej za pomocą e-narzędzi (e-demokracja),
3. nowoczesnym, sprawnym, oszczędnym aparacie państwa – przyjaźnie i profesjonalnie obsługującym obywateli, w dużej mierze przez Internet (e-administracja),
4. państwie zorganizowanym w oparciu o regiony (decentralizacja),
5. społeczeństwie dokonującym decyzji i wyborów w oparciu o równowagę między ekonomią, ekologią, dobrem i wolnością jednostki oraz dobrem wspólnym (zrównoważone społeczeństwo)²⁷.

²⁴ Badanie CBOS, *Korzystanie z internetu*, BS/99/2011, sierpień 2011, s. 16.

²⁵ <http://netysci.mixxt.pl> (wrzesień 2011).

²⁶ Inicjator politycznego ruchu Netystów. Opisuje siebie jako „innovatora społecznego i intelektualnego”. Z wykształcenia filozof i badacz kultury współczesnej. Absolwent KUL i Oxford University. Nadzorował kreację kilkunastu marek produktowych i korporacyjnych. Specjalizuje się w kreacji strategii rozwoju marek i systemów *corporate identity* (za: <http://polityka-online.pl/index.php/konferencja/goscie/84-alexander-sikora> [09.2010]).

W chwili powstania główne postulaty Netystów ukierunkowane były na wprowadzenie porządku netarchicznego w Polsce oraz krzewienie i wcielenie w życie zasad e-demokracji²⁸. W styczniu 2011 r. założyciel ruchu napisał na netystowskim blogu, iż „dotychczasowe doświadczenia Ruchu Netystów (RN) wskazują, że należy przejść od fazy *stricte* politycznej do fazy kulturowo-politycznej. Wynika to z niemożności realizacji pierwotnych celów”²⁹.

Wydaje się, że Netyści zaczęli zmieniać front swych reform, wobec wcześniejszej koncepcji *stricte* politycznej przebudowy i bezwzględnego wprowadzenia e-polityki doszły nowe zagadnienia, przebudowy w świecie społeczno-kulturowym. Sikora napisał: „Zmiany muszą być znacznie głębsze!”. Zmiany polityczne, o których mówią i piszą Netyści, mogą być przeprowadzone, ale tylko jednocześnie z gruntowną reformą systemu w trzech zasadniczych płaszczyznach: zmian kulturowych dążących do wymyślenia od nowa nowoczesnej Polski XXI wieku; zmian społecznych zmieniających model organizacji społeczeństwa czyli przejście od dawnej fazy autorytarno-centralistycznej – do fazy autonomiczno-kooperacyjnej; oraz zmiany systemu politycznego czyli przejścia od rozumienia polityki jako działania na rzecz zdobycia (za wszelką cenę) i utrzymania władzy – do net-polityki!³⁰

W zamieszczonych na Facebooku postulatach Netystów Aleksander Sikora proponuje, aby sami członkowie ruchu netystowskiego ukształtowali tzw. dwie twarze: *stricte* polityczną (ale w sensie sieciowym), tzn. zabiegającą o władzę w obecnym systemie, ale też, bardziej nawet, o ukształtowanie zasad net-polityki i netarchii w ogóle (o tym szerzej w tekstach Sikory publikowanych na stronie internetowej Netystów oraz na Facebooku); oraz społeczno-kulturową – działającą na rzecz zmiany myślenia na progresywne oraz wypracowującą nowe rozumienie rzeczywistości społecznej, np. w zakresie zagospodarowania przestrzeni publicznej³¹.

Netyści, jak sami podkreślają, chcą wprowadzić Polskę w XXI wiek. „Chcemy zreformować politykę, państwo, preferencje społeczeństwa – od czego powinniśmy zacząć „REFORMĘ POLSKIEGO SKANSENU?” – pytają na Facebooku. Pod tym postulatem pojawiła się lista kilkudziesięciu propozycji obszarów, które należy poddać reformie. Każdy z internautów mógł zaznaczyć, który postulat uważa za najbardziej zasadny. W tym internetowym poszukiwaniu preferencji na różne opcje oddano 8 tysięcy głosów.

²⁷ <http://netysci.mixxt.pl> (wrzesień 2011).

²⁸ Analiza pierwotnych postulatów Netystów, patrz: M. du Vall, A. Walecka-Rynduch, *Netarchia...*, *op. cit.*

²⁹ www.netysci.pl (wrzesień 2011).

³⁰ <http://netysci.mixxt.pl> (wrzesień 2011).

³¹ netists.grou.ps/blogs/person/fnedjkkacpkdsqpf (wrzesień 2011).

Wśród najważniejszych kwestii znalazły się: Opodatkowanie kościołów, Neutralność światopoglądowa państwa, Wprowadzić e-głosowania, Powszechna e-Administracja, Wprowadzić e-referenda, e-petycje, Urzędnik w sytuacjach oficjalnych nie może prezentować przekonań religijnych, Odwoływanie (e-referendum wiążące) posłów / wyższych urzędników w każdym czasie, Wyprowadzenie religii ze szkół, Pełny rozdział państwa od kościoła, Koniec z polską martyrologią, Reforma służby zdrowia, Partie odpowiedzialne przed ludźmi.

Jednak podczas lektury tak wyidealizowanego netystowskiego programu naprawczego pojawiają się wątpliwości. Według mnie są cztery bardzo słabe punkty tejże idei. Podzieliłam się z moimi wątpliwościami z założycielem ruchu. Poniżej przedstawiam wynik tego dialogu³²:

1. Idea Netystów dotycząca nowej organizacji systemu politycznego jest bardzo optymistyczna; opiera się na założeniu, iż dominująca część naszego społeczeństwa ma zarówno konieczną wiedzę merytoryczną, ale też przede wszystkim wolę do aktywnego zaangażowania się w sprawy swojego państwa. Nie potwierdzają tego żadne badania. Pojawia się również pytanie: w jaki sposób Netyści chcą podnieść poziom edukacji politycznej i społecznej Polaków.

Aleksander Sikora: „Naturalnie, społeczeństwo nasze jest dość słabo zorientowane w procedurach politycznych i kompetencjach społecznych (społ. obywatelskie) – ale właśnie dlatego, że ma do czynienia z procedurami demokracji "przed-internetowej" (a do tego, nie ma w ogóle na nie czasu!). Dlatego, gdyby wprowadzić e-demokrację, czyli – jak wszystko w necie – łatwo dostępny portal spraw publicznych – PSP (centralny portal demokracji) bardzo dobrze zoperacjonalizowany (jak wszystkie popularne portale w necie) – byłoby to o niebo łatwiejsze do użycia, niż obecny model (wszak zakładający uczestnictwo np. w komisjach sejmowych, obserwacji obrad, czy badań opinii na ich temat – co jest obecnie niewykonalne!). A na PSP lecą wyraźne wątki debaty; oczywiste wątki debaty ekspertów; mamy wyraźne miejsca wyrażania opinii przez "zwykłych" obywateli, komentowania ich, mamy nawet – opinie ekspertów na sms, mms, e-mail itp. Mamy w końcu najbardziej oczywiste: głosuj! Sprawa jasna, prosta, przejrzysta – a jak bardzo poprawiająca jakość życia społeczno-politycznego”.

2. Z powyższym wiąże się kolejny problem – używanie nowego, niestandardowego języka – swoistego kodu politycznego (świadczącego o nowatorskości, elitaryzmie) odróżniającego Netystów od innych. Nowomowa nie służy dialogowi, a podstawowym celem netarchii zdaje się ma być właśnie dialog.

³² Materiał opublikowany na: netists.grou.ps/blogs/tag/progresywizm.

Aleksander Sikora: „W nawiązaniu do poprzedniego – wszystko, co w tej chwili głosimy to faza WIZJI ZMIAN, czyli faza projektowania rozwiązań. Założenie drugie – naszą grupą docelową (w tej fazie rozwoju projektu) jest ok. 2 mln młodych, progresywnych ludzi, stanowiących elitę (obecną i przyszłą) naszego kraju. Oni właśnie w ogóle nie są reprezentowani na scenie politycznej; głosują bardziej "przeciw", niż "za". Ale inną sprawą jest, że zakładam, iż: A. inne osoby, niż tylko ja dołączą się do budowania nowego języka Netystów, ze swoją stylistyką (i powstanie wiele stylistyk o różnym stopniu "intelektualności", "emocjonalności" itp.). B: Ja sam także zaczynam np. robić prezentacje multimedialne (będzie ich cała seria!) – które będą w stylu "kawa na łąkę" [Faktycznie takie prezentacje powstały. Tłumaczą one w bardzo przystępny sposób nawet najtrudniejsze postulaty ugrupowania – przyp. AWR].

3. Czy wykształcenie, kompetencja, ambicja i dostęp do nowych technologii jest wystarczającym atrybutem by przyjąć założenie, iż emocje submisji u pozostałej części społeczeństwa pozwolą na realizację wizji Netystów. Czy Netyści nie są zbyt oderwani od realiów off-line?

Aleksander Sikora: „Dobra strategia komunikacji (a taka ma być strategia polityczna) nie zakłada, że A. apelujemy do wszystkich, a nawet nie do całej inteligencji; że B. wyrażamy postawy / reprezentujemy potrzeby szerokich mas. Przeciwnie, musimy zbudować przekaz atrakcyjny dla owych 2 mln tzw. "poszukujących" (kategoria socjologiczno-marketingowa). Oni pozwolą nam zaistnieć na scenie politycznej; dzięki nim zaczniemy zmieniać myślenie, edukować itp. A jak to wykonamy – przejdziemy do kolejnych faz budowania pozycji Netystów (w tym zagospodarowywania świata off-line), a co za tym idzie – zmieniania, "progresywizowania" naszego kraju (w sprawie rozumienia terminu "progresja" zob. tu:

[http://grou.ps/netists/wiki/item/progresywno%C5%9B%C4%87\)](http://grou.ps/netists/wiki/item/progresywno%C5%9B%C4%87))”.

4. Problemem jest kwestia konieczności istnienia swego rodzaju „cerbera” – stróża. Pojawia się zatem pytanie, kto będzie czuwał nad poprawnością polityczną debat i procesu podejmowania decyzji – wolność i anonimowość w sieci, o której się tyle mówi, jest wszak złudna.

Aleksander Sikora: „To kwestia do debaty. Pojawiał się pomysł, że być może w e-demokracji zamiast zbędnego Prezydenta, pojawi się nowa funkcja Hiper-administrator (nazwa techniczna). I wtedy właśnie na to stanowisko powinny się odbywać wybory bezpośrednie. A inną sprawą jest, że naszym podstawowym postulatem jest: odwoływanie wszystkich wybieralnych przedstawicieli państwa w czasie trwania ich kadencji – po spełnieniu umiarkowanie trudnych warunków odwołania”.

Pojawia się wobec tego pytanie, czy netarchia jest faktycznie alternatywą dla tradycyjnych form demokracji. Wydaje się, że dla pokolenia 18-24 i 25-34 jest, a na pewno mogłaby być. Co więcej, gdyby uprawomocnić to co w tym momencie dzieje się w sieci, gdyby pozwolić na netarchiczny model głosowania tylko i wyłącznie przez Internet, gdyby przenieść życie polityczne do Internetu, nagle mogłoby się okazać, że nasza scena polityczna nie jest ani statyczna, ani zabetonowana.

Często mówi się, że Polacy szczególnie niechętnie chodzą na wybory, że frekwencja w naszym kraju jest zawstydzająco niska. Radosław Markowski w artykule „Mało nas” przytoczył dane z jednego ze światowych projektów politologicznych – „Porównawczego badania systemów wyborczych”. Wynika z niego, że niemal na całym świecie młodzi ludzie rzadziej uczestniczą w wyborach niż starsi, a zwłaszcza niż ci w wieku średnim. Mówią o wieku mam na myśli również specyfikę generacyjną – czyli fakt, że młodzi ludzie udają się do urn wyborczych liczniej w okresach przesileń, buntów, rewolt, powszechnych napięć społecznych, okresach powojennych. Taki model zachowania nazywany jest często modelem republikańskim – czyli mobilizacja następuje tylko w sytuacjach granicznych³³.

Przypomnijmy sobie wrzesień 2007 roku. Wtedy na stronie www.trwam.net pojawia się apel „Tak jest kochani. Idą wybory. Nie da się tego ukryć. Trzeba uratować ten Kraj. Dlatego powstała akcja "Schowaj Babci dowód"³⁴.” Tekst podpisany inicjałami J. K. zrewolucjonizował wybory. 27-letni informatyk z Lublina na końcu swego apelu napisał – tekst proszę potraktować jako żart – żartem ta akcja nie była, bo już na początku października w Internecie zaczęły krążyć łańcuszki „Idą wybory. Trzeba uratować ten kraj... schowaj babci dowód, były sms, maile itd. Młody elektorat zaczął się bawić i tym, i wyborami. Jednocześnie rozgrywała się kampania społeczna „Zmień kraj. Idź na wybory”, przeprowadzona m.in. przez „Koalicję 21 października.pl”³⁵. Później do tej akcji dołączyły jeszcze dwa inne spoty „Parlament – zrób to sam” i „Nie pękaj. Dokonaj wyboru” – był to spot z dziewczynką dokonującą wyboru w cukierni – w sumie były to trzy anonimowe filmy, ze sklejonych zdjęć autorstwa Tomka Sikory.

Inne tego typu akcje przedwyborcze, zorganizowane przez młodych ludzi, ale tylko i wyłącznie w sieci, to inicjatywy: „nie oddawaj kraju walkowerem”, „daj głos, zanim buraki ci go odbiorą” – tym akcjom patronował Parlament Studentów Rzeczypospolitej Polskiej, „Gazeta studencka” oraz portal „Pokolenie 89”. „Gazeta Wyborcza” ogłosiła konkurs (dzień przed wyborami) – na hasło, które przekonałoby Polaków do głosowania – wygra-

³³ R. Markowski, *Mało nas*, „Polityka”, nr 26 (2762), 26.06.2010, s. 12-13.

³⁴ www.trwam.net/content/vie (wrzesień 2007).

³⁵ www.21paздziernika.org.pl (październik 2007).

to „Nie bądź dumny, idź do urny”. Frekwencja w tych wyborach wyniosła prawie 54%, jak na polskie realia do doskonały wynik.

W wyborach prezydenckich w 2010 r. zabrakło już tego sieciowego sznitu – wynik: młodzi ludzie nie byli zainteresowani II turą wyborów, bo jak podaje TSN OBOP – współcześni 18-22-latkowie wolą głosować i wybierać wyrazistych kandydatów, dlatego w I turze popierali Grzegorza Napieralskiego i Janusza Korwina-Mikke. Według badania exit poll TNS OBOP dla TVP Napieralski zdobył co piąty głos w tej grupie wiekowej. Korwin-Mikkego poparła zaś aż jedna dziesiąta najmłodszych wyborców³⁶. Wynik Janusza Korwina-Mikkego to jedno z największych zaskoczeń tych wyborów – w prawyborach zorganizowanych na portalu Facebook zdobył aż ponad 20 procent czyli ponad 110 tysięcy głosów internautów. Zajął drugie miejsce po Komorowskim³⁷.

Młody wyborca – jak donoszą badania przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych – to taki, który do urn nie chodzi i się tego nie wstydzi. A w wyborach weźmie udział dopiero, gdy głosowanie będzie możliwe przez Internet. „Młodzi chcą angażować się w sprawy państwa, ale za pośrednictwem Internetu. Dlatego nazywamy ich wyborcami 2.0” – wyjaśnia dr Jarosław Zbieranek z ISP³⁸. „Dwudziestoletni wyborca 2.0 nie zamierza rezygnować z udziału w demokracji. Ale chce z niej korzystać na własnych warunkach. To oczekiwanie będzie narastać, bo w wiek wyborczy będą wchodzić kolejne roczniki, dla których Internet jest nieodłącznym elementem życia” – mówi ekspert.

Dyskusje o e-głosowaniu toczą się w Polsce od kilku lat. Stowarzyszenie Polska Młodych, które walczy o wprowadzenie takiej formuły wyborów, przeprowadziło na próbę e-głosowanie dwa lata temu. „Udowodniliśmy wtedy, że jest ono bezpieczne, tajne i nie ma możliwości jego sfalszowania” – przekonuje Rafał Flis z Polski Młodych³⁹.

Gdyby zatem uprawomocnić wybory podejmowane za pomocą portali internetowych, polska scena polityczna mogłaby przeżyć podobne zaskoczenie, jakie we wrześniu 2011 przeżył berliński parlament, do którego z 9% poparciem weszła działająca przede wszystkim w sieci Partia Piratów⁴⁰. Niemiecki odłam Partii Piratów powstał w 2006 roku i jest częścią ogromnego sieciowego ruchu, który powstał w 2003 r. w Szwecji i zrzesza także kilka ugrupowań w Finlandii. Ich charakterystyczną cechą jest to, że organi-

³⁶ www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/430494,mlodzi_wola_wyrazistych_korwina_i_napieralskiego.html (czerwiec 2010).

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ <http://polskalokalna.pl/wiadomosci/mazowieckie/warszawa/news/nie-klikam-nie-glosuje,1709491,3319> (październik 2011).

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80277,10310407,Niemcy__Sukces_SPD_i___Partii_Piratow_w_wyborach.html (wrzesień 2011).

zują swe struktury i mobilizują członków głównie za pośrednictwem istniejących narzędzi internetowych oraz podejmują próby kształtowania przepisów prawa dotyczących swobodnego użytkowania i wykorzystywania narzędzi technologicznych. Główną ideą przyświecającą tej organizacji jest swoboda wymiany plików między użytkownikami serwisów internetowych i aktywność na rzecz nieograniczonego dostępu do treści chronionych prawami autorskimi. Efektem tego rodzaju działań było założenie serwisu o nazwie The Pirate Bay, umożliwiającego ściąganie plików bezpośrednio od indywidualnych, prywatnych użytkowników przy pomocy dostępnych w serwisie torrentów⁴¹. Zgromadzenie ludzi wokół tej idei urzeczywistniło netarchiczną ideę budowania społeczności, która po paru latach funkcjonowania w sieci wyszła ze świata internetowego i sięgnęła po realną władzę.

Z tych rozważań wnioszek nasuwa się w zasadzie jeden: który pierwszy z polityków ogarnie naszą rodzimą cyber-przestrzeń, ten będzie niepodzielnie rządził w realnym świecie i realnym parlamencie. Na dzień dzisiejszy wydaje się, że ową szansę wykorzystał Janusz Palikot, uzyskując 10% poparcie do Sejmu w ostatnich wyborach parlamentarnych. Bardzo dobrze spuentował to zjawisko Jerzy Urban, twierdząc, że mamy obecnie do czynienia z zupełnie nowym środowiskiem – pokoleniem internetowym, oderwanym od problemów XX wieku. Z pokoleniem niezadowolonych z tego co jest, ale jednocześnie nie potrafiącym tego niezadowolenia wyartykułować; z pokoleniem, które mimo braku reprezentacji politycznej *zwąchało się ze sobą w poszczególnych sprawach, używając sieci*⁴².

Bibliografia

- Aronson E., *Człowiek istota społeczna*, tłum. J. Radzicki, Warszawa 2002.
- Cwalina W., Falkowski A., *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, Gdańsk 2005.
- Górski R., *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007.
- Jakubowicz K., *Polityka medialna a media elektroniczne*, Warszawa 2008.
- Majorek M., Wojniak J., *Partia Piratów jako egzemplifikacja ewolucji ruchów społeczno-politycznych*, [w:] Współczesna przestrzeń polityczna. Ewolucja czy rewolucja, red. M. Majorek, M. du Vall, A. Walecka-Rynduch, Kraków 2011.
- Maliszewski N., *Jak zaprogramować wyborcę?*, Warszawa 2008.
- Markowski R., *Mało nas*, „Polityka”, nr 26 (2762), 26.06.2010.
- Mouffe Ch., *Polityczność. Przewodnik krytyki politycznej*, Warszawa 2008.

⁴¹ M. Majorek, J. Wojniak, *Partia Piratów jako egzemplifikacja ewolucji ruchów społeczno-politycznych*, [w:] Współczesna przestrzeń polityczna. Ewolucja czy rewolucja, red. M. Majorek, M. du Vall, A. Walecka-Rynduch, Kraków 2011, s. 64.

⁴² *Palikot na prezydenta*. Rozmowa z Jerzym Urbanem, rozm. M. Rigamonti, „Newsweek”, nr 42/2011, s. 29.

Palikot na prezydenta. Rozmowa z Jerzym Urbanem, rozm. M. Rigamonti, „Newsweek”, nr 42/2011.

Rother A., *Technologia i demokracja*, [w:] Demokracja a nowe środki komunikacji społecznej, Warszawa 2004.

Słownik historii doktryn politycznych, red. M. Jaskólski, tom II, Kraków 2000.

Szymański Ł., *Internet jako narzędzie public relations*, [w:] Pracownicy i media w procesie komunikacji, red. D. Tworzydło, T. Soliński, Rzeszów 2007.

Walecka-Rynduch A., *Wizja „nowego społeczeństwa” w myśli Herberta Marcusego i Rudiego Dutschkego*, [w:] „Państwo i Społeczeństwo”, Społeczeństwo obywatelskie – historyczne źródła i współczesny obraz, pod red. S. Kiliana.

Badania CBOS

Badanie CBOS, *Korzystanie z Internetu*, BS/99/2011, sierpień 2011.

Badanie CBOS, *Korzystanie z komputera i Internetu*, BS/79/2010, czerwiec 2010.

Badanie CBOS, *Postawy wobec demokracji, jej rozumienie i oceny*, BS/60/2010, maj 2010.

Światowa opinia publiczna o demokracji, BS/140/2009, Warszawa, październik 2009.

Strony internetowe

www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/430494,mlodzi_wola_wyrazistych_korwina_i_napieralskiego.html (czerwiec 2010).

<http://netysci.mixxt.pl>.

wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80277,10310407,Niemcy__Sukces_SPD_i_Partii_Piratow_w_wyborach.html.

Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego do 2013 r.: www.mswia.gov.pl/portal/SZS/495/6271/Strategia_rozwoju_spoleczenstwa_informacyjnego_w_Polsce_do_roku_2013_dokument_p.html (01.07.2010).

Porębski L., *Perspektywy wprowadzenia elektronicznej demokracji w działaniu uczelni*, s. 187, artykuł dostępny na stronie www.winntbg.bg.agh.edu.pl/skrypty/0020/roz8.pdf. (15.04.2010).

Hagen M., *A Typology of Electronic Democracy*: www.unigiessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag_en.htm (15.04.2010).

A. Sikora w wywiadzie O netystach, netarchii i nowej demokracji: <http://interia360.pl/artykul/o-netystach-netarchii-i-nowej-demokracji,28281> (05.05.2010).

www.trwam.net/content/vie (wrzesień 2007).

www.21paздziernika.org.pl/ (październik 2007).

SUMMARY

The progressive concept of democracy – netarchy

Is netarchy, as a progressive concept of deliberative democracy, a natural consequence of the development of information society? Can the introduction of e-democracy solutions release the electoral participation of citizens? Are internet-based election tools secure solutions for democracy? These are the main questions the Author aims to answer. The article presents the outcomes of several surveys showing the constant increase in importance of internet in citizens' lives. The Author also critically analyzes the programme for multilevel restructuring of Polish democracy as presented by the first socio-political group of "Netists" – the internet activists.

Nieposłuszeństwo obywatelskie w XXI wieku

Wprowadzenie

Partycypacja polityczna oznacza nic innego jak angażowanie jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa, a więc instytucji władzy publicznej oraz zarządzanych przez nie i podległych im organizacji sektora publicznego¹. W szerszym ujęciu jest to zjawisko uczestnictwa, oznaczające udział jednostki w procesie interakcji społecznej, polegający na określonym sposobie zachowania się. Aktywność ta jest z jednej strony sposobem wspierania decyzji podejmowanych przez aktorów sceny politycznej, z drugiej strony może być narzędziem wyrażającym sprzeciw i niezadowolenie obywateli wobec działań podejmowanych przez instytucje państwowe i organy władzy. Na aktywność w sferze publicznej składają się działania inicjowane przez obywateli, podejmowane po to, by wpłynąć na decyzje podejmowane przez przedstawicieli władz publicznych lub współobywateli (przyszłych wyborców). Należy uznać, iż podstawowym celem partycypacji publicznej w państwie demokratycznym jest drzemiąca w tym zjawisku zdolność do kontrolowania polityki i jej głównych aktorów. Należy zaznaczyć, że współczesna filozofia polityki sferę publiczną pojmuje bardzo szeroko. Ma to być przestrzeń społecznego dialogu, nie tylko w kwestii polityki, ale także kultury i społeczeństw, jako takiego. Udział w publicznej dyskusji jest, na równych prawach, prawem każdego człowieka i katalizatorem samookreślenia². Zaangażowanie obywatelskie w życiu społecznym i politycznym stanowi swego rodzaju antidotum na niedostatki i zagrożenia ze strony reprezentatywnego rządu demokratycznego³.

Partycypacja publiczna może przejawić się na wiele sposobów. W artykule zostanie przeanalizowane zjawisko, które ma na celu głównie przeciwstawianie się prowadzonej przez władze polityce, wyrażenie niezadowolenia, mowa o obywatelskim nieposłuszeństwie. Ma ono długą tradycję, jest formą partycypacji politycznej, której korzenie sięgają czasów antycznych. Genera-

¹ Za: www.decdujmyrazem.pl/partycypacja/co_to_jest_partycypacja__.html [09.2011].

² R. Proszak, *Rzecz o sprawiedliwości. Komunitarystyczna krytyka współczesnego liberalizmu amerykańskiego*, Kraków 2004, s. 171.

³ D. Pietrzyk-Reeves, *O wzajemnej złożonej relacji pomiędzy porządkiem obywatelskim a demokratycznym*, [w:] *Samotność idei? Społeczeństwo obywatelskie we współczesnym świecie*, red. B. Krauz-Mozer, T. Borowiec, Kraków 2007, s. 31.

lizując, obywatelskie nieposłuszeństwo jest symbolicznym, świadomym złamaniem norm prawnych za sprawą zgodnych z sumieniem pobudek. Akt obywatelskiego nieposłuszeństwa należy rozumieć jako specyficzne działanie społeczne skierowane przeciw niesprawiedliwemu prawu lub takiej samej praktyce. Cechą konstytutywną obywatelskiego nieposłuszeństwa jest naruszenie prawa, bądź zaniechanie nakazanego przepisem prawnym działania lub odrzucenie polityki rządu i poddanie się wynikającej z naruszanego przepisu karze.

Należy przyjąć generalne założenie, iż obowiązek polityczny i obywatelskie posłuszeństwo oparte winny być na zgodzie, tj., nie można od nas, będąc w zgodzie z prawem, wymagać niczego, co nie jest zgodne z naszą nieprzymuszoną i świadomą wolą. Oczywiście, aby nie popaść w anarchizm, należy pamiętać, iż w demokratycznym systemie politycznym rząd zasługuje na posłuszeństwo, jeżeli jego nakazy są zgodne z tym, co już Rousseau nazwał, wolą powszechną. Wola powszechna ma na uwadze wspólny interes, a więc aby wola mogła być uznana za powszechną musi być nastawiona na dobro każdego. Teoria woli powszechnej mówi nam, że rząd ma uzasadnione prawo do żądania posłuszeństwa tylko wtedy, kiedy jego nakazy reprezentują prawdziwy, ostateczny interes całego ludu. W demokracji wolę wszystkich rozumiemy jako wolę większości. Ta koncepcja wprowadza możliwość zachowania poczucia własnej wolności, nawet jeśli jesteśmy posłuszni pod przymusem⁴. Życie w społeczeństwie demokratycznym, jeżeli ma być choć odrobinę lepsze od tyranii, wymaga istnienia pewnej bezstronności, ale skoro w wielu kwestiach konieczne są wspólne działania, jedyną praktyczną formą działań bezstronnych staje się właśnie prawo większości⁵. Przyjmując za pewnik tezę, iż w cywilizowanym społeczeństwie posłuszeństwo jest normą a nieposłuszeństwo wyjątkiem, należy jednak pamiętać, że w demokratycznym systemie rządów dopuszczalna jest sytuacja obywatelskiego nieposłuszeństwa.

Powodem aktów nieposłuszeństwa obywatelskiego w państwie demokratycznym jest poczucie ludzi, że ich wolność została ograniczona. Wolność pojmowana w szerokim znaczeniu słowa; swobody dokonywania wyborów, rozwoju osobowości, podejmowania decyzji, samodzielności. Wolność, która jest wartością przyrodzoną, niezbywalną, niepodzielną. Jest wartością powszechną i nienaruszalną. Wolność to podstawa liberalnej teorii państwa opartej na przeświadczeniu, że jednostka i jej rozwój są ważniejsze i zarazem potężniejsze, niż rządy i instytucje państwowe. Należy tu przywołać teorię poziomej umowy społecznej Locke'a, w której jednostki dopiero po poprzednim zawarciu umowy między sobą i stworzenia społeczeństwa,

⁴ Zob.: G. Tinder, *Myślenie polityczne*, Warszawa 2003, s. 127-128.

⁵ B. Russell, *Władza. Nowa analiza społeczna*, Warszawa 2001, s. 219.

zawierają umowę z rządzącymi. Rządzącymi, którzy czasem zapominają o tym, że władzę otrzymali od jednostek. Obywatelskie nieposłuszeństwo jest usprawiedliwione w przypadkach, kiedy występuje uzasadnione przekonanie, że władze złamały lub znacznie przekroczyły swój mandat, działając poza swoimi kompetencjami. Obywatelskie nieposłuszeństwo ma za zadanie wzbudzić zainteresowanie opinii publicznej i przedstawić społeczeństwu poglądy uczestników protestu⁶.

Odrobina historii idei

Ideę obywatelskiego nieposłuszeństwa można rozumieć, jako swego rodzaju kontestację, co oznacza kwestionowanie czegoś, poddawanie w wątpliwość, demonstrowanie, manifestowanie sprzeciwu, protestu. Kontestator to osoba, która nie przestrzega powszechnych wzorców zachowań, bądź celowo je odrzuca, kierując się własnymi standardami, zgodnymi z wyznawaną hierarchią wartości⁷.

W czasach nowożytnych obywatelskie nieposłuszeństwo jest zjawiskiem stosunkowo nowym. Powszechnie uważa się, iż koncepcja ta pojawiła się po raz pierwszy w Stanach Zjednoczonych w połowie dziewiętnastego wieku. W swoich początkach był to raczej pewien niezorganizowany ruch społeczny niż wyraźnie ukształtowana doktryna. Zapoczątkował go Henry David Thoreau, który w 1846 roku demonstracyjnie odmówił zapłacenia jednego dolara podatku, za co został umieszczony w więzieniu, a trzy lata później w swym esej (zatytułowanym *Obywatelskie nieposłuszeństwo*) dał wyraz swojemu sprzeciwowi wobec dominującego w państwie amerykańskim sposobu sprawowania władzy, m.in. prowadzonej przez rząd Stanów Zjednoczonych polityki podatkowej oraz niezgody na wojnę z Meksykiem. Według Thoreau obywatel przede wszystkim jest człowiekiem, później przedmiotem polityki, prawa. Człowiek w pierwszym rzędzie powinien mieć na uwadze, co jest wg niego słuszne i właściwe, dopiero potem, co jest legalne, prawne. Jedynym obowiązkiem każdego z nas jest czynienie tego, co uznamy za słuszne w danych okolicznościach⁸. Wierność własnemu sumieniu jest dla Thoreau równoważna z najlepszą służbą dla państwa. Jeżeli więc prawo państwowe jest niesprawiedliwe, obywatel może odmówić państwu

⁶ R. Pankowski, *O obywatelskim nieposłuszeństwie i demokracji bezpośredniej. Uwagi teoretyczne*, [w:] Między lobbingiem a akcją bezpośrednią: <http://zb.eco.pl/bzb/21/uwagi.htm> (wejście 01.2011).

⁷ Za: M. Majorek, *Pomiędzy społeczeństwem obywatelskim, a obywatelskim nieposłuszeństwem. Kontestacja społeczna jako forma współczesnej postawy obywatelskiej*, [w:] *Samotność idei?*, *op. cit.*, s. 49, 50.

⁸ M. du Vall, *Electronic Civil Disobedience (ECD) jako jedna ze współczesnych form obywatelskiego nieposłuszeństwa*, [w:] „Państwo i Społeczeństwo”, red. S. Kilian, nr 1/2010, s. 124.

posłuszeństwa i takie prawo łamać. Tak postępując, obywatel czyni to w imię „jednoosobowej większości”, przedkładając sumienie nad wszystko inne⁹. Według Thoreau, jednostka powinna poszukiwać wyższych praw i żyć zgodnie z nimi. Musi jednak podporządkować się regułom typowym dla demokracji. To doprowadza do konfliktu pomiędzy moralnością a obowiązkami politycznymi. W związku z tym, że większość w demokracji jest najmocniejsza jedynie pod względem fizycznym, to decyzje rządu podejmowane według zasady większości nie mogą być sprawiedliwe¹⁰. Stąd też, niesprawiedliwość jest częścią składową ustroju demokratycznego. Obywatele są traktowani jak maszyny do głosowania – nie służą państwu swoim sumieniem, czyli tym, co mają najlepsze. Tych natomiast, którzy działają według własnego sumienia, państwo traktuje jak wrogów¹¹.

Pisząc o nieposłuszeństwie obywatelskim nie można zapominać o roli, jaką w rozwoju doktryny tej szczególnej formy partycypacji politycznej, mieli Hannah Arendt czy John Rawls. Według Arendt nieposłuszeństwo obywatelskie powstało dzięki osobliwemu połączeniu moralności, legalności, sumienia i dualnemu systemowi prawa Stanów Zjednoczonych. Jednocześnie zauważyła, iż w czasach takich jak okres protestów antywojennych, nazywanych przez Arendt czasami zamętu, różnica pomiędzy czynami mającymi znamiona łamania prawa dla wyższego celu, jakim jest zbadanie jego konstytucyjność, a zwykłymi wykroczeniami staje się bardziej ulotna¹². Kontynuując Arendt stwierdza, że nieposłuszeństwo obywatelskie ma szansę na powodzenie jedynie wtedy, jeżeli będzie praktykowane przez grupę ludzi. Pojedynczy człowiek, który działa sam i nie ma wspólnych celów z innymi ludźmi, postrzegany będzie jako dziwak¹³. Zgodne jest to z powszechnie przyjętym rozumieniem partycypacji politycznej, która była by skuteczna, musi polegać na współpracy zainteresowanych obywateli. Muszą się oni umieć zorganizować, zdobyć niezbędne informacje i środki, dobrać właściwe strategie i taktyki, a w końcu umiejętnie je wdrożyć, co wymaga posiadania (bądź nabycia) odpowiednich kompetencji. Zasadniczo w ten sposób w życiu wspólnoty mogą uczestniczyć członkowie społeczności lokalnych, społeczności funkcjonalnych lub grup interesu¹⁴. Arendt pisze, iż nieposłuszeństwo obywatelskie pojawia się wówczas, gdy znacząca liczba obywateli dochodzi do przekonania, że normalne kanały dokonywania zmian nie funk-

⁹ www.scribd.com/doc/34838431/Thoreau-Obywatelskie-niepos%C5%82usze%C5%84stwo [I 2011] s. 8.

¹⁰ *Ibidem*, s. 2.

¹¹ *Ibidem*, s. 3.

¹² H. Arendt, *O przemocy. Nieposłuszeństwo obywatelskie*, Warszawa 1999, s. 144.

¹³ *Ibidem*, s. 145.

¹⁴ Za: www.decdujmyrazem.pl/partycypacja/co_to_jest_partycypacja__.html [09.2011].

cjonują, a skargi nie zostaną wysłuchane lub uwzględnione, albo przeciwnie, że rząd chce dokonać zmian i zabrał się do tego bez pytania¹⁵.

Rawls zaproponował w *Teorii sprawiedliwości* następującą definicję nieposłuszeństwa obywatelskiego: „nieposłuszeństwo obywatelskie charakteryzuje się publicznym, wolnym od przemocy, kierowanym przez sumienie, lecz sprzecznym z obowiązującym prawem działaniem, które ma na celu doprowadzenie do zmiany obowiązujących norm prawnych, lub zmiany polityki rządu¹⁶.” Według Rawlsa, o nieposłuszeństwie obywatelskim możemy mówić jedynie wtedy, jeżeli zostaną spełnione trzy następujące warunki: protest musi być skierowany przeciwko istotnym przypadkom niesprawiedliwości; możliwości legalnego rozwiązania problemu zostały wyczerpane; przejawy nieposłuszeństwa obywatelskiego nie mogą przyjąć rozmiarów, które mogłyby zagrażać funkcjonowaniu porządku konstytucyjnego. Rawls twierdzi, że zjawisko, jakim jest nieposłuszeństwo obywatelskie, pojawia się tylko w demokratycznym państwie i społeczeństwie. Dotyczy ono obywateli przestrzegających „konstytucji”. Istotą problemu, podobnie jak u Thoreau, jest konflikt obowiązków, w którym z jednej strony istnieje obowiązek podporządkowania się uchwalonym przez większość normom, a z drugiej strony – w obliczu posiadanego prawa do obrony własnej wolności i obowiązku oporu przeciwko niesprawiedliwości – nie będzie on obowiązywał.

Praktyka obywatelskiego nieposłuszeństwa na większą skalę rozwinęła się w XX w. wraz z powszechnym wzrostem świadomości społecznej i kształtowaniem się społeczeństw obywatelskich. Za przykład obywatelskiego nieposłuszeństwa niech posłuży nam tutaj działalność Mahatmy Gandhiego czy Martina Luthera Kinga, które nie miały na celu osiągnięcia stanu anarchii, nawet gdy ich stosunek do modelu państwa, w którym przyszło im żyć, nie był pozytywny. Postrzegali oni obywatelskie nieposłuszeństwo raczej w duchu czynnego niepodporządkowania się jakimś wybranym przepisom, a nie kwestionowania całego systemu społeczno-politycznego. Ucząc się od tak wielkich reprezentantów „ruchu protestu” należy uzmysłwić sobie, iż akt obywatelskiego nieposłuszeństwa, by zachował sens, musi być pozbawiony cech aktu agresji wobec kogokolwiek lub czegokolwiek, niezależnie od ważności wyższych racji i stopnia ich naruszenia. Powinno się wręcz, odwołując się do etyki współodpowiedzialności, nawoływać do dyskursu i dialogu w celu osiągnięcia porozumienia¹⁷.

¹⁵ H. Arendt, *op. cit.*, s. 169-170.

¹⁶ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994, s. 401.

¹⁷ M. du Vall, *Electronic civil...., op. cit.*, s. 127.

Współczesność

Według wielu teoretyków demokracji przeżywamy obecnie schyłek klasycznej epoki parlamentarnej. „Stara” demokracja ze swoimi mechanizmami kontrolnymi zostaje stopniowo zastępowana przez kompleksowy, nieprzejrzysty system władzy i reżim negocjacyjny, w którym decyzje państwowe podejmowane są za pomocą struktur informacyjnych, przeforsowywane hasłami „bezalternatywności” w parlamencie i „sprzedawane” obojętnemu ludowi przez kreatywne firmy PR-owe. W „nowoczesnym” demokratycznym państwie obywatel ma znikome poczucie własnej władzy politycznej, nie ma wpływu na to, jakie kwestie zostaną rozstrzygnięte podczas wyborów i po nich. Są to sprawy odległe od codziennego życia i prawie całkowicie wykraczające poza jego doświadczenie. Można wręcz stwierdzić, że polityka dziś to prowadzenie rozgrywek personalnych, ekonomicznych, gdzie animozje, utarczki, wygrane i klęski stanowią alternatywę dla politycznej odpowiedzialności elit politycznych¹⁸.

W takiej sytuacji należy zadać sobie pytanie, czy współcześnie obywatele protestujący przeciwko władzy mają do tego uzasadnione prawo i po czyjej stronie jest racja? Wydaje się, iż odpowiedź może być tylko jedna: mają rację i tylko oni mają rację! To nie społeczeństwo tworzy złe prawo, daje skandaliczne przywileje, tylko rządy¹⁹. Współcześnie szerokie rzesze społeczeństwa mają dość polityków²⁰, którzy nie słuchają zwykłych obywateli, którzy zapominają, że to od obywateli otrzymali tylko warunkową legitymację na wypełnianie umowy społecznej. Ci sami politycy, w ramach nadmiernej „troski” próbują „zarządzać” każdą sferą życia jednostek tak, aby mieć jak największy wpływ na ich istnienie. Tym samym, władzy tej nadużywają traktując obywateli, jako *homo automaticus*, czyli istoty działające bezrefleksyjnie, bez odpowiednich kompetencji i umiejętności oddziaływania na sferę publiczną. Prawda wygląda jednak nieco inaczej. Obywatele, nawet ich milcząca obecność, nie mogą być w demokratycznym państwie ignorowani przez tych, którzy, na co dzień, działają w przestrzeni publicznej. Wbrew ogłaszanym przez wielu praktyków i badaczy tezom, iż polski *homo politicus* „zmarł”, współczesność wskazuje na coś przeciwnego. Wydaje się, że obywatele dopiero teraz zaczynają w pełni zdawać sobie sprawę,

¹⁸ A. Warchał, *Polska demokracja a zmiany systemowe po 1989 roku. Zarys ontologiczny*, [w:] Transformacja polska – oczekiwania i rzeczywistość, cz. II, red. J. Dzwonczyk, J. Kornaś, Kraków 2011, s. 65.

¹⁹ M. Król, *Więcej demokracji!*, Wprost 10.10.2011.

²⁰ Badania sondażowe przeprowadzone przez CBOS wskazują, że zdecydowana większość respondentów nie darzy zaufaniem takich instytucji jak Sejm, Senat, rząd; a w hierarchii prestiżu zawodów minister, poseł, członek partii zajmują ostatnie miejsca w całej skali, za: *Prestiż zawodów. Komunikat z badań*. CBOS, Warszawa 2009: www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K_008_09.PDF [09.2011].

że w prawdziwej demokracji ludzie są najważniejsi, że trzeba się angażować, protestować, działać, krzyczeć. W sytuacji, kiedy obywatele traktowani są jak bezwolne automaty, społeczeństwo ma prawo odczuwać zbyt duże ograniczenie wolności i protestować, łamiąc świadomie obowiązujące normy prawne i gotowe jest ponieść wszelkie związane z tym konsekwencje. Jest to ostrzeżenie dla rządzących – „żółta kartka” – jaką otrzymują od społeczeństwa.

Z powyższych powodów, współcześnie instytucja obywatelskiego nieposłuszeństwa jako forma walki przeciwko określonej porządkowi politycznemu, określonej polityce wewnętrznej lub zagranicznej państwa, panującym w danym państwie stosunkom ekonomicznym lub pewnym instytucjom prawnym stała się niezwykle popularna i została przejęta przez wiele grup protestu²¹. W aktach nieposłuszeństwa obywatelskiego bardzo istotną rolę odgrywa przepływ informacji. Jednostki porozumiewają się ze sobą w taki sposób, aby nie być już więcej oddzielnymi ludźmi, ale widoczną siłą. Udowadniają, że nawet w mniejszościach – jeżeli stowarzyszą się w grupy – stają się liczni i potrafią osłabić moralne panowanie większości.

Na początku XXI wieku widoczne są nowe trendy, które wskazują na zmianę w strukturze organizacji życia społecznego i gospodarczego. Powstaje nowy ład społeczny, który podkopuje wiele oczywistości minionej epoki i stawia przed ludzkością nieznaną wcześniej wyzwania. Ludzie odchodzą od form działania zbiorowego opartego na przynależności, statucie, regulaminie i stałych zasadach. Unikają członkostwa w organizacjach i instytucjach, poszukują raczej mniej rygorystycznych form uspołecznienia, w rodzaju luźnych grup celowych, związków i stowarzyszeń o przewadze więzi nieformalnych. Następuje personalizacja działań ludzkich, odrywających się od precyzyjnie zdefiniowanego pojęcia grupowego. Ludzie unikają działania w partiach politycznych, unikają kontaktów z przedstawicielami administracji publicznej. Odpowiedzią na kolektywne, grupowe wymogi racjonalnego działania stają się ruchy społeczne. Uczestnictwo w nich jest spontaniczne, nietrwałe, przelotne, zorientowane na konkretny cel, a nie celebrowanie rytuału, tworzenie i podtrzymywanie hierarchii²². W związku z coraz wyraźniej zarysowującymi się powiązaniem i współzależnościami pomiędzy różnymi aspektami życia społecznego i politycznego, zauważalna staje się

²¹ J. Knabe, *Obywatelskie nieposłuszeństwo*, [w:] *Spółczesne społeczeństwo obywatelskie*, Disputatio t. VI, 2008 r., s. 58.

²² T. Pałeczny, *Nowe ruchy społeczne w warunkach globalizacji*, [w:] *Współczesna przestrzeń polityczna. Ewolucja czy rewolucja?*, red. M. du Vall, M. Majorek, A. Walecka-Rynduch, Kraków 2011, s. 11.

tendencja do kształtowania się rozmaitego typu ruchów społecznych, często o charakterze transnarodowym²³.

Kolejnym istotnym czynnikiem wpływającym na dzisiejszy charakter uczestnictwa obywateli w życiu publicznym są nowe technologie, które przenikają całość systemu społeczno-politycznego. Informacja staje się centralnym punktem życia społecznego i determinantą wszelkich aktywności społecznych²⁴. Rozwój technologii informatycznych sprawia, iż współcześnie Internet jest medium wykorzystywanym przez różnorodnych aktywistów w celu dotarcia do szerokiego spectrum odbiorców w celu popularyzacji idei, pomysłów, ale także jako doskonałe narzędzie protestu we współczesnym społeczeństwie „sieciowym”. Elektroniczna przestrzeń przepływow, jaką stanowi Internet, postrzegany jest dziś nie tylko jako płaszczyzna komunikacji i informacji (sprawnego przekazywania treści i łatwego do nich dostępu, w sieci zacierają się różnice, zmniejszają się odległości, demokratyzuje się proces zarówno „publikacji”, jak i odbioru informacji, sieć połączonych komputerów pozwala organizować współpracę i wymieniać informacje w sposób tani, a jednocześnie niezależny od nacisków ze strony rządu lub komercyjnych firm-sponsorów²⁵), ale także jako narzędzie ekspresji dla znacznej części społeczeństwa²⁶. Od samego początku pomysły twórców Internetu (pierwsze połączenie 1968 r.) były przesiąknięte ideą wolności wypowiedzi i dostępu do informacji – zarówno w sensie społecznym, jak i technicznym²⁷. Obecnie Internet stanowi swego rodzaju zwierciadło, w którego odbiciu znaleźć możemy współczesne społeczeństwo z jego potrzebami, patologiami i słabościami. Zwolennicy wpływu technologii informacyjnej na demokrację są przekonani, że uchroni to świat przed kolejnymi dyktaturami, tworzeniem zamkniętych społeczeństw. Można powiedzieć, że demokracja w społeczeństwie informacyjnym to przede wszystkim możliwość świadomego wyboru. To okazja do stanowienia o sobie, podejmowania decyzji w zgodzie z własnym sobą²⁸. Tym samym należy uznać, że korzystanie z nowości technologicznych w sporym stopniu zwiększa poziom zaangażowania w sprawy publiczne. Internet wzmacnia polityczną skuteczność, podnosi poziom wiedzy na tematy społeczno-polityczne; daje obywa-

²³ M. Majorek, J. Wojniak, *Partia Piratów jako egzemplifikacja ewolucji ruchów społeczno-politycznych*, [w:] Współczesna przestrzeń polityczna. Ewolucja czy rewolucja?, red. M. du Vall, M. Majorek, A. Walecka-Rynduch, Kraków 2011, s. 61.

²⁴ *Ibidem*, s. 63.

²⁵ A. Tarkowski, *Blokowanie bitów*, za: www.pomagamy.pl/numery/9/blokowanie_bitow.htm [08.2011].

²⁶ M. Majorek, J. Wojniak, *Partia Piratów*, *op. cit.*, s. 63.

²⁷ M. du Vall, *Electronic civil...*, *op. cit.*, s. 127.

²⁸ *Ibidem*, s. 128.

telom poczucie sprawowania kontroli nad poczynaniami elit politycznych²⁹. Aktywność w „sieci” stanowi swego rodzaju powrót do pierwotnych, oddolnych form demokracji, w której każdy może wypowiedzieć się w dowolnej sprawie.

Potencjał stwarzany przez nowe technologie jest wykorzystywany zarówno przez organizacje z pogranicza legalnej polityki, jak i struktury z głównego nurtu życia politycznego. Internet jest narzędziem niewyróżniającym żadnej ideologii, grupy politycznej czy instytucji. Wykorzystanie sieci stwarza nowe możliwości w różnych sferach politycznej aktywności, w tym daje nowe narzędzia dla wyrażania obywatelskiego nieposłuszeństwa. W Internecie można organizować nasilone akcje protestacyjne lub propagandowe. Podstawową formą działania w tym zakresie jest stworzenie strony www (stronę może stworzyć każdy, a obieg informacji jest demokratyczny) i nagłośnienie jej istnienia. Na niej znajdują się niezbędne informacje, aktualne wiadomości, gotowe do druku materiały lub lista dyskusyjna. Poczta elektroniczna może być wykorzystana do szybkiego i taniego wysyłania listów protestacyjnych. Zadaniem publikowanych w sieci treści jest walka w określonej sprawie. Innego charakteru nabierają protesty, gdy traktują Internet jako przestrzeń działania, a nie kanał komunikacji. Zadaniem aktywnych form protestu jest przyciągnięcie uwagi mediów, rządów i zwyczajnych ludzi. Internetowe protesty blokują dostęp do stron (tzw. *virtual sit-ins* – wirtualne posiadówki, polegające na okupowaniu stron www wrogiej organizacji lub firmy; internetowe blokady są najskuteczniejsze wobec firm lub organizacji, których działalność skupia się na Internecie, gdy strona www jest główną wizytówką firmy, podstawową formą istnienia), utrudniają przepływ i dostęp do informacji³⁰ (podmienianie zawartości wrogich stron www, włamanie do chronionych systemów, tworzenie wirusów).

Korzystając z terminu stosowanego przez Stefana Wray’a możemy mówić o „cyber-aktywistach” bądź hakywistach, którzy dziś wykorzystują możliwości sieci do eksponowania swego nieposłuszeństwa. Hakywiści (od połączenia słów „haker” i „aktywista”) mają te same metody działania oraz korzystają z tych samych technologii i narzędzi, co hakerzy, lecz ich podstawowym celem włamań do systemów komputerowych jest chęć zwrócenia uwagi opinii publicznej na określony problem społeczny bądź polityczny³¹. O ile pojęcie „aktywisty” nie wymaga wyjaśnienia, to warto doprecyzować

²⁹ J. Wojniak, *Uczestnictwo polityczne w obliczu nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych*, [w:] „Stare” i „nowe” media w kontekście kampanii politycznych i sprawowania władzy, red. M. du Vall, A. Walecka-Rynduch, Kraków 2010, s. 88.

³⁰ Więcej w: *Electronic Civil Disobedience and Other Unpopular Ideas*, Critical Art Ensemble, Nowy Jork 1996.

³¹ Definicja za: www.ws-webstyle.com/pl/netopedia/spoleczenstwo_informacyjne/hakywizm [10. 2011].

termin „haker”. W encyklopedii *Gazety Prawnej* możemy przeczytać: *haker – osoba o bardzo dużych praktycznych umiejętnościach informatycznych, odznaczająca się znajomością wielu języków programowania, a także świetną znajomością systemów operacyjnych oraz bardzo dobrą orientacją w internecie. Z punktu widzenia polskiego prawodawcy – hacker popełnia przestępstwo oszustwa komputerowego tylko wtedy, gdy działa z zamiarem wyrządzenia szkody drugiej osobie lub w celu uzyskania korzyści majątkowej*³², każde inne akty hakingu możemy uznać za mieszczące się w granicach prawa.

Motywy działania „sieciovych aktywistów” mają charakter społeczny bądź polityczny. Według nich istnieje jakiś problem, konflikt i ich działania w cyberprzestrzeni mają na celu zwrócenie uwagi społeczeństwa, rządu na określoną kwestię, mają dać możliwość do przeniesienia konfliktu na nową płaszczyznę. Należy również zaznaczyć, że szkodliwość tego typu aktów, aby mogła być traktowana jako przejaw obywatelskiego nieposłuszeństwa musi mieć ograniczony charakter – zwykle są to pewne niewielkie utrudnienia, które nie pociągają za sobą groźnych konsekwencji. To odróżnia „niegroźną” cyberaktywność od cyberzagożenia, które dziś należy definiować jako atak ukierunkowany na infrastrukturę obejmującą systemy i sieci teleinformatyczne państwa, których zniszczenie lub zakłócenie może stanowić zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi, dziedzictwa narodowego oraz środowiska w znacznych rozmiarach, albo spowodować poważne straty materialne, a także zakłócić funkcjonowanie państwa³³.

Haktywiści interesują się różnymi przejawami ograniczania wolności wypowiedzi, monopolizacji, manipulowania informacją, lobbingu, podbijania cen. Elektroniczne nieposłuszeństwo obywatelskie, opisywane jest przez samych haktywistów, *jako forma pozbawionego przemocy protestu przeciwko instytucjom lub osobom podejmującym nieetyczne lub bezprawne czynności*. Elektroniczne obywatelskie nieposłuszeństwo ma na celu informowanie w służbie ludzi, a nie instytucji³⁴. W tym względzie należy również zwrócić uwagę na szczególny rodzaj działalności w „sieci” określanej jako infoaktywizm. Między innymi, na stronie internetowej www.informationactivism.org/en każdy z nas może odnaleźć szereg przydatnych informacji potrzebnych do rozpoczęcia aktywności społeczno-politycznej w realnym i wirtualnym świecie. Ujęte zostały one w formie dziesięciu taktyk, których wykorzystanie w dużym stopniu może nam gwarantować sukces.

Przykładów elektronicznego obywatelskiego nieposłuszeństwa jest wiele. Od drugiej połowy lat 90. XX w. do dziś ich liczba stale rośnie. Jeśli cho-

³² Za: www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/prawo/hasla/332774,haker.html [10. 2011].

³³ Za: www.cert.gov.pl/portal/cer/27/15/O_nas.html [10.2011].

³⁴ M. du Vall, *Electronic...*, *op. cit.*, s. 131.

dzi o zdarzenia ze świata to, za Magdaleną Rudzką³⁵, możemy wymienić: protesty w obronie Indian stanu Chiapas i manifestacja poparcia dla zapatystów; blokada oficjalnej strony www prezydenta Ernesto Zedillo, podmiana treści stron meksykańskiego Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Zdrowia; podmienienie treści 45 indonezyjskich stron www przez grupę Kaotik Team i zamieszczenie na nich hasła nawołującego do autonomii Timoru Wschodniego; włamanie do komputerów hinduskiego instytutu Bhabha Atomic Research Centre w proteście przeciwko próbom z bronią jądrową (haktywiści zmienili wygląd strony instytutu, zamieszczając na niej pacyfistyczne hasła i zdjęcie atomowego grzyba oraz skradli poufne dane) – to wszystko tylko w 1998 roku; w 1999 roku – ataki na serwery Światowej Organizacji Handlu, towarzyszące demonstracjom antyglobalistów w Seattle, czy w 2000 roku kolejne cyberprotesty antyglobalistów skoordynowane z manifestacjami w Pradze (za pomocą Internetu rozpowszechniono wszelkie przydatne w proteście informacje, od map miasta począwszy, na radach dotyczących zabrania masek gazowych skończywszy). Możemy także wspomnieć bliższe nam zdarzenia, m.in.: niemal całkowitą blokadę systemu komputerowego Estonii na początku 2007 roku (zaatakowano m.in. strony banków, urzędów i gazet), wiosną 2008 roku głośno było o ataku na strony polskiego Ministerstwa Pracy, a kilka dni później hakerzy dokonali „inwazji” na siedem witryn Kancelarii Premiera RP, w tym samym roku miał miejsce cybernetyczny atak na Gruzję – najpierw ofiarą padła witryna Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a następnie strony kolejnych resortów, w styczniu 2009 roku natomiast irańscy haktywiści „zdjęli” z sieci stronę Mossadu – w proteście przeciwko zaangażowaniu militarnemu Izraela w Strefie Gazy³⁶.

Pod koniec 2010 r. głośna była w Polsce sprawa cyberaktywisty (niektórzy twierdzą, że cyberprzestępca), który zaatakował strony internetowe Rady ds. Uchodźców oraz Państwowej Służby Hydrogeologicznej. Wcześniej ta sama osoba była odpowiedzialna także za włamanie na witrynę Centralnej Komisji Egzaminacyjnej. Wszystkie trzy strony zostały przez niego podmienione i sparaliżowane na kilka godzin. Mimo grożących za ten czyn sankcji „sprawca” nie został ukarany z prozaicznej przyczyny – braku skargi złożonej przez pokrzywdzonych³⁷. Najświeższym zdarzeniem noszącym wyraźnie znamiona obywatelskiego nieposłuszeństwa nowej ery, ery technologicznej była „napaść” sieciowych aktywistów na kilkaset stron samorzą-

³⁵ M. Rudzka, *Hacktivism: Internet jako narzędzie protestu*, za: www.obieg.pl/teksty/5760 [10.2011].

³⁶ M. du Vall, *Electronic...*, *op. cit.*, s. 131, 132.

³⁷ Za: http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/451930,hakerzy_beda_scigani_z_urzedu.html [10.2011].

dowych³⁸ w naszym kraju. Na portalach, po kliknięciu na Biuletyny Informacji Publicznej, zamiast właściwych danych, pojawia się szkolny autobus (gimbus) i podpis zawierający m.in. stwierdzenie, że polskie szkoły uczą „spożywać duże dawki alkoholu”. Haktywiści podpisani *punkG* i *hardstyle77* napisali: *Polskie szkoły, zamiast kształcić młode społeczeństwo, robi z niego coś, co można nazwać zombie... W szkole nie nauczysz się odmian alotropowych, zjawiska hydrolizy i innych materiałów zawartych w podręcznikach*. Dalej hakerzy dodają, że w polskich szkołach *nauczysz się spożywać duże dawki alkoholu, palić trawkę oraz spożywać inne środki odurzające*³⁹. I pomimo, że faktycznie strony www administracji rządowej i samorządowej znajdują się pod szczególną ochroną prawną⁴⁰, to znikoma szkodliwość „występuku” czyni go klasycznym przykładem wyrazu niezadowolenia, protestu wobec obowiązującego w naszym kraju systemu edukacji.

Podsumowanie

Podstawowym dylematem dzisiejszego postrzegania, omawianej w artykule formy partycypacji społecznej, jaką jest nieposłuszeństwo obywatelskie, jest konieczność nowego ujęcia jej stechnologizowanej formy. O ile każda akcja obywatelskiego nieposłuszeństwa rodzi pytanie, czy było to działanie uzasadnione, to działania haktywistów wzbudzają dużo więcej kontrowersji i wątpliwości, chociażby z uwagi na fakt posługiwania się w sieci „nickami”⁴¹, a nie prawdziwymi danymi osobowymi. Skoro nieodzownym elementem instytucji obywatelskiego nieposłuszeństwa jest zgoda na poddanie się karze, to w jaki sposób „ścigać” i karać anonimowych działaczy, którzy poprzez wykorzystanie metod hakerskich stają się nieuchwytni? Dotychczas dość wyraźne granice, które stawiały formułę obywatelskiego nieposłuszeństwa jako pozycję pośrednią pomiędzy akcją rewolu-

³⁸ Zaatakowane zostały strony samorządów lokalnych, m.in. powiatu żyrdowskiego, gmin: Włocławek, Jedlińsk, Ożarów, miast: Radzymin i Sulejówek. Ofiarą hakerów padły także portale m.in.: Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych, Radomskiej Stacji Pogotowia Ratunkowego, czy Gminnego Domu Kultury i Biblioteki w Głogowie Małopolskim, za: www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/543645,wielki_atak_hakerow_na_portale_samorzadowe_kilkaset_stron_nie_dziala.html [10.2011].

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ W szczególny sposób chronione są systemy informatyczne istotne dla obronności kraju, bezpieczeństwa w komunikacji, funkcjonowania administracji rządowej, samorządowej lub innego organu państwowego. Taki sabotaż informatyczny oznacza niszczenie, uszkodzenie, usuwanie lub też wprowadzanie zmian dokonywane w stosunku do systemów dowodzenia, systemów istotnych dla kierowania i kontroli komunikacji kolejowej czy powietrznej, czy też innych istotnych systemów informatycznych organów administracji państwowej za: http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/451930,hakerzy_beda_scigani_z_urzedu.html [10.2011].

⁴¹ *Nickname* – pseudonim, identyfikator używany przez Internatów.

cyjną (której celem jest obalenie istniejącego systemu przy użyciu środków przemocy i terroru) a działaniem legalnym (typowym dla konstrukcji społeczeństwa obywatelskiego)⁴², wydają się zacierać, a akty elektronicznego obywatelskiego nieposłuszeństwa często trudno jednoznacznie oddzielić od zwykłego hakingu czy coraz częściej od działań noszących znamiona cyberprzestępczości⁴³. Należy również stale pamiętać, iż nie należy nazbyt jednomyślnie postrzegać roli, jaką odgrywa Internet w przestrzeni politycznej. Nadal, przede wszystkim, jest źródłem informacji, dalekim narzędziem komunikacji, by stopniowo stawać się wirtualną sferą publiczną⁴⁴ (tak jak chcą tego rzecznicy idei e-demokracji). Bez wątpliwości sprzyja również kształtowaniu się nowego modelu społeczeństwa obywatelskiego. Obecnie wydaje się, że nadal tradycyjne akcje protestacyjne: demonstracje, petycje, nagłaśnianie kwestii w mediach są formą, która dominuje wśród kontestatorów, jednak Internet staje się narzędziem ułatwiającym budowanie struktury organizacyjnej poprzez grupy zaangażowanych w realizację określonego celu i ułatwia dotarcie do ideowych sojuszników. Jest doskonałym narzędziem stosowanym do mobilizacji zasobów społecznych (portale społecznościowe stają się coraz częściej miejscem debat, spotkań, spontanicznych aktywności, a przede wszystkim platformą komunikacyjno-informacyjną). Dziś żadna akcja w realu nie odbywa się bez uprzedniego wykorzystania „sieci” (w celach komunikacji, organizacji, mobilizacji). Możemy stwierdzić, iż jesteśmy świadkami tworzenia się elektronicznej opozycji politycznej w stosunku do najróżniejszych nadużyć ze strony władzy. Pomimo że nowe formy uczestnictwa politycznego, w tym elektroniczne nieposłuszeństwo obywatelskie, są w dużym stopniu jeszcze niedookreślone, często nietrwałe, przelotne, zorientowane na konkretny cel, to tworzą jednak pewną unikalną strukturę działania dla współczesnego społeczeństwa, którego członkowie chcą sami siebie reformować i kontrolować władarzy. Jest to pozytywny znak, dający sygnał, iż współcześnie obywatele są gotowi domagać się od rządów polityki odpowiedzialnej, adekwatnej do oczekiwań społecznych; że nie są bezrozumnymi automatami, które dopóki mają się nie najgorzej dopóty nie zwracają uwagi na sprawy publiczne. Okazuje się, że społeczeństwo obywatelskie ma się w Polsce całkiem dobrze; Polacy nie mają ochoty stanowić biernej publiczności dla politycznych celebrytów brylujących w mediach – chcą mieć realny wpływ na władzę i mieć poczucie, iż żadne decyzje ich dotyczące nie będą podejmowane bez ich udziału, tj. bez debaty publicznej.

⁴² M. Majorek, *Pomiędzy społeczeństwem obywatelskim...*, *op. cit.*, s. 55.

⁴³ M. du Vall, *Electronic...*, *op. cit.*, s. 133.

⁴⁴ J. Wojniak, *Uczestnictwo polityczne...*, *op. cit.*, s. 90.

Bibliografia

- Arendt H., *O przemocy. Nieposuszeństwo obywatelskie*, Warszawa 1999.
- Electronic Civil Disobedience and Other Unpopular Ideas*, Critical Art Ensemble, Nowy Jork 1996.
- Knabe J., *Obywatelskie nieposuszeństwo*, [w:] „Społeczeństwo obywatelskie”, Disputatio t. VI, 2008.
- Król M., *Więcej demokracji!*, Wprost 10.10.2011.
- Majorek M., *Pomiędzy społeczeństwem obywatelskim, a obywatelskim nieposuszeństwem. Kontestacja społeczna jako forma współczesnej postawy obywatelskiej*, [w:] *Samotność idei?*, Społeczeństwo obywatelskie we współczesnym świecie, (red.) B. Krauz-Mozer, T. Borowiec, Kraków 2007.
- Majorek M., Wojniak J., *Partia Piratów jako egzemplifikacja ewolucji ruchów społeczno-politycznych*, [w:] *Współczesna przestrzeń polityczna. Ewolucja czy rewolucja?*, (red.) M. du Vall, M. Majorek, A. Walecka-Rynduch, Kraków 2011.
- Paleczny T., *Nowe ruchy społeczne w warunkach globalizacji*, [w:] *Współczesna przestrzeń polityczna. Ewolucja czy rewolucja?*, (red.) M. du Vall, M. Majorek, A. Walecka-Rynduch, Kraków 2011.
- Pankowski R., *O obywatelskim nieposuszeństwie i demokracji bezpośredniej. Uwagi teoretyczne*, [w:] *Między lobbingiem a akcją bezpośrednią*: <http://zb.eco.pl/bzb/21/uwagi.htm>
- Pietrzyk-Reeves D., *O wzajemnej złożonej relacji pomiędzy porządkiem obywatelskim a demokratycznym*, [w:] *Samotność idei? Społeczeństwo obywatelskie we współczesnym świecie*, (red.) B. Krauz-Mozer, T. Borowiec, Kraków 2007.
- Prostak R., *Rzecz o sprawiedliwości. Komunitarystyczna krytyka współczesnego liberalizmu amerykańskiego*, Kraków 2004.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994.
- Rudzka M., *Hackivism: Internet jako narzędzie protestu*, za: www.obieg.pl/teksty/5760
- Russell B., *Władza. Nowa analiza społeczna*, Warszawa 2001.
- Tarkowski A., *Blokowanie bitów*, za: www.pomagamy.pl/numery/9/blokowanie_bitow.htm
- Tinder G., *Myślenie polityczne*, Warszawa 2003.
- du Vall M., *Electronic Civil Disobedience (ECD) jako jedna ze współczesnych form obywatelskiego nieposuszeństwa*, [w:] „Państwo i Społeczeństwo”, (red.) S. Kilian, nr 1/2010.
- Warchał A., *Polska demokracja a zmiany systemowe po 1989 roku. Zarys ontologiczny*, [w:] *Transformacja polska – oczekiwania i rzeczywistość*, cz. II, (red.) J. Dzwonczyk, J. Kornaś, Kraków 2011.
- Wojniak J., *Uczestnictwo polityczne w obliczu nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych*, [w:] „Stare” i „nowe” media w kontekście kampanii politycznych i sprawowania władzy, (red.) M. du Vall, A. Walecka-Rynduch, Kraków 2010.
- www.decdujmyrazem.pl/partycypacja/co_to_jest_partycypacja__.html
- www.scribd.com/doc/34838431/Thoreau-Obywatelskie-niepos%C5%82usze%C5%84stwo
- www.decdujmyrazem.pl/partycypacja/co_to_jest_partycypacja__.html

www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K_008_09.PDF

www.ws-webstyle.com/pl/netopedia/spoleczenstwo_informacyjne/haktywizm

www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/prawo/hasla/332774,haker.html

www.cert.gov.pl/portal/cer/27/15/O_nas.html

http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/451930,hakerzy_beda_scigani_z_urzedu.html

www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/543645,wielki_atak_hakerow_na_portale_samorzadowe_kilkaset_stron_nie_dziala.html

SUMMARY

Civil disobedience in the XXI century

The activity in the public sphere consisting of actions initiated by citizens, taken in order to influence the decisions made by the representatives of public authorities or their followers (future voters). It should be recognized that the primary purpose of public participation in a democratic country is the ability to control the policy and its main actors. Civil engagement in social and political life is a kind of barrier for the degeneration of modern systems of governance that do not seek social approval or understanding. Public participation can manifest itself in many ways. The article considered a phenomenon that is mainly aimed at opposing the policies pursued by the authorities, the expression of dissatisfaction, named civil disobedience. In particular it's contemporary, difficult to specify form that is hacktivism and socio-political activity taking place in cybersphere. Citizens today, despite many pessimistic forecasts, belief that together they can do something/make changes. The civil disobedience, in that case, we can consider as a way of liberation and an effort to return to forms of grassroots, direct democracy.



Emilia Kijanka, Katarzyna Lipska
Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawaim. prof. E. Lipińskiego
w Kielcach

Rzeczpospolita Polska – państwo bez społeczeństwa?

Zbiorowe podmioty działań przybierały w przekroju historycznym i kulturowym różne formy organizacyjne i tworzyły różne zasady współdziałania, ale ich cel konstytutywny był zazwyczaj taki sam – powiększanie zbiorowych korzyści oraz zmniejszanie zbiorowych strat poprzez osłabianie partykularnych interesów poszczególnych członków wspólnoty. W języku dylematów społecznych przyjęło to postać ograniczenia rywalizacji wewnątrzgrupowej na rzecz kooperacji.

Po II wojnie światowej, głęboko dotknięte kryzysem wiary w istotę i sens społeczeństwa i istoty ludzkiej, społeczeństwa Europy Zachodniej zaczęły wnosić postulaty, treść których jednoznacznie odwoływała się do wspólnoty wszystkich ludzi związanych więzią braterstwa. Klęska faszyzmu w 1945 roku stała się bodźcem do poszukiwania takiej wizji demokracji, która pozwoliłaby uniknąć niebezpieczeństw ukrytych w niczym nie ograniczonym rządzie mas lub władzy dyktatorów działających w imię mas. Świadomość solidaryzmu społecznego zmaterializowała się w postaci odrodzonego społeczeństwa obywatelskiego, które porządkuje zakres wartości, z jakimi utożsamia się nowoczesna Europa polityczna, społeczna, gospodarcza i kulturowa. To, w przełożeniu na język praktyki społecznej, oznacza znaczny wzrost poczucia odpowiedzialności jednostki za losy własnego narodu, społeczeństwa i państwa.

Jak pokazuje historia na przełomie wieków występowały złożone mechanizmy tworzenia społeczeństwa obywatelskiego i choć odbiegały znacząco od aktualnych standardów, warto zwrócić na nie uwagę, ponieważ świadczą dobitnie o tym, że już od dawna ludzie próbowali się jednoczyć, aby koncentrować swą aktywność na korzystnych dla danej grupy społecznej przedsięwzięciach. Współcześnie rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest stymulowany przez dwie siły – zewnętrzną, na którą składa się intensywność przemian politycznych i rynkowych, oraz wewnętrzną, którą jest etyczna postawa jednostek chcących wnieść swój wkład w dobro współzycia społecznego. W dobie dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości politycznej, przemian społecznych i gospodarczych, a zwłaszcza oblicza kulturowo-cywilizacyjnego Europy na progu trzeciego tysiąclecia warto postawić pytanie, jaką rolę dziś ogrywa społeczeństwo obywatelskie w tworzeniu i stabilizacji demokratycznego ustroju państwowego i czy Polska jest państwem,

które posiada społeczeństwo obywatelskie, czy w tej sferze mamy raczej do czynienia z „próżnią socjologiczną”.

Istota społeczeństwa obywatelskiego

Rozważania nad istotą społeczeństwa obywatelskiego prowadzą do takich sformułowań definicyjnych, w których jest przestrzeń dla pewnej podmiotowości obywateli, ich wspólnot oraz innych rozmaitych społeczności, odpowiedzialnych władz publicznych, w całości opartych na uniwersalnych zasadach i wartościach. Społeczeństwo obywatelskie to przykład samorealizacji, sfera działania jednostek lokująca się pomiędzy obszarem ściśle związanym z prywatnością a obszarem politycznym. Efektywność procesu kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego jest wypadkową trzech rodzajów czynników, którymi są¹:

1. Uwarunkowania prawnoustrojowe – określające w jakim stopniu, przy użyciu legalnych form, samoorganizujące się społeczeństwo będzie mogło wyrażać swoje opinie.
2. Uwarunkowania społeczne i kulturowe – potwierdzające ogromny wpływ tradycji demokratycznych na kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego (ich brak jest powodem istniejącego ciągle podziału między społeczeństwem a sprawującymi władzę).
3. Uwarunkowania psychologiczne – postawy członków społeczeństwa, obejmujące m.in.: powszechną gotowość do aktywnego uczestniczenia w życiu publicznym, postawę współodpowiedzialności za skutki podejmowanych decyzji i działań, umiejętność zawierania kompromisów, akceptowanie odmienności innych, tolerancję, zaufanie do otoczenia).

Istnienie wielu definicji społeczeństwa obywatelskiego nie zmienia faktu, że większość podkreśla, iż stanowi ono część przestrzeni społecznej, która jest autonomiczna wobec państwa i złożona z dobrowolnie współdziałających, zrzeszonych jednostek². Helmut Anheier pod pojęciem społeczeństwa obywatelskiego rozumie sferę instytucji, organizacji, sieci i osób oraz ich nastawienia wobec wartości, znajdującą się pomiędzy rodziną z jednej strony a państwem i rynkiem z drugiej strony i powiązaną szeregiem zasad, w ramach której ludzie dobrowolnie działają w duchu dobra ogólnego³. Zgodnie z opisem berlińskiego politologa Herfrieda Munklera w przypadku społeczeństwa obywatelskiego chodzi „o organ kompensujący efekty dyna-

¹ Zob. szerzej m.in.: *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, red. J. Hausner, Kraków 1999.

² A. Antoszewski, *Społeczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji*, [w:] A. Czajkowski, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. 3, Wrocław 2000, s. 9.

³ H. Anheier, *Civil Society. Measurement and Policy Dialogues*, Londyn 2004, s. 22.

miki rozwoju rynku i państwa”, który uzupełnia zasadę legalizmu i władzy politycznej w sferze państwa i maksymalizację korzyści w sferze gospodarki dzięki dobremu pod względem obyczajów i zorientowanemu na dobro ogółu życia obywateli, który nie może być „stworzony przez państwo dzięki zastosowaniu środków przymusu ani być zrealizowany przez gospodarkę kierującą się zasadami konkurencji⁴.”

Socjologowie i ekonomiści wyróżniają kilka kryteriów społeczeństwa obywatelskiego, określanych zbiorczo mianem kapitału społecznego. Według Roberta Putnama kapitał społeczny jest zjawiskiem kulturowym i obejmuje obywatelskie nastawienie członków społeczeństwa, normy społeczne wspierające działania wspólne oraz zaufanie interpersonalne i zaufanie obywateli do instytucji publicznych⁵. Francis Fukuyama z kolei definiuje kapitał społeczny podobnie – jako „zestaw nieformalnych wartości i norm etycznych wspólnych dla członków określonej grupy i umożliwiających im skuteczne współdziałanie”. Podstawą współdziałania na rzecz dobra publicznego jest wzajemne zaufanie członków grupy⁶.

Bez względu na rodzaj definicji, wyróżnić można sześć warunków niezbędnych do realizacji społeczeństwa obywatelskiego. Do warunków tych zaliczamy:

1. fakt, iż władza pochodzi od narodu, który sprawuje rządy pośrednio lub bezpośrednio,
2. każdy rodzaj władzy ma zakres kompetencji określony przez prawo i musi w ramach tego prawa podejmować działania,
3. konstytucja ma większą moc prawną w stosunku do innych ustaw,
4. normy międzynarodowe mają większą moc niż prawo krajowe,
5. prawo jest jasne dla obywateli i uwzględnia ich interesy,
6. istnieje system ochrony praw człowieka i wolności obywatelskich⁷.

To warunki, których spełnienie umożliwia zaistnienie społeczeństwa obywatelskiego, które z kolei stanowi ważny element w funkcjonowaniu państwa demokratycznego. Według Münklera państwo, rynek i społeczeństwo obywatelskie są w ten sposób na siebie wzajemnie skazane, natomiast społeczeństwo obywatelskie „nie jest tylko ozdobnikiem dla porządku społeczno-politycznego, w który można się przystroić i z którego można w razie konieczności zrezygnować, lecz jest koniecznym elementem komplementarnym, bez którego zostanie zaburzona równowaga ładu polityczno-

⁴ H. Munkler, *Was bewegt die Zivilgesellschaft, und wohin führt das?*, Wykład dla Fundacji VW-Stiftung, Hannover 21 marca 2006, 9, s. 5.

⁵ R.D. Putnam, *Better together. Restoring the American community*, New York 2003.

⁶ F. Fukuyama, *Kapitał społeczny*, [w:] L. E. Harrison, S. P. Huntington (red.), *Kultura ma znaczenie*, Poznań 2000, s. 169-187.

⁷ *Spółczesność obywatelska*, red. M. Witkowska, A. Wierzbicki, Warszawa 2005., s. 11.

społecznego⁸.” Społeczeństwo obywatelskie tworzy ducha obywatelskiego i implikuje identyfikację z ogółem, a dopiero dzięki temu orientacja na dobro ogółu zyskuje moc obowiązującą. Uwzględnienie czynników społecznych i politycznych warunkujących dynamikę rozwoju demokracji pozwala na konstatację, iż trwałość mają zapewnioną tylko te demokracje, które są stale dopełniane przez ich społeczeństwa obywatelskie. Te, które nie są oparte na solidnej podbudowie społeczeństwa obywatelskiego zawierają w sobie „niebezpieczny deficyt”, który doprowadzić może do ich niepowodzenia.

Relacja społeczeństwo obywatelskie – państwo to inaczej odniesienie idei i działalności jednostek tworzących to społeczeństwo do instytucji państwowych. Państwo wobec społeczeństwa obywatelskiego może być albo aparatem przymusu – wówczas za przejaw społeczeństwa obywatelskiego, przy braku demokratycznych reguł, uznamy działanie opozycji, albo dostarczycielem usług. Państwo i społeczeństwo obywatelskie powinny współdziałać na zasadzie partnerstwa, w którym obydwaj partnerzy wzajemnie się wspomagają, ale i nawzajem kontrolują swoje poczynania. Można przyjąć, iż na społeczeństwo obywatelskie składa się pięć elementów, które nawiązują do warunków, bez których społeczeństwo takie nie może zaistnieć: ograniczona i odpowiedzialna przed suwerenem, czyli społeczeństwem, władza państwowa; rządy prawa; sfera publiczna (arena społeczna nastawiona na racjonalną debatę publiczną z udziałem wszystkich zainteresowanych obywateli); system rynkowy wolny od korupcji oraz dobrowolne stowarzyszenia⁹. J. Szacki twierdzi, iż społeczeństwo obywatelskie nie jest tworem, który ma być przeciwstawiony państwu, a wręcz przeciwnie, w warunkach demokratycznego państwa, jest ono niezbędnym warunkiem osiągnięcia konsolidacji demokracji¹⁰. Według E. Wnuka-Lipińskiego, społeczeństwo obywatelskie to jakby pośrednik między państwem a społeczeństwem¹¹. Podstawą społeczeństwa obywatelskiego są jego obywatele, świadomi swych praw i obowiązków, zaangażowani w działania na rzecz państwa, zdolni do odpowiedzialności za los swój i los wspólnoty na wszystkich poziomach życia społecznego.

⁸ H. Munkler, *op. cit.*, s. 8.

⁹ V. M. Perez-Diaz, *Powrót społeczeństwa obywatelskiego w Hiszpanii*, Kraków 1996, s. 5.

¹⁰ A. Antoszewski, *op. cit.*, s. 11-12.

¹¹ E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Warszawa 1996, s. 98-100.

„Polskie drogi” czyli krótka lekcja o „niedojrzałej” demokracji i „nieporadnym” społeczeństwie obywatelskim

Kategorią niezaprzeczalnie zajmującą czołowe miejsce w myśli społecznej jest demokracja. Jest ona najpowszechniejszym obecnie ustrojem politycznym, cywilizacyjnym wyznacznikiem rozwoju państwa. Demokracja to jednak nie tylko władza ludu – sprawowana w oparciu o procedury, ale także władza sprawowana przez lud – demokracja rozumiana partycypacyjnie. Istota współczesnej demokracji opiera się na budowaniu poziomych więzi między obywatelem a państwem oraz między obywatelem a społeczeństwem. W systemie demokratycznym, czy to na poziomie jednostki, grupy społecznej, społeczności lokalnej czy społeczeństwa globalnego, stosownie do charakteru zjawisk i procesów społecznych, szczególnego znaczenia nabierają fundamentalne zasady i wartości, mające wpływ na postawy i zachowania społeczne, na funkcjonowanie instytucji publicznych, na działania podmiotów gospodarczych oraz na przejawy różnorodnych form obywatelskiej aktywności. Bez nich demokracja zamienia się w zbiór czysto formalnych procedur, a aparat państwowy staje się wyalienowany, a przez to bezsilny. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim: wolność, odpowiedzialność, suwerenność, partnerstwo, pomocniczość, partycypację, solidarność, równość i sprawiedliwość społeczną.

Rozważając współczesny stan demokracji w Polsce, zasadne wydaje się nie pomijanie jej przeszłego kształtu. W *ancien régime*, w sytuacji ograniczonej podmiotowości, mającej związek z niskim poziomem artykulacji politycznej, system polityczny będąc schyłkową fazą biurokratycznej wersji socjalizmu, narzucał „lojalność” i eliminował żywiołowość zachowań społecznych. Społeczeństwo obywatelskie lat siedemdziesiątych było odbiciem sytuacji, w jakiej przyszło mu funkcjonować. Powstało nie dla państwa, a przeciw państwu – równoważąc największe dolegliwości systemu komunistycznego. Stan wojenny położył kres instytucjonalnemu rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego.

Obecnie istnieje dość rozpowszechnione przekonanie o kryzysie polskiej demokracji¹². Z jednej strony nie ma ku temu powodu, ponieważ konstrukcja polskiej demokracji jest dość stabilna i nikt nie kwestionuje ani instytucji, ani procesów demokratycznych, ale z drugiej strony wątpliwa pozostaje odpowiedź na pytanie, czy istnieje elementarny kapitał zaufania społecznego, na którym można budować większe i trwałe wspólnoty polityczne. Skażone reanimacją historycznych podziałów politycznych, będących instrumentem walki z ideologiczno-politycznym wrogiem, który – mitologizowany – urasta do rozmiarów najdramatyczniejszego wyzwania, spo-

¹² Por. M. Beylin, *Kryzys demokracji?*, [w:] „Gazeta Wyborcza”: http://wyborcza.pl/1,97783,6144523,Kryzys_demokracji_.html.

łeczeństwo polskie ulega zbiorowej histerii, której skutkiem jest przekonanie o bezradności i dystansie wobec demokratycznych mechanizmów osiągnięcia consensusu. Jak wskazuje K. Janowski współcześnie warunki, stosunek oraz udział Polaków w demokracji określa stan wiedzy na temat systemu politycznego, emocjonalny stosunek do niego, niezdolność wskazania obiektów reprezentacji politycznej (obiekty „inicjujące”), brak przekonania co do roli jednostki („szeregowego obywatela”), a także słabo zakorzeniony etos „obywatelskości”, podważanie standardów demokratycznej kultury politycznej, wreszcie nieposzanowanie „godnych” obyczajów (w tym parlamentarnego)¹³.

Cechą społeczeństwa obywatelskiego zaznaczającą jego autonomiczność wobec struktur państwa jest prawo artykułowania własnych interesów i potrzeb, dlatego też społeczeństwo obywatelskie skutecznie może hamować, równoważyć zainteresowania i działania państwa zmierzające ku „despotyzmowi”, Polacy, przez wiele lat pozbawieni byli takich możliwości. Przemiany jakie zaszły w Europie Środkowej i Wschodniej, dały możliwość rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na taką skalę, jaka już wcześniej miała miejsce poza „żelazną kurtyną”. Przemiany wówczas zapoczątkowane trwają do dziś, służąc umocnieniu instytucji państwa demokratycznego. Jednym z trzech podstawowych celów transformacji w Polsce w ogóle, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej po roku 1989, było oprócz wprowadzenia systemu wolności, demokracji i państwa prawa oraz gospodarki rynkowej stworzenie funkcjonującego społeczeństwa obywatelskiego. Odnośnie obu pierwszych celów tj. demokracji i gospodarki rynkowej można w Polsce, pomimo istnienia pewnych specyficznych problemów, skonstatować pomyślny rozwój. W przeciwieństwie do sukcesów w implementacji demokracji i gospodarki rynkowej większe trudności zdają się pojawiać w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Polscy socjologowie i komentatorzy zgodni są zasadniczo, że w ich kraju społeczeństwo obywatelskie udało się urzeczywistnić w mało zadawalającym stopniu.

Socjolog Edmund Wnuk-Lipiński wskazuje jednak na interesujący fenomen. Właśnie w Polsce społeczeństwo obywatelskie jako „etyczne społeczeństwo obywatelskie okazało się być (...) niezwykle skutecznym narzędziem emancypacji społecznej wobec reżimu komunistycznego” i dlatego też należy je silniej niż do tej pory uwzględniać w analizach stosunków międzynarodowych jako społeczeństwo, „w którym dominującym motywem działalności ludzi angażujących się w sprawy publiczne są normy etyczne, nie zaś interesy jednostkowe czy grupowe”¹⁴.

¹³ Por. K. B. Janowski, *Obyczaj parlamentarny oraz Parlament*, hasła w: *Encyklopedia Polityki*, t. 2, Kraków 2000.

¹⁴ E. Wnuk-Lipiński, *Meandry formowania się społeczeństwa obywatelskiego w Europie Środkowej i Wschodniej*, zeszyt 1/2008 seria wyd. Chrześcijaństwo-Świat-Polityka, wyd.

Demokracja jawi się jako proces strukturalno-funkcjonalny. Składają się nań nie tylko instytucje, procedury, prawnie chronione mechanizmy, ale także potrzeby, oczekiwania i demokratyczna „wrażliwość”, wreszcie elementy demokratycznej kultury politycznej „zagnieżdżone” w części społeczeństwa. P. Gliński wysuwa tezę, że: „struktury społeczeństwa obywatelskiego w Polsce są jeszcze stosunkowo słabe i nie stanowią odpowiedniego ekwiwalentu dla świata biznesu i polityki. Jest to jedna z zasadniczych przyczyn słabości polskiej demokracji i różnych problemów, z którymi nie potrafi sobie poradzić polskie społeczeństwo. Nadmierne rozwarstwienie społeczne, ubóstwo i patologie społeczne i instytucjonalne, początki anomii, komercjalizacji i medializacji kultury i w końcu kryzys życia politycznego – wszystkie te nowoczesne plagi niedojrzałych demokracji nie są również obce polskiemu państwu i społeczeństwu i mają swą przyczynę w niedorozwoju partycypacji społecznej¹⁵.” Zdaniem autora podstawowe przyczyny takiego stanu rzeczy to¹⁶:

- zła sytuacja finansowa – udział środków publicznych na wspieranie społeczeństwa obywatelskiego jest dwu- a nawet trzykrotnie niższy niż w krajach zachodnioeuropejskich. Polski sektor organizacji pozarządowych jest pod względem ekonomicznym według ostrożnych szacunków przynajmniej pięciokrotnie słabszy niż przeciętnie w krajach zachodnich,
- negatywne nastawienie większej części polskich elit stanowi podstawową przeszkodę dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Polskie elity angażowały się w niewielkim stopniu w proces powstawania organizacji pozarządowych. „Można powiedzieć, że tak jak wiele instytucji polskiej demokracji było projektowane i tworzone odgórnie, to polskie społeczeństwo obywatelskie musiało być tworzone oddolnie przy pomocy zagranicznej przez pewną niewielką część polskiego narodu, często wbrew elitom. Dlatego też ma ono ograniczony wymiar. Skutkiem nieufności wobec „oddolnego” pluralizmu społecznego mają być długo utrzymujące się zaległości polskiego prawodawstwa w aspekcie regulacji partycypacji, które do tej pory nie zostały nadrobione,
- niedojrzałość form demokratycznej partycypacji,
- specyficzne zwaśnione grupy interesów,
- stan świadomości publicznej,
- wewnętrzne słabości samego sektora organizacji pozarządowych,
- niezdolność stworzenia odpowiedniej bazy członkowskiej,

Institut Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, nr 1 (2) 2007, s. 9 i 21.

¹⁵ P. Gliński, *Die Zivilgesellschaft in Polen, Polen-Analysen* nr 25, z 15.1.2008, wyd. m.in. Deutsches Polen Institut Darmstadt, s. 2 i n.

¹⁶ *Op. cit.*, s. 5-8.

- trudności w stworzeniu wspólnej reprezentacji interesów,
- stosunkowo niska kultura organizacyjna,
- fenomen oligarchizacji elit sektora organizacji pozarządowych,
- skłonność do relacji klientelistycznych,
- komercjalizacja i urzędowanie oraz
- łamanie standardów etycznych.

Polska socjolog Maria Jarosz, badając istniejące w Polsce przeszkody na drodze do transformacji, dochodzi do wniosku: „Społeczeństwo obywatelskie jeszcze kuleje. W przeciwieństwie do starych demokracji dominuje walka (na ogół o małe racje), a nie szukanie cech wspólnych, dialogu. (...) Najwyższa pora na wyciągnięcie wniosków z tej prostej prawdy, że należy i warto traktować społeczeństwo z szacunkiem, podmiotowo, a nie tylko jako potencjalny, dający sobą manewrować elektorat¹⁷.”

Społeczeństwo obywatelskie obejmuje w Polsce dwa obszary:

1. Obywatelską aktywność grupową – przejawiającą się w działalności różnorodnych wspólnot, przede wszystkim w działalności organizacji pozarządowych o charakterze obywatelskim, wspólnot lokalnych i samorządowych, a także nieformalnych grup i ruchów społecznych (wspólnot sąsiedzkich, subkulturowych itp.) oraz
2. Indywidualną aktywność obywatelską obejmującą postawy i świadomość obywatelską Polaków.

Aby umożliwić obywatelom aktywne uczestniczenie w życiu publicznym, trzeba stworzyć im odpowiednie warunki i wyposażyć ich w konkretne zasoby i umiejętności, które takie uczestnictwo umożliwiają. Organizacje pozarządowe, ich działalność i aktywność w różnych sferach życia społecznego niewątpliwie stanowią podstawę funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Ich rolę powinno być przede wszystkim: zaspokajanie potrzeb społecznych i indywidualnych, kształtowanie czynnej postawy obywatelskiej, tworzenie III sektora, w którym realizowane są zadania, którym mało uwagi poświęca sektor publiczny, tworzenie mechanizmów współdziałania społeczeństwa i państwa w rozwiązywaniu różnego typu problemów dotyczących wielu grup społecznych¹⁸.

Kapitał społeczny, który w rozumieniu Roberta Putnama odnosi się do sieci społecznych i związanych z nimi norm – osiąga w Polsce mniej niż 20 procent. Jest to jeden z najniższych wskaźników w Europie. Polska ma również jeden z najniższych poziomów partycypacji społeczeństwa obywa-

¹⁷ M. Jarosz, *Władza, przywileje, korupcja*, Warszawa 2004, s. 253-254.

¹⁸ W. Toczyski, *Rola organizacji pozarządowych w odrodzeniu społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, red. M. Załuska, J. Bocoń, Warszawa 1984, s. 14-15.

telskiego. Takie stosunkowo rzadkie zaangażowanie w tej dziedzinie jest skutkiem kulturowej deprecjacji społeczeństwa za czasów komunizmu.

W Polsce zarejestrowanych jest 36 500 stowarzyszeń i ponad 5 000 fundacji; przy rozszerzonej definicji trzeciego sektora jest 96 000 zarejestrowanych organizacji pozarządowych; 58 proc. z nich prowadzi aktywną działalność, 10 proc. nie prowadzi żadnych działań¹⁹. Przypomnieć należy, iż w Polsce około 20% osób deklaruje przynależność do różnego rodzaju organizacji. Z deklaracji organizacji wynika, że 30% wszystkich członków stowarzyszeń w Polsce jest całkowicie bierna – nie płaci składek, nie pojawia się na walnych zebraniach i nie utrzymuje kontaktu z organizacją, do której formalnie należy. W pracy tylko w 45% organizacji zaangażowani są wolontariusze (nie będący jednocześnie członkami organizacji). W połowie tych organizacji liczba wolontariuszy w ostatnim roku nie przekroczyła 10 osób. Niski jest poziom udziału Polaków w wyborach – i nie dotyczy to tylko udziału w wyborach i referendach ogólnopolskich, ale jeszcze bardziej wyborów lokalnych.

Niepokojąco niski jest poziom zaufania do instytucji publicznych. Także poziom zaufania do prawa mierzony odsetkiem osób, które w wysokim stopniu mają zaufanie do prawa, wynosi ok. 6% i jest obecnie najniższy w Europie. Wiele wskazuje na to, że w Polsce mamy do czynienia z obywatelską apatią, a deficyt demokratyczny jest naprawdę głęboki. Ludzie często koncentrują się przede wszystkim na swoich własnych sprawach, a sprawy publiczne obchodzą ich coraz mniej. Z przeprowadzonego w 2010 roku badania sondażowego przeprowadzonego na reprezentatywnej próbie Polaków wynika, że mimo iż od dwóch lat zwiększa się liczba wolontariuszy w Polsce, na tle europejskim Polacy słabo angażują się w działania społeczne, tylko nieco ponad połowa Polaków przekazuje pieniądze lub dary rzeczowe na rzecz organizacji, co trzeci podatnik przekazał w 2010 roku 1% na rzecz OPP, a z urzędami publicznymi w 2009 roku współpracowało łącznie z ok. 12 tys. wolontariuszy²⁰.

Tabela 1. Mocne i słabe strony społeczeństwa obywatelskiego

Mocne strony społeczeństwa obywatelskiego	Słabe strony społeczeństwa obywatelskiego
1. Sfera wartości reprezentowanych w trzecim sektorze – Eksperti Rady ISO wysoko ocenili działania sektora służące przeciwstawianiu się przemocy	1. Małe zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne – słaba polityczna aktywność niepartyjna, spadająca liczba członków organizacji, znaczący spadek

¹⁹ Źródło: *World Values Survey*, zespół R. Ingleharta 1989-1993, *O stylach życia Polaków*, CBOS 1997.

²⁰ J. Przewłocka, *Zaangażowanie społeczne Polaków w roku 2010: wolontariat, filantropia, 1%. Raport z badań*, Warszawa 2011.

Mocne strony społeczeństwa obywatelskiego	Słabe strony społeczeństwa obywatelskiego
<p>i przeciwdziałaniu ubóstwu, jak również promocji tolerancji, równości płci, praw człowieka.</p> <p>2. Organizacje starają się wpływać na rzeczywistość społeczną – trafnie rozpoznają społeczne potrzeby i odpowiadają na nie, szczególnie w obszarze pomocy najuboższym i społecznie wykluczonym oraz przeciwdziałania przemocy. Dostarczają rozwiązań alternatywnych w stosunku do tego, co proponuje państwo, podejmują też dużo działań związanych z aktywizacją obywateli i budową kapitału społecznego oraz w zakresie kontroli finansów instytucji publicznych, jednak zasięg i skuteczność tych działań jest ograniczona.</p> <p>3. Organizacje mają dobre zasoby sprzętowe i technologiczne. Zdecydowanie mocną stroną polskiego trzeciego sektora jest jego infrastruktura, organizacje pomocowe są aktywne i skutecznie wspierają inicjatywy i organizacje obywatelskie.</p> <p>4. Przestrzeń instytucjonalno-prawna i polityczna w Polsce jest korzystna dla organizacji. Chodzi tu jednak głównie o prawa obywatelskie i swobody działania, które są gwarantowane konstytucyjnie oraz o ogólnie dobrą społeczno-ekonomiczną sytuację w kraju i względną niezależność mediów. Organizacjom sprzyjają również przepisy podatkowe – system podatkowy zawiera pewne preferencje dla organizacji i tylko wąska grupa organizacji jest z niego wyłączona.</p>	<p>liczby wolontariuszy, ich malejące zaangażowanie mierzone liczbą przepracowanych godzin</p> <p>2. Niski poziom społecznego kapitału zaufania – Polacy są najbardziej nieufni w stosunku do siebie, tylko 23% uważa, że większości ludzi można ufać, a brak zaufania znajduje niejako swoje odzwierciedlenie w wysokim poziomie korupcji, o której badacze mówią, że jest pewnego rodzaju substytutem zaufania, z konieczności pojawia się tam gdzie go brakuje.</p> <p>3. Zatrważająco niski poziom uczciwości obywatelskiej – coraz więcej Polaków akceptuje nieuprawnione wykorzystywanie dobra wspólnego</p> <p>4. Poziom identyfikacji obywatela z państwem jest w Polsce bardzo niski – brak przejrzystości życia publicznego nie tylko ułatwia zachowania korupcyjne, ale przez ograniczenie dostępu do rzetelnej wiedzy, zniechęca do podejmowania jakiegokolwiek aktywności. Prawnie zagwarantowany dostęp do informacji publicznej praktycznie nie jest w Polsce realizowany: wciąż obowiązuje „kultura tajności”, a obywatele i urzędnicy nie rozumieją obowiązującego prawa.</p> <p>3. Funkcjonowanie instytucji dialogu społecznego – często mają one charakter fasadowy lub podejmują działania pozorne. Państwo prowadzi dialog jedynie z wybranymi wąskimi grupami organizacji, dialog ten nie ma trwałego charakteru, co przekłada się na niewielki wpływ, jaki, mimo podejmowanych działań, organizacje mają na kształt budżetu i szerzej na politykę społeczną państwa.</p> <p>4. Słabości funkcjonowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego – tak jak Polacy rzadko angażują się w przedsięwzięcia obywatelskie, tak organizacje</p>

Mocne strony społeczeństwa obywatelskiego	Słabe strony społeczeństwa obywatelskiego
	zbyt rzadko ze sobą współpracują na rzecz dobra wspólnego, nieliczne są przykłady międzysektorowych koalicji, ogólnie słaba jest komunikacja między podmiotami społeczeństwa obywatelskiego – tylko 17% organizacji utrzymuje częste i regularne kontakty z innymi organizacjami.

Źródło: Raport „Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego 2007”, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.

Kościół katolicki antidotum na „próżnię socjologiczną” w Polsce?

Świadomi i aktywni obywatele stanowią potencjał tworzący aktywne wspólnoty, urzeczywistniając podstawowe zasady i wartości demokratycznego ładu społecznego, opartego na więziach społecznych. Państwa o obywatelskiej orientacji, w których uniwersalne i nadrzędne wartości wyznawane są przez wszystkich obywateli, stanowić powinny kryterium dla społecznych marzeń o godnym życiu i sposobach jego urzeczywistniania.

Demokracje zachodnie wypracowały zasadę niezależności społeczeństwa obywatelskiego od struktur państwa: podmiotowość społeczeństwa obywatelskiego nie zależy bowiem od podmiotowości państwa, może ono zorganizować się bez względu na to, kto pozostaje u steru rządów, to interes społeczeństwa będzie zawsze najważniejszy. Istota współczesnej demokracji opiera się na budowaniu poziomych więzi między obywatelem a państwem, między obywatelem a społeczeństwem. Państwo i społeczeństwo obywatelskie powinny współdziałać na zasadzie partnerstwa, w którym obydwaj partnerzy wzajemnie się wspomagają, ale i kontrolują swoje poczynania. Problem pojawia się wówczas, gdy jeden z partnerów „niedomaga”. Dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zarówno w kontekście aktywnych obywateli i wspólnot, jak i silnych organizacji pozarządowych, niezwykle ważną rolę powinny odegrać struktury państwowe, struktury administracji publicznej. W koncepcji dobrego rządzenia nie powinny występować sprzeczności między państwem a społeczeństwem obywatelskim. Skuteczność działań tych struktur może wzajemnie się warunkować, jeżeli nastąpią między nimi właściwe relacje oparte na zasadach: pomocniczości, przejrzystości, sprawności, odpowiedzialności, wiarygodności oraz społecznej partycypacji.

Jednak potrzeba społeczeństwa obywatelskiego dla zagwarantowania trwałości demokracji z jednej, a pluralizm życia publicznego z drugiej strony mogą doprowadzić do erozji normatywów etycznych społeczeństw obywatelskich. Wprawdzie jeszcze w czasach dyktatury wytworzyło się etyczne społeczeństwo obywatelskie stymulowane wizytą Papieża i powstaniem

Solidarności, a którego tożsamość kształtowała się pod silnym wpływem kościoła katolickiego, lecz po przełomie zaczęło korodować. Sama religia po roku 1989 nadal zachowała swoją atrakcyjność, a Kościół, który przez stulecia jednoczył polski naród, jest ciągle dobrze zinstytucjonalizowaną siłą społeczną. Z jego potencjału nie można rezygnować przy budowie struktur społeczeństwa obywatelskiego w nowoczesnej i pluralistycznej Polsce. Kościół katolicki jest ważącym, jeśli mieć na uwadze trwałe potencjały i zdolności mobilizacyjne, elementem polskiego życia politycznego, którego nie można pominąć, rozważając stan demokracji w Polsce. Wiele przemawia za tym, że kościół katolicki, jako „najbardziej zinstytucjonalizowana część polskiego społeczeństwa obywatelskiego”, przynajmniej po części niweluje wspomniane deficyty w sferze społeczeństwa obywatelskiego i wnosi tym samym istotny wkład w ograniczenia ryzyka niepowodzeń demokracji i społecznej deprawacji²¹. To, że kościół ze swoimi organizacjami, ruchami i inicjatywami może być jednak traktowany jako najbardziej powszechna i najbardziej skuteczna siła kształtująca społeczeństwo obywatelskie w Polsce, znajduje swoje potwierdzenie w danych religijno-socjologicznych. Wbrew oczekiwaniom nie doszło w Polsce do laicyzacji wskutek transformacji i modernizacji na wzór liberalnych krajów Zachodu, a religijność utrzymała się po przełomie roku 1989 na wysokim i względnie stabilnym poziomie²². Warszawski socjolog Tadeusz Szawiel przytacza pięć czynników wyjaśniających utrzymywanie się w Polsce silnej religijności, szczególnie wśród młodych ludzi:

- zakorzenienie religijności w polskiej kulturze,
- „względnie stabilne lokalne otoczenie”, które przetrwało rewolucję roku 1989,
- sprawność instytucji kościelnych,
- naukę religii w szkole,
- i polskiego papieża, który towarzyszył i ukształtował całe pokolenie (pokolenie JP II)²³.

Kościół w Polsce posiada tym samym wielki potencjał dla wywierania aktywnego i twórczego wpływu na procesy rozwoju społecznego. Ma tym samym najlepsze możliwości, aby również w warunkach demokracji i pluralistycznego społeczeństwa przywoływać w świadomości niezbędny zasób

²¹ Zob. D. Lenschen, *Kirche und Zivilgesellschaft in Polen*, w: *Katholische Kirche und Zivilgesellschaft in Osteuropa. Postkommunistische Transformationsprozesse in Polen, Tschechien, der Slowakei und Litauen*, red. Manfred Spieker, Paderborn 2003, s. 367-450.

²² Zob. A. Nossol, *Die Wirksamkeit von Ideologien*, wykład na Europäisches Forum Alpbach w dn. 29.8.2006, s. 5 i n.

²³ Zob. szerzej T. Szawiel, *Religiösität in Polen im europäischen Kontext. Analyse, Tabellen und Graphiken*, Polen-Analysen nr 22, 6.11.2007, wyd. m.in. Deutsches Polen Institut, s. 4.

wspólnych moralnych przekonań i wartości w nawiązaniu do chrześcijańskiego obrazu człowieka i motywować do zaangażowania społecznego i politycznego. Należy wykorzystać to dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ wpływ kościoła na życie publiczne w Polsce będzie w przewidywalnym czasie nadal silny, znacznie silniejszy niż wpływ kościoła w Niemczech²⁴. Socjolog z Nowego Yorku Jose Casanova przypuszcza, że na takim tle socjologicznym w Polsce może wystąpić coś, czego prawie nie spotykało się w Europie Zachodniej: „Połączenie religijności szerokich warstw społeczeństwa z modernizacją społeczną²⁵.”

Podsumowanie

Kiedy po 1989 roku okazało się, że nie do końca wiadomo co oznacza „dobro ogółu”, w społeczeństwie współistnieje wiele odmiennych, często sprzecznych potrzeb i celów, a zadaniem polityki jest dokonywanie wyborów i osiągnięcie kompromisów – nasze społeczeństwo obywatelskie nie znalazło w sobie mechanizmu ujawniania i uzgadniania interesów. Stąd nie będzie nadużyciem wysnuć tezy, że budowa społeczeństwa obywatelskiego w Polsce znajduje się w fazie *in statu nascendi*. Dzieje się tak między innymi dlatego, że obywatelski, wspólnotowy, instytucjonalny oraz aksjologiczny wymiar funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego wraz z dynamicznie zmieniającą się rzeczywistością, wymaga ciągłego poszukiwania nowych rozwiązań, a wykształcenie kultury obywatelskiej, opierającej się na demokratycznych wartościach, wymaga czasu. Kryzys uczestnictwa w demokracji, wydaje mi się ważniejszym faktem niż dekompozycja sceny politycznej, a słabości polskiego społeczeństwa obywatelskiego należy potraktować jak wyzwania, a nie jak historyczno-kulturowy klincz, z którego nie ma wyjścia. Nadal należy uczyć się obywatelskiego zaangażowania, uświadamiania własnej odpowiedzialności i samopomocy. Dziś stoimy w obliczu wyboru – możemy być przedmiotem wolnej gry interesów ekonomicznych, albo możemy spróbować stać się podmiotem, uczestnikiem życia społecznego, prawdziwym społeczeństwem obywatelskim, które żmudnym wysiłkiem korzystać będzie z możliwości prawnych i organizacyjnych, jakie zostały otwarte przed kilkoma laty, by budować instytucje niezależne.

Mając na uwadze, że „społeczeństwo obywatelskie jest pewnym typem *środowiska moralnego*, umożliwiającym wszechstronny rozwój człowieka jako *istoty społecznej*, zdolnej do nawiązywania i podtrzymywania, nawet wbrew przeciwnościom, *solidarnej więzi z innymi* i zdolnej do realizacji zespołu *idei demokratycznych* – opartych na godności, rozumie, wolności

²⁴ Tamże.

²⁵ Z. Nosowski, *Quellen der Zuversicht. Die katholische Kirche in Polen nach Johannes Paul II*, [w:] Herder Korrespondenz 9, 2005, s. 460-464.

i odpowiedzialności”²⁶, bezdyskusyjny wydaje się fakt, że podjęcie działań służących wzmocnieniu podmiotowości obywateli i ich wspólnot oraz stworzenie warunków dla rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego stanowić będzie fundament demokracji. Temu powinna służyć otwarta debata, uwzględniająca miejsce i rolę instytucji dialogu społecznego.

Bibliografia

- Anheier H., *Civil Society. Measurement and Policy Dialogues*, Londyn 2004.
- Antoszewski A., *Spółeczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji*, [w:] A. Czajkowski, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. 3, Wyd. Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2000.
- Beylin M., *Kryzys demokracji?*, [w:] „Gazeta Wyborcza”: http://wyborcza.pl/1,97783,6144523,Kryzys_demokracji_.html.
- Frączak P., Rogaczewska M., Wygnański K., *Głos w dyskusji na temat wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa, luty 2005.
- Fukuyama F., *Kapitał społeczny*, [w:] *Kultura ma znaczenie*, red. L. E. Harrison, S. P. Huntington, Poznań 2000.
- Gliński P., *Die Zivilgesellschaft in Polen, Polen-Analysen nr 25* z 15.01.2008, wyd. m.in. Deutsches Polen Institut Darmstadt.
- Janowski K. B., *Obyczaj parlamentarny oraz Parlament; hasła w: Encyklopedia Politologii*, T. 2, Kraków 2000.
- Jarosz M., *Władza, przywileje, korupcja*, Warszawa 2004.
- Katholische Kirche und Zivilgesellschaft in Osteuropa. Postkommunistische Transformationsprozesse in Polen, Tschechien, der Slowakei und Litauen*, red. M. Spieker, Paderborn 2003.
- Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, red. J. Hausner, Kraków 1999.
- Munkler H., *Was bewegt die Zivilgesellschaft, und wohin führt das?* Wykład dla fundacji VW-Stiftung, Hannover 21 marca 2006.
- Nosowski Z., *Quellen der Zuversicht. Die katholische Kirche in Polen nach Johannes Paul II*, [w:] *Herder Korrespondenz* 9, 2005.
- Nossol A., *Die Wirksamkeit von Ideologien*, wykład na Europäisches Forum Alpbach w dn. 29.8.2006.
- Perez-Diaz V. M., *Powrót społeczeństwa obywatelskiego w Hiszpanii*, Wyd. Znak, Kraków 1996.
- Przewłocka J., *Zaangażowanie społeczne Polaków w roku 2010: wolontariat, filantropia, 1%. Raport z badań*, Warszawa 2011.
- Putnam R. D., *Better together. Restoring the American community*, New York 2003.
- Raport „Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego 2007”*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.
- Szawiel T., *Religiösität in Polen im europäischen Kontext. Analyse, Tabellen und Graphiken*, *Polen-Analysen nr 22*, 6.11.2007, wyd. m.in. Deutsches Polen Institut.

²⁶Zob. szerzej w: P. Frączak, M. Rogaczewska, K. Wygnański, *Głos w dyskusji na temat wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa, luty 2005.

- Toczyski W., *Rola organizacji pozarządowych w odrodzeniu społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] M. Załuska, J. Boczoń (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1984.
- Witkowska M., Wierzbicki A. (red.), *Społeczeństwo obywatelskie*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005.
- Wnuk-Lipiński E., *Demokratyczna rekonstrukcja z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Wnuk-Lipiński E., *Meandry formowania się społeczeństwa obywatelskiego w Europie Środkowej i Wschodniej*, zeszyt 1/2008 seria wyd. Chrześcijaństwo-Świat-Polityka, Warszawa, nr 1(2) 2007.
- World Values Survey*, zespół R. Ingleharta 1989-1993, „*O stylach życia Polaków*”, CBOS 1997.

SUMMARY

Republic of Poland – state without society?

As history shows, at the turn of the century there was a complex of mechanisms of the creation of civil society, and although they differed significantly from the current standards, clearly indicate that for a long time people have tried to unite in order to concentrate their activity on advantageous for a particular social group endeavors. Excessive social stratification, poverty and social pathologies and institutional origins of anomie, commercialization and medialization of culture and finally a crisis of political life – all these modern plagues of immature democracies are also not alien Polish state and society and have their cause in the underdevelopment of social participation. There are many indications that the Catholic Church as "the most institutionalized part of the Polish civil society", at least in part eliminates these deficits in the sphere of civil society and still makes a significant contribution to reduce the risk of failure of democracy and social deprivation. Taking actions to increase the subjectivity of citizens and their communities and to create conditions for the development of civil society institutions will form the foundation of democracy.



Część II
POLSKA DEMOKRACJA
W UJĘCIU INSTYTUCJONALNYM

Iluzja państwa racjonalnego

Wprowadzenie

Zagadnienie racjonalnego urządzania państwa od zawsze zaprzętało umysły myślicieli. Niewielu spośród tych, którzy przynależą do intelektualnej arystokracji nauk społecznych pozostało wobec niego obojętnych. Nie jest jednak moim zamiarem rekonstrukcja tych rozległych pokładów wiedzy, skrupulatnie systematyzowanych przez pokolenia badaczy. Zamierzenie, które towarzyszy temu tekstowi jest nieporównywalnie skromniejsze. Jest nim opisanie problemu kolizyjności racjonalności i nieracjonalności towarzyszących przeobrażeniom współczesnego państwa, a przede wszystkim jego aparatu administracyjnego¹.

Inspiracją dla powstania tego tekstu było spostrzeżenie, iż reformy administracyjne podejmowane na przestrzeni ostatnich stu lat, pomimo tego, że ich przesłanki oraz sposoby ich wprowadzania są zasadniczo racjonalne, generują niezamierzone konsekwencje, wytwarzają problemy o nieznanym naturze oraz eskalują poczucie niepewności. To fenomen konwersji racjonalnych przesłanek na nieracjonalne efekty.

Spostrzeżenia przywoływane w tym tekście nie roszczą sobie prawa do miana zupełnie oryginalnych. Do tradycji rozważań nad niezamierzonymi konsekwencjami działań społecznych przynależą między innymi A. Smith (niewidzialna ręka rynku)², D. Hume (nieoczekiwane konsekwencje ludzkich zachowań)³, B. Mandeville (indywidualny egoizm przynoszący korzyści innym)⁴, A. Tocqueville (wybuch francuskiej rewolucji, kiedy sytuacja ulega poprawie)⁵, M. Weber (żelazna klatka biurokracji)⁶, R. Merton (samopełniające się przepowiednie)⁷, F. A. Hayek (ład spontaniczny i wiedza rozproszona⁸)⁹, K. Popper (niezamierzone konsekwencje inżynierii społecz-

¹ Mowa o demokratycznym państwie prawa w jego liberalnej postaci.

² Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954.

³ Hume D., *Traktat o naturze ludzkiej*, PWN, Warszawa 1963.

⁴ Mandeville B., *Bajka o pszczołach*, PWN 1957.

⁵ Tocqueville A., *Dawny ustrój i rewolucja*, ALETHEIA 2005.

⁶ Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, PWN, Warszawa 2002.

⁷ Merton K., *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, PWN, Warszawa 2002.

⁸ Hayek F. A., *The Use of Knowledge in Society*, "American Economic Review" 35, no. 4 1945.

nej), R. Boudon (efekt odwrócenia)¹⁰, G. Hardin (dramat wspólnego pastwiska)¹¹.

Tym niemniej uznałem, że warto zagadnienie to podjąć z czterech powodów. Po pierwsze, większość analiz na temat niezamierzonych konsekwencji działań społecznych polem swoich eksploracji czyni szerokie spektrum metaprocessów społecznych. Swoje rozważania ograniczam do państwa i jego administracji. Po drugie, opracowania poświęcone badaniom efektów reform administracyjnych przybierają na ogół postać analiz jednostkowych, a ich ustalenia są determinowane kontekstowo. W tym tekście podejmuję próbę ich generalizacji. Po trzecie, polska administracja (zważywszy na posttransformacyjną fazę, w której się znajduje) jest przedmiotem rekonstrukcji opartej o zmianę jej porządku instytucjonalnego. Uznaję, że wiele z niepowodzeń związanych z jej przebudową ma swe źródło w niezrozumieniu logiki zmiany instytucjonalnej przez architektów tych przeobrażeń. W tym tekście podejmuję próbę uchwycenia istoty tej logiki. Po czwarte, fascynujący jest orok paradoksu. Czym bardziej racjonalizujemy świat społeczny i wnosimy do niego modernizacyjne, racjonalnie obmyślane sposoby zmiany, tym bardziej nasza zdolność do kształtowania tego świata okazuje się być ograniczona.

Swoje rozważania odnoszę do modernizacji państwa i jego aparatu administracyjnego, zachodzącej na przestrzeni ostatnich stu lat. Dla ich objaśnienia odwołuję się przede wszystkim do koncepcji rozwijanych na gruncie nowego instytucjonalizmu oraz posiłkuję się elementami koncepcji ładu spontanicznego i wiedzy rozproszonej F. A. Hayeka oraz kategorią stopniowej zmiany społecznej K. Poppera. Po części odwołuję się także do logiki działania społecznego w jej rozumieniu wyłożonym przez R. Boudona.

Na wstępie wyjaśniam sposoby pojmowania terminów kluczowych dla tego tekstu. W dalszej jego części przedstawiam, w ujęciu typizującym, instytucjonalne przeobrażenia współczesnego państwa i jego aparatu administracyjnego. Zmiany te opisuję zarówno jako ewolucyjny i kumulatywny proces redukcji niesprawności państwa, ale również jako proces wytwarzania niezamierzonych niesprawności i niepewności. Eksplanacji istoty zjawiska wytwarzania nieracjonalnych wyników wprowadzania zmian instytucjonalnych poświęcam kolejny fragment tekstu.

⁹ Hayek F. A., *Konstytucja wolności*, PWN, Warszawa 2006.

¹⁰ Boudon R., *Logika działania społecznego*, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków 2009.

¹¹ Hardin G., *The Tragedy of the Commons*, "Science" 162 (3859) 1968.

1. Objaśnienie kluczowych terminów

Terminy podstawowe dla tego tekstu objaśniono w sposób skrótowy i nie wolny od arbitralności. Jedynym dla tego usprawiedliwieniem są ograniczenia związane z objętością tego tekstu oraz koncentracja na dążeniu do całościowego odzwierciedlenia istoty opisywanego zjawiska, a tym samym konieczność dokonywania znacznych uproszczeń terminologicznych.

Rozpaczynam od wyjaśnienia pojęcia centralnego dla tego tekstu, jakim jest państwo racjonalne. Definiuję je jako państwo fundowane na przekonaniu o zdolności władzy publicznej do plastycznego rekonstruowania rzeczywistości społecznej poprzez konstruktywistyczne programy modernizacyjne. Konstytutywne jest dla niego założenie, iż intencjonalna i teleologiczna zmiana instytucjonalna prowadzi do osiągnięcia założonych efektów lub, w najgorszym przypadku, efektów zbliżonych.

Kolejnym ważnym pojęciem jest termin instytucja. Pod pojęciem instytucji rozumiem zbiór wykrystalizowanych, relatywnie trwałych wartości, interesów, opinii i postaw, schematów kognitywnych i interpretacyjnych, reguł gry, procedur operacyjnych, kanałów komunikowania oraz barier i granic uczestnictwa. Tak pojmowane instytucje kształtują wartości, wpływają na postawy, preferencje i zachowania aktorów społecznych. Ich wpływ na aktorów społecznych nie jest jednak tożsamy z determinizmem. Między aktorem a instytucją zachodzą relacje zwrotnego oddziaływania.

Zmiana instytucjonalna to modyfikacja/zastąpienie dominującej instytucji poprzez przyjęcie nowej instytucji, w ramach której aktorzy przyswajają sobie nowe/zmodyfikowane konwencje postępowania, modele kognitywne i praktyki operacyjne. Zmiana instytucjonalna ma dwa źródła: pierwsze to kalkulacje aktorów społecznych wynikające z ich dążenia do minimalizacji kosztów transakcyjnych i maksymalizacji krańcowej użyteczności, a drugie to czynniki kulturowe i społeczne determinowane logiką społecznej stosowności. Wyróżniam dwa zasadnicze typy zmiany instytucjonalnej, tj. konstruktywistyczną oraz ewolucyjną.

Pojęcie racjonalności, w tym tekście, pojmuję w sposób odpowiadający rozumieniu racjonalności instrumentalnej, wyłożonemu przez M. Webera. W działaniach cechujących się tym typem racjonalności aktor posiadający określone cele (subiektywne) dobiera (intencjonalnie) środki do ich osiągnięcia analizując alternatywne koszty i korzyści¹². Aktor działający w sposób racjonalnie instrumentalny dąży do maksymalizacji zysków i redukcji nakładów koniecznych do ich osiągnięcia (optymalizuje swoje działanie).

Pojęcie iluzji rozumiem jako nieuzasadnione przekonanie o nieograniczonej możliwości konstruowania rzeczywistości społecznej i wytyczania strategii postępowania wiążących dla aktorów społecznych.

¹² Weber M., *Gospodarka...*, *op. cit.*

2. Zarys przeobrażeń współczesnego państwa i jego aparatu administracyjnego

2.1. Uwagi wstępne

Współczesne państwo jest poddawane silnym presjom zarówno endogennym, jak i egzogennym. Zmienia się typ wypełnianych przez niego funkcji oraz zakres jego aktywności. Zmianie ulegają oczekiwania społeczne wobec niego formułowane. Turbulencje i niesprawności rynku nakładają na nie nowe powinności. Ewolują jego relacje z obywatelami, czemu towarzyszą postępująca erozja władzy hierarchicznej, narastający deficyt zaufania, problemy związane z jej legitymizacją, coraz pełniejsze zastosowanie mechanizmów wielopoziomowego zarządzania. Zjawiska te pogłębiają problemy związane z kryzysem polityki regulacyjnej oraz efektywną i społecznie aprobowaną alokacją dóbr publicznych. Narastające konkurencja i globalizacja to kolejne czynniki, które silnie oddziałują na państwo i jego aparat administracyjny. Nie sposób nie wspomnieć o zjawisku dyferencjacji funkcjonalnej. Wynikająca z niej segmentacja struktur społecznych, różnicowanie się ich celów i interesów prowadzi do powstawania subsystemów posiadających zdolność do skutecznego wywierania nacisku na procesy decyzyjne zachodzące w sferze publicznej.

Na przestrzeni ostatniego stulecia, pod wpływem przywołanych determinant strukturalnych, wykrystalizowały się (krystalizują się) trzy modele państwa i odpowiadające im typy administracji:

1. Państwo proceduralne – biurokracja.
2. Państwo rynkowe – nowe zarządzanie publiczne.
3. Państwo wspólnotowe – współzarządzanie.

Modele państwa i powiązane z nimi typy aparatów administracyjnych nie posiadają jednoznacznie wytyczonych granic, które przesądzałyby o ich absolutnej rozłączności. W istocie w każdym z nich możemy dostrzec elementy pochodzące z innego modelu, a proces ich przeobrażeń ma charakter ewolucyjny i kumulacyjny. Tym niemniej, każdy z tych modeli posiada specyficzne cechy, których intensywność i zakres występowania jest w nim wyższy niż w pozostałych. To podstawa ich typologizacji.

2.2. Państwo proceduralne i jego administracja

2.2.1. Państwo proceduralne

Państwo proceduralne oparte jest o zasadę proceduralnie pojmowanej reprezentacji demokratycznej, poszanowanie wolności obywatelskich oraz technokratyczne wzorce działania. Na zachodzący w jego ramach proces

polityczny składa się identyfikacja potrzeb obywateli przez partie i ruchy polityczne, prezentacja ofert programowych przez konkurujących i ubiegających się o poparcie wyborcze kandydatów. Obywatele dokonują wyboru w oparciu o oferty kandydatów, kierując się kryterium jednostkowych celów, korzyści i interesów. Wybór określonych kandydatów, a co za tym idzie wybór ich ofert, stanowi przesłankę dla powierzenia im mandatu demokratycznego. Wybory to podstawowy mechanizm weryfikacji stopnia wypełnienia wyborczych obietnic. Aktywność obywatelska ogranicza się do cyklicznego wyrażenia aprobaty lub dezaprobaty dla programów politycznych i sposobów ich realizacji¹³. Podstawowymi mechanizmami koordynacji działań zbiorowych są hierarchia i procedura.

2.2.2. Biurokracja

Spiritus movens państwa proceduralnego jest biurokracja. Jest ona postrzegana jako cecha wysoce kompleksowych i zróżnicowanych społeczeństw¹⁴. Jej intelektualny fundator – M. Weber – upatrywał w niej *signum temporis* czasów nowożytnych. Była ona dla niego wyodrębnioną, zawodową, wyspecjalizowaną służbą cywilną, rekrutowaną i mianowaną w oparciu o kompetencje zawodowe, politycznie neutralną, wykonującą swoje zadania w sposób ciągły i systematyczny. Jej działanie, w ujęciu idealizującym, opiera się na hierarchii urzędowej, racjonalności instrumentalnej, formalnych bezosobowych przepisach, dokumentowaniu podejmowanych decyzji.

U M. Webera odnajdujemy mocno zakorzenione przekonanie o wyższości organizacji biurokratycznej w kierowaniu złożonymi przedsięwzięciami społecznymi nad innymi formami organizacyjnymi. Podstawową jej zaletą – według Webera – jest efektywność oraz nacisk na precyzję, szybkość, fachowość kontroli, ciągłość, dyskrekcję i maksymalizowanie zysków w stosunku do zainwestowanych środków. Struktura organizacji biurokratycznej eliminuje niemal całkowicie, jak utrzymywał Weber, stosunki o charakterze osobistym oraz względy pozaracjonalne. Weber nie pozostawia złudzeń co do znaczenia biurokracji w systemie instytucji demokratycznych: *Władza w pełni rozwiniętej biurokracji jest zawsze duża, w normalnych warunkach dominująca. Bez względu na to czy „panem”, któremu służy jest wyposażony w oręż „inicjatywy ustawodawczej”, „referendum”, zwalniania urzędników „lud” zawsze znajduje się wobec zajmujących się administrowaniem wyszkolonych urzędników w położeniu „dyletanta” wobec „fachowca”*¹⁵.

¹³ Schumpeter J., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, PWN, Warszawa 1995.

¹⁴ Blau P. M., Meyer M. W., *Bureaucracy in Modern Society*, Random House, New York 1971.

¹⁵ Weber M., *Gospodarka...*, *op. cit.*

2.2.3. Słabości państwa proceduralnego i biurokracji

Logika działania państwa proceduralnego implikuje trzy istotne konsekwencje dla porządku liberalno-demokratycznego państwa prawa. Pierwsza związana jest z naruszeniem kanonicznej zasady demokracji przedstawicielskiej, tj. prerogatyw, które w klasycznej doktrynie państwa liberalno-demokratycznego są zastrzeżone dla demokratycznych instytucji przedstawicielskich, w praktyce rządzenia państwa proceduralnego są w znacznej mierze wykonywane przez urzędników publicznych. Istotą drugiej konsekwencji jest zjawisko wykonywania władzy politycznej przez wysokich urzędników publicznych, któremu nie towarzyszą mechanizmy odpowiedzialności politycznej. Pozostaje to w otwartej opozycji wobec jednego z podstawowych założeń demokracji liberalnej, jakim jest idea konstytucyjnej odpowiedzialności rządzących zaopatrzonej w demokratycznie legitymizowane prerogatywy. Po trzecie, prowadzi do budowania onnipotentnego państwa, zawłaszczającego przestrzeń życia społecznego poprzez jego instrumentalnie pojmowane racjonalizowanie.

Działania biurokracji prowadzą do biurokratyzowania życia społecznego. Dokonuje się to poprzez rozwój organizacji biurokratycznych, konsolidację ideologii biurokratycznych oraz erupcję kultu racjonalnego i sformalizowanego sposobu działania. Logika biurokratyczna konwertuje politykę jako sztukę wyboru i kompromisu na racjonalno-instrumentalną technologię wykonywania władzy. Biurokracja wykorzystując swoje zasoby wymyka się spod kontroli swoich politycznych przełożonych. Proces jej autonomizowania prowadzi do przechwytywania zasobów publicznych przez grupy interesu, maksymalizacji budżetów organizacji publicznych oraz koncentracji na rytualnych działaniach służących zewnętrznej legitymizacji biurokracji. Pozostają one w niewielkim związku ze skutecznością i efektywnością jej działań oraz zdolnością do osiągania celów, dla realizacji których została ona ustanowiona. Biurokracja cechuje się także, na ogół, niskim potencjałem antycypacyjnego działania i twórczej adaptacji do zmian zachodzących w jej otoczeniu.

2.3. Państwo rynkowe i jego administracja

2.3.1. Państwo rynkowe

Państwo rynkowe nadaje prymat efektywności i skuteczności swoich działań. To reguły ekonomizacji determinują jego działania. Promuje metodologiczny indywidualizm i wolność jednostki. Postuluje ograniczenie zakresu interwencji publicznych. Jego zwolennicy odrzucają koncepcję państwa dobrobytu oraz wyrażają stanowczą dezaprobatę dla radykalnie pojmowanej inżynierii społecznej. Relacje państwa i obywateli są lokowane

w normatywnie determinowanej przestrzeni wymiany dóbr i usług. Podstawowym mechanizmem działania tego państwa są rynkowo pojmowane transakcje. Państwo to jest konceptualnie zakorzenione w teoriach monetarystów, poglądach przedstawicieli szkoły austriackiej, ekonomii podażowej oraz teorii racjonalnego wyboru. Ten model państwa był promowany szczególnie intensywnie w okresie ostatnich trzydziestu lat przez badaczy i polityków utożsamiających się z koncepcjami neoliberalnymi.

2.3.2. Nowe zarządzanie publiczne

Fala rynkowych reform administracyjnych pojawiła się na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku, początkowo w krajach anglojęzycznych i państwach skandynawskich. Ten typ reform na ogół określa się mianem reform Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*). Ich podstawę konstituowało, z jednej strony, pragmatyczne przekonanie o niemożności utrzymania nazbyt kosztownego i niesprawnego modelu państwa dobrobytu. Z drugiej zaś strony było to silne ideologiczne przekonanie o konieczności wprowadzenia do sektora publicznego logiki charakterystycznej dla wolnego rynku. Oszczędność, efektywność i skuteczność działań podmiotów sektora publicznego to normatywne *credo* administracji rynkowej.

Wyróżnikami administracji rynkowej stały się działania mające na celu:

- redukcję wielkości/wydatków sektora publicznego,
- prywatyzację, deregulację, demonopolizację i debiurokratyzację,
- decentralizację władzy i odpowiedzialności, w tym powoływanie agencji wykonawczych,
- wykorzystanie instrumentarium właściwego dla organizacji rynkowych dla zarządzania sprawami publicznymi (np. wewnętrzna konkurencja, quasi-rynki),
- wprowadzenie elastycznych mechanizmów wynagradzania powiązanych z jakością wykonywanej pracy,
- zerwanie z ciągłością zatrudnienia w służbie cywilnej,
- poprawę jakości i dostępności usług publicznych,
- przejście od zarządzania hierarchicznego do zarządzania poprzez kontrakty.

2.3.3. Słabości państwa rynkowego i nowego zarządzania publicznego

Pełna ocena efektów reform rynkowych jest utrudniona, co po części wynika z braku wiarygodnych porównań międzynarodowych. Jeśli jednak pomimo tego podejmować taką próbę, to podstawowym pozytywnym efektem tych reform jest ekonomizacja działań sektora publicznego. Z kolei do zbioru negatywnych konsekwencji należy zaliczyć:

- prymat technologicznie pojmowanego zarządzania nad jego strategicznymi i kulturowymi aspektami,
- niski stopień przystawalności narzędzi zarządczych przenoszonych z sektora rynkowego do sfery publicznej, bez dostrzeżenia odrębności kulturowej tej ostatniej,
- dezintegrację systemu administracyjnego (np. poprzez tworzenie agencji wykonawczych) utrudniającą skuteczną koordynację działań,
- osłabienie mechanizmów odpowiedzialności i rozliczalności za jakość zarządzania sprawami publicznymi (np. wiele typów podmiotów, o zróżnicowanej formie prawnej, świadczących usługi publiczne),
- erozję idei służby cywilnej,
- pomijanie szerszego kontekstu działania państwa i władzy publicznej poprzez ich zawężenie do wymiaru ekonomicznego i finansowego.

2.4. Państwo wspólnotowe i jego administracja

2.4.1. Państwo wspólnotowe

Państwo wspólnotowe to państwo, w którym interakcje między aparatem państwa a obywatelami i ich zbiorowościami wykraczają poza konsultowanie i uzgadnianie decyzji dotyczących spraw publicznych. Tak pomyślane państwo działa w kompleksowej rzeczywistości społecznej, w której realizacja interesu publicznego i tworzenie warunków dla wysokiej jakości rozwoju społeczno-gospodarczego wymaga otwartości na współdziałanie i wymianę zasobów przez aktorów społecznych. U podstaw tego państwa leży przekonanie, że integracja tych zasobów służy osiągnięciu zarówno celów państwa, jak i innych aktorów społecznych.

Koncepcja państwa wspólnotowego jest mocno spokrewniona z republikańskimi wyobrażeniami na temat dobrze urządzonego państwa. Wiele ją w sensie konceptualnym z nimi łączy. To co stanowi o jej odmienności, to integracja zasobów. W przypadku tych pierwszych eksponuje się znaczenie obywatelskiej aktywności w procesach konsultowania spraw publicznych i mechanizmach decyzyjnych. W koncepcji państwa wspólnotowego nacisk jest położony na integrowanie zasobów – to krok dalej względem konsultowania i uczestniczenia w procesach decyzyjnych.

Podstawy normatywne państwa wspólnotowego konstytuuje przekonanie, że wartości i cele publiczne są ustanawiane w procesie komunikacyjnym, a ich osiągnięcie jest wynikiem synergicznej integracji zasobów posiadanych przez aktorów społecznych o zróżnicowanych zasobach i odmiennym statusie. W tym podejściu równie ważna jak osiągnięcie celów publicznych jest jakość procesu ich osiągnięcia. Logika działania państwa wspólnotowego opiera się o: sieciowość, zarządzanie wielopoziomowe, koncyliacyjność, deliberację, partycypację. Podstawowym mechanizmem koordynacji są deliberacja, kompromis i uzgodnienia podejmowane w sieciach społecznych.

2.4.2. Współzarządzanie

Ambiwalentne efekty reform rynkowych wytworzyły impuls dla elaboracji nowych sposobów modernizowania państwa i jego administracji. Punktem wyjścia dla tych poszukiwań stało się przekonanie, że reformy administracyjne oparte o logikę rynkową uległy „instrumentalnej fetyszyzacji”. Tę ostatnią pojmowano jako złudne gloryfikowanie instrumentalnych i technologicznych aspektów zarządzania sprawami publicznymi z pominięciem systemowych aspektów rządzenia w kompleksowej rzeczywistości społecznej.

Pojęcie współzarządzania jest używane na wiele sposobów¹⁶. Istnieje jednak zgoda, że współzarządzanie to proces zacierania granic między i w ramach sektorów publicznego i prywatnego oraz, że jego istotą jest ekspozycja mechanizmów rządzenia, które nie mają charakteru represywnego, tj. w ograniczonym stopniu odwołują się one do tradycyjnie pojmowanej hierarchicznej władzy i pozostających w jej dyspozycji sankcji i mechanizmów penalizacji¹⁷.

W nowej rzeczywistości społecznej konieczne jest pojmowanie rządzenia jako złożonego procesu konfiguracji zasobów (w istotnej mierze od państwa niezależnych) oraz respektowanie autonomii i suwerenności aktorów społecznych w proces ten zaangażowanych. W perspektywie zarządzania wielopoziomowego obywatele i ich zbiorowości są postrzegani jako podmioty aktywnie zaangażowane w sprawy publiczne¹⁸. W tym modelu państwo i administracja publiczna tracą monopol na zarządzanie sprawami publicznymi, stają się jednym z wielu podmiotów zaangażowanych w ten proces. Fenomen zarządzania wielopoziomowego prowadzi do intensyfikacji interakcji społecznych, pogłębienia ich współzależności, wzrostu kompleksowości życia społecznego oraz jego funkcjonalnej dyferencjacji i normatywnej heterogenizacji.

Paradygmat współzarządzania eksponuje centralne znaczenie sposobu, w jaki zachodzą interakcje między aktorami o zróżnicowanym statusie, uczestniczącymi w procesie podejmowania decyzji publicznych. Owe interakcje nie są determinowane poprzez władzę państwa, ale poprzez jego zdolność do sterowania relacjami sieciowymi odzwierciedlającymi dynamikę współzależności aktorów systemu zarządzania sprawami publicznymi¹⁹. W tym podejściu problemy państwa i jego administracji wykraczają poza

¹⁶ Stoker G., *Governance as Theory: Five Propositions*, "International Social Science Journal", 1998, Vol. 50, No. 1, s. 17-28.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Rhodes R., *The Hollowing Out of the State*, "Political Quarterly", 1994, No. 65. s. 138-151.

¹⁹ Chhotray V., Stoker G., *Governance Theory and Practice A Cross-Disciplinary Approach*, Palgrave Macmillan 2009, s. 16-17.

grancie urzędów i organizacji publicznych „rozlewając się” na terytorium przynależne innym aktorom społecznym²⁰.

2.4.3. Słabości państwa wspólnotowego i współzarządzania

Negatywnymi konsekwencjami reform przypisywanych do podejścia określanego mianem współzarządzania są problemy związane z:

- respektowaniem reguł odpowiedzialności i rozliczalności (rozproszenie uprawnień władczych w systemie współzarządzania sprawami publicznymi),
- iluzorycznymi możliwościami wykonywania kontroli politycznej (politycy niezmiennie odpowiadają za bieg spraw publicznych w sytuacji w której realny zakres ich rzeczywistej władzy uległ silnemu ograniczeniu),
- niskim poziomem sterowości procesów współzrządzenia, wynikającym ze współuczestniczenia w nim wielu aktorów o zróżnicowanych statustach, celach i interesach,
- wysokimi kosztami transakcyjnymi oraz długotrwałością procesów decyzyjnych, co jest spowodowane rozbudowanymi procesami konsultacyjnymi i uzgodnieniowymi,
- zachowaniem spójności polityk i programów publicznych (udział w ich kształtowaniu aktorów o odmiennych aksjologiach i heterogenicznych interesach).

Poniżej przedstawiono wyróżniki omawianych typów państw oraz ich administracji.

Tabela 1. Wyróżniki omawianych typów państw oraz ich administracji

Wyróżniki państwa i jego administracji	Modele państwa i odpowiadające im typy administracji		
	Państwo proceduralne /biurokracja	Państwo rynkowe/nowe zarządzanie publiczne	Państwo wspólnotowe /współzarządzanie
Model odpowiedzialności	Proceduralna	Wynikowa	Kompleksowa
Format przywództwa	Formalny	Transakcyjny	Transformacyjny
Schemat zarządzania	Hierarchia	Rynek	Dialog, kompromis, sieć
Relacje z otoczeniem	Radykalna ekskluzywność	Selektywna inkluzyjność	Radykalna inkluzyjność
Rola rządu	„Wiosłowanie”	„Sterowanie”	„Pośredniczenie”
Źródło legitymizacji	Proceduralne przyzwolenie	Ekonomiczne uzasadnienie	Obywatelskie uczestnictwo

²⁰ *Ibidem*, s. 21.

Wyróżniki państwa i jego administracji	Modele państwa i odpowiadające im typy administracji		
	Państwo proceduralne /biurokracja	Państwo rynkowe/nowe zarządzanie publiczne	Państwo wspólnotowe /współzarządzanie
Koncepcja interesu publicznego	Politycznie (proceduralnie) definiowany i prawnie wyrażany	Agregacja interesów jednostkowych	Efekt dialogu na temat wartości podzielanych
Mechanizmy osiągania celów	Administrowanie programami publicznymi	Konstruowanie mechanizmów, struktur i zachęt dla osiągania uzgodnionych celów	Tworzenie koalicji organizacji publicznych, prywatnych i non-profit dla realizacji wspólnie uzgodnionych celów
Racjonalność	formalna	substancjalna	refleksyjna
Kryteria sukcesu	Proceduralna doskonałość	Efektywność i skuteczność alokacji dóbr i usług publicznych	Realizacja konsensualnie poczynionych uzgodnień
Obszary zawodności	Efektywność, skuteczność, responsywność	Responsywność, instrumentalizacja i dezintegracja	Efektywność, skuteczność, rozliczalność

Źródło: opracowanie własne.

3. Racjonalne zamierzenie i nieracjonalne efekty

Opisywane reformy administracyjne zasadniczo miały charakter intencjonalnej, teleologicznej i konstruktywistycznej zmiany instytucjonalnej. Były one wytworem namysłu nad określonym porządkiem rzeczy, konsekwencją wyobrażenia swoistego wzorca idealnego oraz wynikały ze spekulacji jak od stanu istniejącego przejść do wyidealizowanej rzeczywistości. Jeśli będziemy próbowali zwięźle opisać, w jaki sposób każda z tych reform przyczyniła się do doskonalenia aparatu administracyjnego państwa, to:

- a) wprowadzenie modelu biurokracji wiązało się ograniczeniem uznaniowości państwa i jego urzędników oraz stworzeniem mechanizmu koordynacji przedsięwzięć wielkiej skali (perspektywa państwo-centryczna),
- b) administracja rynkowa przyczyniła się ugruntowania przekonania o konieczności respektowania reguł ekonomiczności i skuteczności w działaniach publicznych (perspektywa rynko-centryczna),
- c) model współzarządzania wiąże się z demokratyzacją systemu rządzenia i uznaniem za jego reguły konstytucyjne partnerstwa, dialogiczności, konsensusu, koncyliacji, autonomii i współodpowiedzialności (perspektywa obywatelsko-centryczna).

Każda z tych reform wygenerowała jednak szereg problemów. Można je pogrupować na dwie kategorie, posługując się kryterium źródła ich pochodzenia. W pierwszej z nich lokują się problemy postrzegane jako „dysfunkcje w obrębie paradygmatu”. Ich źródłem są genetyczne, konstrukcyjne defekty każdego z powyżej przywołanych modeli administracji (biurokracji, administracji rynkowej, współzarządzania). W przypadku:

- a) biurokracji to proceduralizacja i instrumentalizacja rzeczywistości społecznej,
- b) administracji rynkowej to komodyfikacja relacji państwa i obywateli,
- c) współzarządzania to defragmentaryzacja mechanizmów rządzenia.

W kategorii drugiej, którą określam jako „dysfunkcje w obrębie systemu”, lokują się problemy będące efektem kumulacji negatywnych konsekwencji wynikających z genetycznych defektów tych modeli dla systemu zarządzania sprawami publicznymi. Do zbioru „dysfunkcji w obrębie systemu” zaliczam:

- a) erozję idei demokratycznej reprezentacji (osłabienie mechanizmów politycznej koordynacji i kontroli powodowane spadkiem znaczenia instytucji politycznych, wzrostem autonomii komponentu urzędniczego oraz aktorów nierządowych),
- b) erozję idei rozliczalności (wiele autonomicznych agencji i aktorów w systemie rządzenia, dzielone zadania, nieskuteczne instrumenty koordynacji horyzontalnej),
- c) długotrwałość procesów decyzyjnych (konieczność respektowania biurokratycznych procedur, wymóg ekonomiczności działania, wielość aktorów o różnych celach i interesach uprawnionych do prowadzenia uzgodnień i blokowania decyzji),
- d) kolaż paradygmatów (np. uzgadnianie sposobów rozwiązywania problemów społecznych w oparciu o reguły współzarządzania, ich rozwiązywanie poprzez biurokratyczne instrumenty oraz ocena ich efektów w oparciu o kryteria ekonomiczne).

Ogólnie rzecz ujmując, doświadczenia opisywanych reform administracyjnych uzasadniają sformułowanie ośmiu wniosków:

1. Założenie o zdolności władzy publicznej do konstruktywistycznego projektowania rzeczywistości społecznej jest nieuprawnione.
2. Przekonanie o konieczności budowania całościowych planów modernizacji i zakładanie możliwości ich imperatywnego wprowadzenia zdaje się być iluzją.
3. Wytyczanie precyzyjnych schematów przeobrażenia administracji publicznej w kompleksowej rzeczywistości społecznej rzadko przynosi pożądaný efekt.
4. Modernizacja administracji powinna być postrzegana jako komunikacyjny proces dokonywania wiążących ustaleń z kluczowymi dla przeprowadzenia zmian aktorami społecznymi.
5. Modernizowanie administracji publicznej powinno odbywać się z perspektywy racjonalności rekursywnej; jej modernizowanie z perspektywy racjonalności instrumentalnej, wspartej atrybutami imperatywnymi, wydaje się nie odpowiadać logice kompleksowej rzeczywistości społecznej.

6. Zmiany na rzecz doskonalenia aparatu administracyjnego państwa, jeśli mają być użyteczne i trwałe, muszą zostać oparte o sekwencję: ich internalizacji, obiektywizacji i instytucjonalizacji; naruszenie tej sekwencji nadawać będzie tym zmianom jedynie charakter fasadowy i rytualny.
7. Wątpliwe zdaje się być przeświadczenie o uniwersalności rozwiązań modernizacyjnych i ich przystawalności do różnych konseptów kulturowych i instytucjonalnych.
8. Jednowymiarowa perspektywa reformowania administracji (np. binarne postrzeganie relacji hierarchia, rynek, sieć) okazała się zawodna.

Wydaje się, że obiecującym sposobem wyjaśnienia niezgodności celów zakładanych i celów osiągniętych w przypadku reform administracyjnych jest odwołanie się do logiki zmiany instytucjonalnej. W braku jej zrozumienia upatruję bowiem źródła konwertowania racjonalnych przesłanek w nieracjonalne efekty. Radykalnie konstruktywistyczne pojmowanie zmiany instytucjonalnej jest, jak sądzę, źródłem tych problemów.

W opisywanych reformach administracyjnych przyjmowano typ konstruktywistycznej zmiany społecznej oparty na przekonaniu, że instytucje są intencjonalnymi regułami nieomal dowolnie konstruowanymi i modyfikowanymi przez aktorów społecznych dla osiągnięcia celów, które uznają oni za ważne. W tym podejściu przyjmuje się, że aktorzy ci posiadają wyobrażenie idealnego porządku społecznego, umiejętność precyzyjnego określania celów oraz zasoby, które pozwalają im porządek ten kreować.

Znacznie rzadziej pojmowano zmianę jako efekt złożonego procesu zdarzeń – zarówno intencjonalnych, jak i nieintencjonalnych. Rzadziej dostrzegano, że instytucje powstają i ulegają zmianie w procesie interakcji, kooperacji i rywalizacji aktorów społecznych, uosabiają ich doświadczenie, aspiracje, interesy i rozkład zasobów władzy. Zapominano, że porządek społeczny nie jest deterministyczny, a instytucje nie są statyczne, i jako takie nigdy nie pozostają w stanie kompleksowej i absolutnej równowagi. Zapominano również, że zmiana instytucjonalna prowadzi do sytuacji, w której wyłaniający się z niej porządek instytucjonalny jest odmienny od poprzedniego, ale wciąż posiada wiele cech, które odziedziczył po poprzednim porządku. Nie pamiętano wreszcie, że zdolność aktorów do przeprowadzenia zmiany instytucjonalnej jest ograniczona przez kolektywnie podzielane wzorce o charakterze normatywnym, instrumentalnym i kognitywnym.

Poszukując inspiracji dla wyjaśnienia tych zjawisk, warto także odwołać się do dorobku szkoły austriackiej, a w szczególności jej dwóch przedstawicieli: K. Poppera²¹ oraz F. A. Hayeka²². Pierwszy z nich przeciwstawia

²¹ Popper K., *Spółeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, PWN, Warszawa 1993.

²² Hayek F. A., *Konstytucja...*, *op. cit.*

sobie dwie szkoły myślenia o zmianie społecznej, których egzemplifikacją są dwie techniki wpływania na rzeczywistość społeczną, tj. utopijna inżynieria społeczna i stopniowa inżynieria społeczna. Istotą tej pierwszej jest radykalna i całościowa przebudowa rzeczywistości społecznej lub jej określonego fragmentu wedle z góry obmyślnego, relatywnie szczegółowego ideologicznie warunkowanego planu. Sednem tej drugiej jest identyfikacja centralnych problemów społecznych, poszukiwanie specyficznych, kontekstowych rozwiązań i ich punktowe wprowadzanie. W miejsce ustanawiania wielkich pozytywnych planów i poszukiwania sposobów ich realizacji inżynieria stopniowa próbuje radzić sobie z problemami społecznymi poprzez częściowe reformy. Rzeczywistość społeczna jest bowiem, jak utrzymuje Popper, zbyt kompleksowa, aby możliwe było jej dowolne modyfikowanie i przewidywanie wynikających z tego konsekwencji.

Poglądy te mocno współbrzmiały z poglądami Hayeka, w szczególności tymi dotyczącymi porządku spontanicznego pojmowanego jako efekt działań autonomicznych jednostek, postępujących zgodnie z pewnymi regułami wyższego rzędu oraz koncepcją wiedzy rozproszonej²³. Hayek uważa, podobnie jak Popper, że instytucje społeczne są bardziej produktem ewolucyjnej zmiany i adaptacji niż wynikiem intencjonalnego działania. Tym niemniej, dopuszczał on możliwość ich funkcjonalnie rozumianej modyfikacji²⁴.

Bogactwo systemów normatywnych, wielość celów i autonomia aktorów społecznych czyni procesy zmiany instytucjonalnej opartej o myślenie imperatywne i liniowe niemożliwymi. Dobrze wyjaśnia to „efekt odwrócenia” lub „efekt sprzeczności” – polegający na kumulacji efektów autonomicznych interakcji aktorów społecznych, która prowadzi do efektu odmiennego od zamierzonego²⁵. Uzmysławia to silne ograniczenie potencjału intencjonalnego i holistycznego rekonstruowania świata społecznego poprzez projekty modernizacyjne oparte o logikę racjonalności instrumentalnej i reguły radykalnie pojmowanego konstruktywizmu społecznego. Złudne okazało się ich założenie o zdolności władzy publicznej do imperatywnego, hierarchicznego i plastycznego przeobrażania aparatu administracyjnego państwa oraz ich przeświadczenie o uniwersalności rozwiązań zaczerpniętych z odmiennych porządków instytucjonalnych i kulturowych. Źródłem tego zjawiska należy upatrywać w niezdolności władzy publicznej do zrozumienia istoty zmiany społecznej, predylekcji do konstruktywistycznego i imperatywnego jej kształtowania, bezrefleksyjnej imitacji zewnętrznych wzorców

²³ Hayek F. A., *The Use of...*, *op. cit.*

²⁴ Hayes M. T., *The Limits of Policy Change: Incrementalism, Worldview, and the Rule of Law*, Georgetown University Press, Washington DC 2001.

²⁵ Boudon R., *Logika...*, *op. cit.*

oraz braku umiejętności odczytania relatywnie płynnych reguł charakteryzujących złożoną rzeczywistość społeczną.

Bibliografia

- Blau P. M., Meyer M. W., *Bureaucracy in Modern Society*, Random House, New York 1971.
- Boudon R., *Logika działania społecznego*, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków 2009.
- Chhotray V., Stoker G., *Governance Theory and Practice A Cross-Disciplinary Approach*, Palgrave Macmillan 2009.
- Hume D., *Traktat o naturze ludzkiej*, PWN, Warszawa 1963.
- Hardin G., *The Tragedy of the Commons*, Science 1968, 162 (3859).
- Hayek F. A., *Konstytucja wolności*, PWN, Warszawa 2006.
- Hayek F. A., *The Use of Knowledge in Society*, "American Economic Review" 1945, 35, No. 4.
- Hayes M. T., *The Limits of Policy Change: Incrementalism, Worldview, and the Rule of Law*, Georgetown University Press, Washington, D.C. 2001.
- Mandeville B., *Bajka o pszczołach*, PWN, Warszawa 1957.
- Mazur S., Hausner J., *Aparat administracyjny państwa jako agent zmiany*, [w:] praca zbiorowa pod red. W. Morawskiego, „Modernizacja Polski, struktury, agencje, instytucje”, WAIp/Akademia im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2010.
- Merton K., *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, PWN, Warszawa 2002.
- Popper K., *Spółczesność otwarta i jego wrogowie*, PWN, Warszawa 1993.
- Rhodes R., *The Hollowing Out of the State*, "Political Quarterly", 1994, No. 65.
- Schumpeter J., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, PWN, Warszawa 1995.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954.
- Stoker G., *Governance as Theory: Five Propositions*, "International Social Science Journal" 1998, Vol. 50, No. 1.
- Tocqueville A., *Dawny ustrój i rewolucja*, ALETHEIA 2005.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, PWN, Warszawa 2002.

SUMMARY

The illusion of the rational state

This paper discusses the phenomenon of conversion of rational premises into irrational effects, which accompanies the transformation of the contemporary state, and above all, its administrative apparatus. Administrative reforms undertaken over the last hundred years, despite the fundamental rationality of their premises and ways of implementation, generate unintended consequences, produce problems of indefinite nature and increase the sense of uncertainty. One of the sources of this phenomenon should be sought in the inability of public authorities to understand the real import of social change, predilection for its constructivist and peremptory formation and the lack of capacity to interpret the rules of social interaction that characterises a complex social reality.



Różne aspekty funkcjonowania opozycji w Sejmie VI kadencji

Opozycja polityczna, szczególnie parlamentarna, stanowi istotny element systemów demokratycznych¹, a jej faktyczna rola i możliwości wpływu na prowadzoną przez państwo politykę mogą być uznane za jeden z najważniejszych wskaźników respektowania reguł demokracji. Jedną z podstawowych zasad demokracji liberalnej jest przyznanie szerokiej gwarancji dla opozycji politycznej. W uproszczony sposób konieczność uczestnictwa opozycji w procesach rządzenia państwem można wywieść wprost z zasady suwerenności narodu – naród jako podmiot władzy składa się zarówno z rządzącej większości (która *de facto* jest najczęściej układem szeregu mniejszości), jak i mniejszości (również niejednorodnej) aktualnie nie będącej przy władzy, która nie może być pozbawiona reprezentacji mającej możliwości oddziaływania na procesy decyzyjne. Natomiast przyjęcie zasady większości przy podejmowaniu decyzji podyktowane jest względami praktycznymi, gdyż osiągnięcie konsensusu byłoby zbyt kosztowne i długotrwałe². Opozycja jest zatem immanentnym składnikiem demokratycznego systemu politycznego, a korzystając ze słów Gugliermo Ferrero, „W demokracjach opozycja jest nie mniej od rządu ważnym organem suwerenności ludu. Tłumienie opozycji to tłumienie suwerenności ludu.”³ O znaczeniu opozycji można mówić także odwołując się do innej z podstawowych zasad demokracji – zasady podziału władzy. Jedną z płaszczyzn, na których można rozpatrywać podział władzy jest polityczny podział pomiędzy ugrupowania rządzące, a inne uczestniczące w procesach politycznych⁴. Co więcej, wydaje się, że jest to najważniejszy wymiar podziału władzy, gdyż to właśnie możliwości działania opozycji są gwarancją przestrzegania zasad podziału

¹ Za Eugeniuszem Zwierzchowskim „przez opozycję parlamentarną rozumiemy grupy polityczne lub frakcje parlamentarne, które z jakichkolwiek względów nie uczestniczą w tworzeniu rządu, odnoszą się krytycznie do jego politycznego programu i działalności oraz kształtują własną alternatywę programową i personalną, by w ramach konstytucyjnie ustalonych reguł przejąć i sprawować rządy”. *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 11.

² Zob. G. Sartori, *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 51.

³ *Ibidem*, s. 50.

⁴ M. Sobolewski, *Zasady współczesnej demokracji burżuazyjnej*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1983, rozdz. VII.

władzy w innych płaszczyznach. Ponadto twierdzi się, że obecnie polityczny podział władzy stał się ważniejszy i zastępuje rozdzielenie legislatywy i egzekutywy⁵. W przytoczonych stwierdzeniach podkreślone jest, że nie mogą istnieć systemy demokratyczne, w których opozycja nie miałaby odpowiednio szerokich możliwości działania.

Jednakże przemiany współczesnych systemów demokratycznych obejmują m.in. tendencję do zanikania zróżnicowania ideologicznego i programowego pomiędzy ugrupowaniami politycznymi. Jest to efektem zaniku partii antysystemowych, w tym radykalnych ugrupowań lewicowych czy faszystowskich oraz ukształtowania się partii typu *catch all*, formułujących całościową wizję polityki państwa i kierujących apel wyborczy do wszystkich środowisk, a przez to upodabniających się do siebie pod względem programowym. Dało to podstawę do wysunięcia takich twierdzeń jak teza o zanikaniu opozycji, sformułowana już pod koniec lat pięćdziesiątych przez Otto Kirchheimera⁶, czy koncepcji w rodzaju partii kartelu autorstwa Richarda Katza i Petera Maira. Zanikanie klasycznej opozycji parlamentarnej, postępujące wraz z zacieraniem się starych podziałów klasowych i ujednolicaniem społeczeństwa oraz upodabnianiem się założeń i celów partii politycznych, nie oznacza jednak zaniku opozycji w ogóle, a jedynie pełną integrację partii opozycyjnych z systemem parlamentarnym, umiarkowaną polaryzację w ramach systemu partyjnego, aktywne uczestnictwo opozycji w realizacji funkcji parlamentu, stosowanie przez partie opozycyjne elastycznych strategii dostosowanych do konkretnej sytuacji. Inny aspekt zanikania opozycji wiąże się z coraz większym znaczeniem grup interesu i wprowadzaniem rozwiązań neokorporacyjnych (ograniczających znaczenie systemu partyjnego i parlamentarnego, a przez to także opozycji parlamentarnej) w wielu systemach politycznych. Natomiast „partia kartel” to określenie sytuacji, w której m.in. zatarciu ulega podział na partie rządzące i opozycyjne, ograniczeniu ulega rywalizacja w ramach systemu partyjnego (m.in. przez marginalizację mniejszych partii), a partie kartelu mają dominujący wpływ w organach państwa, na forum których współpracują ze sobą⁷.

⁵ T. Godlewski, *Polski system polityczny*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 124.

⁶ Autorowi chodziło o zanikanie zasadniczej opozycji w powojennych Niemczech, zanikanie różnic politycznych i ideologicznych pomiędzy głównymi partiami, ograniczenie polityki do zarządzania państwem, pozostanie jedynie „lojalnej opozycji”, która nie kwestionuje zasad systemu i która dąży do podobnych celów co rządzący, a zdobycie jest wynikiem niezadowolonia z rządzących a nie przedstawienia faktycznej alternatywy. Zob. m.in. M. Kubat, *Teoria opozycji politycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, s. 64 i n.

⁷ Zob. np. K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, PWN, Warszawa 2010, rozdz. 2.2.3.

W tym miejscu warto przytoczyć wypowiedź włoskiego filozofa Gianni Vattimo: „(...) dzisiaj najbardziej zagraża nam jeden sposób myślenia, uprawiania polityki, działania. Kilka lat temu we Włoszech dwie wielkie partie – Forza Italia Berlusconi i opozycyjna Partia Demokratyczna – zarzuciły sobie wzajemnie, że jedna skopiowała program drugiej. Doszło do debaty na ten temat, kto komu ukraść program. W rzeczywistości nikt niczego nie ukraść, po prostu obie myślą podobnie⁸.” O tym, że w Polsce rządząca PO i opozycyjne PiS budują kartel chcąc wykluczyć inne partie mówił Paweł Kowal, stwierdzając, że w propozycji Donalda Tuska odbycia debaty przedwyborczej skierowanej wyłącznie do Jarosława Kaczyńskiego chodziło wyłącznie o „podjęcie próby zawarcia układu politycznego, którego stawką jest niewypuszczenie żadnych nowych ugrupowań na scenę polityczną i zagwarantowanie miejsc w Sejmie działaczom Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości⁹.” Pogląd o zanikaniu różnic pomiędzy partiami głosi także reprezentujący lewicową opcję polityczną Sławomir Sierakowski stwierdzając, że mamy do czynienia z kryzysem demokracji i uwiązaniem polityki, partie prezentują populizm i oportunizm, dostosowują się do istniejących opinii wyrażanych w sondażach, a „dzięki sporom o „układ” czy Smoleńsk można udawać, że różnice, a zatem pluralizm, wciąż istnieją, ale to tylko kłótnie, które nie prowadzą do rozwiązania żadnych problemów społecznych¹⁰.”

Partie są zmuszone do wspomnianych kłótni, gdyż w dalszym ciągu konkurują o głosy elektoratu i muszą w oczach wyborców odróżnić się od siebie, stworzyć wrażenie istnienia alternatywnych wyborów w sytuacji rosnącej praktycznie bezalternatywności¹¹. Chcąc to zrobić, szczególnie w dobie mediatyzacji polityki, sięgają do wielu zabiegów, które ogólnie mówiąc składają się na styl uprawiania polityki obecny głównie w zachowaniach symbolicznych, przede wszystkim werbalnych. Można więc stwierdzić, że ugrupowania rządowe i opozycyjne uczestniczą w realizacji podobnych założeń programowych, a opozycyjność wobec rządu przejawia się przede wszystkim w wypowiedziach, często mających uproszczony charakter i dotyczących spraw drugorzędnych. Ponadto warto dodać, że w sytuacji, w której w większości przypadków mamy do czynienia z rządami koalicyjnymi, poszczególne partie dążą do zachowania możliwie dużych zdolności koalicyjnych.

⁸ G. Viattimo, *Rewolucja u bram*, „Gazeta Wyborcza”, 3-4 września 2011, s. 16.

⁹ Paweł Kowal: *PO i PiS budują kartel, wykluczając pozostałe partie*:
www.stronapjn.pl/partia/aktualności.

¹⁰ *Żeby ludzie przestali tę marność łykać. Rozmowa ze Sławomirem Sierakowskim z „Krytyki Politycznej”*, „Gazeta Wyborcza”, 10-11 września 2011, s. 17-18.

¹¹ Pisała o tym m.in. K. Sobolewska-Mysłik, *Partie populistyczne a wzrastająca „bezalternatywność” polityki – wzajemne uwarunkowania*, [w:] *Barriere aktywności publicznej*, red. K. Łabędź, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

Zachowania opozycji parlamentarnej mają zatem dość często ambiwalentny charakter i kształtują, szczególnie u osób mniej uważnie śledzących wydarzenia polityczne, częściowo błędne przekonania i oceny procesów toczących się na scenie politycznej. Dobrym tego przykładem mogą być różnego typu zachowania mające miejsce w okresie VI kadencji Sejmu. Odbiorcy przekazów medialnych, w których przedstawiciele opozycji prezentują się najczęściej jako nieprzejednani krytycy i przeciwnicy rządu, są często przekonani, że opozycja ma charakter przede wszystkim konfrontacyjny, sprzeciwia się wszelkim działaniom rządu, krytykuje jego przedstawicieli i podejmowane przez nich działania. Jest to jeden z aspektów funkcjonowania opozycji, która w ten sposób wywiązuje się ze swoich klasycznych funkcji – kontroli, krytyki i tworzenia alternatywy (w tym miejscu sposób ich realizacji nie będzie analizowany). Jednak obserwacja zachowań opozycji w parlamencie przekonuje nas, że w działaniach ugrupowań ją tworzących obecny jest także drugi aspekt i mamy do czynienia z opozycją o charakterze kooperacyjnym, podejmującą współdziałanie z rządem i wspierającą rząd w części działań¹², a w większości przypadków ugrupowania opozycyjne głosują w ten sam sposób co rządowe, także nad projektami rządowymi. Korzystając z określenia użytego przez Ryszarda Herbuta można ją także nazwać opozycją sytuacyjną – taką, która ze względu na wielość możliwych układów koalicyjnych nabiera płynnego charakteru, a jej skład i charakter kształtuje się pod wpływem wielu czynników¹³. Opozycja sytuacyjna w pewnych przypadkach rezygnuje z krytyki niektórych elementów polityki rządowej, gdyż ich realizacja może być korzystna także z punktu widzenia ugrupowań opozycyjnych¹⁴.

Poniżej zagadnienia te, składające się na dwa aspekty funkcjonowania opozycji parlamentarnej, znajdują rozwinięcie, choć z góry należy zaznaczyć, że nie jest to jedynie cecha polskiego systemu politycznego. Można przy tym wskazać pewien dylemat współczesnej demokracji w Polsce – czy w zarysowanej powyżej sytuacji należałoby podjąć działania w kierunku instytucjonalnego wzmocnienia opozycji parlamentarnej, choćby w zakresie proponowanym przez PiS po przegranych wyborach prezydenckich w 2010

¹² T. Krawczyk, *Opozycja polityczna w państwach demokratycznych*, [w:] Studia z teorii polityki, t. III, red. A. Czajowski, L. Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 145.

¹³ *Leksykon politologii*, (red.) A. Antoszewski, R. Herbut, Atla 2, Wrocław 1995, s. 242. Przeciwieństwem tego typu jest opozycja systematyczna, zajmująca konsekwentnie pozycję krytyczną wobec rządu i jego polityki, opozycja rozumiana jako instytucja, której klasycznym przykładem jest opozycja brytyjska.

¹⁴ S. Bożyk, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Temida 2, Białystok 2006, s. 24.

roku¹⁵, ze świadomością faktu, że podobieństwa programowe pomiędzy partiami są „nadrabiane” rosnącą agresją widoczną w wypowiedziach polityków. Poza polem zainteresowania w tym tekście pozostaje problem widoczny w sytuacji, która wytworzyła się po katastrofie smoleńskiej, szczególnie w okresie po wyborach prezydenckich przegranych przez Jarosława Kaczyńskiego, a mianowicie podejmowanie przez PiS działań zbliżających to ugrupowanie do opozycji nielojalnej (m.in. Adam Szostkiewicz szeroko rozumiany obóz smoleński wprost nazwał opozycją antysystemową¹⁶).

Wśród bardziej szczegółowych pytań odnoszących się do funkcjonowania opozycji ukształtowanej w Sejmie VI kadencji¹⁷, odpowiedź na które pozwoli na pewną charakterystykę opozycji w tej kadencji, należą pytania o zdolność opozycji do współpracy z ugrupowaniami rządowymi i zakres współdziałania, o zakres konfliktów pomiędzy opozycją a ugrupowaniami rządowymi oraz o stopień integracji i spójności działań podejmowanych przez opozycję. Próba odpowiedzi na te pytania zostanie podjęta m.in. w oparciu o analizę wypowiedzi polityków ugrupowań opozycyjnych w trakcie odbywających się w Sejmie konferencji prasowych oraz ich udział w procesach ustawodawczych i uchwałodawczych (poprzez które realizowana jest w znacznej części funkcja kontrolna parlamentu, a także funkcja kreacyjna) w Sejmie, a podstawowym wskaźnikiem będzie sposób głosowania (ten aspekt zostanie omówiony najpierw). Warto dodać, że w trakcie tych

¹⁵ Wśród żądanych zmian znalazły się m.in. następujące: likwidacja tzw. „zamrażarki” Marszałka Sejmu – wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia pierwszego czytania nie później niż w ciągu sześciu miesięcy od złożenia projektu, wprowadzenie debaty pomiędzy rządem a opozycją na wzór brytyjski, przyspieszenie prac nad projektami ustaw, wprowadzenie obowiązku składania przez wszystkie kluby i koła poselskie oświadczeń o udzieleniu poparcia lub odmowie poparcia dla rządu – te drugie uzyskałyby prawo zadawania w trakcie debaty pytań premierowi i ministrom, a także prawo wprowadzenia jednego punktu do porządku obrad każdego posiedzenia Sejmu. *PiS proponuje zmiany w Regulaminie Sejmu*, Aktualności 05.10.2010: www.pis.org.pl.

¹⁶ A. Szostkiewicz, *Budzenie Mesjasza*, „Polityka”, 2011 nr 36, s. 24.

¹⁷ Opozycja w Sejmie VI kadencji ukształtowała się w wyniku przedterminowych wyborów, które odbyły się 21 października 2007 roku, decydujących o wejściu do Sejmu czterech ugrupowań: Platformy Obywatelskiej (41,51% głosów), Prawa i Sprawiedliwości (32,11%), Lewicy i Demokratów (13,15%; była to koalicja czterech ugrupowań, w której zasadniczą rolę odgrywał SLD) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (8,91%). Wybory w wyraźny sposób wygrała PO, na którą głosowało ponad 6,7 mln osób (czyli ponad 3 mln więcej niż w poprzednich wyborach), ale warto pamiętać, że wynik o blisko 2 mln lepszy od uzyskanego w 2005 roku uzyskało też PiS (blisko 5,2 mln wyborców), co w oczywisty sposób wpłynęło na poziom legitymizacji tej partii jako głównej w tej kadencji siły opozycyjnej; prócz tego opozycję współtworzyła LiD. Po zmianach, które zaszły w trakcie kadencji aktualnie, oprócz ugrupowań koalicji rządzącej w Sejmie, działają kluby poselskie PiS, SLD, Polska Jest Najważniejsza, Koło Poselskie SDPL, które wszystkie w zasadzie można zaliczyć do opozycji oraz posłowie niezrzeszeni, należący do opozycji w części.

procesów opozycja realizuje swoje podstawowe, wspomniane już wyżej funkcje.

Punktem wyjścia do opisanego zachowań opozycji w trakcie głosowań może być zdanie, że podział pomiędzy większością rządową a opozycją parlamentarną we współczesnych państwach demokratycznych nie jest podziałem dychotomicznym, w rzeczywistości istnieje szereg wariantów ułożenia stosunków pomiędzy nimi¹⁸. W związku z tym, antycypując dalsze rozważania można stwierdzić, że opozycja zachowuje się w sposób zróżnicowany, przede wszystkim w zależności od stopnia zgodności stanowiska ugrupowań rządowych z założeniami programowymi ugrupowań opozycyjnych, ale także w zależności od konkretnej sytuacji politycznej. Ponadto zakładając, że w polskim parlamencie żadna partia nie uzyskuje większości umożliwiającej samodzielne utworzenie rządu można dodać, że w części zachowania ugrupowań opozycyjnych są uwarunkowane dążeniami do podtrzymania zdolności koalicyjnych. Uwzględniając natomiast spore różnice pomiędzy partiami tworzącymi opozycję w VI kadencji Sejmu (czyli przede wszystkim Prawem i Sprawiedliwością oraz Sojuszem Lewicy Demokratycznej), m.in. w sferze światopoglądowej czy wynikające z podziałów historycznych (obecnych w sferze mentalnej niektórych liderów) mamy do czynienia z opozycją w znacznym zakresie sfragmentaryzowaną.

Już pierwsze posiedzenie Sejmu dostarczyło pewnej wiedzy co do sposobu zachowania ugrupowań opozycyjnych. Marszałkiem Sejmu został wybrany przedstawiciel PO Bronisław Komorowski (uzyskując 292 głosy, czyli najprawdopodobniej wszystkie głosy PO, PSL i LiD), który funkcję tę sprawował od 5 listopada 2007 do 8 lipca 2010, kiedy nastąpiło wygaśnięcie jego mandatu w związku z wyborem na stanowisko prezydenta. Kontrkandydatem był przedstawiciel PiS Krzysztof Putra, który uzyskał 160 głosów (przy udziale w głosowaniu 163 posłów PiS). Wynika z tego, że koalicja LiD postanowiła głosować tak samo, jak ugrupowania, które zawiązały koalicję rządzącą, co biorąc pod uwagę, że głosy te nie miały decydującego znaczenia, można uznać za symboliczne odcięcie się od PiS i zapowiedź możliwości poparcia koalicji potrzebnego w przypadku weta prezydenckiego. Kolejnym marszałkiem został wybrany Grzegorz Schetyna, który w głosowaniu uzyskał 277 głosów popierających jego kandydaturę (w tym wszystkie głosy obecnych na sali posłów PO – z wyjątkiem samego kandydata, SLD i PSL), przy 121 głosach przeciw (PiS) i 16 wstrzymujących się (w tym 13 posłów PiS, 1 PO, 1 SDPL i 1 SD). Widać więc, że podobnie jak było to w przypadku wyboru marszałka Komorowskiego, SLD głosował tak

¹⁸ T. Godlewski, *Polski...*, *op. cit.*, s. 468.

samo, jak ugrupowania rządzące, a nawet w ramach PiS zaznaczył się podział głosów¹⁹.

Podobnie ułożył się rozkład głosowania w sprawie ustalenia liczby wicemarszałków – 288 głosami ustalono, że będzie ich czterech (posłowie PiS przedstawili projekt uchwały przewidujący powołanie 3 wicemarszałków), po jednym z każdego z klubów parlamentarnych, co oznaczało, że w Prezydium Sejmu będzie dwóch przedstawicieli PO. W efekcie wicemarszałkami zostali wybrani: Stefan Niesiołowski (292 głosy), Jarosław Kalinowski (453), Krzysztof Putra (408) i Jerzy Szmajdziński (427). W tych wyborach uzyskano daleko idącą zgodność w głosowaniach z wyjątkiem S. Niesiołowskiego, przeciwko któremu opowiedział się cały klub PiS (w tym kilka głosów wstrzymujących się), a zarzuty wobec niego dotyczyły przede wszystkim stylu wypowiedzi w debatach politycznych.

Wnioskiem, który można sformułować w oparciu o sposób ukształtowania się Prezydium Sejmu, jest stwierdzenie, że jako „twarda” opozycja w tym procesie określiło się PiS (własny kandydat na marszałka, wniosek o inną liczbę wicemarszałków, głosowanie przeciwko kandydatowi PO na wicemarszałka), natomiast pozostająca poza rządem LiD zajęła stanowisko bliskie ugrupowaniom rządowym. W ten sposób okazało się, że opozycja w tej kadencji parlamentu nie będzie opozycją spójną. W następnych latach miały miejsce pewne zmiany struktury politycznej Sejmu, ale nie miały one zasadniczego charakteru – miejsce koalicji LiD, która dość szybko uległa rozpadowi zajęł przede wszystkim SLD, a ugrupowanie Polska Jest Najważniejsza będące wynikiem secesji posłów PiS najczęściej głosowało podobnie, jak partia, z której się wywodzi.

Jednym z zasadniczych wskaźników opozycyjności, który można zastosować w badaniu zachowania opozycji parlamentarnej jest sposób głosowania w trakcie procesów ustawodawczych. Przyjęto przy tym, że projekty ustaw można podzielić na nie budzące sprzeciwu, o ile liczba głosów przeciwko nim lub wstrzymujących się nie przekraczała 10, oraz budzące sprzeciw w momencie, kiedy liczba ta była większa²⁰. W VI kadencji do końca sierpnia 2011 roku uchwalono 953 ustawy (w 2007 roku – 6, w 2008 – 251, w 2009 – 233, w 2010 – 229, w 2011 – 234). Wśród nich jako nie budzące większych wątpliwości głosujących posłów uznano 670 ustaw (czyli ok. 70,3%; były to ustawy, w których przypadku ugrupowania opozycyjne głosowały tak samo jak rządowe), a jako budzące wątpliwości u części posłów uznano 294 ustawy (czyli niecałe 30%). Ta podstawowa miara zachowań

¹⁹ Wszystkie dane dotyczące funkcjonowania Sejmu VI kadencji zostały zaczerpnięte ze strony internetowej www.sejm.gov.pl, *Prace Sejmu*.

²⁰ Jest to wskaźnik ustalony arbitralnie w celu wyeliminowania głosowań pojedynczych posłów czy głosowań przypadkowych. Dokonane pomiary z konieczności mają charakter uproszczony i pomijają jednostkowe przypadki głosowań.

opozycyjnych w Sejmie wskazuje na zdecydowaną przewagę przypadków, w których zachowania takie nie miały miejsca lub występowały jedynie u pojedynczych posłów (tzn. u nie więcej niż dziesięciu). Wskazuje to na brak „twardej” opozycji, a jedynie występowanie opozycji sytuacyjnej (choć w pewnych kwestiach ugrupowania opozycyjne głosowały w sposób bardzo konsekwentny), a także skłonnej w wielu przypadkach do współdziałania z ugrupowaniami rządzącymi. Wniosek taki potwierdza fakt, że wśród projektów ustaw popartych przez opozycję znalazło się 437 projektów rządowych oraz 59 projektów złożonych wyłącznie przez posłów reprezentujących ugrupowania rządzące. Natomiast wśród projektów budzących wątpliwości znalazło się 182 projekty rządowe i 52 złożone przez posłów ugrupowań rządowych. Oznacza to, że spośród wszystkich ustaw, których projekty złożył rząd lub posłowie ugrupowań rządowych (730) jako budzące sprzeciw można uznać 234 (czyli ok. 32%).

Jeśli chodzi o drugi pod względem częstości występowania, oprócz wspomnianego wyżej wspólnego głosowania wszystkich ugrupowań, sposób głosowania posłów ugrupowań opozycyjnych, była to sytuacja, gdy jedynie PiS głosowało przeciwko projektowi lub wstrzymywało się od głosu, a LiD/Lewica/SLD wraz z ugrupowaniami rządzącymi – za. Ilościowo przedstawiało się to następująco: w 146 przypadkach (z których blisko połowa miała miejsce w 2011 roku) PiS głosowało przeciwko projektowi, 55 razy wstrzymywało się od głosu (z czego 19 razy począwszy od 1 kwietnia 2011), sześciokrotnie (w 2008 roku) cały klub PiS nie wziął udziału w głosowaniu (co można uznać za działanie o charakterze obstrukcji parlamentarnej). Łącznie zatem 207 razy (na 294 ustawy budzące sprzeciw, co stanowiło ok. 70% tego typu przypadków) PiS zachowało się w sposób opozycyjny jako jedyny klub poselski (z czego 92 razy, czyli ok. 44% miało miejsce w 2011 roku, co może świadczyć o zaostrzeniu stanowiska wobec rządzących, prawdopodobnie w obliczu zbliżających się wyborów). Można uznać, że inne zachowanie LiD/Lewicy/SLD wynikało z dążenia SLD do budowania zdolności koalicyjnej z PO, jako jedyne na razie możliwego układu, który pozwoliłby partii lewicowej na współuczestnictwo we władzy.

Kolejny pod względem częstotliwości wzór zachowania ugrupowań opozycyjnych, to wspólne głosowanie PiS i LiD/Lewicy/SLD przeciwko projektom ustaw lub wstrzymanie się od głosu. Takie przypadki miały miejsce 69 razy (23,4% ustaw budzących kontrowersje). Podobny sposób głosowania w większości dotyczył zagadnień funkcjonowania gospodarki i kwestii socjalnych, w tym przyjęcia czy zmiany kolejnych ustaw budżetowych (tych przypadkach posłowie klubów opozycyjnych głosowali zawsze przeciwko projektom rządowym, m.in. także jeśli chodzi o budżet na 2008 rok, przygotowany przez rząd J. Kaczyńskiego). Podobny sposób głosowania nie oznaczał jednak w przeważającej większości przypadków istnienia współpracy pomiędzy ugrupowaniami opozycyjnymi. Dość często przy głosowa-

niu licznych zgłaszanych przez opozycję poprawek i wniosków mniejszości za ich przyjęciem (sądząc z liczebności tak głosujących) opowiadali się jedynie posłowie Prawa i Sprawiedliwości, a posłowie Sojuszu Lewicy Demokratycznej podkreślali w dyskusji (pośrednio lub bezpośrednio) swoją odmienność programową nie tylko od PO ale również od PiS, niekiedy stwierdzając podobieństwo obydwu tych partii.

Jeśli chodzi o sytuację, w której posłowie LiD/Lewicy/SLD głosowali przeciw lub wstrzymywali się od głosu, podczas gdy PiS głosowało tak jak ugrupowania rządzące, to wystąpiła ona jedynie 16 razy (5,4%). Chodziło m.in. o takie sprawy, jak emerytury funkcjonariuszy różnych służb mundurowych, finansowanie Papieskiej Akademii Teologicznej z budżetu państwa (w tego rodzaju kwestiach lewica była zawsze przeciwko), ustanowienie dnia wolnego w święto Trzech Króli i inne.

Należy więc podkreślić, że łącznie PiS głosowało w Sejmie przeciwko projektom uchwalonych ustaw 276 razy (ok. 29% wszystkich i ok. 93,9% budzących sprzeciw), a lewica jedynie 85 razy (co stanowi ok. 8,9% wszystkich uchwalonych ustaw i ok. 28,8% ustaw budzących kontrowersje). Dodać trzeba, że przy głosowaniu pozostałych kilku budzących sprzeciw ustaw ich przeciwnikami byli wyłącznie przedstawiciele ugrupowań rządzących.

Przechodząc do odrzuconych projektów ustaw – liczba projektów odrzuconych lub wycofanych do końca sierpnia 2011 roku wyniosła 126, a tym odrzuconych w głosowaniu mającym charakter niejednogłośny (czyli projektów „budzących kontrowersje” według przyjętego poprzednio założenia) – 79. Autorami tych projektów byli w większości posłowie KP PiS – 50, prezydent – 5 (zostały złożone na początku kadencji parlamentu), posłowie KP Lewica/SLD (w 3 przypadkach razem z SDPL) – 13, posłowie SDPL, SD i niezrzeszeni – 1, PJN – 1 Komisja „Przyjazne Państwo” – 1, senat – 1, a ponadto odrzucono 5 projektów obywatelskich oraz 2 złożone przez posłów KP PO. W obydwu z projektów PO chodziło o zmianę sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Z powyższego zestawienia jasno wynika, że wśród odrzuconych znalazły się przede wszystkim projekty posłów ugrupowań opozycyjnych – łącznie 65, a wliczając w to propozycje prezydenckie (L. Kaczyńskiego) – 70. Warto jednak stwierdzić, że wiele z tych projektów w razie przyjęcia miałyby skutki w postaci zwiększenia wydatków budżetowych, co może tłumaczyć ich odrzucenie.

Odrzucenie projektów następowało przede wszystkim w dwojaki sposób – jako wynik głosowania wniosku o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu oraz głosowania wniosku o odrzucenie sformułowanego w sprawozdaniu komisji sejmowej. Sposób głosowania był w tych przypadkach bardzo zróżnicowany, a niektóre konfiguracje głosów można uznać za interesujące.

Sposób głosowania ugrupowań opozycyjnych w przypadku projektów odrzuconych w części przypominał sposób ich zachowania w głosowaniach

nad ustawami uchwalonymi, choć relatywnie częściej występowało wspólne głosowanie posłów PiS i lewicy przeciwko odrzuceniu poszczególnych projektów (łącznie 32 razy; w dwóch przypadkach podobnie głosowała też większość posłów PSL). Sytuacja, w której posłowie PiS głosowali przeciwko odrzuceniu projektu, a lewicy za jego odrzuceniem miała miejsce 35 razy, przy czym trzykrotnie posłowie lewicy wstrzymali się od głosu (co jednak trzeba traktować inaczej niż w przypadku ustaw uchwalonych, bo nie zapobiegło to odrzuceniu projektów), a w pozostałych przypadkach głosowali tak jak większość rządząca. Natomiast w sześciu przypadkach posłowie PSL głosowali w większości tak samo jak PiS.

Także posłowie LiD/Lewicy/SLD 10 razy głosowali przeciw odrzuceniu projektu bez wsparcia PiS (w jednym przypadku posłowie PiS wstrzymali się od głosu, w jednym wszyscy nie wzięli udziału w głosowaniu, w pozostałych głosowali tak jak ugrupowania rządzące), przy czym w ośmiu przypadkach chodziło o projekty ustaw autorstwa posłów lewicy. Dotyczyło to m.in. ustaw w sprawie kompetencji i działania CBA, likwidacji IPN, użycia Sił Zbrojnych poza granicami państwa czy też powołania rzecznika ds. przeciwdziałania dyskryminacji.

Analiza odrzuconych projektów ustaw pozwala stwierdzić istnienie wyraźnego frontu wielu ugrupowań przeciwko zmianom zasad finansowania partii politycznych, który uległ zmianie dopiero pod koniec 2010 roku – zarówno w 2008 jak i 2009 roku jedynie posłowie PO i w części niezrzeszeni, a w 2009 także Polska XXI poparli te projekty, podobnie jak dotyczący tej samej materii projekt złożony przez posłów Lewicy (którzy w głosowaniu opowiedzieli się przeciwko swojemu projektowi). Innymi czynnikami jednoczącymi w głosowaniu większość posłów PiS i PSL (a także część posłów PO) były projekty dotyczące zapłodnienia *in vitro* i związanych z tym badań, a także ustanowienia dnia wolnego w święto Trzech Króli.

Przechodząc do zachowania się ugrupowań opozycyjnych w procesach uchwałodawczych – do końca sierpnia 2011 roku Sejm VI kadencji podjął 284 uchwały, przy czym ich liczba w kolejnych latach rosła (2007 – 26, 2008 – 57, 2009 – 67, 2010 – 81, 2011 – 53). Spośród nich 97 można uznać zgodnie z przyjętymi założeniami za kontrowersyjne, ale w części tych przypadków liczba posłów głosujących przeciwko i wstrzymujących się od głosu nie przekraczała kilkunastu. Jako budzące większe kontrowersje można zatem uznać ok. 1/3 wszystkich uchwał, co przypomina proporcje stwierdzone przy analizie ustaw, świadczące o przewadze głosowań, w których opozycja głosowała w sposób zbliżony do ugrupowań rządzących. Trzeba jednak dodać, że relatywnie liczba uchwał uznanych za kontrowersyjne wzrosła w 2011 roku (było ich 22 z 53 uchwalonych do końca sierpnia, był to trend wskazany już w odniesieniu do ustaw). Ma to zapewne związek ze zbliżającymi się wyborami, choć z drugiej strony sporą część budzących kontrowersje uchwał stanowiły takie, w przypadku których zróżnicowane

głosowanie jest oczywiste (m.in. chodzi o wybory sędziów Trybunału Konstytucyjnego czy Trybunału Stanu). Warto też odnotować, że w głosowaniach dotyczących oceny rządu jakimi są np. sprawozdanie z wykonania budżetu czy ocena uczestnictwa w pracach UE przeciwko przyjęciu głosowało jedynie PiS (SLD wstrzymywał się od głosu lub głosował za), a w kilku przypadkach przeciwko głosowali posłowie różnych opcji, w tym ugrupowań rządzących (np. PSL w sprawie zmian w składach komisji). W trakcie całej kadencji w głosowaniach odrzucono jedynie pięć projektów uchwał.

Podsumowując tę część można podkreślić kilka kwestii. Po pierwsze, w Sejmie dominowały głosowania zgodne, jednogłośnie lub takie, w których osiągnano stan zbliżony do jednogłośności. Potwierdza to, że opozycja parlamentarna w Polsce ma charakter koncyliacyjny, sytuacyjny oraz może stanowić argument na rzecz tezy o rosnącej w praktyce bezalternatywności na polskiej scenie politycznej. Po drugie, dało się zaobserwować daleko idącą niespójność działań opozycyjnych – wśród wszystkich głosowań, w przypadku których w głosowaniu wystąpiły zachowania opozycyjne, PiS i lewica w podobny lub w zbliżony sposób zachowały się w zdecydowanej mniejszości w stosunku do liczby zachowań odmiennych; zdecydowanie bardziej opozycyjnym stanowiskiem wykazywało się przy tym PiS. Po trzecie, do rzadkości należą rozbieżne zachowania przedstawicieli koalicji rządzącej, tak że można mówić o daleko idącej spójności tej koalicji (prócz ustawy o finansowaniu partii, przeciwko której głosowały wszystkie kluby oprócz PO, jako wyjątek można wymienić projekt posłów PSL dotyczący łagodzenia skutków kryzysu ekonomicznego, przeciwko któremu głosowali prawie w całości posłowie PO). Spójność koalicji rządowej i brak takiej spójności w przypadku ugrupowań opozycyjnych na pewno jest czynnikiem osłabiającym opozycję w analizowanej kadencji, a tym samym mogącym pogłębiać wrażenie bezalternatywności na scenie politycznej. Na marginesie można jeszcze odnotować, że wśród spraw budzących kontrowersje w głosowaniach nadal występują, choć w bardzo niewielkim zakresie takie, które przypominają istniejący dawniej „podział postkomunistyczny”.

Inny, przynajmniej w części, obraz opozycji parlamentarnej rysuje się na podstawie analizy wypowiedzi polityków głównych ugrupowań opozycyjnych (PiS i SLD) w trakcie organizowanych w Sejmie konferencji prasowych²¹. Schemat zdecydowanej większości konferencji, niezależnie od tego

²¹ Wypowiedzi te można w moim przekonaniu uznać za reprezentatywne dla przeważającej większości zachowań werbalnych ze strony czołowych polityków. Analizie zostały poddane konferencje z udziałem posłów opozycji z okresu od kwietnia do sierpnia 2011 roku, których łącznie było ok. 70. Ograniczenie się wyłącznie do tego źródła wynika przede wszystkim z dążenia do uniknięcia ewentualnej deformacji tych wypowiedzi przez dziennikarzy oraz jest związane z ich syntetycznym charakterem. Przebieg wszystkich konferencji na podstawie

co było głównym przedmiotem wypowiedzi, był podobny – poddawano totalnej krytyce rząd, premiera i partie koalicji rządzącej oraz chwalono dokonania własnych rządów z przeszłości. W przypadku SLD ostra krytyka miała także innego adresata, a mianowicie Prawo i Sprawiedliwość oraz jego liderów. Rządziej pojawiały się natomiast własne propozycje rozwiązań różnych problemów, co w obliczu zbliżających się wyborów jest dość symptomatyczne i świadczy o nastawieniu na prowadzenie kampanii negatywnej.

Najczęściej pojawiającą się grupą zarzutów pod adresem rządzących były oskarżenia o różnego typu naruszenia reguł demokratycznych. Do najcięższych można zaliczyć oskarżenia o fałszowanie wyborów. W trakcie jednej konferencji zorganizowanej przez PiS wprost stwierdzono, że poprzednie wybory (nie tylko parlamentarne) zostały sfałszowane, a nieznaną jest tylko skala tego zjawiska. Także Grzegorz Napieralski stwierdził, że SLD, podobnie jak w okresie rządów PiS, chce przysłania przez OBWE obserwatorów i zadbanie, żeby wybory nie zostały sfałszowane. W obu przypadkach odwoływano się do przypadku kupowania głosów podczas wyborów samorządowych i kwestionowano uczciwość działaczy PO (pojawiały się m.in. słowa: aferalność, korupcja, szemrane interesy, oszustwa)²². Szereg razy pojawił się zarzut ograniczania przez rządzących wolności słowa, prawa do krytyki rządu, stosowanie cenzury prewencyjnej itp. Argumenty w tej płaszczyźnie wysuwało przede wszystkim PiS, przedstawiając się jako obrońca wolności i demokracji, a związane były m.in. z „ukrywaniem prawdy” i kłamstwami w sprawie katastrofy smoleńskiej, ograniczeniami dotyczącymi wystawy na temat tego wydarzenia najpierw w Parlamencie Europejskim (w którym zdaniem Kazimierza Ujazdowskiego zastosowano „haniebną i brutalną cenzurę”), a potem w polskim Sejmie (co Jarosław Kaczyński określił jako „powrót do czasów PRL”), zatrzymaniem przez policję kibiców, którzy wywiesili w trakcie meczu piłkarskiego hasło skierowane przeciwko premierowi (co zdaniem polityków PiS przypomina „najgorsze czasy PRL-u”, Tusk pozamykał stadiony ze względu na krytyczne wobec niego hasła, ograniczenie wolności słowa zostało doprowadzone do absurdu, a to co dzieje się w Polsce jest dalekie od swobód obywatelskich)²³. Zarzuty w tej ostatniej kwestii wraz z akcją zatrzymania internauty prowadzącego stronę krytyczną wobec prezydenta Komorowskiego stały się podstawą stwierdzenia Jarosława Zielińskiego, że „coraz bardziej nieodparte jest

zapisów wideo umieszczonych na stronie internetowej:

www.polityczni.pl/sejm/_konferencje_prasowe, pod tytułami i datami podanymi poniżej (dostęp 1-15.09.2011).

²² *Briefing SLD ws. unieważnienia wyborów w Wałbrzychu i kupowania głosów przez PO*, 29 kwietnia; *PiS żąda uczciwych wyborów*, 30 sierpnia.

²³ *Powrót PRL? Czy Donald Tusk zamierza zatrzymać kibiców za krytykę rządu?*, 19 maja; *Niesiołowski i znikające bilbordy*, 27 maja; *Zakazana prawda*, 10 czerwca; *PiS o polskiej prezydencji*, 6 lipca.

wrażenie, że żyjemy w państwie policyjnym²⁴.” Natomiast przedstawiciele SLD inaczej argumentowali przejawy naruszania reguł demokratycznych, zawsze łącząc w tej płaszczyźnie PO i PiS. Najczęściej występujący w imieniu tej partii G. Napieralski, komentując brak podpisów posłów PO pod wnioskiem sformułowanym przez komisję śledczą badającą okoliczności śmierci Barbary Blidy o postawienie J. Kaczyńskiego i Z. Ziobry przed Trybunałem Stanu stwierdził, że IV RP trwa nadal, a PO niezgodnie ze złożonymi obietnicami wyborczymi nie chce rozliczyć tego okresu. Jako pokaz niestosowania standardów europejskich oceniono głosowanie posłów ugrupowań rządzących za skierowaniem do dalszych prac obywatelskiego projektu ustawy całkowicie zakazującej aborcji (popieranego przez PiS), a przedmiotem krytyki dokonywanej z podobnej pozycji było także postępowanie w sprawie in vitro („PO kluczycy i kombinuje – w słowach różni się od PiS, w czynach robi to samo”)²⁵. Wśród oskarżeń o naruszanie reguł demokracji pojawiły się także zarzuty niedopuszczania opozycji do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji, obsadzania stanowisk w instytucjach mających kontrolować rząd przez ludzi z nim związanych, drastycznego naruszania prawa do prywatności (w związku z ustawą o systemie informacji oświatowej), nepotyzmu („spółdzielnia” ministra Grabarczyka) i inne²⁶.

Druga grupa często pojawiających się zarzutów dotyczyła prowadzonej przez premiera, rząd i ugrupowania koalicji rządzącej polityki, m.in. w zakresie spraw zagranicznych, gospodarki, rolnictwa, edukacji itd. Krytyka operowała różnymi argumentami, a najczęściej powtarzаныmi były zarzuty niekompetencji (nie znają się na prawie, ekonomii, zarządzaniu państwem; Grabarczyk – nieudacznik nieudaczników itp.)²⁷, kłamstw (kłamstwa w raporcie Millera, zbiór insynuacji, pomówień i kłamstw w raporcie Kalisza, kłamstwa Donalda Tuska i ministra Sawickiego w sprawie dopłat bezpośrednich w rolnictwie)²⁸, czy wreszcie nieudolności w podjętych działaniach przynoszącej złe skutki dla społeczeństwa i państwa. W tym ostatnim zakresie często pojawiały się stwierdzenia na temat rosnących cen, podatków i innych obciążeń, co w oczywisty sposób dla zdecydowanej większości wyborców może być wskaźnikiem złych rządów, a powtarzane hasła „Polska w bałaganie” (a nie w budowie, co było hasłem wyborczym PO) czy „nie ma biednych państw, są tylko źle rządzone” nie zostawiało w tym za-

²⁴ Czy ABW przekroczyła uprawnienia?, 26 maja.

²⁵ SLD apeluje do PO o jasną deklarację w sprawie refundacji in vitro i związków partnerskich, 3 czerwca; Skandaliczne zachowania PO w głosowaniu nad aborcją, 1 lipca.

²⁶ Briefing prasowy SLD, 25 maja; Zakazana prawda, 10 czerwca; Wniosek do TK w obronie prawa do prywatności dzieci i rodziców, 15 lipca.

²⁷ PiS: Polska w bałaganie, 23 sierpnia; PiS: Autostrad nie ma a chińskie wakacje Tuska były, 27 lipca.

²⁸ Kłamstwa prezentacji Millera, 29 lipca; Jarosław Kaczyński i Zbigniew Ziobro kierują akt oskarżenia przeciwko Kutzowi, 28 lipca; PiS o kłamstwach PO, 19 lipca.

kresie wątpliwości²⁹. Jeszcze bardziej do emocji odnosiły się wypowiedzi dotyczące dzieci (w rodzaju stwierdzenia, że 2 miliony dzieci żyje w ubóstwie, a rząd woli zajmować się igrzyskami niż rozwiązywać realne problemy, czy, że miarą rządu Tuska jest to, iż połowa dzieci nie wyjedzie na wakacje) oraz polityki edukacyjnej³⁰. W odniesieniu do spraw zagranicznych w trakcie ostatnich miesięcy trwania kadencji parlamentu akcentowano nie tylko prowadzenie polityki podporządkowującej Polskę Rosji czy Niemcom, ale przede wszystkim fakt słabej pozycji Polski w UE (Polska albo nie uczestniczy w podejmowaniu ważnych decyzji w UE, albo jest wyrzucana z gremiów decyzyjnych, sytuacja Polski pod względem liczby urzędników w agendach UE, czyli możliwości lobowania, jest katastrofalna, porażająca asymetria w porównaniu z innymi państwami)³¹. Nie kontynuując tego wyliczania, w którym w odniesieniu do sił rządzących powtarzały się określenia w rodzaju niekompetencja, nieudolność, brak wiedzy, kłamstwa, cynizm, łamanie prawa, naruszanie elementarnych zasad demokracji itp., można dodać, że jakby na marginesie tej totalnej krytyki pojawiały się elementy programów ugrupowań opozycyjnych, choć wydaje się, że programy te są zasadniczo oparte na negacji działań rządu.

Podsumowaniem przytoczonych wyżej krytycznych wypowiedzi mogą być słowa J. Kaczyńskiego, który pytany o podsumowanie kończącej się kadencji Sejmu stwierdził m.in., że nastąpiła bardzo głęboka degeneracja życia publicznego, niebywały wzrost agresji, także w parlamencie, mieliśmy do czynienia z łamaniem Regulaminu Sejmu i Konstytucji, co pokazuje, że nawet Konstytucja jest uważana przez władze za nieobowiązującą, uchwalono bardzo wiele niedobrych ustaw, w tym zmierzające do likwidacji kontroli nad rządzącymi, było wiele sieczki legislacyjnej – ustaw o niskiej jakości. Kończąc J. Kaczyński powiedział, że o upływającej kadencji trzeba jak najszybciej zapomnieć, a pytany o pozytywne jej strony stwierdził, że ich wskazanie przekracza jego siły, co było równoznaczne ze stwierdzeniem ich braku³². Konfrontując te zdania z przedstawionymi wcześniej sposobami głosowania KP PiS można by odnieść wrażenie, że chodzi o dwa różne ugrupowania.

Uzupełnieniem powyższego mogą być wnioski dotyczące wypowiedzi liderów PiS (także w trakcie konferencji prasowych organizowanych w Sejmie w 2009 roku) sformułowane w wyniku przeprowadzenia szczegółowej analizy przez Radosława Marzęckiego. Stwierdził on, że postrzeganie sceny

²⁹ Jarosław Kaczyński miał rację, ceny wzrosły, 14 kwietnia; Briefing KP PiS, 7 czerwca; PiS o polskiej prezydencji, 6 lipca; PiS: Polska w bałaganie, 23 sierpnia.

³⁰ Zła cenzurka Katarzyny Hall, 24 czerwca; Sławomir Kłosowski o złej polityce edukacyjnej rządu, 4 lipca.

³¹ PiS o polskiej prezydencji, 6 lipca; Brak polskich urzędników w Brukseli, 28 czerwca.

³² Briefing prezesa Kaczyńskiego, 15 września.

politycznej przez przedstawicieli PiS było zdychotomizowane, gdzie „my” czyli PiS symbolizujemy dobro, a przeciwnik (czy nawet wróg polityczny) czyli PO – zło. Relacje między siłami politycznymi mają charakter konfrontacyjny, konfliktowy, antagonistyczny, a model działania politycznego obejmuje wyłącznie działanie przeciwko komuś. Polityka jest grą o sumie zerowej, w której zwycięzca bierze wszystko, co w zasadzie wyklucza możliwość porozumienia czy współpracy. „Pozytywny spór, różnorodność, która może stać się fundamentem konsensu jako wartości polityczne nie są obecne w wypowiedziach polityków PiS³³.”

Powyżej przytoczone wnioski (w cytowanym opracowaniu o wiele bardziej rozbudowane) potwierdzają wcześniej opisane obserwacje, choć jedynie w odniesieniu do Prawa i Sprawiedliwości. Wyraźnie widać, że w zachowaniach werbalnych opozycyjność jest o wiele bardziej widoczna niż w głosowaniach sejmowych, w których często opozycja nie odróżnia się od ugrupowań rządzących (co wynika zarówno z podobieństw programowych, jak i dążenia do zachowania zdolności koalicyjnej, szczególnie w przypadku partii słabszych). Natomiast, jak już zostało wspomniane, wyraziste i ostre wypowiedzi są konieczne dla podtrzymania przekonań o odrębności ugrupowań i tworzeniu przez nie alternatywy dla aktualnie rządzących.

Bibliografia

- Bożyk S., *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Temida 2, Białystok 2006.
- Brak polskich urzędników w Brukseli*, 28 czerwca, *sejm_konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- Briefing KP PiS*, 7 czerwca, *sejm_konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- Briefing prasowy SLD*, 25 maja, *sejm_konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- Briefing prezesa Kaczyńskiego*, 15 września, *sejm_konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- Briefing SLD ws. unieważnienia wyborów w Wałbrzychu i kupowania głosów przez PO*, 29 kwietnia, *sejm_konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- Czy ABW przekroczyła uprawnienia?* 26 maja, *sejm_konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- Godlewski T., *Polski system polityczny*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005.

³³ R. Marzęcki, *Styl uprawiania polityki a kształtowanie i utrwalanie podziałów politycznych we współczesnej Polsce*, niepublikowana praca doktorska obroniona na Wydziale Humanistycznym Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie 2011, s. 393; zob. też ss. 392-409.

- Jarosław Kaczyński i Zbigniew Ziobro kierują akt oskarżenia przeciwko Kutzowi, 28 lipca, *sejm_,konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- Jarosław Kaczyński miał rację, ceny wzrosły, 14 kwietnia, *sejm_,konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- Kłamstwa prezentacji Millera, 29 lipca, *sejm_,konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- Krawczyk T., *Opozycja polityczna w państwach demokratycznych*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. III, red. A. Czajowski, L. Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
- Kubat M., *Teoria opozycji politycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.
- Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Atla 2, Wrocław 1995.
- Marzęcki R., *Styl uprawiania polityki a kształtowanie i utrwalanie podziałów politycznych we współczesnej Polsce*, niepublikowana praca doktorska obroniona na Wydziale Humanistycznym Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie 2011.
- Niesiołowski i znikające bilbordy, 27 maja, *sejm_,konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Paweł Kowal: PO i PiS budują kartel, wykluczając pozostałe partie, www.stronapjn.pl/partia/aktualności (dostęp 30. 09. 2011).
- PiS o kłamstwach PO, 19 lipca, *sejm_,konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- PiS o polskiej prezydencji, 6 lipca, *sejm_,konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- PiS proponuje zmiany w Regulaminie Sejmu, Aktualności 05.10.2010, www.pis.org.pl (dostęp 30.09.2011).
- PiS żąda uczciwych wyborów, 30 sierpnia, *sejm_,konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- PiS: Autostrad nie ma a chińskie wakacje Tuska były, 27 lipca, *sejm_,konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- PiS: Polska w bałaganie, 23 sierpnia, *sejm_,konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- Powrót PRL? Czy Donald Tusk zamierza zatrzymywać kibiców za krytykę rządu?, 19 maja, *sejm_,konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- Prace Sejmu*, www.sejm.gov.pl
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Skandaliczne zachowania PO w głosowaniu nad aborcją, 1 lipca, *sejm_,konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- SLD apeluje do PO o jasną deklarację w sprawie refundacji in vitro i związków partnerskich, 3 czerwca, *sejm_,konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- Sławomir Kłosowski o złej polityce edukacyjnej rządu, 4 lipca, *sejm_,konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- Sobolewska-Mysłik K., *Partie i systemy partyjne na świecie*, PWN, Warszawa 2010.

- Sobolewska-Myślik K., *Partie populistyczne a wzrastająca „bezalternatywność” polityki – wzajemne uwarunkowania*, [w:] *Bariery aktywności publicznej*, red. K. Łabędź, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Sobolewski M., *Zasady współczesnej demokracji burżuazyjnej*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1983.
- Szostkiewicz A., *Budzenie Mesjasza*, „Polityka” 2011 nr 36.
- Viattimo G., *Rewolucja u bram*, „Gazeta Wyborcza” 3-4 września 2011.
- Wniosek do TK w obronie prawa do prywatności dzieci i rodziców*, 15 lipca, *sejm_konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- Zakazana prawda*, 10 czerwca, *sejm_konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- Zła cenzurka Katarzyny Hall*, 24 czerwca, *sejm_konferencje_prasowe*, www.polityczni.pl (dostęp 1-15.09.2011).
- Żeby ludzie przestali tę marność tykać. Rozmowa ze Sławomirem Sierakowskim z „Krytyki Politycznej”*, „Gazeta Wyborcza” 10-11 września 2011.

SUMMARY

Various Aspects of the Functioning of the Opposition in the 6th Sejm

Political opposition, and most of all parliamentary opposition, constitutes one of those elements of democratic systems that seem crucial for the functioning of democracy. On the other hand, as various analyses of existing systems show, the ideological and political distance between major political parties is shrinking, and thus the division into those governing the country and those in opposition is disappearing in practice. In this work an attempt is made to address the question of the “resistance” of the parties constituting parliamentary opposition, based on the experiences derived from the functioning of the parliamentary opposition of the 6th Sejm. The way the opposing parties voted on the laws and resolutions has been taken into consideration, together with the official statements given during press conferences held at the Sejm. The analysis of the votings shows that the opposition tended to vote in the same manner as the governing parties (which was more explicit in the case of SLD [Social Democratic Alliance] than PiS [Law and Justice]), and that the opposition was fragmented, which seems to provide arguments for the thesis that opposition is really vanishing. Contrary to that, however, the statements (that serve opposition to fulfil their classic functions) appeared to have a clearly oppositional character, which had been induced by the need to court voters.



Wpływ nowych przepisów prawa wyborczego na wynik wyborów parlamentarnych 2011 r.

Wprowadzenie

W czerwcu 2008 roku grupa posłów Klubu Parlamentarnego Lewica złożyła na ręce Marszałka Sejmu RP poselski projekt ustawy o nazwie „Kodeks wyborczy” (druk nr 1568). Intencją przyświecającą projektodawcom było „uregulowanie w jednym akcie prawnym przepisów regulujących procedury wyborcze w Polsce, m.in. uchwalenie Kodeksu Wyborczego który zawierał będzie zasady przeprowadzania wyborów do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego, wybory Prezydenta RP oraz wybory do organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego i przepisy określające organizację i zasady funkcjonowania organów wyborczych, administracji wyborczej i zasady finansowania wyborów z budżetu państwa¹.” Sejm RP rozpoczął prace nad tym projektem w marcu 2009 roku, gdy odbyło się jego pierwsze czytanie. Prace te trwały do grudnia 2010 roku i ostatecznie po rozpatrzeniu w dniu 5 stycznia 2011 roku poprawek Senatu (przyjęto część z nich), ustawa została przekazana Prezydentowi RP do podpisu. Podpis ten został złożony 19 stycznia 2011 roku, a ustawa zaczęła obowiązywać od dnia 1 sierpnia 2011 roku².

Kodeks wyborczy to ustawa, która połączyła w jeden akt prawny kilka wcześniej obowiązujących ustaw, a mianowicie ordynację wyborczą do Sejmu RP i do Senatu RP, ustawę o wyborze Prezydenta RP, ordynację wyborczą do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz ordynację wyborczą do Parlamentu Europejskiego. Te wcześniejsze ustawy zostały oczywiście przez Kodeks uchylone.

O uporządkowanie materii prawnej dotyczącej prawa wyborczego zabiegało od kilku lat wiele instytucji, m.in. Instytut Spraw Publicznych, którego eksperci brali udział w sejmowych pracach nad ustawą³. Zresztą wiele

¹ <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1568.htm> (data dostępu: 15.09.2011).

² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112). Tekst ustawy dostępny jest na stronie internetowej Sejmu RP pod adresem: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210112> (data dostępu: 15.09.2011).

³ We wrześniu 2009 roku rekomendacje Instytutu Spraw Publicznych zostały przedstawione sejmowej Komisji Nadzwyczajnej zajmującej się projektem ustawy. Opinia ta była bardzo

postulatów ISP znalazło się w pierwotnej wersji projektu ustawy, by wspomnieć choćby⁴:

- wprowadzenie głosowania korespondencyjnego dla Polaków przebywających za granicą,
- wprowadzenie dwudniowego głosowania,
- ujednoczenie godzin otwarcia lokali wyborczych,
- głosowanie przez pełnomocnika dla wyborców niepełnosprawnych i powyżej 75 roku życia,
- umieszczanie obwieszczeń wyborczych w Internecie,
- wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu RP,
- wprowadzenie przejrzystych procedur finansowania kampanii wyborczych.

Kodeks był już kilkakrotnie nowelizowany, a niektóre jego zapisy (np. zakaz emisji płatnych audycji wyborczych w publicznej telewizji i radio, czy dwudniowy czas przeprowadzania wyborów do Sejmu i Senatu) zostały uchylone przez Trybunał Konstytucyjny jako niezgodne z Konstytucją.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie oceny wpływu zawartych w Kodeksie wyborczym nowych przepisów prawa wyborczego na wynik wyborów parlamentarnych, które odbyły się w dniu 9 października 2011 roku. Trzy obszary stanowią przedmiot zainteresowania autora, a mianowicie poziom frekwencji wyborczej, ustanowienie kwot wyborczych dla obu płci oraz wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych (tzw. JOW-ów) w wyborach do izby drugiej polskiego parlamentu. W każdym z tych obszarów przeprowadzona zostanie analiza politologiczna, której intencją będzie z jednej strony pokazanie jakie cele miały zostać zrealizowane poprzez wprowadzenie danego rozwiązania, z drugiej zaś – ocenę efektywności tych rozwiązań czyli skonfrontowanie ich z powyborczą rzeczywistością. Najciekawsza wydaje się analiza ewentualnego wpływu (a w praktyce – jego braku) wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych na odpolitycznienie Senatu RP, ponieważ – nie po raz pierwszy zresztą – doszło w tym obszarze do odmitologizowania pewnych pojęć i potwierdzenia pewnych podstawowych prawidłowości politycznych.

cenna dla dalszych prac nad projektem, a jej pełny tekst znajduje się na stronie internetowej Instytutu pod adresem: www.isp.org.pl/files/19380022810282076001259578243.pdf (data dostępu: 18.09.2011).

⁴ www.isp.org.pl/aktualnosci,1,540.html (data dostępu: 18.09.2011).

1. Frekwencja wyborcza

Problem niskiej frekwencji wyborczej w Polsce istnieje w zasadzie niezmienne od 20 lat, czyli od momentu gdy w 1991 roku odbyły się pierwsze w pełni demokratyczne wybory parlamentarne. Przez te 20 lat frekwencja tylko dwukrotnie (i to nieznacznie) przekroczyła 50% – w 1993 roku (52,13%) oraz w 2007 roku (53,88%)⁵. Warto jednak pamiętać, że w każdym z tych przypadków były to wybory przedterminowe, wywołane kryzysem politycznym, a nawet konstytucyjnym. W takich okolicznościach, a zatem przy zakłóceniu konstytucyjnej kadencyjności organów władzy państwowej, zainteresowanie wyborami jest zawsze nieco większe, a to generuje wyższy poziom frekwencji wyborczej. W przypadku pozostałych elekcji frekwencja były natomiast jeszcze niższa – w 1991 roku wyniosła zaledwie (zważywszy na fakt jak przełomowe to były wybory) 43,2%, w 1997 roku – 47,93%, w 2001 roku – 46,29%, a w 2005 roku – 40,57%.

Jednakże nawet te przekraczające 50% wyniki trudno uznać za jakiś wielki sukces. Wystarczy bowiem wziąć pod uwagę frekwencję wyborczą w innych krajach europejskich. W skali Unii Europejskiej średnia frekwencja w ostatnich wyborach parlamentarnych, które odbyły się w jej poszczególnych państwach członkowskich wyniosła 69,1%⁶. Frekwencja w Polsce jest nie tylko o ok. 30-40% niższa niż w wielu krajach Europy Zachodniej (np. Dania – 87,7%, Hiszpania – 71,7%, Niemcy – 70,8%), ale nawet o ok. 15-20% niższa od niektórych krajów naszego regionu (np. Węgry – 64,4%, Estonia – 63,5%, Czechy – 62,6%.) W Unii Europejskiej są tylko dwa kraje, które w ostatnich wyborach parlamentarnych miały niższą frekwencję – Litwa (48,6%) oraz Rumunia (39,2%). Pełne zestawienie frekwencji wyborczej w krajach członkowskich Unii Europejskiej (stan na 31 lutego 2012 roku) znajduje się w tabeli 1. Wyższą, i to często znacznie, frekwencję mają także kraje spoza Unii, np. Norwegia (76,4%), Macedonia (63,5%), czy Ukraina (62,1%).

⁵ Wszelkie dane statystyczne dotyczące frekwencji wyborczej, które są uwzględnione w tym artykule pochodzą z oficjalnej strony internetowej Państwowej Komisji Wyborczej: <http://pkw.gov.pl> (data dostępu: 11.11.2011).

⁶ Obliczeń dokonano na podstawie wyników wyborów parlamentarnych zamieszczonych na stronie internetowej Unii Międzyparlamentarnej: www.ipu.org (data dostępu: 13.12.2011).

Tabela 1. Frekwencja wyborcza w krajach członkowskich UE

Lp.	Kraj	Frekwencja
1	Malta	93,3%
2	Luksemburg	90,9%
3	Belgia	89,2%
4	Dania	87,7%
5	Szwecja	84,6%
6	Włochy	80,5%
7	Austria	78,8%
8	Cypr	78,7%
9	Holandia	75,4%
10	Hiszpania	71,7%
11	Grecja	70,9%
12	Niemcy	70,8%
13	Irlandia	69,9%
14	Finlandia	67,3%
15	Słowenia	65,6%
16	Wielka Brytania	65,1%
17	Węgry	64,4%
18	Estonia	63,5%
19	Czechy	62,6%
20	Bułgaria	60,9%
21	Francja	60,4%
22	Łotwa	59,5%
23	Słowacja	58,8%
24	Portugalia	58,1%
25	Polska	48,9%
26	Litwa	48,6%
27	Rumunia	39,2%
<i>Średnia</i>		<i>69,1%</i>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zaczerpniętych ze strony internetowej Unii Międzyparlamentarnej (IPU): www.ipu.org (data dostępu: 10.03.2012).

Rzecz jasna problem coraz mniejszej partycypacji w wyborach dotyka nie tylko Polski. Analiza zachowań wyborczych w wielu krajach europejskich pokazuje, że jest to zjawisko znacznie szersze. Na gruncie polskim przeprowadzono wiele badań, których celem było wskazanie przyczyn niskiej frekwencji wyborczej i to nie tylko w wyborach parlamentarnych, ale również innych typach wyborów odbywających się w naszym kraju⁷. Gene-

⁷ W wyborach prezydenckich frekwencja jest o kilka procent wyższa (przykładowo w ostatnich wyborach w 2010 roku wyniosła 54,49% w pierwszej turze oraz 55,31% w drugiej), choć w ostatniej dekadzie XX wieku często przekraczała nawet 60% (rekordowej jej poziom – 68,22% – zanotowano w drugiej turze wyborów z 1995 roku). Jest to oczywiście wynik większego spersonalizowania tych wyborów i stosunkowo powszechnego postrzegania

ralnie rzecz ujmując analiza czynników społeczno-demograficznych potwierdza pewne uniwersalne prawidłowości: frekwencja jest w Polsce najniższa wśród ludzi młodych (poza pewnymi sytuacjami nadzwyczajnymi, gdy młodzi ludzie szczególnie się aktywizują – np. przy okazji przedterminowych wyborów parlamentarnych w 2007 roku), a zatem rośnie z wiekiem. Rośnie także wraz z wykształceniem oraz jest wyższa wśród zamożniejszej części elektoratu. Bardzo duży odsetek Polaków nigdy nie uczestniczy w wyborach – z badań przeprowadzonych przez R. Markowskiego wynika, że jest to aż 20%, a i zmienność preferencji wyborczych (tzw. chwiejność elektoratu) jest w Polsce wciąż, mimo upływu już ponad 20 lat od transformacji ustrojowej, bardzo wysoka⁸.

Dyskusji nad przyczynami niskiej frekwencji wyborczej w Polsce coraz częściej towarzyszy próba odpowiedzi na pytanie co zrobić, by sytuacja ta uległa zmianie. Oczywiście problem jest dużo głębszy i nie można go rozwiązać bez sięgnięcia do przyczyn takiego stanu rzeczy, a mianowicie rdzennych zaniedbań takich jak niski poziom świadomości obywatelskiej, brak odpowiednich programów nauczania w polskich szkołach, zaniedbania wychowawcze w rodzinach itp. Innymi słowy problemu tego nie da się zniwelować z dnia na dzień za pomocą doraźnych rozwiązań, ale potrzebne są przemiany systemowe na szeroką skalę. Niemniej jednak w różnych krajach – także i w Polsce – systematycznie wprowadzane są w życie różnego rodzaju udogodnienia techniczne lub instytucjonalne związane z samym aktem głosowania. Należy do nich chociażby wydłużenie godzin otwarcia lokali wyborczych (lub organizacja wyborów dwudniowych), przesunięcie wyborów na weekendy, umożliwienie głosowania korespondencyjnego, elektronicznego, czy też głosowania przez pełnomocników itp. Mimo tego rodzaju udogodnień póki co nie stwierdzono ich zbawiennego wpływu na poziom frekwencji wyborczej, tzn. nie da się wskazać przykładu kraju, który wskutek zastosowania któregoś z tych rozwiązań (lub kilku z nich) zanotował istotny wzrost tej frekwencji⁹. Można oczywiście się zastanawiać, czy

ich jako „najważniejszych”, czyli prowadzących do wyboru najwyższego przedstawiciela państwa polskiego i jego reprezentanta na arenie międzynarodowej, abstrahując nawet od stosunkowo niewielkich uprawnień władczych, w które osoba ta jest na mocy konstytucji wyposażona. Wybory samorządowe cieszą się natomiast nieznacznie mniejszym zainteresowaniem społecznym, a frekwencja w nich oscyluje w ostatnich latach wokół 45% (przykładowo w 2010 roku wyniosła 47,26%), co z kolei tłumaczy się stereotypowym i bezpodstawnym postrzeganiem tych wyborów jako drugorzędnych – i to zarówno przez wyborców jak i przez media. W wyborach do Parlamentu Europejskiego frekwencja jest z kolei rażąco niska (24,53% w 2009 roku), choć trzeba tutaj podkreślić, że we wszystkich krajach Unii Europejskiej jest ona znacznie niższa niż w wyborach parlamentarnych (średnia frekwencja w 2009 roku – 43%).

⁸ R. Markowski, *Mało nas*, „Polityka” nr 26/2010, s. 12-13.

⁹ *Ibidem*.

w uwarunkowaniach polskich, czyli przy drastycznie niskim poziomie frekwencji, olbrzymim odsetku absencji wyborczej wśród ludzi młodych, a także stosunkowo dużej liczbie Polaków mieszkających poza granicami naszego kraju, tego typu udogodnienia nie przyniosły by pozytywnych efektów. Póki co odpowiedź musi niestety pozostać negatywna. Wystarczy przypomnieć 2003 rok i ogólnokrajowe referendum dotyczące wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu akcesyjnego ze Wspólnotami Europejskimi. Organizacja tego dwudniowego referendum na przestrzeni weekendu (7-8 czerwca) z równoległym wprowadzeniem rozmaitych udogodnień dla różnych grup społecznych (choćby studentów) umożliwiła uzyskanie frekwencji na poziomie zaledwie 58,85%. Wziąwszy pod uwagę wagę podejmowanej wtedy przez społeczeństwo decyzji, należy uznać ten wynik za zatrważająco niski.

Kodeks wyborczy wprowadził kilka dodatkowych udogodnień – wyborcom niepełnosprawnym i powyżej 75. roku życia umożliwił głosowanie przez pełnomocnika, wprowadził głosowanie korespondencyjne dla Polaków przebywających za granicą, czy też ujedynolicił godziny otwarcia lokali wyborczych (od 7.00 do 21.00). Początkowo wydawało się nawet, że wybory parlamentarne w 2011 roku będą dwudniowe, jednakże Trybunał Konstytucyjny uznał to rozwiązanie za niezgodne z konstytucją. Z wprowadzonymi udogodnieniami nie wiązano jakichś szczególnych nadziei jeśli chodzi o poziom frekwencji wyborczej. Ostatecznie wyniosła ona zaledwie 48,92% i była niższa od frekwencji w poprzednich wyborach aż o ok. 5%. Problem pozostał zatem nierozwiązany, a co gorsza – rokowania na przyszłość wcale nie są najlepsze.

2. Kwoty wyborcze dla płci

Jedną z najbardziej nagłośnionych i najmocniej eksponowanych przez media zmian w prawie wyborczym było wprowadzenie kwot wyborczych poprzez wskazanie, że w wyborach do Sejmu, Parlamentu Europejskiego czy na poziomie samorządowym na listach wyborczych komitetów nie może się znaleźć mniej niż 35 proc. kobiet i mniej niż 35 proc. mężczyzn. Zapis ten był forsowany przede wszystkim przez środowiska feministyczne, oficjalnie zaś stał się inicjatywą II Kongresu Kobiet odbywającego się w Warszawie w dniach 18-19 czerwca 2010 roku¹⁰.

Prawne uregulowanie kwestii liczby miejsc na listach wyborczych dla przedstawicieli poszczególnych płci należy w Europie do rzadkości. Unia Europejska co prawda wspiera ideę zrównywania szans kobiet w polityce

¹⁰ Kongres postulował wprowadzenie nie tyle kwot, co parytetu, czyli równego udziału przedstawicieli obu płci na listach wyborczych, także w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Przyjęte ostatecznie rozwiązanie, które znalazło się w Kodeksie wyborczym było zatem pewnym kompromisem politycznym, który udało się osiągnąć.

zapisując ją w swoich traktatach i dokumentach (np. w Karcie Praw Podstawowych), a nawet tam gdzie to możliwe wcielając w życie na zasadzie dobrego przykładu¹¹ – to jednak nie narzuca swym państwom członkowskim żadnych rozwiązań prawnych w tym względzie. Kształt systemu wyborczego oraz jego szczegółowe zapisy nie są decydowane ogólnie, a każde państwo ma w tej materii pełną dowolność decyzyjną. Jednym z nielicznych krajów, którego porządek prawny przewiduje konieczność określonej reprezentacji kobiet na listach wyborczych jest Belgia. To w ogóle kraj, który kwestie równouprawnienia płci, i to nie tylko w polityce, ale i choćby na rynku pracy i w innych aspektach życia społecznego, traktuje bardzo poważnie. Belgijskie prawo nakazuje mianowicie partiom politycznym, aby na ich listach wyborczych kobiety i mężczyźni byli reprezentowani po równo, a zatem jest to przykład klasycznego parytetu płci. Co więcej – na pierwszych dwóch miejscach każdej listy wyborczej musi być zarówno kobieta jak i mężczyzna. Słynące z bardzo wysokiej reprezentacji kobiet w polityce (w tym zwłaszcza w parlamentach narodowych oraz na najwyższych stanowiskach państwowych) kraje skandynawskie – Szwecja, Dania, Finlandia Norwegia oraz Islandia – w ogóle takich zapisów w swych porządkach prawnych nie posiadają. We wszystkich z nich poza Finlandią, same partie polityczne dobrowolnie narzucają sobie jednak pewne wymogi przy konstruowaniu list wyborczych – zarówno jeśli chodzi o liczbę kobiet, które muszą się znaleźć na każdej z takich list, jak i przeznaczenia dla nich pewnej liczby tzw. „miejsc biorących”, czy takich miejsc, które ze statystycznego punktu widzenia są miejscami w większym stopniu umożliwiającymi wyborczy sukces. Tego typu rozwiązanie jest ogólnie bardzo często spotykane w Europie – partie polityczne, zwłaszcza o profilu lewicowym oraz liberalnym, chętnie je stosują, mimo że nie wymusza tego na nich porządek prawny.

Uznaje się, że aby jakaś grupa społeczna mogła mieć istotny wpływ decyzyjny, jej reprezentacja musi liczyć ok. 30%. W polskim Sejmie udział kobiet do tej pory oscylował wokół 20%, co jest wynikiem raczej średnim i to nie tylko na tle krajów skandynawskich (w przypadku niektórych z nich przekracza on nawet 40%), ale także wielu innych krajów europejskich. Niemniej jednak na tle bardzo wielu innych krajów Polska mimo wszystko nie wypada najgorzej. W zestawieniu Unii Międzyparlamentarnej na koniec 2011 roku nasz kraj plasuje się mianowicie na 47 pozycji (na 190 państw, które zostały uwzględnione w tej klasyfikacji)¹². W samej Unii Europejskiej Polska zajmuje pod tym względem 12 miejsce, zostawiając w tyle takie za-

¹¹ Bardzo dobrze funkcjonuje to choćby w Komisji Europejskiej przy obsadzaniu stanowisk na różnych szczeblach – od poziomu zwykłych urzędników aż po stanowiska kierownicze zatrudniony musi zostać określony odsetek kobiet.

¹² www.ipu.org/wmn-e/classif.htm (data dostępu: 12.01.2012).

chodnioeuropejskie demokracje jak np. Wielka Brytania czy Francja. Średnio w izbach pierwszych parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej zasiada ¼ kobiet¹³. Szczegółowe zestawienie tego udziału znajduje się w tabeli 2.

Tabela 2. Kobiety w parlamentach narodowych państw członkowskich UE

Lp.	Kraj	Udział kobiet	Miejsce w rankingu IPU
1	Szwecja	44,7%	4
2	Finlandia	42,5%	6
3	Holandia	40,7%	8
4	Dania	39,1%	13
5	Belgia	38,0%	16
6	Hiszpania	36,0%	18
7	Niemcy	32,9%	21
8	Słowenia	32,2%	23
9	Portugalia	38,7%	28
10	Austria	27,9%	31
11	Luksemburg	25,0%	39
12	Polska	23,7%	47
13	Łotwa	23,0%	49
14	Wielka Brytania	22,3%	53
15	Czechy	22,0%	56
16	Włochy	21,6%	57
17	Bułgaria	20,8%	61
18	Estonia	19,8%	64
19	Litwa	19,1%	67
20	Francja	18,9%	69
21	Grecja	18,7%	71
22	Słowacja	16,0%	80
23	Irlandia	15,1%	85
24	Rumunia	11,2%	103
25	Cypr	10,7%	107
26	Węgry	8,8%	114
27	Malta	8,7%	115
Średnia		25,1%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zaczerpniętych ze strony internetowej Unii Międzyparlamentarnej (IPU): www.ipu.org (data dostępu: 15.03.2012).

Na mocy zapisów Kodeksu wyborczego, aby w ostatnich wyborach parlamentarnych dana lista wyborcza mogła zostać zarejestrowana, musiało

¹³ Nieco lepiej jest w Parlamencie Europejskim, w którym odsetek kobiet wynosi 35%. Najwięcej posłanek do PE pochodzi tradycyjnie z krajów skandynawskich (zwłaszcza ze Szwecji oraz Finlandii). Polska pod tym względem plasuje się jednak na jednym z najniższych miejsc – w naszej 50-osobowej reprezentacji jest zaledwie 11 kobiet (22%).

na niej być co najmniej 35% kobiet (lub – analogicznie – mężczyzn). I choć łącznie w skali kraju na listach wyborczych znalazło się 42% kobiet, ich reprezentacja w pierwszej izbie parlamentu wynosi obecnie zaledwie 23,7% (109 posłanek)¹⁴.

Oczywiście przy takiej formule wyborczej jaka obowiązuje w wyborach do Sejmu RP (proporcjonalność w wariantcie list otwartych) bardzo duże znaczenie ma kolejność miejsc kandydatów. Cóż bowiem z tego, że na liście w danym okręgu wyborczym znajduje się określona liczba kobiet, jeśli „lepsze” miejsca obsadzone są i tak przez mężczyzn. Polskie partie polityczne co prawda zastosowały się do wymogów prawnych ustawy, przewidując dla kobiet co najmniej 35% na listach wyborczych, ale przy ich układaniu nie nałożyły na siebie żadnych dodatkowych obostrzeń, które miałyby na celu maksymalizację szans kobiet na sukces wyborczy. Innymi słowy, zepchnęły kobiety na dalsze – z reguły gorsze – miejsca.

Jedyną partią, która dobrowolnie zastosowała dodatkowe, wewnętrzne regulacje związane z umieszczeniem kobiet na bardziej strategicznych miejscach była Platforma Obywatelska. Na każdej liście wyborczej tej partii w pierwszej trójce musiała być minimum jedna kobieta, a w pierwszej piątce – minimum dwie. Skutkiem tego wprowadziła do Sejmu stosunkowo największą liczbę kobiet – 72 na wszystkich 207 posłów, co daje ok. 35%¹⁵. W poprzedniej kadencji – przy podobnym wyniku wyborczym – PO miała 48 posłanek, a zatem wzrost jest znaczący. Jeśli kandydatki PO obejmowały pierwsze miejsca, to raczej w okręgach wyborczych, w których partia ta osiąga stosunkowo słabe wyniki. Niemniej jednak w 14 (na 41) okręgach „jedynek” na liście PO była kobieta i tylko w jednym przypadku nie przyniosło to miejsca w Sejmie¹⁶. Prawo i Sprawiedliwość co prawda dosyć mocno eksponowało w kampanii wyborczej swoje młode kandydatki (zwane „aniołkami PiS”), ale żadna z nich nie dostała się do Sejmu. Partia ta umieściła kobiety raczej na „gorszych” miejscach, skutkiem tego po ogłoszeniu wyników wyborczych okazało się, że wśród posłów PiS stanowią one zaledwie 17% (27 na 157 mandatów). Dość kuriozalnie sytuacja wygląda w partiach polskiej lewicy, które niejako siłą rzeczy postulaty równouprawnienia płci i równego statusu kobiet i mężczyzn mają wypisane na swoich sztandarach. Sojusz Lewicy Demokratycznej co prawda umieścił na swych listach najwięcej kobiet (44%), ale wprowadził do Sejmu zaledwie 4 posłanki, co

¹⁴ W Senacie jest jeszcze gorzej – udział ten wynosi jedynie 13%.

¹⁵ Zawarte w tym artykule dane dotyczące ilości posłów i senatorów w poszczególnych partiach politycznych pokazują stan zgodny z wynikami wyborów z 9 października 2011 roku. Nie uwzględniono zmian i przetasowań personalnych, które zaszły od tego czasu, w tym także powstania nowego klubu parlamentarnego – Solidarnej Polski.

¹⁶ http://wyborcza.pl/1,75478,10453761,Kobiet_wiecej__ale_ciagle_malo.html (data dostępu: 12.12.2011).

daje 15% ogółu (cały klub poselski SLD liczy 27 osób). Jeszcze gorzej wypadł Ruch Poparcia Palikota – 12,5% (5 posłanek w 40-osobowym klubie). Kluczowe w przypadku obu tych partii było oczywiście obsadzenie pierwszych miejsc na listach wyborczych mężczyznami¹⁷. Jest to o tyle niezrozumiałe, że partie te otwarcie popierały nie tylko zastosowanie systemu kwotowego, ale nawet propagowały wprowadzenie parytetu. Gdy jednak przyszło co do czego, przy układaniu list wyborczych zepchnęły kobiety na odległe miejsca, co nieszczerólnie idzie w parze z ich deklarowaną lewicowością¹⁸. Dla uzupełnienia można jeszcze dodać, że tradycyjnie bardzo zmaskulinizowane Polskie Stronnictwo Ludowe ma dziś w Sejmie tylko 2 posłanki, czyli 7% całego 28-osobowego klubu.

Patrząc tylko na liczby, można stwierdzić, że system kwotowy w ostatnich wyborach nie sprawdził się – wzrost liczby posłanek w obecnej kadencji parlamentu o nieco ponad 3% w stosunku do kadencji poprzedniej jest wzrostem absolutnie znikomym. Co więcej – nastąpił by on najprawdopodobniej tak czy tak na zasadzie pewnego trendu związanego z rozwojem społecznym, i to nawet bez wprowadzenia w tej materii jakichkolwiek obostrzeń prawnych. Oczywiście nie można wykluczyć, że w kolejnych elekcjach udział kobiet wśród posłów nie będzie rósł, ale wydaje się pewne, że bez odpowiednich regulacji wewnętrznych w polskich partiach politycznych, żadne rozwiązanie prawne nie zakończy się sukcesem. Środowiska feministyczne chcą co prawda pójść krok dalej (pojawiają się propozycje zwiększenia kwoty, wprowadzenia parytetu, albo tzw. systemu suwakowego, czyli konieczności naprzemiennego umieszczenia na listach przedstawicieli obu płci), ale wydaje się, że w tym przypadku to nie zapisy prawne prowadzą do pożądanego celu, czego najlepszym przykładem są wspomniane powyżej kraje skandynawskie.

3. Jednomandatowe okręgi wyborcze do Senatu

Z punktu widzenia analizy politologicznej najważniejszą zmianą przewidzianą przez Kodeks wyborczy wydaje się wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych (tzw. JOW-ów) w wyborach do Senatu. Tak na

¹⁷ Przy ok. 10% wyniku wyborczym z reguły tylko kandydaci z pierwszych miejsc mogą liczyć na mandat.

¹⁸ Warto nadmienić, że żadna ze startujących z list SLD kandydatek Partii Kobiet nie uzyskała mandatu poselskiego. Iwona Piątek, przewodnicząca tej partii, otrzymała co prawda pierwsze miejsce na liście w okręgu nr 11 (sieradzki), ale (nieco paradoksalnie) została wyprzedzona przez Cezarego Olejniczaka, brata byłego przewodniczącego SLD – Wojciecha, który uzyskał największą liczbę głosów na liście i zdobył jedyny mandat, który w tym okręgu przypadł w udziale SLD.

marginesie, rozwiązanie to będzie także obowiązywało w wyborach do rad gmin po zakończeniu ich obecnej kadencji¹⁹.

Jednomandatowe okręgi wyborcze były jednym z zasadniczych, można wręcz powiedzieć że sztandarowych (choć długo nie zrealizowanych) punktów programu Platformy Obywatelskiej. Dyskusja nad potrzebą czy też zasadnością zmian w tym zakresie toczyła się w Polsce na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat z mniejszą bądź większą intensywnością, ale w zasadzie od pewnego czasu problem ten nie był traktowany – nawet przez samą PO – priorytetowo.

Proporcjonalność wyborów do Sejmu RP jest zagwarantowana konstytucyjnie i tym samym bardzo trudna do zmiany. System ten ulegał w ostatnich 20 latach wielokrotnym modyfikacjom, ale wszystkie dokonywane były w obrębie formuły proporcjonalnej²⁰. Temat ewentualnej zmiany konstytucji i zastąpienia systemu proporcjonalnego większością wywołuje spore kontrowersje i to zarówno wśród polityków, jak i ekspertów od prawa konstytucyjnego. Ostatecznie zatem zdecydowano się – niejako „na próbę” – zastosować okręgi jednomandatowe w wyborach do Senatu po to, aby niejako przetestować skuteczność takiego rozwiązania pod kątem ewentualnego wprowadzenia go w przyszłości także w wyborach do Sejmu. Zmiana ta z prawnego punktu widzenia nie była jakoś szczególnie drastyczna, zwłaszcza że Konstytucja RP nie określa czy wybory do Senatu mają być większością czy proporcjonalne, pozostawiając tę decyzję ustawodawcy. Zresztą warto pokreślić, że do tej pory wybory do Senatu toczyły się także w oparciu o założenia formuły większościowej (w wariacie większości względnej), z tym że senatorowie nie byli wybierani w okręgach jednomandatowych, ale w okręgach dwu-, trzy-, bądź czteromandatowych i to przy braku zastosowania jednolitej formy przedstawicielskiej (co skutkuje brakiem „równości” takich wyborów). Nowe rozwiązanie jest natomiast kalką znanego z wyborów do brytyjskiej Izby Gmin systemu „*first-past-the-post*” (*FPTP*), czyli w wolnym tłumaczeniu: „pierwszy mijający metę”. Oznacza to zastosowanie okręgów jednomandatowych w wariacie większości względnej, co sprowadza się do zasady „zwycięzca bierze wszystko” (*winner takes all*). Zatem dla celów tego nowego rozwiązania podzielono terytorium Polski na 100 okręgów (w miejsce wcześniejszych 40), z których każdy wyłaniał jednego senatora.

¹⁹ Wcześniej radni gmin o liczbie mieszkańców do 20 000 wybierani byli według ordynacji większościowej w okręgach minimum jedno-, a maksimum pięciomandatowych (większością względną), w gminach powyżej 20 000 mieszkańców natomiast – według ordynacji proporcjonalnej w okręgach wielomandatowych.

²⁰ Zob. A. Antoszewski, *Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu*, [w:] J. Kornaś (red.), *Problemy polskiej transformacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2011, s. 209-221.

Wprowadzenie okręgów jednomandatowych było poniekąd wyjściem naprzeciw oczekiwaniom społecznym – badania przeprowadzone we wrześniu 2011 roku przez CBOS pokazywały że większość respondentów popiera takie rozwiązanie²¹. Wśród jego największych zalet wymieniano jego prostotę oraz to, że prowadzi do wyborów przez społeczeństwo najlepszych kandydatów. Oczywiście istnieje akademicki i naukowy spór nad wyższością ordynacji większościowej nad proporcjonalną (bądź odwrotnie). Jest to spór, który na gruncie teoretycznym musi pozostać nierozwiązany, gdyż zarówno jeden jak i drugi system ma swoje niezaprzeczalne zalety i wady²². Trzeba jednak przyznać, że w nauce dominuje raczej pogląd o niedemokratyczności bądź małej demokratyczności jednomandatowych okręgów wyborczych i to zwłaszcza w wariacie większości względnej. Prowadzą one bowiem w linii prostej do zabetonowania się systemu partyjnego oraz utrwalania dwupartyjności, a co za tym idzie – do niereprezentatywności tak wyłonionego organu władzy przedstawicielskiej. Co gorsza rozwiązanie takie może wiązać się z nowoczesną odmianą znanego z historii systemu politycznego patronażu, a zatem prowadzić do politycznej korupcji poprzez uzależnienie społeczności lokalnej zamieszkującej dany okręg wyborczy od konkretnego kandydata. Ryzyko takie istnieje zwłaszcza na obszarach biednych, w których zależność ta może mieć podłoże ekonomiczne.

W odbywających się po raz pierwszy na nowych zasadach wyborach do Senatu zarejestrowano łącznie 502 kandydatów, a zatem statystycznie ok. 5 na jeden okręg wyborczy²³. Dwie największe partie polityczne, czyli Platforma Obywatelska oraz Prawo i Sprawiedliwość postawiły zdecydowanie na swoich partyjnych kandydatów – PO zgłosiła ich 93, PiS zaś – 94. Ruch Poparcia Palikota jako partia opowiadająca się w swym programie wyborczym za likwidacją Senatu, zrezygnował z wystawienia własnych kandyda-

²¹ Pozytywnie oceniło go aż 66% respondentów. Przeciwnego zdania było 13% oceniających, a 21% nie potrafiło się w tej sprawie wypowiedzieć. Zob. CBOS, Komunikat z Badań nr BS/109/2011 *Wiedza i opinie Polaków o prawie wyborczym i mechanizmach kampanii*. Jest on dostępny na stronie internetowej CBOS pod adresem:

www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K_109_11.PDF (data dostępu: 11.01.2012).

²² W tym temacie por. szerzej: A. Antoszewski, *Systemy wyborcze*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Systemy wyborcze współczesnej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 205-214; M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 52-70. Dla porównania warto także sięgnąć do literatury anglosaskiej prezentującej nieco inny punkt widzenia na zagadnienie systemów wyborczych, który to punkt widzenia jest ściśle związany z silną i mocno zakorzenioną w tradycji ustrojowej Wielkiej Brytanii czy Stanów Zjednoczonych, zasadą większościową. Zob. np. D. M. Farrell, *Electoral systems. A Comparative Introduction*, Palgrave Macmillan, United Kingdom 2011.

²³ Wszystkie dane statystyczne dotyczące tych wyborów zostały zaczerpnięte ze strony internetowej Państwowej Komisji Wyborczej: <http://wybory2011.pkw.gov.pl> (data dostępu: 10.12.2011).

tów, a także jakiegokolwiek angażowania się w wybory do tej izby parlamentu. Sojusz Lewicy Demokratycznej oraz Polskie Stronnictwo Ludowe zgłosiły swych kandydatów w 68 okręgach, w wielu innych popierając zaś kandydatów niezależnych. Pozostałe komitety partyjne zarejestrowały śladowe ilości kandydatów: Polska Jest Najważniejsza – 13, Polska Partia Pracy – 14, Samoobrona – 3, Nowa Prawica Janusza Korwin-Mikkego – 10, Prawica – 9, a Mniejszość Niemiecka – 2. Komitety obywatelskie, czyli te, które w myśl orędowników okręgów jednomandatowych miały być ich największymi beneficjentami, nie wykazały jakiegokolwiek szczególnej aktywności. Najwięcej, 30 kandydatów zgłosiła inicjatywa wyborcza firmowana przez kilku znanych prezydentów polskich miast „Obywatele do Senatu”. Z pozostałych komitetów wyborczych można wymienić jeszcze Komitet Wyborczy Wyborców Rafała Dutkiewicza (7 kandydatów), Komitet Wyborczy Wyborców Autonomia dla Ziemi Śląskiej (6) oraz Ligę Obrony Suwerenności (4).

Wybory przyniosły następujące rezultaty: Platforma Obywatelska uzyskała w Senacie RP VIII kadencji 63 mandaty, Prawo i Sprawiedliwość – 31, a Polskie Stronnictwo Ludowe – 2. Z pozostałych 4 miejsc jedno zostało obsadzone przez Jarosława Obremskiego reprezentującego KWW Rafała Dutkiewicza, a trzy przypadły w udziale startującym pod własnym nazwiskiem kandydatom niezależnym – Markowi Borowskiemu, Włodzimierzowi Cimoszewiczowi oraz Kazimierzowi Kutzowi. Przed dokonaniem analizy tych wyników pod kątem spełnienia przez jednomandatowe okręgi wyborcze swej roli, warto zestawzić je z wynikami dwóch poprzednich elekcji do Senatu z 2005 i 2007 roku.

Tabela 3. Zestawienie wyników wyborów do Senatu RP z lat 2005-2011

	Wybory 2005	Wybory 2007	Wybory 2011
Senatorowie PO	34	60	63
Senatorowie PiS	49	39	31
Senatorowie SLD	0	0	0
Senatorowie PSL	2	0	2
Senatorowie innych partii	10	0	0
Senatorowie niepartyjni i niezależni	5	1	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zaczerpniętych ze strony internetowej Państwowej Komisji Wyborczej (PKW): <http://pkw.gov.pl> (data dostępu: 15.02.2012).

W zamyśle orędowników jednomandatowych okręgów wyborczych miały one rzekomo zmniejszyć upartyjnienie parlamentu i umożliwić wprowadzenie do niego kandydatów nie tyle związanych z głównymi (tzw. *mainstreamowymi*) partiami politycznymi, co kandydatów niezależnych znanych w swych środowiskach lokalnych, niejednokrotnie merytorycznie lepiej przygotowanych do pracy w parlamencie. Tymczasem JOW-y nie tylko nie

osłabiły głównych partii politycznych, ale jeszcze je wzmocniły, skutkiem czego są one dziś nawet silniej reprezentowane w Senacie, niż wynikałoby to z ich wyników w wyborach do Sejmu RP. Dwie największe partie, a zatem PO i PiS mają łącznie 94 senatorów (94% składu Senatu), podczas gdy w Sejmie ich łączna reprezentacja wynosi 364 posłów (79% składu Sejmu). Uwzględniając jeszcze PSL te trzy partie obsadzają 85% miejsc w Sejmie, a 96% miejsc w Senacie. Koalicja rządowa PO-PSL dysponuje w Sejmie 207 mandatami (51%), w Senacie zaś – 65 (65%). W Senacie są tylko 4 osoby formalnie nie związane z partiami mającymi swoją reprezentację w Sejmie, choć dwóch z nich (Włodzimierz Cimoszewicz i Marek Borowski) przez długie lata było mocno utożsamianych z instytucjonalną lewicą (pierwszy był przecież także premierem rządu RP, drugi zaś piastował choćby stanowisko marszałka Sejmu) i trudno uznać ich jako typowych polityków niepartyjnych. Zresztą również Kazimierz Kutz był senatorem IV, V i VI kadencji (oraz posłem VI kadencji Sejmu), a w ostatnich latach dość mocno kojarzono go z Platformą Obywatelską.

Upadł zatem mit pielęgnowany przez zwolenników okręgów jednomandatowych, jakoby były one narzędziem służącym zwycięstwu społeczeństwa obywatelskiego nad partiami władzy, a także szansą na wzmocnienie środowisk lokalnych. Podparte bardziej populistycznymi niż naukowymi argumentami nadzieje, że okręgi te, poprzez personalizację wyborów, oddanie decyzji bezpośrednio w ręce wyborców i uniemożliwienie partiom prowadzenia politycznych gier przy układaniu list kandydatów, doprowadzą do odpartyjnienia Senatu – nie spełniły się. Powoływanie się na przykład Wielkiej Brytanii czy Stanów Zjednoczonych jest mocno chybione, bo w tym krajach okręgi jednomandatowe są niejako wpisane w ich naturę ustrojową i mocno sprzężone z występującą w nich klasyczną dwupartyjnością. Zresztą to właśnie JOW-y tę dwupartyjność dodatkowo wzmacniają, jako że wyborcy ucząc się systemu wyborczego dochodzą do wniosku, że nie ma sensu tracić głosu na innych kandydatów niż tych, którzy reprezentują dwie największe partie, bo ci inni i tak nie będą mieli wpływu na władzę. Polskie rozwiązania prawne generują większe rozproszenie partyjne przybierające kształt jednego z typów systemów wielopartyjnych. Gdyby Senat, podobnie jak Sejm, wybierany był według formuły proporcjonalnej, to biorąc pod uwagę wyniki ostatnich wyborów, byłby on zdecydowanie bardziej zróżnicowany i reprezentatywny niż Senat, który wyłonił się wskutek zastosowania okręgów jednomandatowych. Te, czego w zasadzie można się było spodziewać, przyniosły skutki ewidentnie odwrotne od pożądanых. Wbrew zapewnieniom swych orędowników, doprowadziły do maksymalnego upartyjnienia składu osobowego izby drugiej polskiego parlamentu.

Podsumowanie

Za nami pierwsze wybory parlamentarne, w których zastosowano kilka nowych rozwiązań prawnych przewidzianych przez Kodeks wyborczy, czyli ustawę która obowiązuje w Polsce od sierpnia 2011 roku. W niniejszym artykule podjęto się próby oceny czy, a jeśli tak to w jakim stopniu, wybrane zapisy tej ustawy przyniosły oczekiwane przez swych pomysłodawców rezultaty. Jeśli chodzi o walkę z wysoką absencją wyborczą, to te drobne udogodnienia niczego nie zmieniły, ale akurat tutaj nie spodziewano się żadnego przełomu. Zupełnie inaczej sprawa wyglądała w odniesieniu do wprowadzenia kwot wyborczych dla kobiet oraz jednomandatowych okręgów w wyborach do Senatu. Zarówno w jednym jak i w drugim przypadku okazało się, że – przynajmniej na chwilę obecną – rozwiązania te nie spełniają swojej roli. Nie znaczy to oczywiście, że nie zafunkcjonują one w przyszłości, ale biorąc pod uwagę praktykę polityczną obserwowaną na przykładzie innych państw oraz pewne prawidłowości teoretyczne – trudno być tutaj optymistą. Wpisywanie do porządku prawnego przymusu sztucznego dzielenia miejsc wyborczych pomiędzy mężczyzn i kobiety nie tylko uwłacza godności kobiet (pokazując, że w innym wypadku nie są w stanie sobie poradzić), ale też nie rodzi żadnych wymiernych efektów. Wydaje się, że wraz z upływem czasu i przenikaniem pewnych wzorców z Europy Zachodniej, polskie partie polityczne będą same narzucały sobie pewne ograniczenia przy konstruowaniu list wyborczych, tak aby w większym stopniu docenić kompetencje i merytoryczność poszczególnych kandydatów, i to niezależnie od płci, którą reprezentują. Już zresztą możemy obserwować zaczątki takiego sposobu rozumowania, a biorąc pod uwagę dynamikę życia społecznego – można śmiało postawić tezę, że jego upowszechnienie jest wręcz nieuniknione. W odniesieniu do kształtu formuły wyborczej ostatnie wybory do Senatu tylko potwierdziły to, o czym od dawna mówiło wielu ekspertów zajmujących się zawodowo tym obszarem analizy politologicznej. Jeśli rozwiązanie to zostanie utrzymane, to – cytując Radosława Markowskiego – „w następnych wyborach będzie jeszcze gorzej”²⁴. W ogóle zastosowanie formuły tak bardzo wzmacniającej partię rządzącą w izbie drugiej parlamentu jest pomysłem wybitnie nietrafionym, gdyż taki Senat przestaje spełniać swe zasadnicze funkcje polityczno-ustrojowe. Jest to jednak temat na zupełnie inną analizę. Wybory parlamentarne z 2011 roku dały jednoznaczny odpowiedź na pytanie o celowość wprowadzenia w Polsce jednomandatowych okręgów wyborczych. Odpowiedź ta jest jednoznacznie negatywna i to zarówno w odniesieniu do Senatu jak i – a raczej przede wszystkim – w odniesieniu do Sejmu. Nie oznacza to oczywiście, że nie należy prowadzić dyskusji nad

²⁴ www.tokfm.pl/Tokfm/1,103087,10460365,Fiasko_JOW_ow___Nie_mialem_tajemnej_wiedzy___To_bylo.html (data dostępu: 11.11.2011).

usprawnieniem obowiązujących dziś rozwiązań, ale bez wątpienia dyskusja ta musi być bardziej merytoryczna i podparta argumentami naukowymi, a nie wynikać z potrzeby chwili i być motywowana doraźnym zapotrzebowaniem społecznym oraz chęcią przypodobania się wyborcom.

Bibliografia

- Antoszewski A., *Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu*, [w:] J. Kornaś (red.), Problemy polskiej transformacji, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2011.
- Antoszewski A., *Systemy wyborcze*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), Systemy wyborcze współczesnej Europy, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- CBOS, Komunikat z Badań nr BS/109/2011 *Wiedza i opinie Polaków o prawie wyborczym i mechanizmach kampanii*.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Farrell D. M., *Electoral systems. A Comparative Introduction*, Palgrave Macmillan, United Kingdom 2011.
- Markowski R., *Mało nas*, „Polityka” nr 26/2010.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112).
- <http://isap.sejm.gov.pl>
- <http://orka.sejm.gov.pl>
- <http://pkw.gov.pl>
- www.cbos.pl
- www.ipu.org
- www.isp.org.pl
- www.tokfm.pl
- <http://wyborcza.pl>
- <http://wybory2011.pkw.gov.pl>

SUMMARY

The influence of new electoral law on the outcome of parliamentary election 2011

In the article the author makes an attempt to answer the question how the new electoral law in Poland (The Electoral Code 2011) fulfilled the intensions of its initiators and how it influenced the outcome of parliamentary election held on 9 October 2011. Three main issues are considered and characterized: the voting turnout, the establishment of quotas for representatives of both sexes and the interposition of single-member constituencies in the election of polish Senate.

The above mentioned issues are extremely important because Poland continually faces such problems as the very low level of voting turnout or the low number of women in polish parliament. The interposition of single-member constituencies in the election of polish Senate was also a very important, though not revolutionary change. It was supposed to be a starting point of a general discussion about the reform of the whole electoral system in Poland including the most important change i.e. the change from the proportional representation system into one type of majority electoral system in the election of Sejm – the first chamber of polish parliament.

Polityczne aspekty wyborów do Senatu przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r.

Jednomandatowe okręgi

W dniu 5 stycznia 2011 r. został uchwalony Kodeks wyborczy¹. Powyższy akt prawny określił zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunki ważności wyborów: 1) do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej; 2) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; 3) Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej; 4) do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego; 5) wójtów, burmistrzów i prezydentów miast². Kodeks wyborczy zastąpił pięć dotychczasowych ustaw „wyborczych”³. Należy podkreślić, że projekt wyżej wymienionej regulacji, która została wniesiona do łaski marszałkowskiej w dniu 24 czerwca 2008 r. przez osiemnastoosobową grupę posłów z SLD⁴, nie przewidywał jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu. Propozycję taką zgłosili członkowie pierwszej izby parlamentu podczas prac w sejmowej Komisji Nadzwyczajnej⁵ po pierwszym czytaniu projektu usta-

¹ Dz.U. Nr 21 poz. 112 z późn. zm.

² Zob. art. 1 Kodeksu wyborczego.

³ Ustawa z dnia 27 września 1990 r. – o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67 poz. 398 z późn. zm.); ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95 poz. 602 z późn. zm.); ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499 z późn. zm.), ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984), ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. Nr 25, poz. 219 z późn. zm.).

⁴ Projekt ustawy Kodeks wyborczy wnieśli: Romuald Ajchler, Leszek Aleksandrak, Anita Błochowiak, Eugeniusz Czykwin, Tomasz Garbowski, Witold Gintowt-Dziewałowski, Wacław Martyniuk, Krzysztof Matyjaszczyk, Wojciech Olejniczak, Artur Ostrowski, Wojciech Pomajda, Stanisława Prządka, Stanisław Rydzoń, Elżbieta Streker-Dembińska, Wiesław Andrzej Szczepański, Jolanta Szymanek-Deresz, Jerzy Wenderlich, Stanisław Wziątek, Zob. Druk Sejmu VI kadencji nr 1568.

⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie powołania i wyboru składu osobowego Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz komisijnego

wy w Sejmie. Została ona ujęta w sprawozdaniu Komisji i wprowadzona do tekstu jednolitego projektu ustawy⁶. Mimo, że w trakcie drugiego czytania kwestia wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu stanowiła przedmiot ożywionej dyskusji⁷ to na tym etapie zaproponowano utrzymanie okręgów wielomandatowych. Natomiast Komisja Nadzwyczajna, do której projekt został skierowany po drugim czytaniu, rekomendowała odrzucenie poprawek przywracających okręgi wielomandatowe⁸. W trzecim czytaniu projektu ustawy, wbrew stanowisku Komisji Nadzwyczajnej, Sejm zdecydował o utrzymaniu okręgów wielomandatowych. W głosowaniu wzięło udział 422 członków pierwszej izby parlamentu. Zwolennikami wielomandatowych okręgów do Senatu okazało się 214 posłów głównie z Prawa i Sprawiedliwości (PiS), Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) i Polska Jest Najważniejsza (PJN). Przeciwnikami zachowania dotychczas istniejącego systemu było 208 przedstawicieli pierwszej izby parlamentu reprezentujących przede wszystkim Platformę Obywatelską (PO) i Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL). Od głosu nikt się nie wstrzymał⁹. Komisje senackie, które rozpatrywały ustawę – Kodeks wyborczy, zarekomendowały drugiej izbie parlamentu poprawki przywracające jednomandatowe okręgi wyborcze do Senatu. W dniu 17 grudnia 2010 r. druga izba parlamentu podjęła decyzję o ich przyjęciu¹⁰. Sejm nie zdołał odrzucić poprawek Senatu dotyczących jednomandatowych okręgów wyborczych. W głosowaniu, które przeprowadzono w dniu 5 stycznia 2011 r. wzięło udział 436 posłów. Za odrzuceniem poprawek było 190 członków pierwszej izby parlamentu. Przeciw opowiedziało się 245 posłów. Jedna osoba wstrzymała się od głosu¹¹. „Korektę” wprowadzoną przez Senat poparli głównie posłowie PO, PSL i PJN. Należy podkreślić, że w ciągu miesiąca stanowisko 14 posłów PJN, w kwestii wielomandatowych i jednomandatowych okręgów wyborczych, uległo całkowitej metamorfozie. Prezydent RP podpisał ustawę – Kodeks wyborczy.

projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw.

⁶ Zob. art. 253 § 1 Sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego o poselskim projekcie ustawy Kodeks wyborczy (druk nr 1568), [w:] Druk Sejmu VI kadencji nr 3578.

⁷ Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 79 posiedzenia Sejmu w dniu 1 grudnia 2010 r. s. 26, 29, 30, 32, 35, 40 i 43.

⁸ Zob. Poprawka numer 30 zawarta w Dodatkowym sprawozdaniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego o poselskim projekcie ustawy Kodeks wyborczy (druk nr 1568), [w:] Druk Sejmu VI kadencji nr 3578-A.

⁹ Zob. Głosowanie nr 36 w czasie posiedzenia Sejmu RP nr 79 w dniu 3 grudnia 2010 r. o godz. 9:44.

¹⁰ Zob. Poprawki numer: 137, 183, 184, 187-191, 195-197 i 312 zawarte w Uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie ustawy – Kodeks wyborczy.

¹¹ Zob. Głosowanie nr 161 w czasie posiedzenia Sejmu RP nr 82 w dniu 5 stycznia 2011 r. o godz. 11:28.

Przeprowadzenie takiej zmiany było możliwe ze względu na wyjątkową lakoniczność postanowień Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. w zakresie sposobu wyborów do Senatu.

Zasada większości względnej i jednomandatowe okręgi wyborcze powodują, iż wyniki wyborów zarówno w skali jednego okręgu, jak i w skali ogólnokrajowej niejednokrotnie nie odzwierciedlają rzeczywistej woli wyborców¹². Zdaniem szefa Instytutu Spraw Publicznych Jacka Kucharczyka okręgi jednomandatowe mogą wpłynąć na pogorszenie polskiej demokracji, ponieważ „nie przekładają preferencji wyborczych na wyniki wyborów¹³.” Radosław Markowski wskazał na dysfunkcjonalność zmiany ustrojowej, która została przeprowadzona w polskim parlamencie w dniu 5 stycznia 2011 r. „Nowa Zelandia odeszła już od systemu większościowego, podobnie Szkoci, ostatnio Włosi i wielu innych. W USA i Wielkiej Brytanii dyskutuje się o jego reformie¹⁴.” W ocenie wicemarszałka Senatu Zbigniewa Romaszewskiego (PiS) ordynacja oparta na jednomandatowych okręgach wyborczych do Senatu w jednej turze jest wyrazem ignorancji, która nie posiada żadnego merytorycznego uzasadnienia. Ponadto przyjęte rozwiązanie pozbawia drugą izbę parlamentu różnorodności poglądów niezbędnych do merytorycznej analizy „dokonań” Rady Ministrów i Sejmu. „Zafundowanie Polsce jednomandatowych okręgów w wyborach do Senatu w jednej turze uważam – podkreślał Z. Romaszewski – za wyraz cwaniactwa i niefrasobliwości nieliczącej się z interesami państwa. Szczególnie oburzające jest to, że projekt zawierający istotne zmiany ustrojowe był przygotowywany w tajemnicy przez PO i został wprowadzony do ustawy – Kodeks wyborczy, jako poprawka Senatu, w ostatniej chwili w przeddzień posiedzenia Senatu, tak że większość senatorów nie miała możliwości zapoznania się z nim przed debatą¹⁵.” Natomiast Anna Rakowska i Krzysztof Skotnicki wskazywali, że trudno jest dokonać takiego podziału na okręgi, aby nie naruszyć zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym (dążenie do zapewnienia równej siły głosu wyborcy). Z drugiej zaś strony stosunkowo łatwo można manipulować polityczną reprezentacją¹⁶ – tzw. *gerrymandering*¹⁷.

¹² E. Gdulewicz, W. Kręcis, *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, W. Skrzydło (red.), Lublin 2002, s. 27.

¹³ E. Siedlecka, R. Grochal, *Wiemy jak wybierzemy*, „Gazeta Wyborcza” 21.07.2011, nr 168.

¹⁴ W. Szacki, *Prof. Markowski: Złe jednomandatowe okręgi*, „Gazeta Wyborcza” 22.07.2011, nr 169.

¹⁵ Z. Romaszewski, *Partyjne sztuczki z ordynacją*, „Rzeczpospolita” 21.01.2011, nr 16.

¹⁶ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 11.

¹⁷ „Manipulacja wyborcza polegająca na instrumentalnym wytyczaniu lub zmianie granic okręgów wyborczych w celu uzyskania maksymalnych korzyści dla wybranych kandydatów, partii politycznych lub grup elektoratu i (lub) zminimalizowaniu szans konkurentów politycznych. Zjawisko to jest znane od początków przeprowadzania wyborów.” Zob.

Z uwagi na zbliżające się wybory do parlamentu granice obwodów zostały wytyczone w pośpiechu i bez konsultacji z uprawnionymi podmiotami. Przedstawiciele Klubu Parlamentarnego PiS wskazali na znaczne rozbieżności, które dotyczyły liczby mieszkańców w poszczególnych okręgach wyborczych. „Na przykład w województwie kujawsko-pomorskim najliczniejszy okręg (nr 9)¹⁸ liczy 595 tys. mieszkańców, a najmniej liczny (nr 12)¹⁹ 339 tys. mieszkańców²⁰.” Przeprowadzona przez autorkę artykułu analiza liczby osób uprawnionych do głosowania wykazała, że pomiędzy okręgami istnieją bardzo duże dysproporcje. W województwie małopolskim (okręg nr 30)²¹ prawo uczestniczenia w wyborach posiadało ponad 512 tys. wyborców. Z kolei w województwie podlaskim (okręg nr 61)²² uprawnionych do oddania głosu było niewiele więcej niż 176 tys. „I co gorsza, widać, iż do jednego okręgu w sposób arbitralny włączone zostają na przykład dwie historyczne krainy, w których preferencje wyborcze są zasadniczo odmienne. (...) Zdumienie może budzić też na przykład połączenie w jeden okręg w Warszawie prawobrzeżnego Wawra z lewobrzeżnym Ursynowem i Wilanowem (okręg nr 43) czy prawobrzeżnej Białoleki z (lewobrzeżnymi) Bielanami, Śródmieściem i Żoliborzem (okręg nr 44). Ani w jednym, ani w drugim miejscu nie ma nawet mostu przez Wisłę²³.”

W dniu 20 lipca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny (TK) orzekł, że przepisy o jednomandatowych okręgach wyborczych do Senatu są zgodne z art. 121 ust. 2 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.²⁴ Organ działający pod przewodnictwem Andrzeja Rzeplińskiego uznał, iż druga izba parlamentu kształtując treść tych przepisów zgłoszonymi przez siebie poprawkami, które nie zostały odrzucone przez pierwszą izbę parlamentu, nie przekroczyła kompetencji, jakie w ramach postępowania ustawodawczego gwarantuje jej treść art. 121 ust. 2 obecnie obowiązującej Ustawy zasadniczej. Tym samym TK odrzucił argument podniesiony przez Klub Parlamentarny PiS i Prokuratora Generalnego, że jednomandatowe okręgi wyborcze zostały uchwalone w niekonsty-

W. Sokół, *Gerrymandering*, [w:] M. Chmaj, J. Marszałek-Kawa, W. Sokół (red.), *Encyklopedia wiedzy politycznej*, Toruń 2005, s. 96.

¹⁸ Obejmuje obszary powiatów: bydgoski, świecki, tucholski oraz miasto na prawach powiatu: Bydgoszcz.

¹⁹ Obejmuje obszary powiatów: brodnicki, golubsko-dobrzyński, grudziądzki, rypiński, wąbrzeski oraz miasta na prawach powiatu Grudziądz.

²⁰ Wniosek Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość” do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2011 r., s. 36.

²¹ Obejmuje obszary powiatów: chrzanowski, myślenicki, oświęcimski, suski, wadowicki.

²² Obejmuje obszary powiatów: bielski, hajnowski, siemiatycki, wysokomazowiecki.

²³ Z. Romaszewski, *Partyjne sztuczki...*

²⁴ Zob. Art. 11 Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. sygn. akt K 9/11 (Dz.U. Nr 149, poz. 889).

tucyjnym trybie – poprawką Senatu²⁵. Sędziowie również nie przychyliłi się do argumentacji posłów PiS, że „podział na okręgi wyborcze winien być sprawiedliwy, tzn. uwzględniający równość materialną formalnie równoprawnych kandydatur oraz materialnie równą siłę głosu każdego wyborcy²⁶.”

Należy podkreślić, że Konstytucja z 1997 r. nie określa wyborów do drugiej izby parlamentu jako równych. Takie rozwiązanie jest wynikiem „tradycji” zapoczątkowanej w 1989 r. przy okazji tworzenia Senatu²⁷.

Komitety wyborcze

W kalendarzu wyborczym dla wyborów do Sejmu RP i Senatu RP zarządzonych na 9 października 2011 r.²⁸ określono, że termin zawiadomienia Państwowej Komisji Wyborczej o utworzeniu komitetów wyborczych (partii politycznych, koalicyjnych komitetów wyborczych, komitetów wyborczych wyborców) upływa w dniu 20 sierpnia 2011 r. Natomiast rejestracja kandydatów na senatorów będzie prowadzona do dnia 30 sierpnia 2011 r. (godz. 24.00).

Państwowa Komisja Wyborcza, w wyznaczonych terminach, przyjęła zawiadomienia o utworzeniu 101 komitetów wyborczych (83 komitety wyborcze wyborców w tym dwa komitety wyborcze mniejszości narodowych; 18 komitetów wyborczych partii politycznych), z których 88 dokonało wpisu kandydatów na senatorów. Z różnych powodów 13 zawiązanych komitetów wyborczych (11 komitetów wyborczych wyborców²⁹ w tym jeden komitet mniejszości narodowych³⁰; dwa komitety wyborcze partii politycznych³¹) nie

²⁵ Zob. *Wniosek Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość” do Trybunału...*, s. 33-34 oraz *Wniosek Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2011 r.*, s. 23-26.

²⁶ Zob. *Wniosek Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość” do Trybunału...*, s. 14-15.

²⁷ M. Jarentowski, *Zmiana systemu wyborczego do Senatu RP z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 45-46.

²⁸ Zob. Kalendarz wyborczy dla wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 października 2011 r. – załącznik do Postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 sierpnia 2011 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 162, poz. 978).

²⁹ Kandydatów na senatorów nie zarejestrowały Komitety Wyborcze Wyborców: Cezarego Marka Graja; Krzysztofa Piesiewicza; Kandydata na Senatora Przemysława Jakuba Hincza; Dariusza Macieja Grabowskiego; Mariana Antoszy – Niezależnego Kandydata do Senatu RP; Dudek-Durkalec; Na Ojczystej Ziemi; Artura Zielińskiego; Romana Sklepowicza; Katarzyny Nowocin-Kowalczyk.

³⁰ Kandydatów na senatorów nie zarejestrował Komitet Wyborczy Wyborców Mniejszość Niemiecka Województwa Śląskiego.

³¹ Kandydatów na senatorów nie zarejestrowały Komitety Wyborcze Partii Politycznych: Stronnictwo Narodowe im. Dmowskiego Romana; Chrześcijańska Inicjatywa Społeczna.

zarejestrowało pretendentów do drugiej izby parlamentu. Deklarację o kandydowaniu do Senatu złożył były członek PO – Krzysztof Piesiewicz. „Decyzja o startowaniu wymaga ode mnie odwagi. Ale myślę, że jest w jakimś sensie konieczna. (...) Na żadne ataki nie będę odpowiadał. To wyborcy zdecydują³².” Jednak do zapowiadanej konfrontacji z elektoratem nie doszło. W dniu 30 sierpnia 2011 r. K. Piesiewicz oświadczył, iż rezygnuje z ubiegania się o mandat. Zdaniem publicysty Adama Szostkiewicza senator uznał, że jego kandydatura jest dwuznaczna zarówno moralnie jak i politycznie i wyciągnął z tego wniosek³³.

Należy podkreślić, że w wyborach do drugiej izby parlamentu w 2011 r. żaden z utworzonych komitetów wyborczych nie zarejestrował kandydatów we wszystkich obwodach³⁴. Na ten stan rzeczy wpłynęły dwie istotne przyczyny. Pierwsza z nich wynikała z braku osoby, która w okręgu miałaby realne szanse na zwycięstwo lub przynajmniej na osiągnięcie znacznego poparcia. Natomiast druga była rezultatem porozumienia zawartego pomiędzy komitetami wyborczymi o wystawieniu wspólnego reprezentanta. Tylko cztery partie polityczne zgłosiły kandydatów do Senatu, co najmniej w połowie okręgów wyborczych. Najlepszy wynik osiągnęły dwa ugrupowania prawicowe, które po wyborach parlamentarnych w 2005 r. na trwale zdominowały polską scenę polityczną. Do „walki” o Senat PO i PiS wystawiły po 93 swoich „wysłanników”. Zdecydowanie mniej kandydatów udało się zarejestrować ludowcom i socjaldemokratom. Przedstawiciele PSL i SLD ubiegali się o mandat senatora w 68 okręgach wyborczych. W rywalizacji o miejsce w drugiej izbie polskiego parlamentu udział wzięło zaledwie 13 kandydatów nowej inicjatywy politycznej – Polska Jest Najważniejsza. Natomiast Janusz Palikot – lider Ruchu Palikota zadeklarował, że wystawi kandydatów wyłącznie do Sejmu. Reprezentacja pozostałych komitetów wyborczych partii politycznych liczyła 47 osób.

Żaden z utworzonych w 2011 r. komitetów wyborczych wyborców nie zdołał zarejestrować kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych. Największą liczbę przedstawicieli do Senatu wystawiła Unia Prezydentów – Obywatele do Senatu. Reprezentacja wódatrzy miast liczyła 30 osób. Wśród komitetów wyborczych wyborców dominowały komitety jednoosobowe. Państwowa Komisja Wyborcza zarejestrowała 65 takich przedsięwzięć.

³² *Będę walczył do końca. Rozmowa Tomasza Lisa z Krzysztofem Piesiewiczem*, „Wprost” 18-24 lipca 2011, nr 29.

³³ *Gra w klasy. Blog Adama Szostkiewicza*.

³⁴ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 października 2011 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. (Dz.U. Nr 218, poz. 1295).

Z powyższego wynika, że reprezentacja 16 komitetów wyborczych partii politycznych złożona z 382 osób (76,4%) ponad trzykrotnie zdominowała przedstawicieli 72 komitetów wyborczych wyborców (23,6%).

Tabela 1. Wykaz Komitetów wyborczych partii politycznych, które zarejestrowały kandydatów na senatorów

Nazwa zarejestrowanego komitetu – Komitet Wyborczy	Liczba kandydatów na senatorów	Liczba uzyskanych mandatów
Prawo i Sprawiedliwość	93	31
Polska Jest Najważniejsza	13	0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	68	0
Polskie Stronnictwo Ludowe	68	2
Polska Partia Pracy – Sierpień 80	14	0
Platforma Obywatelska RP	93	63
Nasz Dom Polska – Samoobrona Andrzeja Leppera	3	0
Nowa Prawica – Janusza Korwin-Mikke	10	0
Prawica	9	0
Polska Patriotyczna	1	0
Ligii Obrony Suwerenności	4	0
Związku Słowiańskiego	1	0
Partii Demokratycznej – demokraci.pl	2	0
Narodowego Odrodzenia Polski	1	0
Liga Polskich Rodzin	1	0
Przymierze dla Polski	1	0
	Razem: 382	Razem: 96

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 2. Wykaz Komitetów wyborczych wyborców, które zarejestrowały kandydatów na senatorów

Nazwa zarejestrowanego komitetu – Komitet Wyborczy Wyborców	Liczba kandydatów na senatorów	Liczba uzyskanych mandatów
Autonomia Dla Ziemi Śląskiej	6	0
Unia Prezydentów – Obywatele do Senatu	30	0
Rafał Dutkiewicz	7	1
Konfederacja Godność i Praworządność	3	0
W. Lubawskiego Senat dla Obywateli	3	0
Obywatelskich List Wyborczych Nowego Ekranu	2	0
Mniejszość Niemiecka	2	0
Cimoszewicz do Senatu	1	1
Artura Balazsa	1	0
Bezpartyjni.pl	1	0
Włodzimierza Wiertka	1	0
Wspólnoty Samorządowej Doliny Sanu	1	0
Barbary Dolniak	1	0

Nazwa zarejestrowanego komitetu – Komitet Wyborczy Wyborców	Liczba kandydatów na senatorów	Liczba uzyskanych mandatów
Konrada Głębockiego Obywatele do Senatu	1	0
Marka Borowskiego	1	1
Radosława Piesiewicza Niezależnego Kandydata na Senatora RP	1	0
Roberta Węgrzyna	1	0
Polska Obywatelska	1	0
Senat Obywatelski – Konstanty Dombrowicz	1	0
Bartnika Łukasza	1	0
Edmunda Klicha	1	0
Ryszarda Kurpa	1	0
Kazimierza Kutza	1	1
Wiesław Piotrowski Bezpartyjny	1	0
Niezależnego Kandydata Na Senatora Leszka Lewoc	1	0
Alojzego Motylewskiego	1	0
Janusza Michalaka	1	0
Romana Jasiakiewicza	1	0
„Ojcowizna”	1	0
Iwony Borchulskiej	1	0
Tadeusza Ferencza „Rozwój Podkarpacia”	1	0
„Banaś do Senatu”	1	0
Adama Hajduka Razem	1	0
Longina Komotowskiego	1	0
Andrzej Celiński do Senatu	1	0
Jerzego Krzekotowskiego	1	0
Marii Olszak-Winiarskiej	1	0
Michała Okły	1	0
Jarosława Milczarka „Zlikwidować Senat”	1	0
Wincentego Szarmacha	1	0
Grażyny Głuszak	1	0
Wiesława Domian	1	0
„Wolni i Solidarni” Kornela Morawieckiego	1	0
Śląsk – Jerzy Markowski	1	0
Jacka Janiszewskiego	1	0
Obywatel z Mazur w Ponadpartyjnym Senacie	1	0
Zbigniewa Chlebowskiego	1	0
Podhalanie	1	0
Bogumiła Czubackiego	1	0
Władysława Komarnickiego	1	0
Bogdana Borkowskiego	1	0
Bezpartyjni do Senatu	1	0
Janusza Geryka	1	0
Katarzyna Elżbieta Bider	1	0

Nazwa zarejestrowanego komitetu – Komitet Wyborczy Wyborców	Liczba kandydatów na senatorów	Liczba użytych mandatów
Dla Pomorza... Dla Polski	1	0
Paweł Policzkiewicz	1	0
Bogdana Bardzika	1	0
Bańko do Senatu	1	0
Romualda Szeremietiewa	1	0
Longina Kajki	1	0
Tadeusza Skorupy	1	0
Izabelli Sierakowskiej	1	0
„Nasz Powiat” Piotr Batura	1	0
Elżbiety Hibner	1	0
Piotr Biliński – Obywatel w Senacie	1	0
Aleksandra Ziolo	1	0
Jacka Ciechanowskiego	1	0
Jana Wojtery	1	0
Józefa Makosza	1	0
Kandydat Częstochowy	1	0
Jacek Markowski Twój Senator	1	0
Przemysława Zalasieńskiego	1	0
	Razem: 118	Razem: 4

Zródło: Opracowanie własne.

Państwowa Komisja Wyborcza zarejestrowała 500 kandydatów na senatorów. O prawo reprezentowania narodu w drugiej izbie parlamentu rywalizowało 430 mężczyzn (86%) i zaledwie 70 kobiet (14%). Na jeden mandat senatorski przypadało od dwóch do ośmiu kandydatów. Niemal w jednej trzeciej okręgów o pełnomocnictwo wyborców ubiegało się pięć osób.

Tylko w obwodzie nr 37 (obejmuje obszar powiatów: gorlicki, nowosądecki i miasta na prawach powiatu Nowy Sącz) walkę o mandat senatora stoczyło dwóch kandydatów. Bezpartyjny radny miasta Nowy Sącz – Grzegorz W. Dobosz był przedstawicielem PO. Senator Stanisław Kogut reprezentował PiS.

Tabela 3. Liczba kandydatów ubiegających się o mandat w poszczególnych okręgach

Liczba kandydatów ubiegających się w okręgu o mandat senatora	Liczba okręgów, w których zgłoszono określoną (w pierwszej rubryce tabeli) liczbę kandydatów
2	1
3	12
4	22
5	32
6	20
7	9
8	4

Źródło: Opracowanie własne.

„Wspólni” kandydaci do Senatu

Wybory parlamentarne w 2011 r. odbyły się w warunkach bardzo ostrej rywalizacji rządzącej PO (przez ostatnie cztery lata) z jej głównym oponentem PiS-em. Na kilka miesięcy przed rozpoczęciem kampanii wyborczej ugrupowanie Donalda Tuska przystąpiło do budowania szerokiego frontu jedności przeciwko partii kierowanej przez Jarosława Kaczyńskiego. Platforma negocjowała z PSL oraz Socjaldemokracją Polską (SdPL) wystawienie wspólnych pretendentów do Senatu. Premier D. Tusk zapowiedział również poparcie dla ubiegających się o mandat w drugiej izbie kandydatów niezależnych, takich jak Włodzimierz Cimoszewicz. „Niewiele mnie z nim łączy w sensie poglądów czy przeszłości, ale jest człowiekiem odpowiedzialnym”³⁵.

Należy podkreślić, że między PO a PSL nie doszło do zawarcia umowy o tzw. charakterze ogólnopolskim. Działacze obu ugrupowań określili zasady wyborczej kooperacji w poszczególnych regionach kraju. Wiosną 2011 r. opracowano zarys porozumienia o wystawieniu wspólnych kandydatów w województwie małopolskim. Ustalono, że w Krakowie (okręgi: nr 32 i nr 33)³⁶ PSL poprze osoby wskazane przez PO. Natomiast ludowcy wystawią własnych pretendentów – bez konkurencji ze strony współkoalicjanta – w okręgu wielicko-brzeskim (nr 34)³⁷ i tarnowskim (nr 35)³⁸. Szef małopol-

³⁵ GROH, PAP, *Tusk: Cimoszewicz wart naszego poparcia*, „Gazeta Wyborcza” 13.03.2011, nr 110. Należy podkreślić, że W. Cimoszewicz w I turze wyborów prezydenckich w 2010 r. poparł kandydata PO – Bronisława Komorowskiego: <http://fakty.interia.pl/raport/wybory-2010/news/cimoszewicz-udzielil-poparcia-komorowskiemu,1492676,6587>.

³⁶ Okręg nr 32 obejmuje część obszaru miasta na prawach powiatu Kraków (Dzielnice: II-IV, XIV-XVIII); okręg nr 33 obejmuje część obszaru miasta na prawach powiatu Kraków (Dzielnice: II-IV, XIV-XVIII).

³⁷ Obejmuje obszary powiatów: bocheński, brzeski, proszowicki, wielicki.

skiego PSL – Andrzej Kosiniak-Kamysz oraz szef małopolskiej PO – Ireneusz Raś wskazywali na trudności dotyczące wskazania wspólnego kandydata z tzw. okręgu podkrakowskiego (nr 31)³⁹, w którym ludowcy uzyskali znaczące poparcie w wyborach do sejmiku województwa⁴⁰. Jednak niektóre deklaracje nie znalazły zastosowania w praktyce politycznego działania. Platforma wystawiła kandydatów we wszystkich ośmiu okręgach województwa małopolskiego. Przedstawiciele ludowców ubiegali się o mandat senatora w trzech obwodach (nr 31, nr 34 i nr 35). Ugrupowanie D. Tuska – bez konkurencji w postaci kandydatów z partii W. Pawlaka – zwyciężyło w trzech okręgach (nr 32, nr 33 i nr 36). Natomiast w obwodach, w których o mandaty senatorskie rywalizowali przedstawiciele PO i PSL sukces odnieśli działacze PiS.

Ludowcy – bez konkurencji w osobach kandydatów Platformy – bezskutecznie walczyli o miejsca w drugiej izbie parlamentu w regionie lubelskim (okręg nr 15 i 16) oraz podkarpackim (okręg nr 55). Jednak wiele wskazuje, że rezygnacja PO z wystawienia własnych pretendentów, w tych częściach obszaru województw, nie wynikała z przedwyborczych uzgodnień z PSL. Partia D. Tuska nie dysponowała kandydatami, którzy w wyżej wymienionych okręgach wyborczych, byłiby w stanie pokonać przedstawicieli ugrupowania J. Kaczyńskiego. Poza tym czołowi działacze PO na stanowisko senatora rekomendowali Izabellę Sierakowską z Lublina (obwód nr 16). „Wysoko cenię sobie poparcie – podkreślała przedstawicielka lewicy – jakie mojej kandydaturze udzielił Sojusz Lewicy Demokratycznej oraz wsparcie ze strony Platformy Obywatelskiej. Uważam, że daje to realną szansę na pokonanie kandydata PiS w Lublinie i kolejny raz przełamanie dominacji tej partii, tak jak to się stało w ostatnich wyborach na stanowisko prezydenta miasta⁴¹.” Politycy lokalnych struktur PO nie byli przychylnie nastawieni do znanej m.in. z antyklerykalnych poglądów posłanki. Natomiast szef lubelskiej Platformy Stanisław Żmijan uważał, że jej kandydatura nie zniechęci partyjnego elektoratu. „Pani Sierakowska dobrze przysłużyła się regionowi i mieszkańcy to pamiętają. Poza tym w ostatnich latach zmieniła poglądy i nie jest już tak radykalna⁴².”

Przedwyborcze „zbliżenie” Platformy z Socjaldemokracją Polską (SdPL) zaowocowało również rekomendowaniem przez partię rządzącą kandydatury Marka Borowskiego z Warszawy⁴³ (okręg nr 42)⁴⁴. W walce

³⁸ Obejmuje obszary powiatów: dąbrowski, tarnowski oraz miasta na prawach powiatu Tarnów.

³⁹ Obejmuje obszary powiatów: krakowski, miechowski, olkuski.

⁴⁰ M. Kursa, *PO do Senatu z PSL? Tak, choć nie wszędzie*, „Gazeta Wyborcza” 28.04.2011, nr 98.

⁴¹ Z tekstu zamieszczonego w materiale wyborczym (ulotce) I. Sierakowskiej.

⁴² R. Grochal, W. Szacki, *Sen o Senacie*, „Gazeta Wyborcza” 29.07.2011, nr 175.

⁴³ R. Grochal, *Jak Platforma dopina transfery*, „Gazeta Wyborcza” 09.06.2011, nr 133.

o mandat senatorski byłego marszałka Sejmu wspierało także SLD. Ludowcy nie popierali M. Borowskiego, ale zrezygnowali z wystawienia swojego kandydata na warszawskiej Pradze. W ten sposób PO, SLD i PSL zbudowały szeroki front porozumienia przeciwko pretendentowi PiS – Z. Romaszewskiemu. Nie ulega wątpliwości, że wystawienie słabych kandydatów doprowadziłoby do rozproszenia głosów przeciwników PiS i w efekcie wzmocniłoby przedstawiciela partii J. Kaczyńskiego.

Popieranie czołowych polityków SdPL przez ugrupowanie D. Tuska świadczyło, że Platformie zależało na upowszechnieniu wizerunku szerokiej formacji centrowej. Był to także sposób na pozyskanie głosów części lewicowego elektoratu, który zapewnił PO zwycięstwo w wyborach do Sejmu i Senatu w 2007 r. „Platforma jest Platformą – powiedział D. Tusk w spocie wyborczym Jana F. Libickiego⁴⁵ – jeśli sięgamy dzisiaj od Gowina do Arłukowicza, od Libickiego do Sierakowskiej⁴⁶.”

Na miesiąc przed wyborami parlamentarnymi Zarząd Krajowy SdPL rekomendował swoim regionalnym strukturom udzielenie poparcia kompetentnym i wiarygodnym osobom z list komitetów niezależnych, PO, Ruchu Palikota i SLD. „(...) Kierując się wartościami, które legły u podstaw powstania Socjaldemokracji nie udzielamy poparcia SLD w nadchodzących wyborach parlamentarnych. (...) Nie możemy premiować miąkkiego, ocierającego się o groteskę, programu formacji Napieralskiego, którego arogancja doprowadziła do wyeliminowania z list wyborczych wielu cieszących się zaufaniem społecznym ludzi lewicy⁴⁷.”

Gdy PO zaczęła zawierać przedwyborcze sojusze z politykami lewicowymi, SLD przypomniał sobie o ich istnieniu. Rzecznik Sojuszu Tomasz Kalita oświadczył, że jego formacja jest gotowa na współpracę z ludźmi szeroko rozumianej lewicy⁴⁸. Deklaracja została potwierdzona w praktyce. W wyborach do Senatu w 2011 r. Sojusz poparł m.in. Marka Borowskiego, Andrzeja Celińskiego i Izabellę Sierakowską⁴⁹. Szefowi resortu kultury w rządzie Leszka Millera (okręg nr 43)⁵⁰ wsparcia udzielili również PSL

⁴⁴ Obejmuje część obszaru miasta na prawach powiatu Warszawa: Praga Południe, Praga Północ, Rembertów, Targówek, Wesoła.

⁴⁵ Jan F. Libicki w wyborach do Sejmu w 2005 r. uzyskał mandat z listy PiS. W V kadencji Sejmu należał do Klubu Parlamentarnego PiS. W 2009 r. zrezygnował z członkostwa w PiS. Zob. Posłowie V kadencji Sejmu RP: www.sejm.gov.pl.

⁴⁶ www.youtube.com/watch?v=_XW,Acc3_QM.

⁴⁷ *Uchwała Zarządu Krajowego Socjaldemokracji Polskiej w sprawie poparcia kandydatów w nadchodzących wyborach parlamentarnych*: www.sdpl.info.pl.

⁴⁸ R. Grochal, A. Kublik, *PO kokietuje lewicę, a SLD się z nią przeprasza*, „Gazeta Wyborcza” 18.05.2011, nr 114.

⁴⁹ Informacje zamieszczone w materiałach wyborczych (ulotkach): M. Borowskiego, A. Celińskiego oraz I. Sierakowskiej.

⁵⁰ Obejmuje część obszaru miasta na prawach powiatu Warszawa: Mokotów, Ursynów, Wawer, Wilanów.

i Lech Wałęsa. Podkreślić należy, że SLD i PSL solidarnie popierali niektórych kandydatów do Senatu. Regionalne struktury obu ugrupowań rekomendowały m.in. niezależnego, kojarzonego z lewicą, Tadeusza Ferenca⁵¹ (okręg nr 56)⁵².

Oświadczenie D. Tuska w sprawie poparcia W. Cimoszewicza na senatora znalazła potwierdzenie w praktyce. Platforma podjęła decyzję o niewystawianiu własnego kandydata w okręgu byłego szefa rządu. W ten sposób szanse PiS-u na uzyskanie mandatu senatorskiego w obwodzie nr 61 uległy znacznemu osłabieniu.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że partie podejmowały decyzje o nie wystawianiu własnych kandydatów i wspieraniu pretendentów innych komitetów wyborczych w przypadku gdy nie miały szans na zwycięstwo lub uzyskanie znaczącego poparcia w określonym okręgu wyborczym.

Walka o Senat

W wyborach do Senatu w 2011 r. po raz pierwszy obowiązywały okręgi jednomandatowe. Istotą wyłaniania senatorów „według zasady większości⁵³” jest to, że mandat zdobywa wyłącznie zwycięski kandydat. Niekiedy o wygranej może zadecydować minimalna przewaga głosów (nawet jeden głos). Obowiązuje zasada „zwycięzca bierze wszystko”⁵⁴. Kandydaci nie mogą liczyć na to, że pomoże im „jedynka” na liście. Z racji tego, że wśród polskich polityków Senat nie był zbyt popularny⁵⁵, liderzy poszczególnych partii posilkowali się tzw. „znanymi twarzami” – kandydatami ze środowisk artystycznych (Anna Chodakowska, Katarzyna Łaniewska), naukowych (Henryk Cioch, Alicja Chybicka) oraz reprezentantów wolnych zawodów (Aleksander Pociąg). Liczną grupę pretendentów do drugiej izby parlamentu stanowili „samorządowcy” (Tadeusz Arłukowicz, Andrzej Kobiak). Ponadto ugrupowania J. Kaczyńskiego i G. Napieralskiego w kampanii wyborczej do parlamentu zagrały tzw. kartą smoleńską. Z ramienia PiS i SLD o mandat senatora ubiegały się osoby, których bliscy zginęli w katastrofie prezydenckiego samolotu w dniu 10 kwietnia 2010 r. (Beata Gosiewska, Zuzanna Kurtyka, Alicja Zając, Paweł Deresz). Barbara Dolniak – wdowa po pośle PO Grzegorz Dolniaku wystartowała do Senatu jako kandydatka niezależna. Edmund Klich – przewodniczący Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych walczył o miejsce w drugiej izbie parlamentu, bez poparcia

⁵¹ M. Bujara, *Tajna broń PiS na Podkarpaciu*, „Gazeta Wyborcza” 18.08.2011, nr 191.

⁵² Obejmuje obszary powiatów: łańcucki, rzeszowski oraz miasta na prawach powiatu Rzeszów.

⁵³ Zob. art. 256 Kodeksu wyborczego.

⁵⁴ A. Żukowski, *Systemy Wyborcze*, Olsztyn 1997, s. 46-47.

⁵⁵ M. Kurza, *Senat niepopularny, bo zwycięzca bierze wszystko*, „Gazeta Wyborcza” 04.04.2011, nr 78.

struktur partyjnych. Zdjęcie spadającego na ziemię prezydenckiego Tu-154, które kandydat umieścił na swoich plakatach wyborczych, świadczyło o próbie „zbiać kapitału” na katastrofie smoleńskiej⁵⁶.

Motywy włączenia się do polityki bliskich ofiar katastrofy lotniczej w Rosji najczęściej była tzw. „spuścizna”. „Dla mnie działanie w Senacie – deklarowała Zuzanna Kurtyka – byłoby formą poświęcenia swojego życia. To zadanie do wykonania, wynikające z poczucia obowiązku, że powinnam coś zrobić dla pamięci mojego męża⁵⁷.” „To ukłon w stronę żony, która lubiła pracować dla ludzi” – oświadczył Paweł Deresz. Mąż zmarłej posłanki stwierdził, że mimo otrzymywanych e-maili i sms-ów typu: „na trumnie pcha się do Senatu”, nie wycofa się z wyścigu o fotel senatora⁵⁸.

W związku z tym, że zwycięstwo w okręgu musiało zostać poparte kilkudziesięcioma tysiącami głosów wyborców, kandydaci do Senatu bardzo często byli rekomendowani przez posłów, którzy ubiegali się o kolejną kadencję w Sejmie. Słowa „razem można więcej” były mottem spotu wyborczego przedstawiciela pierwszej izby parlamentu Grzegorza Raniewicza (PO), w którym pojawił się Krzysztof Grabczuk (PO), wicemarszałek województwa lubelskiego i zarazem pretendent do drugiej izby parlamentu z Chełma⁵⁹. Poseł Stanisław Żelichowski (PSL) zapewniał wyborców, że „Angelika Możdżanowska jest najlepszym kandydatem jakiego sobie można wyobrazić z grona ekonomistów do Senatu⁶⁰.” Wsparcie struktur partyjnych – zdaniem Jarosława Flisa – zwiększało szanse kandydatów na wygraną⁶¹.

Jednak prawdziwa rywalizacja wyborcza toczyła się w okręgach, w których przewaga przedstawicieli jednego komitetu wyborczego (najczęściej komitetu partii politycznej) nad drugim była niewielka. Analiza wyników wyborczych z dnia 9 października 2011 r. upoważnia do stwierdzenia, że w pięciu obwodach⁶² różnice głosów oddanych na najbardziej popularnych kandydatów były niższe niż 1%. Natomiast w kolejnych czterech okrę-

⁵⁶ P. Bojarski, *Przez Smoleńsk do Senatu*, „Gazeta Wyborcza” 25.08.2011, nr 197.

⁵⁷ W. Cieśla, A. Pawlicka, G. Łakomski, *W imię spuścizny*, „Wprost” 4-10 lipca 2011, nr 27.

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ <http://chelmn.naszemiasto.pl/arttykul/1091249,grzeborz-raniewicz-promuje-sie-na-youtubie,id,t.html>.

⁶⁰ www.youtube.com/watch?v=ZSD6g45-Q2s.

⁶¹ R. Grochal, W. Szacki, *Sen o...*

⁶² W okręgu wyborczym nr 3 (obejmuje obszary powiatów: głogowski, legnicki, lubiński, polkowicki oraz miasta na prawach powiatu Legnica) różnica głosów między Dorotą Czudowską (PiS) a Jackiem Głombem (PO) wyniosła 0,20%. Mandat uzyskała przedstawicielka PiS, która zdobyła 301 głosów poparcia więcej niż reprezentant PO. W okręgu wyborczym nr 56 (obejmuje obszary powiatów: łańcucki, rzeszowski oraz miasta na prawach powiatu: Rzeszów) różnica wyników głosowania między Kazimierzem Jaworskim (PiS) a Tadeuszem Ferencem (kandydat niezależny popierany przez PSL i SLD) ukształtowała się na poziomie 0,36%. Mandat przypadł przedstawicielowi PiS, którego poparło o 637 wyborców więcej niż kandydata niezależnego.

gach⁶³ nie przekroczyły progu 3%. W skali całego kraju najbardziej zbliżone wyniki w wyborach do Senatu uzyskali kandydaci, którzy ubiegali się o mandat w Krakowie (okręg nr 30). Zwolennikami Andrzeja Pająka (PiS) było 38,01% wyborców. Senatora Stanisława Bisztygę (PO) poparło 37,97% głosujących. O zwycięstwie przedstawiciela PiS nad reprezentantem PO przesądziło zaledwie 82 wyborców (0,04%).

W gronie kandydatów na senatorów, którzy wywalczyli mandaty niewielką różnicą głosów znalazło się również dwoje przedstawicieli ludowców. Na Lubelszczyźnie (okręg nr 18)⁶⁴ wolumen poparcia między Józefem Zającem (PSL) a Krzysztofem Grabczukiem (PO) wynosił tylko 0,73%. Reprezentant ludowców uzyskał miejsce w Senacie przewagą 616 głosów. Z kolei w Wielkopolsce (okręg nr 95)⁶⁵ różnica między zwolennikami Anđżeliki Moźdżanowskiej (PSL) a Rafała Źelanowskiego (PO) wyniosła jedynie 0,78%. Mandat uzyskała przedstawicielka PSL przewagą 954 głosów.

W kampanii do Senatu w 2011 r. pierwszoplanową rolę odegrały partie polityczne. Najbardziej spektakularne pojedynki wyborcze stoczyli przedstawiciele PO i PiS. W Gdańsku (okręg nr 65)⁶⁶ zmierzili się dwaj legendarni działacze opozycji demokratycznej w PRL. Jednak marszałek Senatu – Bogdan Borusewicz (PO) uzyskał ponad dwukrotnie większe poparcie niż sygnatariusz „porozumień sierpniowych” – Andrzej Gwiazda (zgłoszony przez PiS). Przedstawiciel Platformy zdobył akceptację 147 909 wyborców. Reprezentant PiS otrzymał 62 303 głosów poparcia. Bardzo emocjonująca walka wyborcza rozegrała się w Warszawie. W prawobrzeżnych dzielnicach stolicy (okręg nr 42) kandydat niezależny i były marszałek Sejmu – Marek Borowski, którego popierały PO i SLD, rywalizował z wicemarszałkiem Senatu – Zbigniewem Romaszewskim (PiS), który w drugiej izbie parlamen-

⁶³ W okręgu wyborczym nr 31 (obejmuje obszary powiatów: krakowski, miechowski, olkuski) różnica głosów między Bogdanem Pękiem (PiS) a Kazimierzem Czekajem (PO) wyniosła 1,27%. Na kandydata PiS zagłosowało o 2 007 wyborców więcej niż na przedstawiciela PO. W okręgu wyborczym nr 16 (obejmuje obszar na prawach powiatu: Lublin) różnica wyników głosowania między Henrykiem Ciochem (PiS) a Izabellą Sierakowską (kandydatką niezależną popieraną przez SLD i PO) osiągnęła poziom 1,87%. Reprezentanta PiS zgromadził o 2 030 głosów więcej niż jego rywalka. W okręgu wyborczym nr 38 (obejmuje obszary powiatów: gostyński, plocki, sierpecki, sochaczewski, żyrardowski oraz miasta na prawach powiatu: Płock) różnica głosów między Markiem Martynowskim (PiS) a Erykiem Smulewiczem (PO) wyniosła 2,86%. Przedstawiciela PiS poparło 4 988 wyborców więcej niż kandydata PO. W okręgu wyborczym nr 34 (obejmuje obszary powiatów: bocheński, brzeski, proszowicki, wielicki) różnica wyników głosowania między Maciejem Klimą (PiS) a Stanisławem Kracikiem (PO) ukształtowała się na poziomie 2,98%. Przewaga 3 839 głosów poparcia zapewniła zwycięstwo przedstawicielowi PiS.

⁶⁴ Obejmuje obszary powiatów: chełmski, krasnostawski, włodawski oraz miasta na prawach powiatu Chełm.

⁶⁵ Obejmuje obszary powiatów: kępiński, krotoszyński, ostrowski, ostrzeszowski.

⁶⁶ Obejmuje obszary miast na prawach powiatu: Gdańsk, Sopot.

tu zasiadał nieprzerwanie od 1989 r. Stosunkiem głosów 104 238 do 59 153 współzałożyciel Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej (o PZPR-owskim rodowodzie)⁶⁷ pokonał działacza opozycji demokratycznej w PRL. Natomiast w warszawsko-śródmiejskim okręgu (nr 44)⁶⁸ o miejsce w drugiej izbie parlamentu ubiegały się przedstawicielki środowisk artystycznych. Platforma wystawiła reżyser Barbarę Borys-Damięcką, która w wyborach do Senatu w 2007 r. zdobyła największą liczbę głosów w Polsce – 605 972⁶⁹ Reprezentantką ugrupowania J. Kaczyńskiego była aktorka teatralna i filmowa Katarzyna Łaniewska (znana m.in. z serialu „Plebania”). Starcie z gatunku „sztuka filmowa w polityce” zakończyło się zwycięstwem formacji D. Tuska. Przedstawicielka PO uzyskała 196 735 głosów poparcia. Na kandydatkę PiS zagłosowało prawie o połowę mniej wyborców – 99 884. W Krakowie nie doszło do wyborczego pojedynku między Bogdanem Klichem⁷⁰ (PO) – byłym Ministrem Obrony Narodowej⁷¹, któremu PiS przypisywał część odpowiedzialności za katastrofę rządowego tupolewa a Zuzanną Kurtyką (kandydatką PiS) – wdową po prezesie Instytutu Pamięi Narodowej Januszu Kurtyce, który zginął pod Smoleńskiem w dniu 10 kwietnia 2010 r. Wbrew wcześniejszym zapowiedziom wyżej wymienione osoby ubiegały się o mandat senatora w różnych okręgach wyborczych.

Kilka czynników wpłynęło na to, że wybory do Senatu w 2011 r. zostały zdominowane przez PO i PiS. Do najistotniejszych z nich zaliczyć można: dychotomiczny charakter polskiej sceny politycznej, który ukształtował się w 2005 r. („platformersi” kontra „pisowcy”) oraz niewystawienie kandydatów przez pozostałe partie w znacznej bądź przeważającej liczbie okręgów. W związku z tym wyborca najczęściej głosował, zgodnie z własnymi preferencjami, na kandydata PO albo PiS lub z braku innej alternatywy udzielał poparcia reprezentantowi formacji D. Tuska czy też J. Kaczyńskiego. Przedstawiciele pozostałych komitetów wyborczych odegrali epizodyczne role.

Wiele wskazuje na to, że wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu sprzyjało upowszechnieniu wiary w mit zwycięstwa

⁶⁷ K. Leszczyńska, *Socjaldemokraci w rządach III RP*, [w:] E. Olszewski (red.), *Doktryna i ruch socjaldemokratyczny. Historia i współczesność*, Puławy 2001, s. 432.

⁶⁸ Obejmuje część obszaru miasta na prawach powiatu Warszawa, Białoleka, Bielany, Śródmieście, Żoliborz.

⁶⁹ <http://wybory2007.pkw.gov.pl>.

⁷⁰ W dniu 18 stycznia 2011 r. posłowie klubu parlamentarnego PiS złożyli wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec Ministra Obrony Narodowej Bogdana Klicha. W ocenie wnioskodawców B. Klich ponosi m.in. „współodpowiedzialność polityczną za najtragiczniejszą katastrofę w historii polskiego lotnictwa – tragedię pod Smoleńskiem 10 kwietnia 2010 r.” Zob. Druk Sejmu VII kadencji, nr 3784. Sejm odrzucił wyżej wymieniony wniosek. Zob. Głosowanie nr 125 w czasie posiedzenia Sejmu RP w dniu 4 lutego 2011 r. o godz. 18.09.

⁷¹ B. Klich został odwołany z urzędu Ministra Obrony Narodowej w dniu 2 sierpnia 2011 r. Zob. Postanowienie Prezydenta RP z dnia 2 sierpnia 2011 r. (M.P. Nr 84, poz. 859).

autorytetów spoza rozdania prezesów i przewodniczących ugrupowań politycznych. Powyższa teza wynika m.in. z konfrontacji danych liczbowych zawartych w obwieszczeniach Państwowej Komisji Wyborczej. W 2007 r. wybierano 100 członków drugiej izby parlamentu spośród 385 kandydatów zgłoszonych przez 29 komitetów wyborczych⁷². Natomiast w 2011 r. ta sama liczba senatorów była wyłaniania z grona 500 kandydatów rekomendowanych przez 88 komitetów wyborczych.

Przyczyny ubiegania się o mandat senatora były zazwyczaj wzniosłe. Spektrum oficjalnych powodów kandydowania do drugiej izby parlamentu można określić jako bardzo zróżnicowane. Głównym celem inicjatywy – Obywatele do Senatu⁷³ było przekształcenie Senatu w izbę samorządową⁷⁴. Zdaniem lidera ruchu – Rafała Dutkiewicza mającego status najpopularniejszego polskiego samorządowca – „My nie idziemy do Senatu, by od razu przejmować w nim władzę. Idziemy, by pokazać, że można. Chcemy, by głos lokalny w istotnych sprawach był słyszalny⁷⁵.” Reprezentant PO adwokat Aleksander A. Pociąg zapewniał, że zdecydował się na „(...) Senat gdzie jest mniej polityki w polityce. Senat to nie władza, to jej kontrolowanie. Ale to przede wszystkim możliwość kształtowania systemu prawnego i pomocy ludziom⁷⁶.” Z wypowiedzi Izabelli Sierakowskiej (okręg nr 16)⁷⁷ wynikało, iż Senat będzie jej sposobem na polityczną emeryturę. „(...) jestem w Sejmie tak bardzo długo, że już wystarczy. Doświadczenie mam takie, że przyda się w Senacie⁷⁸.” Dla politologa profesora Kazimierza Kika (okręg nr 83)⁷⁹ wy-

⁷² *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 2007 r. o wynikach wyborów do Senatu RP przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r.* (Dz.U. Nr 198, poz. 1439).

⁷³ Obywatele do Senatu (OdS) to ruch o charakterze społeczno-politycznym zainicjowany przez prezydenta miasta Wrocław przed wyborami do Senatu w lipcu 2011 r. W ramach tego ruchu w wyborach do drugiej izby parlamentu w 2011 r. wystartowało kilkudziesięciu kandydatów popieranych przez bezpartyjnych prezydentów miast. Kandydaci OdS ubiegali się o mandat senatora pod szyldem następujących Komitetów Wyborczych Wyborców: Unia Prezydentów – Obywatele do Senatu; Rafał Dutkiewicz; W. Lubawskiego – Senat dla Obywateli.

⁷⁴ P. Wroński, *Obywatele do Senatu, ale jeszcze nie wiadomo kto*, „Gazeta Wyborcza” 06.07.2011, nr 155. Za Senatem jako izbą samorządową opowiadało się Polskie Stronnictwo Ludowe. Jednak powyższa koncepcja nie zdobyła aprobaty pozostałych sił politycznych w Polsce. Zob. K. Skotnicki, *Senat nieprzemysłany czy niepotrzebny?*, 51. Zjazd Katedry i Zakładów Prawa Konstytucyjnego w dniach 19-21 czerwca 2009 r., s. 17: www.prawokonstytucyjne.wpa.uw.edu.pl.

⁷⁵ J. Harlukowicz, *Marzę o klubie w Senacie. Rozmowa z Rafałem Dutkiewiczem, prezydentem Wrocławia, jednym z liderów inicjatywy Obywatele do Senatu*, „Gazeta Wyborcza” 21 lipca 2011, nr 168; R. Kalukin, *Z motyką na Senat*, „Wprost” 11-17 lipca 2011, nr 28.

⁷⁶ A. Pociąg, *Nie dla mnie rutyna*, „Gala” 03-16.10.2011, nr 28.

⁷⁷ Obejmuje obszar miasta na prawach powiatu Lublin.

⁷⁸ Wypowiedź Izabelli Sierakowskiej w trakcie Debaty „Kobiety i władza” zorganizowanej przez Samorząd Studencki na Wydziale Politologii UMCS w dniu 8 marca 2011 r.

bory stanowiły kolejną szansę wejścia do polityki. Popierany przez lewicę „medialny” naukowiec, który wcześniej o swoim starcie bez powodzenia rozmawiał z politykami Platformy, oświadczył że zamierza sprawdzić „jak funkcjonują okręgi jednomandatowe i jakie szanse na sukces mają w wyborach niezależni eksperci polityki”⁸⁰. O mandat senatora walczyły również osoby, które w wyniku decyzji władz partii lub z własnej inicjatywy, znalazły się na marginesie życia politycznego. Na samodzielny start do Senatu zdecydowali się byli posłowie PO: Zbigniew Chlebowski (okręg nr 4)⁸¹ i Robert Węgrzyn (okręg nr 53)⁸². Główny uczestnik afery hazardowej wielokrotnie podkreślał, że gdyby nie jednomandatowe okręgi w wyborach do Senatu, to z pewnością nie zdecydowałby się na kandydowanie. „(...) gdy ostatecznie zostałem oczyszczony z zarzutów przez prokuraturę, zdecydowałem się wystąpić z partii i ubiegać się o miejsce w Senacie jako kandydat niezależny. (...) Mocno wierzę, że moja wiedza i doświadczenie okażą się przydatne”⁸³. Platforma nie zdecydowała się wystawić Z. Chlebowskiego. Obawiano się, iż kandydatura byłego szefa klubu PO może zaszkodzić wizerunkowi partii. Wykluczony z PO Robert Węgrzyn nie uzasadniał swoich kompetencji w „materiałach wyborczych”. Autor wypowiedzi: „z gejami to dajmy sobie spokój, ale z lesbijkami tobym sobie chętnie popatrzył” zaprezentował harmonogram zadań, które zamierzał realizować po uzyskaniu mandatu senatora⁸⁴. Na ponad pół roku przed wyborami premier D. Tusk oświadczył, że Węgrzynowi „z tego typu ekspresją, poglądami” trudno będzie znaleźć jego akceptację dotyczącą kandydowania⁸⁵. Natomiast senatorowie, którzy wcześniej należeli do Platformy: Paweł Klimowicz (okręg nr 32)⁸⁶, Tomasz Misiak (okręg nr 6)⁸⁷ i Marek Trzciniński (okręg nr 27)⁸⁸ ubiegali się o miejsce w drugiej izbie parlamentu pod szyldem ruchu Obywatele do Senatu. Należy wskazać, że w dniu 6 września 2011 r. wyżej wymienieni parlamentarzyści założyli w Senacie koło „Obywatele do Senatu”.

⁷⁹ Obejmuje obszar powiatu: kielecki oraz miasto na prawach powiatu: Kielce.

⁸⁰ www.polskitimes.pl/artukul/418394,kolejny-politolog-chce-do-polityki-prof.-kazimierz-kik,id,t.html.

⁸¹ Obejmuje obszary powiatów: świdnicki, wałbrzyski.

⁸² Obejmuje obszary powiatów: głubczycki, kędzierzyńsko-kozielski, krapkowicki, oleski, strzelecki.

⁸³ Oświadczenie Zbigniewa Chlebowskiego:

www.tygodnik.dzierżonowski.pl/wydarzenia/2925-zbigniew-chlebowski-startuje-do-Senatu.

⁸⁴ www.youtube.com/watch?v=4tclq2Ai9SQ.

⁸⁵ GROH, PAP, Węgrzyn: *Jak zażartuję, to odejdę*, „Gazeta Wyborcza” 31.03.2011, nr 75.

⁸⁶ Obejmuje obszar miasta Kraków (dzielnice: II-IV oraz XIV-XVIII).

⁸⁷ Obejmuje obszary powiatów: górowski, milicki, oleśnicki, oławski, strzeliński, średzki, trzebnicki, wołowski, wrocławski.

⁸⁸ Obejmuje obszary powiatów: pączężański, sieradzki, wieluński, wierszowski, zduńskowolski.

Wyniki wyborów do Senatu⁸⁹

Zdecydowanym zwycięzcą wyborów do Senatu okazała się PO, która uzyskała 63 mandaty. Na drugim miejscu uplasował się PiS. Przedstawiciele ugrupowania J. Kaczyńskiego zdobyli 31 miejsc senatorskich. W składzie drugiej izby znalazło się dwóch reprezentantów PSL. Mandaty senatorskie przypadły trzem formalnie niezależnym kandydatom. Poparcie udzielone przez PO i SLD oraz fakt bycia bardziej znanym niż wszyscy konkurenci miały wpływ na wyborczy sukces Marka Borowskiego, Włodzimierza Cimoszewicza i Kazimierza Kutza. Do Senatu VIII kadencji wszedł tylko jeden przedstawiciel ruchu Obywatele do Senatu. Jarosław W. Obremski był reprezentantem Komitetu Wyborczego Wyborców Rafał Dutkiewicz. Wybory pokazały, że ruch Obywatele do Senatu przecenił własne możliwości. Pozostałe komitety nie zdołały wprowadzić swoich przedstawicieli do dru-

⁸⁹ W wyniku wyborów przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. mandaty senatorskie uzyskali: Łukasz M. Abgarowicz (PO), Anna T. Aksamit (PO), Tadeusz Arłukowicz (PO), Mieczysław Augustyn (PO), Elżbieta E. Bieńkowska (PO), Grzegorz M. Bierecki (PiS), Przemysław J. Błaszczak (PiS), Ryszard W. Bonisławski (PO), Marek S. Borowski (niezależny), Bogdan M. Borusewicz (PO), Barbara Borys-Damięcka (PO), Jerzy M. Chrościkowski (PiS), Alicja P. Chybička (PO), Włodzimierz Cimoszewicz (niezależny), Henryk Cioch (PiS), Leszek Czarnobaj (PO), Grzegorz Czelej (PiS), Dorota Czudowska (PiS), Wiesław J. Dobkowski (PiS), Robert Dowhan (PO), Jarosław Duda (PO), Mieczysław W. Gil (PiS), Witold J. Gintowt-Dziewiałowski (PO), Stanisław Gogacz (PiS), Stanisław A. Gorczyca (PO), Beata B. Gosiewska (PiS), Ryszard J. Górecki (PO), Henryk Górski (PiS), Maciej T. Grubski (PO), Piotr A. Gruszczyński (PO), Andrzej S. Grzyb (PO), Helena Hatka (PO), Stanisław A. Hodorowicz (PO), Stanisław A. Iwan (PO), Jan M. Jackowski (PiS), Kazimierz Jaworski (PiS), Stanisław Jurcewicz (PO), Stanisław Karczewski (PiS), Wiesław Kilian (PO), Kazimierz M. Kleina (PO), Bogdan A. Klich (PO), Maciej J. Klima (PiS), Ryszard A. Knosala (PO), Andrzej Kobiak (PO), Stanisław Kogut (PiS), Marek Konopka (PO), Tadeusz W. Kopeć (PO), Waldemar J. Kraska (PiS), Kazimierz J. Kutz (niezależny), Jarosław W. Lasecki (PO), Jan F. Libicki (PO), Robert A. Mądatow (PiS), Marek E. Martynowski (PiS), Andrzej A. Matusiewicz (PiS), Zbigniew H. Meres (PO), Jan Michalski (PO), Andrzej K. Misiołek (PO), Antoni A. Motyczka (PO), Andżelika A. Możdżanowska (PSL), Rafał K. Muchacki (PO), Ireneusz Niewiarowski (PO), Jarosław W. Obremski (Komitet Wyborczy Wyborców Rafał Dutkiewicz), Norbert P. Obrycki (PO), Władysław Z. Ortyl (PiS), Andrzej Owczarek (PO), Andrzej M. Pająk (PiS), Maria Pańczyk-Pozdziej (PO), Bohdan J. Paszkowski (PiS), Andrzej Person (PO), Bogdan M. Pęk (PiS), Leszek M. Piechota (PO), Józef Pinior (PO), Aleksander A. Pocię (PO), Marian Poślednik (PO), Sławomir P. Preiss (PO), Marek D. Rocki (PO), Jadwiga K. Rotnicka (PO), Jan Rulewski (PO), Janina Z. Sagatowska (PiS), Janusz M. Sepioł (PO), Michał Seweryński (PiS), Witold J. Sitarz (PO), Wojciech Skurkiewicz (PiS), Krzysztof M. Słoń (PiS), Andrzej Szewiński (PO), Grażyna A. Sztrak (PO), Bogusław P. Śmigielski (PO), Aleksander S. Świejkowski (PO), Piotr Wach (PO), Kazimierz A. Wiatr (PiS), Edmund K. Wittbrodt (PO), Grzegorz M. Wojciechowski (PiS), Michał J. Wojtczak (PO), Jan A. Wyrowiński (PO), Roman Zaborowski (PO), Alicja M. Zając (PiS), Józef Zając (PSL), Adam M. Zdziebło (PO), Piotr B. Zientarski (PO), Marek A. Ziółkowski (PO).

giej izby parlamentu. Z powyższego wynika, że jednomandatowe okręgi wyborcze nie wpłynęły na odpartyjnięcie polskiej sceny politycznej⁹⁰.

Wydaje się, że ugrupowanie D. Tuska po czterech latach sprawowania władzy, znalazło klucz do dalszej politycznej ekspansji, o czym świadczy m.in. uzyskanie trzech mandatów więcej niż w wyborach 2007 r. Formacja J. Kaczyńskiego straciła osiem miejsc w Senacie. Do drugiej izby weszli, wbrew wcześniejszym przewidywaniom, dwaj przedstawiciele ludowców⁹¹. Reprezentanci ugrupowania W. Pawlaka zdobyli mandaty w stosunkowo niewielkich okręgach wyborczych⁹², w wyniku rozproszenia głosów. Na Lubelszczyźnie faworytem wyborów do Senatu (okręg nr 18)⁹³ był reprezentant PO. Socjaldemokraci wystawili kandydata słabego, bez szans na mandat. Wiele na to wskazuje, że formacja której przedstawicielka pełni funkcję prezydenta miasta Chełm nie chciała zrezygnować z własnego pretendenta. Zgodnie z przewidywaniami kandydat SLD uzyskał niewielkie poparcie⁹⁴, ale osłabił szanse na mandat reprezentanta PO.

W Senacie znalazło się więcej kandydatów niezależnych.

Ponad połowa senatorów, którzy zasiadali w Senacie VII kadencji, ponownie uzyskała mandat. Kolejny raz zaufanie wyborców zdobyło 36 przedstawicieli PO, 17 reprezentantów PiS oraz niezależny kandydat – Włodzimierz Cimoszewicz. Powyższy wynik uwypukla wysoki stopień trudności uzyskania przewagi nad znanym i sprawdzonym kandydatem określonej partii politycznej.

W składzie drugiej izbie parlamentu znalazło się 87 mężczyzn (87%) i zaledwie 13 kobiet (13%). Wyrażony w procentach rezultat poparcia dla płci żeńskiej i męskiej prawie całkowicie odzwierciedlił proporcje pomiędzy kandydującymi do Senatu mężczyznami i kobietami. Oznacza to, że większa liczba ubiegających się o mandat kobiet mogłaby przełożyć się na większą liczbę senatorek.

Poszczególni kandydaci w wyborach do Senatu zdobyli mandaty dzięki bardzo zróżnicowanej liczbie głosów. Największe poparcie w skali kraju uzyskała Barbara Borys-Damięcka⁹⁵. Na kandydatkę Platformy zagłosowało 196 735 wyborców. Natomiast senatorem, którego poparła najmniejsza liczba osób w Polsce był Józef Zajac⁹⁶. Przedstawiciel ludowców uzyskał apro-

⁹⁰ Na ten temat także, [w:] *Temat roku*, „Polityka” 21.12.2011-02.01.2012, nr 52/53.

⁹¹ R. Grochal, W. Szacki, *Sen o...*

⁹² W okręgu wyborczym nr 18, w którym zwyciężył Józef Zajac, uprawnionych do głosowania było 209 847 osób. Natomiast w okręgu nr 95, w którym mandat senatora zdobyła Andżelika Możdżanowska, uprawnionych do głosowania było 277 992.

⁹³ Obejmuje obszary powiatów: chełmski, krasnostawski, włodawski oraz miasta na prawach powiatu Chełm.

⁹⁴ Michał R. Gołoś – rektor prywatnej Uczelni zdobył zaledwie 5 838 głosów poparcia.

⁹⁵ W okręgu wyborczym nr 44 uprawnionych do głosowania było 454 263 osób.

⁹⁶ W okręgu wyborczym nr 18 uprawnionych do głosowania było 209 847 osób.

batę zaledwie 26 415 wyborców. Różnica poparcia między Barbarą Borys-Damięcką a Józefem Zającem wynosiła aż 170 320 głosów.

Wyniki głosowania w dniu 9 października 2011 r. dowiodły, iż jedno-mandatowe okręgi wyborcze sprzyjają „najsilniejszym”. Konfrontacja liczby głosów oddanych na poszczególne komitety wyborcze z liczbą uzyskanych przez nie mandatów prowadzi do stwierdzenia, że system wyborczy do Senatu powoduje dysproporcjonalność⁹⁷. Poparcie wyborców dla Platformy na poziomie 39,18% przełożyło się na 63% mandatów w Senacie.

*

Większościowe wybory do Senatu w 2011 r., jako zjawisko jednostkowe, nie upoważniają jeszcze do sformułowania wniosków szerszej natury. Wskazać jednak można na zarysowujące się tendencje. Wybory w okręgach jednomandatowych stwarzają partiom politycznym szersze pole dla „gry przedwyborczej” w uzgadnianiu liczby kandydatów startujących w poszczególnych okręgach. Okazało się, że można takie porozumienie zawrzeć nie tylko z koalicjantem (w tym przypadku PO z PSL), ale także z innymi ugrupowaniami opozycyjnymi (PO-SLD, SdPL). Natomiast nie odnotowano takiego „sojuszu przedwyborczego” z silną partią opozycyjną (PiS). Można zaryzykować wniosek, że nawet największe ugrupowanie opozycyjne o słabej zdolności koalicyjnej nie jest w stanie zawrzeć porozumień przedwyborczych z innymi formacjami – PiS walczyło o mandaty samodzielnie.

Bibliografia

Źródła prawa

- Ustawa z dnia 27 września 1990 r. – o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67 poz. 398 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95 poz. 602 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. Nr 25, poz. 219 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21 poz. 112 z późn. zm.).

⁹⁷ Na ten temat także Radosław Markowski. Zob. Rozmowa Agnieszki Kublik z prof. Radosławem Markowskim, „Gazeta Wyborcza” 13.10.2011, nr 239.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. sygn. akt K 9/11 (Dz.U. Nr 149, poz. 889).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie powołania i wyboru składu osobowego Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie ustawy – Kodeks wyborczy.

Postanowienie Prezydenta RP z dnia 2 sierpnia 2011 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. Nr 84, poz. 859).

Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 sierpnia 2011 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 162, poz. 978).

Dokumenty

Druk Sejmu VI kadencji nr 1568.

Druk Sejmu VI kadencji nr 3578.

Druk Sejmu VI kadencji nr 3578-A.

Druk Sejmu VII kadencji, nr 3784.

Głosowanie nr 36 w czasie posiedzenia Sejmu RP nr 79 w dniu 3 grudnia 2010 r. o godz. 9:44.

Głosowanie nr 161 w czasie posiedzenia Sejmu RP nr 82 w dniu 5 stycznia 2011 r. o godz. 11:28.

Głosowanie nr 125 w czasie posiedzenia Sejmu RP w dniu 4 lutego 2011 r. o godz. 18:09.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 2007 r. o wynikach wyborów do Senatu RP przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r. (Dz.U. Nr 198, poz. 1439).

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 października 2011 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. (Dz.U. Nr 218, poz. 1295).

Sprawozdanie stenograficzne z 79 posiedzenia Sejmu w dniu 1 grudnia 2010 r.

Uchwała Zarządu Krajowego Socjaldemokracji Polskiej w sprawie poparcia kandydatów w nadchodzących wyborach parlamentarnych.

Wniosek Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość” do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2011 r.

Wniosek Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2011 r.

Encyklopedia

Chmaj M., Marszałek-Kawa J., Sokół W. (red.), Encyklopedia wiedzy politycznej, Toruń 2005.

Opracowania i monografie

- Gdulewicz E., Kręcisz W., *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, W. Skrzydło (red.), Lublin 2002.
- Jarentowski M., *Zmiana systemu wyborczego do Senatu RP z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4.
- Leszczyńska K., *Socjaldemokraci w rządach III RP*, [w:] E. Olszewski (red.), *Doktryna i ruch socjaldemokratyczny. Historia i współczesność*, Puławy 2001, s. 432.
- Rakowska A., Skotnicki K., *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4.
- Skotnicki K., *Senat nieprzemysłany czy niepotrzebny?*, 51. Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego w dniach 19-21 czerwca 2009 r.
- Żukowski A., *Systemy Wyborcze*, Olsztyn 1997.

Artykuły prasowe (publicystyka polityczna)

- Będę walczył do końca. Rozmowa Tomasza Lisa z Krzysztofem Piesiewiczem, „Wprost” 18-24.07.2011, nr 29.
- Bojarski P., *Przez Smoleńsk do Senatu*, „Gazeta Wyborcza” 25.08.2011, nr 197.
- Bujara M., *Tajna broń PiS na Podkarpaciu*, „Gazeta Wyborcza” 18.08.2011, nr 191.
- Cieśla W., Pawlicka A., Łakomski G., *W imię spuścizny*, „Wprost” 4-10 lipca 2011, nr 27.
- Grochal R., *Jak Platforma dopina transfery*, „Gazeta Wyborcza” 09.06.2011, nr 133.
- Grochal R., Kublik A., *PO kokietuje lewicę, a SLD się z nią przeprasza*, „Gazeta Wyborcza” 18.05.2011, nr 114.
- Grochal R., Szacki W., *Sen o Senacie*, „Gazeta Wyborcza” 29.07.2011, nr 175.
- GROH, PAP, *Tusk: Cimoszewicz wart naszego poparcia*, „Gazeta Wyborcza” 13.03.2011, nr 110.
- GROH, PAP, *Węgrzyn: Jak zażartuję, to odejdę*, „Gazeta Wyborcza” 31.03.2011, nr 75.
- Harłukowicz J., *Marzę o klubie w Senacie. Rozmowa z Rafałem Dutkiewiczem, prezydentem Wrocławia, jednym z liderów inicjatywy Obywatele do Senatu*, „Gazeta Wyborcza” 21.07.2011, nr 168.
- Kalukin R., *Z motyką na Senat*, „Wprost” 11-17.07. 2011, nr 28.
- Kursa M., *PO do Senatu z PSL? Tak, choć nie wszędzie*, „Gazeta Wyborcza” 28.04.2011, nr 98.
- Kursa M., *Senat niepopularny, bo zwycięzca bierze wszystko*, „Gazeta Wyborcza” 04.04.2011, nr 78.
- Pociej A., *Nie dla mnie rutyna*, „Gala” 03-16.10.2011, nr 2.
- Romaszewski Z., *Partyjne sztuczki z ordynacją*, „Rzeczpospolita” 21.01.2011, nr 16.
- Rozmowa Agnieszki Kublik z prof., Radosławem Markowskim, „Gazeta Wyborcza” 13.10.2011, nr 239.
- Siedlecka E., Grochal R., *Wiemy jak wybierzemy*, „Gazeta Wyborcza” 21.07.2011, nr 168.
- Szacki W., *Prof. Markowski: Złe jednomandatowe okręgi*, „Gazeta Wyborcza” 22.07.2011, nr 169.
- Temat roku, „Polityka” 21.12.2011-02.01.2012, nr 52/53.

Wroński P., *Obywatele do Senatu, ale jeszcze nie wiadomo kto*, „Gazeta Wyborcza” 06.07.2011, nr 155.

Informacje z Internetu

<http://chelm.naszemiasto.pl/artukul/1091249,grzeborz-raniewicz-promuje-sie-na-youtubie,id,t.html>

<http://fakty.interia.pl/raport/wybory-2010/news/cimoszewicz-udzielil-poparcia-komorowskiemu,1492676,6587>

www.polskitimes.pl/artukul/418394,kolejny-politolog-chce-do-polityki-prof.-kazimierz-kik,id,t.html

<http://szostkiewicz.blog.polityka.pl>

www.tygodnik.dzierzonowski.pl/wydarzenia/2925-zbigniew-chlebowski-startuje-do-Senatu

<http://wybory2007.pkw.gov.pl>

www.sejm.gov.pl

www.youtube.com/watch?v=4tclq2Ai9SQ

www.youtube.com/watch?v=_XWAcc3_QM

www.youtube.com/watch?v=ZSD6g45-Q2s

www.youtube.com/watch?v=4tclq2Ai9SQ

Inne

Materiały wyborcze: M. Borowskiego, A. Celińskiego, I. Sierakowskiej.

Wypowiedź Izabelli Sierakowskiej w trakcie Debaty „Kobiety i władza” zorganizowanej przez Samorząd Studencki na Wydziale Politologii UMCS w dniu 8 marca 2011 r.

SUMMARY

The political aspects of the elections of Polish Senate held on 9 October 2011

Notwithstanding the fact that the introduction of single-member constituencies in elections to the Senate favoured the belief in the myth that authority figures who were not selected by leaders of political factions could be winners, the leading role in the election still belonged to political parties.

The majority election to the Senate in 2011, as an isolated phenomenon, does not provide grounds for the formulation of broader-scale conclusions. Still, there are a few perceivable trends that can be pointed out. Elections in single-member constituencies allow political parties more room for “pre-election games” consisting of arranging the number of candidates to stand for election in particular constituencies (there were from two to eight candidates per Senatorial seat). Such an agreement proved to be possible not only with the coalition partners (Civic Platform (PO) – the Polish People's Party (PSL) in this case), but also with other opposition factions (Civic Platform – the Democratic Left Alliance (SLD), Civic Platform – Social Democracy of the Republic of Poland (SdRP)). However, no “pre-election alliance” with the powerful opposition party (Law and Justice (PiS)) was recorded. The conclusion can be formulated that even the largest opposition group that has a low ability to enter into a coalition with other parties is unable to enter into pre-election agreements with other political groups – PiS competed for seats independently.

Instytucja inicjatywy ludowej w Polsce

1. Geneza i rozwój demokracji

Demokracja (*gr. demos* – lud, *kratos* – władza, siła, władza ludu, czyli *ludowładztwo*) jest formą ustroju państwa, w której jego obywatele (naród, lud) sprawują władzę bezpośrednio lub za pośrednictwem wybranych przedstawicieli¹.

Demokracja kształtowała się od końca VI wieku w niektórych *polis* (miastach – państwach) starożytnej Grecji. Najbardziej znana jest demokracja ateńska. W Atenach suwerenna władza należała do ludu. Prawa polityczne posiadali wolni mężczyźni powyżej 20 roku życia, rdzenni obywatele Aten. Demokracja ateńska miała charakter demokracji bezpośredniej. Najważniejsze decyzje podejmowało Zgromadzenie Ludowe, w którym mogli uczestniczyć wszyscy obywatele.

Do uprawnień Zgromadzenia Ludowego należało m.in. uchwalanie ustaw i wybieranie urzędników. Zgromadzenie posiadało także uprawnienia sądowe².

Władza wykonawcza należała do Rady Pięciuset, którą wybierało Zgromadzenie przez losowanie. Urzędnicy byli wybierani na rok i podlegali nadzorowi ze strony Zgromadzenia i Rady. Dużą rolę odgrywał Trybunał Ludowy, który stał na straży praw obywateli.

Ustrój demokratyczny istniał również w republice rzymskiej (509-27 roku p.n.e.), jednak rzymska demokracja miała charakter ograniczony. Kluczową rolę w państwie odgrywali przedstawiciele arystokracji, którzy obsadzali główne stanowiska i wchodzili w skład Senatu będącego najważniejszym organem w państwie. W republice rzymskiej istniały aż trzy rodzaje zgromadzeń ludowych, jednak ich rola ograniczała się do rozpatrywania propozycji Senatu lud urzędników³.

¹ M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 31

² S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009, s. 9-33.

³ *Ibidem*.

Święty Tomasz z Akwinu⁴ przyznawał poddanym prawo oporu wobec władzy, który zdobył władzę w sposób nielegalny, nakazuje czynić coś, co jest sprzeczne z celem państwa (np. nakłania do grzechu), lub przekracza granice swojej władzy (np. nakłada niesłuszne podatki)⁵.

Typ demokracji szlacheckiej ukształtował się w Polsce w II połowie XV wieku, a szczyt rozwoju osiągnęła w wieku XVI. Pełnię praw obywatelskich i politycznych posiadał tylko jeden stan – szlachta. Jego przedstawiciele mieli wyłączne prawo udziału w sejmikach, zasiadania w sejmie i sprawowania urzędów. Konstytucja z 1505 roku (*Nihil novi*)⁶ precyzowała, że bez zgody sejmu i senatu nie mogły być uchwalone żadne prawa. W ten sposób znacznie została ograniczona rola króla. Najważniejszym organem władzy państwowej był sejm, którego członków wybierała szlachta na sejmikach. Sejm decydował o wojnie i pokoju, współdecydował o polityce wewnętrznej. Na czele państwa stał elekcyjny król. Każdy szlachcic miał prawo udziału w wyborze króla. Szlachta mogła wypowiedzieć posłuszeństwo królowi, jeśli naruszył on prawo i przywileje stanu szlacheckiego. Istotnym elementem demokracji szlacheckiej była tolerancja religijna⁷.

Współczesna demokracja zaczęła się kształtować w wyniku zwycięskich rewolucji burżuazyjnych: angielskiej w XVII wieku oraz francuskiej z XVIII wieku⁸.

Skutkiem rewolucji angielskiej było przyznanie parlamentowi znacznych uprawnień do reprezentowania społeczeństwa.

Ogromny wkład w rozwój demokracji wnieśli filozofowie oświecenia. Charles Louis de Secondat Montesquieu (Monteskiusz)⁹ stworzył zasadę

⁴ Tomasz z Akwinu (ur. 1225, zm. 7 marca 1274) – filozof scholastyczny, teolog, członek zakonu dominikanów. Święty Kościoła katolickiego, doktor Kościoła.

⁵ www.katedra.uksw.edu.pl/suma/suma_1.pdf (dostęp: 25 VII 2011). Por. Św. Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna*, tom 13: Prawo (1-2. 90-105), Wyd. Antyk, 2010.

⁶ *Nihil novi* – konstytucja uchwalona na sejmie radomskim w roku 1505. Wydana za panowania Aleksandra Jagiellończyka (1501-1506). Zakazywała ona królowi wydawania ustaw bez zgody senatu i izby poselskiej. Szlachecka izba poselska zyskała szeroką władzę, co umożliwiło szlachcie uzyskanie przewagi w państwie. Por. www.wilanow-palac.pl/konstytucja_nihil_novi_i_jej_znaczenie_dla_ustroju_rzeczypospolitej.html (dostęp: 25 VII 2011).

⁷ A. Zajączkowski, *Szlachta polska. Kultura i struktura*, Wyd. Semper, Warszawa 1993, s. 15-95.

⁸ <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo.php?id=3967481> (dostęp: 26 VII 2011), <http://jaskola.pl/wordpress/?p=492> (dostęp: 26 VII 2011).

Por. J. Baszkiewicz, S. Meller, *Rewolucja francuska 1789-1794. Społeczeństwo obywatelskie*, Wyd. PIW Warszawa 1983; P. Gaxotte, *Rewolucja francuska*, Wyd. ARCHE, Gdańsk 2001.

⁹ **Charles Louis de Secondat Montesquieu** (1689-1755), francuski prawnik, myśliciel, pisarz polityczny. Od roku 1727 był członkiem Akademii Francuskiej. W dziele *O duchu praw* z 1748 roku Monteskiusz wyłożył swe poglądy polityczne, analizując systemy ustrojowe i pokazując wady i zalety ich funkcjonowania. Przyczynił się do spopularyzowania

trójpodziału władzy, a Jean Jacques Rousseau¹⁰ fundamentalną dla demokracji zasadę suwerenności ludu¹¹.

2. Uczestnictwo obywateli w życiu publicznym

Współcześnie termin demokracja jest pojmowany na kilka sposobów:

- a. jako władza ludu, narodu, społeczeństwa,
- b. jako forma ustroju politycznego państwa,
- c. jako synonim samych praw i wolności politycznych, których podstawą jest równość obywateli wobec prawa,
- d. jako ustrój społeczno-gospodarczy¹².

Stosując kryterium zakresu udziału obywateli w wykonywaniu władzy, rozróżnia się demokrację **pośrednią** i demokrację **bezpośrednią**.

Demokracja pośrednia, inaczej mówiąc przedstawicielska, jest to forma rządów, w której naród sprawuje władzę poprzez wybranych przez siebie przedstawicieli, działających w ich imieniu w parlamencie. Najwyższym organem państwa w demokracji parlamentarnej jest parlament, który posiada wyłączność ustawodawczą oraz prawo kontroli organów władzy wykonawczej – czyli głowy państwa i rządu¹³. Demokracja pośrednia jest dominującym systemem władzy we współczesnym państwie, polega on raczej na kontroli działania aparatu państwowego przez obywateli niż na rzeczywistym i stałym braniu przez nich udziału w podejmowaniu decyzji państwowych.

Demokracja bezpośrednia polega na bezpośrednim podejmowaniu decyzji państwowych przez ogół obywateli. Do organów państwowych należy przygotowanie projektów decyzji o znaczeniu zasadniczym i podejmowanie decyzji wykonawczych lub mających charakter techniczny¹⁴. Obecnie demokracja bezpośrednia występuje w formie:

i rozpowszechnienia podziału sfer funkcjonowania państwa na trzy następujące typy: władzę ustawodawczą, władzę wykonawczą i władzę sadowniczą, czyli trójpodział władzy.

¹⁰ **Jean Jacques Rousseau** (1712-1778), jeden z najwybitniejszych filozofów francuskiego oświecenia. Swoje poglądy na powstanie i rozwój społeczeństwa Rousseau zawarł w dziele *Umowa społeczna* (1762, wydanie polskie w tomie pt. *Umowa społeczna. Uwagi o rządzie polskim. List o widowiskach i inne pisma*, 1966). Przedstawił w nim model doskonałego społeczeństwa, żyjącego w małym, zamkniętym państwie o ustroju demokratycznym, którego obywatele współpracują ze sobą, dobrowolnie przestrzegając ustalonego prawem porządku. Uważał także, że władza to przejaw samoorganizacji narodu i jest ona przywilejem nadawanym przez lud określonym jednostkom.

¹¹ S. Grabowska, *Formy demokracji...*, s. 29-31.

¹² G. Sartori, *Teoria demokracji*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 314-318.

Por. M. Król, *Słownik demokracji*, Seria „Edukacja obywatelska” Wyd. Prószyński i S-ka, Kraków 1999.

¹³ M. Bankowicz, *op. cit.*, s. 37-43.

¹⁴ G. Sartori, *op.cit.*, s. 145-150.

- a) referendum,
- b) inicjatywy ludowej,
- c) weta ludowego,
- d) konsultacji społecznej¹⁵.

Referendum – jest to powszechna forma głosowania, w której udział mogą brać wszyscy obywatele do tego uprawnieni (mający czynne prawo wyborcze). W referendum obywatele całego państwa lub jego części wyrażają swoją opinię w kwestii poddawanej głosowaniu. Można je podzielić na kilka rodzajów, biorąc pod uwagę:

- a) treść głosowania
 - referendum konstytucyjne – przedmiotem jest uchwalenie lub zmiana konstytucji,
 - referendum ustawodawcze – przedmiotem jest konkretny projekt ustawy,
 - referendum problemowe – dotyczy rozstrzygnięcia jakiejś konkretnej sprawy, np. budowy dróg, najczęściej ma charakter lokalny,
 - referendum arbitrażowe – dotyczy rozstrzygnięcia sporu między wyższymi organami państwa,
 - referendum akcesyjne – dotyczy przystąpienia do organizacji międzynarodowych.
- b) zasięg terytorialny
 - referendum ogólnokrajowe,
 - referendum lokalne.
- c) wymóg prawny przeprowadzenia
 - referendum obligatoryjne – przeprowadzenie jest konieczne, aby decyzje podjęte przez władze można było uznać za ważne,
 - referendum fakultatywne – przeprowadzenie nie jest konieczne dla ważności podjętej decyzji.
- d) moment przeprowadzenia
 - referendum zatwierdzające – odbywa się po uchwaleniu jakiegoś aktu przez organy państwa,
 - referendum konsultacyjne – jest przeprowadzane przed uchwaleniem jakiegoś aktu, aby poznać opinię społeczeństwa na dany temat¹⁶.

¹⁵ M. Bankowicz, *op. cit.*, s. 186-188. Por. www.opoka.org.pl/biblioteka/I/IK/wam_2010_demokracja_02.html (dostęp: 27 VII 2011).

¹⁶ S. Grabowska, *Formy demokracji...*, s. 37-54, s. 139-151, s. 217-218.

Por. S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2005, s. 22-29; M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Wyd. UMCS, Lublin 2001; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 IV 1997*, art. 125.

Inicjatywa ludowa, ludowa inicjatywa ustawodawcza – jest to przyznane w konstytucji uprawnienie do wystąpienia do Sejmu, jako organu ustawodawczego, z projektem ustawy. Decyzje o istnieniu inicjatywy ludowej w danym państwie należą do ustrojodawcy. Nie jest możliwe wyprowadzenie jej tylko z zapisów konstytucji, określających prawa jednostki, ani z zasad ustroju państwowego. Do prawidłowego funkcjonowania inicjatywy ludowej konieczne są regulacje zawarte zarówno w konstytucji, jak też w ustawodawstwie zwykłym¹⁷.

Weto ludowe – uprawnienie określonej liczbowo grupy osób wchodzącej w skład zbiorowego podmiotu suwerenności do sprzeciwu wobec przyjętego przez parlament aktu normatywnego. Instytucja ta bywa również określana jako **referendum-weto** z uwagi na fakt, że wystąpienie z inicjatywą ludową kwestionującą dany akt prawny zwykle wymaga przeprowadzenia referendum w tej sprawie¹⁸.

Konsultacja społeczna – polega na wyrażeniu przez członków określonej zbiorowości opinii w przedstawionej im przez administrację państwową sprawie. W odróżnieniu od referendum wyniki konsultacji nie są wiążące dla organów władzy publicznej. Ma wyłącznie znaczenie polityczne. Jej cechą charakterystyczną jest zdecydowanie większa swoboda uczestników konsultacji w formułowaniu i wyrażaniu swoich poglądów. Duże koszty przeprowadzenia konsultacji w połączeniu z brakiem mocy wiążącej jej wyników i brakiem wymogu *quorum*¹⁹ skutkują jej niewielką skutecznością²⁰.

3. Rodzaje inicjatywy ludowej

Istnieje szereg kryteriów, według których można dokonać podziału inicjatywy ludowej²¹. Ze względu na formę można podzielić ją na:

- a) inicjatywę sformułowaną (niejednolitą) – wnioskodawcy przedstawiają właściwemu organowi państwa gotowy projekt ustawy, a przedstawiciel wnioskodawców bierze udział w dalszym ciągu prac legislacyjnych nad przedstawionym projektem,
- b) inicjatywę ogólną (niesformułowaną, jednolitą) – pomysłodawcy zmian w obowiązującym prawie, czy wprowadzenia nowych regulacji wystę-

¹⁷ S. Grabowska, *Instytucja...*, s. 18-22. Por. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dn. 2 IV 1997, art. 118-119.

¹⁸ *Ibidem*, s. 29.

¹⁹ Quorum – liczba członków jakiegoś zgromadzenia niezbędna do prowadzenia obrad, prawomocności wyborów lub uchwał.

²⁰ S. Grabowska, *Instytucja...*, s. 28-29.

²¹ S. Grabowska, *Instytucja...*, s. 20-22. Por. M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2002.

pują tylko z wnioskiem o ich dokonanie, nie przygotowują projektu ustawy.

Biorąc pod uwagę materię inicjatywy, można wyróżnić:

- a) inicjatywę konstytucyjną – dotyczy możliwości złożenia w parlamencie projektu konstytucji, albo projektu zmian w konstytucji,
- b) inicjatywę zwykłą – możliwość przedłożenia w parlamencie projektu ustawy zwykłej,
- c) inicjatywę administracyjną – odnosi się do spraw związanych z administracją państwową i samorządową oraz jej organów,
- d) inicjatywę finansową – dotyczy ogólnokrajowych lub lokalnych spraw finansowych²².

Według kryterium zasięgu terytorialnego inicjatywy ludowej, można dokonać podziału na:

- a) inicjatywę o zasięgu ogólnokrajowym – mogą w niej brać udział wszyscy pełnoprawni obywatele danego państwa,
- b) inicjatywę o zasięgu lokalnym – mogą w niej uczestniczyć tylko ci obywatele, którzy mieszkają na tej części terytorium państwa, której ona dotyczy.

Biorąc pod uwagę moment, w którym można wystąpić z inicjatywą, można wyróżnić:

- a) inicjatywę pierwotną – jej treść nie jest tożsama z treścią innego projektu, który jest w trakcie legislacji,
- b) inicjatywę wtórną – będącą projektem przeciwnym w stosunku do innego projektu, już złożonego w parlamencie²³.

Funkcjonuje również podział inicjatywy ludowej na:

- a) inicjatywę pośrednią – pozwala obywatelom na złożenie projektu ustawy, ale dalsze losy tego projektu są uzależnione wyłącznie od parlamentu,
- b) inicjatywę bezpośrednią – pozwala ona na bezpośrednie, z pominięciem parlamentu, uchwalenie ustawy w wyniku poddania go pod ogólnokrajowe referendum, jednakże uwarunkowane jest to ilością osób popierających projekt (musi go poprzeć co najmniej połowa głosujących)²⁴.

²² S. Grabowska, *Institucja...*, s. 20-22. Por. M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej* [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2002.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

Z wnioskiem o przeprowadzenie inicjatywy ludowej można wystąpić w sprawie:

- a) całkowitej lub częściowej zmiany obowiązującej konstytucji,
- b) uchwalenia aktu prawnego regulującego określoną materię,
- c) przeprowadzenia referendum konstytucyjnego,
- d) przeprowadzenia referendum zwykłego – może dotyczyć uchylecia już uchwalonego aktu prawnego (weto ludowe), lub też poprzedzać uchwalenie danego aktu²⁵.

4. Zagadnienie inicjatywy ludowej w Polsce

Instytucja inicjatywy ludowej nie ma w Polsce długiej historii. Podejmowano wprawdzie próby wprowadzenia do prawodawstwa form demokracji bezpośredniej, jednakże nie utrwały się one w polskim prawie na dłuższy okres czasu²⁶.

W czasie prac nad konstytucją marcową (1919-1921)²⁷ został zgłoszony projekt zawierający instytucję referendum i instytucję inicjatywy ludowej²⁸. Jednakże zamiar implementacji form demokracji bezpośredniej nie zyskał uznania, co spowodowało brak instytucji inicjatywy ludowej w konstytucjach polskich z okresu międzywojennego²⁹.

Ani Ustawa Konstytucyjna z 17 IX 1947, ani Konstytucja PRL z 22 VII 1952 nie przewidywały żadnej formy demokracji bezpośredniej³⁰. Zmiany polityczne i ustrojowe po roku 1956 spowodowały pewien wzrost zainteresowania instytucją inicjatywy ludowej, jednakże dopiero w latach osiemdziesiątych XX wieku zaczęto szerzej interesować się tym zagadnie-

²⁵ *Ibidem*. Por. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dn. 2 IV 1997, art. 125.

²⁶ Jako przykład można podać ustawę konstytucyjną z dn. 15 VII 1920. Zawierała ona „Statut organiczny Województwa Śląskiego”, którego art. 14 przewidywał możliwość „*ewentualnego przeprowadzenia referendum ludowego*” poprzez ustawę Sejmu Śląskiego o ustroju wewnętrznym województwa. Por. S. Grabowska, *Instytucja...*, s. 48.

www.komendant.osen.pl/prawo-i-administracja/929-gowa-pastwa-w-rzeczypospolitej-polskiej-w-latach-1922-1935.html (dostęp: 27 VII 2011).

²⁷ http://balicki.net.pl/web_documents/ma_e_konstytucje_w_polskim_prawie_konstytucyjny_m2.pdf (dostęp: 28 VII 2011).

²⁸ Projekt został zgłoszony przez M. Niedziałkowskiego, w imieniu polskich socjalistów.

S. Grabowska, *Instytucja...*, s. 48. Por. S. Krukowski, *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921 roku*, Wyd. Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1977.

²⁹ Chodzi o trzy następujące konstytucje: Mała Konstytucja – z 20 II 1919 (potoczna nazwa uchwały Sejmu Ustawodawczego, ustalającej zasady i organizację działania władz do czasu uchwalenia Konstytucji 1921), Konstytucja Marcowa – uchwalona w dniu 17 III 1921, Konstytucja Kwietniowa – uchwalona 23 IV 1935 nowa konstytucja II RP.

Por. <http://edukacja.sejm.gov.pl/historia-sejmu/polskie-konstytucje/> (dostęp: 28 VII 2011).

³⁰ <http://edukacja.sejm.gov.pl/historia-sejmu/polskie-konstytucje/> (dostęp: 28 VII 2011). Por. S. Grabowska, *Instytucja...*, s. 48.

niem, zauważając potrzebę umiejscowienia instytucji inicjatywy ludowej w ustawodawstwie polskim.

Zmiany ustrojowe, które zaszły w Polsce po roku 1989 spowodowały pojawienie się inicjatywy ludowej w polskim prawodawstwie. Przygotowany został pierwszy projekt ustawy konstytucyjnej, przewidujący instytucję inicjatywy ludowej. Była to *Karta Praw i Wolności* z 12 XI 1992, art. 18 ust. 2 i ust. 3³¹.

Institucja inicjatywy ludowej pojawiła się, choć tylko na marginesie, w ustawie konstytucyjnej z 23 IV 1992³², po nowelizacji ustawą z 22 IV 1994 roku³³. Jednakże po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku powyższe przepisy przestały obowiązywać. Do momentu wejścia w życie aktualnie obowiązującej konstytucji było kilka projektów, które przewidywały istnienie ludowej inicjatywy ustawodawczej, wniesionych między innymi przez: Prezydenta RP³⁴ w dniu 6 V 1994, Klub Parlamentarny Sojuzsu Lewicy Demokratycznej 9 V 1994, grupę senatorów 23 III 1993, Konfederację Polski Niepodległej 30 IV 1993, a także projekt obywatelski – złożony przez NSZZ „Solidarność”³⁵.

Institucję inicjatywy ludowej zwykłej, ustawodawczej oraz konstytucyjnej przewidywał projekt wniesiony przez Polskie Stronnictwo Ludowe i Unię Pracy, z 30 IV 1993. Pozostałe zgłoszone projekty takiej możliwości nie przewidywały³⁶.

Zapis o ludowej inicjatywie ustawodawczej ostatecznie znalazł się w artykule 118 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 roku: „*Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa*”³⁷.

³¹ *Ibidem*, s. 49. Por. J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Wyd. ALMAMER, Warszawa 2007; Pierwsza wersja Karty Praw i Wolności została opracowana przez M. Nowickiego, M. A. Nowickiego, A. Rzeplińskiego, przy współudziale ekspertów – L. Falandysza, W. Osiatyńskiego. Została opublikowana w Biuletynie Komitetu Helsińskiego w 1990. Historia Karty Praw i Wolności została przedstawiona w wywiadzie M. A. Nowickiego dla „Gazety Wyborczej” w 1992 (GW nr 270, 1992/11/17, Wyd. WAW, s. 4).

³² Dziennik Ustaw z 1992 nr 67, poz. 336 (Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 IV 1992 o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP).

³³ Dziennik Ustaw z 1994 nr 61, poz. 251 (Ustawa konstytucyjna z dnia 22 IV 1994 o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP). Por. S. Grabowska, *Institucja...*, s. 50.

³⁴ Urząd Prezydenta RP pełnił wówczas Lech Wałęsa (22 XII 1990-22 XII 1995).

³⁵ S. Grabowska, *Institucja...*, s. 50-51. Por. R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993-1997*, t. I-II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997* (Dz.U. z 1997 Nr 78, poz. 483; zm.: Dz.U. z 2001 Nr 28, poz. 319; z 2006 Nr 200, poz. 1471; z 2009 Nr 114, poz. 946), Wyd. Wolters Kluwer, 2009, s. 61.

W Polsce, podmiotami uprawnionymi do występowania z inicjatywą ustawodawczą, czyli do wszczęcia postępowania ustawodawczego są: Prezydent RP, Senat, Rada Ministrów, posłowie oraz grupa obywateli.. Istnieje więc pięć rodzajów inicjatyw, w zależności od kogo one wychodzą, tj. inicjatywa poselska, Senatu, Prezydenta, Rady Ministrów, Ludowa.

W chwili obecnej w Polsce istnieją dwa rodzaje inicjatywy ludowej: jedna w sprawie przeprowadzenia referendum, regulowana ustawą o referendum z 14 III 2003³⁸ i ustawą o referendum lokalnym, oraz druga – ustawodawcza, regulowana właśnie na podstawie art. 118 ust. 2 KRP³⁹, a także na podstawie ustawy o wykonywaniu inicjatywy.

Sposób wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli został określony ustawą Sejmu RP z dnia 24 VI 1999. Artykuł 5 ustawy stanowi, że: „Czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt, wykonuje komitet inicjatywy ustawodawczej, zwany dalej "komitetem". Komitet występuje pod nazwą uzupełnioną o tytuł projektu ustawy. Komitet może utworzyć grupa co najmniej 15 obywateli polskich, którzy mają prawo wybierania do Sejmu i złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu, ze wskazaniem imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL. W imieniu i na rzecz komitetu występuje pełnomocnik komitetu lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób tworzących komitet⁴⁰.” Pierwsze czytanie obywatelskiego projektu ustawy przeprowadza się w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu. W pracach nad projektem ustawy Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej reprezentuje przedstawiciel lub osoba uprawniona do jego zastępstwa. Przedstawiciel ma prawo brać udział w pracach Sejmu i Senatu nad projektem ustawy.

Inicjatywa obywatelska nie może dotyczyć spraw, które zastrzeżone są przez Konstytucję dla innych podmiotów. Obywatele nie mogą inicjować projektów ustaw zastrzeżonych dla właściwości Rady Ministrów. Do takich ustaw zalicza się między innymi:

- ustawę budżetową,
- ustawę o udzieleniu gwarancji finansowych przez państwo.

W tej kadencji⁴¹ parlament uchwalił dwie regulacje wynikające z inicjatywy społecznej: obniżył wiek szkolny oraz wprowadził parytet płci na li-

³⁸ Dz.U. z 2 IV 2003 Nr 57, poz. 507.

³⁹ KRP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴⁰ Dz.U. z 1999 Nr 62, poz. 688.

⁴¹ Sejm VI kadencji – skład Sejmu VI kadencji wyłoniony został w wyborach do Sejmu i Senatu przeprowadzonych 21 października 2007. Kadencja Sejmu rozpoczęła się z dniem

stach wyborczych. Oba projekty powstały z inicjatywy obywateli, pierwszy firmował Związek Nauczycielstwa Polskiego, drugi przygotowały środowiska feministyczne⁴². Projekt ustawy o płacy minimalnej, który w lipcu 2011 roku przedstawiciele NSZZ „Solidarność” przekazali do Sejmu, to piętnasta w tej kadencji obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Głównym założeniem projektu jest powiązanie płacy minimalnej ze średnim wynagrodzeniem w gospodarce narodowej i taki jej wzrost, aby najniższa pensja stanowiła 50 proc. przeciętnej płacy. Zgodnie z projektem wysokość minimalnego wynagrodzenia rosnąć szybciej w przypadku wzrostu PKB o co najmniej 3 proc. Natomiast jeśli wzrost gospodarczy byłby niższy lub miał wartość ujemną, minimalne wynagrodzenie byłoby ustalane według dotychczas przyjętych zasad⁴³.

Od momentu uchwalenia przez Sejm ustawy o wykonywaniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej czterdzieści razy społecznym komitetem udało się przygotować własny projekt legislacyjny i zebrać wymaganą liczbę podpisów. Wsparcie parlamentarzystów zyskało jednak tylko dziewięć projektów⁴⁴. Pod koniec VI kadencji, w dniu 31 VIII 2011 Sejm odrzucił obywatelski projekt ustawy wprowadzającej całkowity zakaz aborcji. Na ostatnim, setnym posiedzeniu Sejmu VI kadencji w dniu 15 września br. przedstawiono trzy obywatelskie projekty: ustawy o ochronie zwierząt⁴⁵, ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, a także ustawy o zachowaniu przez Państwo Polskie większościowego pakietu akcji Grupy Lotos SA⁴⁶.

Obywatelskie projekty ustaw, inaczej niż wszystkie inne, przechodzą na następną kadencję Sejmu.

5. Wnioski końcowe

Institucja inicjatywy ludowej jest w bezpośredni sposób powiązana z innymi formami demokracji bezpośredniej, występuje najczęściej razem z referendum. Jednakże proponowane projekty ustaw, które zostały przedło-

zwołania przez Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego pierwszego posiedzenia Sejmu wyznaczonego na 5 listopada 2007, a upływie w przeddzień pierwszego posiedzenia następnej izby.

⁴² NOWY OBYWATEL Kwartalnik Społeczno-Polityczny nr 3/201, dostępny na stronie: <http://nowyobywatel.pl/2011/07/29/losy-obywatelskich-projektow-ustaw> (data dostępu: 8 IX 2011).

⁴³ www.infor.pl/prawo/artykuly/532127,obywatelski_projekt_ustawy_o_placy_minimalnej.html (data dostępu: 8 IX 2011).

⁴⁴ NOWY OBYWATEL Kwartalnik Społeczno-Polityczny nr 3/201, dostępny na stronie: <http://nowyobywatel.pl/2011/07/29/losy-obywatelskich-projektow-ustaw> (data dostępu: 8 IX 2011).

⁴⁵ W dniu 18 sierpnia 2011 Sejm uchwalił nowelizację ustawy o ochronie zwierząt.

⁴⁶ www.sejm.gov.pl/prace/2011r/pos100p.htm (data dostępu: 21 IX 2011).

zione w formie inicjatywy ludowej nie są zbyt często przedkładane obywatelom do zatwierdzenia lub też odrzucenia w drodze referendum⁴⁷.

Historia inicjatywy ludowej, jako jednej z form demokracji bezpośredniej, była różna. Okres starożytności to rozkwit jej znaczenia, udział obywateli w życiu publicznym był znaczący⁴⁸. Następna epoka – średniowiecze – przyniosła znaczący spadek znaczenia instytucji inicjatywy ludowej. Czas monarchii feudalnej i stanowej to przeplatające się okresy dominacji szlachty i duchowieństwa oraz mocnej pozycji monarszej. W tym okresie w Europie odchodzono od form demokracji bezpośrednich, na rzecz demokracji pośredniej⁴⁹. Czasy wczesno nowożytne przyniosły zanik instytucji inicjatywy ludowej, z kolei późno nowożytne przyniosły stopniowe odradzanie się różnych form demokracji bezpośredniej – szczególnie referendum⁵⁰.

Współczesność to okres wielkiego zainteresowania różnymi instytucjami demokracji bezpośredniej, choć i w obecnych czasach demokracja bezpośrednia ma tak zwolenników, jak i przeciwników⁵¹. Instytucja inicjatywy ludowej została umieszczona w konstytucjach wielu państw europejskich. Krokiem kolejnym było uchwalenie odpowiednich ustaw, regulujących zasady i sposoby korzystania z inicjatywy ludowej⁵².

W Polsce projekt obywatelski powinien sprostać ogólnym wymogom, podlegając tej samej procedurze, co projekt Sejmu czy też Senatu. Jednakże obywatelski projekt nie podlega zasadzie dyskontynuacji co znaczy, że nawet po zakończeniu poprzedniej kadencji Parlamentu może zostać rozpatrzony. Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej mają wiele możliwości kształtowania życia publicznego kraju. Od ich zaangażowania i motywacji do działania zależy, jak swój potencjał zdołają wykorzystać: „*Władza zwierzchnia należy do narodu. Naród sprawuje władzę poprzez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio*”⁵³.

⁴⁷ S. Grabowska, *Instytucja...*, s. 56.

⁴⁸ Najważniejszymi instytucjami demokracji ateńskiej były: zgromadzenie ludowe, czyli **eklezja**, oraz rada pięciuset, czyli **bule**. Instytucje demokracji bezpośredniej rozwijały się także w rzymskim okresie republiki. Por. M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2009; B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Wyd. UMCS, Lublin 2007.

⁴⁹ S. Grabowska, *Formy demokracji...*, s. 20-23.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 30-31.

⁵¹ Do zwolenników demokracji można zalicza się Giovanni Sartori, czy Robert A. Dahl. Por. S. Grabowska, *Formy demokracji...*, s. 32-33.

⁵² S. Grabowska, *Instytucja...*, s. 56-57.

⁵³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dn. 2 IV 1997, art. 4.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz.U. z 1997 Nr 78, poz. 483; zm.: Dz.U. z 2001 Nr 28, poz. 319; z 2006 Nr 200, poz. 1471; z 2009 Nr 114, poz. 946), Wyd. Wolters Kluwer, 2009.
- Dziennik Ustaw z 1921 Nr 44, poz. 267.
- Dziennik Ustaw z 1992 Nr 67, poz. 336.
- Dziennik Ustaw z 1994 Nr 61, poz. 251.
- Dziennik Ustaw z 2 IV 2003 Nr 57, poz. 507.
- Dziennik Ustaw z 1999 Nr 62, poz. 688.

Opracowania książkowe

- Bankowicz M., *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Baszkievicz J., Meller S., *Rewolucja francuska 1789-1794. Społeczeństwo obywatelskie*, Wyd. PIW Warszawa 1983.
- Chruściak R., *Projekty Konstytucji 1993-1997*, t. I-II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Gaxotte P., *Rewolucja francuska*, Wyd. ARCHE, Gdańsk 2001.
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009.
- Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2005.
- Król M., *Słownik demokracji*, Seria „Edukacja obywatelska”, Wyd. Prószyński i S-ka, Kraków 1999.
- Krukowski S., *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921 roku*, Wyd. Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1977.
- Kuciński J., *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Wyd. ALMAMER, Warszawa 2007.
- Marczewska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Wyd. UMCS, Lublin 2001.
- Preisner A. (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Szczeniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2009.
- Szmulik B., Żmigrodzki M. (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Wyd. UMCS, Lublin 2007.
- Zajączkowski A., *Szlachta polska. Kultura i struktura*, Wyd. Semper, Warszawa 1993.

Artykuły, czasopisma, prasa

- Jabłoński M., *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Gazeta Wyborcza nr 270, 1992/11/17.
- NOWY OBYWATEL Kwartalnik Społeczno-Polityczny nr 3/201.

Źródła internetowe

www.wilanow-palac.pl/konstytucja_nihil_novi_i_jej_znaczenie_dla_ustroju_rzeczypospolitej.html
<http://encyklopedia.pwn.pl/haslo.php?id=3967481>
<http://jaskola.pl/wordpress/?p=492>
www.opoka.org.pl/biblioteka/I/IK/wam_2010_demokracja_02.html
www.komendant.osen.pl/prawo-i-administracja/929-gowa-pastwa-w-rzeczypospolitej-polskiej-w-latach-1922-1935.html
http://balicki.net.pl/web_documents/ma_e_konstytucje_w_polskim_prawie_konstytucyjnym2.pdf
<http://edukacja.sejm.gov.pl/historia-sejmu/polskie-konstytucje>
<http://nowyobywatel.pl/2011/07/29/losy-obywatelskich-projektow-ustaw>
www.infor.pl/prawo/artykuly/532127,obywatelski-projekt-ustawy-o-placy-minimalnej.html
www.sejm.gov.pl/prace/2011r/pos100p.htm

SUMMARY

The Institution of Popular Initiative in Poland

The history of popular initiative as one of the forms of direct democracy has had many different manifestations. The modern times have been a period of great interest in various institutions of direct democracy, which, however, still has both supporters and opponents. The institution of popular initiative has been included in the constitutions of a number of European states. The next step was to pass adequate legislation regulating the rules and ways of using popular initiative.

The history of popular initiative in Poland is not long. At present, a draft law submitted by citizens should meet the same requirements and go through the same procedure as a bill drafted by the Polish Sejm (lower house) or the Senate; it is not, however, subject to the principle of discontinuance, which means that it can still be considered after the current term of Parliament is closed. The citizens of the Republic of Poland have a number of ways to influence the public life of their country. Just how they will use their potential is up to their commitment and motivation.



Dominika Karwoth-Zielińska
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Instytucje i organy bezpieczeństwa wewnętrznego RP po 1990 r.

Zapewnienie bezpieczeństwa państwu i jego obywatelom to jedno z najważniejszych zadań do spełnienia przez rządy niemal wszystkich państw. Jest to tym trudniejsze, że obecnie coraz częściej, przy szybko zmieniającej się sytuacji geopolitycznej, władze państw stają przed coraz nowszymi wyzwaniami. Do tych szczególnych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego należy przeciwstawienie się takim zagrożeniom jak: przestępczość zorganizowana i coraz nowsze jej formy, terroryzm i jego rodzaje (bioterroryzm, cyberterroryzm), choroby zakaźne, przemyt i handel zabronionymi produktami, handel ludźmi i organami ludzkimi, a także świadczenie nielegalnych usług. Jednym z wyznaczników bezpieczeństwa państwa są siły i środki, których może użyć do eliminacji zagrożeń. Do nich należeć będą odpowiednio wyposażone i przygotowane służby specjalne¹, odpowiedni system informacyjny, a także sposób zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

W okresie transformacji Polska stanęła przed nowymi problemami wynikającymi zarówno ze zmiany systemowej, jak i właśnie z procesu szybko pogłębiającej się globalizacji. Formowanie nowego porządku politycznego, gospodarczego i społecznego wymagało wprowadzenia zarówno zmian prawnych, jak i opracowania celów, programów działania, a także powołania nowych organów, realizujących potrzeby bezpieczeństwa społeczeństwa.

Po zakończeniu okresu transformacji, szczególne wyzwania przyniosła akcesja do UE. Otwarcie granic wewnętrznych państw należących do tej organizacji przyniosło zarówno wiele korzyści związanych ze swobodnym przepływem osób, lecz także i wiele zagrożeń. Zarówno poważne, jak i zorganizowane grupy przestępcze szybko wykorzystują zmiany następujące wraz z rozwojem technologii, postępem technicznym, przekształceniami w modelu życia społecznego w rozwoju swojej nielegalnej aktywności. Tym ważniejsze jest skoordynowane działanie organów ochrony porządku publicznego ze służbami gwarantującymi bezpieczeństwo obywatelom w rozmaitych sektorach życia społecznego.

¹ A. Żebrowski, *Bezpieczeństwo Polski w okresie transformacji ustrojowej-wybrane aspekty*, [w:] *Transformacja polska – oczekiwania i rzeczywistość*, J. Dzwonczyk, J. Kornaś (red.), UEK Kraków 2010, s. 230.

Globalizacja zagrożeń wymaga wspólnego wysiłku wszystkich państw na arenie współpracy międzynarodowej, zarówno gospodarczej, politycznej jak i dyplomatycznej, lecz także współpracy pomiędzy skutecznie działającymi służbami specjalnymi². W strategiach bezpieczeństwa państwa powinno się zatem zwrócić uwagę na strategię funkcjonowania i współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Najważniejsze kwestie dotyczące bezpieczeństwa RP i jej obywateli po 1990 roku zawarto w wielu aktach prawnych. Na szczególną uwagę zasługują m.in.: Konstytucja RP, Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Strategia Bezpieczeństwa Narodowego oraz akty poświęcone powołaniu i działalności służb i instytucji zapewniających bezpieczeństwo obywateli i państwa³.

W poniższej analizie dokonano przeglądu wybranych programów, dokumentów i organów zajmujących się zagadnieniami bezpieczeństwa narodowego RP.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego

Główne cele, kluczowe zadania i najważniejsze kierunki polityki bezpieczeństwa są dostępne w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP⁴, która ujmuje m.in., iż: „nadrzędnym celem strategicznym Rzeczypospolitej Polskiej jest zapewnienie korzystnych i bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez eliminację zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń, redukcjonowanie ryzyka oraz odpowiednie oszacowanie podejmowanych wyzwań i umiejętne wykorzystywanie pojawiających się szans” (rozdział 1.2 pkt. 16 Strategii)⁵.

W *Strategii* sformułowano tzw. główne cele strategiczne, do których przede wszystkim zapewnienie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej RP, suwerenności w decydowaniu o wewnętrznych sprawach życia narodu, jego organizacji oraz ustroju państwa, jak również stworzenie warunków rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego, zapewnienie możliwości korzystania przez obywateli z konstytucyjnych wolności, praw człowieka i obywatela oraz stworzenie bezpiecznych warunków do godziwego życia obywateli i rozwoju całego narodu, w wymiarze materialnym i duchowym.

² Do których zaliczyć można m.in.: ABW, Wywiad i Kontrwywiad Wojskowy, CBA, CBŚ, służby ochrony granic, – patrz: J. Gryz: *Teoretyczne aspekty funkcjonowania służb specjalnych w Polsce*, http://realia.com.pl/pdf/1_2012/08_01_2012.pdf (07.12).

³ *Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*; Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, pozostałe akty omówione w trakcie dalszych rozważań.

⁴ www.bbn.gov.pl/portal/pl/475/1144/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP.html (dostęp: grudzień 2010 r.)

⁵ *Ibid.*

W *Strategii* zwraca się także uwagę na potrzebę kompleksowego przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom bezpieczeństwa – zapewnienie bezpieczeństwa, ochrony i opieki nad obywatelami polskimi przebywającymi poza granicami kraju, zapewnienie poczucia bezpieczeństwa prawnego obywatelom, czy działania na rzecz ochrony duchowego i materialnego dziedzictwa narodowego (bogactw naturalnych, majątku indywidualnego obywateli i zbiorowego majątku narodowego). Także ochrona przed skutkami klęsk żywiołowych, a także katastrof spowodowanych poprzez działalność człowieka znajdują się w celach głównych zawartych w dokumencie⁶.

W dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, najważniejszym celem państwa w przypadku wystąpienia zagrożenia (zarówno dla bezpieczeństwa publicznego i powszechnego, jak i życia i zdrowia obywateli) jest utrzymanie zdolności do reagowania (rozdział 3.3, pkt. 58 SBN).

Zorganizowany terroryzm międzynarodowy (rozdział 2.2 pkt. 34) oraz zorganizowana przestępczość międzynarodowa (rozdział 2.2 pkt. 36) to największe wskazane w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego RP. Warto także wskazać na potencjalne zagrożenia o charakterze ekologicznym (związane np. z niewłaściwym wykorzystaniem postępu zarówno technicznego jak i technologicznego, a także naruszenia równowagi danych ekosystemów).

Niestety samo sformułowanie *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* RP nie wystarcza do sprawnego funkcjonowania w obszarze bezpieczeństwa państwa. Brak wizji co do roli i znaczenia strategii, braki w precyzyjnym podziale kompetencji przesądziły o niewielkim przełożeniu zapisów dotyczących budowy systemu bezpieczeństwa narodowego na dokumenty wdrożeniowe, co między innymi skutkowało w ten sposób, że rozwój zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego pozostał nadal jednym z najważniejszych wyzwań strategicznych państwa⁷. Krytycy dokumentów wskazują nawet, że żadna ze *Strategii bezpieczeństwa* opracowanych do 2007 r. włącznie, nie tylko nie rozwiązuje w sposób skuteczny i wiarygodny podstawowych problemów polskiej polityki bezpieczeństwa, ale nawet nie tworzy koncepcji, które mogłyby spowodować rozwiązanie strategicznych dylematów bezpieczeństwa, nie proponuje odpowiednich do danej sytuacji rozwiązań i ogranicza się jedynie do opisu stanu funkcjonowania aktualnego systemu bezpieczeństwa⁸.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2012-2022*: www.mon.gov.pl/pliki/File/strategia_obronnosci/SRSBN_RP_projekt.pdf (07.12).

⁸ G. Kwaśniak, *Ogólna ocena wybranych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego RP 20 lat po odzyskaniu niepodległości*: www.obronanarodowa.pl/artykuly/display/ogolna-ocena-wybranych-elementow-systemu-bezpieczenstwa-narodowego-rp-20-lat-po-odzyskaniu-niepodleglosci (07.12).

Dla osiągnięcia tych celów wymagane jest stworzenie przejrzystych i spójnych przepisów prawnych, udoskonalenie działania wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa – zarówno administracji państwowej, jak i służb społecznych, a także zwiększenie efektywności ich działania⁹. Szczególną rolę w kierowaniu i nadzorowaniu działań związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa narodowego pełnią: Parlament, Prezydent RP i Rada Ministrów.

Urząd Ochrony Państwa

Jedną z pierwszych instytucji powołanych w okresie transformacji systemowej w Polsce, a zastępującej likwidowaną Służbę Bezpieczeństwa MSW był Urząd Ochrony Państwa (UOP)¹⁰. UOP funkcjonował w latach 1990-2002. Funkcję centralnego organu administracji rządowej zajmującego się kwestiami bezpieczeństwa sprawował Szef UOP, bezpośrednio podległy Prezesowi Rady Ministrów¹¹. Przy Radzie Ministrów działało także Kolegium do Spraw Służb Specjalnych (*Kolegium*) będące organem opiniotwórczo-doradczym w sprawach programowania, nadzoru i koordynowania działań Urzędu Ochrony Państwa i innych służb specjalnych oraz pozostałych służb podejmujących działania dla ochrony bezpieczeństwa państwa (np. Straż Graniczna, Policja).

Do zadań Szefa UOP, wykonującego swe zadania przy pomocy Urzędu Ochrony Państwa należało wiele kwestii, m.in. rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność, całość i międzynarodową pozycję państwa, a także zapobieganie i wykrywanie przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa. W zakresie kwestii należących do kompetencji Szefa UOP należały także zapobieganie i wykrywanie przestępstw o charakterze lub zasięgu międzynarodowym, w tym nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi, psychotropowymi lub materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi oraz ściganie ich sprawców; rozpoznawanie i przeciwdziałanie naruszeniom tajemnicy państwowej; przygotowywanie dla najwyższych organów władzy i administracji państwowej informacji i analiz istotnych dla bezpieczeństwa państwa; kryptograficzna ochrona wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową, przekazywanych przez techniczne środki łączności na potrzeby orga-

⁹ www.bbn.gov.pl/porta1/pl/475/1144/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP.html (dostęp: grudzień 2010 r.).

¹⁰ *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa*, Dz.U. 1990 Nr 30, poz. 180 tekst ujednolicony.

¹¹ *Ibid.*, art. 4 ust. 1.

nów administracji państwowej i państwowych instytucji finansowych i gospodarczych¹².

W granicach swoich zadań zapisanych ustawą Urząd Ochrony Państwa wykonywał czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze w celu rozpoznania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, a także czynności operacyjno-rozpoznawcze, w celu uzyskania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa. UOP wykonywał również czynności na polecenie sądu lub prokuratora w zakresie określonym w Kodeksie postępowania karnego (art. 6 ustawy o UOP).

Ustawa o UOP weszła w życie w dniu 10 maja 1990 r. Na stanowisko szefa UOP premier Tadeusz Mazowiecki powołał Krzysztofa Kozłowskiego (jego zastępcą został mianowany Andrzej Milczanowski). W tym samym czasie gen. Henryk Dankowski (były szef Służby Bezpieczeństwa PRL) wydał w imieniu ministra Spraw Wewnętrznych zarządzenie w sprawie zaprzestania działalności SB¹³. W rozdziale 10 ustawy o UOP zawarto przepisy przejściowe i końcowe związane z rozwiązaniem Służby Bezpieczeństwa i utworzeniem Urzędu Ochrony Państwa. Art. 133 ujmuje zagadnienia związane z ciągłością służby funkcjonariuszy SB i Milicji Obywatelskiej, „którzy podejmą służbę albo zostaną zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych”. Art. 136 stanowi o wygaśnięciu mocy ustawy: „z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 38, poz. 181 oraz z 1989 r. Nr 34, poz. 180 i Nr 35, poz. 192)”.

Do dobrowolnego procesu weryfikacji przystąpiło 14 038 funkcjonariuszy, pozytywnie zaopiniowano 10 439, negatywnie 3 595¹⁴.

¹² *Ibid.*, art. 1 ust. 2.

¹³ Zarządzenie nr 043/90 w sprawie zaprzestania działalności SB, www.zbfsop.pl (dostęp: grudzień 2010 r.).

¹⁴ W dniu 25 czerwca 1990 r. Przewodniczący Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej Krzysztof Kozłowski przedstawił Instrukcję, w której wymienił funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa zobowiązanych do poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu w wypadku zamiaru podjęcia służby w Urzędzie Ochrony Państwa, Policji lub Ministerstwie Spraw Wewnętrznych albo podjęcia zatrudnienia w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. W tym samym dniu zostaje wydane zarządzenie nr 51 Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie przeprowadzenia oceny byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa wymienionych w Instrukcji Przewodniczącego Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej. Weryfikację przeprowadzano w lipcu 1990 r. w oparciu o przepisy wydane przez szefa MSW i wicepremiera w rządzie Mazowieckiego – Czesława Kiszczaaka. Powstało 49 wojewódzkich komisji kwalifikacyjnych oraz Komisja Kwalifikacyjna do Spraw Kadr Centralnych, mających za zadanie zweryfikować starających się o pracę w nowych służbach byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa: www.zbfsop.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=337:czasy-przeomunarodziny-urzdu-ochrony-pastwa&catid=25:historia&Itemid=52 (dostęp: grudzień 2010 r.).

Według ustawy o UOP, kandydatem do pracy w Urzędzie Ochrony Państwa mogła być osoba:

- posiadająca obywatelstwo polskie,
- wykazująca „nieskazitelną postawę moralną i patriotyczną”,
- korzystająca z pełni praw publicznych,
- posiadający co najmniej średnie wykształcenie i określone kwalifikacje zawodowe oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować¹⁵.

Do obowiązków funkcjonariusza, ujętych w rozdz. 6 art. 46 ustawy o UOP, należało:

- dochowanie obowiązków wynikających z roty złożonego ślubowania¹⁶,
- odmowa wykonania rozkazu lub polecenia przełożonego, a także polecenia prokuratora lub organu administracji państwowej, jeśli wykonanie rozkazu lub polecenia łączyłoby się z popełnieniem przestępstwa,
- zameldowanie Szefowi Urzędu Ochrony Państwa (z pominięciem drogi służbowej) o odmowie wykonania tegoż ww. rozkazu lub polecenia.

Wg raportu UOP z końca lat 90. XX w. do najistotniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego zaliczano¹⁷:

- dynamicznie rozwijający się obrót tzw. twardymi narkotykami,
- rozwój polskiej produkcji narkotyków syntetycznych według coraz prostszych i wydajniejszych technologii,
- wzmożone zainteresowanie obszarem RP ze strony działającej w USA rosyjskojęzycznej organizacji mafijnej, która zakłada dążenie do siłowego podporządkowania sobie polskich grup przestępczych i pełnego przejęcia kontroli nad ich obszarem działań,
- ekspansja środowisk przestępczych z terenu Azji,
- zazębianie się obszarów przestępczości kryminalnej ze sferą aktywności gospodarczej,

¹⁵ Rozdział 4 Art. 15 *Ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa*, (Dz.U. 1990 nr 30, poz. 180).

¹⁶ „Ja, Obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, świadom podejmowanych obowiązków funkcjonariusza Urzędu Ochrony Państwa, ślubuję: służyć wiernie Narodowi, chronić ustanowiony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli, nawet z narażeniem życia. Wykonując powierzone mi zadania, ślubuję pilnie przestrzegać prawa, dochować wierności konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzegać dyscypliny służbowej oraz wykonywać rozkazy i polecenia przełożonych. Ślubuję strzec tajemnicy państwowej i służbowej, a także honoru, godności i dobrego imienia służby oraz przestrzegać zasad etyki zawodowej” (art. 17 ust. 1 ustawy o UOP).

¹⁷ Raport Urzędu Ochrony Państwa dotyczący zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym oraz ujawnionych w tym zakresie przestępstw w 1999 roku: www.videofact.com/mark/uop/uop1.html (dostęp: grudzień 2010 r.).

- podatność zakładów przemysłu zbrojeniowego lub podmiotów uczestniczących w obrocie specjalnym na podejmowanie kontaktów handlowych z mało wiarygodnymi partnerami lub nie koncesjonowanymi pośrednikami,
- pogarszanie się stanu bezpieczeństwa RP z uwagi na zagrożenie terroryzmem o podłożu politycznym.

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Kolejnym przykładem instytucji powołanej do pomocy prezydentowi w wypełnianiu jego obowiązków wynikających ze sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi¹⁸ oraz stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium¹⁹ jest Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN)²⁰. Do obowiązków Prezydenta RP określonych Ustawą o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej należy m.in. zatwierdzanie strategii bezpieczeństwa narodowego (o której wspomniano wcześniej), wydawanie Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych dokumentów wykonawczych do strategii bezpieczeństwa narodowego (art. 4a-5). Do pozostałych zagadnień należą:

- zatwierdzanie, na wniosek Rady Ministrów, planów krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kierowanie ich przebiegiem,
- postanawianie, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa,
- określanie, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowania do obrony państwa.

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego jest instytucją wspierającą Prezydenta w wykonywaniu zadań w obszarze bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej²¹. Powołane zostało zarządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 stycznia 1991 r., podlegając we wczesnym okresie funkcjonowania Ministrowi Stanu ds. Bezpieczeństwa Narodowego w Kancelarii Prezydenta RP²².

W myśl Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Biurem Bezpieczeństwa Narodowego kieruje sekretarz stanu wyznaczony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określa także organizację oraz zakres działania Biura Bez-

¹⁸ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*, art. 5.

¹⁹ *Ibid.*, art. 4a.

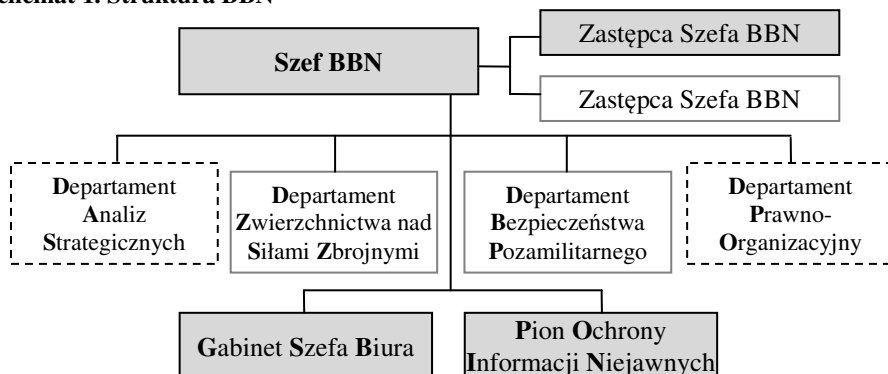
²⁰ *Ibid.*, art. 11.

²¹ *Ibid.*, art. 11 ust. 1.

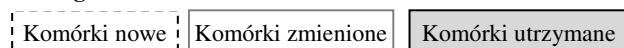
²² www.bbn.gov.pl/portal/pl/225/1476/Historia_BBN.html.

pieczeństwa Narodowego. Działalność BBN jest finansowana ze środków budżetowych Kancelarii Prezydenta²³.

Schemat 1. Struktura BBN



Legenda:



Źródło: www.bbn.gov.pl/portal/pl/9/2382/Struktura_Organizacyjna_BBN.html.

Szefowie Biura Bezpieczeństwa Narodowego:

Pierwszym Szefem BBN był Jerzy Milewski (od 8 lutego 1991 r. do 13 czerwca 1994 r.), następnie: Henryk Goryszewski (od 14 czerwca 1994 r. do 22 grudnia 1995 r.), ponownie Jerzy Milewski (od 3 stycznia 1996 r. do 10 lutego 1997 r.), a dalej:

Marek Siwec (od 19 lutego 1997 r. do 17 czerwca 2004 r.), gen. dyw. Tadeusz Bałachowicz (od 18 czerwca 2004 r. do 28 lutego 2005 r., kierujący Biurem w randze Zastępcy Szefa BBN), Jerzy Bahr (od 1 marca 2005 r. do 22 grudnia 2005 r.) adm. floty Ryszard Łukasik (od 23 grudnia 2005 r. do 12 stycznia 2006 r., kierujący Biurem w randze Zastępcy Szefa BBN), Andrzej Urbański (13 stycznia 2006 r. do 24 sierpnia 2006 r.), Władysław Stasiak (od 24 sierpnia 2006 r. do 8 sierpnia 2007 r.) Gen. dyw. Roman Polko (od 9 sierpnia 2007 r. do 15 listopada 2007 r., kierujący Biurem w randze Zastępcy Szefa BBN), Władysław Stasiak (od 16 listopada 2007 r. do 15 stycznia 2009 r.), Aleksander Szczygło (15 stycznia 2009 r. do 10 kwietnia 2010 r.), Stanisław Koziej (13 kwietnia 2010 r. do chwili obecnej).

Ministrowie Stanu ds. Bezpieczeństwa Narodowego:

Jacek Merkel – od 29 grudnia 1990 r. do 11 marca 1991 r.

²³ Art. 11 ust. 3-5 *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416.

Lech Kaczyński – od 12 marca 1991 r. do 1 listopada 1991 r.

Do zakresu zadań Gabinetu Szefa Biura należy m.in.²⁴:

- organizowanie i koordynowanie działań i spotkań Szefa Biura, Zastępców Szefa Biura oraz zespołów powoływanych przez Szefa Biura i organizowanie pracy sekretariatów,
- obsługa organizacyjna posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego oraz konferencji, narad i spotkań,
- organizowanie i nadzorowanie obiegu informacji w Biurze,
- organizowanie kontaktów Biura z instytucjami krajowymi i zagranicznymi, w tym wyjazdów służbowych pracowników oraz współpraca z odpowiednimi jednostkami organów administracji publicznej,
- opracowywanie projektu budżetu Biura, nadzór nad wykonaniem budżetu Biura oraz sporządzanie sprawozdań,
- nadzór nad systemem łączności wewnętrznej Biura,
- prowadzenie polityki informacyjnej i promocyjnej Biura, w tym współpraca ze środkami masowego przekazu; wykonywanie innych zadań zleconych przez Szefa Biura.

Z kolei monitorowaniem strategicznych warunków bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego zajmuje się Departament Analiz Strategicznych²⁵. Pozostałe obowiązki tej komórki obejmują analizę i ocenę sojuszniczych strategii oraz praktyki operacyjnej z punktu widzenia potrzeb interesów narodowych; analizę i ocenę oraz przygotowanie merytorycznej współpracy z podmiotami międzynarodowymi w zakresie bezpieczeństwa narodowego; inicjowanie, udział i opiniowanie projektów dokumentów strategicznych dotyczących bezpieczeństwa narodowego oraz sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań zawartych w dokumentach strategicznych wydawanych lub zatwierdzanych przez Prezydenta RP i współpracę z organami władzy publicznej w zakresie strategii i polityki bezpieczeństwa narodowego.

Monitorowanie bieżącego funkcjonowania Sił Zbrojnych i przygotowywanie stosownych raportów dla Prezydenta RP i Szefa Biura to najważniejsze działania pracy Departamentu Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi. Do pozostałych obowiązków Departamentu należą²⁶:

- analizowanie i przedstawianie wniosków i propozycji dotyczących transformacji Sił Zbrojnych i ich wpływu na zdolności obronne państwa,

²⁴ www.bbn.gov.pl/portal/pl/9/6/Gabinet_Szefa_Biura.html (dostęp: grudzień 2010 r.).

²⁵ www.bbn.gov.pl/portal/pl/9/2365/Departament_Analiz_Strategicznych.html (dostęp: grudzień 2010 r.).

²⁶ www.bbn.gov.pl/portal/pl/9/2366/Departament_Zwierzchnictwa_nad_Silami_Zbrojnymi.html (dostęp: grudzień 2010 r.).

- opiniowanie propozycji dotyczących głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa.

Pozamilitarnymi kwestiami bezpieczeństwa narodowego zajmuje się Departament Bezpieczeństwa Pozamilitarnego (DBP), do którego najważniejszych obszarów działania należy gromadzenie informacji o wewnętrznych i zewnętrznych pozamilitarnych zagrożeniach dla bezpieczeństwa państwa, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa publicznego i społeczno-gospodarczego oraz przygotowywanie stosownych ocen w tym zakresie, również udział w przygotowaniu koncepcji strategicznej oraz zadań struktur państwa w pozamilitarnych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego (w szczególności: bezpieczeństwo publiczne, informacyjne, społeczne, gospodarcze²⁷). Dalsze zagadnienia wchodzące w zakres obowiązków DBP to:

- monitorowanie, analiza i ocena bieżącej działalności służb państwowych (w szczególności: Agencji Wywiadu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Policji),
- monitorowanie, analiza i ocena bieżącej działalności administracji publicznej, podmiotów gospodarczych i organizacji społecznych w zakresie pozamilitarnych dziedzin w zakresie bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju oraz ich planów funkcjonowania w czasie kryzysu i wojny,
- monitorowanie i dokonywanie bieżącej oceny funkcjonowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym,
- udział w opracowywaniu projektów aktów prawnych dotyczących bezpieczeństwa państwa.

Do zadań Departamentu Prawno-Organizacyjnego należy przede wszystkim przygotowywanie projektów aktów normatywnych i innych aktów prawnych (wynikających z inicjatyw legislacyjnych Prezydenta RP, w zakresie kompetencji Biura), opiniowanie pod względem prawnym i uzgadnianie z pozostałymi komórkami organizacyjnymi Biura projektów aktów normatywnych i innych aktów prawnych, a także innych dokumentów, dotyczących bezpieczeństwa narodowego oraz reprezentowanie Biura w toku prac legislacyjnych i wykonywanie zastępstwa prawnego przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w zakresie kompetencji

²⁷ www.bbn.gov.pl/portal/pl/9/2367/Departament_Bezpieczenstwa_Pozamilitarnego.html (dostęp: XII 2010 r.).

Biura²⁸. W zakres działania Pionu Pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych wchodzi m.in. zapewnienie ochrony informacji niejawnych w Biurze, kontrola ochrony informacji niejawnych²⁹.

W ramach pracy BBN powstało wiele analiz i opracowań podnoszących zagrożenia bezpieczeństwa narodowego – w tym bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w wielu obszarach (np. zarówno dotyczących obrony przed zagrożeniem terrorystycznym, porwań obywateli RP poza granicami kraju, jak i dostępności do służby zdrowia oraz zagrożeń w dla zdrowia obywateli – np. informowanie dotyczące przebiegu pandemii grypy typu A/H1N1)³⁰.

Kolejnym organem doradczym Prezydenta RP, powołanym dla rozpatrywania kwestii i wyrażania opinii dotyczących bezpieczeństwa państwa w sprawach związanych z zagadnieniami bezpieczeństwa narodowego jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Do podstawowych jej obowiązków należy rozpatrywanie:

- założeń bezpieczeństwa państwa,
- założeń i kierunków polityki zagranicznej,
- kierunków rozwoju Sił Zbrojnych,
- problemów bezpieczeństwa zewnętrznego,
- zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego i środków ich przeciwdziałania³¹.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Jednostką, której zakres działań bezpośrednio koncentruje się na zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i obywatela jest Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW). Działania ABW są finansowane z budżetu państwa, a zasadniczym aktem regulującym jej funkcjonowanie jest Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu³². W ustawie tej zapisano zakres działania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz prawa i obowiązki jej funkcjonariuszy.

Do zadań ABW uwzględnionych w art. 5 pkt. 1. należą:

²⁸ www.bbn.gov.pl/portal/pl/9/2368/Departament_PrawnoOrganizacyjny.html (dostęp: XII 2010 r.).

²⁹ www.bbn.gov.pl/portal/pl/9/11/Pion_Pelnomocnika_do_spraw_ochrony_informacji_niejawnych.html (dostęp: XII 2010 r.).

³⁰ www.bbn.gov.pl/portal/pl/544/2111/Analiza_w_sprawie_oceny_rzetelnosci_dzialan_podejmowanych_przez_urzedy_panstwowe.html (dostęp: XII 2010 r.).

www.bbn.gov.pl/portal/pl/544/2172/Wyniki_kwestionariusza_BBN_dotyczące_zabezpieczenia_dostępności_pacjentów_do_sw.html (dostęp: XII 2010 r.).

³¹ www.bbn.gov.pl/portal/pl/15/18/Rada_Bezpieczenstwa_Narodowego.html (dostęp: XII 2010 r.).

³² Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 – *Ustawa z dnia 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (tekst ujednolicony).

- 1) rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa,
- 2) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw:
 - szpiegostwa, terroryzmu, naruszenia tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa,
 - godzących w podstawy ekonomiczne państwa,
 - korupcji osób pełniących funkcje publiczne³³, jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa,
 - w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa,
 - nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym oraz ściganie ich sprawców,
- 3) realizowanie, w granicach swojej właściwości, zadań służby ochrony państwa oraz wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych,
- 4) uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego,
- 5) podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach.

Najważniejszym zadaniem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest zatem ochrona państwa przed zorganizowanymi działaniami, stwarzającymi zagrożenie dla niepodległości lub porządku konstytucyjnego Polski lub zakłócającymi funkcjonowanie struktur państwowych przy narażeniu podstawowych interesów państwa. Funkcjonariusze ABW, w granicach zadań, o których mowa powyżej (art. 5 ust. 1) mogą podejmować następujące czynności (art. 21 pkt 1):

- operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw oraz ścigania ich sprawców,

³³O których mowa w art. 1 i 2 *Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* – Dz.U. Nr 88, poz. 554 i Nr 106, poz. 679, z 1998 r. Nr 162, poz. 1126, z 1999 r. Nr 49, poz. 483 oraz z 2000 r. Nr 26, poz. 306.

- operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego,
- czynności na polecenie sądu lub prokuratora w zakresie określonym w Kodeksie postępowania karnego oraz Kodeksie karnym wykonawczym.

Zasadnicze obszary działania ABW to³⁴:

1. Zwalczanie terroryzmu

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest ustawowo zobowiązana do rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych i zapobiegania aktom terroru. Pozyskiwanie i analizowanie informacji pozwala na ocenę źródeł i skali zjawiska, wytypowanie grup potencjalnych zamachowców, rozpoznanie ich planów i zaplecza logistycznego. Walka z terroryzmem wymaga ścisłej współpracy z innymi służbami i instytucjami państwowymi oraz organizacjami międzynarodowymi. Powołane w ramach ABW Centrum Antyterrorystyczne zapewnia skuteczną koordynację działań podejmowanych przez jednostki odpowiedzialne za ochronę antyterrorystyczną Polski³⁵.

Centrum Antyterrorystyczne (CAT) Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest jednostką koordynacyjno-analityczną w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi i jego zwalczania³⁶. Służby CAT pełnią dyżur całodobowo, siedem dni w tygodniu. Do pracowników CAT zaliczają się zarówno funkcjonariusze ABW, jak również oddelegowani funkcjonariusze, żołnierze i pracownicy m.in. Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Celnej. Z Centrum Antyterrorystycznym aktywnie współpracują inne podmioty uczestniczące w systemie ochrony antyterrorystycznej RP, takie jak Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Państwowa Straż Pożarna, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Sztab Generalny Wojska Polskiego, Żandarmeria Wojskowa itp.³⁷

2. Kontrwywiad

Działania w tym zakresie obejmują ochronę podmiotów, które mogą stanowić przedmiot zainteresowania obcych służb wywiadowczych oraz

³⁴ www.abw.gov.pl/portal/pl/4/63/Zadania.html (dostęp: XII 2010 r.).

³⁵ www.abw.gov.pl/portal/pl/10/5/Zwalczanie_terroryzmu.html (dostęp: XII 2010 r.).

³⁶ www.abw.gov.pl/portal/pl/113/62/Centrum_Antyterrorystyczne_CAT.html (dostęp: XII 2010 r.).

³⁷ *Ibid.*

monitorowanie akcji podejmowanych przez służby obcego wywiadu na terytorium RP.

System ochrony jest skoncentrowany przede wszystkim na³⁸:

- urzędach administracji centralnej i terenowej,
 - podmiotach gospodarczych, istotnych z punktu widzenia podstawowych interesów RP,
 - ośrodkach naukowych i technicznych zajmujących się badaniami nad technologiami podwójnego zastosowania.
3. *Przeciwdziałanie proliferacji BMR (rozprzestrzeniania broni masowego rażenia)*
 4. *Zwalczanie przestępstw ekonomicznych (w tym: m.in. oszustw podatkowych i prania brudnych pieniędzy)*
 5. *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej*

W tym sektorze ABW przede wszystkim skupia się na rozpoznawaniu struktur, przedsięwzięć i metod działania przestępczości zorganizowanej. Z uwagi na międzynarodowy charakter funkcjonowania tych grup prowadzona jest stała współpraca ze służbami specjalnymi, policyjnymi i celnymi innych państw.

6. *Zwalczanie korupcji*
7. *Ochrona tajemnicy państwowej*
8. *Analizy i informacje*

W tym obszarze Agencja zobligowana do uzyskiwania, analizowania i przetwarzania wszelkich informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego. Opracowywane przez ABW materiały mają formę raportów, informacji sygnałnych, analiz oraz biuletynów tematycznych.

Nadzór i kontrola ABW

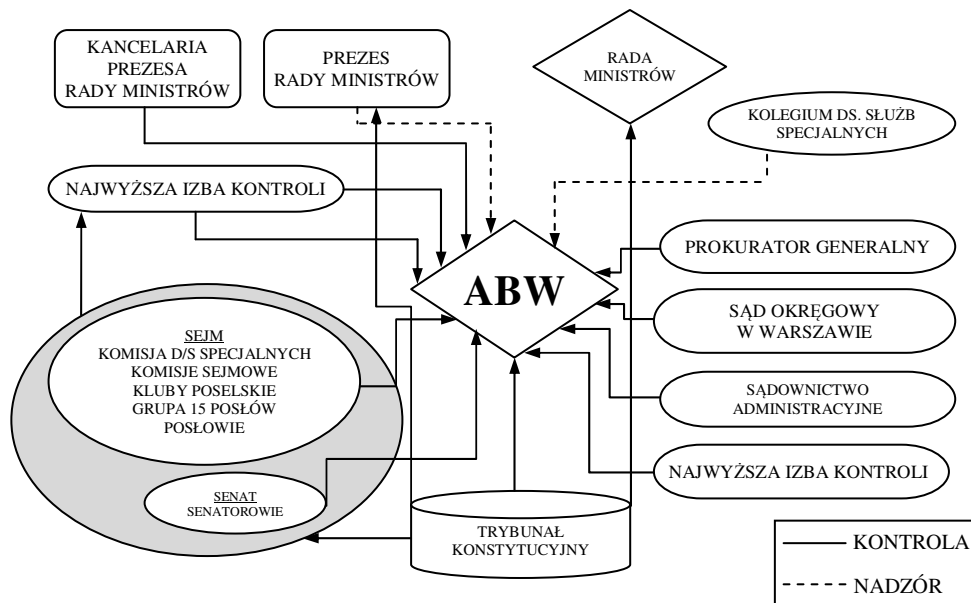
Zgodnie z art. 7 Ustawy o ABW i AW, kierunki działania ABW określa Prezes Rady Ministrów, natomiast Szefowie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (powołani przez Prezesa Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych)³⁹ przedstawiają Prezesowi Rady Ministrów:

³⁸ www.abw.gov.pl/portal/pl/29/40/Ochrona_kontrwywiadowcza_kraju.html (dostęp: XII 2010 r.).

³⁹ Zgodnie z art. 14 pkt 1 Ustawy o ABW i AW, odwołanie Szefa ABW może nastąpić w przypadku (art. 16): 1. rezygnacji z zajmowanego stanowiska; 2. zrzeczenia się obywatelstwa polskiego lub nabycia obywatelstwa innego państwa; 3. skazania prawomocnym wyro-

- roczne plany działania na rok następny, najpóźniej na 3 miesiące przed końcem roku kalendarzowego,
- sprawozdania z działalności Agencji za poprzedni rok kalendarzowy, corocznie do dnia 31 stycznia.

Schemat 2. Schemat kontroli państwowej nad ABW



Źródło: http://bip.abw.gov.pl/porta1/bip/20/Kontrola_panstwowa.html (dostęp: grudzień 2010 r.).

Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, przekazuje niezwłocznie Prezesowi Rady Ministrów informacje mogące mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej. Jeśli uzyskane informacje dotyczą spraw objętych zakresem działania właściwego ministra, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego przekazuje je temu ministrowi (chyba, że Prezes Rady Ministrów zdecyduje inaczej). Swoje obowiązki ABW wypełnia m.in. poprzez uzyskiwanie, analizowanie i przetwarzanie informacji o niebezpieczeństwach. Gotowe opracowania przekazywane są właściwym organom konstytucyjnym. Przy realizacji zadań Agencja korzysta z uprawnień operacyjnych oraz procesowych⁴⁰.

kiem sądu za popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe; 4. utraty predyspozycji niezbędnych do zajmowania stanowiska; 5. niewykonywania obowiązków z powodu choroby trwającej nieprzerwanie ponad 3 miesiące.

⁴⁰ www.abw.gov.pl/porta1/pl/4/63/Zadania.html (dostęp: XII 2010 r.).

Organem opiniodawczo-doradczym w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW⁴¹ jest działające przy Radzie Ministrów Kolegium do Spraw Służb Specjalnych⁴². Do zadań Kolegium należy m.in. formułowanie ocen lub wyrażanie opinii w następujących sprawach (art. 12 pkt 1. *Ustawy z dnia 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego...*):

- powoływania i odwoływania Szefa ABW,
- kierunków i planów działania służb specjalnych,
- projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych dotyczących działalności służb specjalnych,
- koordynowania działalności ABW i innych Służb oraz działalności służb specjalnych z Policją, Strażą Graniczną, Żandarmerią Wojskową, Biurem Ochrony Rządu, Służbą Celną, urzędami skarbowymi, izbami skarbowymi, organami kontroli skarbowej, organami informacji finansowej i służbami rozpoznania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich współdziałania w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa,
- współdziałania organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego, instytucji państwowych oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej ze służbami specjalnymi,
- współdziałania służb specjalnych z właściwymi organami i służbami innych państw,
- organizacji wymiany informacji istotnych dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej pomiędzy organami administracji rządowej⁴³.

⁴¹ Jak również innych służb, tj. AW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Służby Celnej, urzędów skarbowych, izb skarbowych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴² Art. 11. *Ustawy z dnia 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego...*

⁴³ Oraz ochrony pewnych informacji niejawnych dotyczących: a) zagrożeń o zasięgu ogólnokrajowym w zakresie ochrony informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową; b) sposobów postępowania w sytuacji zagrożenia o zasięgu ogólnokrajowym, powstałej wskutek ujawnienia informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, oraz dokonywanie oceny skutków ujawnienia takich informacji; c) projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych dotyczących ochrony informacji niejawnych; d) innych spraw zleczanych przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów oraz wnoszonych przez ministrów w zakresie realizacji zadań związanych z ochroną informacji niejawnych (dostęp: XII 2010 r.): http://bip.abw.gov.pl/portal/bip/19/18/Kolegium_ds_sluzb_specjalnych.html.

W skład Kolegium wchodzi (art. 12, pkt 2 Ustawy o ABW):

- 1) przewodniczący – Prezes Rady Ministrów,
- 2) sekretarz Kolegium,
- 3) członkowie:
 - a) minister właściwy do spraw wewnętrznych,
 - c) minister właściwy do spraw zagranicznych,
 - d) Minister Obrony Narodowej,
 - e) minister właściwy do spraw finansów publicznych,
 - f) Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego,
- 4) minister-członek Rady Ministrów właściwy do spraw koordynowania działalności służb specjalnych, jeśli został wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów.

Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji (CBS KGP)

Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. w rozdziale 2 art. 4 charakteryzuje następujące służby policyjne: kryminalne, prewencyjne, a także wspomagające działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym⁴⁴. Jedną z komórek organizacyjnych KGP jest powołane 15 kwietnia 2000 r. decyzją Komendanta Głównego Policji Centralne Biuro Śledcze, powstałe z połączenia dwóch jednostek dotychczas działających w Komendzie Głównej Policji: Biura do walki z Przystępczością Zorganizowaną (funkcjonowało ono od 1994 roku) i Biura do walki z Przystępczością Narkotykową (działało od 1997 roku)⁴⁵.

Centralne Biuro Śledcze (CBS) podejmuje działania mające na celu zwalczanie przystępczości zorganizowanej o charakterze transgranicznym, kryminalnym, narkotykowym i ekonomicznym oraz związanymi z aktami terrorystycznymi.

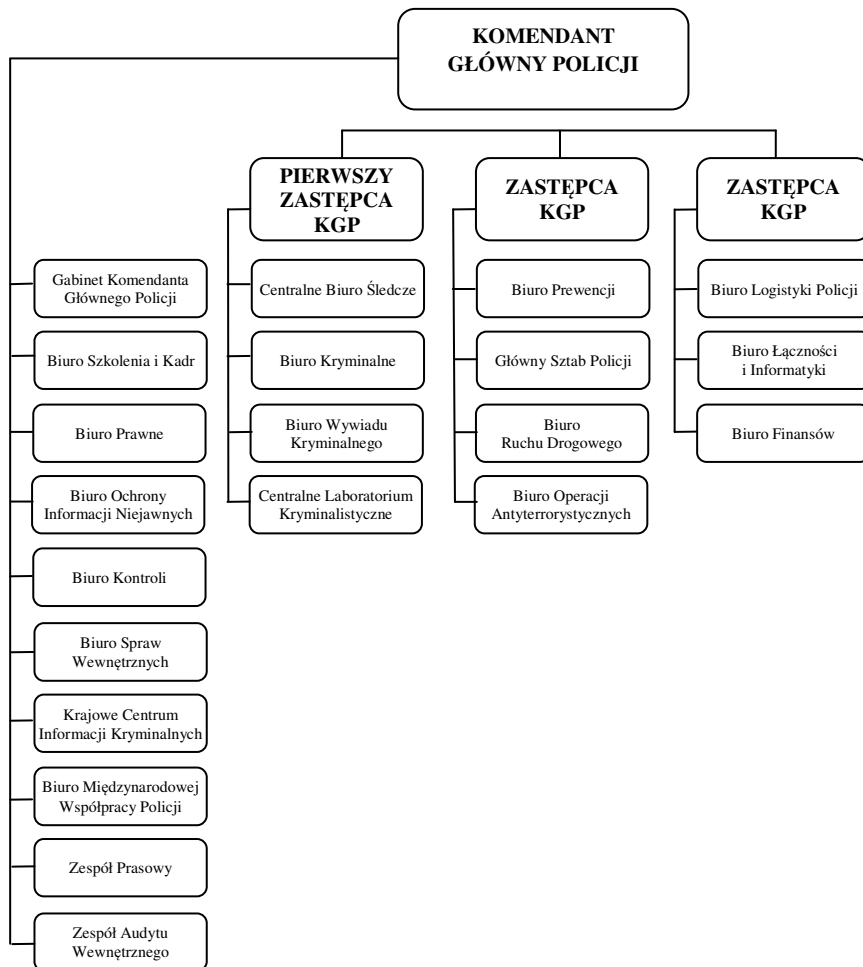
CBS posiada następujące zarządy i wydziały:

- Zarząd operacji specjalnych,
- Zarząd ochrony świadka koronnego,
- 14 zarządów terenowych,
- Wydział do zwalczania zorganizowanej przystępczości kryminalnej,
- Wydział do zwalczania zorganizowanej przystępczości narkotykowej,
- Wydział do zwalczania zorganizowanej przystępczości ekonomicznej,
- Wydział do zwalczania aktów terroru,
- Wydział wywiadu kryminalnego,
- Wydział ogólny i nadzoru.

⁴⁴ *Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 października 2000 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Policji*, Dz.U. 2000 nr 101 poz. 1092.

⁴⁵ www.policja.pl/portal/pol/1/52707/10_lat_Centralnego_Biura_Sledczego_KGP.html (dostęp: XII 2010 r.).

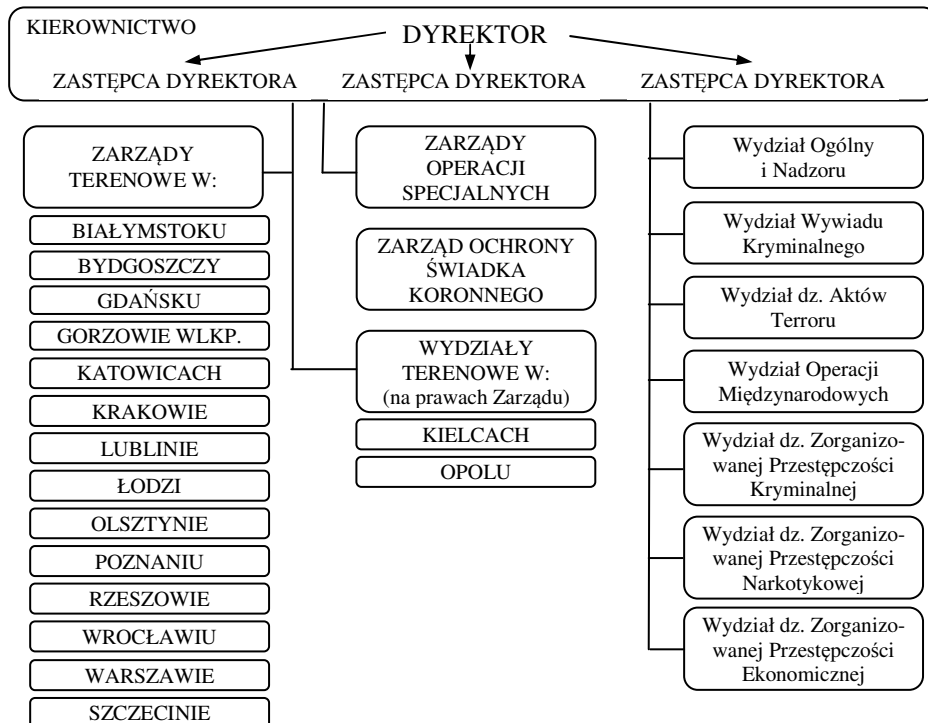
Schemat 3. Struktura organizacyjna KGP



Źródło: http://bip.kgp.policja.gov.pl/portal/kgp/2/8334/STRUKTURA_ORGANIZACYJNA_KOMENDY_GLOWNEJ_POLICJI.html (dostęp: grudzień 2010 r.).

Dyrektor Centralnego Biura Śledczego – insp. Adam Maruszczak
Zastępca Dyrektora – insp. Sławomir Światłowski
Zastępca Dyrektora – insp. Jerzy Kulczyk
Zastępca Dyrektora – podinsp. Zbigniew Maj

Schemat 4. Schemat kierownictwa i struktury Centralnego Biura Śledczego KGP



Źródło: http://cbs.policja.pl/portal/cbs/378/9888/Kierownictwo_i_struktura_biura.html (dostęp: grudzień 2010 r.).

Przestępczość o charakterze kryminalnym to przestępstwa najcięższego kalibru wymierzone przeciwko zdrowiu i życiu ludzkiemu obejmujące m.in.: zabójstwa, rozboje, uprowadzenia, handel ludźmi, wymuszenia rozbójnicze, porwania dla okupu, terroryzm. Prowadzone przez CBS zadania polegają na⁴⁶:

- rozpoznawaniu grup przestępczych podejmujących działania o wysokim stopniu brutalizacji czynów – dokonujących zabójstw, przestępstw przy użyciu broni palnej, wymuszeń rozbójniczych, brutalnej windykacji należności,
- zwalczaniu przestępstw związanych z przemysłem broni i amunicji, nielegalnym obrotem bronią palną i materiałami wybuchowymi,
- eliminacji zorganizowanych grup dokonujących przestępstw uprowadzeń dla okupu i wymuszeń haraczy,

⁴⁶ http://cbs.policja.pl/portal/cbs/379/9889/Podstawowe_zadania.html (dostęp: XII 2010 r.).

- zwalczaniu zorganizowanych grup przestępczych dokonujących przestępstw związanych z kradzieżą pojazdów, ich przemytem i legalizacją, kradzieżami z włamaniem,
- zwalczaniu przestępczości związanej z prostytucją, przeciwdziałanie handlowi ludźmi,
- realizacji zadań wynikających ze zwalczania zjawiska terroru kryminalnego, terroryzmu i ekstremizmu,
- rozpoznawaniu i neutralizacji zorganizowanych struktur przestępczych zdominowanych przez przedstawicieli mniejszości etnicznych.

Przestępczość narkotykowa dotyczy takich obszarów, jak: produkcja, handel i przemyt narkotyków. Czynności CBS koncentrują się na⁴⁷:

- zwalczaniu zorganizowanych grup przestępczych podejmujących działania w zakresie produkcji i obrotu środkami odurzającymi zarówno na terenie kraju, jak i w obrocie międzynarodowym,
- ujawnianiu i likwidacji miejsc (laboratoriów) produkcji narkotyków syntetycznych,
- współpracy z instytucjami i służbami międzynarodowymi w zakresie zwalczania przestępczości narkotykowej,
- rozpoznawaniu i neutralizacji zorganizowanych struktur przestępczych zdominowanych przez przedstawicieli mniejszości etnicznych.

Tabela 1. Zabezpieczone narkotyki w latach 1999-2009

Rodzaj	1999	2000	2001	2002	2003	2004
amfetamina (kg)	45,7	141,6	195	118,1	193	236,3
marihuana (kg)	108,1	70,2	74,3	439,6	198,2	205,7
kaszysz (kg)	45,8	5,5	9,4	114,7	33,6	41
heroina (kg)	23,3	119,3	208,1	6,5	6,9	65,5
kokaina (kg)	13	4,1	45,2	397,9	401,2	21,7
LSD (szt.)	12 199	3659	672	797	20 062	34 288
ecstasy (szt.)	5127	14 183	23 2735	24 883	95 148	269 377
laboratoria	8	14	12	15	bd	bd

Źródło: www.statystyka.policja.pl/portal/st/948/50892/Przestepczosc_narkotykowa.html.

⁴⁷ http://cbs.policja.pl/portal/cbs/379/9889/Podstawowe_zadania.html (dostęp: XII 2010 r.).

Rodzaj	2005	2006*	2007	2008	2009
amfetamina (kg)	308,6	171,2	390,5	355,6	384,6
marihuana (kg)	201,4	91	320,6	459,8	860,2
haszysz (kg)	72,5	9,8	28,4	114,2	16,8
heroina (kg)	41,13	76,3	123,6	78,6	23
kokaina (kg)	12,8	1 104	154,2	27,6	116,2
LSD (szt.)	2 157	219	322	321	375
ecstasy (szt.)	487 001	65 315	ok. 598 000	ponad 609 000	204 031
laboratoria	20	12	14	15	8

* dane dotyczą narkotyków zabezpieczonych przez Centralne Biuro Śledcze KGP.

Źródło: www.statystyka.policja.pl/portal/st/948/50892/Przestepczosc_narkotykowa.html.

W ciągu 10 lat istnienia, CBS zlikwidowało 139 laboratoriów amfetaminy na terenie całej Polski. Ponadto funkcjonariusze zabezpieczyli około 1 878 kg amfetaminy, 1 170 kg kokainy, 302 kg haszyszu, 1 703 000 pigułek ekstazy, 589 kg heroiny i 1 764 kg marihuany. Wartość wszystkich zabezpieczonych przez Centralne Biuro Śledcze KGP narkotyków wynosiła ok. 500 milionów złotych⁴⁸.

Przestępczość ekonomiczna dotyczy przede wszystkim prania brudnych pieniędzy oraz podejmowania innego rodzaju działań o charakterze przestępstw gospodarczych (afery bankowe, giełdowe, korupcja itp.) Postępowanie CBS w tej sferze skupia się na⁴⁹:

- przeciwdziałaniu dokonywania przez grupy zorganizowane przestępstw polegających na oszustwach celno-podatkowych, związanych z obrotem towarami objętymi akcyzą i wyłudzeniami podatku VAT oraz podatku dochodowego,
- zwalczaniu zorganizowanych grup przestępczych czerpiących zyski z nielegalnego obrotu paliwami,
- przeciwdziałaniu niezgodnym z prawem działaniom związanym z niewłaściwym wykorzystywaniem i dystrybucją środków finansowych pochodzących bezpośrednio z Unii Europejskiej,
- rozpoznawaniu i przeciwdziałaniu zjawisku prania pieniędzy,
- zwalczaniu oszustw w sferze obrotu finansowego na szkodę instytucji finansowych, banków, towarzystw ubezpieczeniowych, giełd, firm leasingowych, funduszy inwestycyjnych na szkodę przedsiębiorców,
- zwalczanie korupcji w zakresie prowadzonych spraw związanych z działalnością zorganizowanych grup przestępczych.

⁴⁸ www.policja.pl/portal/pol/1/52707/10_lat_Centralnego_Biura_Sledczego_KGP.html (dostęp: XII 2010 r.).

⁴⁹ http://cbs.policja.pl/portal/cbs/379/9889/Podstawowe_zadania.html (dostęp: XII 2010 r.).

W 2002 roku odnotowano szczególne nasilenie spraw dotyczących zorganizowanych przestępstw ekonomicznych i narkotykowych. Do najważniejszych zagrożeń należały⁵⁰:

- produkcja, przemysł i dystrybucja narkotyków, w tym wzrost nielegalnej produkcji amfetaminy oraz przemytu heroiny i kokainy,
- oszustwa celno-podatkowe na wielką skalę, w tym związane z akcyzą i VAT (np. nielegalny rozlew, wyrób, mieszanie i obrót paliwami oraz skażonym spirytusem),
- pranie pieniędzy, w tym wprowadzanie do legalnego obiegu pieniędzy pochodzących z przestępstw,
- oszustwa w sferze finansowej i obrocie gospodarczym (celowe doprowadzanie do upadłości firm i wyprowadzanie ich majątku; zakładanie firm nie prowadzących żadnej działalności poza udostępnianiem szyldu i kont bankowych strukturom i celom przestępczym),
- przestępstwa popełnione przy użyciu broni palnej i materiałów wybuchowych, związane głównie z windykacją należności i porachunków przestępczych,
- nielegalny obrót bronią palną i materiałami wybuchowymi,
- korupcja urzędników samorządowych, celnych i policji, a także przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości i środowisk prawniczych (rozszerzanie się ujawnianych obszarów korupcji, obejmującej głównie: celników, urzędników, administracji terenowej oraz kierownictwa dużych podmiotów gospodarczych. Nowo rozpoznawanym zjawiskiem jest także korupcja korporacyjna: lekarska, adwokacka, sędziowska oraz korupcja związana z działalnością agend państwowych i fundacji, w tym specjalizujących się w: dopłatach subwencyjnych, interwencyjnym skupie płodów rolnych i przyznawaniu preferencyjnych kredytów rolnych).

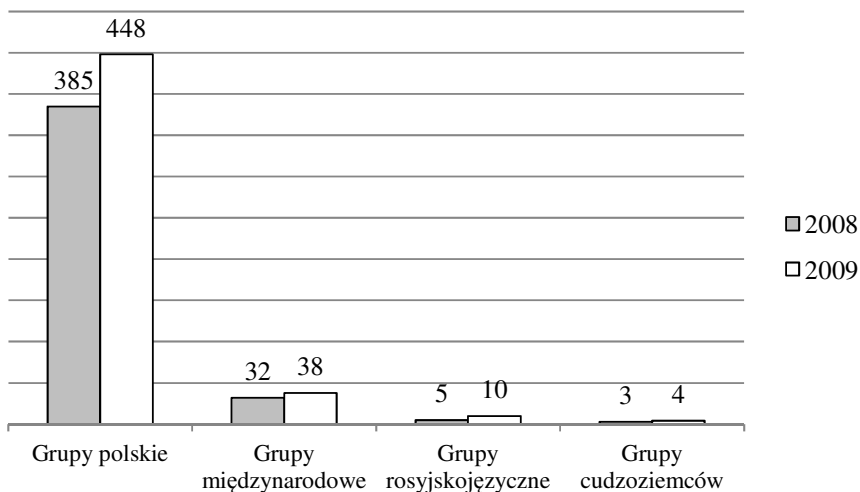
Od 2000 roku funkcjonariusze CBŚ zatrzymali 1 402 przywódców grup przestępczych i 13 212 ich członków. Liczba podejrzanych zatrzymanych przez CBŚ w ciągu 10 lat to 41 923 osób, z czego 18 476 otrzymało tymczasowe areszty. Od 2000 roku policjanci CBŚ zabezpieczyli mienie o wartości w sumie 1 871 806 624 zł oraz odzyskali mienie o wartości 131 093 920 zł⁵¹.

W samym 2009 roku w ramach prowadzonych spraw operacyjnych CBŚ objęło zainteresowaniem (dane w nawiasach odnoszą się do 2008 roku): 5 118 (4 858) osób działających w 500 (425) grupach przestępczych, w tym: w 448 (385) grupach polskich, w 38 (32) międzynarodowych, 10 (5) grupach rosyjskojęzycznych, 4 (3) grupach cudzoziemskich.

⁵⁰ *Raport CBŚ za 2002 r.*: http://cbs.policja.pl/portal/cbs/380/9890/Raporty_z_dzialalnosci.html (dostęp: XII 2010 r.).

⁵¹ www.policja.pl/portal/pol/1/52707/10_lat_Centralnego_Biura_Sledczego_KGP.html (dostęp: XII 2010 r.).

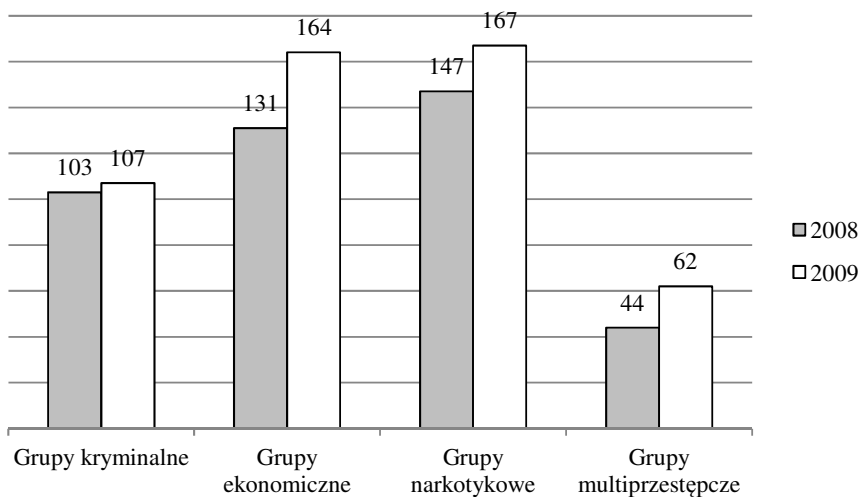
Schemat 5. Liczba grup przestępczych w roku 2008 i 2009 będących w obszarze zainteresowania CBŚ



Źródło: Raport statystyczny CBŚ 2009 r.:

http://cbs.policja.pl/portal/cbs/380/9890/Raporty_z_dzialalnosci.html.

Schemat 6. Liczba grup przestępczych (wg wybranych kategorii) pozostających w zainteresowaniu CBŚ KGP w 2008 i 2009 roku



Źródło: Raport statystyczny CBŚ 2009 r.:

http://cbs.policja.pl/portal/cbs/380/9890/Raporty_z_dzialalnosci.html.

W 2009 r. (2008 r.) Centralne Biuro Śledcze zlikwidowało 8 (15) narkotyków syntetycznych oraz 33 (15) profesjonalnie zorganizowane plantacje konopi indyjskich. W sumie w okresie sprawozdawczym CBS KGP zabezpieczyło ponad 917 (708) kg narkotyków. Ponadto CBS KGP przekazało do prowadzenia sprawy innym jednostkom Policji, w których zabezpieczono łącznie ponad 140 (51) kg narkotyków.

Tabela 2. Ilość zabezpieczonych narkotyków w sprawach prowadzonych przez CBS oraz przekazanych innym jednostkom w 2008 i 2009 roku

Rok	Amfetamina (g)	Haszysz (g)	Heroina (g)	Kokaina (g)	Marihuana (g)	Ekstazy (szt.)	LSD (szt.)	BMK (l)
2008	225 666	75 152	76 682	23 468	195 885	542 627	121	19
2009	280 418	6 690	7 130	113 685	606 584	144 618	13	80

Źródło: Raport statystyczny CBS 2009 r.:

http://cbs.policja.pl/portal/cbs/380/9890/Raporty_z_dzialalnosci.html.

Problemy transformacji, brak zdecydowanego działania w pewnych obszarach, brak przejrzystego i odpowiedzialnego funkcjonowania organów państwa, a także wyzwania globalizacyjne, z jakimi zetknęły się rządy w RP na początku lat 90. XX w. sprawiły, iż obecny system bezpieczeństwa nie funkcjonuje prawidłowo. Z opinii niektórych badaczy wynika nawet, że dotychczas w Polsce nie zostały stworzone odpowiednie prawne i instytucjonalne podstawy rozwoju systemu zarządzania strategicznego bezpieczeństwem państwa, a nawet więcej – wadliwe funkcjonowanie systemu zarządzania strategicznego bezpieczeństwem uniemożliwia przeprowadzanie odpowiednich zmian w systemie bezpieczeństwa państwa i dostosowania go do wyzwań współczesnego świata, stwarzając tym samym realne zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski⁵².

Niezwykle istotnym jest by wszelkie działania państwa w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego odpowiadały na wyzwania, jakie niesie ze sobą XXI wiek. Odpowiednie przygotowanie programów, dokumentów i strategii bezpieczeństwa, precyzyjne ich wdrożenie i egzekwowanie, a także odpowiednia organizacja i kompleksowa współpraca pomiędzy odpowiednimi służbami są niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Od skuteczności działania tychże służb zależeć także będzie poziom bezpieczeństwa i odpowiedni komfort życia obywateli.

⁵² G. Kwaśniak, *Ogólna ocena wybranych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego RP 20 lat po odzyskaniu niepodległości*:

www.obronanarodowa.pl/artykuly/display/ogolna-ocena-wybranych-elementow-systemu-bezpieczenstwa-narodowego-rp-20-lat-po-odzyskaniu-niepodleglosci/ (07.12).

Bibliografia

- Gryz J., *Teoretyczne aspekty funkcjonowania służb specjalnych w Polsce*, Studia i Materiały; http://realia.com.pl/pdf/1_2012/08_01_2012.pdf (07.12).
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*
- Kwaśniak G., *Ogólna ocena wybranych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego RP 20 lat po odzyskaniu niepodległości*, www.obronanarodowa.pl/artykuly/display/ogolna-ocena-wybranych-elementow-systemu-bezpieczenstwa-narodowego-rp-20-lat-po-odzyskaniu-niepodleglosci
- Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 października 2000 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Policji*, Dz.U. 2000 Nr 101 poz. 1092.
- Raporty statystyczne CBS za lata 2002-2009: http://cbs.policja.pl/portal/cbs/380/9890/Raporty_z_dzialalnosci.html
- Roczne raporty statystyczne Policji za lata 1998-2009: www.statystyka.policja.pl/portal/st/894/Roczne_raporty_statystyczne.html?page=1
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*: www.bbn.gov.pl/portal/pl/475/1144/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP.html
- Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2012-2022*, www.mon.gov.pl/pliki/File/strategia_obronnosci/SRSBN_RP_projekt.pdf
- Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416.
- Ustawa z dnia 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst ujednolicony)*, Dz.U. 2010 r. Nr 29, poz. 154.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa*, Dz.U. 1990 Nr 30, poz. 180 tekst ujednolicony.
- Żebrowski A., *Bezpieczeństwo Polski w okresie transformacji ustrojowej-wybrane aspekty*, [w:] *Transformacja polska – oczekiwania i rzeczywistość*, J. Dzwonczyk, J. Kornaś (red.), UEK Kraków 2010.

SUMMARY

Institutions and bodies of internal security in the Republic of Poland after 1990

The provision of internal security is a core function of the state. Ensuring the safety of the state and its citizens belongs to the most important tasks to be fulfilled by the governments of almost all countries and that responsibility becomes more and more difficult within the rapidly changing geopolitics in which we are facing more and newer challenges. Dynamics of the processes of democratization and economic transformation in Poland placed that country in a new position. Fundamental national interests of Poland are the same as for other countries and are based on an overall concept of state security. Such interests need to take into account political, military, economic, social and ecological aspects as well as they need to provide solutions in areas like: protecting independence, territorial inviolability, freedom, security, re-

spect for human and civil rights as well as preservation of national heritage and protection of natural environment in conditions of sustainable development.

In the article there are indicated some of Polish national interests, strategic goals in the area of security and also the methods how the state plans to achieve them. It also describes selected programs, documents and bodies dealing with national security issues after transformation.

Grupy interesu i ich cechy na przykładzie Polski

Wstęp

Rozwój i rozprzestrzenianie się grup interesu nastąpił w okresie tworzenia się społeczeństw industrialnych oraz wraz ze stabilizacją liberalnej demokracji opartej na: zasadzie rządów przedstawicielskich, dominacji partii politycznych, wolności organizowania się i tworzenia stowarzyszeń oraz przekonaniu, iż może istnieć mnogość interesów realizowanych przez władzę państwową. Z jednej strony, w ten sposób można tłumaczyć pojawienie się w XX wieku ogromnej liczby grup interesu oraz wzrost ich aktywności. Z drugiej strony, bezpośrednio wiązało się to także z procesem rozszerzania funkcji państwa, rosnącym wpływem władzy publicznej w sferze kierowania gospodarką, dystrybucją świadczeń socjalnych oraz skomplikowaniem procesu decyzyjnego, który wymagał posiadania bardzo specjalistycznej wiedzy fachowej¹.

Niemniej, początkowo grupy interesu uznawano za niezgodne z demokratycznymi założeniami ustrojowymi, ale z upływem czasu akceptowano je jako mieszczące się w pluralistycznej strukturze społecznej. Została dostrzeżona pewna prawidłowość związana z powstawaniem grup interesów ze względu na niepełną reprezentację istotnych interesów grupowych przez partie polityczne². Współcześnie grupy interesu funkcjonują jako integralna część sceny politycznej, ponieważ uzupełniają proces podejmowania decyzji, zapewniając równowagę systemowi. Pluralistyczna wizja zorganizowanych interesów podkreśla ich autonomiczną pozycję i zrzeszeniowy charakter³.

Grupy interesu są szczególnie liczne, głośne i widoczne w krajach demokracji zachodniej, ale także stanowią one element życia politycznego każdego kraju i każdego społeczeństwa. Nawet w krajach, gdzie życie polityczne, gospodarcze i polityczne było podporządkowane planom centralnym, grupy interesu działały w zamaskowanej formie⁴.

¹ *Leksykon politologii*, praca zbiorowa pod red. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Alta 2, Wrocław 1999, s. 157-158.

² *Słownik polityki*, pod red. M. Bankowicza, Wiedza Powszechna, Warszawa 1999, s. 78.

³ *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. H. Lisickiej, Wrocław 2001, s. 94.

⁴ *Wprowadzenie do nauk politycznych*, praca zbiorowa M. G. Roskin i in., Zysk i Sp-ka, Poznań 2001, s. 238.

W Polsce dopiero po 1989 r. w warunkach kształtującej się demokracji zaczęto grupom interesu poświęcać w naukach społeczno-politycznych więcej uwagi. W Polsce w ciągu całego okresu transformacji systemowej, jak i później, grupy interesu, podobnie jak w wielu innych krajach stały się obok partii politycznych ważnym elementem polskiego systemu politycznego. W ciągu ostatniego 20-lecia w Polsce wykształciły się zorganizowane grupy interesu, których funkcjonowanie jest oparte o obowiązujące prawo. Artykuł stanowi próbę ukazania rodzajów funkcjonujących w Polsce grup interesów, sposobów oddziaływania na system polityczny oraz ukazania głównych cech polskich grup interesu.

1. Pojęcie i typologia grup interesu w Polsce

1.1. Pojęcie grup interesu

Pojęcie „grupa interesu” odnosi się do szerokiego grona ludzi i zakresu spraw. Polska politologia w definiowaniu grup interesu posługuje się najbardziej znanymi obecnie w literaturze przedmiotu definicjami, których jest obecnie wiele. A. Heywood przyjmuje, iż grupa interesu „to zorganizowane stowarzyszenie, które stawia sobie za cel wywarcie wpływu na politykę czy działania rządu⁵.” David Robertson w „*Słowniku Polityki*” sugeruje, że „grupy interesu to stowarzyszenia powołane do życia w celu reprezentowania interesów określonych grup społecznych w danym systemie politycznym⁶.” Z kolei „*Słownik Polityki*” pod red. M. Bankowicza, definiuje grupę interesu jako „organizację mającą wpływ na politykę państwa oraz decyzje organów państwowych w zakresie władzy wykonawczej i ustawodawczej⁷.” Rozbudowaną definicję grup interesu znajdziemy w „*Leksykonie Politologii*”, który przyjmuje, iż „grupa interesu – to organizacja posiadająca formalną strukturę oraz wspólne cele, która dąży do wywierania wpływu na proces formułowania i wprowadzania w życie polityki państwa traktowanej jako układ decyzji władczych podejmowanych przez organy przedstawicielskie (centralne lub lokalne), wykonawcze i sądownicze⁸.” Natomiast, według „*Słownika myśli politycznej*” autorstwa R. Scrutona „grupa interesu – to grupa połączona wspólnym interesem i mająca wystarczającą tożsamość, aby działać na rzecz jego realizacji (np. wybierając urzędników i przedstawicieli, tworząc wspólne fundusze, stowarzyszenia i raporty, czynnie angażując się w propagandę), a tym samym dysponująca pewnym wpływem na opinię publiczną lub rząd⁹.”

⁵ A. Heywood, *Politologia*, PWN, Warszawa, 2006, s. 336.

⁶ D. Robertson, *Słownik Polityki*, Wydawnictwo SIC, Warszawa, 2009, s. 139.

⁷ *Słownik polityki*, pod red. M. Bankowicza, *op. cit.*, s. 77.

⁸ *Leksykon politologii*, *op. cit.*, s. 157.

⁹ R. Scruton, *Słownik myśli politycznej*, Zysk i S-ka, Poznań, 2002, s. 119.

Celem grup interesu nie jest bezpośredni udział w sprawowaniu władzy, lecz reprezentowanie potrzeb poszczególnych grup społecznych¹⁰. Oznacza to, że faktycznym celem działania grupy interesu jest realizacja konkretnej potrzeby lub potrzeb np. ze sfery politycznej, ekonomicznej, społecznej, religijnej, ekologicznej czy też wojskowej. Grupa interesu, na przykład, może dążyć do podjęcia określonej decyzji, utrzymania tej decyzji wobec działań grupy o interesie przeciwnym bądź też do zmiany lub wycofania się organów władzy z wcześniej podjętej decyzji. Również można się spotkać z takim zdaniem, że celem do którego dąży grupa interesu może być spowodowanie zmiany istniejącego stanu rzeczy albo jego utrzymanie przez wywołanie odpowiedniej decyzji politycznej¹¹.

Grupy interesu dążą więc do stworzenia mniej lub bardziej sformalizowanych powiązań z podmiotami odpowiedzialnymi za przebieg państwowego procesu podejmowania decyzji¹². Grupa interesu, która ma dostateczny wpływ na rząd centralny, skutecznie wymuszająca na nim posunięcia zgodne z jej interesami i jest uważana za grupę nacisku. Nie każda grupa interesu staje się grupą nacisku, ponieważ to zależy od jej intencji i od jej siły. Grupą nacisku z reguły staje się grupa interesu, która ma wystarczający dostęp polityczny, natomiast są grupy interesu, których wpływy polityczne mogą być tylko pośrednie, czyli są realizowane np. poprzez mobilizację poparcia opinii publicznej¹³.

Grupy interesu stosują cały wachlarz taktyk, aby osiągnąć zamierzone cele. Mogą zorganizować strajk, demonstrację, marsze, publiczne zgromadzenia, a także uciekają się do kontaktów z urzędnikami rządowymi, do propagandy, reklamy i lobbingu. Zawodowi lobbisci działają obecnie w większości społeczeństw zachodnich, a ich zadaniem jest ułatwianie grupom interesu kontaktu z parlamentarzystami, członkami rządu i służbą cywilną. Również wiele grup interesu współpracuje z partiami politycznymi, aby osiągnąć nakreślone cele¹⁴.

Grupy interesu działają obok partii politycznych i zarazem od nich się różnią. Główną cechą odróżniającą grupy interesu od partii politycznych, jest to, że to właśnie partie polityczne uczestniczą w zinstytucjonalizowanej rywalizacji politycznej, stawiając sobie za cel nie tylko wpływ na treść wiążących obywateli decyzji, lecz przede wszystkim udział we władzy. Grupy interesu dążą natomiast do maksymalizacji wpływu na władzę bez konieczności jej zdobywania. Partie polityczne, zdobywszy władzę, stają się instytu-

¹⁰ *Słownik polityki*, pod red. M. Bankowicza, *op. cit.*, s. 77.

¹¹ *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, *op. cit.*, s. 94.

¹² *Leksykon politologii*, *op. cit.*, s. 158.

¹³ R. Scruton, *Słownik myśli politycznej*, *op. cit.*, s. 119.

¹⁴ D. Robertson, *Słownik Polityki*, *op. cit.*, s. 139-140.

cjami decyzyjnymi, natomiast grupy interesu zachowują przez cały czas status podmiotów wpływu politycznego¹⁵.

W polskiej literaturze politologicznej grupy interesu określa się najczęściej mianem stowarzyszeń lub związków interesów, również można się spotkać z określeniem grupy nacisku, grupy lobbistycznej czy właśnie z określeniem grupy interesu. Różnorodność grup interesów działających w Polsce oddaje zróżnicowanie ich nazw – stowarzyszenia, związki, organizacje, ruch itd.

1.2. Struktura grup interesu

W ciągu okresu lat 1990-2010 w Polsce powstało wiele różnego rodzaju organizacji zaliczanych do grup interesu. Jedne z tych organizacji są bardzo liczebne i należą do nich związki zawodowe, związki pracodawców, branżowe związki zawodowe, np. nauczycieli, architektów itd. oraz mniej liczne, czyli różnego rodzaju stowarzyszenia i fundacje. Grupy te charakteryzują się hierarchiczną strukturą organizacyjną i członkostwem.

Najbardziej złożoną strukturą organizacyjną cechują się związki zawodowe NSZZ „Solidarność”¹⁶ i OPZZ¹⁷, które są zorganizowane na zasadzie terytorialno-branżowej. Oprócz tego każdy ze związków posiada własne organa naczelne. W NSZZ „Solidarność” do tych organów należą: Komisja Krajowa, Prezydium Komisji Krajowej i Komisja Rewizyjna. Komisja Krajowa jest władzą nadrzędną wobec zarządów regionów, rad sekretariatów i sekcji branżowych. W jej skład wchodzi: przewodniczący Komisji Krajowej, przewodniczący zarządów regionów, przewodniczący rad krajowych sekretariatów branżowych, przewodniczący Rady Krajowego Sekretariatu Emerytów i Rencistów, pozostali członkowie Komisji Krajowej wybrani przez Krajowy Zjazd Delegatów¹⁸. Z kolei naczelnymi organami OPZZ są: Kongres, Rada, Prezydium, Komisja Rewizyjna (art. 11)¹⁹.

Organizacje pracodawców pod względem ich liczby mają znaczną przewagę nad organizacjami pracobiorców. Struktura tych wszystkich organizacji jest zhierarchizowana oraz są one również zorganizowane na zasadzie terytorialno-branżowej. W skład Krajowej Izby Gospodarczej wchodzi branżowe Izby Gospodarcze działające w różnych regionach Polski, a także

¹⁵ H. Liciska, *Czy polskie organizacje ekologiczne pełnią rolę grup nacisku w systemie politycznym?*, [w:] pod red. Z. Machelskiego i M. Rubisza, *Grupy interesu. Teoria i działanie*, Adam Marszałek, Toruń, 2003, s. 310.

¹⁶ www.solidarnosc.org.pl/pl/statut/rozdzial-iv-.html z dnia 6.01.2011.

¹⁷ [http://opzz.org.pl/assets/file/Statut%20OPZZ%20\(po%20VII%20Kongresie\).pdf](http://opzz.org.pl/assets/file/Statut%20OPZZ%20(po%20VII%20Kongresie).pdf) (z dnia 6.01.2011).

¹⁸ www.solidarnosc.org.pl/pl/komisja-krajowa.html z dnia 6.01.2011.

¹⁹ [http://opzz.org.pl/assets/file/Statut%20OPZZ%20\(po%20VII%20Kongresie\).pdf](http://opzz.org.pl/assets/file/Statut%20OPZZ%20(po%20VII%20Kongresie).pdf) (z dnia 6.01.2011).

organizacje gospodarcze i społeczne, których przedmiotem działania jest wspieranie rozwoju gospodarczego (art. 11)²⁰. Z kolei Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan skupia kilkadziesiąt związków regionalnych i branżowych oraz 25 członków bezpośrednich²¹. Polska Rada Biznesu działa jako stowarzyszenie członkami którego są właściciele lub prezesi zarządów dużych prywatnych przedsiębiorstw polskich lub działających w Polsce firm zagranicznych²². Na podobnej zasadzie jest zorganizowany Business Centre Club, działający jako stowarzyszenie, które jest zarządzane przez powołaną w tym celu BCC spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością²³. Struktura organizacyjna Konfederacji Pracodawców Polskich oparta jest na trzech zasadach organizacyjnych: branżowej, regionalnej i mieszanej²⁴.

Takie grupy jak związki zawodowe i związki pracodawców są uznawane za najbardziej aktywne w zakresie artikulacji interesów grupowych oraz w zakresie współpracy z polskimi partiami politycznymi i rządem, poprzez udział w pracach Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych.

Obok tych zorganizowanych grup interesów są grupy interesu o bardziej płynnej strukturze organizacyjnej i zmieniającym się wpływie politycznym. Grupy te wywierają wpływ poprzez użycie niekonwencjonalnych form partycypacji: demonstracje, marsze protestacyjne, apele, akcje propagandowe itp. Wśród tych grup należy wymienić następujące grupy:

- ruchy społeczne (ekologiczne, religijne, lokatorskie, rewindykacji majątkowej, rewindykacji historycznej, rewindykacji społecznej, zawodowe, hobbistyczne)²⁵,
- *ad hoc* zorganizowane grupy, które starają się wywrzeć natychmiastowy wpływ na władze państwowe, aby osiągnąć korzystne dla siebie rozwiązanie konkretnej sprawy (np. zmiana władz lokalnych).

1.3. Typologia grup interesu

W Polsce istnieją różnego rodzaju grupy interesu. Można je wyodrębnić stosując różne kryteria takie jak: rodzaj działalności i struktura.

Biorąc pod uwagę rodzaj działalności istniejących w Polsce grup interesu można wyodrębnić następujące typy:

²⁰ Ustawa o izbach gospodarczych z 1989 r., Dz.U. 1989, nr 35, poz. 195 z późn. zm.

²¹ www.pkpplewiatan.pl/o_nas/o_lewiatanie/czlonkowie/bezposredni (z dnia 09.01.2011).

²² www.prb.pl/strona-glowna/historia.html z dnia 09.01.2011.

²³ *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit.*, s. 108.

²⁴ Tamże, s. 107.

²⁵ M. Szczepański, *Od lokatora kamienicy do „człowieka z Seattle”*. Społeczne postawy ruchów politycznych, [w:] pod red. Z. Machelskiego i M. Rubisza, Grupy interesu. Teoria i działanie, Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 15.

- grupy działające w ramach systemu gospodarczego i pracy (związki zawodowe, związki pracodawców, izby gospodarcze, pozostałe branżowe organizacje związkowe itp.),
- grupy o charakterze samopomocowym działające w sferze socjalnej (np. zrzeszenia kombatantów, młodzieży, kobiet, inwalidów itp.),
- grupy działające w sferze kultury, nauki, religii itp. (stowarzyszenia kulturalno-oświatowe, stowarzyszenia naukowe, Kościół Katolicki i kościoły innych wyznań itp.) których cechą wspólną jest skupienie się na realizowaniu określonych wartości,
- luźno zorganizowane grupy interesu, które przebiegają formę ruchów społecznych (ruchy ekologiczne, religijne, lokatorskie itd.).

Z kolei, biorąc pod uwagę, kryterium struktury, w Polsce możemy wyróżnić tzw.:

- instytucjonalne grupy interesu, w skład których są zaliczane, np. kościół, armia, administracja publiczna, posiadające wysoce zbiurokratyzowaną organizację (ich pierwotnym celem nie było promowanie własnych partykularnych interesów, jednak mogą one wykorzystywać swoją organizację dla wywierania wpływu na treść decyzji państwa)²⁶.
- niezrzeszeniowe grupy interesu czyli grupy oparte na pokrewieństwie i wspólnym pochodzeniu, grupy etniczne, regionalne i oparte na statusie, wyrażające swoje interesy sporadycznie przez jednostki, kliki, rodziny, przywódców lokalnych i religijnych. Grupy niezrzeszeniowe o trwałych interesach prędzej czy później rozwijają struktury organizacyjne i stają się instytucjonalnymi grupami interesu lub zrzeszeniowymi grupami interesu²⁷.
- zrzeszeniowe grupy interesu są wyspecjalizowanymi strukturami artikulowania interesów, do których należą między innymi związki zawodowe, organizacje przedsiębiorców i pracodawców, stowarzyszenia etniczne, stowarzyszenia wyznaniowe, grupy obywatelskie. Wyróżnia je otwarta reprezentacja interesów poszczególnych grup, etatowy personel fachowy, wyraźnie określone procedury formułowania interesów i żądań. Ich baza organizacyjna daje im przewagę nad grupami niezrzeszeniowymi. Są czynnikiem ograniczającym dla istniejących lub potencjalnych instytucjonalnych grup interesu i indywidualnej reprezentacji interesów przez jednostki²⁸.

²⁶ *Leksykon politologii, op. cit.*, s. 158.

²⁷ www.naukowy.pl/encyklopedia/Grupa_interesu z dnia 09.01.2011.

²⁸ www.naukowy.pl/encyklopedia/Grupa_interesu z dnia 09.01.2011.

2. Sposoby oddziaływania politycznego grup interesu

Grupa interesu stara się realizować swój cel próbując łączyć formy prywatnego i publicznego nacisku na państwowe podmioty procesu decyzyjnego, na polityków czy też inne grupy interesu oraz wykorzystując środki masowego przekazu. Szukają zewnętrznych „sponsorów”, próbują przyciągnąć uwagę polityków, urzędników czy opinii publicznej, zawierają taktyczne przymierza z innymi grupami. To tylko niektóre z możliwych form działania. Generalnie, można wyróżnić dwa rodzaje grup interesu z uwagi na stosowane przez nie strategie: tzw. „wewnętrzne” grupy interesu, które zostały uznane przez agencje państwowe za legitymizowanych uczestników procesu decyzyjnego i regularnie w nim uczestniczą (np. w formie konsultacji, negocjacji, czy też dostarczania fachowych ekspertyz) oraz „zewnętrzne” grupy interesu, które z różnych względów pozostają poza głównym nurtem procesu decyzyjnego. Może być to efektem np. postrzegania przez agencje publiczne konkretnej grupy za niezbyt jeszcze wiarygodnego partnera z racji posiadania zbyt małego doświadczenia czy też niedysponowania konieczną fachowością. Może się zdarzyć, iż grupy interesu programowo odrzucają możliwość zrealizowania swego celu w ramach istniejącego systemu politycznego (dysfunkcyjna grupa interesu) czy też stosowane przez nią metody sytuują ją poza normalnym spektrum aktywności politycznej (np. grupa interesu protestująca przeciwko wysokim podatkom, której członkowie odmawiają ich płacenia czy też namawiają do tego innych obywateli). Grupy interesu mogą kierować swą presją na: parlament, komisje i agencje tworzące jego polityczną infrastrukturę; egzekutywę polityczną i departamenty, przygotowujące z reguły projekty decyzji politycznych; opinię publiczną. Dwa pierwsze kanały oddziaływania wydają się najbardziej efektywne, a dominacja jednego z nich uzależniona jest od tego, gdzie w konkretnym państwie (w ramach jakiego organu) została usytuowana zasadnicza procedura negocjowania i ustalania treści decyzji politycznych. Gdy komisje parlamentu posiadają znaczną autonomię czy też wpływ, jeżeli chodzi o przygotowanie projektów ustaw i ich treść to grupy interesu skierują swe działania w tym właśnie kierunku (np. w państwach skandynawskich czy USA). Natomiast, jeżeli koncentracja władczych uprawnień w tym zakresie nastąpi w rękach administracji centralnej, to z konieczności następuje instytucjonalizacja powiązań pomiędzy grupami interesu a poszczególnymi departamentami (np. w Wielkiej Brytanii, Niemczech czy Francji). Oczywiście w praktyce wykorzystywane są oba te kanały dojścia do aparatu państwowego, choć zasugerowane swoistości narodowe każą patrzeć na problem z punktu widzenia efektywności „dojścia”²⁹.

²⁹ *Leksykon politologii, op. cit.*, s. 159.

2.1. Działania polityczne polskich grup interesu

Należy pamiętać, że to partie polityczne cechują się lepszym przygotowaniem fachowym, ponieważ to one stale uczestniczą w demokratycznej rywalizacji wyborczej oraz mogą w sposób bardziej komplementarny dokonywać przekształceń oczekiwań oraz preferencji elektoratu w konkretne programy oraz decyzje polityczne. Większość współczesnych partii politycznych korzysta jednak w swej aktywności z pomocy innych partii i/lub grup interesu. Grupy interesu pomagają partiom w zorganizowaniu społecznego poparcia potrzebnego do zaprojektowania i przeprowadzenia konkretnych programów politycznych, przygotowują fachowe ekspertyzy niezbędne w bieżącej pracy legislacyjnej oraz wspierają partie swoimi zasobami materialnymi i potencjałem organizacyjnym. Grupy interesu ułatwiają też partiom skalkulowanie działań służących zdobyciu głosów wyborców. Niejednokrotnie ponoszą również pokąsną część kosztów kampanii wyborczej³⁰.

2.2. Działania polityczne związków pracodawców

Działalność organizacji interesu takich jak związki zawodowe polega na tym, że bardzo często samodzielnie aranżują różnorodne działania polityczne, a następnie przekazują zarządzanie całym procesem mobilizacji społecznej elitom partyjnym.

W polskiej literaturze przedmiotu istnieją analizy dotyczące współpracy polskich organizacji pracodawców i przedsiębiorców z partiami politycznymi, które wskazują na następujące przykłady.

Jednym z przykładów jest tworzenie *gabinetów i realizacja rządowej polityki gospodarczej*. Na przełomie lat 80/90. XX wieku przedstawiciele grup interesów uczestniczyli w pracach następujących rządów: T. Mazowieckiego³¹, J. K. Bieleckiego³² oraz w gabinecie H. Suchockiej³³. Później częste natomiast są przypadki ich zapraszania przez premiera i ministrów

³⁰ *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit.*, s. 96.

³¹ Wiceprezes Krakowskiego Towarzystwa Przemysłowego T. Syryjczyk został ministrem przemysłu, prezes Warszawskiego Towarzystwa Gospodarczego A. Paszyński ministrem budownictwa, a prezydent Wielkopolskiego Towarzystwa Gospodarczego M. Wojtczak wiceministrem rolnictwa.

³² Ministrem przemysłu został A. Zawiślak, w latach 80. XX wieku doradca „Solidarności”, http://pl.wikipedia.org/wiki/Andrzej_Zawi%C5%9Blak z dnia 9.01.2011; a następnie H. Bochniarz obecnie przewodnicząca PKPP Lewiatan.

³³ A. Arendalski (obecnie prezes Krajowej Izby Gospodarczej) był ministrem współpracy gospodarczej z zagranicą, www.wnp.pl/wiadomosci/arendarski-wiecej-zaufania-i-szacunku-dla-przedsiębiorców,40803.html z dnia 9.01.2011; Był to ostatni przypadek uczestnictwa działacza organizacji reprezentującej pracodawców i przedsiębiorców w rządzie.

jako osobistych doradców bądź konsultantów, np. do grona zespołu doradców premiera³⁴.

Drugim przykładem jest *aktywność grup interesu na forum parlamentu i kształtowanie prawa*. W Sejmie kontaktowym (w latach 1989-1991) obecne było jeszcze dość liczne grono działaczy organizacji przedsiębiorców (6 posłów oraz 7 senatorów). Kolejne kadencje parlamentu przynosiły zmniejszenie ogólnej liczby parlamentarzystów działających w wymienionych organizacjach. Pomimo zmniejszenia tej liczby ich współpraca z innymi reprezentacjami biznesu w Sejmie – klub parlamentarny Polski Program Gospodarczy (w Sejmie I kadencji) i Poselski Zespół Przedsiębiorców i Rzemieślników (w Sejmie II kadencji) – układała się nie najlepiej. Współpraca nosiła charakter incydentalny i dotyczyła jedynie określonych problemów a nie całościowej wizji polityki gospodarczej państwa. Organizacje pracodawców i przedsiębiorców nie mogąc odwołać się do swoich przedstawicieli w Sejmie zaczęły koncentrować się na lobbingu. Po kilku latach na najpoważniejszą organizację lobbystyczną w parlamencie wyrósł BCC. W 1996 r. nawiązał on stałą współpracę z powołanym w Kancelarii Sejmu specjalnym zespołem ds. lobbingu. Rok później opiniował projekty ustaw i propozycje kadrowe związane z reformą centrum administracyjnego oraz brał czynny udział w pracach nad Konstytucją, a ramach których poddał krytyce jej zapisy dotyczące zbyt szerokiego jego zdaniem pakietu spraw socjalnych oraz braku wyraźnego określenia ustroju gospodarczego Polski jako gospodarki rynkowej. Działający w ramach BCC Instytut Interwencji Gospodarczych podejmował m.in. działania lobbystyczne w zakresie takich ustaw, jak: ordynacja podatkowa, ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, kodeks pracy, prawo celne, ustawa o zamówieniach publicznych oraz projekt kodeksu zbiorowych stosunków pracy. Działania lobbystyczne BCC wspierane są przez PRB, która prowadziła m.in. działania na rzecz finalizacji zgłoszonych przez siebie projektów ustaw o opodatkowaniu grup kapitałowych, prywatyzacji na raty oraz Funduszu Gwarancyjnym Prywatyzacji i Rozwoju. Uczestniczyła także aktywnie w pracach nad nowelizacją kodeksu pracy i ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych³⁵.

Innym przykładem współpracy programowej, organizacyjnej i finansowej między organizacjami przedsiębiorców i partiami politycznymi jest *projekt nowelizacji ustawy o rozwiązaniu sporów zbiorowych*, jaki w maju 1992 r. wniosła Partia Konserwatywna. Zawierał on m.in. propozycję: skrócenia czasu obowiązkowych konsultacji ustaw ze związkami zawodowymi, uznania za nielegalne dzikich strajków, wprowadzenie zakazu strajków pracow-

³⁴ *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit.*, s. 110.

³⁵ Tamże, ss. 110-111.

ników szkół, kolei i służby zdrowia oraz strajków okupacyjnych. Ponadto zawarta w nim była propozycja przyznania pracodawcom prawa do lokautu, nakazu opłacania bezpośrednio przez związek zawodowy, a nie przez pracodawcę kosztów utrzymania lokalu i wynagrodzenia pracowników aparatu związkowego³⁶.

W 1993 r. przed wyborami parlamentarnymi z inicjatywy Business Center Club przy współdziałaniu Krajowej Izby Gospodarczej i kilku mniejszych organizacji, np. Klubu Chrześcijańskich Przedsiębiorców i Polskiego Klubu Biznesu powstało Reformatorskie Forum Wyborcze, którego zadaniem miało być badanie przez bezpośrednie kontakty z politykami zgodności programów wyborczych z postulatami środowiska przedsiębiorców. Podobną inicjatywą było stworzenie przez Polską Radę Biznesu funduszu politycznego, który miał być wykorzystywany w trakcie kampanii wyborczej na wspieranie tych promocyjnych przedsięwzięć uznane przez Radę za zgodne z jej programem. Według nieoficjalnych informacji fundusz miał wynosić około 60 mld starych złotych, a tworzące go ugrupowania liczyły na wprowadzenie dzięki niemu do parlamentu około 40-50 posłów, reprezentujących poglądy zbliżone do ich własnych. Kandydatów spośród przedsiębiorców mieli wskazać fundatorzy (poza Polską Radą Biznesu: Business Centre Club, Śląski Klub Kapitału). Natomiast w trakcie wyborów prezydenckich w 1995 r. PRB, BCC i KPP opracowały dokument pt. „Porozumienie dla gospodarki”, który w kampanii wyborczej przedstawiono kandydatom. Przed I turą podpisali go H. Gronkiewicz-Waltz i J. Kuroń, natomiast przed II turą zapoznano z nim L. Wałęsę i A. Kwaśniewskiego³⁷.

Obecnie merytoryczna działalność Krajowej Izby Gospodarczej koncentruje się w 9 Komitetach. Przewodniczącymi i członkami komitetów są wybitni praktycy życia gospodarczego, naukowcy, działacze samorządowi i społeczni, działający w obszarach objętych zakresem działania komitetu. Komitety pełnią dwie zasadnicze funkcje – doradczą dla Prezydium KIG oraz integracyjną, jako że skupiają środowiska gospodarcze w celu rozwiązywania konkretnych problemów. Komitety, uczestniczące w pracach komisji sejmowych, biorą również czynny udział w opracowywaniu i opiniowaniu aktów prawnych, które bezpośrednio wpływają na działalność przedsiębiorstw³⁸.

Z wejściem Polski do Unii Europejskiej znaczenie lobbingu zaczęło rosnąć po przez uchwalenie Ustawy o lobbingu w 2005 r., która weszła w życie w 2006 r. Ustawą tą żywo byli zainteresowani przede wszystkim związki pracodawców, którzy do dnia dzisiejszego zgłaszają do niej wiele zastrzeżeń. Związki pracodawców, a szczególnie Business Centre Club podkreśla,

³⁶ Tamże, s. 111.

³⁷ *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit.*, ss. 111-112.

³⁸ www.kig.pl/index.php/o-nas/dzialalnosc-ekspercka-kig z dnia 9.01.2011.

że nowa ustawa, nad którą trwają prace powinna brać pod uwagę formalnie wszystkie podmioty, które lobbingują: organizacje, stowarzyszenia, izby gospodarcze, przedstawicielstwa, itp., aby wskazać nieformalny lobbing jako zjawisko niepożądane. Jednocześnie podkreślają, że kontakt grup interesu z przedstawicielami instytucji tworzącymi prawo powinien być jak najszerszy. Aby to było jednak możliwe, potrzebne są zmiany w regulaminie prac Parlamentu. Zdaniem BCC, osoby zajmujące się działalnością lobbingową powinny mieć prawo uczestniczenia w pracach sejmowych komisji i podkomisji. Warunkiem byłoby wskazanie czyj interes reprezentują i złożenie deklaracji czy nie znajdują się w konflikcie z interesem publicznym ze względu na prywatny interes. Przy każdym projekcie powinna być tworzona tzw. metryczka, w której znalazłyby się opinie każdego środowiska przedstawiającego swoje stanowisko w danej sprawie oraz protokół rozbieżności i uzgodnień³⁹.

PKPP Lewiatan jest grupą interesu, która systematycznie analizuje warunki prowadzenia działalności gospodarczej, lokalizuje największe bariery (co roku ogłasza „Czarną listę barier dla rozwoju przedsiębiorczości”), a następnie podejmuje działania, by te bariery usuwać. W ciągu 7 lat swojej działalności samodzielnie oraz wspólnie z partnerami przyczyniła się do poprawy warunków funkcjonowania przedsiębiorstw. Do najważniejszych swoich osiągnięć grupa ta zalicza następujące kwestie:

- przyjęcie „Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej”,
- wprowadzenie 19% CIT i PIT od działalności gospodarczej,
- przeprowadzenie nowelizacji Kodeksu spółek handlowych na drodze opracowania i złożenia własnego projektu zmian,
- wprowadzenie do ustawy o tzw. radach pracowników regulacji dotyczącej przyjęcia progu zatrudnienia, od którego istnieje obowiązek powoływania rad na poziomie 50 zatrudnionych (strona związkowa postulowała 5, a strona rządowa 20),
- zmiany w prawie branżowym na które się składają: nowelizacja prawa własności przemysłowej, wprowadzenie okresów przejściowych dla producentów leków generycznych i producentów tytoniu, obowiązywanie niższego podatku VAT na budownictwo mieszkaniowe po wejściu Polski do UE,
- zmiany w Kodeksie Pracy: wydłużenie okresów rozliczeniowych czasu pracy (4, 6, 12 miesięcy), wprowadzenie nowego rodzaju umowy o zastępstwo, zniesienie obowiązku wydawania regulaminów pracy i wynagrodzeń dla firm zatrudniających do 20 pracowników, wyłączenie ma-

³⁹ [www.bcc.org.pl/Artykul.345.0.html?&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=2413&tx_ttnews\[backPid\]=329](http://www.bcc.org.pl/Artykul.345.0.html?&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=2413&tx_ttnews[backPid]=329), z dnia 09.01.2011.

łych firm – zatrudniających do 20 pracowników – ze stosowania ustawy o zwolnieniach grupowych.

Do innych osiągnięć tej organizacji można zaliczyć liczne wygrane przed Trybunałem Konstytucyjnym, m.in. w sprawie nierozwiązywalności układów zbiorowych pracy oraz przeprowadzenie Kampanii Inicjatywy Obywatelskiej „Tak w referendum” na rzecz akcesji Polski do Unii Europejskiej⁴⁰.

2.3. Związki zawodowe i ich działania polityczne

W 1989 r. istniały w Polsce dwie liczące się centrale związkowe NSZZ „Solidarność” oraz Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Od początku więc swego istnienia druga (legalizowana w 1989 r.) „Solidarność” łączyła aktywność związkową z działalnością polityczną. Już podczas kampanii wyborczej, poprzedzającej elekcję parlamentarną w 1989 r., kandydaci określani mianem niezależnych startowali z ramienia „Solidarność”, czyli z tak zwanych list Obywatelskiego Komitetu Wyborczego „Solidarność”. Zaangażowanie polityczne „Solidarność” wynikało z tego, że w tym okresie związek był jedyną siłą zdolną do przeprowadzania masowej aktywizacji i konsolidacji najsilniejszych grup interesu. Nowe elity, które zapoczątkowały później proces skomplikowanego podziału sceny politycznej, odnalazły w strukturach „Solidarność” odpowiednie warunki do swego rozwoju. W 1989 r. w wyniku wyborczego sukcesu „Solidarność” powołano w parlamencie do życia Obywatelski Klub Parlamentarny, będący zapleczem pierwszego niekomunistycznego rządu T. Mazowieckiego. Wygranie wyborów przez „Solidarność” zapoczątkowało dyskusję nad polityczną rolą związku zawodowego. Już w czerwcu 1989 r. pojawiły się pierwsze głosy nawołujące do utworzenia na bazie Wyborczych Komitetów Obywatelskich (organizatorów kampanii wyborczej) partii politycznej, nawiązującej do brytyjskiej partii pracy. Decyzja Krajowej Komisji wykonawczej NSZZ „Solidarność” o rozwiązaniu regionalnych Komitetów Wyborczych zapoczątkowała uwikłanie tego związku zawodowego w działalność polityczną.

Solidarnościowe elity pochodzące z wyborów cieszyły się wówczas wielkim zaufaniem społeczeństwa, które zostało przez nich zignorowane. Odczucie pogłębiającego się kryzysu gospodarczego przyczyniło się do utraty wiarygodności przez reformatorów i radykalizacji związku, który zaczął się oddalać od solidarnościowych polityków partyjnych. Doszło do powstania innych organizacji, m.in. w 1992 r. został zarejestrowany Związek Zawodowy „Samoobrona” A. Leppera. Jednocześnie stale zmniejszała się liczba członków w istniejących wówczas związkach zawodowych. Natomiast

⁴⁰ www.pkpplewiatan.pl/o_nas/o_lewiatanie/nasze_osiagniecia, z dnia 09.01.2011.

w łonie samej „Solidarności” narastał konflikt wokół sporu dotyczącego wytyczenia granicy między działalnością związkową i aktywnością partyjną.

Na początku lat 90. XX wieku powstałe po pierwszych wolnych wyborach parlamentarnych wewnątrz NSZZ „Solidarność” spory, a także prowadzenie przez wywodzącego z „Solidarności” prezydenta L. Wałęsy doprowadziły do odmiany w sposób diametralny konfiguracji na arenie politycznej związku, przejawem której był spadek w wyniku przyśpieszonych w 1993 r. wyborów parlamentarnych liczby posłów z 27 do tego, że w ławach już nie zasiadał nikt z NSZZ „Solidarność”.

Z kolei OPZZ, będąca częścią SLD od 1991 r. również z czasem znalazła się w sytuacji przypominającą wcześniejszą parlamentarną i polityczną pozycję „Solidarności”, kiedy udało się OPZZ zdobyć w ramach klubu SLD 66 mandatów poselskich (na 171) oraz 6 miejsc w Senacie. Również i OPZZ na początku lat 90. ubiegłego wieku posiadała aspiracje polityczne. Ale praktyka pozwalała coś innego. OPZZ okazał się trudnym partnerem dla SLD. Problem pojawił się w 1994 r., kiedy posłowie wywodzący się z OPZZ i działające w klubie poselskim SLD uznali za dążenia rządu do ograniczenia uprawnień związkowych za skandaliczne. Kilka lat później, w 1997 r. OPZZ przewidując zwycięstwo SLD w wyborach parlamentarnych ponownie był zainteresowany otrzymaniem określonej liczby miejsc w parlamencie oraz deklarował dążenie do zagwarantowania centrali związku wpływu na pracę resortów, które przywydywał, że znajdą się w rękach rządu SLD, takich jak Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Pracy i Ministerstwo Zdrowia. Wynikiem tych zatargów politycznych było podpisanie kontraktu przedwyborczego z SLD. Związkowcy w programie wyborczym postulowali: zagwarantowanie minimum socjalnego, obrona miejsc pracy oraz godności pracowniczej, zainicjowanie programu taniego budownictwa socjalnego i komunalnego oraz bezpłatne szkolnictwo.

Z kolei po dwóch wyborczych porażkach NSZZ „Solidarność” w odróżnieniu od OPZZ uzyskała członkostwo w Światowej Federacji Związków Zawodowych i zaczęła prowadzić kampanie na rzecz zbliżenia NSZZ z Ruchem Odbudowy Polski. Równocześnie przed zbliżającymi się w 1997 r. wyborami odbył się VIII Krajowy Zjazd „Solidarności” na którym po raz kolejny delegaci zjazdu podjęli się realizacji wyzwania wyborczego i powołali do życia Akcję Wyborczą „Solidarność” (AWS)⁴¹.

Pomimo silnego uwikłania w rozgrywki polityczne, jeden i drugi związek zawodowy były zaangażowane w proces przemian gospodarczych, który cechował się wysokim bezrobociem oraz malejącym odzewem społecznym na apele związkowe. NSZZ „Solidarność” w porównaniu z OPZZ częściej posługiwała się szantażem tym samym destabilizując scenę przemysłową.

⁴¹ *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., ss. 120-124.*

Pomimo to pod koniec lat 90. ubiegłego wieku zaobserwowano nowe zjawisko a było nim zbliżenie między obu związkami na poziomie zakładowym. Jednym z powodów zbliżenia był spadek liczby członków w jednym i drugim związku, ale w dalszym ciągu istnieją liczne spory wynikające z przeszłości historycznej w jednej i drugiej organizacji⁴².

W latach 2000. oba związki nie prowadziły już tak szeroko zakrojonej działalności politycznej, lecz skupiały się w dużym stopniu nad realizacją swych zadań statutowych. Było to możliwe w wyniku powołania przez stronę rządową, zresztą na prośbę i związków zawodowych, forum instytucji uzgadniania interesów, czyli powołanie do życia Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych.

2.4. Grupy interesu na forum instytucji uzgadniania interesów

Współcześnie organizacyjnym trzonem dialogu społecznego w Polsce jest Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych nazywana w skrócie Komisją Trójstronną. Powołana została do życia w 1994 r. uchwałą rządu. Stanowiło to realizację postanowień „*Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania*”⁴³. Umocowanie prawne Trójstronnej Komisji nadała ustawa z dnia 6 VI 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, opublikowana w Dzienniku Ustaw Nr 100, poz. 1080 z dnia 18 IX 2001 r. z późn. zm., która określa skład, organizację, kompetencje i zadania Trójstronnej Komisji. Zgodnie z ustawą, Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego. Celem działalności Komisji jest dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego. Szczegółowe zasady i tryb pracy Komisji, Prezydium oraz stałych i doraźnych zespołów problemowych, a także uprawnienia i obowiązki członków Komisji i członków zespołów, związanych z udziałem w ich pracach, określa regulamin Komisji. Członkami Komisji Trójstronnej są: przedstawiciele rządu, imiennie wskazani przez premiera, przedstawiciele reprezentatywnych organizacji związkowych oraz przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców. W chwili obecnej ze strony związkowej członkami TK są: NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych. Ze strony pracodawców: Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, Konfederacja Pracodawców Polskich, Związek Rzemiosła Pol-

⁴² Tamże, s. 125.

⁴³ www.dialog.gov.pl/komisja_trojstronna/historia, z dnia 09.01.2011.

skiego oraz Business Centre Club. W chwili obecnej w składzie Trójstronnej Komisji działa obecnie 9 zespołów problemowych i zespół doradczy⁴⁴.

Od chwili powołania Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych wykonano w jej ramach ogrom pracy. W latach 1994-2001 odbyło się 76 posiedzeń plenarnych Komisji. Najważniejsze sprawy, w których Komisja Trójstronna uzgodniła stanowiska, dotyczyły:

- ustalenia maksymalnego rocznego wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w podmiotach gospodarczych oraz orientacyjnych wskaźników przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w III i IV kwartale 1994 r. i w kolejnych kwartałach lat 1995, 1996, 1997,
- dokonywania w ww. latach kwartalnych ocen, kształtowania się przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w podmiotach gospodarczych oraz oceny funkcjonowania ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w podmiotach gospodarczych,
- uzgodnienia wzrostu przeciętnych płac pracowników sfery budżetowej w 1995 r. oraz wysokości prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia i ich relacji międzydziałowych w tej sferze w latach 1996, 1997,
- stanowiska w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok 1996 i określenia przez partnerów społecznych preferencji podziału środków z rezerwy ogólnej RM, zaplanowanej w tym budżecie – stanowiska w sprawie programu reformy ubezpieczeń społecznych (grudzień 1995 r. i kwiecień 1997 r.),
- rekomendowania Prezesowi Rady Ministrów kandydatów na członków Komitetu Doradczego Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (maj 1998 r.).

Podczas posiedzeń Komisji odbyły się ponadto dyskusje m.in. nad regionalnym zróżnicowaniem cen nośników energii, reformą opieki zdrowotnej, problemami rynku pracy i działaniami zmierzającymi do zmniejszenia bezrobocia, problemami związanymi z finansowaniem likwidacji skutków powodzi z 1997 r.⁴⁵

W latach 2001-2003 odbyło się 21 posiedzeń plenarnych oraz 125 posiedzeń zespołów problemowych. Dyskutowano zarówno na tematy wynikające z ustawy o Komisji, jak i z pozostałych ustaw, dających dodatkowe kompetencje Komisji, tj.: projekty ustaw budżetowych i ośrodbudżetowych na 2002, 2003 i 2004 r. oraz wysokości rocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń u przedsiębiorców i średnioroczne-go wskaźnika wzrostu wy-

⁴⁴ www.dialog.gov.pl/komisja_trojstronna, z dnia 09.01.2011.

⁴⁵ www.dialog.gov.pl/komisja_trojstronna/historia, z dnia 09.01.2011.

grodeń w państwowej sferze budżetowej na 2003 r. i 2004 r., a także wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Również – najczęściej na wniosek partnerów społecznych – na posiedzeniach plenarnych omawiano najistotniejsze bieżące sprawy dotyczące m.in. programu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006, programu łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie, propozycję rozwiązań systemowych w ochronie zdrowia, problem finansowania PKP. Rząd przed stawiał m.in. program gospodarczy na lata 2002-2005 pn. „Strategia gospodarczego rozwoju Polski – Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca”, sytuację w przemyśle stoczniowym, „Program Naprawy Finansów RP”⁴⁶.

Obecnie przedmiotem prac Komisji Trójstronnej są: rządowy projekt ustawy budżetowej na rok następny; strony pracodawców i przedsiębiorców rok rocznie przedstawiają wspólną propozycję w sprawie wzrostu w roku następnym wynagrodzeń w gospodarce narodowej, w tym w sferze budżetowej oraz u przedsiębiorców oraz waloryzacja rent i emerytur⁴⁷.

Biorąc pod uwagę przekrój zadań Komisji Trójstronnej, na forum której jest prowadzony dialog społeczny można w sposób jednoznaczny stwierdzić, że na tej płaszczyźnie następuje ukierunkowywanie działalności państwa na rzecz realizacji interesu społecznego. Jest to platforma na której są prowadzone poszukiwania rozwiązań kompromisowych oraz na której ma miejsce ujawnienie istniejących rozbieżności między interesem grupowym i interesem publicznym, a także jest prowadzona kontrola najbardziej wpływowych grup interesu.

3. Zakończenie. Główne cechy polskich grup interesu

- Do głównych cech działających w Polsce grup interesu należy zaliczyć:
- 1) Charakter zorganizowania reprezentacji interesów grupowych. Przynależność do dwóch głównych reprezentacji interesów grupowych jest stosunkowo wysoka. Największe organizacje pracodawców i pracobiorców są podzielone według struktury terytorialno-branżowej. Natomiast, takie organizacje pracodawców, jak Business Centre Club i Polska Rada Biznesu są zarejestrowane jako stowarzyszenia.
 - 2) Trwałe włączenie wszystkich związków zawodowych i wybranych organizacji pracodawców w proces dialogu społecznego. Powołanie do życia Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych ma bardzo ważne znaczenie, ponieważ jest ona instytucjonalnym forum dialogu prowadzonym pomiędzy stroną rządową a grupami interesu, na któ-

⁴⁶ Sprawozdanie z funkcjonowania Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych 23 listopad 2001 r. – 31 grudzień 2002 r., MGPIPS, kwiecień 2003.

⁴⁷ www.dialog.gov.pl/komisja_trójstronna/kalendarium, z dnia 09.01.2011.

rym dochodzi zarówno do wymiany zdań w sprawach dotyczących pracodawców i pracowników oraz wpływa na to, że przede wszystkim związki zawodowe nie angażują się już tak mocno w działalność polityczną jak miało to miejsce w latach 90. ubiegłego wieku. Na tej płaszczyźnie grupy interesu mają wpływ na proces kształtowania prawa gospodarczego i socjalnego po przez możliwość ich opiniowania i wnoszenia własnych propozycji.

- 3) Uznanie działalności grup interesu za zgodną z zasadą pluralizmu. Z perspektywy 20. lat wyraźnie widać, że działalność istniejących w Polsce grup interesu polegająca na artykulacji swych interesów i potrzeb, jest jak najbardziej zgodna z zasadą pluralizmu, która jest jedną z najważniejszych zasad demokracji. Funkcjonujące w Polsce grupy interesu w sposób istotny uzupełniają proces podejmowania decyzji i tym samym zapewniają równowagę polskiemu systemowi politycznemu.
- 4) Działalność związków zawodowych i związków pracodawców jest istotnym wkładem w debatach publicznych i konsultacjach społecznych. Te największe grupy interesu są organizatorami licznych konferencji o różnym zasięgu terytorialnym.
- 5) Rozwój społeczeństwa obywatelskiego wpływa na zwiększenie liczby grup interesu. W ostatnich latach obok istniejących związków pracodawców i związków zawodowych co raz wyraźniej zaznacza się działalność różnego rodzaju organizacji takich jak stowarzyszenia i fundacje, które po przez swoją działalność w ostatnich latach również zaczynają wywierać wpływ na działalność tak organów władzy samorządowej jak i na działalność rządu.
- 6) Działalność grup interesu wpłynęła na konieczność przyjęcia ustawy o działalności lobbingowej. Prace nad Ustawą o działalności lobbingowej rozpoczęto w połowie lat 2000. w wyniku nacisku ze strony grup interesu takich jak związki pracodawców oraz organizacji zrzeszających przedsiębiorców. Przyjęcie tej ustawy w 2005 i wejście jej w życie w 2006 r. tej wpłynęło na pojawienie się w Polsce nowego zawodu – lobbyisty.

Bibliografia

- Biznesmeni wychodzą z cienia*, „Nowa Europa”, z dnia 1.06.1992 r.
Droga do niepodległości. Solidarność 1980-2005, książka pochodzi ze strony www.solidarnosc.pl.
Elita dla gospodarki, „Rzeczpospolita” z dnia 1.06.1992 r.
Gospodarka turystyczna a grupy interesu, red. Naukowa s. Wodejko, SGH w Warszawie, Warszawa 2006.
Grupy interesów a prywatyzacja elektroenergetyki, pod red. P. Ruszkowskiego, A. Wójtowicza, Scholar, Warszawa 2009.

- Grupy interesu. Teoria i działanie*, pod red. M. Machalskiego i L. Rubisza, Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Gumkowska M., Herbst J., Radecki P., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2009.
- Heywood A., *Politologia*, PWN, Warszawa 2006.
- Hryniewicz J. T., *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*, Scholar, Warszawa 2004.
- Jasiecki K., *Lobbying w USA, Europie Zachodniej i Polsce. Podobieństwa i różnice*, Studia Europejskie, nr 2 z 2002 r.
- Kultura polityczna polskiej demokracji*, pod red. Bąk M. i Kulawczuka P., Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 1998.
- Leksykon politologii*, praca zbiorowa pod red. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Alta 2, Wrocław 1999.
- Lisicka H., *Czy polskie organizacje ekologiczne pełnią rolę grup nacisku w systemie politycznym?*, [w:] pod red. Z. Machelskiego i M. Rubisza, Grupy interesu. Teoria i działanie, Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Lobbying*, pod red. K. Jasiecki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2008.
- Nowi rycerze okrągłego stołu*, „Życie gospodarcze”, z dnia 14.06.1992 r.
- Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, pod red. Długosz D., Wygnański J., Stowarzyszenia na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
- Partie polityczne a interesy grup społecznych*, OMNIBUS, Warszawa 1999.
- Robertson D., *Słownik Polityki*, Wydawnictwo SIC, Warszawa 2009.
- Rzeźnik B., *Działalność i funkcjonowanie Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych*, Biuro Polityki Społecznej NSZZ „Solidarność”, NSZZ „Solidarność”, 2008.
- Samorząd Gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, pod red. B. Klimczak, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001.
- Scruton R., *Słownik myśli politycznej*, Zysk i S-ka, Poznań 2002.
- Słownik polityki*, pod red. M. Bankowicza, Wiedza Powszechna, Warszawa 1999.
- Sprawozdanie z funkcjonowania Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych 23 listopad 2001 r. – 31 grudzień 2002 r.*, MGPIPS, kwiecień 2003.
- Sroka J., *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2004.
- System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. H. Lisickiej, Wrocław 2001.
- Szczepański M., *Od lokatora kamienicy do „człowieka z Seattle”. Społeczne postawy ruchów politycznych*, [w:] pod red. Z. Machelskiego i M. Rubisza, Grupy interesu. Teoria i działanie, Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Uchwała programowa XXV Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność” z 2010 r.
- Wprowadzenie do nauk politycznych*, praca zbiorowa Michael G. Roskin i in., Zysk i Sp-ka, Poznań 2001.
- Zybertowicz A., *Antyrozwojowe grupy interesu. Zarys analizy*, tekst referatu wygłoszonego podczas XII Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego w Poznaniu, 2004.

Dokumenty prawne

- Ustawa Prawo o stowarzyszeniach, 2007, Dz.U. Nr 122, poz. 766.
Ustawa o fundacjach, Dz.U. 1984 Nr 21, poz. 87.
Ustawa o związkach zawodowych, Dz.U. 2001 Nr 79, poz. 854.
Ustawa o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, 2001, Dz.U. 2001 Nr 100, poz. 1080.
Ustawa o związkach zawodowych, Dz.U. 2001 Nr 79, poz. 854.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku.
Ustawa o organizacjach pracodawców z 23 maja 1991 r., Dz.U. 1991 Nr 55, poz. 235.
Ustawa o izbach gospodarczych z 30 maja 1989 r., Dz.U. 1989 Nr 35, poz. 195.
Ustawa o działalności lobbingowej 2005, Dz.U. 2005 Nr 169, poz. 1414.

Strony internetowe

- www.solidarnosc.org.pl
<http://opzz.org.pl>
www.dialog.gov.pl
www.pkpplewiatan.pl
www.kig.pl
www.bcc.org.pl
opzz.org.pl
www.prb.pl
www.pracodawcyrp.pl
<http://cml.kpp.org.pl>

SUMMARY

Interest groups and their characteristics based on the Polish example

In Poland after 1989 in terms of the emerging democracy, interest groups were sacrificed in the political and social sciences more attention. In Poland, during the whole period of transition, and thereafter, interest groups, as in many other countries have become the near political parties an important part of the Polish political system. Over the past 20 years in Poland have developed organized interest groups whose functioning is based on the applicable law. Article is an attempt to portray constitutional and legal bases operation of interest groups, their types, ways to influence the political system and the year the main features of Polish interest groups.



Emilia Kijanka, Katarzyna Lipska
Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego
w Kielcach

„Polska Rzeczpospolita europejska”

*„Polska zawsze stanowiła ważną część Europy i dziś nie może wyłączać się z tej wspólnoty,
z tej wspólnoty, która wprawdzie na różnych płaszczyznach przeżywa kryzys,
ale stanowi jedną rodzinę narodów (...).
Europa potrzebuje Polski. (...) Polska potrzebuje Europy”.*
Jan Paweł II

Wstęp

„Polska Rzeczpospolita europejska” to artykuł poświęcony trzem zasadniczym percepcjom państwowości polskiej. Tytuł ujęty w formie równoważnika zdania wskazuje na komplementarny charakter prezentowanych aspektów, jednocześnie tworząc holistyczne postrzeżenie Polski. Pierwszy sposób to pierwotna percepcja Polski, jako jednostki politycznej, niepodległej, leżącej w wyznaczonych granicach, posiadającej suwerenną władzę, działającą w oparciu o demokratycznie przyjętą konstytucję, zamieszkałej w większości przez ludność o narodowości polskiej, mówiącej polskim językiem, mającej swoją obyczajowość, tradycję, kulturę i historię. Drugi sposób widzenia to pryzmat ustroju politycznego. Rzeczpospolita, jako forma rządzenia, w której władza jest sprawowana przez organy przedstawicielskie, wyłonione w drodze powszechnych wyborów, na określony czas, w której obywatele decydują o kształcie demokracji. Ostatni sposób postrzeżenia to patrzenie na Polskę przez pryzmat jej położenia geograficznego i ekonomiczno-politycznych powiązań. Europejską percepcję zawdzięczamy nie tylko lokalizacji Polski na kontynencie europejskim i aktywnym członkostwie w strukturach unijnych, ale także ze względu na wspólnotę wartości i zasad, jakimi kieruje się Polska podczas realizowania celów politycznych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych, które są spójne z normami leżącymi u podstaw cywilizacji europejskiej.

1. Polska po polsku

Literatura okresu romantyzmu czerpiąca z historiozofii dostarczyła różnych koncepcji Polski. Była ona walczącym przeciwko uciskowi, a za ustro-

jem republikańskim „Winkelriedem narodów”¹, była symbolem męczeństwa wypełniającym szczególną misję „Chrystusem narodów”², była także pawiem narodów i papugą. Dla niektórych „Polska – ojczyzna wolności, Polska – macecznik tolerancji, Polska – wielki ogród bujnego indywidualizmu. (...) Polska – wielki biały anioł pośrodku Europy”³, dla innych „wznoszący się orzeł Europy”⁴. Stereotypy społeczne i mity często decydowały i wciąż mają wpływ, na kierunek ewolucji społeczeństwa. Mimo dużych obaw Polaków przed: wykupywaniem ich ziem przez niemieckich właścicieli po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, zwiększeniem udziału zagranicznych inwestycji w polskim rynku oraz wpływem kosmopolitycznej kultury masowej na polskie dziedzictwo, nie spełniły się przewidywania i wciąż niezmiennie pozostaje poczucie tożsamości i świadomości narodowej Polaków. Zmienia się natomiast rola Polski, która spełnia zadanie bycia orędownikiem interesów Ukrainy i Białorusi w Unii Europejskiej, stając się tym samym pomostem między Wschodem i Zachodem Europy.

Poczucie tożsamości narodowej, jakie wykazują Polacy, „reprezentuje wyjątkowo silny, historycznie ukształtowany typ więzi społecznej, jest silniejsza, aniżeli inne tożsamości: europejskie, unijne czy zawodowe. W państwach narodowych dominuje schemat ‘utożsamiania kultury z narodem, a narodu z państwem’⁵”, jak to ma miejsce w Polsce. Tożsamość okazała się silniejsza niż potencjalne zmiany wprowadzone w społeczeństwie w wyniku procesu integracji, który w swoich założeniach i tak kieruje się zasadą „zjednoczenia w różnorodności”. Polskie dziedzictwo narodowe dowiodło, że stanowi unikalną wartość, z którą identyfikują się Polacy, a które jedynie może zostać uzupełnione o nowy europejski aspekt. Ważna jednak pozostaje niezmienna kwestia integralności i nienaruszalności granic Polski. Choć spotyka się różne stopnie suwerenności, wynikające z uwarunkowań tj. siła państwa, organizacje międzynarodowe, korporacje transnarodowe, sojusze itp., współzależności pomiędzy państwami nie skutkują zanikiem suwerenności, ale mogą prowadzić do bardziej wielowymiarowego wykorzystania funkcji państwowych⁶. Polska w realizowaniu swojej polityki nie kieruje się poleceniami i nakazami ze strony innych państw, choć internacjonalizacja życia międzynarodowego wpłynęła na zorganizowanie społeczeństwa

¹ J. Słowacki, *Kordian*.

² A. Mickiewicz, *Dziady cz. III*.

³ T. Konwicki, *Kompleks polskości*.

⁴ G. Kołodko.

⁵ K. Kosęła, *Europejska tożsamość Polaków w teorii badaniach*, [w:] K. Kosęła (red.) *Tożsamość Polaków a Unia Europejska*, Instytut Badań nad Podstawami Demokracji, Warszawa 2002, s. 82.

⁶ K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 122-123.

w poszczególnych państwach członkowskich, np. dostosowując swoje działania do zasad *acquis communautaire* i ustaleń międzynarodowych.

Tworzone koncepcje, powstające w wyniku oceny sytuacji w danym momencie dziejowym, nie zawsze są spójne z, wydaje się niezmiennymi, oczekiwaniami społecznymi przede wszystkim: zapewnieniem bezpieczeństwa i dobrobytu obywateli. Tuż przed kolejnymi demokratycznymi wyborami parlamentarnymi w wolnej Polsce (2011 r.) oczekiwania obywateli względem wybranej władzy są wysokie. Polska stoi w obliczu ważnych wyzwań, związanych z określeniem kierunku jej rozwoju, zarówno w sferze społecznej, politycznej, jak i gospodarczej, i może dlatego trzy czwarte badanych (75%) deklaruje, że odczuwa potrzebę rządów silnej ręki – przywódcy, który nie ograniczy się do pilnowania spraw państwa, ale zbuduje nowy ład⁷. Konieczności upatrują obywatele w zwiększonej aktywności w zakresie tworzenia infrastruktury komunikacyjnej, która będzie dostosowana do wymogów współczesności, w sferze budowlano-rozwojowej, w zakresie efektywniejszej działalności administracji publicznej, a także budowania zaufania społecznego do władzy i instytucji publicznych⁸. Klimat wzajemnego zaufania pomiędzy obywatelami a elitą rządzącą jest istotny dla właściwego rozwoju społeczeństwa polskiego, i stanowi fundament efektywnego sprawowania władzy w Polsce. Elicie politycznej, co potwierdzają liczne sondaże, zarzuca się arogancję, niekompetencję, zachłanność, niesprawność administracji, zaniedbanie w zakresie systemu edukacji i badań naukowych.

Nowe wyzwania dotyczą rozwoju nowoczesnego, innowacyjnego społeczeństwa opartego na wiedzy i zapewnienie nakładów na edukację, rozwój badań naukowych oraz ustabilizowanie warunków na rynku pracy (program „Partnerstwo dla Wiedzy”) są istotnymi kwestiami stojącymi przed Polską i wymagają podjęcia działań ze strony polityków i rządzących. Wśród zaleceń Rady Unii Europejskiej⁹ dla Polski wymieniany jest wzrost nakładów publicznych i prywatnych na działalność badawczą i rozwojową. Podkreślane jest również znaczenie Programu Uczenie się przez całe życie (*Lifelong Learning Programme*), jako strategii kształcenia, szkoleń i praktyk zawodowych dla pracowników, także tych o niskich kwalifikacjach i w starszym wieku. Raport dotyczące zatrudnienia wskazują na brak zależności pomiędzy wzrostem liczby osób z wyższym wykształceniem, a diametralnym polepszeniem ich szans na zatrudnienie. Przyczyn takiego stanu upatruje się w ograniczeniu zatrudnienia ze względu na niedopasowanie umiejętności

⁷ www.polskatimes.pl.

⁸ K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, op. cit., s. 201.

⁹ Zalecenia Rady UE z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2014 (2011/C 217/02) – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr_2011_pl_pl.pdf.

absolwentów szkół wyższych, do potrzeb związanych z miejscami pracy oferowanymi na rynku. Ponadto wskazuje się, iż system szkolnictwa wyższego nie jest odpowiednio powiązany z otoczeniem biznesowym i rynkiem pracy – czytamy w Zaleceniach Rady Unii Europejskiej. Brak inwestycji w działalność R&D będzie główną przeszkodą dla wzrostu gospodarczego Polski, a „słabo rozwinięta infrastruktura sieciowa stanowi przeszkodę dla przedsiębiorczości i inwestycji zagranicznych, a także słaby rozwój infrastruktury transportowej potęguje dysproporcje regionalne. Infrastruktura energetyczna szybko starzeje się i osiągnęła granice mocy produkcyjnej” – prognozuje Rada Unii Europejskiej. Ten sam kierunek wskazany jest w Strategii rozwoju edukacji na lata 2007-2013, gdzie podkreśla się znaczenie podnoszenia poziomu wykształcenia społeczeństwa, wyższej jakości kształcenia oraz upowszechnienie kształcenia ustawicznego¹⁰.

Niezbędnym zatem warunkiem wzrostu siły państwa polskiego, osiągniętej dzięki modernizowaniu kraju oraz kształtowaniu gospodarki i społeczeństwa wiedzy w Polsce jest aktywna oraz kreatywna rola państwa. Jest ona niezwykle istotna w okresach przełomowych, okresach licznych wyzwań, zarówno pochodzenia zewnętrznego, jak i wewnętrznego, tj. wprowadzenie kraju w cywilizację wiedzy. Państwo polskie jest jednak wciąż słabe, a co więcej również społeczeństwo polskie wymaga wzmocnienia¹¹.

2. Rzeczpospolita Polska – polska republika

„Występowanie przemian politycznych i gospodarczych w Polsce sprawiło, że w świadomości Polaków modelowa demokracja to nie tylko ustroj polityczny oparty na demokratycznych procedurach sprawowania władzy, w którym realizowane są wartości demokratyczne (wolność, równość, praworządność), ale także efektywnie działający system gospodarczy, prowadzący do społecznego dobrobytu¹².” Dlatego kwestie ekonomiczne w Polsce tak silnie oddziałują na legitymizację władzy. „Polacy, choć mają wieloletnie tradycje aktywności i oporu obywatelskiego, po zmianie ustroju wykazują niewielką chęć do uczestniczenia w życiu publicznym. (...) istotną tego przyczyną jest bardzo niskie wzajemne zaufanie Polaków do siebie oraz do instytucji publicznych. Skutkuje to niechęcią do uczestniczenia w organizacjach pozarządowych oraz do włączania się w różne inicja-

¹⁰ *Strategia rozwoju edukacji na lata 2007-2013*, MENiS, Warszawa 2005, s. 26-31.

¹¹ *Innowacyjna Polska w Europie 2020. Szanse i zagrożenia trwałego rozwoju*, pod red. U. Płowiec, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010, s. 264.

¹² B. Rogulska, *Opinia publiczna a demokracja*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005-2007*, pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, J. Kucharczyka, J. Zbieranka, Wyd. Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 284.

tywy. W konsekwencji polskie społeczeństwo obywatelskie rozwija się wolno¹³.”

Współczesnej Polsce potrzeba większej i skuteczniejszej aktywizacji obywatelskiej, potrzeba partnerskiego dialogu między rządzącymi a rządzo-
nymi. Zbyt mały udział obywateli w angażowanie się w życie polityczne i społeczne kraju, powoduje, iż udział obywateli w rządzeniu sprowadza się do uczestnictwa w wyborach, a przecież stan społeczeństwa obywatelskiego wyraża się przede wszystkim tym, że ludzie wstępują do organizacji, stowarzyszeń, komitetów czy innych związków społecznych. Społeczeństwa obywatelskiego nie da się zbudować odgórnie, jedynie oddolne inicjatywy stanowią jego stabilne fundamenty. To świadomość obywateli o ich roli, jaką odgrywają w państwie, to zaangażowanie na rzecz społeczności lokalnych i „społeczna wrażliwość” świadczą o zmianie pasywnej postawy obywatelskiej.

Kiedy zadowolenie z funkcjonowania demokracji utożsamia się z oceną wystawianą politykom sprawującym władzę, wówczas nie dziwi stanowisko opinii publicznej, która jest niezadowolona z funkcjonowania systemu demokratycznego. Brak wśród obywateli poczucia wpływu na politykę, swista niechęć do polityki w ogóle powoduje, że zmiany są trudne do przeprowadzenia, przy tak niskiej partycypacji. Wydaje się, że krytyczny stosunek Polaków do parlamentu najpełniej oddaje ich negatywne nastawienie do klasy politycznej w ogóle. Sejm jest areną, na której ujawniają się niekorzystne – w opinii społecznej – zjawiska związane z funkcjonowaniem całej klasy politycznej: konflikty, kłótnie, przedkładanie interesów partyjnych nad sprawy państwa¹⁴.”

Polskie dążenia do urzeczywistnienia idei społeczeństwa obywatelskiego, wymagają wsparcia aktywności w przestrzeni, pomiędzy rodziną, państwem a rynkiem, w której działają oddolne organizacje pozarządowe i spółdzielnie. Badania prowadzone przez ośrodki opinii publicznej wskazują, iż istnieje coraz silniejsza potrzeba umacniania aktywności i solidarności międzyludzkiej. Wg CBOS-u¹⁵ systematycznie umacnia się wiara Polaków w skuteczność wspólnego działania na rzecz społeczności lokalnej, 66% deklaruje, że działając wspólnie z innymi są w stanie rozwiązać niektóre problemy swojego środowiska, osiedla, wsi, miasta lub pomóc osobom potrzebującym. Aktywność w organizacjach obywatelskich i/lub pracę na rzecz własnej społeczności lokalnej i osób potrzebujących deklaruje ponad 36%. Obywatelska aktywność wiąże się z ideą organizacji pozarządowych, które

¹³ Tamże, s. 287.

¹⁴ Tamże, s. 278.

¹⁵ *Gotowość Polaków do współpracy*, komunikat CBOS, marzec 2010:
www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_032_10.PDF.

często niedofinansowane, nie wykorzystują możliwości pozyskiwania od biznesu wsparcia.

Z Raportu Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego w Polsce (2007) wynikało, że przyczyn pasywnej obywatelskiej postawy jest kilka Polacy: nie chcą, nie mają czasu lub nie umieją aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym. Ponadto obywatele mają przeświadczenie o pozornym charakterze zachęt ze strony państwa do rzeczywistego włączania ich w podejmowanie decyzji (np. poprzez stworzenie aktywnych instytucji dialogu społecznego, stworzenie realnego dostępu do informacji publicznej, dokończenie decentralizacji). Takie sytuacje wpływają w sposób negatywny na poziom identyfikacji obywatela z państwem, gdyż nietworzone są realne procedury sprzyjające włączaniu ich w proces decyzyjny. Ważnym elementem społeczeństwa obywatelskiego pozostaje instytucja dialogu społecznego. Kiedy dialog taki prowadzony jest przez państwo jedynie z wybranymi i wąskimi grupami, nie ma on trwałego charakteru, gdyż wówczas taki wpływ jest niewielki¹⁶.

„Postawy obywatela *in actu*, słaba aktywność obywateli w sferze politycznej, społecznej, obywatelskiej, przejawia się w niskiej partycypacji obywateli w wyborach do władz centralnych i samorządowych. W tej sytuacji kształtowanie partycypacyjnej kultura politycznej i charakter instytucji obywatelskich w Polsce, ich perspektywy i uwarunkowania rozwoju, szanse i bariery zmian, stają się kwestią fundamentalną znaczenia dla przyszłości społeczeństwa polskiego¹⁷.”

3. Polska europejska

„Korzenie wspólnoty są silne i tkwią głęboko w europejskiej glebie. (...) nikt nie może dziś przewidzieć, jaką postać przybierze Europa, w której będziemy żyli jutro”.

Jean Monnet¹⁸

Pisząc europejski, europejska – myślimy związany z Europą, ale nie tylko w kontekście geograficznego położenia, lecz w szerszym ujęciu. Dziś Europa to idee, wartości, zasady, które są z nią identyfikowane, takie jak wolność, demokracja, pluralizm, rządy prawa, rozdział władzy od kościoła; to także pewna koncepcja polityczna i kulturowa, dorobek, dziedzictwo i historia kształtowane od wieków. Polska jest obecna w przestrzeni europejskiej, należy do łacińskiej gałęzi europejskiej cywilizacji i dlatego to także

¹⁶ <http://wiadomosci.ngo.pl>.

¹⁷ *Europa obywateli. Polskie społeczeństwo in actu*, pod red. A. Wiktorska-Święcicka, W. Bokajło, Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocław 2007, s. 11.

¹⁸ *Historia Europy*, pod red. A. Mączaka, Wyd. Ossolineum, Wrocław 2006, s. 792.

w polskim interesie jest tworzenie nowej Europy zjednoczonej, na gruncie wspólnoty fundamentalnych wartości, celów i ambicji.

J. J. Rousseau uważał, że „wszystkie mocarstwa europejskie tworzą pewien system” nie tyle za sprawą wiążących je traktatów, ale dzięki wspólnocie interesów, zasad, obyczajów¹⁹.” Podobieństwa te, to wynik uwarunkowań zarówno historycznych, jak i geograficznych, bowiem wszystkie kraje europejskie są spadkobiercami cywilizacji ukształtowanej w starożytnej Grecji, a później Rzymie. Jednak „wydarzeniem, które przesądziło ostatecznie o kulturowym kształcie kontynentu, w którym ścierały się i przenikały wpływy różnych kultur, a zwłaszcza cywilizacji rzymskiej i greckiej, niezaprzeczalnie – zdaniem Jana Pawła II – była chrystianizacja ludów zamieszkujących tę część świata²⁰.” Jan Paweł II dodatkowo podkreśla, że „ewangelizacja stworzyła Europę, dała początek cywilizacji narodów i ich kulturze szerzenia wiary na kontynencie, sprzyjała tworzeniu się poszczególnych narodów europejskich, zasiewając w nich ziarno kultury o różnorodnych rysach, ale powiązanych wspólnym dziedzictwem wartości. W ten sposób rozwijał się pluralizm kultur narodowych na fundamencie wartości uznawanych na całym kontynencie²¹.”

Najbardziej charakterystyczną cechą Europy, z geograficznego punktu widzenia jest przede wszystkim wielość nacji zamieszkujących ten stosunkowo niewielki kontynent. Źródeł tożsamości europejskiej należy upatrywać w pierwszej kolejności w historycznych i geograficznych uwarunkowaniach, ale nie jest to jedyne źródło. Współcześnie stanowi je również wspólnota wartości²². Można rzec, że wartości, jakimi kieruje się Europa to wartości uniwersalne, ogólnoludzkie, ale też te szeroko rozpropagowane. Altermatt jednak pisze, że „Europejska integracja nigdy nie zrodzi czegoś takiego jak naród europejski. Na niewielkim kontynencie europejskim zagrożeniem nie są narody same w sobie, lecz ich nacjonalizm, jako kompensacyjna ideologia. Dlatego musi nastąpić denacjonalizacja Europy. Różnorodność kulturowa i historyczna naszego kontynentu sprawia, że Unia Europejska nie może się opierać na etnicznej wspólnocie pochodzenia, ani tym bardziej na wspólnych mitach i wspólnej pamięci, lecz na politycznej kulturze demokracji, praw człowieka i praworządności²³.” „Im bardziej Unia Europejska chce ujednoczyć swe normy, tym bardziej kultury narodowe i regionalne się temu

¹⁹ T. Todorov, *Nowy nieład światowy. Refleksje Europejczyka*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2004, s. 109.

²⁰ S. Sowiński, R. Zenderowski, *Europa drogą Kościoła. O Europie i europejskości*, Wyd. Ossolineum, Wrocław 2003, s. 7.

²¹ Jan Paweł II *Pamięć i tożsamość*, Wyd. Znak, Kraków 2005, s. 96.

²² T. Todorov, *Nowy nieład światowy, op. cit.*, s. 110.

²³ E. Lewandowski, *Pejzaż etniczny Europy*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA S.A. Warszawa 2004, s. 96.

sprzeciwiają, tym radykalniej upominają się o prawo do swej tożsamości²⁴.” Wśród państw broniących swej tożsamości jest również Polska. Polacy nie chcą zrezygnować z własnego języka czy obyczajów. Będąc państwem narodowym chce zachować immunitet suwerenności. Tym samym wpływa to na umacnianie lokalnych patriotyzmów, przywiązania do ojczyzn, regionalnych i narodowych, czemu nie jest w stanie nawet zapobiec globalizacja²⁵. Czy jednak „możliwe jest, by patriotyzm, tak jak rozumiemy go dziś, został zastąpiony przez patriotyzm europejski, odnoszący się do umiłowania Europy jako wspólnej ojczyzny wielu narodów?”²⁶.”

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej nie zmieniło postrzegania Polski jako ojczyzny wszystkich Polaków, zaś Polacy wcale bardziej nie czują się Europejczykami niż Polakami. Członkostwo bezsprzecznie wpłynęło na inną sferę życia obywateli niż wymiar kulturowo-obyczajowy. Przynależność do UE zmieniała życie polityczne i gospodarcze kraju.

Polska cedując część swoich kompetencji na szczebel wspólnotowy, zyskała możliwość korzystania z zasady subsydialności i procedury jednomyślności w kwestiach najwyższej wagi dla Wspólnoty. J. Saryusz-Wolski oszacował, że „80 procent polskiej polityki zagranicznej przechodzi przez Brukselę. Kształt 60 procent naszej legislacji jest rozstrzygnięty nie na Wiejskiej, tylko w Brukseli. Jedna piąta budżetu jest uchwalona nie na Wiejskiej, lecz w Brukseli²⁷.” Polska pragnie stworzyć nowoczesną i konkurencyjną gospodarkę, dlatego coraz więcej uwagi poświęcane jest zagadnieniom przedsiębiorczości i innowacyjności. Temu celowi służą fundusze europejskie np. w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka i regionalnym programom operacyjnym. „O ile fundusze europejskie zgodnie uznawane są za olbrzymie wsparcie dla polskiej gospodarki oraz za szansę nadrobienia luki cywilizacyjnej w stosunku do krajów EU-15, o tyle system ich dystrybucji budzi wiele kontrowersji i wywołuje sprzeczne oceny, głównie ze względu na procedury przyznawania środków beneficjentom²⁸.”

Ważnym wydarzeniem dla Polski jest przejście prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Prezydencja w Radzie rotacyjnie sprawowana, już od czasu Traktatów Rzymskich, stanowi instrument realizacji przedsięwzięć politycznych o charakterze strategicznym, pozwalając poszczególnym pań-

²⁴ E. Lewandowski, *Pejzaż etniczny Europy*, op. cit., s. 103.

²⁵ Tamże, s. 9.

²⁶ K. Szczerski, *Integracja Europejska*. Cywilizacja i polityka, Wyd. UJ, Kraków 2003, s. 67-68.

²⁷ J. Saryusz-Wolski, *Musimy wejść do pierwszej ligi UE*, *Europa-tygodnik Idei*, 2008, nr 18, s. 2.

²⁸ J. Strzelec, *Instytucjonalne uwarunkowania współpracy między nauką, biznesem i samorządem terytorialnym w województwie świętokrzyskim*, [w:] *Możliwości współpracy między nauką, biznesem i samorządem*, pod red. E. Grzegorzewska-Ramocka, Wyd. WSEiP, Kielce, s. 25.

stwom członkowskim na przejmowanie przewodnictwa wewnątrz struktur UE. W toku zmian, jakim ulegała integracja europejska, prezydencja stała się wielopłaszczyznowym „działaniem” służącym wytyczeniu kierunków polityki UE i podejmowaniu aktywności oraz reprezentowaniu Unii „w sprawach objętych wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa”²⁹. Ze względu na ten fakt, prezydencja posiada tytuł do reprezentowania oraz wyrażanie stanowiska Unii Europejskiej na forum organizacji i podczas konferencji międzynarodowych. Rada Europejska nadaje ponadto Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa jej ogólne kierunki polityczne, dlatego tak istotne jest przejmowanie przewodnictwa na pół roku. Przyjmowane przez poszczególnych członków priorytety, to swoiste wyzwania stojące przed państwami członkowskimi Unii – w kontekście innych znaczenia i roli pośród nowoczesnych gospodarek świata.

Pozycja polityczna Polski oraz jej rola wyraża się w liczbie i znaczeniu stanowisk zajmowanych przez polskich przedstawicieli w organizacjach ponadnarodowych i wypełnianych przez nich funkcji. Istotną kwestią są również relacje pomiędzy Polską a innymi państwami, czyli stosunki bilateralne oraz umiejętności budowania koalicji państw niebędących członkami EU w celu forsowania przedsięwzięć korzystnych z punktu widzenia UE. Konsekwencją budowania bloków poparcia dla podejmowanych przedsięwzięć jest wykluczenie bądź nawet zantagonizowanie państw członkowskich. Występujące w ten sposób konflikty interesów są zatem stałym elementem gry politycznej. O konflikcie interesów mówimy, gdy istnieje obawa, że troska o partykularny interes przeważa nad troską o wspólny interes Unii. Dlatego też, prezydencja jest wykorzystywana do forsowania korzystnych rozwiązań tylko dla określonego państwa bądź grupy państw, dlatego Polska przejmując przewodnictwo w Radzie zdefiniowała przedmiotowo kierunki rozwoju, wyznaczając tym samym polskie priorytety prezydencji i określając trzy obszary:

- 1) Integracja europejska jako źródło wzrostu.
- 2) Bezpieczna Europa.
- 3) Europa korzystająca na otwartości.

Podkreślane przez naukowców i praktyków wyzwania stojące przed polityką wspólnotową: tj.: znoszenie różnic ekonomicznych, prawnych i mentalnych pomiędzy Unią a krajami, wspieranie procesu przemian w kierunku struktur wolnorynkowych, praworządności i demokracji, a także zbliżenie państw Europy Wschodniej do struktur europejskich i euroatlantyckich, stoją się istotnymi kwestiami dla procesu integracji. Bycie częścią zjednoczonej

²⁹ Artykuł 18, Traktatu o Unii Europejskiej, tekst skonsolidowany (uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei, Dz. Urz. UE C 325 z 24 grudnia 2002 r.).

Europy nakłada na państwa będące jej częścią odpowiedzialność i solidarność za całą wspólnotę. Dla Polski niekorzystne jest dopuszczenie do powstawania Europy „wielu prędkości”, z funkcjonującymi w niej różnymi „punktami ciężkości”. Polska budując strategię powinna skierować swoje dążenia na zmniejszanie deficytu w polityce edukacyjnej i badawczej oraz postawić na innowacyjną gospodarkę, mogącej konkurować z gospodarkami państw europejskich.

Znaczenie wiedzy naukowej, wysoki poziom kwalifikacji, sprawność zarządzania dają wymierne efekty i stanowią współcześnie o pozycji nowoczesnego państwa europejskiego. „W rywalizacji ogólnoeuropejskiej nasze atuty to rozwijająca się gospodarka i kultura, silna tożsamość narodowa i rozwinięte poczucie patriotyzm³⁰.”

Unia Europejska stała się dla Polaków ideałem przestrzeni dla rozwoju wolności, pokoju, dobrobytu jej obywateli. Współcześnie państwa Unii Europejskiej znalazły się w fazie, określanej przez R. Coopera, ponowoczesnością, gdyż porządek siły jest wypierany przez porządek prawa, który jest przejrzysty i współzależny, co powoduje ufność i poczucie bezpieczeństwa u obywateli.

Zakończenie

Postrzeganie Polski przez pryzmat geopolityczny i ustrojowy pozwala na zbudowanie wizerunku Polski na arenie europejskiej. Będąc suwerenną jednostką polityczną, o republikańskiej formie rządów, położoną na kontynencie europejskim prowadzi politykę służącą długookresowemu rozwojowi kraju, by móc konkurować z innymi państwami europejskimi. Rozwój tych trzech aspektów: w zakresie podejmowania ważkich, kluczowych decyzji dotyczących rozwoju Polski, uczestnictwa obywateli w efektywnym sprawowaniu władzy oraz aktywnemu kształtowaniu polityki europejskiej powinien być zrównoważony i komplementarny. Współcześnie nie można mówić o Europie bez Polski, gdyż stanowi ona integralną część wspólnoty europejskiej, nie tylko dzięki powiązaniom ekonomiczno-politycznym zyskanym dzięki członkostwu w Unii Europejskiej, ale przede wszystkim dzięki dorobkowi cywilizacyjnemu, który świadczy o tym, iż Polska stanowi ważne ogniwo wśród państw europejskich.

Bibliografia

Europa obywateli. Polskie społeczeństwo in actu, pod red. A. Wiktorska-Święcicka, W. Bokajło, Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocław 2007.

³⁰ K. Łastawski, *Polska racja stanu*, *op. cit.*, s. 192.

- Historia Europy*, pod red. A. Mączaka, Wyd. Ossolineum, Wrocław 2006.
- Innowacyjna Polska w Europie 2020. Szanse i zagrożenia trwałego rozwoju*, pod red. U. Płowiec, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.
- Jan Paweł II *Pamięć i tożsamość*, Wyd. Znak, Kraków 2005.
- T. Konwicki, *Kompleks polskości*.
- K. Kosęła, *Europejska tożsamość Polaków w teorii badaniach*, [w:] K. Kosęła (red.) *Tożsamość Polaków a Unia Europejska*, Instytut Badań nad Podstawami Demokracji, Warszawa 2002.
- E. Lewandowski, *Pejzaż etniczny Europy*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA S.A. Warszawa 2004.
- K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
- A. Mickiewicz, *Dziady cz. III*
- B. Rogulska, *Opinia publiczna a demokracja*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005-2007*, pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, J. Kucharczyka, J. Zbieranka, Wyd. Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- J. Saryusz-Wolski, *Musimy wejść do pierwszej ligi UE*, *Europa-tygodnik Idei*, 2008, nr 18.
- J. Słowacki, *Kordian*.
- S. Sowiński, R. Zenderowski, *Europa drogą Kościoła. O Europie i europejskości*, Wyd. Ossolineum, Wrocław 2003.
- J. Strzelec, *Instytucjonalne uwarunkowania współprac między nauką, biznesem i samorządem terytorialnym w województwie świętokrzyskim*, [w:] *Możliwości współpracy między nauką, biznesem i samorządem*, pod red. E. Grzegorzewska-Ramocka, Wyd. WSEiP, Kielce.
- K. Szczerski, *Integracja Europejska*. Cywilizacja i polityka, Wyd. UJ, Kraków 2003.
- T. Todorov, *Nowy nieład światowy. Refleksje Europejczyka*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2004.

Strony internetowe

- http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr_2011_pl_pl.pdf
Gotowość Polaków do współpracy, komunikat CBOS, marzec 2010:
www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_032_10.PDF
<http://wiadomosci.ngo.pl>
www.polskatimes.pl

Akty prawne

- Artykuł 18, Traktatu o Unii Europejskiej, tekst skonsolidowany (uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei, Dz. Urz. UE C 325 z 24 grudnia 2002 r.).
- Strategia rozwoju edukacji na lata 2007-2013*, MENiS, Warszawa 2005.
- Zalecenia Rady UE z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2014 (2011/C 217/02) – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej.

SUMMARY

“The European Republic of Poland”

The aim of the article was to present three complementary ways of looking at Poland on the European arena. The first way of perception is to present the Poland as a political state equipped with a sovereignty, the second prism is to show Poland as a form of governance based on representative democracy and of the emerging civil society, and finally the last aspects of Poland perception is to present Poland as part of the European civilization and community of economic, political and social interests.

Część III

**MIĘDZYNARODOWE ASPEKTY
PROCESÓW DEMOKRATYZACYJNYCH**

János Kornai

Uniwersytet Harvarda, Collegium Budapest

Centralization and the Capitalist Market Economy¹

Not long ago, I was shown at a provincial university the quotas for admission that the faculty of economics had received from the ministry for this academic year, derived from the national admittance threshold points: “Students on basic training 750, students on the masters’ course 120,” and so on. I could hardly believe my eyes. Exactly 120 on the masters’ course? Not 119 or 121? I got in touch with people at other universities, who confirmed that they too had received similar detailed numerical quotas from the higher authorities. None of the university people could tell me quite how the figures had been calculated, but they suspect that someone above had produced aggregate national quotas for the each major field that were broken down to institution level.

Memories flashed before me of 55 years ago. Back in 1956 I was working on my dissertation, having regular discussions with enterprise managers in light industry. They spoke scornfully of the meticulous plan directives they got from the ministry, laying down for the following year, fabric by fabric and width by width, how many square metres of woollen or cotton material they had to weave. How, they exclaimed, did “the powers that be” come by those exact figures, what with all the uncertainties of production and sales? Based on my researches I finished my dissertation, which after some upsets appeared in 1957 as *Overcentralization in Economic Administration*.

Over half a century has passed since then. Not for decades did it occur to me even in my dreams that the subject of my first book, overcentralization, would ever become opportune again. Yet it has. The subject of this article is the centralizing tendency strongly apparent over the last twenty months.

My article “Taking Stock”, published in *Népszabadság* on 6 January 2011, reflected on on the events of the Orbán government’s first eight months and the public debates over them. It tried to explain how a radical change had occurred in the political structure: Hungary was no democracy any more, but an autocracy. In close relation to this, the article viewed the damage done to legal security and human rights, and the detrimental features

¹ English translation of the article “Központosítás és kapitalista piacgazdaság” published in the 2012, January 28 issue of *Népszabadság*.

of the economic policy that was being pursued. Another twelve months have gone by, in which the critics of the Fidesz regime have produced numerous in-depth analyses and vehement political statements. Broad agreement on the situation has emerged amongst thinkers committed to democracy, human rights and the rule of law.

This piece does not call for any changes of emphasis. I am still convinced that the main trouble lies in the replacement of democracy by autocracy. What I set out to do here is to augment the conclusions made already, by reviewing the events of the last twenty months from a *different angle*: that of the centralizing tendency.

Examples

I will begin with examples rather than definitions, not grouped in order of importance, but presented sector by sector of society and the economy. The examples will make plain what is meant here by a “centralizing tendency”.

Ministries

The government replaced in 2010 had twelve ministries. The number under the new government is reduced to eight.

National Bank of Hungary

The new act on the central bank was passed by Parliament in a whirlwind of end-year activity. At first sight, this new piece of cardinal legislation prescribes only formal changes, but in actual political practice it allows strategic direction of the National Bank of Hungary to be assumed by the Fidesz regime, whose will prevails equally in the actions of the government, the president of the republic, and through its two-thirds majority, the legislature. The decision-making powers of the Monetary Council increase. The prime minister may recommend a further National Bank deputy president alongside the two existing ones; his recommendation will undoubtedly be accepted by the head of state. Four new members have already joined the Monetary Council under the Orbán government; now two further appointments can be made. This put the members appointed by the Fidesz regime in a numerical majority, which may become stronger still, in a body where decisions are taken by majority vote. The position of the president of the National Bank is insecure. The transition rules associated with the country’s new Basic Law allow the National Bank and the Hungarian Financial Supervisory Authority to be merged. Whether or not such a merger will be useful, it provides a chance for a new united institution to come into being, a “superstructure” to which a new leader can be appointed, thus demoting the president of the National Bank. Nobody knows whether the new legislation on the central

bank will be long-lasting or not. The article does not engage in guesswork. Nonetheless, the mere fact that these very important pieces of legislation have been passed, despite protests at home and abroad, shows the force of the centralizing tendency, in other words of the determination of the top leadership to concentrate all powers into its hands.

Supervisory and regulatory bodies

Before the change of government the Budgetary Council had a significant staff working *in parallel* with the Finance Ministry. They made similar calculations to those of the government machine, but independently of them. The parallelism has ceased; the Budgetary Council will have no staff of analysts of its own in future.

There used to be four ombudsmen (parliamentary commissioners) working in parallel. Under the new regime there will be one. They used to speak as the conscience of citizens – now this activity is to be part of the machine of state.

There was a Health Insurance Inspectorate set up under the previous government, with tasks differentiated from those of the National Public Health and Medical Officer Service and the Health Ministry of the day. The Inspectorate has now been abolished, its tasks passed to other authorities or left unassigned.

Armed forces

The Customs and Finance Guard has been merged with the Taxation and Financial Control Office to form the National Taxation and Customs Office.

A Counter-Terrorism Centre has been established that combines the functions of several hitherto separate organizations. A former chief body-guard of Prime Minister Viktor Orbán has been appointed to command it.

The Hungarian Corps for the Protection of Order will be established in a curious, semi-state-controlled, “corporatist” form. All members of law and order bodies will be obliged to enter the Corps, which will act as an interest-protecting body. This mission will to some extent squeeze the trade unions out of the representation process.

Local government organizations

The new local government act deprives local government organizations of four main groups of tasks. Let me emphasize here that in future education, the health service and disaster protection will be wholly the responsibility of the central government.

Most local services of state administration have been merged into the county-level government offices. This applies to the land offices, the pension

institutions, and the consumer protection authority as well. The county officials to head them are to be appointed by the prime minister.

The judiciary

Hungary's courts of law were hitherto directed by an independent body with a specific form of self-governance. This has been replaced by a National Judicial Office, whose head is chosen by Parliament (in other words, the leadership of the party in power at the time). At present this function happens to be performed by the wife of one of the most influential men in Fidesz. She decides personally on the appointment and promotion of judges. She determines which cases shall be tried by which court.

The media

The Media Authority (National Media and Telecommunications Authority), as the paramount state body for media matters, resulted from the merger of several organizations. Its province extends from the content of television and radio services to the allocation of frequencies. Alongside, a so-called Media Council exists, whose members are drawn exclusively from political forces in the government.

Previously the state-owned, publicly financed radio and television channels operated separately, as did the state news agency. Now these have been merged into a giant centre called the Media Service Support and Asset Management Fund. This centralizes financing, and no less importantly, has the power to choose, hire and fire staff.

Before the merger, the public radio and television departments could choose their own news sources. Now they are all obliged to use the material disgorged by the central news office.

Insurance

The reform of the 1990s produced a pension system that rested on three "pillars", namely compulsory state insurance, compulsory private insurance, and voluntary private insurance. In 2010-2011 most of the second pillar's assets have been seized and much of them spent by the government, while its obligations to the insured pass in theory to the first pillar, the state pension system.

The commercial banks set up and funded their own insurance body, the National Deposit Protection Fund, to guarantee repayment of deposits in times of disturbance in the banking sector. Government pressure has obliged the banks to hand over the management of these assets to a state body, the Government Debt Management Agency.

Services

Seven hitherto separate companies in Budapest running the medical spas, street cleaning, funerals, etc. have been merged under a holding company, which represents the capital city also on the boards of the private and semi-private utility companies (gas, water, etc.)

Trade in tobacco products is being nationalized. The number of retail outlets will fall from 40,000 to 5000.

It has already been mentioned that the county hospitals will pass from the control of the county self-governance authorities to central government. These changes of ownership can be expected to coincide with mergers and closures that reduce the number of institutions, while providing chances to appoint new chief executives.

Disposal of sewage in parts of Budapest without sewage mains has been done by private sewage-tanker operators. This will be taken over by a firm owned by the capital city. The changeover is speeded by a financial disincentive: those using private operators will pay twice: the full price to the private operator and again the full price to the city-owned company.

Education, the arts, science and scholarship, entertainment

As mentioned earlier, primary and secondary schools in local government ownership are being transferred to central government. Control over *gymnasia* (academically oriented secondary schools) owned by the capital city has already been centralized under a new Economic Organization for Gymnasia. Previously the appointment of teachers was the principal's right; now the Economic Organization has to agree to appointments. Hitherto each gymnasium had control over its own funds. Now it may spend nothing over a few thousand forints without the Economic Organization's say-so. By the time the gymnasia get used to this there will be further centralization, as they pass into central government ownership.

According to the cardinal act on public education, we are hurrying towards a uniform, central curriculum. Teacher independence will largely cease: 90 per cent of what is taught will be compulsory curriculum and only 10 per cent optional. Previously, local government-owned schools had greater freedom to adapt their curricula to local conditions; now they will all be inflexibly the same.

The universities did not have full autonomy before, but now their quasi-autonomy is being strongly curtailed. The appointment of a rector was a two-stage process in which the university senate chose one candidate from several and he or she was then appointed by the government. No rector could be appointed unless recommended by the senate, although the government had a scarcely exercised right to veto a candidate. Now it will be different. The rector will be picked and appointed by the government. University bodies

will only have the right to express an opinion, not exercise a veto, even if they disagree. As before, the seal will be placed on the document of appointment by the president of the republic. In other words, the essential aspect in the selection process has passed from the university's into the central government's hands.

There is a wave of centralization engulfing the Hungarian Academy of Sciences network of research institutes. Various institutes of natural and social sciences with high reputations working separately and independently for several decades are being herded into groups and subordinated to newly created centres.

Mergers and centralization are occurring in vocational training. Integrated training centres are to emerge.

Up to now the public funding for several arts and science-related activities and social welfare tasks was distributed through public foundations, some of which amassed considerable assets. They embodied a specific form of professional autonomy and self-governance; boards of trustees consisted of representatives of the art or science concerned, or of experts involved in welfare activity, and the subsidies awarded were decided in line with their professional consciences. Most of the public foundations – 24 in number – have been abolished and their assets and decision-making functions transferred to state authorities.

The 1956 Institute, a hitherto independent body, has been annexed to the National Széchenyi Library. The Lukács Archives have similarly lost their independence, by being subsumed into the library of the Hungarian Academy of Sciences.

The Budapest State Opera is being run by a government commissioner appointed not by the minister of culture, but personally by the prime minister.

The Museum of Fine Arts and the Hungarian National Gallery are being merged.

So is the Mikroszkóp, a cabaret theatre, with the Thália, a theatre devoted usually to serious drama.

The Budapest Assembly has resolved to merge Petőfi Hall with the Trafó House of Contemporary Arts.

The Budapest Gallery will merge into the Budapest History Museum.

The state funding for film production is being centralized. Andy Vajna, the government commissioner, is demanding the “right of final cut” on the films mainly funded by the state.

What the examples have in common

There would be no difficulty about adding to the list of thirty-three examples I have given, which purposely ranges from the huge changes involved in winding up the second pillar of the pension system, or the power-

ful new central office jeopardizing the independence of the judicial system, or the new law on the National Bank, to the slighter ones of amalgamating two galleries or amusement venues, although the second too will bring radical changes for those involved in them. The spread of the examples to include some tiny or even bizarre instances is intended to demonstrate how centralization has turned into a kind of merger mania. Wherever a problem is perceived, the panacea is to centralize and amalgamate. I would like to convey how the accustomed operation of countless organisms in society has been upset by the accelerating waves of transformations. In fact there is sudden reorganization in so many places at once that it is justified to cite the Hegelian formula: quantitative change has become qualitative; the changes taken together have radically altered the system of control.

Notable ingenuity has gone into this: the legal form of the changes varies from case to case. Sometimes whole institutions are united, sometimes the procedure for appointing heads changes, sometimes executive boards are packed to increase central control, sometimes statutes are altered. So what “pattern” emerges from all thirty-three cases?

All machines of state are necessarily centralized, but the centralization *within* the machinery of state will strengthen if (i) the superior has fewer subordinates, so that his/her capacity for direction and inspection allows him to control them more firmly. Centralization will strengthen if (ii) there are fewer levels of superiority and subordination. Centralization will strengthen if (iii) the commands become more detailed. It helps if (iv) the top political leadership is able to appoint its own people to all important positions. In terms of society as a whole, centralization grows if (v) hitherto autonomous activities operating *outside* the machinery of state can be brought, partly or wholly, under state control. Finally, it grows if (vi) state inspection and intervention can be made in processes hitherto occurring without such control.

In each of the examples at least one of the changes (i) to (vi) can be shown to have occurred. There are some in which two or more of the changes appear. This in itself backs my assertion that we are not up against a random collection of changes here. All the changes listed point in a clearly perceptible *direction*: they reinforce centralization. I term this strong, radical, clearly observable and dizzyingly rapid process of transformation a *centralizing tendency*.

I introduce here a neutral term free of value judgement, in line with a positive, scientific approach. Normative analysis and value judgements will follow later in the article. Even for those who approve of the changes it is not worth denying the existence of such a centralizing tendency.

Some of the new formations, legal stipulations and forms of organization can be found under Western democracies, but there they do not attack the foundations of democracy *as such*. The specificity of Hungary’s twenty-month transformation is that this government has brought in a *great number*

of concurrent moves towards excessive centralization and the destruction of autonomous mechanisms, and these very varied, mutually reinforcing changes have combined into a tendency.

Arguments for and against

The official initiators and implementers of these changes are wont to claim that the previous form of organization or mechanism was inefficient and wasteful, and led to sluggish handling of affairs. There is no denying that problems of this kind could be found in almost every case. They go on to argue that there is one universal remedy for low efficiency and tardiness: merging units, eliminating overlaps, pruning out excess capacities – in a word, strengthening centralization.

There is an age-old debate over the advantages and drawbacks of centralization and decentralization. Names such as Adam Smith, Marx, Hayek and Lenin spring to mind, with the great figures in mathematical economics, the Nobel Prize winners Arrow and Hurwicz. I thought, naively, that such debates could only recur in Hungary in university seminars on the history of economic theory, as intellectual titbits. Not a bit of it. The debate has become current again. As a warm-up, let me remain on the fine, smooth plane of theoretical analysis. I will try with a poker face to contrast the arguments for and against, as if this were some kind of duel that the one with better arguments could win.

The multiplicity of human activity has to be coordinated, with the assistance of various mechanisms. Let me pick out two of these.

One is the mechanism of *vertical coordination*. Let us imagine a pyramid. At the top is the Supreme Chief, who gives orders, let us say, to ten Chiefs beneath him. Under them lies a wider level of Deputy Chiefs. Each Chief has several subordinate Deputy Chiefs, while each Deputy Chief is subordinate to only one Chief above him. As we go down the pyramid, past the Deputy-Deputy and Deputy-Deputy-Deputy Chiefs, the levels become wider and wider and the number of participants increases. Finally we reach the base of the pyramid. Here stand all the many people who receive orders from above, yet do not in turn direct anyone beneath them.

This formation is termed in theory a “perfect hierarchy”. (How devotees of centralization must sigh to think of it!) It is perfect because the relations of superiority and subordination are unambiguous: there are no double or multiple lines of dependence.

The other model is the mechanism of *horizontal coordination*. This operates on a flat plane; nobody is subordinate to anybody from the outset. The participants have to agree amongst each other.

The first model is a pure case of centralization, the second one of decentralization.

In the first model the hands are visible: the chief's order is a warning, and if need be, a threat. In the second, to use Adam Smith's apposite phrase, the coordination is effected by an "invisible hand".

A formation similar to the first model is embodied in the state (although never in such a pure form as the model describes). Two spheres resemble the second. One is the market, where the coordination is motivated by discernible material interest through agreements between buyer and seller. The other horizontally coordinated sphere encompasses non-profit organizations, the various free partnerships and associations, the groupings of "civil society". Here the motivations are a mixture of material and non-material incentives.

Let us contrast the characteristics of centralization and decentralization.

1. *Short-term efficiency.* Decentralization is obviously accompanied by wastage. There are parallel organizations whose activities overlap. A marked proportion of the capacities remain unused. So merging several bodies under central control produces instant savings in administrative costs; some personnel can be dismissed straight away. (An example is the administrative costs of decentralized private insurance, which are certainly higher than those of a centralized state insurance system.)

This argument always rings out triumphantly. Yet the beneficial effect cannot always be counted upon, because the centralizing measures are usually pushed through hastily, at a forced pace, without benefit of sound expert advice.

Eliminating overlaps, cutting administrative costs, and a *short-term* increase in efficiency add up to a weak argument, even though they produce results. For other arguments for and against must be considered carefully.

2. *Competition.* Centralization involves cutting out competition wherever possible, whereas rivalry is vital to decentralization, though competition involves great costs. Competing sellers have to advertise and convince buyers to purchase their product or service, not another's. They have to keep free capacity available to meet buyer demand at any time. This ties down huge resources superfluous to a centralized economy. But competition generates a huge driving force. It makes it desirable, indeed essential to bring in new products before competitors do: that is the engine of the innovation process that transforms our lives. All the major innovations in the last century have been made by decentralized, competitive economies.

Competition is necessary not only in the narrow sphere of economic activity, but in education, science and the arts. One very talented economist graduating from Harvard University wanted very much to teach there, but he was turned down. He then applied to the nearby Massachusetts Institute of Technology (MIT), where economics had not been taught before, and offered to set about organizing a teaching programme for it. He was given the chance. (He was lucky not to be dealing with Hungary's Ministry of National Resources, which knows beforehand precisely how many students it wish-

es to see in how many departments of how many universities.) The economist's name was Paul A. Samuelson, who would become the most famous in his country, the first American economist to be awarded a Nobel Prize. Today MIT is one of the best known workshops for teaching economics. Since then, the economics departments of the two neighbouring universities have rivalled each other ("overlapped"), vying to be the one with the best students and the most valuable research results, and frequently poaching each other's staff. Despite the rivalry there is cooperation between them, for instance in the form of joint seminars.

3. *Adaptation and selection.* Hungary's centralizers think it is possible to plan accurately within the four walls of an official building: to lay down in legislation and other inflexible regulations the future structures, freed of overlap and multiple administrative costs. It becomes possible to gauge the huge advantages of decentralization only by observing the *movement* of society. New organizations are continually appearing, some merge, others split, and still others are wound up. Small, medium-sized and large organizations appear and thrive side by side. Some grow, others shrink. This all resembles in many respects the evolution and natural selection found in the biological world.

The birth and massive growth of Google or Apple did not result from a position taken by some jury assigned to assess tenders. No ministry decided whether or not the Metropolitan and the Guggenheim Museum, situated a couple of hundred metres apart in New York, should amalgamate or remain separate institutions.

Viable products, technologies, management methods, teaching principles, forms of organization, and organizations themselves stay alive. Those incapable of adapting and improving themselves fall away sooner or later. What arrogant self-confidence, what belief in one's own infallibility it takes to think that an office or a chief should decide on matters of life and death! Decisive, irreversible transformations are decreed, not gradually, experimenting along the way, as evolutionary processes take place, but at break-neck speed, to be accomplished in a matter of days or even hours.

4. *Information.* One condition for flawless working of centralized coordination is for the decision-maker to predict just how events will develop. In that case a flawless decision can be reached, and all that need happen is for the decision to be vigorously imposed. True, but real life is full of uncertainties and inaccurate information. Nor are they necessarily fortuitous; there may be intentional distortion at work. It may suit subordinates to deny there are problems (or exaggerate them if it serves their interests). They may report there is spare capacity, or contrariwise, complain there is excessively tight utilization of capacity, depending on which is to their advantage. The Chief will be unable to correct faulty decisions because subordinates dare not tell him he has erred.

Here decentralization has a big advantage. Those collecting information are often the same as those who apply it, so that there is a personal interest in making it accurate. (This, in a very brief, rather simplified form, is Friedrich von Hayek's main argument for decentralization.) Those acting on faulty information pay the price: they drop out of the running, they are deselected. Those who stay in are the ones open to information, criticism, and self-correction.

To sum up the arguments under points 2, 3 and 4, it can be stated that the horizontally coordinated decentralization is much more *efficient in the long term* than centralized, vertical coordination. If these arguments (presented in much more detail in the vast literature on the subject, of course) are considered objectively, it will be seen that the statement is true on a straight *logical* basis. But there is more cogent and succinct practical evidence as well. The socialist system in its classic, Stalinist form is the historical structure that moved closest to a "perfect hierarchy", to the model of utterly vertical coordination. Lenin stated that the Soviet system could be seen as one gigantic factory. The system initially, in the short term, brought spectacular results indeed, but in the end it failed! In its long-term efficiency (in terms of innovation, productivity and continual expansion of production), it fell far short of the performance of the decentralized capitalist system.

The efficiency of the system is essential to the increase in material welfare. But there are other values to be considered as well.

5. *The value of independence, self-determination and autonomy.* Let me take education and training as an example. It is clearly important for supply and demand for labour to harmonize, and so for the recruits emerging from training to match the structure required by their likely workplaces, in level and type of training, etc. I once heard the following line of argument put forward at a conference in Sweden. Mozart's father might have learnt from the fact that Salzburg was full of musicians. Nannerl, the elder daughter, had become an accomplished pianist. Perhaps little Wolfgang should be a skilled craftsman instead: there was shortage of those.

What moral grounds are there for setting rigid frames for what young people study? What is happening here to the sovereignty of the individual and the family?

It may be that regional or professional autonomous bodies make many mistakes. It may also be that a super-clever state office can reach better decisions. But there is an *immanent* value for many in allowing a village, a town, a profession, a branch of art, or other community to decide for itself. István Bibó wrote of the "little circles of freedom" when he argued for self-governance.

6. *Paternalism and self-care.* The more the centralized state coordination embraces society as a whole, the more the state receives the task of taking care of all its citizens in every respect. Centralization and paternalism are

twins, as are decentralization and self-help. This is an argument in favour of centralization in the eyes of those who like to depend on the state. But not everyone does. There are those who distrust the caring state, and many more have become uncertain about it in the light of recent developments. What if the state does not keep its promises? What if it turns out to be a father who does not look after his children well? Furthermore, many of us dislike being treated as children. We want to be responsible for ourselves. We want to provide for ourselves and our families, though it may involve greater expense. It brings to the fore private insurance, credit possibilities for paying education costs, and other decentralized mechanisms. There is no need for an unnecessarily sharp contrast: the demand of solidarity calls for the state to play a big part in assisting the sick and the old, disadvantaged and destitute. Nonetheless, the value of self-help, responsibility for oneself, is a sound argument for a requisite measure of decentralization and against an excessive degree of centralization.

7. *Diversity.* There was a huge saving for the Chinese economy when it became compulsory for all to wear a “Mao suit”. How light-industrial costs must have jumped when multicoloured garments reappeared! Since then, the Chinese have shown by their purchases that diversity is a luxury for which they are willing to pay extra.

Turning to a broader definition, our diversity is one of the beauties of life. There is no need to shepherd several research stations or several schools into one pen, even if they cost more separately. Each has its own history, its own tradition and its own collective memory. They have been through lean times together and developed a sense of community. These cold-blooded, technocratic reorganizations break such communities up, rob organizations of their past, and place them artificially in new, alien surroundings.

8. *The political criterion.* So far I have considered criteria of efficiency and of ethics. I have left the political criterion to last. Let us lay aside points 1-7 for a moment and assume there is a well-oiled, smooth-running mechanism in operation. The question is who stands at the top of it? This is a question customarily asked in theoretical literature on the subject, and answered with the assumption that there stands a “benevolent dictator” at the top of the pyramid.

And what is going to happen, if this benevolent person is fallible, often making mistakes? If his or her intentions are not so good, and he or she tyrannizes, welcomes flattery, rejects criticism, shows obstinacy, and proves incapable of requisite adaptation?

That may be the worst problem with the centralized model. The more efficiently it works, the greater the danger of it becoming the tool of a tyrant. Mechanisms based on decentralization, on the other hand, contain “checks and balances” against such an all-powerful centre. The more decentralized mechanisms there are and the livelier their activity is, the more firmly they

offset the centralized peak of the pyramid. May the politicians and pundits who aim for a strong state for the sake of fairer distribution and redistribution in favour of those in need think about this! Beware: leadership of a strong state can get into the wrong hands!

Power and centralization

Evaluating arguments for and against based on the eight criteria mentioned belongs to the field of *normative* analysis. We have weighed in various contexts whether the centralizing tendency is “good” or “bad”. Let us now turn to a *positive* approach of considering the observable phenomena of reality and their causes and consequences.

The main ambition of the government led by Viktor Orbán has been to grasp power as firmly as possible, and having done so, keep hold of it as long as possible. Power is the *end* and all *means* are subordinate to it. If we have understood this Machiavellian relation of end and means aright, this is most important causal explanation of the centralizing tendency. The power motive provides sufficient cause for making the Orbánite pyramid as comprehensive and effective as possible. The true motive for the changes is to bring about the following conditions as much as possible:

- Let the chain of command from the top downwards be as short as possible.
- Let every Chief, Deputy Chief and Deputy-Deputy Chief be one of our trusty people. It is sufficient reason for reorganizing all organizations that it provides a chance to appoint our people to head the new Centres or Sub-Centres. Nor need we stop at posts traditionally reserved in the practice of democracies for “political appointees”. The further down the pyramid we insert our trusties, the better.
- The main appointment criterion is loyalty to the top of the pyramid. Of course expertise is useful as well, but unconditional loyalty and obedience are paramount.
- Whatever level of superiority/subordination pair it is, let the dependence be *strong*. The orders must be obeyed without question. In fact subordinates need not wait for orders. They will know from the party line what superiors expect and do it on their own initiative.
- Bosses need not discuss much with subordinates. As in the military, the pattern for vertical coordination, the essence lies in the downward flow of information, the orders, not in the upward flow of suggestions or advice, let alone criticism.
- The condition for the operation of centralized vertical coordination is discipline. This must be imposed by administrative means. The disobedient must be dismissed. Nor is there any harm in clean-outs of workplaces where nobody was considering disobedience. (Examples are the mass dismissals from the public media and from the ombudsmen’s offic-

- es.) I have even heard of cases where the regime has followed up by preventing dismissed officials from finding new jobs. Fear of dismissal leads many to humiliate themselves, preferring to smother their protests to risking their jobs.
- Naturally, vertical coordination rewards its people as well as punishing and threatening them. Loyal service brings high pay, end-year bonuses, and special non-monetary concessions.

The power motive does not simply apply at the top. Going down the pyramid, the new nomenclature of “our people” reaches to deeper and deeper levels. Its members – Chiefs, Deputy Chiefs, Deputy-Deputy Chiefs – have themselves attained power. They must comply with those above them but can command those below. And having attained that power, they stick to it. The Supreme Chief at the top of the pyramid is not alone: he has shared interests with the high, medium and low-level powers beneath him, in maintaining and retaining power.

Life for the new nomenclature on the upper levels of the Orbánite pyramid is eased because they do not have to philosophise or rethink complex dilemmas repeatedly. They have to do their part as the party and government orders and expects. If there is trouble, the medium and low-level bosses have a ready excuse: “We can’t help it, the decision taken higher up was faulty.” (How familiar is the line, “I was carrying out orders”!) Also at hand is the reassuring technocratic ideology (see criterion 1 in the previous section): “We are building and strengthening centralization for the sake of efficiency, and not for power’s sake.” Vertical coordination – the hierarchical system of command – has never worked satisfactorily anywhere. It is a squeaky machine. If troubles arise, the inner logic of the mechanism calls for more centralization. If detailed instructions are evaded, the numbers are broken down further. “Hand-piloting” is not exceptional, so that each boss himself decides instead of giving general guidelines to his underlings.

According to the logic of a centralized system, the thicker the troubles, the more administrative measures must be applied. Once upon a time it was termed “sabotage” for an enterprise to miss its plan target and the penalty in the Soviet Union could be death or merciless forced labour. The byword now is “fraudulent misuse of funds”, and in rare cases where this has been proved conclusively in the courts, the sentence, so far as I can judge, has stayed within the bounds of a civilized judicial system. But there is no guarantee that repressive measures will stop there. Further curbs on the legal rights of witnesses or suspects reinforce the concerns on that score. Arbitrary accusations and false charges are becoming more common. It must be feared that public officials and business figures will be enveloped by an atmosphere of threat. Where we must place our hopes is in the legal sense and professional honesty of the judges. Punishment must come to those who break the law,

but only to those who really do so. Pressure is being applied to the judiciary; judges face a great test. But conscientious judges will not pass falsified or prejudiced sentences and judgements.

All I have said here about the attributes and inner logic of centralized vertical coordination will be known to those familiar with the socialist system. The problem is that the Fidesz regime has mistaken its period. Strong centralization could, for better or for worse, operate and survive in the Soviet Union for seventy years and in Eastern Europe for forty, but only because in the region there was a thoroughgoing socialist system in power. Private property scarcely existed, the market mechanism was all but excluded, and the socialist world cut off from the capitalist. Now there is a different situation. How can the Fidesz regime coexist with the clear fact that the centralizing tendency has strengthened, but there is no socialist system surrounding it? How can the system of state commands coincide with the capitalist economy?

“Coexistence” that undermines trust

There is no sign of the Orbán regime preparing for mass nationalization or collectivization – not even its angriest critics would suspect that. The regime has accepted that private ownership is Hungary’s dominant form. (Even so, its significance is not emphasized in the new constitution and the state’s acknowledged obligation to protect it has been left out. Indeed the expression “private ownership” does not appear – perhaps a Freudian omission.)

There is no capitalist country in the world where a centralized state and a decentralized market do not coexist in some form. Nor does the latter operate uncontrolled, as the so-called neo-liberals are alleged to demand. (In fact no sane economist has ever described anything of the kind.) The state everywhere exerts some supervision over the economy, intervenes in the economy to some extent, provides some free services, performs a measure of redistribution, and influences demand through its procurements. And everywhere there are frictions, indeed conflicts in the coexistence of state and market, around the points of contact between them. The worldwide financial crisis has brought to the surface some dangerous phenomena. For instance, some developed countries went too far in deregulating their financial sectors; reimposing regulation and making it more effective have joined the agenda.

Coexistence between the state and the capitalist market economy is in at least tolerable condition in most countries. In fact the relation is positively fruitful in some, despite some frictions. On the one hand, state intervention cushions the market’s failures and makes income distribution fairer. On the other, the market flexibly and effectively corrects the government’s mistakes. But these fortunate cases do not refute the general observation that

state and market are two different kinds of organism alien to each other: their coexistence is not easy.

It is a mistake to think the various elements of state activity and the various elements of market activity can be combined in any desired proportion. The governmental measures of the last twenty months have whimsically alternated between elements of socialism and capitalism, centralization and decentralization, and state and market activity. Parliament has hastily adopted more than one proposal in which one measure has a “socialist” feel to it and the next a “capitalist” one. The resulting system is no unique “Hungarian model” of which we can be proud or to which we can draw the attention of a benighted world. The socio-economic structure under which we are living is incoherent and replete with inconsistencies. Nor has it sought to reconcile the advantageous traits of socialism and capitalism; it assumes in the main the least attractive traits of both.

In the light of this, let us look one by one at the features of the processes taking place over the last twenty months.

Strong words are used against bankers, speculators and adventurers – formulae borrowed from the current worldwide wave of antipathy to capitalism – mainly when a wider domestic public is being addressed. The twilight of the West is nigh. Yet there are cases where the head of government or a minister meeting with Hungarian and foreign business people, investors or leading bankers addresses them in objective tones. If we only had words to go by, it would be hard to say whether the regime was a friend or an enemy to capitalism.

Words might be tolerated, but there have also been deeds unacceptable to sincere believers in the capitalism system. It has been cited a hundred times, but it remains the gravest iniquity in this respect that the government confiscated the private savings that had built up in the pensions funds. The defenceless citizens sought protection and a remedy for their grievances from the Constitutional Court, but it let them down. That grave injury cannot be healed; this above all has undermined citizens’ trust in the legislature, executive and judiciary, from which they had expected protection of their property, not an attack upon it.

There has luckily not been mass nationalization, but there is nonetheless a slow, surreptitious expansion of the state sector occurring. The first episode, small but alarming, occurred in Pécs, when a new Fidesz mayor, still in the time of the last government, used his security men to chase out the staff of the French-owned waterworks and took charge of it. Later, by legal means but for economically nonsensical reasons, the government repurchased most of the shares of the oil giant MOL, i. e. it began to play the stock market, in this case making an inordinate loss by it. Later it obtained ownership rights of the vehicle company Rába. Economists remain puzzled to know what could have induced these moves.

It is well known that legally, economically and ethically dubious transactions took place in all the post-socialist countries during the huge process of privatization that followed the change of system. If it should emerge only now that some deal or other was illegal, an investigation might still be launched. But confidence in the sanctity of private property will be seriously shaken if there begins a wave of *generalized* suspicion, two decades after the change of system, and full, methodical criminal investigation of the whole privatization process. What is the purpose of this upheaval in property rights? “Shake in your shoes, we’re after you all!” Is that the kind of anxiety the government wants to spread in everyone who has acquired property in the last twenty years?

It is incompatible with smooth working of the capitalist system for the state as buyer (the biggest buyer, excessively big, many say) to discriminate among potential sellers, not over business conditions, but on political grounds and in view of personal connections. There are generally known to be firms “close to Fidesz” (just as there were those “close to the Socialist Party” or “close to the Alliance of Free Democrats”). Sometimes the discrimination can be detected even in the legislation, as with the exemption from “crisis taxes” given to some domestically owned chains of stores. In existence, but harder to detect, is the bias in adjudicating between tenders for state procurement orders. Furthermore, investigative journalists report the existence of “shadow empires” in the economic background of Fidesz, receiving assistance from the political sphere and giving aid to politicians in return.

One foundation of the capitalist economic system is respect for private contract. The government, Parliament and the courts have an obligation to enforce contracts. But how can respect for private contracts be expected if the government itself, as a partner in many important agreements, sets the worst example? When the “crisis taxes” began to be levied, government promise after promise was heard during the negotiations, only to be broken at the next stage of talks. The banks are being trifled with, having a kind of three-card trick played on them. Even after tempers cool and the government side announces that this was the final move, the game resumes. This happened in several stages with the ostensibly “final settlement” for individuals who had taken out bank loans in foreign currency.

The question of loans raised in foreign currency is hideously complicated and cannot be reviewed in this article. I would like here only to pick one aspect of it. To shed light on what I have to say it is necessary to analyse only two pure cases, although in practice there is a broad medium band with mixed features of the two extremes.

One pure case is where the household was compelled to take out such a loan to improve its housing conditions: its members were not well enough informed to see their way through the web of conditions surrounding the

loan. They have been trying to repay it but they cannot, because their finances have deteriorated, for instance because the main wage-earner has lost his job. In such a case, the principle of solidarity warrants society giving assistance to the family.

The other pure case is where the borrower was hoping to make a profit out of buying a piece of real estate. He or she knew that raising a loan in any currency involved a risk. It is unacceptable to brand such a person as a “speculator”, for such transactions are part of the normal course of a capitalist market economy; the housing sector would never develop without them. If the transaction pays well, the borrower pockets the profit. If it does not, that is the borrower’s problem. No pity is due and still less is he or she entitled to retrospective help of some kind. Yet the final version of the “final settlement” has assisted just such cases of business investment. The state forced banks to amend earlier private contracts retroactively, at their own expense, to the benefit of the borrowers. This procedure and similar retroactive contract amendments made under state pressure have caused perilous legal uncertainties. This is a classic example of what I termed in my earlier work a “soft budget constraint”. If there are now mass bail-outs of those in financial trouble, who got into it in the hope of fat profits, there will appear in the minds of entrepreneurs, investors, local government organizations or ordinary citizens the expectation that they need not hesitate about risks. They can safely take out loans for as much as they wish, because they will be bailed out if they are in trouble. Even if they signed a contract, what matters a little signature?

Respect for private contract and the security of the law were also damaged by legally inadmissible legislation that retrospectively expropriated many severance payments to employees.

Owners hold sway over their firms’ affairs. They must abide by the valid laws of the state, but having done so they are sovereign decision-makers. Yet this government repeatedly breaches the basic market rules of capitalism. Fidesz’s people announced that private firms would have to compensate employees who lost by the introduction of single-rate flat income tax. “Wage commandos” are being sent out to firms to check whether this was done. There is even an open threat attached: firms that do not meet the requirement will not qualify for state procurement orders. The authorities are meddling in what can or cannot be sold at a filling station, in how many chemist’s shops and how many tobacco outlets a town may have. The state intervenes with the force of law in whether shopping malls may be built.

“Profit” is a word with a pejorative ring for Marxist propagandists, but those who have studied economics know profit and investment are closely tied on the macro level. On the micro level, most firms (including banks) cover a large part of their capital investments out of their own profits. Only part of those profits reach the owners, as money they are free to spend. If

they want they can use them for consumption or for personal capital investment. But if the state clamps down on corporate profits, it deals a heavy blow to the investment process. Loss-making firms will try for a time to ride out the storm, usually by trimming their activities, and many of them become insolvent sooner or later. Brutally high “crisis taxes” cannot qualify as praiseworthy “unorthodox” methods of relieving citizens, that do credit to the administration’s ingenuity. When the profit motive for firms and banks is seriously imperilled, the ultimate hope of finding funds for lasting growth is lessened. It is useless for propagandists to proclaim that the government’s main aim is to produce growth, if its deeds drastically reduce the possibility of investment funded out of profits.

Here peaceful coexistence between state and market becomes almost impossible. The government seeks to bring the private economy under its sway, notably its life-blood, the financial sector. The centralized state pyramid sees itself as all-powerful and tries to dictate through its available means, while the decentralized market around it is incapable of collective action to defend itself by similar means. Yet it too reacts. The next section sets out to say how.

Arbitrary state action and market reactions

It would be a poor comparison to think of an American football game at this point: of two teams rushing at each other, one trying to crush the other’s players mercilessly and grab the ball. One side in the battle between the Orbán government and the capitalist market economy is lined up ready for battle, with a team of leaders from the ruling political party. But what about the other side? Hungarian capitalism has no united party, no Politburo, no chiefs of staff. Indeed the world’s capitalists are not united either. There is no global united capitalist political party. There is no world government, no central planning office like Gosplan. So there is no other “team” to crush the opponents and grab the ball.

It is time to lay aside the sports comparison. One trouble with the government is its penchant for seeing the situation as a football game or a boxing match. So let us talk instead in the language of economics and social theory. One of the important features of capitalism is that it consists of millions or tens of millions of atomized players, each rivalling each other, often in greater or lesser conflicts with each other. This Marx saw pejoratively as the “anarchy” of the market, as ungoverned administration, and that is what it is.

The market has its own parlance and sign-language, which has been well explored by science. Some information consists of price indicators, other of quantitative indicators of production, investment and capital flows. Let us look briefly at a few market indicators.

A sizeable proportion of Hungary's state debt consists of state bonds. When an issue of bonds matures, the state must pay it back with interest (its yield, in business parlance). Then new bonds must be issued to cover the repayment. If a state cannot make the repayment it becomes insolvent, the state goes bust and the investors' money is lost. Thus buying Hungarian bonds entails a risk. What do the buyers of Hungarian state bonds think of that risk? It is superfluous to ask them in words. The answer appears in various indicators, of which two will be taken as examples here.

One is the risk premium. Investors can insure themselves against the risk of default. The bigger the risk of trouble, the higher the premium. The country risk premium for Hungarian state bonds has been climbing. Before the Fidesz government took power, in May 2010, it was around 250 basis points. In October it rose several times above 550 basis points. In January 2012 it exceeded 700 basis points.

Another significant indicator concerns the yield on ten-year state bonds. Before the 2010 elections the expectation was 6–7 per cent per annum. These days investors are only prepared to buy such bonds if the Hungarian state offers an annual rate of interest of 9–10 per cent. This is an unprecedented cost. It is unpayable by any economy presently stagnating or possibly shrinking, with a prospect of growth one day, but likely to be slow for some time. If Hungary's financial policy-makers accept it by floating more bonds, the country will find itself in a debt spiral, or worse still, an accelerating whirlwind of debt.

It is unclear to the government, judging by official statements, that the investment experts at home and abroad are not usually "speculating" with their own money. Most are handling the money of insurance institutions, pension funds, and investment banks that marshal the savings of private individuals. They attend to the views and advice of analysts and credit-rating institutions. Some investors – to safeguard their depositors, insurance clients and pension beneficiaries – are *obliged* to refrain from investing in junk bonds. It is a waste of breath to engage in polemics with them or analysts or credit-rating agencies. Even if they err occasionally, what they do and decide is an economic *reality*.

There is a strong economic correlation between market movements for sovereign paper and exchange rates. Foreigners who sell bonds bought for forints hasten to exchange those forints into euros or dollars or another currency. Amidst the sharp fluctuations, the trend is clear: the forint has weakened perceptibly against all other currencies.

Albert Hirschman, in his splendid book *Exit, Voice and Loyalty*, stressed a wonderful thing about the market: there is no need to say anything, no need to protest or threaten or shout. It is enough to exit.

When the centre handling Hungary's state debt announces an auction of new state paper and no buyers appear (as has happened several times), it

shows that investors who would have gladly bought Hungarian state bonds earlier have silently left.

Government spokesmen are scaring citizens by saying they will detect who is giving the forint a bad name and punish the rumour-mongers. But that will not stop the flow of deposits from Hungarian banks into foreign ones, which is reducing the funds available for real investments in Hungary.

Still clearer signals of exit are emitted by the figures for the decline in lending and in the propensity to invest. The threat here is not just to the financing of Hungary's budget deficit – the *short-term* financial balance – but to the country's *long-term* prospects of growth.

There are many factors affecting the supply of credit. Certainly the mounting tax burden on the banking sector is one contributor. The fall in lending to firms is conspicuous.

For a long time, one driving force behind growth in the Hungarian economy was the inflow of operating capital (foreign direct investment). This moved for many years within a band of an annual 3–10 per cent of GDP. There is no figure yet for the whole of 2011, but the one for the first three quarters was saddening: for the first time it was negative, in other words more capital was taken out of the country than brought in. This was an alarming signal indeed of silent withdrawal.

Another important figure: investment in the competitive sphere stagnated. The volume in the first three quarters of 2011 was equal to the same period of the previous year.

The chain of cause and effect, impulse and reaction, is clear. The confidence of the business world has been undermined by the whimsicality and unpredictability of Hungarian economic policy, legal uncertainty, and repeated breaches of the rules of a capitalist market economy – more than one of them grave and crude breaches of fundamental principles. The destruction of trust leads to a worsening of the financial conditions for normal operation of the Hungarian economy, and so to the prospects for long-term, lasting growth.

This brings me to my final conclusion. The Orbán regime has attained its real goal: it has harshly seized power; by strengthening centralization and extending the power of the state it has gained the means of exerting unlimited power. But autocratic rule, unbridled centralization and excessive expansion of state activity are incompatible with healthy running of a modern capitalist market economy. Following *this* road it will be impossible to raise the Hungarian economy out of the trap, out of stagnation and onto a path of sustainable growth. And we will all be the sufferers by that, present and future generations.

My expectations of this article

Much of my message remains unsaid. It would be good to discuss the bad kind of coexistence between state and market that has arisen in Hungary, how it fails to draw all possible good out of the capitalist system: the propensity for innovation, dynamism, initiative and a spirit of enterprise. But sadly it brings out all the bad innate in capitalism as a genetic attribute. The government and the market work together to make the income distribution still more unjust; they operate side by side to produce and sustain mass unemployment. Unfortunately there is no space to explore these ideas here as my article is already too long.

I have addressed primarily readers who are themselves critical of the Fidesz regime. Already there is a wide circle who agree on the fundamental question: this country is under autocracy instead of democracy; the state of law has weakened; human rights are being infringed. I would like to augment this common recognition with my analysis here. I hope this will assist people in understanding the situation and formulating their own position on it.

I do not think *fanatics* can be convinced by analyses or by economic or moral arguments. I do not imagine that admirers of Viktor Orbán will read my piece, strike their foreheads and say the author is right and their opinion of capitalism, centralization and decentralization will be different in future.

But what if the ranks of Fidesz and the administrative apparatus include some who are not fanatics? People who, if they are not close to the top of the pyramid, find it important to retain their autonomy? What if they are capable of breaking out of a short-term, technocratic outlook of being impressed only by state discipline and a possible swift growth in efficiency and not concerning themselves enough with long-term interests? What if they are capable emotionally of appreciating the strong moral dilemmas mentioned in this article?

And I would add that many are uncertain: they like some things the government is doing but not all. Many people have become disillusioned with politics, backed away from public affairs and turned in on themselves, their families and their immediate environment. It may be that some of those who have become uncertain will be prepared to rethink their own experience in the light of the ideas in this article.

When I write or lecture, I normally have specific people before my eyes. It is as if I am addressing and seeking to convince them. This time I have been thinking of some former students of mine as I write. Perhaps there were not so few of them who once read my *Overcentralization* or *Economics of Shortage* or *Socialist System*, or studied from them in college and university. They know that as an author I dealt much with issues of centralization and decentralization, the state and the market, and socialism and capi-

talism. If they listened to my messages then, perhaps they will find it worth dwelling on my present words as well.

We shall see. Perhaps I will live to see some essential change in this country's favour.

STRESZCZENIE

Centralizacja a kapitalistyczna gospodarka rynkowa

Artykuł prezentuje rozprawę na temat wad i zalet centralizacji w zarządzaniu państwem i gospodarką. Przeprowadzona jest ona na podstawie analizy kilkunastu reform dokonanych przez rząd Viktora Orbana na Węgrzech, a zwłaszcza mechanizmów centralizacyjnych, zachodzących na poziomie instytucji władzy i demokracji, sięgające nawet sfer tak autonomicznych jak media, kultura, edukacja czy społeczeństwo obywatelskie. Zasadnicza myśl przewodnia zawarta w artykule sprowadza się do stwierdzenia, że wprowadzane na Węgrzech zmiany, oddziałujące w różny sposób i z różnym nasileniem na poszczególne sfery funkcjonowania państwa, są dokonywane pod wspólnym mianownikiem centralizacji. Podkreśla się również w tekście, że rządzący Fidesz zaakceptował rynkowe fundamenty krajowej gospodarki i dominującą rolę własności prywatnej, ale istota błędu rządzącej partii polega na przekonaniu, że dwa w gruncie rzeczy odrębne organizmy – państwo i gospodarka – mogą się dowolnie przenikać, w proporcjach swobodnie ustalanych przez rząd. Orban i jego ludzie dokonujący zawłaszczenia instytucji państwowych, manipulujących przy formalnych i nieformalnych regułach demokratycznego państwa, nie zaryzykowali jak dotychczas zmian mających charakter rewolucji. Najważniejsza teza diagnostyczna zawarta w artykule opiera się na przekonaniu, że Węgry cofają się w rozwoju i zaprzepaszczają szansę, jaką daje im członkostwo w międzynarodowych strukturach ekonomicznych z Unią Europejską na czele, ale w konkluzji stwierdza się, że na zmianę tego stanu nie jest jeszcze za późno.



Jurij Niłołajewicz Afanasjew
Państwowy Rosyjski Uniwersytet Humanistyczny w Moskwie

Qui prodest? Возможности и реальности примирения России и Европы

Насколько достижимо в принципе примирение России и Европы? В такой постановке проблемы на первое место сама собой выдвигается необходимость уточнить, а скорее даже прояснить и понять самое главное: о примирении кого, с кем и на каких основаниях пойдет речь?

Если рассматривать эту проблему в плоскости господствующего ныне восприятия реальности сквозь призму двусмысленности и лживости таких норм, как *real politic* и политкорректность; исключительно в плоскости интересов властвующих элит и, шире, в государственных интересах задействованных стран, то никакой, собственно, проблемы здесь давно уже не существует вовсе. Ни с той, ни с другой стороны.

Для России ее нет с тех пор, как после распада Советского Союза сформировалась и выявилась сущность елцинско-путинского режима. Он сложился в ходе распада, но и на базе оставшихся от Союза ССР государственных институтов, его системы, способов и технологии властвования. С тех пор примирение между Россией и Европой на основе интересов оформилось в виде негласного, неформализованного и, следовательно, не проясненного с позиций права, морали и нравственности консенсуса между ними, суть которого следующая.

"Мы (Россия) вам (Европе) будем поставлять сырье, энергоресурсы, нефть, газ. Кроме того, мы даже закроем вместе с вами глаза на ответственность западных демократий за мировые кризисы и войны в XX–XXI веках и за последствия этих кризисов и этих войн в нашем сегодня. А вы закройте глаза на наше (российское) понимание и нашу практику реализации свободы, собственности, демократии и прав человека. И сохраните тайну и неприкосновенность наших (правителей и владельцев России) авуаров в ваших банках".

Тогда проблемы действительно нет. Но в таком случае из всех многочисленных смыслов слова "*reconciliation*", вынесенного в повестку одного из семинаров XXI Экономического форума, лучше, точнее и полнее всего будет выражать синоним этого слова на иврите – киппур. Последний термин иногда тоже переводят на русский как "примирять", но по смыслу он означает, собственно, нечто совсем иное

– покрывать (имея в виду скрыть грешника (или его грех) от кого-то). Что конкретно это могло означать применительно к России сегодня? Если раскрыть и понять реальное содержание и смысл ее нынешнего примирения с Европой на основе их взаимных интересов, а не на основе гуманистических ценностей. Что именно приходится при этом покрывать, прятать в тени, каких грешников или чьи и какие именно грехи приходится непременно скрывать? И возможно ли вообще взаимное умиротворение, очищение от демонов, от многочисленных скелетов в наших русских и в ваших европейских шкафах, если смыслы наших отношений скрывать, а консенсусы выстраивать исключительно на интересах? И пусть они, эти консенсусы, остаются такими, какие они есть: негласными, как правило, неформализованными и даже невербализованными, а потому зачастую и сомнительными, даже лживыми, а в итоге всегда хрупкими.

Легенды и мифы новой России

Относительно России надо удерживать в тени, скрывать, оставлять в зоне забвения и непонимания следующее.

1. С легкой руки победителей, пришедших к власти с Ельциным, и в массовом сознании значительной части наших сограждан, и в академических кругах утвердилась мифологема об историческом транзите. Суть мифологемы: в 1991 году в России произошла мирная демократическая либеральная революция. К власти пришли, соответственно, либералы и демократы, и под их руководством начался трехфазовый переход: а) от самовластия и диктатуры к демократии; б) от плановой экономики к рынку; в) от империи к национальному государству и открытому обществу. Словом, исторический транзит: от плохого к хорошему, из несвободы в свободу, от азиатского деспотизма и сталинского тоталитаризма – к западной демократии с конкурентной экономикой и всеобъемлющей транспарентностью.

Подобная транзиторная мифологема России пришлась по вкусу не только самим автохтонным триумфаторам. Ее восприняли как реальность и победители в холодной войне – США и их европейские союзники. Еще бы! За что и боролись... Глобальное противостояние двух миров закончилось, началась эпоха всеобщего примирения. Россия в этой эпохе начинает движение в направлении западной цивилизации, становится типологически, то есть по типу своей исторической динамики, в один ряд со всеми остальными странами Центральной и Восточной Европы.

Если придерживаться такой иллюзии в отношении России, то все скелеты в шкафах должны остаться на своих местах. Скрывать, упрятывать, извращать в таком случае обеим сторонам придется основополагающие истины и самые важные положения, необходимые

для подлинного примирения России и Европы на основе гуманистических ценностей.

Распад СССР и новое становление России в ходе данного процесса представляют собой действительно важный момент, очередной этап, знаменательное событие. Но – момент или событие – чего? Именно углубления распада СССР, разложения его не только как страны, но и как определенного типа экономики, общественного устройства, как именно такой системы властвования и государственности. То есть данный процесс представляет собой не движение по восходящей, не переход к положительной социальной динамике, а продолжение все того же русского кружения, когда с каждым витком углубляется вековая колея в болотной трясине.

2. Природу и сущность установившейся в России власти, ее грешников и грехи.

Вполне достаточно оснований (демография, экология, экономика, социальность, медицина, мораль, нравственность), чтобы сегодня нашу власть определить не только как продукт деградации и разложения прежней советскости во всех проявлениях такого разложения. Ее можно определить и как возрождение в иных условиях, в другой социокультурной среде, в новых формах и почти неузнаваемых одеждах все того же (по глубинному родству) сталинского тоталитарного режима. Неототалитаризм. Чтобы за всеми новыми одеждами, во всех существенных и разнообразных изменениях внутренней и международной среды разглядеть неототалитарную сущность нынешнего общественно-государственного устройства, надо погрузиться на предельно возможную глубину взаимоотношений власти и социума, увидеть их вместе как сообщающиеся сосуды. Тогда становится очевидным: природа и сущность российского неототалитаризма – в его античеловечности.

Человек как личность, суверен и гражданин ельцинско-путинскому строю вообще не нужен. Его надо расчеловечить, довести до архаики выживания, до животных инстинктов. В сталинские времена расчеловечивания индивида достигали насильственным усреднением всего социума, создавая искусственную социальность, где все население оказалось поголовно превращено в служащих государства и в таком статусе было посажено на кроткий поводок полной зависимости от государства. С одинаковым для всех жалованием, на которое жить было нельзя – только существовать. Теперь аналогичной цели – расчеловечения – достигают по-другому. Общество атомизируется и превращается в бесформенную массу столь же целенаправленно, формируется так же искусственно, но теперь уже по-современному: "политтехнологически", устранением большей части населения от самостоятельного, активного участия в экономической

и политической жизни вообще. Если в сталинском тоталитаризме обескультуривание социума, превращение людского сообщества в аморфную массу, движимую инстинктами, достигалось посредством бессудных убийств, массовых репрессий под угрозой смерти, тотального физического и идеологического террора, то сегодня здесь произошли важные изменения. Довольно часто звучащее наивно-утешительное возражение: "Ну, ведь теперь же не убивают" – не должно вводить в заблуждение. Устрашить людей, довести их до состояния перманентного страха и безмолвной покорности вполне можно, как показывает практика наших дней, регулярными, "точечными", громкими и никогда не раскрываемыми убийствами.

Растление совершеннолетних

Главное злодеяние путинской власти, которое ей самой очень хотелось бы скрыть, с которым ни на какое открытое примирение вообще ни с кем выходить нельзя, не прегрешение и даже не преступление на языке обычной юриспруденции. Это нечто большее. Хотя обвинений и в смысле уголовного права не счесть. Все СМИ заполнены сообщениями о том, как власть расхищает национальное достояние России, приватизирует собственность страны и само государство, о "переделах", рейдерских захватах приглянувшейся нашей "элите" собственности и имущества, о ее дворцах и замках по всему свету, об офшорах. Ей предъявляют (пока не в судах) обвинения по квалификации Нюрнбергского трибунала – военные преступления и преступления против мира.

Но даже если все это когда-нибудь будет доказано юридически, отвечать ей перед историей придется за нечто еще более серьезное.

А именно за превращение России в сырьевой придаток остального мира и за последствия подобного превращения. В погоне за личным обогащением и несменяемостью, чтобы овладеть и распоряжаться финансовыми потоками, власть саботировала диверсификацию российской экономики. Экспорт сырья стал главным источником и основанием дохода сросшихся бизнеса и власти. И большая часть населения оказалась просто ненужной, лишней для такой экономики. Отсюда безработица, дотационные регионы, приток иммигрантов, отток мозгов и капиталов, разбухшие бюрократия и карательные структуры.

Присвоение *de facto* финансовых потоков и национальных ресурсов привело к созданию сложной многоуровневой иерархии рентодержателей и рентополучателей. Архаизация социальных отношений до самых примитивных – патримониальных, рентных, а способов регулирования этих отношений – до бандитских (по договоренностям, "по понятиям") сделала коррупцию главным

и единственно эффективным средством управления и удержания стабильности. Если говорить языком современного российского Уголовного кодекса, наша власть превратилась, втянув в подвластные криминальные структуры значительную часть населения, в огромную – на всю страну – "организованную преступную группу". Ложь и незаконные стали государственной нормой. Правоохранительные органы и государственные силовые структуры сделались главными вершителями и "крышевателями" преступлений. Произошла всеохватывающая структуризация власти и значительной части населения на зоологической, инстинктивной, криминальной основе.

Если в свете сказанного определить результат воздействия ельцинско-путинской власти на российское общество (точнее население), то его можно выразить в двух словах: эскапизм и энтропия.

Эскапизм – то состояние, в которое власть насильно загнала подавляющую часть населения России. Еще Герцен заметил, что "государство расположилось в России как оккупационная армия". Теперь враждебность русской власти к своему населению в очередной раз достигла апогея. Ответная враждебность, тем не менее, не выплескивается пока наружу массово, поскольку у общества (населения) еще нет способности к организованному протесту и уже нет воли для стихийного протеста. Каждый ищет и находит свою нору.

Энтропия, постоянно нарастающая в обществе, свидетельствует уже не об очередном кризисе, а об умирании, об уходе с исторической сцены русского социокультурного типа самодержавного властвования и рабского жизнеустройства. Но нынешней власти удалось все-таки в интересах самосохранения и на сей раз сыграть на русских архаизмах, которые актуализировались в условиях глубочайшего кризиса последних двух десятилетий. Особенно удалась игра на древнейших и наиболее устойчивых струнах – на патернализме и способности выживать в социальном пространстве за пределами морали, нравственности и человеческого достоинства, на уровне животного существования, на грани жизни и смерти. К существованию на основе неспособности различать добро и зло.

Обе названные сущности – эскапизм и энтропия – наиболее наглядно проявляются в том, что мы предстали сегодня страной сплошных манекенов и симулякров. Параллельно со стихийным самоструктурированием России на основе теневых отношений и коррупции власть осознанно и целеустремленно занималась строительством здесь же, на той же стройплощадке второй – виртуальной, мнимой – реальности. За два десятилетия страна покрылась густой сетью всевозможных институтов, партий, общественных советов, комитетов содействия, судов, прокуратур, академий, фондов, комиссий, полиций и министерств. Мир не знал еще

такого размаха в созидании пустоты и столь глубокой пропасти между мнимым и действительным в одном и том же учреждении, в одной и той же жизни, в каждом человеке. Только гениальные Гоголь и Булгаков оказались способны подсмотреть из своего далекого прошлого фантазмагорическую реальность и холодящий кошмар нынешней России.

Опасные недомолвки

Вот такая получается невеселая картина, если смотреть на Россию из России и на возможность ее примирения с Европой с точки зрения европейских же гуманистических ценностей, а не сквозь призму государственных интересов обеих заинтересованных сторон.

Но так посмотреть на происходящее можно, только будучи одержимым поиском истины. И ничем другим, включая чьи бы то ни было интересы. Однако история показывает: человек всегда жил и продолжает жить не истиной, а выживанием. Случались, правда, исключения. Один ради истины пошел на Голгофу. Другие решались проделать "путь наверх" через костры инквизиции. Может быть, мы и живем, потому что исключения все-таки были. Допускаю, что и само выживание возможно только через постижение истины. С такими мыслями я перечитываю "Варшавскую декларацию по случаю Европейского дня памяти жертв тоталитарных режимов" от 23 августа 2011 года. Она вызывает у меня противоречивые чувства и мысли.

Если вдуматься в декларацию с позиций истины, испытываешь естественное удовлетворение, что теперь, с одобрения всех общеевропейских структур – Европарламента, Совета Европы, Евросоюза – такая дата в календаре наконец-то есть. Это во-первых. Кроме того, вполне обоснованно коммунизм, национальный социализм или любой другой тоталитарный режим в тексте декларации оказались в одном ряду. У всех подобных режимов есть, разумеется, много различий, в том числе и существенных. Но их всех делает типологически сопоставимыми и объединяет самая главная, глубинная сущность – античеловечность. И то, что все они поэтому "ответственны за большинство позорных актов геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений".

Однако есть два важных положения в этой декларации, вызывающие у меня в одном случае несогласие в порядке дискуссии, а в другом – идейное возражение и даже решительный протест по существу.

Первое касается того, что о возможном возрождении тоталитарных режимов говорится гипотетически, как о назидании для будущих поколений, способных из-за недостаточного понимания и короткой памяти повторить ошибки предшественников. Возможно,

подписавшие декларацию остались в плену все той же политкорректности, и им оказалось неудобно назвать кошку кошкой в чужом доме. Но сегодняшняя Россия с возрождающимся и пока что неопознанным для Запада тоталитаризмом – уже факт. Для Европы и для всего мира этот неопознанный и неназванный факт – такая же опасность, как терпящий аварию самолет с атомной бомбой на борту. Второе возражение идейного содержания и более общего порядка. Я бы даже сказал, возражение исторического смысла. Говоря о жертвах тоталитарных режимов, подписавшие декларацию вообще обходят проблему ответственности самих западных демократий за мировые кризисы и войны в XX–XXI веках. А тем самым умалчивают о своей ответственности, пусть опосредованной, за жертвы тоталитарных режимов тоже. Ведь данные режимы явились следствием и продолжением именно мировых кризисов и войн. Этим возражением я хочу сказать, что постижение истины о людских страданиях, о человеческих жертвах – не в выяснении степени вины, причиненных людям теми или иными странами. Речь о нетленных ценностях, о системе нравственных координат. Если начала нравственности человека – в его способности различать добро и зло, то ее апогей в истории человечества – в двух словах и на все времена великого Мартина Лютера: *mea culpa*.

У мирового кризиса 2008 года не только вполне вероятное "большое будущее": сегодня весь мир замер в тревожном ожидании его еще более глубокого и бурного продолжения. У теперешнего кризиса не менее грандиозная, весьма продолжительная и для всех поучительная история – история становления и самоуничтожения капитализма. Начало этой истории уже просматривается в английской политике "меркантилизма" в XV веке и в учении французских физиократов XVIII века. Ее продолжение складывается из следующих знаменательных вех: мировой кризис 1929 года и Великая депрессия; "Новый курс" президента Ф. Рузвельта; модель государства "всеобщего благосостояния" на основе бюджетного дефицита, разработанная британцем Дж. М. Кейнсом и проводившаяся в США с прямым государственным участием вплоть до начала 1970-х годов. Далее – сменившая ее неолиберальная или, точнее, либерально-монетаристская модель невмешательства государства в экономику, "рейганомика" с "тэтчеризмом", опирающиеся на теории Ф. Хайека и М. Фридмана. Следствием и продолжением подобных мировых качелей "вмешательства-невмешательства" было сначала высвобождение доллара от его соотнесенности с золотым содержанием, а затем и от соотношения труда и капитала в финансовых операциях вообще. Тогда и были заложены основания для "надувания пузырей".

Уже в период между двумя мировыми войнами проявилась потребность капитала в независимости от национальных границ в Европе и во всем мире. Такая потребность воплотилась тогда в политике "умиротворения" по отношению к гитлеровской Германии, в Мюнхенском соглашении, в пакте Риббентропа – Молотова. И все это вместе имеет прямое отношение к развязыванию Второй мировой войны.

Окончание данной истории на сегодня определяют и называют по-разному. Кто-то говорит, что капитализм в очередной раз уперся в непреодолимую стену или снова зашел в тупик. Другие полагают, что "современный Запад – это не исторически неизменный светлый берег окончательного решения всех цивилизационных проблем. Пути его собственных трансформаций неясны, и перспективы не столь оптимистичны. Похоже, поезд западного либерализма... прибыл-таки на конечную станцию" (А. Пелипенко).

В любом случае если держаться истины, а не политических или идеологических предпочтений, надо признать: внутри самого либерализма за всю эпоху Модерна, в пятисотлетнем состязании между стремлением к свободе и стремлением к прибыли историческую победу одержало второе. Такая сокрушительная победа, собственно, и предопределила самоуничтожение капитализма – даже если ее воспринимать не как итог, а лишь как выраженную тенденцию. Данный вывод из истории либерализма констатируют и подтверждают сегодня многие исследователи самых разных научных направлений. Сошлюсь на одного из наиболее видных – Нуриэля Рубини, либерального экономиста, специалиста в области прикладной макроэкономики, профессора экономики Нью-Йоркского университета и председателя совета директоров консалтинговой фирмы RGE Monitor. По его мнению, "Карл Маркс, похоже, был отчасти прав, когда утверждал, что глобализация и финансовое посредничество способны выйти из-под контроля, а перераспределение дохода и богатства от труда к капиталу может привести капитализм к самоуничтожению (хотя его мнение о том, что социализм будет лучше, оказалось ошибочным)".

Оставим в стороне суждение Нуриэля Рубини о марксовом мнении относительно будущего. Аргументация согласия или несогласия с ним на сей счет увела бы нас совсем далеко в сторону от темы. Но о крахе неолиберальной или либерально-монетаристской экономической политики на Западе и о будущем России в связи с этим сказать надо.

Именно такая или очень схожая политика проводилась последние двадцать лет и проводится у нас до сих пор. Выгнанный недавно президентом Медведевым с поста министра финансов Кудрин "пострадал" вовсе не из-за нее, а совсем по другим причинам, не имеющим никакого отношения к подобной политике. Наоборот!

Только что изгнанного Кудрина стали сразу же все, включая президента, со всех сторон и на все лады публично, по всем каналам расхваливать как ярчайшее олицетворение такой политики, как лучшего специалиста, ни с кем не сравнимого профессионала неолиберальной монетаристской макроэкономики. "Поделом вору и мука..." Ведь он лично именно на этой политике сумел интегрироваться в западную мировую финансовую структуру. И благодаря ему, вслед за ним и на той же самой его – а лучше сказать, путинской – политике туда же интегрировалась на личном уровне и вся остальная наша российская "элита". Но и это полбеды. Пережила бы Россия такую утрату, обошлась бы без своей "элиты", даже и без ее авуаров в западных банках, наверное, тоже обошлась бы. В том-то и дело, и беда в том, что не только "элита" в личном качестве интегрировалась в западные структуры. Руководствуясь личными интересами (обогащение и минимизация рисков), отечественная властная верхушка и денежные тузы, породнившись с Западом на основе именно монетаристской макроэкономики, обеспечила интеграцию с Западом не только для себя (в качестве залога), но и для всей уродливой экономики России, ее финансовой системы. На унижительных для нашей страны и нашего народа условиях финансово-экономического обслуживания Запада – сырьевого и внешнеполитического, с приставного стульчика.

Привычная "модернизация" архаики как приговор

Но и такими печальными констатациями не исчерпывается и даже толком не обозначается проблема "Россия и Европа сегодня".

Еще с допетровских времен Европа уже была для России как "свет в окошке". Поэтому и осталось навсегда в нашей отечественной исторической памяти, что он туда прорубил. Даже когда ее ненавидели со всем ее "латинством", и тогда продолжали восхищаться. И сегодня, когда наши правящие и думающие классы говорят о реформах (которыми на деле пока только грозят, что они будут непопулярными), даже и тогда они имеют в головах смутное представление о либеральных реформах и о либерализме – лишь как о повторении западного пути.

В России пока что остается за пределами понимания важнейшее обстоятельство. Западный либерализм, как его толкуют и двадцать лет на практике навязывают россиянам наши либерал-демократы, в корне несовместим с русскими национальными традициями и прямо им противоречит. Подобно всем Романовым и всем генсекам, наши "реформаторы" подсматривают в то самое "окно" и выискивают: что бы там позаимствовать? (А лучше – украсть...) Какие наиболее привлекательные формы – технологии, учреждения, техники

внедрения, способы организации? Формы, с помощью которых можно было бы потом побольнее ударить по той же Европе. Вникать в смыслы и постигать их генетику нашим "реформаторам" недосуг. С учетом особенностей русской ментальности, с учетом в том числе и печального опыта европейского либерализма, о чем шла речь, можно было бы подумать и об основательно русифицированной версии европеизма. И здесь совсем не все безнадежно... За исключением того, что время, к сожалению, не просто течет, но и стремительно утекает.

На становление европейского Модерна ушло пятьсот лет. За это время оказалось наработано не только то, что повергает сегодня западный либерализм, то есть не только глобальный капитализм. Европейский Модерн – это еще и становление Нового времени, а оно, в свою очередь, вобрало в себя столетия Античности, иудео-христианства и Средневековья. В плане предметной содержательности предшествующих Модерну эпох это было время становления права, морали, нравственности и религии. Основные вехи европейского Модерна – это эпохи Реформации, Возрождения и Просвещения. Предметным содержанием цивилизационного уровня каждой из них стало соответственно утверждение трудовой этики, личности как основной ячейки и основы общества и разума вместо всеподавляющего господства мифов, мистики и религии.

Не было у нас западных Античности и Средневековья, нет и пятисот лет, чтобы начать и пройти Новое время сначала, но порусски. И перепрыгнуть через все блага цивилизации, наработанные за это время, тоже никак не получится.

Остается слабая надежда, скорее даже чистая фантазия, что решить накопившиеся для этого Нового русского времени задачи можно одним махом, за несколько лет, мощным рывком. Освободить пространство, на котором бы началось не просто очередное изменение, а развитие России. Да сделать этот рывок не поголовным уничтожением одних другими, а отысканием в ходе выяснения отношений принципиально нового, серединного начала. Нетрудно догадаться, что в данном случае речь идет ни много, ни мало о смене самой русской парадигмы. Но за 76 + 20 лет наш социум исковеркан так, что в нем нет уже ни способности хотя бы помыслить такой рывок, ни, тем более, хотения и воли, чтобы на него решиться.

SUMMARY

Qui prodest? The possibilities and reality of rapprochement between Russia and Europe

The author attempts to assess the possibility of cooperation between Russia and Europe on the basis of historical-political and economic development of these two creations. He tries to answer the question whether it is possible to achieve real rapprochement of Europe and Russia. The subtitle asks, who will benefit on this? Afanasjew focuses on a few basic additional questions, such as: Who is meant under the name of Russia and Europe and on what basis this approachment would be done?



Польша-Россия – Почему наши представления о демократии и мире не совпадают

2011 год – прошло двадцать лет реформ на постсоветском пространстве. Что получилось и у кого, а что и почему не получилось. Для сравнения, имеет смысл рассмотреть два наиболее крупных славянских государства Польшу и Россию. Разумеется, необходимо помнить и об Украине, но как государство, на которое в течение всей истории активно влияли и пытаются влиять и западный и восточный сосед рассмотрение именно Польши и России является наиболее красноречивым и показательным с моей точки зрения.

Почему взгляд Польши и России так различен по многим вопросам? Начнём с давних времён. Формирование польского государства, говоря современным политическим языком, происходило на демократических или почти демократических принципах. К ним можно и необходимо отнести и права шляхты и обязанности короля и установления, пожалуй, первого на европейском пространстве дальнего прообраза Европейского Союза – польско-литовского союза – Речи Посполитой. При этом важно отметить следующее положение – элита общества, т.е. формирующий политику и сознание общества класс страны в Польше в течение почти всей истории оставался почти на 100% мононациональным и моноконфессиональным. Таким образом, элита действительно формировала государство и раздираемая часто противоречиями социального, политического или кланового характера никогда не стояла перед вопросом, а что такое Родина-Польша. Ответ на этот вопрос в Польше очевиден и именно поэтому и существует знаменитое польское понятие «Ещё Польшка не згинела покаме мы живемо». Если рассматривать аналогичные процессы в России необходимо отметить, что даже до формирования Российского государства в его более или менее современном формате, т.е. Московии, оно уже было достаточно многонациональным и многоконфессиональным. Это естественно относится и к Российской элите. Русские, украинцы, татары, немцы, французы, литовцы, кавказцы, разумеется – поляки, вот далеко не полный перечень национального состава элиты русского государства в течение всей его истории. Разумеется, столь разнородная элита часто придерживалась и разноконфессиональной ориентации, что также не могло не сказываться на

процессах формирования и развития государства. Уже из этого сравнения понятно, что пути развития государств были различны. Можно отдельно останавливаться на судьбе евреев и в Польше и в России, но это большая и отдельная тема и её можно оставить за скобками, помня о влиянии этой части населения государств на все процессы. Для России со всеми выше перечисленными обстоятельствами, часто вступающими в противоречие, вопрос национальной идеи является почти всегда камнем преткновения. Более того, для России временами характерно существование вообще в отсутствии национальной идеи объединяющей общество, и возможно именно это позволяет проводить в ней социальные эксперименты. Главное, всё это отложило различие на формирования ментальности населения в Польше и в России.

Часто утверждается – если бы не татаро-монгольское или временами монголо-татарское иго, то Россия была бы другим государством. Справедливое утверждение? Возможно да. Однако, для сравнения Польши как государства тоже не существовало, и даже в более близкие к нам времена. Страна была насильственно лишена суверенитета, более того она была разодрана между соперничающими часто и даже воюющими государствами Российской Империей – Австро-Венгерской Империей и Пруссией-Германией. Был и период нацистской и советской оккупации в XX веке. Однако, думаю возможно утверждать, что в эти сложные для народа времена он не терял и не изменял своему менталитету. Именно в это время, во многом происходила кристаллизация польского менталитета, что позволяло не просто мечтать о свободе и свободной Польше, но и бороться за неё. Показательно, что именно это время подарило Польше и мировой истории и культуре имена Костюшко, Мицкевича, Шопена, и других борющихся и страдавших вместе с народом. Максимум патриотических воспоминаний в России в борьбе за независимость являют святые имена Сергия Радонежского и Александра Невского, хотя в отношении последнего и существуют большие противоречия. Защитив Россию с Запада, де-факто он был послушным вассалом Золотой орды с Востока. Более того, типичным для России является, что после национального подъёма – борьбы с захватчиком обязательно наступала внутренняя и часто даже более жестокая реакция по отношению к народу победителю. Такого сравнение исторических процессов, формировавших ментальность общества, нации, с моей точки зрения правомерно.

На ментальности российского народа негативно, с моей точки зрения, отразилась многовековая борьба за душу народа. Борьба власти за институт церкви, противоречия и жестокости межконфессиональной борьбы, обжёгшие Россию пожарами и кровью, на долгие времена

разорвали общество. Поставили ментальную составляющую страны на грань разрыва. Во многом обусловили межнациональные и межконфессиональные конфликты, явившиеся прекрасной платформой для возникновения гражданской войны. Длительной, а порой и не прекращающейся константой истории развития российского общества и страны. Не преодолев эти противоречия, эту историческую память российское общество всё ещё находится в состоянии непримиримости и противоречий. Строить страну, общество, создавать гармонию в таком климате, с моей точки зрения, не возможно. Единственной прочной национальной идеей в России является сплочение перед внешней угрозой. Понимая это, власть не зависимо от её политической окраски настойчиво ищет или создаёт внешних врагов. Убеждает общество в постоянно существующей угрозе национальной и государственной независимости. Россия продолжает жить фантомными болями Ига, которое давно кануло в лету.

Перейду к более знакомым процессам, подчеркнув, обусловленные выше различия и противоречия прежде всего морального уровня. С моей точки зрения, они являются главной точкой препятствия для истинного взаимопонимания как между Россией и Польшей, так и вообще между Россией и миром.

XX век «наградил» нас двумя мировыми войнами и чередой революций. Во всех этих трагических процессах роль, или скорее доля Польши и России была сравнимо большой и тяжкой. Именно на их территориях во многом произошли самые кровавые и трагические события. Представители этих двух стран сыграли одни из самых крупных ролей в драмах и трагедиях разыгрывавшихся на подмостках европейской истории.

Революционные процессы в Российской Империи, в которую входила и большая часть Польши, развивались с активным участием поляков. При приходе в революционное движение ими, часто руководило не только, а возможно и не столько чувство социальной несправедливости, сколько чувство национальной, поруганной подавлением Варшавского восстания памяти. Позволю себе маленькую сноску. В то время как в России всячески прославляется имя Александра Суворова, как русского гения войны, для поляков это имя кровавого чудовища потопившего Варшаву в крови. В России далеко не все помнят, что звание фельдмаршала – высшее воинское звание Суворов получил не за победы над турками или французами, а за кровавую бойню, учинённую в Варшаве.*

* Отвлечение от основной темы. Возможно ли, представить в Германии орден имени Г.Геринга – героя I мировой войны и преступника II мировой – нет! Подвиги стираются преступлениями, а народ ответственен за своих вождей не

менее чем, вожди за свой народ. Но это европейские понятия и ценности, в России всё не так.

Для иллюстрации приведу короткий отрывок из воспоминаний русского участника тех событий:

«...Наши солдаты, врываясь в дома, умерщвляли всех, кто им ни попадался. Ожесточение и жажда убийства дошли до высочайшей степени. Офицеры были уже не в силах прекратить кровопролитие. У моста через Вислу настала настоящая резня. Наши солдаты стреляли в толпы, не разбирая никого, – и пронзительный крик женщин, вопли детей наводили ужас на душу. Справедливо говорят, что пролитая человеческая кровь возбуждает род опьянения. Ожесточённые наши солдаты в каждом живом существе видели губителя наших, во время восстания в Варшаве. „Нет никому прощона!“ – кричали наши солдаты и умерщвляли всех, не различая ни лет ни пола... После окончания сражения генерал-аншеф Суворов направил императрице Екатерине II письмо, состоявшее из трёх слов: «Ура! Варшава наша! В ответном послании милостливая Императрица поздравила его со званием фельдмаршала русской армии!»

С другой стороны было кровью на белом полотнище начертано на польском и русском языках «За Вашу и нашу свободу». Что может быть более красноречиво? Могла ли естественная разница во взглядах на восприятие этой истории не отложиться в ментальном самосознании нации? Нет. Могло ли это толкать часть поляков к дальнейшей революционной борьбе против поработителя Родины? Разумеется – да. Именно поэтому поляков в различных революционных движениях, самой различной и порой противоречивой окраски, было множество. Как и представителей иных наций и народностей бескрайней Российской Империи справедливо названных величайшими русскими классиками «униженными и оскорблёнными» в «тюрьме народов». Окончательный импульс с моей точки зрения для прихода представителей не титульных, как теперь принято говорить наций в революционное движение положило высказывание прославляемого в современной России премьер-министра П. Столыпина «...Полячишкам и прочим иноземцам нечего делать в Российском парламенте...». Данное высказывание прозвучало в речи в связи с разгоном Российской Государственной Думы. Именно этим высказыванием ярчайший политик России не оставил представителям порабождённых народов иного выбора. Он во многом ответственен за их приход в революцию. Хотел ли он этого, уверен нет. Однако, на мой взгляд, именно ментальная разница, в данном случае полное неприятие демократических основ построения общества обусловили подобное высказывание и подобное поведение. Результат мы все хорошо знаем.

Пламя революции обожгло не только всю Россию, но и большинство стран Европы, уничтожив и Столыпина и множество других.

Перейдём к разнице развития народов и стран в предшествующий распаду Социалистического лагеря и СССР период. В чём разница? Почему так по-разному идут пост коммунистические процессы? – Ответ заложен в разгадке очевидного секрета. Самое главное отличие, это разница историй, менталитета и количества лет, которые народам суждено было провести в коммунистической «тюрьме народов». Именно эта продолжительность во многом повлияла на ментальное формирование современных обществ. На долю граждан населявших СССР, безусловно, выпала самая незавидная участь. Именно им в полной мере пришлось испытать всю чашу «счастья» от 25 октября 1917 до 22 августа 1991 года. Эти даты условны, но именно их нужно придерживаться как точек отсчёта и итога. В это время революционные тенденции в будущих странах и республиках носили не просто революционный, а часто революционно национальный характер. Именно эти тенденции привели к провозглашению независимых или союзных государств. На политическую карту мира вернулась Польша. Возникли, или восстановили свою независимость Финляндия, Латвия, Литва, Эстония, на короткий промежуток времени независимость обрели Украина, Грузия, Азербайджан и другие народы. Однако, человеконенавистническая, советская власть установилась не в один день, но так или иначе опутала собой всю территорию от запада до востока и от юга до севера.

Во многих окраинах Российской Империи довлела тенденция ухода от тесного объятия метрополии. Почему на это стоит обратить внимание? Да потому, что в 1991 году мы имели именно эту же тенденцию. «Парад суверенитетов» носил абсолютно тот же характер и был во многом обусловлен теми же проблемами. Даже, правильно будет добавить, что за 50 или почти 75 лет советского гнёта эти тенденции естественно усилились под гнётом пережитых народами трагедий.

Трагедии 1939,1948,1956,1968,1981 и других годов только усиливали неотвратимость этого итога. Согласитесь, что 50 или 75 это большая разница. Эта разница неминуема, должна была и сказаться на пути развития новых государств, при этом именно ментальность была часто определяющим фактором.

Сравним ситуации в Российской Империи и в СССР перед развалом стран. И там и там полная централизация власти. Один, два ведущих города, ещё несколько провинциальных столиц и ряд крупных торговых или промышленных городов и остальная бескрайняя, для кого-то невытая, для кого-то непаханая, но уж для всех точно почти бездорожная Россия. Да, в Российской Империи, построена усилиями

премьер министра и министра железнодорожного транспорта С.Витте железная дорога через всю страну. Но разве могла она обеспечить реальную связь регионов – конечно, нет. Не мог этого сделать и БАМ. Графом С.Витте были сделаны только первые шаги в нужном направлении. Увы, националистические тенденции и религиозное мракобесие, т.е. разница ментального уровня! в очередной раз сыграли злую шутку. Возможно, самый талантливый за всю ее историю премьер министр России вынужден был уйти, не завершив своих реформ. (Замечу в скобках, что его последователь Ф.Д.Рузвельт практически теми же реформами сумел превратить разорённую кризисом страну США в – многонациональную, много конфессиональную, и многорасовую процветающую страну). Если представить, что С. Витте дали бы реализовать все его планы, возможно, не только наша, но и мировая история пошла бы другим, куда, более бескровным путём.

Оставим эти размышления – история, не имеет сослагательного наклонения. В СССР экономика с самого первого шага была превращена в жалкую падчерицу политики ВКП б – КПСС. Такой порядок создавался и в социалистических странах, в том числе и в Польше. Однако, очень важным фактором различия, является то, что в Польше, как и в ещё некоторых странах вынужденных пойти социалистическим – советским путём развития частная собственность, пусть мелкая и средняя и пусть в основном в деревне сохранялась незыблемо. Это краеугольное как имущественное, так и ментальное отличие, в смысле формирования или сохранения менталитета гражданина. Не говоря, о том, что это помогло избежать голодоморов. Ситуация с диктатом КПСС и его карающих институтов а также, братских партий и силовых организаций была плачевной для народов и стран как по действиям так и по их последствиям. При идеологической направленности власти и государства экономические реформы, возможно, было проводить только силово – по сталински, или валюнтаристски по хрущёвски. Реформы Косыгина, или аналогичные реформы в ряде социалистических стран, не могли принести фундаментальных изменений, они лишь оттягивали конец партийной экономики. Подчинённость экономики партийным и военным целям, и различие ментального восприятия происходящих процессов народами и гражданами должно было и сломало хребет, как социалистической системе, так и советскому государству. Восстания, вспыхивающие в ГДР, Венгрии, Чехословакии, Польше, размежевание с Югославией, Албанией а позже практически с Румынией планомерно подтачивали сказку о тысячелетней коммунистической Империи. Для справки – не один руководитель страны Российской Империи, СССР или России за всю тысячелетнюю историю не объехал её. Только Д.Медведев отчитывается, как о своём главном достижении, что он

посмотрел 83 региона РФ. Однако, при этом нужно помнить про здравствующий и по ныне особый российский формат потёмкинских деревень при приезде руководителей. В этом смысле руководители стран социализма и тем более республик были чаще ближе к реальному восприятию своих стран.

Советская система была обречена, это был только вопрос времени. Российская Федерация во многом повторяет эти же тенденции, что предопределяет, скорее всего, тот же исторический результат, пуская и в долгосрочной перспективе. Жить в тоталитарном государстве никто долго не захочет. По крайней мере, это относится к человеку, обладающему ментальностью гражданина, а не раба. Слишком противоречит законам свободного человеческого духа, и экономическим законам нормального развития государства рабское или раблепное состояние ментальности. Это прекрасно ещё в 1968 году доказал в своей книге «Фашизм. Тоталитарное государство» Желю Желев, будущий первый свободно избранный Президент Болгарии (1990-1997). Ни даром, не смотря на название, книга была тщательно запрещена в социалистическом лагере и прежде всего в СССР.

Ещё один важный аспект. Разница наиболее распространённых в России и Польше религий – католической и православной и места в ней, точнее в её институтах человека и государства – различны. Согласимся, Церковь и Костёл оказывают огромное влияние на общество.

Различное отношение к рабству, крепостному праву в России и его отсутствие на большей территории Польши – тоже важный фактор. В России фактически только в 1861 году прекратили рабство, хотя это сказано громко с учётом колхозной системы СССР, не вспоминая уже о так называемых «комсомольских» стройках системы ГУЛАГа. Реально, увы, большинство потомки тех кто сажал, и тех кто сидел. Шанс выжить и иметь потомство у свободного человека был слишком невелик. Всё это многослойно и во многих поколениях откладывало свой отпечаток на ментальной разнице. Уместно вспомнить об имущественном праве, у одних и о полном отсутствии а, временами полным уничтожении его у других. Количество городов, следовательно, предприятий, следовательно, и учебных заведений, музеев, театров и так далее диаметрально противоположно. Нельзя судить о России по 2 столицам!

Остановится на поведении в войнах, от Наполеона до Второй мировой. Мы можем вспомнить институт подполья, выработанный ещё в период первого Варшавского восстания и доведённый практически до совершенства, если в данном случае можно говорить о совершенстве во время последней оккупации. Вспомним Варшавское восстание и его героев и то, как в послевоенной истории страна, народ, нация помнила

и переживала прошедшее. Достаточно вспомнить «Пепел и Алмаз», «Канал», «Пейзаж после битвы» А.Вайды. В СССР – праздник Победы начинается быть праздником-не рабочим днём только в 1965 году! Тогда же появляется впервые «лейтенантская» проза Васильев, Бакланов, Быков, потребовалось 20 лет и режим «оттепели» для появления Солженицына и пробуждения правды о мире и о войне. Множество прошедших войну, опалённых ею проходит через ГУЛАГ, уничтожаются почти как класс тяжкие инвалиды войны – «ампутанты». Могло это не сказаться на ментальном восприятии. Да в Польше многих, особенно из Армии Крайовой, не говоря о трагедии Катыни, Медного и других скорбных Голгоф граждан Польши тоже настигало уничтожающее жало НКВД-КГБ-Смерша или своих «органов». Но в глубине народа всегда существовала правда и чувство, знание, уверенность в несправедливости власти. В СССР была же практически едино массово принятая позиция пропаганды власти. В Школе, Институте, Искусстве – это привело к естественности возникновения и наличия в современной России «наших» «идуших вместе» и прочих молодёжных движений близких к человеконенавистничеству всякого имеющего иной взгляд. Полной правды о РОА, армии сражавшейся против Красной, в стране до сих пор нет. Нет попытки, проанализировать, что привело до 3.000000 советских граждан к вооружённому переходу на сторону врага. Мировая история подобного прецедента не имеет. Это ментальная травма, перешедшая в диагноз состояния общества. Без правды, истины, уйти от этого значительно труднее, чем поменять символы государства. «Солидарность» стала солидарностью, только когда общество объединилось. Простой народ – труженики – интеллигенция – молодёжь. В России ментальное разобщение таково, что одни как максимум презирают других, а как минимум не видят и не слышат. Если добавить, что исторически, и абсолютно всегда, власть в России живёт в другом измерении, чем народ – ментальность соответствует такому расслоенному пирогу. Мечтая в детстве в лучшем случае о конфетке, дорвавшись до власти, они от своей алчности и от желания познать не доданное, безграничны в своём стремлении, как к власти, так и к богатству. О том, что в саване карманов нет – помнят единицы. Перспективно ли такое общество, с моей точки зрения нет. Готово ли общество оценить губительность такого пути, в основном в силу ментальности нет. Таким образом, заканчивая, я должен констатировать, что различные исторические пути и различное состояние ментальности обществ являются главным препятствием на пути достижения гармонии взаимного восприятия. Алчная модель всё «покупаемости» и всё «продаваемости», но никак не рыночная, капиталистическая, а скорее «мафиозно-феодално-бандитская»

пагубно влияет на общество. Процессы шрёдеризации очень опасны не только для Германии, но и для любой другой страны Европейского Союза.

Необходимо всем вместе работать с молодёжью, стараясь повлиять и изменить её ментальный уровень. Упустив системных последователей «гитлерюгенда» и «хунвейбинов» мы можем получить страшный результат. Необходимо помнить о ментальном различии и на нём делать акцент в политике и образовании. Не преодолев пропасть, мы обречены. Общество должно знать правду, в том числе и нелицеприятную. В нормальном обществе много тех, кто хочет её знать. В России почти мгновенно забывается Беслан, Будёновск. С протестами на площадь 12-миллионной Москвы под лозунгом «Солидарности» максимум выходит 3 тысячи. Остальные идут мимо. Выборы давно превратились в фарс. Сегодня даже не нужна формула Сталина «не важно как голосуют, важно – кто считает». «Очурованность»* выборов такова, что можно передавать власть с ловкостью теннисного мячика, а общество только поводит головой и перевешивает портреты. Всё это происходит только из-за того, что мораль и ментальность российского общества ужасно отстали. Для него как минимум непонятны, а боюсь по старинке и неприятны понятия Свобода, Толерантность, Демократия. Как жить в таком обществе или рядом с ним вопрос, на который у меня нет ответа. Но знаю точно «Так жить нельзя!» Это нужно сознавать, помнить и учитывать в любых проектах и планах.

**В.Е.Чуров – руководитель Центризбиркома РФ.

SUMMARY

Russia-Poland. Why do our imagination of democracy and the world differ

The author attempts to compare the results of transformation in the Russian Federation and in Poland. At the same time he tries to show, referring to the historical context of the two countries, why they have achieved very different results in terms of democracy over the past 20 years. In his opinion the main reason is the difference in the mentality of the Polish and Russian nations. Discussing this issue the author gives examples of negative and positive impact of historical events on shaping human mentality.



Międzynarodowe wyzwania bezpieczeństwa energetycznego Polski w XXI wieku

Uwagi wstępne

Od początku XXI wieku coraz większego znaczenia nabierało międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne. Wiązało się to zarówno z postępującym procesem globalizacji, jak też nasilającą się współzależnością państw w kontekście kształtowania się nowego światowego ładu ekonomicznego. Zagadnienie powyższe nie odnosi się zatem tylko do wymiaru teoretycznego, ale posiada doniosłe znaczenie praktyczne, ponieważ od początku XXI w. wyłaniały się nowe zagrożenia i wyzwania związane z zaopatrzeniem poszczególnych regionów i państw w surowce energetyczne, niezbędne do sprawnego funkcjonowania ich gospodarek oraz społeczeństw.

Celem opracowania jest przedstawienie międzynarodowych wyzwań bezpieczeństwa energetycznego Polski. Ze względu na ograniczone ramy artykułu autor ogranicza się do syntetycznego zasygnalizowania następujących zagadnień:

- istota oraz zasadnicze elementy międzynarodowego bezpieczeństwa energetycznego,
- uwarunkowania i strategia bezpieczeństwa energetycznego Polski,
- główne wyzwania zewnętrzne w kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego Polski.

Opracowanie poniższe opiera się zarówno na analizie dostępnych materiałów źródłowych¹, jak też obszernej literaturze przedmiotu: zagranicznej²

¹ Zob. najważniejsze dokumenty polskie: *Polityka Energetyczna Polski do 2025 roku*, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2005 r., www.mg.gov.pl, *Uchwała Nr 3/2006 Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2006 r. w sprawie działań mających na celu dywersyfikację dostaw nośników energii* oraz *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku. Projekt*, wersja 3.3 z dn. 10.09.2007, www.kpmr.gov.pl, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku. Projekt z dnia 04.09.2008: wersja 2* oraz *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 roku (wraz z 4 załącznikami): www.mg.gov.pl.

² Por. F. Umbach, *Globale Energiesicherheit, Muenchen 2003, Weltwirtschaft und Umwelt*, [w:] *Globale Trends*, Hg. Von T. Debiel, D. Messner u.a., Frankfurt am Main 2010, s. 249-380.

i polskiej³. Autor wykorzystał także rozległe badania własne w powyższym zakresie⁴.

1. Istota oraz wybrane elementy międzynarodowego bezpieczeństwa energetycznego

Wśród autorów nie ma ani jednolitej, ani zadowalającej czy uniwersalnej definicji bezpieczeństwa energetycznego. W jednej z polskich publikacji specjalistycznej trudności znalezienia zadowalającej definicji bezpieczeństwa energetycznego uzasadniono następująco: „Pojęcie bezpieczeństwa energetycznego jest ściśle powiązane z polityką trwałego rozwoju, czynnikami ekonomicznymi, rozwojem rynków energetycznych oraz społeczno-ekonomicznymi zmianami w transporcie, czy technologiach informatycznych itp. Bezpieczeństwo energetyczne lub bezpieczeństwo dostaw energii można zdefiniować jako dostępność energii w każdym czasie, w różnych formach, w wystarczającej ilości i po rozsądnej cenie/ i lub cenie możliwej do zapłacenia. Bezpieczeństwo energetyczne ma charakter wewnętrzny (zrównoważenie popytu i podaży z uwzględnieniem środowiska, konsumentów oraz politycznych i ekonomicznych wymogów), oraz zewnętrzny (zapełnienie luki wynikającej z różnicy między krajową produkcją a krajowymi potrzebami). Istnieją następujące zagrożenia dla bezpieczeństwa:

- fizyczne, np. krótkoterminowe lub nawet trwałe przerwy w dostawach energii z jednego źródła lub jednego regionu,
- ekonomiczne, np. zależność od cen energii,
- inne, takie jak wysokie wymogi związane z ochroną środowiska, które wpływają na produkcję, zużycie i dostawy ropy⁵.”

Z prezentowanej wyżej definicji wynika, iż podstawowymi elementami składowymi bezpieczeństwa energetycznego są dwa pojęcia – „**bezpieczeństwo**” i „**energia**”, które należy rozpatrywać w wielu aspektach, zwłaszcza ekonomicznym, technologicznym i politycznym. O ile „bezpieczeństwo” określa się powszechnie jako stan wolny od zagrożeń oraz działania prowadzące do jego przezwyciężenia, to ogólnie pod pojęciem „energia” rozumiemy występowanie w określonej substancji (stałej lub cieczy) potencjału zdolnego do wytworzenia ciepła i ruchu. Rozróżnia się energię pierwotną,

³ Por. ważniejsze nowsze publikacje polskie z obszerną bibliografią: K. Żukrowska, *Bezpieczeństwo energetyczne*, [w:] Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu, red. naukowa K. Żukrowska Warszawa 2011, s. 396-426 oraz M. Kaczmarek, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

⁴ Por. E. Cziomer (red. naukowa), *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne w XXI wieku*, Kraków 2008.

⁵ Por. P. Czerpak, *Bezpieczeństwo energetyczne*, [w:] Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka. Pod red. naukową K. Żukrowskiej i M. Grącik, Warszawa 2006, s. 122.

wtórną oraz końcową (użytkową). Z kolei energia pierwotna dzieli się na nieodnawialną (ropa naftowa oraz inne oleje mineralne, gaz ziemny, energia jądrowa oraz węgiel – kamienny i brunatny), jak również odnawialną (słoneczną, wodną i wietrzną)⁶.

Ograniczone ramy opracowania powodują, iż przedmiotem naszego zainteresowania będzie w mniejszym stopniu energia odnawialna i wtórna, jak też proces jej przekształcania w energię końcową. Przedmiotem głównego zainteresowania będzie natomiast energia nieodnawialna, a zwłaszcza **ropa naftowa i gaz ziemny**, a w odniesieniu do Polski dodatkowo **węgiel**, jako główne elementy globalnego i regionalnego bezpieczeństwa energetycznego. Surowce powyższe będą bowiem przez nadchodzące dziesięciolecia siłą napędową, pierwszoplanowym czynnikiem rozwoju gospodarczego. Ponadto należy w określonym stopniu uwzględnić także odgrywanie określonej roli przez energię jądrową i odnawialną.

Przy pomiarach występowania surowców energetycznych, w tym również ropy naftowej i gazu ziemnego, należy dodatkowo brać pod uwagę dwa pojęcia- „rezerwy” i „zasoby” surowcowe. Pod pojęciem **rezerwy** rozumie się dotychczas znane i eksploatowane przy pomocy dostępnych metod surowce energetyczne. Natomiast za **zasoby** uważa się wszelkie istniejące potencjalnie złoża surowców energetycznych, które bądź to nie zostały jeszcze ustalone i wymagają dalszych poszukiwań geologicznych, bądź też są niedostępne ze względu na występujące trudności technologiczne i techniczne lub zbyt wysokie koszty eksploatacyjne. Rezerwy i zasoby surowcowe rozpatrywane są z kolei łącznie jako **istniejący potencjał energetyczny**. Generalnie przyjmuje się, iż na początku XXI w. aktualne rezerwy wszystkich nośników energii w skali globalnej odpowiadały wartości ok. 1 000 mld ton przeliczeniowych jednostek węgla kamiennego (dalej skrót JWK = 1 kg ropy naftowej = 1,42 JWK). W odniesieniu do Europy wystarczałyby one średnio na ok. 75 lat. Są to jednak dane szacunkowe, podlegające częstym weryfikacjom, zwłaszcza w odniesieniu do długofalowych prognoz do 2030 r.

Szczegółowe dane na temat globalnych potrzeb i zużycia poszczególnych nośników energii zarówno w ujęciu ilościowym oraz procentowym, jak też historycznym, współczesnym i przyszłościowym przedstawiają poniżej tabele 1 i 2.

Dane zawarte w tabeli 1 wskazują na systematyczny wzrost zapotrzebowania globalnego na nieodnawialne, czyli pierwotne surowce energetyczne. Wzrosły one bowiem łącznie z blisko 5 mld ekwiwalentnych ton ropy naftowej w 1971 r. do nieco ponad 9 mld w 2000 r. Natomiast prognozy

⁶ Zob. szerzej: E. Cziomer, *Podstawowe pojęcia i elementy składowe bezpieczeństwa energetycznego*, [w:] E. Cziomer, *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne*, *op. cit.*, s. 18 i n.

średnio- i długofalowe przewidują ich dalszy wzrost zużycia do ponad 11 w 2010 r. oraz ponad 15 mld ekwiwalentnych ton ropy naftowej w 2030 r. Istotnymi pozycjami w globalnym zapotrzebowaniu nośników energetycznych będą dodatkowo energia jądrowa i wodna, choć wyraźnie ustępują ropie naftowej i gazowi ziemnemu. Natomiast, mimo relatywnie znacznego wzrostu od 1970 r., zapotrzebowanie energetyczne na nośniki odnawialne (poza wodą), będzie odgrywało drugorzędną rolę. Wynika to przede wszystkim z trudności technologicznych oraz ogromnych kosztów ich wytwarzania.

Tabela 1. Globalne potrzeby energetyczne w latach 1971-2030 w przeliczeniu na ekwiwalentne mln ton ropy

Lata/nośniki energii	1971	2000	2010	2030	Średnioroczny wzrost 2000-2030 w %
Węgiel	1,449	2,355	2,702	3,606	1,4
Ropa naftowa	2,450	3,604	4,272	5,769	1,6
Gaz	895	2,085	2,794	4,203	2,4
Energia jądrowa	29	674	753	703	0,1
Energia wodna	104	228	274	366	1,6
Inne źródła energii odnawialnej	73	233	336	618	1,7
Ogólne zapotrzebowanie na energię nieodnawialną	4,999	9,179	11,132	15,267	1,7

Źródło: Cziomer E., Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne, *op. cit.*, s. 20.

Oceny powyższe potwierdzają dobitnie procentowe wskaźniki w odniesieniu do globalnego zużycia procentowego ropy naftowej, gazu ziemnego, węgla, energii jądrowej oraz wodnej, które znajdują się w tabeli 2.

Tabela 2. Globalne zużycie nośników energii w procentach w latach 1970-2030

Nośnik energetyczny /rok wydobycia	1970	2003	2030
Ropa naftowa	46%	37%	37%
Gaz ziemny	19%	24%	28%
Węgiel	28%	26%	24%
Energia jądrowa	1%	6%	4%
Energia wodna	5%	6%	6%
Ogólna wartość globalnego zużycia energii w mld JWK	7,2	13,9	21,7

Źródło: Cziomer E., Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne, *op. cit.*, s. 20.

Z danych tabeli 2 wynika jednoznacznie, iż zarówno na początku XXI w., jak też według w miarę dokładnych prognoz do 2030 r., pierwszoplanowe znaczenie dla globalnego bilansu energetycznego będzie miała ropa naftowa i gaz ziemny, na które łącznie będzie przypadało 65% zużytej energii.

Zużycie energii wodnej i jądrowej zmniejszy się zaś globalnie nieznacznie w stosunku do 2003 r. i wyniesie łącznie 10% (2003 r. – 12%). W tym kontekście istotne jest pytanie o **rezerwy i zasoby** określonych nośników energii, które określa się w zależności od metod ich eksploatacji. Zagadnienie powyższe przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Wielkość rezerw i zasobów wybranych surowców energetycznych

Nazwa nośnika energii i metoda wydobycia	Rezerwy surowcowe w latach	Zasoby surowcowe w latach
Ropa naftowa – metoda (m) konwencjonalna	43	24
Ropa naftowa m. konwencjonalna + m. Niekonwencjonalna	62	95
Gaz ziemny – m. konwencjonalna	64	85
Gaz ziemny – m. konwencjonalna + m. Niekonwencjonalna	64	756
Węgiel koksujący	207	1 425
Węgiel brunatny	198	1 264
Uran	42	527

Źródło: Cziomer E., *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne*, op. cit., s. 21.

W tabeli 3 przedstawiono stan rezerw i zasobów surowcowych najważniejszych nośników energii nieodnawialnej. Należy przy tym podkreślić, pod pojęciem metody konwencjonalnej rozumie się generalnie dotychczasowe, czyli tradycyjne metody i formy dotarcia do określonych zasobów surowcowych. Natomiast za metody niekonwencjonalne uznaje się wszelkie metody i formy **przyszłościowych poszukiwań i eksploatacji** wybranych surowców energetycznych, które mogą doczekać realizacji poprzez liczne wynalazki oraz osiągnięcia postępu naukowo-technicznego w tym zakresie. Mogą zatem przyczynić się **hipotetycznie i długofalowo** do usprawnienia metod i technik wydobycia wybranych surowców energetycznych, przyczyniając się zarazem do wydłużenia czasokresu ich eksploatacji oraz zapewnienia zaopatrzenia energetycznego. Większość ekspertów przyjmuje, iż wielkość rezerw i zasobów surowców energetycznych można **racjonalnie** określić prognostycznie do **2030 r.** Natomiast wszystkie prognozy wykraczające poza ten okres stanowią jedynie bardzo odległe i trudne do zmierzenia szacunki i założenia hipotetyczne, wymagające znacznych korekt i modyfikacji z upływem czas.

Procentowy udział poszczególnych regionów w globalnym zużyciu energii przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Rozwój zużycia energii według regionów i niektórych krajów w latach 1970-2030 (w %)

Regiony/lata	1970	2003	2030
OECD Ameryka	37%	28%	23%

OECD Pacyfik	7%	9%	7%
OECD Europa	26%	19%	14%
Rosja	15%	7%	6%
Chiny(CHRL)	5%	12%	16%
Indie	1%	4%	5%
Inne kraje	9%	22%	30%
Ogólna wartość globalnego zużycia energii w mld JWK	7,2	13,9	21,7

Źródło: Cziomer E., *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne*, op. cit., s. 67.

Z tabeli 4 wynika, iż na początku lat 70. regionami o największym zużyciu energii były wysokorozwinięte kraje OECD Ameryki Północnej, Europy Zachodniej oraz Azji i Pacyfiku. Po 2000 r. następuje powolny spadek ich udziału w globalnym zużyciu energii, podobnie jak Rosji. Natomiast od początku XXI w. zdecydowany wzrost zużycia surowców energetycznych odnotowała część krajów rozwijających się, wśród których najwięcej przypadło na tzw. kraje progowe w rejonie Azji Południowo-Wschodniej. Z tej kategorii krajów największy wzrost udziału w światowym zużyciu energii odnotowały dynamicznie rozwijające się CHRL i w pewnym stopniu również Indie, co nie pozostanie perspektywicznie bez znaczenia dla globalnego i regionalnego bezpieczeństwa energetycznego.

Z dotychczas przeprowadzonej analizy wynika, iż zarówno ropa naftowa i gaz ziemny należą do grupy kopalnianych surowców energetycznych, odgrywających pierwszoplanową rolę w zaspokojeniu potrzeb oraz zużyciu energii w skali globalnej i regionalnej. Występują one często w tych samych lub zbliżonych do siebie złożach surowcowych, posiadając jednak ze względu na odrębne właściwości fizyczne (ciecz i gaz) wiele odmiennych funkcji. Z punktu widzenia interesującego nas zagadnienia, zwłaszcza zaś w odniesieniu do rezerw, dystrybucji i handlu w kontekście międzynarodowego bezpieczeństwa oraz zaopatrzenia energetycznego, zwłaszcza zaś Polski, największe znaczenie posiadają następujące surowce energetyczne – **ropa naftowa, gaz ziemny, węgiel i uran**. Zostaną one poniżej krótko scharakteryzowane łącznie z danymi na temat energii odnawialnej.

Ropa naftowa posiada ze względu na swą strukturę fizyczną większe stężenie energii niż gaz ziemny, co powoduje o wiele niższe koszty jej transportu. Transport ropy naftowej jest ponadto bardziej opłacalny na dalekie odległości, co może nastąpić zarówno za pośrednictwem ropociągów, jak też specjalnych tankowców. Pozwoliło to na wytworzenie się na przestrzeni dziesięcioleci zarówno wspólnego rynku ropy naftowej, jak też występowanie w miarę ujednoczonej ceny tego nośnika energii. Jego cena zależy w skali globalnej i regionalnej w dużym stopniu od podaży i popytu. Z drugiej strony nie można jednak wykluczyć szeregu wydarzeń oraz implikacji politycznych – jak np. wprowadzenie embarga naftowego krajów OPEC w 1973 r. podczas kolejnego konfliktu arabsko-izraelskiego – na podaż

i kształtowanie się ceny ropy naftowej. Z tabeli 2 wynika, iż ropa naftowa zachowa do 2030 r. pierwszoplanową pozycję w zużyciu energii na poziomie 37% spożycia globalnego przy rocznym wzroście 1,6%. Oznacza to realny wzrost zużycia ropy naftowej na poziomie 77 mln w 2001 r. (o 60%), czyli do 115-121 mln baryłek dziennie w 2030 r. Ważnymi elementami wzrastającego globalnego zapotrzebowania na ropę naftową są zarówno wzrost jej ceny, która po 2005 r. kształtowała się na poziomie ok. 70 \$ za baryłkę, osiągając w ciągu 2008 r. cenę powyżej 140-150 \$ za baryłkę, jak też narastająca dyskusja w kręgu ekspertów wokół szybkiej możliwości wyczerpania się źródeł jej wydobycia. Jeśli idzie o wzrastającą cenę ropy naftowej, to ze względu na ogromne zapotrzebowanie na nią ze strony wszystkich krajów uprzemysłowionych, a zwłaszcza progowych w Azji Południowo-Wschodniej, w tym głównie ChRL i Indii, to należy to uznać za tendencję trwałą, ale z drugiej strony jej nadmierne zmagazynowanie doprowadziło w 2008 r. ponownie do spadku jej ceny. Sytuacja taka powstała jesienią 2008 r. kiedy równoległe do globalnego kryzysu bankowego nastąpił gwałtowny spadek cen ropy naftowej⁷. Nie oznacza to jednak w żadnym wypadku rychłego wyczerpania się jej rezerw, nie mówiąc o zasobach. Rezerwy ropy naftowej na obecnym poziomie wydobycia opiewają na ok. 40 lat, a zasoby szacuje się dodatkowo powyżej 100 lat.

Gaz ziemny ze względu na swoją mniej stężoną postać stwarza zarówno większe trudności podczas wydobycia, jak też transportu. Wpływa to w dużym stopniu na charakter transakcji oraz kształtowanie się regionalnych rynków odbiorców ze względu na ogromne koszty gazociągów. Rynki regionalne tego surowca energetycznego ukształtowały się głównie w Europie, Ameryce Południowej i Północnej oraz w Azji. Wydobyciu gazu ziemnego towarzyszy z reguły budowa długich gazociągów, powodując konieczność zawierania długofalowych porozumień między producentami, odbiorcami i krajami tranzytowymi. Powoduje to wiele kontrowersji ze względu na bardzo zróżnicowany charakter interesów ekonomicznych oraz stosunków politycznych między tymi grupami państw. Można to łatwo zilustrować na przykładzie komplikacji dostaw gazowych z Rosji od początku XXI w. do krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w tym również Polski, jak też do krajów Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP), głównie zaś Ukrainy i Białorusi. Próbą załagodzenia narastających w skali globalnej i regionalnej zależności i konfliktów na tle przerywania dostaw gazu ziemnego gazociągami jest dążenie w coraz większym stopniu do zastąpienia ich specjalnymi tankow-

⁷ Por. *Rosja tonie w taniej ropie*, „Gazeta Wyborcza” z 18 października 2008 r. W niespełna 4 tygodni cena ropy na rynkach światowych spadła z ok. 150\$ do 70\$ za baryłkę. Oblicza się, iż powodowało to między innymi znaczny spadek rezerw walutowych jednego z głównych producentów ropy naftowej Rosji z 365,8 mld \$ (16 maja 2008 r.) do ok. 87,6 mld \$ w dniu 17 października 2008 r.

camy dla transportu skroplonego gazu ziemnego – Liquefied Natural (Gas-LNG). Podraża to jednak w znacznym stopniu koszt transportu i jest opłacalne dopiero na trasach powyżej 3 000 km. Dlatego też infrastruktura transportu gazu LNG jest mniej rozwinięta w Europie i Ameryce Północnej, niż w Azji. Rezerwy światowe gazu ziemnego ocenia się obecnie na ok. 60 lat, a zasoby nawet powyżej 700 lat – zob. tabela 3, co znacznie podniesie jego rangę i znaczenie wśród surowców energetycznych po 2030 r. w skali globalnej i regionalnej⁸. Odrębne zagadnienie to wzrost zainteresowania w XXI w. gazem łupkowym, o czym szerzej w dalszej części artykułu.

Węgiel stanowi ważny surowiec energetyczny, a jego zasoby i udokumentowane rezerwy są zdecydowanie większe zarówno od ropy naftowej, jak też gazu ziemnego (zob. dokładne dane wyżej tabela nr 3). Równocześnie jednak spalanie i przekształcanie węgla w różne formy energii stwarza poważne problemy ekologiczne i dlatego jego eksploatacja budzi szereg kontrowersji. Według danych z 2007 r. rezerwy wszystkich rodzajów węgla obliczono w skali światowej na ok. 847 488 mln ton, z czego na kraje UE przypadało 29 570 mln ton. W sumie dla całego świata rezerwy powyższe winny wystarczyć na ok. 133 lata, a dla państw UE na 50 lat⁹.

Od lat 50. coraz większą rolę odgrywa także energetyka jądrowa. Pod koniec pierwszej dekady XXI w. było w skali globalnej 436 elektrowni atomowych w 30 państwach, które dostarczały ok. 15% całości światowej produkcji energii. Najwięksi potentaci produkcji energii jądrowej kolejno to (w nawiasie procent zaspokojenia potrzeb rynku krajowego w energię): USA (19,7%), Francja (76,2%), Rosja (16,9), Niemcy (28,3%), Japonia (24,9%), Korea Płd. (35,6%), Ukraina (47,4%), Kanada (14,8%), Wielka Brytania (13,5%), Szwecja (42,0%). Do produkcji energii jądrowej niezbędny jest uran, którego roczna produkcja wynosi 50 572 ton. Uran jest rzadkim surowcem, a jego zasoby mogą ulec szybkiemu wyczerpaniu¹⁰. Dodatkowo elektrownie jądrowe wzbudzają również określone obawy ze względu na możliwe awarie i zagrożenia dla zdrowia. Poważne implikacje gospodarczo-polityczno-społeczne o charakterze międzynarodowym, w tym także dla Polski, wywołała katastrofa elektrowni jądrowej w japońskiej Fokushimie w marcu 2011 r., o czym szerzej w dalszej części artykułu. Ocenia się, iż tylko ok. 10-12% światowych zasobów energetycznych pochodzi z odnawialnych źródeł energii (dalej skrót oze). Wyróżnia się następujące rodzaje (w nawiasie ich

⁸ Por. J. Kalicki, D. L. Goldwyn, (eds.), *Energy and Security. Toward a New Foreign Policy Strategy*, Washington D.C., Baltimore 2005; oraz J. Petrmann, Hrsg, *Sichere Energie im 21. Jahrhundert*, Hamburg 2006.

⁹ Dane za: *BP Statistical Review of World Energy June 2008*:

www.bp.com/liveassets/bpglobal/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2008/STANDIND/local_assets/dowolads/pdf/statiscal_review_of_world_energy_full_review_2008.pdf.

¹⁰ K. Żukrowska, *Bezpieczeństwo energetyczne*, op. cit., s. 405.

procentowy udział pokrycia światowego spożycia energii): biomasa (4%), hydroenergia (3%), energia słoneczna (0,5%), energia wietrzna (0,3%), źródła geotermalne (0,2%), biopaliwa (0,2%), energia solarna z płyt fotowoltaicznych (0,04%). Koszta wytwarzanie poszczególnych kategorii oze są bardzo zróżnicowane, ale generalnie traktuje się je jako źródła i technologie przyjazne i bezpieczne zarówno dla ludzi, jak też środowiska naturalnego. Dlatego W programie UE zakłada się wzrost udziału oze w ogólnym spożyciu energii do 12%. Już w 2010 r. oze uczestniczyły w 27 krajach UE w 22% w zakresie produkcji energii elektrycznej¹¹. Zagadnienie powyższe wiąże się bezpośrednio z dążeniem do wypracowania do 2013 r. nowej światowej konwencji klimatycznej ONZ, w których to zabiegach UE odgrywa pierwszoplanową rolę.

Generalnie można zatem przyjąć, iż **międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne** musi być zawsze rozpatrywane w kontekście polityki energetycznej państw poszczególnych regionów świata, stanowiącej zarazem pierwszoplanowy element ich ogólnej strategii polityczno-gospodarczej. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż państwa zabiegają o to, aby sprawować ze względów strategicznych kontrolę nad wydobyciem nośników energii, handlem zagranicznym, magazynowaniem, przekształcając je w energię elektryczną i paliwa. Ropy naftowa i gaz ziemny stanowią przy tym kluczową rolę. Państwa preferują z reguły daleko posunięty interwencjonizm państwowy w zakresie dystrybucji energii i usług energetycznych. Istnieje oczywiście istotna różnica w stosunku do tego zagadnienia ze strony poszczególnych grup państw. Jednak nawet najbardziej liberalne państwa zachodnie uznają rynek energetyczny za bardzo wrażliwy, który nie może być całkowicie uzależniony od „wolnej gry sił rynkowych” oraz interesów wielkich koncernów, w tym zwłaszcza wielonarodowych. Rządy poszczególnych państw starają się równocześnie stwarzać dogodne ramy prawno-polityczne działalności dla własnych koncernów wewnątrz kraju, jak też na arenie międzynarodowej. Tezę powyższą należy rozpatrywać w kontekście geopolitycznym i strategicznym w odniesieniu do szacunków i dane statystycznych, zwłaszcza w odniesieniu światowych do zasobów ropy naftowej i gazu ziemnego z pierwszej dekady XXI w., które jeszcze w perspektywie ok. 40-50 lat będą miały istotne znaczenie dla międzynarodowego bezpieczeństwa energetycznego:

- aktualnie ok. 80-85% rezerw światowych ropy naftowej oraz 60% gazu ziemnego znajduje się w rękach państw, bądź też pozostających pod ich wpływami koncernów,

¹¹ *Ibidem*, s. 406.

- aż 40% światowych zasobów gazu ziemnego znajduje się rękach trzech koncernów państwowych – rosyjskiego Gazpromu, irańskiego NIOC i katarskiego Petroleum,
- na Środkowym Wschodzie 70% wszelkich transakcji ropy naftowej dokonują instytucje państwowe, a koncerny zachodnie posiadają w nich udział na poziomie ok. 5%, co poważnie ogranicza ich możliwości samodzielnego działania,
- również w Azji Południowo-Wschodniej ok. 60-70% wszystkich transakcji importu ropy naftowej dokonuje się za pośrednictwem kontrolowanych państwa koncernów¹².

Należy wskazać na istotne różnice interesów i cele polityki energetycznej między ustabilizowanymi państwami demokratycznymi, a krajami autorytarnymi oraz niedemokratycznymi, które stanowią zarówno grupę czołowych producentów oraz dysponentów rezerw ropy naftowej i gazu ziemnego. O ile druga grupa państw, głównie **eksporterów**, wykorzystuje bogate złoża tych nośników energetycznych jako instrumentu utrzymania władzy i maksymalizacji swoich zysków oraz dochodów, to pierwsza grupa – w większości uprzemysłowionych i podlegających transformacji państw świata, z reguły jej **importerzy**, musi prowadzić racjonalną politykę energetyczną w celu zaspokojenia bezpieczeństwa i stabilności wewnętrznej, jak również umożliwienia harmonijnego rozwoju gospodarczo-społecznego. Nadzrędnym celem polityki energetycznej większości państw uprzemysłowionych jest zatem dążenie do trwałego i pewnego **zaopatrzenia w energię**, rozpatrywanego w kontekście trzech kluczowych aspektów funkcjonowania gospodarki narodowej: 1) gospodarności, 2) wymogów ochrony środowiska naturalnego i 3) bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego. Dla osiągnięcia **bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego** państwa stosują z reguły **strategie krótko- i długofalowe**. Do zasadniczych elementów krótkofalowej strategii państwa w zapobieżeniu trudności w bieżącym zaopatrzeniu energetycznym można zaliczyć stosowanie takich środków doraźnych jak:

- gromadzenie zapasów energii, a zwłaszcza paliw, na możliwie długi okres, co wymaga z reguły posiadanie bardzo kosztownych magazynów i składów podziemnych itp. pomieszczeń,
- ograniczanie popytu na energię (ze strony przemysłu i gospodarstw domowych itp.),
- przestawienie się na inne surowce (np. węgiel).

¹² Por. T. L. Friedmann, *The First Law of Petropolitics*, "Foreign Policy", maj-czerwiec 2006, s. 28-36.

Natomiast długofalowe strategie państwa zmierzają do tego, aby w ogóle nie dopuścić do trudności lub kryzysu na tle zaopatrzenia energetycznego. Służyć temu winny jego następujące działania wewnętrzne i zewnętrzne o charakterze ekonomicznym i politycznym:

- wprowadzenie koniecznych oszczędności energetycznych,
- dążenie do ukształtowania maksymalnie zdywersyfikowanej mieszanki energetycznej wewnątrz kraju, aby uniknąć jednostronnej zależności od importu surowców energetycznych,
- podniesienie wysokości krajowej produkcji nośników energii poprzez zwiększenie eksploatacji jej zasobów itp. zabiegi techniczno-organizacyjne,
- dywersyfikacja importu energii oraz rozwój nowych nośników energii, zwłaszcza zaś odnawialnych,
- zabieganie o dobre stosunki polityczne zarówno z krajami producentami niezbędnych nośników energii, jak też z krajami kontrolującymi ich tranzyt¹³.

W sumie można więc stwierdzić, iż powodzenie strategii krótko- i długofalowych na polu bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego wymaga przemyślane oraz konsekwentne stosowanie przez poszczególne państwa zarówno instrumentów ekonomicznych, jak też politycznych. Należy jednak podkreślić, iż bezpieczeństwo energetyczne poszczególnych państw jest bardzo zróżnicowane ze względu na konieczność uwzględnienia czynników surowcowych, ekonomicznych oraz geopolitycznych w aspekcie regionalnym i globalnym. Dlatego też **przyszłość globalnego bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego w XXI w.** obfitowało będzie w szereg realnych wyzwań i zagrożeń, z których najważniejsze nowe tendencje zmian i problemy geopolityczno-strategiczne oraz ekonomiczne można syntetycznie uszeregować następująco:

- o ile udział obszaru **Zatoki Perskiej** w globalnej produkcji ropy naftowej będzie w następnych latach i dziesięcioleciach systematycznie wzrastał, to wyraźnemu zmniejszeniu w tym zakresie ulegnie rola obszaru transatlantyckiego (Ameryka i Europa), należącego do najbardziej stabilnego regionu świata w aspekcie ekonomicznym i politycznym,
- równocześnie ok. 90% dotychczas odkrytych rezerw ropy naftowej będzie zlokalizowanych w krajach islamskich, rozciągających się od postradzieckiej Azji Środkowej i Morza Kaspijskiego po Arabię Saudyjską,

¹³ Por. I. Hensig, W. Pfaffenberger, W. Stroebelle, *Energiewirtschaft. Einführung in die Theorie und Politik*, München 1998, s. 161 i n.

- 70% światowych rezerw ropy naftowej i 40% gazu ziemnego znajdzie się w regionie Zatoki Perskiej i Azji Środkowej (tzw. Greater Middle East),
- sześć krajów członkowskich Rady Współpracy Zatoki (GCC) – Bahrajnu, Kuwejtu, Omanu, Kataru, Arabii Saudyjskiej i Zjednoczonych Emiratów Arabskich- dysponuje 45% rozpoznanych już w skali światowej rezerw gazu ropy naftowej i 15% gazu ziemnego. Stanowią one 75-90% ich dochodów budżetowych, co rodzi szereg wewnętrznych i międzynarodowych zależności o znacznych implikacjach politycznych i gospodarczych. Jeśli do grupy tych państw włączyć dodatkowo Iran i Irak, to cały region Zatoki Perskiej dysponowałby ok. 65% całokształtu światowych rezerw ropy naftowej i 34% gazu ziemnego,
- co najmniej 10 z 14 krajów, czołowych eksporterów ropy naftowej, należy uznać jako niestabilne,
- przyszłościowe zakłócenie oraz inne trudności globalne w dostępie do ropy naftowej i gazu ziemnego będą miały zasadnicze źródło w Azji i Afryce, a związane to będzie przede wszystkim z:
 - 1) szybkim wzrostem ich importu do Chin Ludowych i Indii, co potęguje rywalizację i przyspiesza możliwość wyczerpania zasobów w skali globalnej.
 - 2) nasileniem się zagrożeń terrorystycznych, konfliktów wewnątrzpolitycznych oraz ataków na szlaki tranzytowe lądowe i morskie, niszczeniem infrastruktury przesyłowej itp.
 - 3) skomplikowaną sytuacją wewnętrzną państw znajdujących się na energonośnych obszarach, gdyż ponad 50% światowych zasobów energetycznych znajduje się w krajach objętych wojnami domowymi na tle etnicznym, narodowościowym i innych przyczyn.
 - 4) nasilającymi się w XXI w. wahaniami cen na rynkach surowców energetycznych, wywołujących o wiele większe skutki niż wcześniejsze, gdyż dotyczą wielkim stopniu zarówno stopniu odbiorców, a ponadto kraje kontrolujące szlaki tranzytowe, powodując wiele dodatkowych zakłóceń i napięć¹⁴.

2. Uwarunkowania i strategia bezpieczeństwa energetycznego Polski

Zasygnalizowane wyżej problemy międzynarodowego bezpieczeństwa energetycznego posiadają szereg implikacji dla Polski. Ze względu na złożoność, wielowymiarowy i długofalowy charakter powyższego zagadnienia ograniczam się poniżej do zasygnalizowanie aktualnego stanu bezpieczeń-

¹⁴ Zob. szerzej: F. Umbach, *Energiesicherheit*, „Reader der Sicherheitspolitik“, Nr 12, Berlin 2006, s. 257-264 oraz K. Żukrowska, *Bezpieczeństwo energetyczne*, *op. cit.*, s. 396 i n.

stwa energetycznego Polski w kontekście ocen i analiz, zawartych w najnowszym opracowaniu Ministerstwa Gospodarki RP z września 2008 r., który został ostatecznie uzupełniony i przyjęty przez rząd RP 10 listopada 2010 r.¹⁵

Ogólnie należy na wstępie zauważyć, iż bezpieczeństwo energetyczne Polski pod koniec pierwszej dekady warunkowało szereg trudnych i współzależnych tendencji oraz wyzwań, z których najistotniejsze znaczenie posiadają:

Po pierwsze – wysokie zapotrzebowanie na energię finalną (ok. 4 PJ = 1 J Dżul = 1/3600000 kWh \approx 0,278 10^{-6} kW 1 PJ – Petadżul = 10^{15} J),

Po drugie – nieadekwatny do potrzeb poziom infrastruktury wytwórczej i przesyłowej,

Po trzecie – wysoki stopień uzależnienia od zewnętrznych dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego,

Po czwarte – zobowiązania Polski tytułu tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego, przyjętego w marcu 2007 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej, a doprecyzowanego przez Komisję Europejską (KE) od początku 2008 r.

W ujęciu syntetycznym wyzwania oraz dylematy zasygnalizowane w punktach 1-3 ujął Marcin Lasoń, wskazując na współzależność następujących elementów polityki energetycznej Polski:

- źródłem 65% polskiej energii jest węgiel, udział gazu wynosi około 11%, ropy naftowej 19%, pozostałych – około 5%, z tego energia elektryczna i ciepło są w ponad 90% oparte na węglu kamiennym i brunatnym. Istnieje konieczność importu około 35% potrzebnej energii, co oznacza dużą samowystarczalność energetyczną Polski na tle innych państw UE,
- w ciągu 20 lat powinien zostać zbudowany potencjał wytwórczy energii elektrycznej na skalę obecnie istniejącego ze względu na wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną oraz konieczny proces zastępowania starych rozwiązań technologicznych nowoczesnymi. Zgodnie z wynikami analiz do 2025 r. Polska powinna dysponować systemem wytwórczym elektroenergetyki o mocy ponad 52 GW, co oznacza, że do tego czasu należy uruchomić nowe bloki elektroenergetyczne o mocy 31 GW,
- około 1/3 zużywanego w skali roku gazu ziemnego pochodzi ze źródeł (łącznie zużycie to 15 mld metrów sześciennych). Ponad 60% importowanego surowca pochodzi z Rosji lub ze źródeł kontrolowanych przez

¹⁵ Ekipy rządzące zmieniały założenia i strategię polityki energetycznej Polski regularnie w toku swoich kadencji w latach 1990, 1995, 2000, 2002, 2005, 2006, 2007, 2010. Zob. szerzej: *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 roku (wraz z 4 załącznikami), www.mg.gov.pl.

- Gazprom. Nie istnieje alternatywne źródło, z którego gaz ziemny mógłby być sprowadzony w razie problemów z dostawami z Rosji, co w znaczny sposób rzutuje na bezpieczeństwo energetyczne kraju,
- Ponad 90% ropy naftowej zużywanej w Polsce jest importowane, w 97% z Rosji. Jednak nie zagraża to bezpośrednio bezpieczeństwu energetycznemu ponieważ Polska posiada infrastrukturę pozwalającą sprowadzić ropę z innego źródła. Własne zasoby ropy naftowej są niewielkie, a wydobycie w 2004 roku wyniosło 866 tysięcy ton¹⁶.

Z dostępnych ocen i analiz wynika jednoznacznie, iż Polska średniofalowo – 2009-2013, a następnie długofalowo do 2025-2030 zamierza oprzeć swoją produkcję energii elektrycznej na złożach węgla wydobywanego aktualnie w 32 kopalniach, z których część będzie jednak musiała zostać zamknięta. Warto w tym miejscu przypomnieć, iż już obecnie produkcja energii elektrycznej opiera się aż w 95% na węglu, z czego 55% pochodzi z węgla kamiennego, a 40% z węgla brunatnego. Powrót do węgla jak głównego paliwa energetycznego Polski, w tym także jako podstawy oparcia na nim produkcji energii elektrycznej, w wyniku w aspekcie długofalowym na następujących przesłankach:

Po pierwsze – Polska nie posiada instrumentów i narzędzi efektywnego działania na rzecz pozyskiwania większej ilości zasobów ropy naftowej i gazu ziemnego poza Rosją w aspekcie krótko- i średniofalowym, Zarówno realne możliwości dostępu do złóż norweskich, czy też w rejonie Morza Kaspijskiego są bardzo ograniczone ze względów finansowych lub geopolitycznych. W świetle konfliktu zbrojnego między Rosją a Gruzją 8-13 sierpnia 2008 r., a ponadto trudnych obecnie do przewidzenia skutków globalnego kryzysu bankowego od jesieni 2008 r., więcej niż dyskusyjne były lansowane przez polityków w Polsce plany importu większej ilości ropy naftowej z Kazachstanu i Azerbejdżanu do Odessy, związane dodatkowo z wybudowaniem ropociągu Brody – Płock, który znajduje się wstępnej fazie projektowania od 1998 r. lecz nie posiada przejrzystej perspektywy realizacji na początku drugiej dekady XXI w.

Po drugie – nie ma też realnej perspektywy przezwyciężenia różnych trudności zwiększenia współpracy z Rosją w zakresie importu ropy naftowej i gazu ziemnego w najbliższych latach.

Po trzecie – brak również do tej wypracowanej realnej średniofalowej perspektywy zastąpienia ropy naftowej i gazu ziemnego odnawialnymi źródłami energii w Polsce.

¹⁶ Por. M. Lasoń, *Polska wobec wyzwań bezpieczeństwa energetycznego ze szczególnym uwzględnieniem ropy naftowej i gazu ziemnego*, [w:] Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne w XXI wieku. Pod redakcją Erharda Cziomera, Kraków 2008, s. 233-278.

W tej sytuacji lepsze i szersze wykorzystanie zasobów węgla w gospodarce wydaje się jedyną alternatywą i średnio- oraz długofalową perspektywą rozwoju energetyki polskiej.

W świetle wspomnianych wyżej założeń polityki energetycznej Polski do 2030 r. rola węgla w zakresie wzrostu jej bezpieczeństwa energetycznego zmierza do osiągnięcia następujących celów:

- zaspokojenie zarówno dostaw dla odbiorców krajowych, jak też zagranicznych,
- wykorzystanie węgla do produkcji paliw płynnych i gazowych,
- wykorzystania najnowocześniejszych technik w sektorze górnictwa węglowego dla zwiększenia mocy wydobywczych, bezpieczeństwa pracy oraz ochrony środowiska naturalnego.

Osiągnięcie powyższych celów wymagać będzie szereg zmian organizacyjnych, technologicznych, legislacyjnych i finansowych w zakresie wydobycia, przeróbki, dystrybucji oraz zastosowania różnych form węgla do powszechnego zastosowania w przemyśle, usługach i gospodarstwach domowych¹⁷.

3. Główne wyzwania zewnętrzne w kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego Polski

Realizacja zasygnalizowanych wyżej celów jest zadaniem bardzo ambitnym, ale nie jest spójna z przyjętymi przez Polskę zobowiązaniami klimatyczno-energetycznymi na szczycie UE wiosną 2007 r. Warto przy pamiętać, iż Polska zgodziła się tam wstępnie na realizację następujących ambitnych celów ekologicznych, począwszy od 2013 r., które przygotowała w pierwszym półroczu 2007 r. prezydencja Niemiec w UE; 1) 20% wzrostu efektywności, energetycznej, 2) 20% spadku emisji CO₂, 3) 20% udział źródeł odnawialnych w zużyciu energii, 4) 10% udział biopaliw w zużyciu paliw samochodowych¹⁸.

W oparciu o powyższe założenia oraz kryterium konferencji klimatycznej z Kyoto w 1997 KE już wiosną 2007 zaplanowała na lata 2008-2012 dla Polski zmniejszenie emisji CO₂ o 15%, czyli ok. 208,5 mln ton rocznie¹⁹. Sprawa powyższa stała się bardzo kontrowersyjna w momencie forsowania przez prezydencję Francji przy poparciu Niemiec i Wielkiej Brytanii w UE w drugim półroczu 2008 r. ustaleń KE z 2007 r., zmierzając nawet do ich

¹⁷ Por. szerzej: *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, op. cit., s. 8-9.

¹⁸ Zob. „*Europa gelingt gemeinsam*“. Praesidentschaftsprogramm 1 Januar-30 Juni 2007, EU-P-Aprogr.d-2911.pdf.

¹⁹ Por. *EU kürzt Polen und Tschechien Treibhausgasrechte*, „Frankfurter Rundschau“, 26 marca 2007 r.

przyspieszonego wdrożenia. Przemawiają za tym zarówno względy ekologiczne, jak też polityczne, gdyż UE chciałaby utrzymać pozycję prymusa w ochronie klimatu i środowiska naturalnego w skali globalnej. Oznaczałoby to w praktyce podtrzymanie negatywnej oceny dążeń Polski do wykorzystania węgla jak głównego nośnika energii elektrycznej, zmuszając ją tym samym do kupowania znacznej ilości praw do emisji CO₂. Mogłaby ona w wypadku podtrzymania przez Polskę planów preferencji dla węgla jako podstawy jej energetyki wahać się według różnych ocen i szacunków od 70-100%. Byłoby to zabójcze dla bezpieczeństwa energetycznego, gdyż doprowadziłoby do znacznego podniesienia cen energii dla wszystkich użytkowników²⁰.

Bardziej szczegółową i bardzo interesującą analizę znaczenia oraz różnorodnych implikacji skutków wdrożenia projektu paktu klimatyczno-energetycznego KE z 23 stycznia 2008 r. dla Polski przedstawił w ekspertyzie Instytutu na rzecz Rozwoju Andrzej Krassenberg. Poniżej przedstawiam fragment ekspertyzy, w której autor przedstawił nie tylko wyzwania klimatyczno-energetyczne, lecz także konieczność konstruktywnego i długofalowego działania Polski na rzecz ochrony środowiska naturalnego, pisząc między innymi:

„Gdyby propozycje te (Komisji Europejskiej – E.C.) zostały przyjęte bez zmian oznaczałoby to dla Polski:

- konieczność zmiany roku bazowego z 1988 na rok 2005,
- rezygnację z przygotowywania Krajowego Planu Rozdziału Uprawnień do Emisji CO₂, a tym samym przeniesienia odpowiedzialności za dotrzymywanie limitów emisji w ramach systemu handlu emisjami z poszczególnych krajów na całość UE,
- konieczność zorganizowania ogólnoeuropejskiej aukcji uprawnień, które Polska otrzyma do rozdysponowania; W roku 2020 proporcjonalnie do emisji w 2005 r. zweryfikowanej o poziom PKB Polska będzie mogła sprzedać na aukcji 205,3 mln uprawnień do emisji. Szacując, że jedno uprawnienie może kosztować 30-40 euro to w roku 2020 Polska może otrzymać z aukcji 6,2-8,2 mld euro (w latach wcześniejszych będzie to suma mniejsza ze względu na to, że niektóre sektory będą włączane w system aukcji później),
- konieczność zapewnienia rozdysponowania uprawnień dla tych sektorów i lat kiedy system aukcji jeszcze nie będzie obowiązywał; konieczność zapewnienia, że wzrost emisji z sektorów nie objętych handlem uprawnieniami nie będzie większy niż 14% w roku 2020 w stosunku do roku 2005,

²⁰ Zob. *Pakiet klimatyczny UE ma katastrofalne skutki dla Polski*, www.wp.pl z 12.07.2008 r.

- konieczność zapewnienia, że udział energetyki odnawialnej w roku 2020 wyniesie 15% całkowitej energii finalnej²¹.”

Stanowisko ekologów polskich nie odpowiadało rządowi RP, który w tym okresie koncentrował się na forsowaniu węgla jako głównego surowca energetycznego Polski. W wyniku działań rządu PO/PSL przed szczytem UE i podczas jego obrad w Brukseli 16-17 października 2008 r. Polsce udało się doprowadzić do zebrania mniejszości blokującej w Radzie UE. Miało to w konsekwencji kilka istotnych następstw:

- sprawę ustalenia limitów emisji CO₂ dla poszczególnych krajów członkowskich przełożono na posiedzeniu Rady Europejskiej na późniejszy termin,
- decyzja miała zostać podjęta nie w parciu o tzw. większość kwalifikowaną, lecz jednomyślnie, co w ostateczności ułatwiało w razie potrzeby przegłosowanie- zastosować przez Polskę prawo weta,
- KE będzie zobowiązała się do uwzględnienia zróżnicowanych zasobów i możliwości energetycznych poszczególnych państw członkowskich²².

Ze względu na trudności wypracowania nowego pakietu klimatyczno-energetycznego UE sprawa przeciągała się czasie. Dopiero w czerwcu 2011 r., Polska zastosowała weto, sprzeciwiając się przyjęciu przez Radę UE decyzji o dalszym obniżeniu emisji CO₂ w UE do 25% już w 2020 r. Polska uczyniła to jako jedyny kraj członkowski, powołując się na negatywne skutki gospodarcze i społeczne, głównie ze względu na konieczność wykorzystania węgla jako głównego surowca energetycznego. Sprawa powyższa będzie w przyszłości kłopotliwa dla Polski, gdyż popierana przez pozostałe 26 krajów UE „mapa drogowa” gospodarki niskowęglowej przewiduje docelowe zmniejszenie emisji CO₂ 80% w 2050 r. (40% – 2030 r., 60% – 2040 r.). Stąd też w zależności od ostatecznego kształtu konwencji klimatycznej ONZ do 2013 r. nie można wykluczyć dalszych decyzji UE w odniesieniu do obniżenia emisji CO₂. Perspektywicznie przy zachowaniu węgla jako głównego surowca energetycznego, zwłaszcza w zakresie produkcji prądu elektrycznego, Polska będzie zatem musiała dążyć do stosowania nowoczesnych i bardzo kosztownych t niskoemisyjnych spalania węgla kamiennego i brunatnego²³.

Nie wchodząc w tym miejscu w szereg kwestii szczegółowych należy stwierdzić, iż w najbliższych latach sprawa bezpieczeństwa energetycznego Polski będzie jednym z kluczowych priorytetów zarówno jej polityki gospo-

²¹ Zob. A. Kassenberg, *Pakiet klimatyczno-energetyczny UE a sprawa Polski*:

www.ine-isd.org.pl/index_bklimatyczny.php?dzial=14&kat=17&art=8&limit=0.

²² *Rząd chce zakopać CO₂, naukowcy się boją*, „Gazeta Wyborcza”, 16 października 2008 r.

²³ *Polska samotnie blokuje plany obniżenia CO₂*, „Gazeta Wyborcza”, 24 czerwca 2011 r.

darczo-energetycznej, jak też licznych działań i zabiegów na forum UE. Z oceny rządu PO/PSL na początku stycznia 2011 r. wynika, iż do 2020 r. nastąpi stopniowa zmiana struktury zużycia energii w Polsce, która będzie się przedstawiała w przybliżeniu następująco (w nawiasie procent zużycia w 2009 r.): 50% (59%) węgiel (z czego kamienny 34% (46%) i brunatny 9,5% (13%)), 14% (13%) gaz ziemny, 27% (22%) ropa naftowa, 2,5% energia jądrowa, 5% oze, 1% (2%) pozostałe paliwa. Zmiana struktury surowców energetycznych nie będzie zbyt duża i wiązać się będzie głównie ze zmniejszeniem się udziału węgla o 9% oraz nieznacznego spadku zużycia ropy naftowej i gazu ziemnego przy wzroście zużycia oze oraz pojawieniu się energii jądrowej w miarę terminowego zakończenia budowy pierwszej elektrowni atomowej w okresie 10 lat²⁴.

W kontekście międzynarodowym najważniejsze działania Polski w kierunku podniesienia bezpieczeństwa energetycznego i lepszego zaopatrzenia w surowce energetyczne można w latach 2010-2015 przedstawić syntetycznie następująco:

- a) **budowa terminalu do odbioru skroplonego gazu (LNG) w Świnoujściu**, która ma się zakończyć na przełomie 2013/2014 roku. Jest ona opóźniona o trzy lata w stosunku do planów rządu z marca 2007 roku. Początkowo przepustowość terminalu miała wynosić 2,5 mld m³ gazu rocznie, ale ostatecznie zwiększono przepustowość do 5 mld m³ gazu rocznie. Może się on przyczynić dywersyfikacji dostawy gazu do Polski i tym samym przyczynić się do podniesienia bezpieczeństwa energetycznego Polski. Występują jednak zagrożenia dla powyższego gazoportu:
- podpisanie kontraktów na dostawy gazu skroplonego, który winien się opierać zarówno na podpisanym w czerwcu 2009 roku kontrakcie z dostawcą z Kataru, w którym Polska ma zagwarantowane dostawy w wysokości 1,36 mld m³ gazu rocznie w latach 2014-2034, co stwarza możliwość wykorzystania przepustowości terminalu w ok. 27%. Reszta wolumenu ma być kupowana w doraźnych transakcjach typu spot. Biorąc jednak pod uwagę, że w planach jest zwiększenie dostaw z Rosji, z Czech i Niemiec, to może się okazać, że rynek jest nasycony, a całkowita przepustowość terminalu nie będzie wykorzystywana. Może hipotetycznie powstać sytuacja, terminal będzie wykorzystany długofalowo tylko w ok. 80-85% planowanego wolumenu.
 - znalezienie źródeł finansowania budowy, głównie w ramach EBOR i EBI oraz pożyczek komercyjnych. UE wyasygnowała na powyższy cel 80 mln euro,

²⁴ Zob. odpowiedź podsekretarza w Ministerstwie Gospodarki na interpelację nr 20158 w sprawie bezpieczeństwa energetycznego kraju z 28 stycznia 2011 r.: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/36EC87FB>.

- znalezienie dodatkowych odbiorców na gaz z terminala ze względu na zakładane nasycenie rynku krajowego dzięki połączeniu między-systemowemu z Czechami (0,5 mld m³ gazu rocznie), Niemcami (do 3 mld m³ gazu rocznie) i renegocjowaniu kontraktu „jamalskiego” (dodatkowych 2,5-3 mld m³ gazu rocznie), co zmniejszy opłacalność terminalu.
- b) **utworzenie interkonektora Baltic Pipe (bałtyckiego)**, który miałby połączyć Polskę z Danią i być drugim projektem, oprócz gazoportu, dywersyfikującym dostawy gazu do Polski. Miał on zostać połączony z gazociągami norweskim i szwedzkim, a jego budowa miała zakończyć się w 2013 roku. Gazociąg miał mieć przepustowość ok. 3 mld m³ gazu rocznie i przesyłać gaz z Polski do Danii, jak i w odwrotną stronę. Szacowany koszt to ok. 430-450 mln Euro. Największym problemem tego projektu jest źródło dostaw. Wstrzymanie budowy kwietniu 2009 roku ze względu na problemy techniczne (zaniechanie budowy rurociągu Skanled) oraz zmiany w polityce energetycznej Norwegii stawiają pod znakiem zapytania projekt Baltic pipe. Zatrzymanie budowy spowodowane jest wcześniejszą decyzją Norwegii o zaniechaniu budowy rurociągu Skanled. Potencjalnie przewiduje cztery możliwe scenariusze: 1) Wstrzymanie budowy Baltic pipe i zastąpienie tego projektu połączeniem z Niemcami. Spowodowałoby to brak faktycznej dywersyfikacji, ponieważ gaz z Niemiec wcześniej będzie transportowany z Rosji – opcja niekorzystna; 2) Rurociąg Baltic pipe zostanie wybudowany. Stanie się to możliwe albo poprzez wybudowanie rurociągu Skanled lub zastąpienie go innym, który transportowałby gaz z norweskich złóż do Danii – opcja korzystna; 3) Gaz ze złoża Skary należący do PGNiG zostanie sprzedany innym odbiorcom lub przesłany do Polski przez Niemcy, co będzie równało się pobieraniem przez Niemcy opłaty tranzytowej – opcja mało korzystna; 4) Baltic pipe zostanie wybudowany, ale jako alternatywa dla połączenia Berlin – Szczecin i uzupełnienie terminala LNG – opcja niekorzystna,
- c) **Planowana rozbudowa połączeń gazowych Niemcy-Polska oraz Polska-Austria-Czechy**, które znajdują się w fazie wstępnych przygotowań, ale budzą szereg kontrowersji zarówno ze względu na problemy magazynowania, jak też trudności dokonania dywersyfikacji w odniesieniu do gazu dostarczanego przez Gazprom²⁵.

²⁵ Por. szerzej: P. Matuszczyk, *Ocena działań na rzecz bezpieczeństwa energetycznego państwa – analiza BBN z 2 czerwca 2011 r.*, <http://ebe.org.pl/analizy/ocena-dzialan-na-rzecz-bezpieczenstwa-energetycznego-panstwa-%E2%80%93-analiza-biura-bezpieczenstwa-narodowego.html>.

Najważniejsze znaczenie z punktu widzenia zewnętrznych aspektów bezpieczeństwa energetycznego Polski posiada plan wybudowania gazoportu w Świnoujściu do 2014 r. Z jego realizacją wiąże się jednak dwa poważne wyzwania i zagrożenia:

- Pierwsze odnosi się do wspomnianego kontraktu na dostawy gazu z Katarrem w Zatoce Perskiej. Długość trasy dostaw LNG podwyższa zarówno koszty gazu, jak też naraża dodatkowo jego bezpieczeństwo z tytułu możliwego ataku na tankowce ze strony piratów w Rogu Afryki oraz hipotetycznej destabilizacji politycznej regionu w związku z zaburzeniami i rewolucjami w świecie arabskim.
- Drugie – o wiele poważniejsze – wiąże się z ukończeniem budowy pierwszej nitki Gazociągu Północnego na niemieckich wodach terytorialnych w 2011 r., która krzyżuje się torem wjazdowym dla statków do portu w Świnoujściu na odległość ok. 12 km. Polska obawia się, iż może to utrudnić wjazd tankowców LNG o większej wyporności. Strona niemiecka kwestionuje obliczenia polskie, wyrażając jednak oficjalnie za pośrednictwem kanclerz A. Merkel na spotkaniu z premierem D. Tuskiem 21 czerwca 2011 r. stanowisko, iż w razie wystąpienia realnego zagrożenia dla żeglugi na torze do portu w Świnoujściu gazociąg zostanie odpowiednio pogłębiony²⁶. Nie wyjaśniono jednak precyzyjnie – jaka jest forma porozumienia i kto zapłaci za ewentualne pogłębienie toru wodnego do Świnoujścia?

Określone implikacje dla bezpieczeństwa międzynarodowego posiadają również dwie długofalowe inwestycje energetyczne Polsce:

- budowa elektrowni jądrowej k. Żarnowca, która pochłonie ok. 40% wszystkich planowanych wydatków na inwestycje energetyczne w Polsce do 2025 r. (220 mld zł) oraz winna ona zostać ukończona w 2021 r. W pasie przygranicznym Polski do 310 znajduje się 27 reaktorów atomowych w 10 elektrowniach o łącznej mocy 18 000 MW, a na terenie całej UE-27 znajduje się 15 reaktorów w 15 państwach. Inwestycja w Żarnowcu winna odegrać ważną rolę w stopniowym uniezależnieniu się od dostaw surowców energetycznych z Rosji²⁷.

²⁶ Por. *Pressekonzferenz der Bundeskanzlerin und des polnischen Ministerpräsidenten Donald Tusk vom 21. Juni 2011*, file:///H:/Intednet%202009/Polska/Niemcy/Wizyta-Merkel-11/2011-06-21-pk-bk-warschau.html oraz wypowiedź Dirka von Amelna dyrektora ds. pozwoleń z Nord Stremm: *Gazociąg Północny nie będzie przeszkadzał polskim statkom*, dla Polskiej Agencji Prasowej z dnia 2010.03.05.

²⁷ Zob. T. Badowski, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski*, „Stosunki Międzynarodowe”, 3 stycznia 2010 r. – www.stosunki.pl.

Wnioski końcowe

Zasygnalizowane wyżej międzynarodowe wyzwania i zagrożenia posiadają określone implikacje dla bezpieczeństwa energetycznego Polski w XXI w. Wynikają stąd następujące wnioski ogólne:

1. Polska jest nadmiernie uzależniona od importu ropy naftowej i gazu ziemnego, zwłaszcza z kierunku rosyjskiego. Ponadto dodatkowe uzależnienie energetyczne wynika z korzystania gospodarki polskiej z ogromnych zasobów własnych węgla kamiennego i brunatnego.
2. Zasadniczym imperatywem bezpieczeństwa energetycznego winna być zarówno dywersyfikacja importu energetycznego z różnych krajów producentów oraz eksporterów, jak też maksymalizacja oszczędności energetycznych winny objąć całą gospodarkę polską ze szczególnym uwzględnieniem takich kluczowych sektorów energochłonnych jak: przemysł, transport i gospodarstwa domowe.
3. Kolejnym kierunkiem działania Polski winna być modernizacja i lepsza konserwacja, magazynów, pomieszczeń i urządzeń, wypracowanie nowoczesnej oraz niskoemisyjnej technologii w zakresie elektrowni węglowych itp., jak też współpraca w ramach UE na polu tworzenie rezerw strategicznych. Rezerwy powyższe winny zgodnie z zaleceniami UE obejmować okres, co najmniej na 90 dni.
4. Wspomaganie strategii bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego winno nastąpić poprzez nawiązanie i rozbudowę stabilnych stosunków z krajami producentami i tranzytowymi nośnikami energetycznymi, tworząc równocześnie korzystny klimat inwestycyjny dla swoich interesów w tym zakresie, w tym zwłaszcza z bliższymi i dalszymi sąsiadami.
5. Polska stanęła pod koniec pierwszej dekady XXI w. wobec ogromnych wyzwań bezpieczeństwa energetycznego, z których najistotniejsze znaczenie posiadają budowa gazoportu w Świnoujściu, jak również połączeń gazowych z Niemcami, Czechami i Austrią.
6. Decyzja Polski odnośnie budowy elektrowni jądrowej w Żarnowcu do 2021 r. jest zrozumiała ze względu na wyzwania zaopatrzenia energetycznego, ale nie może całkowicie ignorować decyzji całkowitego zarzucenia przez Niemcy energetyki jądrowej do 2022 r. Może to rzutować hipotetycznie zarówno negatywnie, jak korzystnie na współpracę energetyczną z Polską, zwłaszcza gdyby w RFN ujawniły się przejściowo w najbliższym okresie niedobory energii elektrycznej.
7. Należy hipotetycznie założyć, iż ostateczna decyzja w ramach tzw. pakietu klimatyczno-energetycznego UE będzie korzystna dla Polski, pozwalając jej na wykorzystanie węgla jako zasadniczego nośnika energii po 2013 r. Jego eksploatacja energetyczna wymagać będzie stosowanie w coraz większym zakresie nowoczesnych i niskoemisyjnych technologii. Równocześnie jednak nie może to oznaczać zaniechania energicznych działań w Polsce na rzecz dalszej poprawy ochrony środowiska na-

turalnego. Nie ma bowiem wątpliwości, iż rozwój i przyszłość Polski należy rozpatrywać nie tylko w aspekcie energetycznym, lecz także ekologiczno-klimatycznym.

Bibliografia

- Badowski T., *Bezpieczeństwo energetyczne Polski*, „Stosunki Międzynarodowe” z 3 stycznia 2010 r., www.stosunki.pl.
- Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, pod red. naukową K. Żukrowskiej i M. Grąciak, Warszawa 2006.
- Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, red. naukowa K. Żukrowska Warszawa 2011.
- Cziomer E., red. naukowa, *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne w XXI wieku*, Kraków 2008.
- „Europa gelingt gemeinsam“. Praesidentschaftsprogramm 1 Januar-30 Juni 2007, EU-P-Aprogr.d-2911 (pdf).
- Friedmann T. L., *The First Law of Petropolitcs*, Foreign Policy, maj-czerwiec 2006.
- Globale Trends*, Hg. Von T. Debiel, D. Messner u.a., Frankfurt am Main 2010.
- Hensig I., Pfaffenberger W., Stroebale W., *Energiewirtschaft. Einführung in die Theorie und Politik*, München 1998
- Kaczmarek M., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Kalicki J., Goldwyn D. L. (eds.), *Energy and Security. Toward a New Foreign Policy Strategy*, Washington DS., Baltimore 2005.
- Kassenberg A., *Pakiet klimatyczno-energetyczny UE a sprawa Polski*: www.ineisd.org.pl/index_bklimatyczny.php?dzial=14&kat=17&art=8&limit=0
- Matuszczyk P., *Ocena działań na rzecz bezpieczeństwa energetycznego państwa – analiza BBN z 2 czerwca 2011 r.*: <http://ebe.org.pl/analizy/ocena-dzialan-na-rzecz-bezpieczenstwa-energetycznego-panstwa-%E2%80%93-analiza-biura-bezpieczenstwa-narodowego.html>
- Odpowiedź podsekretarza w Ministerstwie Gospodarki na interpelację nr 20158 w sprawie bezpieczeństwa energetycznego kraju z 28 stycznia 2011 r.*: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/36EC87FB>
- Petrmann J., Hrsg, *Sichere Energie im 21. Jahrhundert*, Hamburg 2006.
- Polityka Energetyczna Polski do 2025 roku, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2005 r.*: www.mg.gov.pl
- Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 roku (wraz z 4 załącznikami): www.mg.gov.pl
- Pressekonferenz der Bundeskanzlerin und des polnischen Ministerpräsidenten Donald Tusk vom 21. Juni 2011.*
- Reader der Sicherheitspolitik Nr 12*, Berlin 2006.
- Umbach F., *Globale Energiesicherheit*, Muechen 2003.

SUMMARY

Poland's Energy Security Challenges in the 21st Century

This paper tries to describe Poland's Energy Security Challenges in the 21st Century, especially on an international scale. It consists of three parts, in which the author presents successively: 1) Energy security as a concept, global and regional energy reserves (coal, oil, gas) and their significance for international security, 2) Difficulties with reduce import dependence on external fuel suppliers, especially from Russia and lack of alternative supplies from other directions because of financial and geopolitical reasons, 3) Selected aspects of the Polish energy policy – construction of the LNG terminal in Świnoujście, power diversification through the construction of nuclear power plant (Żarnowiec), coal use as environment-friendly as possible and other. The dominant position of coal in the Polish energy mix is a challenge especially in light of efforts to limit CO₂ emissions because of The EU pressure and international obligations to 2013.

The Author does not shy away from many controversial issues. A key example is Poland-Russians energy relations and Poland-Germany energy relations.



Robert Jakimowicz
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Rozwój stosunków dyplomatycznych i gospodarczych Polski z państwami Azji Środkowej w latach 1992-2011

Wprowadzenie

Kraje Azji Środkowej – Kazachstan, Uzbekistan, Tadżykistan, Kirgistan i Turkmenistan cieszą się suwerennością państwową od niespełna dwudziestu lat. Na ich terenie znajdują się bogactwa naturalne m.in. ropa naftowa i gaz ziemny, które stanowią ważną pozycję eksportową. Jednak w okresie lat 90. XX wieku, państwa te znajdowały się na marginesie polskiej polityki zagranicznej, ponieważ Polska starała się o uzyskanie członkostwa w Pakcie Północno-Atlantyckim (co zostało zrealizowane w 1999 r.), jak i w Unii Europejskiej (co zostało sfinalizowane w 2004 roku). Z kolei dla państw Azji Środkowej priorytetem w ich polityce zagranicznej byli i są ich sąsiedzi, przede wszystkim Federacja Rosyjska i Chińska Republika Ludowa. Po wrześniu 2001 r. Stany Zjednoczone są dla tych państw azjatyckich ważnym partnerem, dzięki któremu odnoszą wymierne korzyści. W dalszej kolejności współpracy brane są pod uwagę państwa Azji Środkowej – Iran i Turcja. Kolejną przyczyną braku wyraźnego zainteresowania polskiej polityki zagranicznej tym regionem jest jego niestabilna sytuacja, która wynikała z odmiennych celów strategicznych znajdujących się tam krajów. Na przykład Kazachstan i Uzbekistan konkurowały ze sobą o przywództwo regionalne, natomiast Turkmenistan wybrał gospodarczą autarkię, polityczną samoizolację i kult jednostki¹. W zasadzie, do „rewolucji tulipanów”, która miała miejsce w marcu 2005 r. w Kirgistanie, wszyscy przywódcy państw środkowoazjatyckich sprawowali władzę nieprzerwanie od czasów ZSRR, zamieniając jedynie role sekretarzy partii komunistycznych na funkcje prezydenckie².

Niewątpliwie dodatkowymi czynnikami, niesprzyjającymi rozwojowi stosunków Polski z państwami Azji Środkowej, jest dzielący je dystans geograficzny oraz brak rozwiniętej infrastruktury transportowo-

¹ E. Wyciszewicz, *Polityka Polski wobec państw Kaukazu Południowego i Azji Środkowej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2008” (dalej „RPPZ”), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (dalej: PISM), Warszawa 2008, s. 238.

² *Ibidem*, s. 239.

komunikacyjnej³. Należy również dodać przeszkodę w postaci mniejszego lub większego uzależnienia gospodarczego od Federacji Rosyjskiej.

Niemniej jednak, wejście Polski do NATO, a szczególnie do UE, stworzyło realną przesłankę dla nawiązania bliższych stosunków, przede wszystkim gospodarczych. Oczywiście, rozwój stosunków z państwami Azji Centralnej w omawianym okresie nie mógł być równoznaczny z bliższą współpracą polityczną ze względu na istniejące tam reżimy autorytarne.⁴ Jednak fakt ten nie oznaczał, że proces budowy państwa demokracji parlamentarnej i gospodarki rynkowej w naszym kraju stanowił przeszkodę w nawiązaniu z nimi oficjalnych stosunków. Było to możliwe, ponieważ już 27 grudnia 1991 r. rząd polski podjął uchwałę o uznaniu przez Polskę za niepodległe państwa m.in. Republikę Kazachstanu, Kirgistanu, Tadżykistanu i Uzbekistanu⁵, co stanowiło podstawę nawiązania stosunków dyplomatycznych. A pierwszym krajem Azji Centralnej z którym zostały one nawiązane w dniu 12 lutego 1992 r., był Tadżykistan⁶. Następnie, w marcu 1992 r. nawiązano je z Uzbekistanem, a dopiero w 1995 roku otwarto polską ambasadę w Taszkencie. Konsulat Uzbekistanu został otwarty w Warszawie w grudniu 2003 r., a po kilku miesiącach zaczęła funkcjonować tam uzbecka ambasada⁷. W dniu 25 marca, tego samego roku, zostały nawiązane stosunki dyplomatyczne z Kirgistanem⁸, 6 kwietnia 1992 r. z Kazachstanem⁹ i 29 września 1992 r. z ostatnim państwem Azji Centralnej – Turkmenistanem¹⁰.

Nawiązanie stosunków dyplomatycznych z wszystkimi wymienionymi państwami, pomimo wspomnianych czynników niesprzyjających dynamicznemu rozwojowi obustronnych stosunków, umożliwiło w pierwszej połowie lat 90. realizację oficjalnych wizyt na wysokim szczeblu.

³ *Ibidem*, s. 238.

⁴ Bliżej na temat systemów politycznych Kazachstanu, Uzbekistanu, Tadżykistanu, Kirgistanu i Turkmenistanu, zob.: T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw Azji Centralnej. Tradycje i współczesność*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2007; *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, pod red. W. Bałuka i A. Czajowskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007, s. 225-352.

⁵ *Działalności traktatowa Polski I. Rządowe umowy dwustronne i deklaracji polityczne*, [w:] „RPPZ 1991”, PISM, Warszawa 1993, s. 191.

⁶ *Wizyta Prezydenta Republiki Tadżykistanu – oficjalny obiad*: www.prezydent.pl/archiwum/archiwum-aktualnosci/ro... [2011-12-27].

⁷ *Uzbekistan. Przewodnik dla przedsiębiorców*, pod red. A. Naruniec, H. Borko, P. Gębski, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2005 r.: www.parp.gov.pl/files/74/81/105/uzbekistan.pdf [27.12.2001].

⁸ *Przewodnik po rynku – Republika Kirgiska*: www.parp.gov.pl/files/112/152/153/155/398/5435.pdf /2011.12.27.

⁹ Wystąpienie Alekse Wołkowa, Ambasadora Nadzwyczajnego i Pełnomocnego Republiki Kazachstanu w Rzeczypospolitej Polskiej: www.kazakhstan.pl/ [2011-12-26].

¹⁰ *Turkmenistan*: www.azjapacyfik.pl/index_2501.php?b_2501=124 [2011-12-27].

Stosunki Polski z Kazachstanem

W dniu 21 września 1994 r. doszło do pierwszej oficjalnej wizyty polskiego premiera, Waldemara Pawlaka, w Kazachstanie. Polski premier, w trakcie wizyty, przeprowadził rozmowy ze swoim partnerem, premierem Siergiejem Tiereszczenką. Rezultatem rozmów obu polityków było podpisanie umowy międzyrządowej o popieraniu wzajemnej ochrony inwestycji oraz o udzieleniu Kazachstanowi kredytu, którego wysokość była raczej skromna, gdyż wynosiła 30 mln USD. Kredyt był przeznaczony na zakup polskich towarów¹¹. Tego samego roku, 14 października, została podpisana umowa o współpracy i handlu, która ostatecznie weszła w życie dopiero 9 kwietnia 1997 r. W maju 1995 r. rządy obu państw podpisały kolejne umowy. Pierwsza z nich, podpisana 13 maja, była umową w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku. Druga, z 23 maja dotyczyła popierania i wzajemnej ochrony inwestycji¹². Kolejne umowy, między Polską i Kazachstanem, zostały podpisane w 1997 r.: były to porozumienia o międzynarodowych przewozach drogowych (23 maja), o współpracy kulturalnej i naukowej (27 listopada; weszła w życie 4 sierpnia 1999 r.). Ponadto została podpisana ważna deklaracja o rozwoju przyjaznych stosunków i współpracy między obu krajami¹³.

W tym też czasie, w trakcie polskiego przewodnictwa w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w 1998 r., ówczesny polski minister spraw zagranicznych Bronisław Geremek, w imieniu organizacji odwiedził wszystkie państwa Azji Centralnej.

Należy tutaj wyraźnie podkreślić, że w latach 1999-2000 w wystąpieniach polskich ministrów spraw zagranicznych pojawiły się nowe akcenty wyrażające zainteresowanie polskich władz tym regionem. Były one związane z możliwościami importu surowców energetycznych z rejonu Morza Kaspijskiego, co miało na celu dywersyfikację dostaw nośników energii do Polski¹⁴. Pod uwagę mogły być tu brane dwa państwa z Azji Środkowej, tj. Kazachstan i Turkmenistan leżące, nad Morzem Kaspijskim.

Był to istotny bodziec, który prawdopodobnie wpłynął na dalszą rozbudowę infrastruktury prawno-traktatowej między Polską i Kazachstanem, w pierwszej dekadzie XXI wieku. A w dniu 24 maja 2002 r. zostały podpisane przez oba rządy dwa dokumenty: porozumienie o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i innych rodzajów przestępstw

¹¹ *Współpraca dwustronna*, „RPPZ 1995”, PISM, Warszawa 1995, s. 279.

¹² *Ibidem*, s. 279, 334.

¹³ „RPPZ 1997”, PISM, Warszawa 1998, s. 351, 356.

¹⁴ E. Wyciszkievicz, *Polityka Polski wobec państw Kaukazu...*, 237.

oraz umowa o współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach celnych¹⁵. 3 kwietnia 2003 r. doszło do oficjalnej wizyty polskiego premiera, Leszka Millera, w Kazachstanie, w trakcie której odbyły się rozmowy w cztery oczy z kazachskim premierem Imangalem Tasmagamberowem. Istotnym akcentem wizyty był udział obu premierów w odbywającym się wówczas polsko-kazachskim forum gospodarczym, co niewątpliwie wzmocniło i podkreśliło znaczenie więzi handlowo-ekonomicznych pomiędzy Polską i Kazachstanem. Kwietniową wizytę premiera Millera w Kazachstanie, poprzedziła w Polsce wizyta lutowa przewodniczącego Senatu Republiki Kazachstanu Orałbaja Abdykarimowa, który przeprowadził w Warszawie rozmowy z marszałkami Sejmu i Senatu oraz spotkał się z polskim premierem¹⁶. Ze strony polskiej z rewizytą do Kazachstanu, w dniach 9-12 stycznia 2006 r., udał się, z polską delegacją parlamentarną marszałek Senatu Bogdan Borusewicz¹⁷. Wizyty te stanowiły ważny element w rozwoju kontaktów parlamentarnych między obu stronami. Należy w tym miejscu także wspomnieć o wizycie ówczesnego ministra spraw zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza, która miała miejsce pod koniec kwietnia 2002 r., w Kazachstanie i Kirgistanie. Ponadto, jesienią tego samego roku z wizytą w regionie azjatyckim pojawił się także polski prezydent Aleksander Kwaśniewski¹⁸. A kazachski prezydent Nursułtan Nazarbajew przybył dwukrotnie z oficjalną wizytą do Polski, w 1997 i 2002 roku, eksponując tym samym istotne znaczenie współpracy z Polską dla Kazachstanu, jako ważnego dla niego partnera. W tym czasie również została złożona przez polskie władze jasna deklaracja, że Kazachstan jest ważnym i strategicznym partnerem Polski w Azji Centralnej¹⁹. W tym miejscu należy podkreślić, że Kazachstan jest największym terytorialnie państwem spośród państw Azji Centralnej, zajmuje powierzchnię 2 mln 724 tys. 900 km², zamieszkały jest przez 16 mln 196 tys. osób (w 2010 r.). Tylko Uzbekistan miał w tym czasie więcej ludności – 27 mln 606 tys. osób (na początku 2010 r.). PKB nominalne Kazachstanu za 2009 r. wyniosło 109 mld 273 mln USD, a według parytetu siły nabywczej 177 mld 545 mln USD²⁰. Niemniej jednak w połowie pierwszej dekady XXI

¹⁵ „RPZZ 2003”, PISM, Warszawa 2003, s. 532.

¹⁶ „RPPZ 2004”, PISM, Warszawa 2004, s. 260; „RPPZ 2005”, PISM, Warszawa 2005, s. 437.

¹⁷ „RPPZ 2007”, Warszawa 2007, s. 358.

¹⁸ *Azja*, „RPPZ 2003”, Warszawa 2003, s. 376.

¹⁹ *Kazachstan*, Informator Biznesowy, Ambasada Kazachstanu w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2008, s. 35.

²⁰ *Lista Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Kraje w PKB (PPP – parytet siły nabywczej) i PKB (wartości nominalne)*, [w:] Wikipedia, wolna encyklopedia, s. 1-9, za: *Report for Selected Countries and Subjectivs – Gross domestic product based on purchasing-power-parity i Gross domestic product (2009)*, *The World Bank: World Development Indicators database* [on line].

wieku, Kazachstan, jak i inne państwa Azji Centralnej, nie znalazły się w wypracowanej strategii polskiej polityki zagranicznej wśród państw priorytetowych w Azji²¹.

Najważniejszym elementem w polityce polskich rządów w relacjach z Kazachstanem, jak i pozostałymi państwami Azji Centralnej było umacnianie więzi gospodarczych, a szczególnie podnoszenie poziomu bezpieczeństwa energetycznego Polski²². Świadectwem dla tak prowadzonej polityki było niewątpliwie złożenie kilkudniowej, od 28 do 31 marca 2007 r., oficjalnej wizyty prezydenta Lecha Kaczyńskiego w Kazachstanie i Azerbejdżanie. Prezydent Kaczyński spotkał się z prezydentem Nursułtanem Nazarbajewem i z premierem Karimem Masimowem. Wśród zagadnień poruszonych przez polityków znalazły się kwestie współpracy dwustronnej i bezpieczeństwa energetycznego oraz problemy Polonii kazachskiej. Najważniejszym zagadnieniem, dla strony polskiej, był plan budowy ropociągu Odessa-Brody-Płock-Gdańsk, który miał umożliwić dywersyfikację zaopatrzenia w surowiec energetyczny, jakim jest ropa naftowa. Konkretnym rezultatem wizyty okazały się trzy umowy międzyrządowe z 29 marca 2007 r.: o współpracy w przemyśle obronnym, o współpracy w dziedzinie turystyki i o zniesieniu obowiązku wizowego dla posiadaczy paszportów dyplomatycznych²³. Ponadto, w trakcie wizyty, Polska złożyła obietnicę poparcia dążeń władz kazachskich w sprawie przewodniczenia przez Kazachstan Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. W listopadzie 2007 r. w Madrycie, podczas dorocznej Rady Ministerialnej OBWE, Kazachstan otrzymał zgodę na przewodniczenie organizacji w 2010 r.²⁴

Po wizycie prezydenta Kaczyńskiego w Azji Centralnej, ówczesna minister spraw zagranicznych polskiego rządu Anna Fotyga, w wystąpieniu na posiedzeniu Sejmu w dniu 11 maja 2007 roku, podkreśliła znaczenie starań polskiej dyplomacji o rozszerzenie grona dostawców surowców energetycznych, wymieniając jako priorytetowe m.in. kraje Azji Środkowej, szczególnie kładąc nacisk na możliwości współpracy z Kazachstanem²⁵. W tym czasie rozpoczął się szczyt energetyczny w Krakowie, na którym Kazachstan był reprezentowany przez przedstawiciela prezydenta Nazarbajewa,

²¹ K. Kasperczyk, *Polska polityka zagraniczna w świetle Strategii RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się*, „RPPZ 2005”, PISM, Warszawa 2005, s. 208.

²² E. Wyciszkievicz, *Polityka Polski wobec państw...*, s. 239.

²³ „RPPZ 2008”, PISM, Warszawa 2008, s. 372.

²⁴ E. Wyciszkievicz, *Polityka Polski wobec państw...*, s. 243.

²⁵ *Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2007 roku* (przedstawiona przez minister spraw zagranicznych Annę Fotygę na posiedzeniu Sejmu w dniu 11 maja 2007 roku), „RPPZ 2008”, PISM, Warszawa 2008, s. 23.

w randze sekretarza stanu²⁶. Rozmowy dotyczyły dokończenia budowy rurociągu Odessa – Brody – Płock.

Biorąc pod uwagę rozwój stosunków handlowych, Polska należy wśród krajów Europy Środkowej i Wschodniej do wiodących partnerów handlowych Kazachstanu. Obroty handlowe, jak wynika z tabeli 1, z kilku wahaniami, nieprzerwanie wzrastają. Porównując ich wartość między rokiem 1994 (79,1 mln USD) a 2010 (837,8), okazuje się, że wzrosły one ponad dziesięć i pół razy, a ich najwyższą wartość odnotowano w 2008 r., kiedy wyniosła 950,6 mln USD. Analizując dane przedstawione w tabeli 1 wyraźnie widać, że po stronie polskiej występował często deficyt handlowy, który był najwyższy w 2002 r. – 247,9 mln USD, a następnie w 2005 r. kiedy wyniósł 212,7 mln USD. Najwyższa nadwyżka po stronie polskiej miała miejsce w 2009 r. – 144,5 mln USD. W sumie w latach 1994-2010 wartość wzajemnych obrotów handlowych wyniosła przeszło 6 mld 901 mln USD. Jednak skumulowany polski deficyt handlowy z kazachskim partnerem, który w przypadku krajów azjatyckich stanowi dla nas piętę achillesową, wyniósł ponad 726 mln USD.

Tabela 1. Wymiana handlowa Polski z Kazachstanem (w mln USD)

Rok	Eksport	Import	Obroty	Saldo
1994	23,4	55,7	79,1	-32,3
1995	19,8	37,3	57,1	-17,5
1996	41,9	21,5	63,4	20,4
1997	40,9	27,8	68,7	13,1
1998	46,8	41,2	88,0	5,6
1999	63,3	76,3	139,6	-13,0
2000	58,8	71,2	130,0	-12,4
2001	59,3	164,2	223,5	-104,9
2002	72,2	320,1	392,6	-247,9
2003	113,5	201,1	314,6	-87,6
2004	200,3	361,6	561,9	-161,3
2005	211,9	500,2	712,1	-212,7
2006	347,1	304,3	651,4	42,8
2007	472,6	411,5	884,1	61,1
2008	438,9	511,6	950,6	-72,7
2009	446,5	302,0	748,5	144,5
2010	412,3	424,5	837,8	-13,3
Razem	3069,5	3832,1	6901,6	-726,6

Źródło: *Kazachstan. Informator Biznesowy*, Ambasada Kazachstanu w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2008, s. 35. Polska statystyka GUS,

²⁶ Szczyt energetyczny w Krakowie odbył się z udziałem: Ukrainy, Litwy, Azerbejdżanu, Gruzji i przedstawiciela Kazachstanu. Zob. *Ibidem*, s. 237, 244.

www.mg.gov.pl/Wspolparac+z+zagranica.Wspolpracagospodarcza+z+krajami+wschodnimi+i+pozaeur [16.10.2011].

Jeśli chodzi o strukturę dwustronnych obrotów handlowych jest ona w ostatnich latach dość stabilna. Wśród głównych grup towarów, importowanych przez Polskę od partnera, znalazły się w 2007 r.: ropa naftowa i produkty ropopochodne – 75,8%; produkty przemysłu chemicznego – 6,9%, metale nieszlachetne i wyroby z metali nieszlachetnych – 9,9% oraz materiały i wyroby włókiennicze – 2,5%. Natomiast struktura polskiego eksportu do Kazachstanu z tego samego roku obejmowała następujące grupy towarów z tego samego roku: maszyny i urządzenia oraz części do nich – 19,4%; meble i sprzęt oświetleniowy – 12,1%; produkty przemysłu chemicznego, w tym produkty farmaceutyczne – 16,7%; wyroby z metali nieszlachetnych – 13,42%; inne wyroby z drewna, płyty wiórowe, papier – 6,21%; kauczuk, wyroby gumowe, tworzywa sztuczne – 6,64%; materiały budowlane – 5,52%; artykuły spożywcze, napoje, tytoń – 6,91% oraz inne towary i usługi, artykuły chemii gospodarczej, pojazdy, kosmetyki, odzież – 6,28%²⁷.

Na terenie Kazachstanu wzrastała liczba polsko-kazachskich firm *joint ventures*. W 2004 roku było ich 42, natomiast w 2007 roku już ponad 100. W tym czasie, ponad tysiąc polskich firm eksportowało swoje wyroby na rynek kazachski. O znaczeniu tego rynku świadczy fakt, że w handlu obejmuje on 70% transakcji eksportowo-importowych polskich firm z krajami Azji Środkowej²⁸. Ponadto firmy polskie biorą udział prawie we wszystkich międzynarodowych targach branżowych, które odbywają się w głównych miastach Kazachstanu²⁹. Działa również dynamicznie Polsko-Kazachska Izba Handlowo-Przemysłowa.

Natomiast jeśli chodzi o wzrost polskich inwestycji bezpośrednich w Kazachstanie są one w zasadzie symboliczne. Na przykład w 2003 r. ich wartość wyniosła 1,77 mln USD, co stanowiło 0,04% ogółu inwestycji bezpośrednich w tym kraju. W 2006 r. ich wartość wyniosła 12 mln USD, tj. 0,12% ogółu inwestycji bezpośrednich³⁰. Od 1991 do 1997 r. do Kazachstanu napłynęło ponad 70 mld USD bezpośrednich inwestycji zagranicznych, co stanowiło 80% wszystkich inwestycji jakie pojawiły się w regionie. W tym samym czasie, wartość kazachskich inwestycji w gospodarkę kraju wyniosła ponad 75 mld USD. Według Indeksu Wolności Gospodarczej Świata, zgodnie z zapisem Raportu tzw. „Sieci Wolności Gospodarczej

²⁷ *Kazachstan. Informator biznesowy*, Ambasada Kazachstanu w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2008, s. 36.

²⁸ *Ibidem*, s. 37.

²⁹ Bliżej na temat targów, zob. *Ibidem*, s. 40-55.

³⁰ Polska Statystyka GUS: www.mg.gov.pl/Wspolparac+z+zagranica/Wspolpracagospodarcza+Polski+z+krajami+wschodnimi+i+pozaeur [2011.10.16].

Świata 2008” Kazachstan zajął w nim 42 miejsce wśród 141 sklasyfikowanych krajów, wyprzedzając m.in. Polskę, która zajęła 69 miejsce³¹.

Stosunki Polski z Uzbekistanem

Drugim poważnym partnerem dla Polski po Kazachstanie stał się Uzbekistan, z którym również, po nawiązaniu stosunków dyplomatycznych, możliwy stał się rozwój infrastruktury prawno-traktatowej i więzi gospodarczo-handlowych. 10 września 1992 r. została podpisana pomiędzy obu krajami umowa o współpracy gospodarczej i handlu (ratyfikowana w 1993 r.)³². W styczniu 1995 r. podpisano w Warszawie umowę o współpracy kulturalnej i naukowej, która weszła w życie w maju 1996 r. Styczeń 1995 r. zapisał się jeszcze innym ważnym wydarzeniem, jakim było podpisanie Traktatu o przyjaźni i współpracy między Polską i Uzbekistanem³³. Dopiero jednak pierwsza dekada XXI wieku zaowocowała większą ilością podpisanych istotnych umów pomiędzy obu stronami. Szczególnie wyróżnił się tu 2003 rok, w którym podpisano trzy umowy, trzy porozumienia, jedno memorandum i jedną deklarację. Były to następujące umowy: o międzynarodowych przewozach drogowych, o udzieleniu kredytu, o współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach celnych, o udzieleniu kredytu w pomocy wiązanej. Wśród porozumień znalazły się: porozumienie bankowe pomiędzy Bankiem Gospodarstwa Krajowego i Narodowym Bankiem ds. Współpracy Gospodarczej z Zagranicą Republiki Uzbekistanu, porozumienie w dziedzinie promocji turystyki oraz porozumienie o zaprzestaniu obowiązywania wcześniejszej umowy o współpracy gospodarczej i handlu, które zostało zastąpione nowym porozumieniem. Memorandum dotyczyło porozumienia o współpracy między Polskim Instytutem Spraw Międzynarodowych a Uniwersytetem Gospodarki Światowej i Dyplomacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Uzbekistanu. Deklaracja zaś dotyczyła współpracy wojskowo-technicznej między Ministerstwem Obrony Narodowej RP a Ministerstwem Obrony Republiki Uzbekistanu³⁴. Wcześniej, w 2002 r., została podpisana umowa o zwalczaniu przestępczości zorganizowanej³⁵. Infrastruktura prawno-traktatowa była poszerzana w kolejnych latach. Jako kolejne etapy jej rozwoju można wymienić: umowę o współpracy gospodarczej i porozumienie o zmianie umowy między obu rządami o udzieleniu kredytu z 2007 r. oraz międzyrządowy program wykonawczy w dziedzinie kultury,

³¹ *Kazachstan. Informator biznesowy*, Ambasada..., s. 13.

³² *Państwowe umowy dwustronne i deklaracje polityczne*, „RPPZ 1992”, PISM Warszawa 1994, s. 375.

³³ „RPPZ 1997”, PISM, Warszawa 1997, s. 351.

³⁴ „RPPZ 2004”, PISM, Warszawa 2004, s. 285-286.

³⁵ „RPPZ 2002”, PISM, Warszawa 2003, s. 293.

nauki, szkolnictwa wyższego, oświaty i sportu na lata 2009-2010, podpisany w listopadzie 2009 r., który, z chwilą podpisania, wszedł w życie³⁶.

Jeśli chodzi o wartość obrotów handlowych między obu krajami, jak wynika z tabeli 2, wzrastała ona i opadała skokowo. Jej wartość była największa w 2007 r. osiągając poziom ponad 737 mln USD. Z drugiej strony jednak oznaczało to równocześnie największy deficyt roczny, który wyniósł aż prawie 609 mln USD. Skumulowana wartość wzajemnych obrotów za lata 1998-2010 wyniosła ponad 2 mld 620 mln USD, jednak tak samo, jak w przypadku Kazachstanu pojawił się duży skumulowany deficyt po stronie polskiej, tj. 1 mld 413 mln USD. Spadek wartości wzajemnych obrotów handlowych, występujących w poszczególnych latach, można wytłumaczyć kilkoma przyczynami. Po pierwsze, wypieranie polskich towarów przez produkty pochodzące z krajów Wspólnoty Niepodległych Państw oraz z Turcji, Chin i Iranu, jak również z rozwiniętych krajów wysoko uprzemysłowionych. Po drugie, brakiem systemu gwarancji, skomplikowanym systemem finansowym i bankowym w Uzbekistanie oraz występującą tam korupcją i biurokracją. Po trzecie, światowy kryzys finansowy, który wybuchł w 2008 r., a następnie kryzys finansowy w strefie euro, to są fakty, które również mają swój wymierny, negatywny wpływ na stosunki międzynarodowe.

Tabela 2. Wymiana handlowa Polski z Uzbekistanem (w mln USD)

Rok	Eksport	Import	Obroty	Saldo
1998	28	92	120	-54
1999	53	46	99	7
2000	33	40,4	73,4	-7,4
2001	19,1	90,6	109,7	-71,5
2002	10,8	45,5	56,3	-34,7
2003	25,4	32,8	58,1	-7,4
2004	23,61	58,43	82,04	-34,32
2005	45,47	171,78	217,25	-126,31
2006	62,3	631,5	693,8	-569,2
2007	63,3	671,9	735,2	-608,7
2008	95,1	53,7	148,7	41,4
2009	69,2	29,1	98,3	40,1
2010	75,3	53,6	129,0	21,7
Razem	603,58	2017,31	2620,89	-1413,73

Zródło: *Uzbekistan. Przewodnik dla przedsiębiorców*, Polska Agencja Rozwoju przedsiębiorczości, Warszawa 2005, s. 129: www.parp.gov.pl/files/74/81/105/uzbekistan.pdf; Polska statystyka GUS; www.mg.gov.pl/Wspolprac+z+zagranica. Współpraca+gospodarcza+z+krajami+wschodnimi+i+pozaeur [16.10.2011]; *Przewodnik eksportera po rynku Republiki Uzbekistanu*: <http://polska.trade.gov.pl/pl/download/file/f,10314-pdf> [16.10.2011].

³⁶ „RPPZ 2010”, PISM, Warszawa 2010, s. 398.

Jeśli chodzi o strukturę obrotów handlowych między obu krajami w latach 2009-2010 wyglądała ona następująco. W polskim eksporcie dominowały wyroby przemysłu elektromaszynowego od 32 do 35% wartości ogółu eksportu, następnie wyroby przemysłu chemicznego w granicach od 30 do 18%. Na trzecim miejscu znalazły się artykuły rolno-spożywcze, od 13 do 16%. W przypadku importu z Uzbekistanu, znaczące miejsce zajmują tradycyjne towary takie, jak bawełna oraz nisko przetworzone wyroby tekstylne zajmujące od 16 do 18% ogółu eksportu. Ważną rolę odgrywają też surowce energetyczne, jednak dostarczane są one okresowo, a czasami rejestrowane są z innych rynków za pośrednictwem firm rosyjskich³⁷.

Działalność inwestycyjna firm polskich w Uzbekistanie jest symboliczna. Należy w tym miejscu podkreślić, że powołana przez obie strony Polsko-Uzbecka Komisja ds. Współpracy Gospodarczej i Handlu miała swoje pierwsze posiedzenie dopiero w dniach 5 i 6 czerwca 2000 r. w Warszawie³⁸. W sumie zarejestrowanych jest w Uzbekistanie 9 przedstawicielstw firm polskich oraz 23 firmy z udziałem polskiego kapitału i 17 tzw. wspólnych przedsięwzięć – *joint ventures* (do końca 2008 r. działało tam około 3900 spółek typu *joint ventures*), Firmy *joint ventures* funkcjonują w takich branżach jak budowlana, maszyn i urządzeń, medyczna i farmaceutyczna³⁹. W zasadzie polskie firmy wykazują niski poziom zainteresowania inwestowaniem w Uzbekistanie, choć takie możliwości rysują się, ponieważ w 2011 r. rośnie zainteresowanie polskimi produktami i usługami m.in. w takich sektorach jak: budownictwo i przemysł materiałów budowlanych, przemysł chemiczny i petrochemiczny, elektrotechniczny czy budowy maszyn⁴⁰. Trzeba zaznaczyć, że od drugiej połowy 2003 r. w Uzbekistanie realizowane są reformy ekonomiczne, których głównym celem jest liberalizacja zasad prowadzenia działalności gospodarczej i prywatyzacja gospodarki⁴¹. Dzięki tym reformom Uzbekistan intensywnie rozwija się, a biorąc pod uwagę jego bogactwa naturalne jak gaz (zasoby gazu ziemnego wynoszą 1,8 bln m³), złoto (pod względem zasobów 4. miejsce na świecie), miedź (10. miejsce), uran (7. miejsce), staje się pożądanym partnerem handlowym. Wystarczy wspomnieć, że w okresie zaledwie kilku lat, od 2005 do 2010 r. znacznie wzrosło PKB Uzbekistanu, od 13,5 mld USD do 37,5 mld USD, czyli gospodarka uzbecka zwiększyła się prawie trzykrotnie. Średnia wzrostu PKB

³⁷ *Uzbekistan. Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską*, Ministerstwo Gospodarki: www.mg.gov.pl/Wsolparac+z_zagranica/Wspolpraca... [30.12.2011].

³⁸ *Uzbekistan. Przewodnik dla przedsiębiorców*, Polska Agencja Rozwoju przedsiębiorczości, Warszawa 2005, s. 129: www.parp.gov.pl/files/74/81/105/uzbekistan.pdf [30.12.2011].

³⁹ *Ibidem. Uzbekistan. Informacja...*: www.mg.gov.pl/Wsolparac+z_zagranica/Wspolpraca... [30.12.2011].

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*.

wyniosła w tym czasie ponad 8%⁴². Warto również pamiętać, że Uzbekistan jest najludniejszym krajem Azji Środkowej, zamieszkuje go 27,56 mln osób, co oznacza ważny rynek zbytu.

Stosunki Polski z Kirgistanem

Kirgistan i Tadżykistan są najmniejszymi terytorialnie krajami regionu. Kirgistan liczy 198,5 tys. km², a liczba ludności wynosiła 5,4 mln w 2010 r. Natomiast PKB za 2010 rok wyniosło 4,6 mld USD (za 2009 r. 4,2 mld USD)⁴³. Tadżykistan ma powierzchnię 143,1 tys. km², z liczbą ludności za 2010 rok wyniosła 7,6 mln przy PKB w wysokości 2,06 mld za 2009 r.

Należy jednak zaakcentować, że od pierwszych lat niepodległości Kirgistanu, jego władze przystąpiły do przebudowy gospodarki w kierunku gospodarki rynkowej. Zostały sprywatyzowane przedsiębiorstwa w sektorze przemysłowym, rolnym, budownictwie, handlu i usługach. Jednym z ważnych efektów reform było wprowadzenie wymienialności waluty narodowej⁴⁴. Kirgistan także podobnie jak Kazachstan, Uzbekistan i Tadżykistan rozwijał infrastrukturę prawno-traktatową, jednak rozwój więzi gospodarczych i handlowych między Polską i Kirgistanem wyglądał o wiele skromniej.

Umowa handlowa między Polską i Kirgistanem o współpracy i handlu została podpisana już 17 czerwca 1992 r. (ratyfikowana 15 grudnia tego roku)⁴⁵. W dniach od 3 do 6 czerwca 1993 r. przebywał z oficjalną wizytą w Polsce wiceminister spraw zagranicznych Kirgistanu Murzy Kaparow. W trakcie wizyty został podpisany traktat o przyjaźni i współpracy między obu krajami, konwencja konsularna (weszła w życie w październiku 1999 r.) oraz umowy o współpracy kulturalnej i naukowej, o ochronie grobów i miejsc pamięci ofiar wojny i represji. Ponadto zostało podpisane porozumienie o współpracy regionalnej⁴⁶. Kolejne umowy pomiędzy obu państwami zostały podpisane 19 listopada 1998 r. w Warszawie. Dotyczyły one unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylania się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku oraz o współpracy w dziedzinie turystyki. Podpisana została również deklaracja o rozwoju

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Informator o stosunkach gospodarczych Polski z Kirgistanem*, Ministerstwo Gospodarki: www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca... [30-12-2011].

⁴⁴ *Kirgistan*. Ministerstwo Gospodarki: www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca [30.12.2011].

⁴⁵ *Państwowe umowy dwustronne i deklaracje polityczne*, „RPPZ 1992”, PISM, Warszawa 1994, s. 369.

⁴⁶ *Działalność traktatowa Polski. Państwowe umowy dwustronne i deklaracje politycznych*, „RPPZ 1993/1994”, PISM, Warszawa 1994, s. 223.

przyjaznych stosunków i współpracy między obu państwami⁴⁷. Na początku pierwszej dekady XXI wieku, 25 października 2002 r. miała miejsce wizyta prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w Biszkeku, gdzie, ze swoim partnerem prezydentem Askarem Akajewem, podpisał on wspólne oświadczenie. W tym samym dniu, podpisana została także umowa między obu stronami o międzynarodowych przewozach drogowych⁴⁸. Rewizyta ze strony prezydenta Akajewa miała miejsce w Warszawie w dniach 16-17 marca w 2004 r. W czasie wizyty przeprowadził on rozmowy z prezydentem Kwaśniewskim oraz z premierem Leszkiem Millerem. Rozmowy koncentrowały się głównie na sprawach gospodarczych. Ich owocem było podpisanie przez polityków obu krajów szeregu dokumentów regulujących współpracę dwustronną w dziedzinie gospodarki oraz kultury, edukacji i nauki⁴⁹. Kolejna umowa międzyrządowa o współpracy gospodarczej została podpisana 7 września 2006 r. w Krynicy (weszła w życie 22 stycznia 2007 r.)⁵⁰. Problem relacji więzi gospodarczych był również tematem przewodnim podczas spotkania premierów obu krajów, Donalda Tuska i Igora Czudinowa, w maju 2008 r. w Warszawie⁵¹. W tym miejscu należy wspomnieć, że w Kirgistanie brak jest polskiej placówki dyplomatycznej. Kirgistan podlega kompetencji terytorialnej polskiej ambasady w stolicy Kazachstanu, Astanie.

Pomimo, że obie strony przykładają dużą wagę do spraw gospodarczo-handlowych, jak wynika z tabeli 3, to wartość ich wzajemnych obrotów jest niewielka. Rok 2005 okazał się najlepszy, jeśli chodzi o poziom wartości obrotów handlowych, które wyniosły 172,9 mln USD, natomiast był najgorszy jeśli chodzi o wielkość polskiego deficytu handlowego, który osiągnął wartość ponad 100 mln USD. W kolejnych latach jednak Polska miała dodatni bilans handlowy, niemniej jednak wielkość wzajemnych obrotów była kilkunastokrotnie mniejsza, w stosunku do 2005 roku. Jednym z powodów takiej sytuacji był spowolnienie gospodarcze spowodowane kryzysem światowym, a tym samym brakiem chłonności i tak małego rynku.

⁴⁷ „RPPZ 1997”, PISM, Warszawa 1998, s. Warszawa 1998, s. 330.

⁴⁸ „RPPZ 2003”, PISM, Warszawa 2003, s. 532.

⁴⁹ „RPPZ 2005”, PISM, Warszawa 2005, s. 348, 366.

⁵⁰ „RPPZ 2008”, PISM, Warszawa 2008, s. 380.

⁵¹ „RPPZ 2009”, PISM, Warszawa 2009, s. 348.

Tabela 3. Wymiana handlowa Polski z Kirgistanem (w mln USD)

Rok	Eksport	Import	Obroty	Saldo
2000	36,19	43,62	79,91	-7,43
2001	21,29	99,67	120,96	-78,38
2002	11,29	47,80	59,09	-36,51
2003	22,52	29,13	51,65	-6,61
2004	19,08	47,50	66,58	-28,42
2005	36,43	136,47	172,9	-100,04
2006	15,9	1,5	17,4	14,4
2007	27,6	2,3	29,8	25,3
2008	33,2	1,5	34,7	31,7
2009	27,2	1,0	28,3	26,2
2010	24,0	1,0	25,0	23,0
Razem	274,4	424,99	699,33	-150,59

Źródło: *Informator o stosunkach gospodarczych Polski z Kirgistanem*, Ministerstwo Gospodarki: www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca... [30.12.2011]. *Przewodnik eksportera po rynku Republiki Kirgiskiej*, Innowacyjna Gospodarka Narodowa Strategia Spójności, Unia Europejska. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, <http://polska.trade.gov.pl/download/file/f.10298>.

W strukturze wzajemnych obrotów handlowych, polski eksport do Kirgistanu charakteryzuje się dużym stopniem dywersyfikacji towarowej, z dominującym udziałem wyrobów przetworzonych. Najwyższą pozycję zajmują w tym eksporcie wyroby przemysłu elektromaszynowego – około 26%, chemicznego – około 25%, drzewno-papierniczego – 12% i lekkiego – około 11%. W przypadku importu z Kirgistanu dominowały artykuły rolno-spożywcze – około 44% i wyroby z metali – 51%⁵².

Wielkość polskich inwestycji u partnera, jest w zasadzie znikoma. Na przykład: 1996 r. – ponad 2 tys. USD; 2000 r. – 10 tys. USD; 2001 r. – brak; 2002 r. – 211 tys. USD; 2003 r. – 486 tys. USD; 2004 r. – 807 tys. USD; 2005 r. – 4 tys. USD; 2006 r. – 62 tys. USD; 2007 r. – 24 tys. USD⁵³.

Stosunki Polski z Tadżykistanem

Tadżykistan pozostaje najsłabiej rozwiniętym państwem regionu, czego głównym powodem były konflikty, jakie w latach 1992-1997 przetoczyły się przez kraj. Ponadto, w strukturze gospodarki tego państwa dominującą rolę odgrywa rolnictwo, w którym zatrudnienie znajduje aż 75% tadżyckiego społeczeństwa, generującego zaledwie 20% PKB. Główną rolę w handlu zagranicznym odgrywa eksport bawełny i produkcji aluminium, przynoszący

⁵² *Kirgistan*. Ministerstwo Gospodarki:

www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca [30.12.2011].

⁵³ *Przewodnik po rynku – Republika Kirgiska*:

www.parp.gov.pl/files/112/152/153/155/398/5435.pdf.

82% dochodów walutowych państwa tadżyckiego⁵⁴. Tadżykistan wzbudza zainteresowanie innych krajów z powodu posiadania licznych bogactw naturalnych takich jak: węgiel, srebro, złoto, kamienie szlachetne, uran, ołów, cynk i piaskowiec. Jednak wydobywane są na terenie tego państwa przede wszystkim węgiel, srebro i złoto⁵⁵.

Z powodu wspomnianej sytuacji w Tadżykistanie w latach 90. XX wieku infrastruktura prawno-traktatowa nie rozwijała się tak dynamicznie, jak z innymi państwami regionu. 2003 rok zaowocował trzema umowami międzyrządowymi i deklaracją: o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości (2 kwietnia), w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku (27 maja), o współpracy w dziedzinie kultury, edukacji i nauki (27 maja) i deklaracja o rozwoju przyjaznych stosunków i współpracy między obu rządami (27 maja). Trzy ostatnie dokumenty zostały podpisane podczas dwudniowej wizyty oficjalnej prezydenta Tadżykistanu Emomaliego Rahmonowa w Polsce. Podczas pobytu przeprowadził on rozmowy z prezydentem Kwaśniewskim⁵⁶. W kolejnym roku, 29 września, został przyjęty w Duszanbe międzyrządowy program wykonawczy w dziedzinie kultury, edukacji i nauki na lata 2004-2006⁵⁷. W międzyczasie, w dniu 11 października 2004 r. w Luksemburgu, zostało podpisane Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy ustanawiające partnerstwo pomiędzy UE i ich państwami członkowskimi, które dla członka UE, jakim jest Polska, stało się jedną z podstaw prawnych stosunków gospodarczych z Tadżykistanem. Weszło ono w życie 1 stycznia 2010 r.⁵⁸ Sześć lat później, 3 i 4 listopada 2009 r., została podpisana umowa międzyrządowa o współpracy gospodarczej (weszła w życie 21 kwietnia 2010 r.) oraz Program Współpracy w dziedzinie kultury, nauki, szkolnictwa wyższego i oświaty na lata 2009-2011⁵⁹. Podobnie, jak w przypadku Kirgistanu, brak jest tam polskiej placówki dyplomatycznej, a państwo to podlega kompetencji terytorialnej polskiej ambasady w stolicy Uzbekistanu, Taszkencie⁶⁰.

⁵⁴ *Tadżykistan*, Ministerstwo Gospodarki:

www.mg.gov.pl?Wspolpraca+z+zagranica?Wspolpraca... [27.12.2011].

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ „RPPZ 2004”, PISM, Warszawa 2004, s. 284; *Wizyta Prezydenta Republiki Tadżykistanu – oficjalny obiad*, www.prezydent.pl/archiwum/archiwum-aktualnosci/ro... [27.12.2011].

⁵⁷ „RPPZ 2005”, PISM, Warszawa 2005, s. 370.

⁵⁸ *Tadżykistan*, Ministerstwo Gospodarki:

www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca... [27.12.2011].

⁵⁹ „RPPZ 2010”, PISM, Warszawa 2010, s. 397.

⁶⁰ *Ibidem*.

Tabela 4. Wymiana handlowa Polski z Tadżykistanem (w mln USD)

Rok	Eksport	Import	Obroty	Saldo
2000	1,52	9,76	11,28	-8,24
2001	0,65	19,59	20,24	-18,93
2002	3,70	27,13	30,83	-23,43
2003	6,05	20,69	26,74	-14,64
2004	7,13	31,48	38,51	-24,50
2005	8,79	13,69	22,48	- 4,90
2006	18,10	9,77	27,87	8,32
2007	16,98	12,81	29,79	4,17
2008	15,51	10,42	25,93	5,09
2009	6,01	6,89	12,91	-0,88
2010	29,06	1,28	30,34	27,77
Razem	113,5	163,51	277,01	-50,01

Źródło: *Sytuacja społeczno-gospodarcza Tadżykistanu w I kwartale 2011 roku*, Wydział Promocji Handlu i Inwestycji, Ambasada RP w Taszkencie: <http://tashkent.trade.gov.pl/pl/tadzyk/article/detail,5318.Sytu...> [31.12.2011].

Wartość polsko-tadżyckich obrotów handlowych okazała się, za lata 2000-2010, jak wynika z tabeli 4, mniejsza od polsko-kirgiskich dwu i półkrotnie, wynosząc 277 mln USD. Również z partnerem tadżyckim, jak wynika z tabeli, Polska ma deficyt handlowy za ten okres, wynoszący 50 mln USD. Struktura obrotów handlowych jest zróżnicowana. Pierwszą pozycję stanowi cukier (72% w 2010 r.), następnie maszyny i urządzenia, artykuły z aluminium, preparaty kosmetyczne i meble. Natomiast Polska importuje artykuły z bawełny stanowiące około 75-78%, dalej artykuły nieprzetworzone, blachy z aluminium i produkty przemysłu chemicznego⁶¹. Ważnym wydarzeniem dla rozwoju obustronnych więzi gospodarczych było powstanie, na podstawie umowy o współpracy gospodarczej z 2009 r. Polsko-Tadżyckiej Międzyrządowej Komisji ds. Współpracy Gospodarczej, która spotkała się dwa razy w październiku 2010 i 2011 r.⁶²

Stosunki Polski z Turkmenistanem

Ze wszystkich krajów regionu Azji Środkowej najbardziej ograniczone były możliwości rozwoju stosunków z Turkmenistanem. Wynikało to zarówno ze względów politycznych, jak i gospodarczych. Jako czynnik polityczny hamujący ten proces należałoby wymienić panującą w tym kraju dyktaturę skonsolidowaną. Dyktatorem absolutnym był Saparmyrat Nyyazow, który, jako były członek Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego, rządził Turkmenistanem od 1985 r., najpierw jako były sekretarz gene-

⁶¹ *Tadżykistan*, Ministerstwo Gospodarki... [27.12.2011].

⁶² *Ibidem*.

ralny Komunistycznej Partii Turkmeńskiej SRR (późniejszej jedynej legalnej Demokratycznej Partii Turkmenistanu), a następnie, po rozpadzie ZSRR i ogłoszeniu 27 grudnia 1991 roku niepodległości Turkmenistanu, jako prezydent i od 28 grudnia 1999 r. jako dożywotni prezydent (aż do śmierci w grudniu 2006 r.). Po jego śmierci prezydentem został Gurbanguly Berdimuhamedow, który sprawuje ten urząd po dzień dzisiejszy. Za jego prezydentury, doprowadzono do likwidacji systemu monopartyjnego, zgodnie z nową konstytucją przyjętą przez parlament we wrześniu 2008 r., która pozwala na zakładanie nowych partii politycznych. W grudniu 2008 roku został wyłoniony nowy parlament⁶³. Należy także podkreślić, że na początku 2007 r. nowy rząd turkmeński postanowił skończyć z polityką samoizolacji i nawiązać współpracę z innymi krajami, co wykorzystała m.in. Polska otwierając swoją ambasadę w Aszchabadzie⁶⁴, kiedy to ambasadorem został Maciej Lang⁶⁵.

Turkmenistan jest stosunkowo dużym krajem. ma powierzchnię 488 100 km², a liczba ludności wynosi 5 mln 180 tys. (dane za 2008 r.). Jednak pomimo znacznej powierzchni, trzeba wziąć pod uwagę fakt, że terytorium tego państwa jest w 80% niezamieszkane (pustynia Kara-kum). Jeśli chodzi o kwestię rozwoju gospodarczego, Turkmenistan znajduje się na dziesiątym miejscu pod względem wielkości produkcji, bawełny, której sprzedaż jest jego głównym źródłem dewiz. Ponadto posiada znaczne zasoby gazu ziemnego i ropy naftowej. Niemniej jednak sytuacja społeczna nie jest najlepsza o czym świadczą dane dotyczące bezrobocia i ubóstwa. Na przykład, w 2004 r. bezrobocie sięgało 60%, a poziom ubóstwa w 2003 r. wynosił 58%. Mimo tych faktów, władze Turkmenistanu bardzo ostrożnie podchodziły do reform gospodarczych⁶⁶. Między innymi dlatego PKB Turkmenistanu przekroczyło 5 mld USD dopiero w 2003 r., aby w 2010 r. przekroczyć 20 mld USD⁶⁷.

Mimo zmian politycznych, które nastąpiły później i powstania również polskiej placówki dyplomatycznej w Aszchabadzie, nie doszło do regulacji prawnych polsko-turkmeńskich stosunków gospodarczych. Umową regulującą wzajemne stosunki handlowe, jest ramowa umowa regulująca stosunki krajów członkowskich Unii Europejskiej z Turkmenistanem podpisana 25 maja 1998 r. w Brukseli oraz umowa o partnerstwie i współpracy ustana-

⁶³ <http://pl.wikipedia.org/wiki/Turkmenistan> [02.01.2012].

⁶⁴ *Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2007 roku...*, s. 23.

⁶⁵ *Polskie placówki dyplomatyczne za granicą. Ambasadorzy i konsulowie (w państwach i przy organizacjach międzynarodowych)*, „RPPZ 2009”, PISM, Warszawa 2009, s. 393.

⁶⁶ <http://pl.wikipedia.org/wiki/Turkmenistan> [02.01.2012].

⁶⁷ Bank Światowy, Baza statystyki międzynarodowej: www.google.pl/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9-... [02.01.2012].

wiająca partnerstwo Unii Europejskiej i ich państw członkowskich z Turkmenistanem. Polska stała się stroną tej umowy 1 maja 2004 r.⁶⁸

Poziom wymiany handlowej polsko-turkmeńskiej, charakteryzuje się dużymi wahaniami. Według danych z tabeli 5, wartość wzajemnych obrotów handlowych wyniosła w 2007 r. 24,3 mln USD, by w 2008 r. osiągnąć poziom 1 mld 129 mln USD, a w następnym 2009 r. spaść do 221,7 mln USD.

Niemniej jednak, o ile w 2007 r. była niewielka nadwyżka po stronie polskiej, to w kolejnych dwóch latach był deficyt handlowy, podobnie jak z pozostałymi krajami regionu.

Struktura obrotów handlowych pomiędzy obu krajami była zróżnicowana jeśli chodzi o polski eksport, natomiast w przypadku importu było przeciwnie. Główną rolę w polskim eksporcie odgrywał cukier, następnie w kolejności pojawiły się takie towary jak meble, urządzenia mechaniczne i elektryczne oraz farmaceutyki i wyroby przemysłu chemicznego. W imporcie polskim z Turkmenistanem, w drugiej połowie pierwszej dekady XXI wieku, dominowały tradycyjne pozycje takie jak: gaz ziemny, bawełna, przędza i tkaniny bawełniane plus wyroby przemysłu lekkiego⁶⁹.

Tabela 5. Wymiana handlowa Polski z Turkmenistanem (w mln USD)

Rok	Eksport	Import	Obroty	Saldo
2007	16,6	7,7	24,3	8,9
2008	22,1	1 107,0	1 129,1	-1 084,9
2009	26,1	195,6	221,7	-169,5
Razem	64,8	1 310,3	1 375,1	-1 245,5

Źródło: *Turkmenistan*. Ministerstwo Gospodarki:

www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca... [31.12.2011].

Jeśli chodzi o inwestycje polskie w Turkmenistanie, to praktycznie takie nie istnieją. Co więcej, między obu krajami ma miejsce zaledwie śladowy ruch turystyczny. W ostatnich latach liczba Turkmenów, którzy wybrali się w celach turystycznych do naszego kraju nie przekroczyła liczby stu osób⁷⁰.

Spotkania politycznie nie odbywały się na wysokim szczeblu. W tym miejscu należy wspomnieć o ważnym spotkaniu prezydenta Lecha Kaczyńskiego z prezydentem Kurgbankułą Berdymuchammedowem 25 września 2009 r. w Nowym Jorku na 64. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ⁷¹.

⁶⁸ *Turkmenistan*, Ministerstwo Gospodarki:

www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca [31.12.2011].

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ „RPPZ 2010”, PISM Warszawa 2010, s. 388.

Podsumowanie

Kończąc analizę relacji Polski z krajami Azji Środkowej nasuwają się następujące wnioski:

Po pierwsze, rozwój stosunków pomiędzy Polską a państwami Azji Środkowej można zasadniczo podzielić na dwa okresy. Pierwszy to lata 90. dwudziestego wieku, w trakcie których zostały szybko nawiązane stosunki dyplomatyczne i rozpoczęta została budowa infrastruktury prawno-traktatowej. Zarówno dla Polski, jak i krajów Azji Centralnej kontakt z drugą stroną nie znajdował się wśród priorytetów w polityce zagranicznej i planach dynamicznego rozwoju więzi gospodarczych, co wynikało z bardzo różnych powodów. Natomiast drugi okres, który zasadniczo rozpoczyna się na przełomie wieków i trwa po dzień dzisiejszy, charakteryzuje się większą dynamiką w umacnianiu więzi pomiędzy tymi państwami na wielu płaszczyznach, szczególnie handlowej, co widać z danych dotyczących wartości obrotów handlowych. Podliczając ich globalną wartość za lata 2000-2010, zgodnie z przedstawionymi danymi z tabeli 6. (łącznie z ogólną wartością obrotów z Turkmenistanem za trzy lata) wyniosła ona w sumie 11 mld 159 mln USD. Żeby dostrzec, jak znacząca jest to wartość, wystarczy przytoczyć fakt, że wartość obrotów handlowych ChRL z tym regionem za lata 2001-2008 wyniosła 20 mld 170 mln USD⁷². Ponadto z tabeli tej wyraźnie wynika, że najważniejszym partnerem handlowym jest Kazachstan, z którym wartość obrotów handlowych jest wyższa niż ze wszystkimi pozostałymi krajami regionu łącznie.

Po drugie, istotnymi czynnikami utrudniającymi, bardziej dynamiczny rozwój wzajemnej współpracy, są przede wszystkim takie elementy jak dystans geograficzny oraz brak rozwiniętej infrastruktury transportowo-komunikacyjnej. Należy jednak pamiętać, że wszystkie kraje regionu, poza Turkmenistanem należą do Szanghajskiej Organizacji Współpracy (SOW), która jako regionalna organizacja poświęca dużo uwagi rozwojowi infrastruktury transportowo-komunikacyjnej, a robią to szczególnie jej dwaj najważniejsi członkowie, Chiny i Rosja. A ponadto kraje tego regionu zainteresowane są rozwojem stosunków gospodarczych z Unią Europejską, której państwem członkowskim jest również Polska. Przesłanki te powinny być optymalnie wykorzystane przez stronę polską.

⁷² Paramanow V., Stokom A., Stolpovsky O., *Stages of China's economic Policy in Central Asia*, "Central Asia and the Cucasus", vol. 11, issue 1, 2010, s. 115.

Tabela 6. Wymiana handlowa Polski z krajami Azji Centralnej (w mln USD)

Rok	Kazachstan	Uzbekistan	Kirgistan	Tadżykistan	Turkmenistan
2000	130,0	73,4	79,91	11,28	
2001	223,5	109,7	120,96	20,34	
2002	392,6	56,3	59,09	30,83	
2003	314,6	58,1	51,65	26,74	
2004	561,9	82,04	66,58	38,51	
2005	712,1	217,25	172,9	22,48	
2006	651,4	693,8	17,4	27,87	
2007	884,1	735,2	29,8	29,79	24,3
2008	950,6	148,7	34,7	25,93	1 129,1
2009	748,5	98,3	28,3	12,91	221,7
2010	837,8	129,0	25,0	30,34	
Razem	6405,7	2401,89	699,33	277,01	1 375,1

Po trzecie, kraje regionu oczekują inwestycji, w tym również z naszego kraju. Jak na razie polskie inwestycje są bardziej niż skromne.

Na koniec warto zauważyć, że przezwyciężenie obecnego kryzysu w strefie euro i dalsza budowa nowoczesnej gospodarki polskiej, dzięki której będzie zwiększać się konkurencyjność naszych towarów, może stworzyć istotne przesłanki dla utrwalania obecności Polski w regionie Azji Centralnej i jej udziału w różnych formach współpracy gospodarczej.

Bibliografia

Azja, „RPPZ 2003”, Warszawa 2003.

Bank Światowy, Baza statystyki międzynarodowej: www.google.pl/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9-... [02.01.2012].

Bodio T., Mołdawa T., *Konstytucje państw Azji Centralnej. Tradycje i współczesność*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2007;

Działalności traktatowa Polski I. Rządowe umowy dwustronne i deklaracje polityczne, [w:] „RPPZ 1991”, PISM, Warszawa 1993.

Działalność traktatowa Polski. Państwowe umowy dwustronne i deklaracje polityczne, „RPPZ 1993/1994”, PISM, Warszawa 1994.

<http://pl.wikipedia.org/wiki/Turkmenistan> [02.01.2012].

Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2007 roku (przedstawiona przez minister spraw zagranicznych Annę Fatygę na posiedzeniu Sejmu w dniu 11 maja 2007 roku), „RPPZ 2008”, PISM, Warszawa 2008.

Kazachstan, Informator Biznesowy, Ambasada Kazachstanu w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2008.

Kasperczyk K., *Polska polityka zagraniczna w świetle Strategii RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się*, „RPPZ 2005”, PISM, Warszawa 2005.

Kirgistan, Ministerstwo Gospodarki:

www.mg.gov.pl/Wspolprac+z+zagranica/Wspolpraca [30.12.2011].

Lista Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Kraje w PKB (PPP – parytet siły nabywczej) i PKB (wartości nominalne), [w:] Wikipedia, wolna encyklopedia, s. 1-9, za: *Report for Selected Countries and Subjectivs – Gross domestic product based on purchasing-powe-parity*, i *Gross domestic product (2009)*, *The World Bank: World Development Indicators database* [on line].

Państwowe umowy dwustronne i deklaracje polityczne, „RPPZ 1992”, PISM, Warszawa 1994.

Paramanow V., Strokom A., Stolpovsky O., *Stages of China's economic Policy in Central Asia*, “Central Asia and the Cucasus” vol. 11, issue 1, 2010.

Polska Statystyka GUS.

www.mg.gov.pl/Wspolparac+z+zagranica/Wspolprac+gospodarcza+Polski+z+krajami+wschodnimi+i+pozaeur [2011.10.16].

Polskie placówki dyplomatyczne za granicą. Ambasadorzy i konsulowie (w państwach i przy organizacjach międzynarodowych), „RPPZ 2009”, PISM, Warszawa 2009.

Przewodnik eksportera po rynku Republiki Uzbekistanu:

<http://polska.trade.gov.pl/pl/dwnload/file/f,10314-pdf> [16.10.2011].

Przewodnik po rynku – Republika Kirgiska:

www.parp.gov.pl/files/112/152/153/155/398/5435.pdf [2011.12.27].

Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1997, PISM, Warszawa 1998.

Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2003, PISM, Warszawa 2003.

Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2004, PISM, Warszawa 2004.

Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2005, PISM, Warszawa 2005.

Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2007, PISM, Warszawa 2007.

Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2008, PISM, Warszawa 2008.

Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2009, PISM, Warszawa 2009.

Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2010, PISM, Warszawa 2010.

Sytuacja społeczno-gospodarcza Tadżykistanu w I kwartale 2011 roku, Wydział Promocji Handlu i Inwestycji, Ambasada RP w Taszkencie,

<http://tashkent.trade.gov.pl/pl/tadzyk/article/detail,5318.Sytu...> [31.12.2011].

Tadżykistan, Ministerstwo Gospodarki:

www.mg.gov.pl/Wspolprac+z+zagranica/Wspolprac... [27.12.2011].

Turkmenistan: www.azjapacyfik.pl/index_2501.php?b_2501=124 [2011.12.27].

Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw, pod red. W. Bałuka i A. Czajowskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007, s 225-352.

Uzbekistan. Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską, Ministerstwo Gospodarki: www.mg.gov.pl/Wsolparac+z_zagranica/Wspolprac... [30.12.2011].

Uzbekistan. Przewodnik dla przedsiębiorców, pod red. A. Naruniec, H. Borko, P. Gębski, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2005 r.: www.parp.gov.pl/files/74/81/105/uzbekistan.pdf [27.12.2001].

Wizyta Prezydenta Republiki Tadżykistanu – oficjalny obiad: www.prezydent.pl/archiwum/archiwum-aktualnosci/ro... [2011.12.27].

Współpraca dwustronna, „RPPZ” 1995, PISM, Warszawa 1995, s. 279.

Wyciszkievicz E., *Polityka Polski wobec państw Kaukazu Południowego i Azji Środkowej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2008” (dalej RPPZ), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (dalej: PISM), Warszawa 2008, s. 238.

Wystąpienie Alekse Wołkowa, Ambasadora Nadzwyczajnego i Pełnomocnego Republiki Kazachstanu w Rzeczypospolitej Polskiej, www.kazakhstan.pl [2011.12.26].

SUMMARY

The development of diplomatic and economic relations of Poland with the states of Central Asia in years 1992-2011

The author is trying in his article to examine the relations of Poland with the states of Central Asia in last twenty years. The factors which brake the development of mutual relations were quoted on the beginning. Moreover, the matter was also underlined, why both side they are not for themselves the priority in the foreign policy to this day. The author concentrated on the analysis of the building of treaty infrastructure and trade and economic co-operation among Poland and the individual states of Central Asia then. This analysis showed the huge diversity. On the example, Kazakhstan with which the value of trade turns is higher the most important partner for Poland turned out than with all remaining states of the region together. Moreover the value of the trade turns of Poland with the whole region was significant in comparison with the value of the trade turns of this region with the People's Republic of China.



Jose Manuel Saiz Alvarez
Uniwersytet Nebrija w Madrycie

Populism, Structural Poverty and Democracy in Latin America. Some Thoughts from Spain

Introduction

Latin American countries are suffering with different intensity the negative impact of the so-called triple-C (defined as combination of financial crisis, economic crisis and crisis of credibility in economic policy) (Saiz-Álvarez 2010). This triple-C is causing important social, economic and political consequences that are deriving into a political impact weakening democracy.

The objective of this paper is to study a topic of great importance to Latin America, that is, the relationship between populism, poverty and democracy in these brother countries linked to Spain as part of the Spanish-American Community of Nations. To analyze the relationship among these three variables, first we study how structural poverty influences into populism, and how the Washington Consensus conceived by the United States (U.S.) constitutes, unfortunately, a tool mechanism of control over Latin American countries. To avoid this control, a paradigm change is needed avoiding soft-and-hard power U.S. techniques. Finally, we propose how a new economic policy can ameliorate structural socioeconomic problems in Latin America. We finally arrive to some conclusions.

1. Structural Poverty & Populism

Currently, one of the most serious social and economic problems suffered by Latin America is the structural poverty of a large part of its society. According to the Inter-American Development Bank (2010), one of every three Latin Americans is poor, and one in eight suffers from extreme poverty. This situation is particularly dramatic in Haiti and Honduras, where 75% and 68.9%, respectively, of their society is poor (see Table 1).

Table 1. Structural Poverty in Latin America

Country	Poverty (in %)	Extreme poverty (in %)
Argentina	11.3	3.8
Bolivia	54.0	31.2
Brazil	24.9	7.0
Chile	11.5	3.6
Colombia	45.7	16.5
Costa Rica	18.9	6.9
Dominican Rep.	41.1	21.0
Ecuador	40.2	15.5
El Salvador	47.9	17.3
Guatemala	54.8	29.1
Haiti	75.0	69.5
Honduras	68.9	45.6
Mexico	34.8	11.2
Nicaragua	61.9	31.9
Panama	26.4	11.1
Paraguay	56.0	30.4
Peru	34.8	11.5
Uruguay	10.7	2.0
Venezuela	27.6	9.9

Source: CEPAL (2011).

Such extreme poverty level is mainly determined by the low educational level of this segment of the population, and the reduced level of public investment to the poorest groups, resulted from the neoliberal measures imposed by the United States (US) in Latin America from the so-called Washington Consensus. Neoliberal economic policies that are enlarging social imbalances in a continent badly hurt by poverty and lack of opportunities for much of the population.

Born in 1989, the Washington Consensus is, in fact, a mechanism of the US economic control through the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank. To justify this claim, we can draw on the economic policy measures to be implemented according to the Washington Consensus to be applied in countries with economic difficulties and social tensions.

As first step, the recommendation of fiscal discipline, with the reordering of public expenditure and tax reform to reduce the fiscal deficit is set. This is compounded by the liberalization of interest rates. However, such liberalization, as the macroeconomic stability conditions have not been fully fulfilled (Mehran & Lahren 1997), Latin America has increased interest rates (Galbis 1998), which has seriously affected the economic development of these countries by reducing both consumption and investment. As a result,

unemployment rates have grown, finally ending into structural unemployment.

Alongside these measures, the Washington Consensus advocates for depreciating currency rates in order to increase exports. However, this depreciation has harmed Latin America, given the weakness of the currency hurting consumption.

While the above-mentioned measures have direct macroeconomic effects in Latin American countries, and although in its origin the Washington Consensus was conceived “to help the debtor countries overcome their debt burden when they were making profound changes in economic policy” (Williamson 2004) (Balassa, Bueno, Kuczynski & Simonsen 1986), the Washington Consensus also recommends economic measures that directly benefit U.S. companies. In this regard, two measures can be highlighted: (1) First, the trade liberalization, which clearly favors U.S. companies that export to Latin America. The elimination of tariffs on Latin American countries destroys domestic firms unable to compete overseas, given their smaller size and strength. As a result, U.S. companies have at their disposal a triple-sized market compared to the U.S. one, and they impose their prices without taking into account local purchasing power; and (2) Second, foreign investment inflows liberalization benefits U.S. companies, close with privatization and market deregulation.

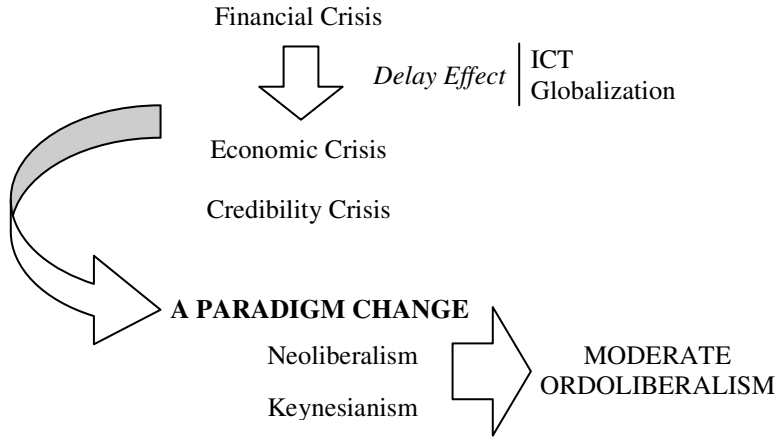
2. Towards a Paradigm Change

The triple-C, as a combination of economic crisis, financial crisis and crisis of credibility in economic policy, has its origin in the weak and inefficient control of the U.S. supervisory bodies before the process of bankruptcy of Lehman Brothers in October 13, 2008. Before declaring bankruptcy, Lehman Brothers was the fourth largest investment bank in the US, behind Goldman Sachs, Morgan Stanley, and Merrill Lynch.

Given the ineffectively achieved results obtained from neoliberalism and, in some countries, populism, we defend in this work the benefits of applying ordoliberalism, conceived by the Freiburg School¹ as the combination of free market and Public Administration supervision, as a growth strategy for Latin America.

¹ What has become known as the Freiburg School or the Ordo-liberal School was founded in the 1930s at the University of Freiburg (Germany) by economist Walter Eucken (1891-1950) and two jurists, Franz Böhm (1895-1977) and Hans Großmann-Doerth (1894-1944). The founders of the school were united in their common concern for the question of the constitutional foundations of a free economy and society (Vanberg 2004).

Figure 1. Towards a moderate ordoliberalism



Source: *Self elaboration.*

As a result, we are at a historical moment, as important from an economic point of view as the decade of the 1930s. In this moment, neoclassical economics were the dominant economic thought, so no market failure was conceived. Consequently, there was not any social protection system to cover people affected by crisis causing poverty widespread. Also, at that time, there were no limits on the share price traded, so they were extremely vulnerable to speculative flows and financial panic. Today, this inherited situation continues, with slight differences, in Latin American countries.

In order to solve this social problem, populism is surging strongly in some Latin American countries, mainly in Venezuela, Ecuador, Nicaragua, Cuba and Bolivia. Populism is a good solution? What could be done to improve politics, economics and society in Latin American countries?

3. Soft Power vs. Hard Power

The U.S. is pushing too hard to avoid populism in Latin America, its geographic area of influence, but not cultural, neither historical, nor linguistic. One feature of the U.S. policy in the world is given by the imposition of an economic model (capitalism based on free market) and political (democracy) following a dual strategy: (1) In the first phase, using the so-called “soft power” through which the U.S. introduces its consumer culture (fashion, clothing, entertainment, sports...) and its way of living, through mass media and English language skills. This intensive acculturation process began after the end of the Second World War and continues today, especially in Asia; and (2) when the soft power fails, as it currently happens in Islamic countries, the U.S. uses hard power through the use of military force to im-

pose their model, as it has happened recently in Iraq, Afghanistan and Libya. These attacks hardened and radicalized Islamic thought, which is increasingly based on Sharia's precepts, so a new Islamic banking system has emerged.

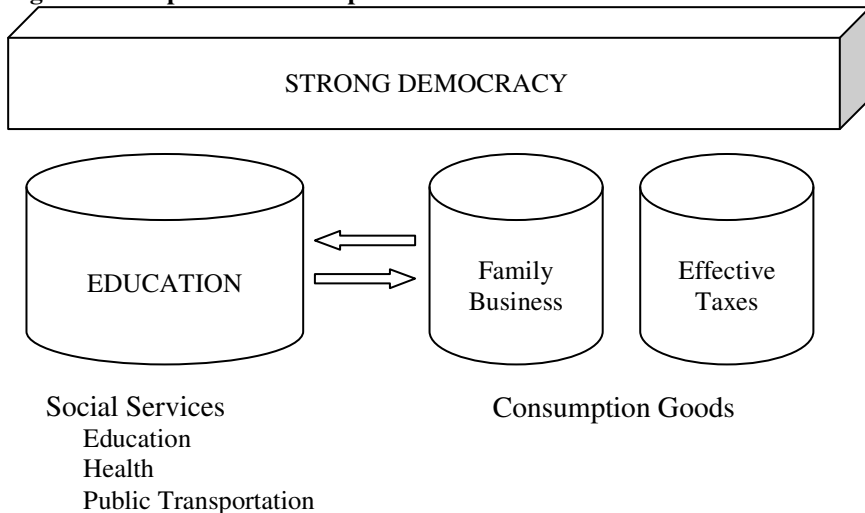
In front of these two extreme positions, the ideal strategy will be to apply for smart power, defined as the capacity of an actor to combine elements of hard power and soft power in ways that are mutually reinforcing such the actor's purposes are advanced effectively and efficiently (Wilson, 2008).

4. Towards a New Political Economy

In order to reach higher standards of economic and social welfare in Latin America that will permit to deeply sustain democracy in the region, it is necessary to establish economic and social policies on three pillars: (1) education, characterized by achieving high-quality standards at all educational levels. Education system connected with a health system that must be improved with a greater collaboration between the private sector and public administration. Added to this, the transport and communication systems must also be sustained, in order to finally maximize efficiency and productivity.

A second pillar is to foster family businesses. In Latin America nearly 90 percent of corporations are micro-family businesses with less than 10 workers and being ruled by families. Current business structures in the continent are based on this type of corporations that are the embryo of larger ones. It is therefore a need for more government support for these family businesses in Latin America.

Figure 2. Soft power vs. Hard power



Source: Self elaboration.

Finally the third pillar is to achieve an efficient tax system by reducing tax evasion, now unfortunately excessively widespread in Latin America, and to avoid capital flight with the launch of better border control measures.

The implementation of these measures will strengthen Latin American democracies preventing the arrival of a political populism that is harmful in a medium-and-long term bases.

5. Socioeconomic Populism vs. Religious Populism

On the other hand, it is impossible to impose the same economic and political model in all nations, because the economic and political structures worldwide varied, as they are determined by different social, economic and political characteristics, and even religious ones in Islamic countries. Thus, in countries culturally closed and settled in Islamic tradition, as for example the case of Yemen, it is not possible to impose Western-style democracy and a market economy. This makes that the only populism possible in these nations is the so-called Religious populism.

In non-Muslim countries, however, the populism is socio-economic, as in the case of Latin America. The only way to avoid socio-economic populism is achieving social justice, which must be encouraged from public policies, mainly through an efficient and high-quality educational system to be compulsory for all society, close with the development of economically depressed regions by improving transport and communications, monitoring crop and livestock prices to ensure minimum levels of social and economic welfare, and by developing processing industries with the goal to add value and a good quality-price relationship to merchandises produced and exported.

Conclusions

Without economic development and the achievement of greater social justice is not possible to have strong democracies in Latin America. The current triple-C will continue expanding populism across Latin American countries. In fact, populism weakens democracy, because under the influence of populism, democracy becomes a “hidden democracy”, and it naturally derives into dictatorships, as in the case of Venezuela. Dictatorships lead to the corruption of the political system as a whole, as well as to the corruption of the economic oligarchy supporting the political power, and the society as a whole.

To conclude, in an environment of economic crisis, populism can be a short-term solution to fight poverty and diminish social and economic imbalances, but is a bad long-term solution given its tendency to be corrupted. The final solution to strengthen democracy is to create social and economic

wealth for social justice to be achieved. If not, populism will erode the social and economic structures of Latin American countries and, unfortunately, social and economic imbalances will continue over time.

References

- Balassa B., Bueno G., Kuczynski P.-P., Simonsen M. H., *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, D.C. 1986.
- Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), July 2011.
- Galbis V., *High Real Interest Rates under Financial Liberalization: Is There any Problem?*, Occasional Papers, 22, The South East Asian Central Banks (SEACEN) Research and Training Center, Kuala Lumpur (Malaysia) 1998.
- Conexiones del desarrollo. Impacto de las Tecnologías de la Información*, Inter-American Development Bank, Washington D.C. 2010.
- Mehran H., Laurens B., *Interest Rates: An Approach to Liberalization*, Finance & Development, June 1997, pp. 33-35.
- Saiz-Álvarez J.M., *Ordoliberalismo y humanismo socioeconómico. Una visión desde los valores cristianos*, en *Humanistic Management in Organizations. Practices in Corporations, Government and Communities*, Center of Management, Ethics and Society (CMES), Universidad EAN 2010.
- Vanberg V. J., *The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism*, Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics, 04/11, Walter Eucken Institut, Freiburg (Germany) 2004.
- Williamson J., *A Short History of the Washington Consensus*, Conference "From the Washington Consensus towards a new Global Governance", Fundación CIDOB, Barcelona (Spain), September 24-25 2004.
- Wilson E. J., *Hard Power, Soft Power, Smart Power*, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, March 2008, vol. 616, n. 1, pp. 110-124.

STRESZCZENIE

Populizm, strukturalna bieda i demokracja w Ameryce Łacińskiej. Przemyślenia z Hiszpanii

Autor analizuje sytuację w krajach Ameryki Łacińskiej pod kątem wzajemnych relacji pomiędzy trzema czynnikami: populizmem, biedą oraz demokracją. Podpierając się wieloma ciekawymi wskaźnikami rozwoju społeczno-ekonomicznego udowadnia w jaki sposób niedorozwój ekonomiczny i brak sprawiedliwości społecznej prowadzą w prostej linii do populizmu. W warunkach szeroko pojętego kryzysu populistyczne hasła padają na bardzo podatny grunt, a głoszący je politycy mogą zaskarżyć sobie poparcie społeczne. I nawet jeśli w krótkim okresie czasu tego typu rozwiązania mogą prowadzić do zmniejszenia obszarów ubóstwa oraz wyrównywania dysproporcji społecznych i ekonomicznych – w długim okresie czasu doprowadzą one do całkowitej erozji demokracji.

Oslabiający demokrację populizm jest zasadniczym powodem ewolucji wielu krajów Ameryki Łacińskiej w kierunku systemów autorytarnych (czego dobrym przykładem jest Wenezuela), w których dyktatorskie rządy generują korupcję całych systemów politycznych oraz ich otoczenia ekonomicznego, a w konsekwencji – także i całych społeczeństw.

Zmiany w sprawowaniu prezydencji w Radzie Unii Europejskiej po wejściu w życie traktatu lizbońskiego

Uwagi wstępne

Przedmiotem artykułu jest analiza zmian w funkcjonowaniu prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, ustanowionych przez traktat lizboński podpisany 13 grudnia 2007 r. przez szefów państw lub rządów dwudziestu siedmiu krajów członkowskich Unii. Traktat ten wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. W części pierwszej artykułu zaprezentowane zostaną podstawy prawne i nowe reguły sprawowania prezydencji. Natomiast w części drugiej analizy omówione zostaną podstawowe funkcje prezydencji oraz zmiany wprowadzone przez traktat lizboński w ich realizacji.

1. Podstawy prawne funkcjonowania prezydencji

Nowe zasady sprawowania prezydencji w Unii Europejskiej po wejściu w życie traktatu lizbońskiego określają przede wszystkim: traktat o Unii Europejskiej (TUE); traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE); deklaracja nr 9 odnosząca się do art. 16 ust. 9 TUE, dotycząca decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady, a załączona do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej z 2007 r.; decyzja Rady z 1 stycznia 2007 r. w sprawie porządku sprawowania prezydencji w Radzie; decyzja Rady Europejskiej z 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady; decyzja Rady (do Spraw Ogólnych) z 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca wykaz składów Rady, uzupełniający składy, o których mowa w art. 16 ust. 6 TUE, a także decyzja Rady z 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady, uchylająca zarazem regulamin Rady z 15 września 2006 r.¹

¹ *Traktat z Lizbony (dalej – Traktat z Lizbony), zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (teksty skonsolidowane), Dziennik Urzędowy C, 2010, nr 83; Deklaracja odnosząca się do artykułu 16 ustęp 9 Traktatu o Unii Europejskiej, [w:] Traktat z Lizbony, op. cit. s. 431-433; Decyzja Rady z dnia 1 stycznia 2007 r. w sprawie porządku sprawowania Prezydencji w Radzie, Dziennik Urzędowy L, 2007, nr 1, s. 11-12; Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady, Dziennik Urzędowy L, 2009, nr 315, s. 50; Decyzja Rady (do Spraw Ogólnych) z dnia 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca wykaz składów Rady uzupełniający składy, o których mowa w art. 16 ust. 6 akapity drugi*

Na mocy traktatu lizbońskiego do TUE i TWE (odtąd TFUE) wprowadzone zostały zmiany dotyczące sprawowania prezydencji w Unii Europejskiej. Prezydencję tę pełnią w poszczególnych formacjach Rady Unii Europejskiej, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, przedstawiciele trzech państw członkowskich na zasadzie równej rotacji przez okres osiemnastu miesięcy, przy czym każdy z nich przez sześć miesięcy przewodniczy wszystkim formacjom Rady. Pozostali członkowie *trio* wspierają prezydencję we wszystkich jej obowiązkach na podstawie wspólnego osiemnastomiesięcznego programu działania. Członkowie *trio* mogą też przyjąć inne ustalenia pomiędzy sobą (art. 1 ust. 4 regulaminu)². Natomiast przewodnictwo w Radzie do Spraw Zagranicznych na stałe pełni wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (art. 16 ust. 9 TUE, deklaracja nr 9)³. W przypadku gdy Rada do Spraw Zagranicznych jest zwoływana w celu omówienia kwestii dotyczących wspólnej polityki handlowej, wysokiego przedstawiciela Unii zastępuje członek *trio*, reprezentujący państwo członkowskie sprawujące półroczną prezydencję (art. 2 ust. 5 regulaminu)⁴. Prawdopodobne jest również zastępowanie wysokiego przedstawiciela Unii przez ministra spraw zagranicznych państwa pełniącego prezydencję w kierowaniu dialogiem politycznym z przedstawicielami państw trzecich, w przewodniczeniu obradom Rady do Spraw Zagranicznych (rzadziej), a także w występowaniu na forum Parlamentu Europejskiego (sporadycznie)⁵.

Ponadto prezydencja kieruje pracami wszystkich organów przygotowawczych (komitetów i grup roboczych) w obszarach wspólnej polityki handlowej i pomocy rozwojowej oraz pracami sześciu, spośród piętnastu, grup roboczych w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Organami przygotowawczymi w obszarach wspólnej polityki handlowej i pomocy rozwojowej są: Komitet art. 207, Grupa Robocza ds. Krajów

i trzeci Traktatu o Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy L, 2009, nr 315, s. 46-47; *Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady*, Dziennik Urzędowy L, 2009, nr 325, s. 35-61.

² *Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady*, s. 36.

³ *Traktat z Lizbony*, s. 32; *Deklaracja odnosząca się do artykułu 16 ustęp 9 Traktatu o Unii Europejskiej*, s. 431-433.

⁴ *Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady*, s. 38.

⁵ Szerzej na ten temat por. *Prezydencja w Unii Europejskiej. Perspektywa praktyczna*, pod red. T. Husaka i F. Jasińskiego, Warszawa 2010, s. 19, 21; por. też J. Barcz, P. Świeboda, *Prezydencja rotacyjna a stosunki zewnętrzne UE w świetle reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony. Wyzwania dla polskiej prezydencji, Position Paper*, Warszawa 2010, s. 2; J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej: podstawy prawne i ramy instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami*, Warszawa 2010; L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej. Zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Warszawa 2011.

AKP, Grupa Robocza ds. Współpracy Rozwojowej, Grupa Robocza ds. EFTA, Grupa Robocza ds. Towarów Podwójnego Zastosowania, Grupa Robocza ds. Handlowych, Grupa Robocza ds. Grup Towarowych, Grupa Robocza ds. Ogólnego Systemu Preferencji Taryfowych, Grupa Robocza ds. Przygotowywania Międzynarodowych Konferencji na temat Rozwoju, Grupa Robocza ds. Pomocy Humanitarnej i Pomocy Żywnościowej, a także Grupa ds. Kredytów Eksportowych. Natomiast grupami roboczymi w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, kierowanymi przez prezydencję, są: Grupa Robocza Radców ds. Stosunków Zewnętrznych, Grupa Robocza ds. Terroryzmu (aspekty międzynarodowe), Grupa Robocza ds. Zastosowania Szczególnych Środków w celu Zwalczenia Terroryzmu, Grupa Robocza ds. Międzynarodowego Prawa Publicznego, Grupa Robocza ds. Prawa Morza, a także Grupa Robocza ds. Konsularnych⁶.

Nowe reguły sprawowania prezydencji są pochodną utworzenia urzędu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej oraz urzędu wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, a także ustanowienia po raz pierwszy prezydencji grupowej działającej w trybie rotacji. Reguły te skutkują następującymi zmianami: po pierwsze, uprawnienia prezydencji zostają podzielone pomiędzy przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych oraz państwo członkowskie sprawujące przez okres sześciu miesięcy rotacyjne przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej, a także w przyporządkowanych jej komitetach i grupach roboczych; po drugie, system rotacyjnej prezydencji ograniczony zostaje do Rady do Spraw Ogólnych oraz ośmiu dalszych formacji Rady Unii Europejskiej, COREPER I, COREPER II, a także przyporządkowanych Radzie Unii Europejskiej części komitetów i grup roboczych. W wyjątkowych przypadkach prezydencja może jednak również przewodniczyć Radzie do Spraw Zagranicznych; po trzecie, zmniejszają się także dotychczasowe uprawnienia rotacyjnej prezydencji, w szczególności ograniczeniu ulegają jej funkcja planistyczna, funkcja koordynacyjna i funkcja reprezentacyjna. Zasadniczemu osłabieniu nie podlegają natomiast: funkcja mediacyjna i funkcja administracyjna. Generalnie rzecz biorąc, po wejściu w życie traktatu lizbońskiego dotychczasowe uprawnienia rotacyjnej prezydencji zostały wszelako znacząco zmniejszone⁷.

⁶ Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotycząca przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady, Dziennik Urzędowy L, 2009, nr 322, s. 28-29, 31-33. Nazwa Komitet art. 207 odnosi się do art. 207 TFUE, określającego zasady realizacji wspólnej polityki handlowej.

⁷ Szerzej na ten temat por. J. J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 176-178. Nowy system sprawowania prezydencji, oparty na osiemnastomiesięcznym programie działania Rady Unii Europejskiej, sporządzonym przez trzy państwa członkowskie Unii Europejskiej (Niemcy, Portugalię

2. Podstawowe funkcje prezydencji

Na temat propozycji definiowania podstawowych funkcji prezydencji w Radzie Unii Europejskiej oraz realizowanych w ich ramach zadań nadal panują w doktrynie rozbieżne stanowiska. Adriaan Schout i Sophie Vanhooacker rozróżniają pomiędzy funkcją organizatora, brokera, lidera politycznego oraz przedstawiciela narodowego⁸. Lucia Quaglia, Dan Hough i Alan Mayhew wyróżniają cztery rodzaje funkcji: zarządzającą, mediacyjną, przywódczą oraz reprezentacyjną⁹. Zbigniew Czachór wymienia z kolei aż osiem funkcji prezydencji: pobudzania systemu integracyjnego, programowania i operacjonalizacji, innowacyjną i misyjną (aksjologiczną), regulacyjną i zarządzającą, mediacyjną i negocjacyjną, reprezentacyjną, adaptacyjną oraz implementacyjną (harmonizacja i unifikacja)¹⁰. Autor niniejszego artykułu proponuje natomiast podział zadań prezydencji na planistyczne, koordynacyjne, reprezentacyjne, mediacyjne i administracyjne¹¹.

i Słowenię), został ustanowiony jeszcze przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego na podstawie regulaminu Rady Unii Europejskiej z 15 września 2006 r. Pierwszy osiemnastomiesięczny program działania Rady Unii Europejskiej przyjęto na okres od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2008 r. W związku z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej 1 stycznia 2007 r. Rada Unii Europejskiej ustaliła turnus prezydencji dla dwudziestu siedmiu państw członkowskich. Według tej decyzji Rady Unii Europejskiej Polska miała pełnić prezydencję od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r., przyjmując osiemnastomiesięczny program działania wraz z Danią i Cyprzem na okres od 1 lipca 2011 r. do 31 grudnia 2012 r. por. *Decyzja Rady z dnia 15 września 2006 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2007, nr 285, s. 47; *Decyzja Rady z dnia 1 stycznia 2007 r. w sprawie porządku sprawowania Prezydencji w Radzie*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2007, nr 1, s. 11-12.

⁸ A. Schout, S. Vanhooacker, *Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice*, "Journal of Common Market Studies", 2006, nr 5, s. 1051-1077.

⁹ L. Quaglia, D. Hough, A. Mayhew, *You can't always get what, but do you sometimes get what you need? The German presidency of the EU in 2007*, "Working Paper of the Sussex European Institute", 2007, nr 98, s. 5.

¹⁰ Z. Czachór, *Prezydencja państwa członkowskiego a system polityczny Unii Europejskiej. Podstawowe uwarunkowania*, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, pod red. A. Nowaka-Fara, Warszawa 2010, s. 219-224.

¹¹ Szerzej na ten temat por. J. J. Węc, *Prezydencja w Unii Europejskiej. Proponowane zmiany*, „Monitor Unii Europejskiej” 2008, nr 6, s. 81-84; idem, *Nowy model prezydencji w Unii Europejskiej po zmianach zaproponowanych w traktacie lizbońskim*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2008, nr 2, s. 43-54; idem, *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidywanych w traktacie lizbońskim*, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, pod red. K. Szczerkiego, Kraków 2009, s. 31-56. Na temat innych propozycji definiowania funkcji prezydencji por. F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, Basingstoke 2006, s. 133-161; D. Kietz, A. Maurer, *Bilanz und Zukunft der Präsidentschaft im System des Rates der Europäischen Union*, „Integration” 2008, H. 1, s. 21-25; A. Nowak-Far, *Istota i modele prezydencji w Unii Europejskiej*, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, s. 115-116.

2.1. Funkcja planistyczna

Funkcję planistyczną prezydencji w porządku postlizbońskim znacząco ograniczają uprawnienia Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Rada Europejska utrzymuje w swojej gestii planowanie strategiczne, nadając impulsy niezbędne do rozwoju oraz określając ogólne kierunki i priorytety polityczne Unii Europejskiej (art. 15 ust. 1 TUE). Natomiast wysoki przedstawiciel Unii przejmuje wszystkie dotychczasowe kompetencje prezydencji w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także uzyskuje po raz pierwszy prawo do zgłaszania inicjatywy w tej dziedzinie. W efekcie w dyspozycji prezydencji pozostaje przede wszystkim planowanie operacyjne, opierające się na długofalowej strategii działania Rady Europejskiej. Planowanie operacyjne polega w pierwszej kolejności na opracowywaniu i przedkładaniu osiemnastomiesięcznego i sześciomiesięcznego programu działania, czyli programu prezydencji grupowej i programu prezydencji krajowej.

W konsekwencji funkcja planistyczna prezydencji sprowadza się do wypełniania przez nią m.in. następujących zadań:

- trzy państwa sprawujące prezydencję w ciągu osiemnastu miesięcy określonych w turnusie przedkładają wspólnie osiemnastomiesięczny program działania, który zatwierdza Rada do Spraw Ogólnych,
- program ten zawiera podstawowe cele i priorytety działań prezydencji w ciągu osiemnastu miesięcy,
- opracowanie osiemnastomiesięcznego programu działania prezydencji następuje w ścisłej współpracy z Komisją Europejską i przewodniczącym Rady Europejskiej,
- w przygotowaniu tegoż programu partycypuje także przewodniczący Rady do Spraw Zagranicznych w zakresie dotyczącym działalności tejże formacji Rady we wspomnianym okresie,
- każda prezydencja bierze pod uwagę cele i priorytety pozostawione przez poprzednią prezydencję, a także konsultuje swój program z państwami sprawującymi prezydencję grupową w następnej kadencji,
- państwo pełniące prezydencję w danym okresie ustala – dla każdego składu Rady Unii Europejskiej i po odpowiednich konsultacjach – projekty porządków obrad posiedzeń Rady wyznaczonych na kolejne półrocze,
- projekty te określają planowane prace legislacyjne i decyzje operacyjne. Są one ustalane – nie później niż tydzień przed rozpoczęciem danego półrocza – na podstawie osiemnastomiesięcznego programu działania Rady Unii Europejskiej i po konsultacji z Komisją Europejską (art. 2 ust. 4, 6, 7 regulaminu Rady)¹².

¹² Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady, s. 37-38.

W ścisłym powiązaniu z osiemnastomiesięcznym programem działania każde państwo wchodzące w skład *trio* opracowuje także sześciomiesięczny program działania. Program ten jest przedstawiany w Parlamencie Europejskim przez szefa państwa lub rządu w pierwszym miesiącu sprawowania prezydencji. Program prezydencji grupowej i program prezydencji krajowej muszą być nie tylko ze sobą ściśle skoordynowane, ale także w dużej mierze zdeterminowane programami lub planami działania Rady do Spraw Ogólnych (koordynacja ogólnych kierunków działania), Rady do Spraw Zagranicznych (plan działań zewnętrznych Unii), następnej prezydencji grupowej (priorytety państw stanowiących następane *trio*), Komisji Europejskiej (pięcioletni program prac, roczny program prac, roczna strategia polityczna) i Rady Europejskiej (wieloletnie ramy programowania politycznego)¹³.

2.2. Funkcja koordynacyjna

Na mocy traktatu lizbońskiego ograniczeniu ulega także funkcja koordynacyjna prezydencji, która wyraża się głównie w koordynacji prac w samej Radzie Unii Europejskiej, a także koordynacji współpracy Rady Unii Europejskiej z Radą Europejską, Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim. Ograniczenie funkcji koordynacyjnej prezydencji polega przede wszystkim na przejęciu przez wysokiego przedstawiciela Unii wszystkich podstawowych dotąd uprawnień prezydencji we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Są to: reprezentowanie Unii w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 27 ust. 2 TUE); konsultowanie z Parlamentem Europejskim najważniejszych kwestii i podstawowych kierunków, a także informowanie Parlamentu o rozwoju wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 36 TUE); zwoływanie nadzwyczajnych posiedzeń Rady (nawet w ciągu 48 godzin lub w krótszym terminie) w sprawach związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (art. 30 ust. 2 TUE) i w końcu także przedkładanie Radzie zaleceń w sprawie podjęcia rokowań dotyczących podpisania umów międzynarodowych w tej dziedzinie z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi (art. 218 ust. 3 TFUE). Ponadto wysoki przedstawiciel Unii odpowiada – wspólnie z państwami członkowskimi – za realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 24 ust. 1 TUE oraz art. 26 ust. 3 TUE) oraz zapewnia – wraz z Radą – jednolitość, spójność i skuteczność działań Unii w tym obszarze (art. 26 ust. 2 TUE)¹⁴. Zmianie ulega również prawo do inicjatywy we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa.

¹³ Szerzej na ten temat por. A. Nowak-Far, *Istota i modele prezydencji w Unii Europejskiej*, s. 134-135.

¹⁴ *Traktat z Lizbony*, s. 40, 42, 44, 48, 189.

O ile dotąd prawo do występowania z inicjatywą w tej dziedzinie posiadały prezydencja (w znaczeniu reprezentującego ją państwa), wszystkie pozostałe państwa członkowskie i Komisja Europejska (art. 22 ust. 1 TUE)¹⁵, o tyle na mocy traktatu lizbońskiego prawem takim dysponuje prezydencja (w znaczeniu reprezentujących ją trzech państw, przy czym każde z nich przez okres sześciu miesięcy), wszystkie pozostałe państwa członkowskie, wysoki przedstawiciel Unii oraz wysoki przedstawiciel Unii wspierany przez Komisję Europejską (art. 30 ust. 1 TUE)¹⁶. Niezależnie od wspomnianych wyżej ograniczeń, prezydencja pozbawiona zostaje także niektórych uprawnień we współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej, w tym przede wszystkim prawa do prowadzenia z upoważnienia Rady Unii Europejskiej rokowań w sprawie podpisania umów międzynarodowych z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi w tej dziedzinie (art. 24 ust. 1 TUE oraz art. 38 TUE w wersji traktatu nicejskiego), a także obowiązku informowania Parlamentu Europejskiego na temat współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej (art. 39 ust. 2 TUE w wersji traktatu nicejskiego).

Mimo to prezydencja nadal wypełnia wiele ważnych obowiązków koordynacyjnych. Są to m.in.:

- zapewnianie za pośrednictwem Rady do Spraw Ogólnych, współpracującej w tym zakresie z przewodniczącym Rady Europejskiej i Komisją Europejską, spójności i ciągłości prac różnych składów Rady Unii Europejskiej w ramach wieloletnich programów działania (art. 16 ust. 6 TUE, deklaracja nr 9),
- koordynowanie prac Rady Unii Europejskiej, COREPER I, COREPER II, komitetów i grup roboczych (art. 1-5 załącznika V do regulaminu Rady),
- prowadzenie dyskusji, zabieganie o osiągnięcie konsensu lub przeprowadzanie głosowania na forum Rady Unii Europejskiej i przyporządkowanych jej gremiach międzyrządowych, a także zapewnienie sprawności, spójności i ciągłości prac Rady oraz tychże gremiów międzyrządowych (art. 6-16 załącznika V do regulaminu Rady),
- uczestniczenie w plenarnych posiedzeniach Parlamentu Europejskiego, podczas których przedkłada ona program i bilans swojej działalności, wydaje deklaracje w imieniu Rady Unii Europejskiej, a także odpowiada na pytania parlamentarzystów (art. 26 regulaminu Rady),
- udział w posiedzeniach komisji parlamentarnych (art. 26 regulaminu Rady),

¹⁵ *Traktat o Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* (wersje skonsolidowane), Dziennik Urzędowy C, 2006, nr 321, s. E 19.

¹⁶ *Traktat z Lizbony*, s. 44.

- uczestniczenie w posiedzeniach Trilogu, czyli posiedzeniach Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej w sprawach legislacyjnych i budżetowych¹⁷,
- zwoływanie w porozumieniu z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego i współprzewodniczenie razem z przedstawicielami Parlamentu Europejskiego posiedzeniom komitetu pojednawczego w zwykłej procedurze ustawodawczej (art. 294 ust. 8 TFUE),
- współprzewodniczenie razem z przedstawicielami Parlamentu Europejskiego posiedzeniom komitetu pojednawczego w procedurze uchwalania rocznego budżetu (art. 314 ust. 4 TFUE),
- zwoływanie posiedzeń konferencji międzyrządowej w sprawie zwykłej rewizji traktatów (art. 48 ust. 4 TUE),
- przedkładanie Parlamentowi Europejskiemu sprawozdań na temat przebiegu i rezultatów procedury wielostronnego nadzoru (art. 121 ust. 5 TFUE),
- informowanie Parlamentu Europejskiego na temat decyzji dotyczących składu Komitetu Ekonomiczno-Finansowego (art. 134 ust. 3 TFUE), procedury unikania nadmiernego deficytu (art. 126 ust. 11 TFUE), a także przyjęcia, zmiany lub rezygnacji z centralnych kursów euro w systemie kursów walutowych (art. 219 ust. 1 TFUE),
- udział bez prawa głosu w posiedzeniach oraz przedkładanie wniosków do rozważenia przez Radę Prezesów EBC (art. 284 ust. 1 TFUE); po trzynaste, uczestniczenie bez prawa głosu w posiedzeniach Rady Ogólnej EBC (art. 45 Statutu ESBC i EBC),
- przekazywanie uzasadnionych opinii parlamentów narodowych na temat zgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości rządów państw członkowskich, Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu i Europejskiemu Bankowi Centralnemu, jeżeli projekt taki pochodzi od nich (art. 3 protokołu nr 1 oraz art. 6 protokołu nr 2),
- inicjowanie, a tym samym działanie na rzecz osiągnięcia porozumienia w ramach mechanizmu z Joanniny (deklaracja nr 7)¹⁸.

¹⁷ Trilog (trialog) dzieli się na formalny i nieformalny. Formalny trilog to konsultacje między przedstawicielami Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. Jest on zwoływany w czasie postępowania pojednawczego, a przedstawiciele Komisji Europejskiej pełnią w nim rolę moderatora. Charakteryzuje się tym, że jego uczestników obowiązują ścisłe (sformalizowane) terminy i zasady postępowania. Natomiast nieformalny trilog odbywa się jeszcze przed rozpoczęciem postępowania i ma głównie charakter przygotowawczy. Oba pojęcia trilog i trialog stosowane są zamiennie, przy czym o ile pojęcie „trilog” wywodzi się z języka łacińskiego (od *tri*), o tyle pojęcie „trialog” z języka francuskiego (od *trialogue*) – por. *EU-Glosar*, s. 1; por. też *Wspólna deklaracja w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji (art. 251 traktatu WE)*, Dziennik Urzędowy C, 2007, nr 145, s. 5-9.

Realizując funkcję koordynacyjną, prezydencja może wykorzystywać także szereg nieformalnych możliwości oddziaływania na funkcjonowanie Unii Europejskiej w ramach współpracy z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską w działalności legislacyjnej, a także w czasie bilateralnych negocjacji z innymi państwami członkowskimi. Istnieją co najmniej trzy przypadki często wykorzystywane w tym celu przez dotychczasowe prezydencje. Po pierwsze, jest to współpraca z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską, w szczególności w czasie posiedzeń Trilogu poświęconych sprawom legislacyjnym i budżetowym. Korzystając ze swojej eksponowanej pozycji rzecznika, przedstawiciela i przewodniczącego Rady Unii Europejskiej, prezydencja może próbować podczas posiedzeń Trilogu forsować i rozwiązywać problemy, których nie uda się jej rozwiązać na forum Rady. Negocjacje Rady Unii Europejskiej z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską w ramach Trilogu mają bowiem charakter nieformalny i niejawni, co sprawia, że inni członkowie Rady nie muszą być na bieżąco informowani o ich przebiegu. Po drugie, w podobny sposób, jak posiedzenia Trilogu, prezydencja może wykorzystywać posiedzenia komitetów pojednawczych w zwykłej procedurze ustawodawczej, a nawet w procedurze uchwalania rocznego budżetu. Po trzecie, prezydencja może wykorzystywać tzw. metodę konfesjonau, polegającą na zastępowaniu rozmów wielostronnych negocjacjami bilateralnymi pomiędzy nią a państwami członkowskimi. Metoda ta wyraża się w odwiedzaniu stolic poszczególnych państw członkowskich przez szefa rządu państwa sprawującego prezydencję w celu pozyskania dla danej inicjatywy szefów rządów największych państw członkowskich lub rządów tych państw, które się jej sprzeciwiają. Metoda ta może być także wykorzystywana w ramach negocjacji prowadzonych przez prezydencję we własnym kraju z tzw. szerpami, czyli przedstawicielami rządów poszczególnych państw członkowskich, w celu wysondowania stanowiska każdego z nich na przykład w najbardziej spornych kwestiach politycznych, ekonomicznych czy ustrojowych.

2.3. Funkcja reprezentacyjna

Podobnie jak funkcja planistyczna i koordynacyjna, znaczącemu, a być może nawet największemu ograniczeniu w wyniku wejścia w życie traktatu lizbońskiego ulega funkcja reprezentacyjna prezydencji. Ograniczenie to wynika przede wszystkim z przejęcia przez przewodniczącego Rady Europejskiej dotychczasowych uprawnień prezydencji w zakresie reprezentowania Unii Europejskiej w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicz-

¹⁸ *Traktat z Lizbony*, s. 31-32, 57, 129, 132, 139, 191-192, 220, 227-228, 240, 263, 268, 323, 430, 432; *Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady*, s. 50, 58-59.

nej i bezpieczeństwa, ale bez uszczerbku dla uprawnień wysokiego przedstawiciela Unii (art. 15 ust. 6 TUE), a także z przyznania wysokiemu przedstawicielowi Unii wszystkich podstawowych dotąd uprawnień prezydencji w zakresie zewnętrznej i wewnętrznej reprezentacji Unii w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 27 ust. 2 TUE). Mimo to prezydencja dysponuje nadal instrumentami realizacji swojej funkcji reprezentacyjnej zarówno w zakresie reprezentacji wewnętrznej, jak i zewnętrznej.

Jeśli chodzi o reprezentację wewnętrzną, to zadania prezydencji w tym zakresie sprowadzają się m.in. do: uczestniczenia w plenarnych posiedzeniach Parlamentu Europejskiego, podczas których prezydencja przedkłada program i bilans swojej działalności, wydaje deklaracje w imieniu Rady Unii Europejskiej, a także odpowiada na pytania parlamentarzystów (art. 26 regulaminu Rady); udziału w posiedzeniach komisji parlamentarnych (art. 26 regulaminu Rady), a także uczestniczenia w posiedzeniach Trilogu, poświęconych sprawom legislacyjnym i budżetowym¹⁹.

W odniesieniu do reprezentacji zewnętrznej, należy stwierdzić, że polega ona przede wszystkim na reprezentowaniu Unii Europejskiej wobec państw trzecich i organizacji międzynarodowych podczas rokowań w sprawie zawarcia umów międzynarodowych. Rada Unii Europejskiej działa tutaj na podstawie zalecenia Komisji Europejskiej lub wysokiego przedstawiciela Unii (jeżeli umowa dotyczy wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa). Rada Unii Europejskiej wydaje decyzję i upoważnia do podjęcia rokowań, przyjmuje wytyczne negocjacyjne, wyznacza zespół negocjacyjny (z wyjątkiem umów dotyczących wspólnej polityki handlowej, które negocjuje Komisja Europejska), a także zawiera umowy międzynarodowe po ich wynegocjowaniu (art. 218 ust. 1-5 TFUE). Inną formą reprezentacji zewnętrznej jest to, że prezydencja reprezentuje Unię Europejską podczas konferencji międzynarodowych, organizowanych przez organizacje międzynarodowe lub rozliczne fora dialogu politycznego i ekonomicznego²⁰.

Niezależnie od tego prezydencja może także umiejętnie wykorzystywać funkcję reprezentacyjną (a nawet funkcję koordynacyjną) do promowania swojej działalności wobec opinii publicznej państw członkowskich Unii Europejskiej. Szczególną okazją do tego są posiedzenia Rady Europejskiej oraz obrady Parlamentu Europejskiego, podczas których prezydencja przed-

¹⁹ *Traktat z Lizbony*, s. 227-228, 240; *Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady*, s. 50.

²⁰ Szerzej na ten temat por. J. J. Węc, *Nowe zasady sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Bilans prezydencji belgijskiej*, „Przegląd Zachodni” 2011, nr 3; idem, *Ocena belgijskiej prezydencji w UE*, Opinia dla Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa, maj 2011 r., <http://ec.europa.eu/>. Na temat funkcji reprezentacyjnej prezydencji por. także Z. Czachór, *Prezydencja państwa członkowskiego a system polityczny Unii Europejskiej*, s. 223.

kląda program i bilans swojej działalności, wydaje deklaracje w imieniu Rady Unii Europejskiej, a także odpowiada na pytania parlamentarzystów. Prezydencja winna na obu tych forach zręcznie prezentować swoje priorytetowe inicjatywy jako leżące w interesie całej Unii Europejskiej, zaś kompromisowe uzgodnienia ich dotyczące lub ich realizację przedstawiać jako sukces samej prezydencji.

2.4. Funkcja mediacyjna

Na mocy traktatu lizbońskiego ograniczeniu nie ulega w zasadzie funkcja mediacyjna prezydencji, polegająca na zabieganiu o osiągnięcie kompromisu pomiędzy państwami członkowskimi we wszystkich spornych sprawach. Sprowadza się ona m.in. do sondowania stanowisk poszczególnych państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, a niekiedy także państw trzecich; prowadzenia bilateralnych konsultacji z poszczególnymi państwami członkowskimi; zabiegania o pozytywny klimat konsultacji; identyfikowania, formułowania i proponowania kompromisowych rozwiązań; zabiegania o pozyskanie sojuszników dla własnych propozycji; pełnienia roli mediatora pomiędzy poszczególnymi uczestnikami procesu decyzyjnego.

Wypełnianie funkcji mediacyjnej przez prezydencję ułatwia jej uprzywilejowana pozycja w dostępie do informacji oraz proceduralna kontrola sprawowana nad negocjacjami i obradami. Z drugiej strony, w pełnieniu tej funkcji każda prezydencja natrafia na ograniczenia formalne i nieformalne. O ile ograniczenia formalne wynikają z zasad podejmowania decyzji, o tyle ograniczeniami nieformalnymi są: zasada neutralności i zasada efektywności²¹.

Działalność mediacyjną prezydencji uwiarygodnia najbardziej przestrzeganie zasady neutralności. Warunkiem dobrego wypełniania tej funkcji jest to, aby rząd sprawujący prezydencję potrafił umiejętnie zneutralizować obawy pozostałych państw członkowskich, iż zamierza on reprezentować lub reprezentuje głównie własne interesy narodowe. Nie oznacza to, że rządy państw członkowskich takich interesów nie realizują. Większe możliwości w tym zakresie mają wszelako duże państwa członkowskie, zwłaszcza w dziedzinach objętych procedurą podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Średnie i małe państwa członkowskie zdane są natomiast raczej na poszukiwanie sojuszników. Z drugiej strony, z doświadczeń wszystkich dotychczasowych prezydencji wynika, że także średnie i małe państwa człon-

²¹ Szerzej na ten temat por. J. J. Węc, *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej*, s. 45-46; idem, *Funkcja mediacyjna prezydencji – zagadnienia teoretyczne*, [w:] *Monitor polskiej Prezydencji 2011. Raport zamknięcia*, pod red. K. Szczerskiego, Kraków 2011, s. 23-26.

kowskie mogą skutecznie realizować swoje interesy narodowe. Albowiem nawet przygotowywane przez prezydencje tychże państw „rutynowe” dokumenty mogą mieć często charakter wysoce polityczny i być zorientowane na forsowanie ich interesów narodowych. W dużej mierze ułatwia to eksponowana pozycja prezydencji jako rzecznika, przedstawiciela i przewodniczącego Rady Unii Europejskiej, umożliwiającą często podejmowanie decyzji w Radzie zgodnie z wolą prezydencji.

Prezydencja dysponuje szeregiem instrumentów, pozwalających na pogodzenie interesów narodowych z zasadą neutralności. Instrumenty te stają się szczególnie przydatne w rozwiązywaniu najbardziej kontrowersyjnych i spornych kwestii. Po pierwsze, prezydencja nie musi sama występować ze swoimi postulatami i inicjatywami, lecz może najpierw pozyskać dla ich realizacji sprzyjającą jej grupę państw członkowskich, Komisję Europejską lub nawet grupę ekspertów działających przy Radzie Unii Europejskiej czy też Komisji Europejskiej. Następnie zaś prezydencja winna spowodować, że to właśnie ta grupa państw lub Komisja Europejska same zgłoszą jej inicjatywę na forum Rady Unii Europejskiej. Po drugie, prezydencja może się zwrócić o pomoc w dziele mediacji do Komisji Europejskiej lub delegacji rządów innych państw członkowskich w Radzie Unii Europejskiej. Po trzecie, niezwykle istotne znaczenie dla wypełniania funkcji mediacyjnej w tej konkretnej sytuacji, ale również w ogóle, mają bilateralne konsultacje z rządami innych państw członkowskich, nieformalne rozmowy sondażowe, a także osobiste zaangażowanie najważniejszych przedstawicieli rządu sprawującego prezydencję. Chodzi w nich o to, aby pozyskać dla swoich inicjatyw i priorytetów jak największą liczbę państw członkowskich. Po czwarte, prezydencja może odroczyć realizację swoich postulatów na okres sprawowania prezydencji przez inną grupę państw członkowskich, ale po uprzednim uzgodnieniu z nimi tej sprawy. Korzystanie z tych instrumentów ma również tę zaletę, że w dużej mierze przyczynia się do zwiększenia zaufania pozostałych państw członkowskich do prezydencji²².

Realizując funkcję mediacyjną, prezydencja winna efektywnie korzystać z przedstawionych powyżej czterech instrumentów, pozwalających na pogodzenie interesu narodowego z zasadą neutralności. Instrumenty te stają się bowiem szczególnie przydatne w rozwiązywaniu najbardziej kontrowersyjnych i spornych kwestii. Korzystanie z nich ma również tę zaletę, że w dużej mierze zwiększa zaufanie pozostałych państw członkowskich do prezydencji.

Dokonywanie wyboru pomiędzy realizacją interesów narodowych a troską o efektywność działań kierowanej przez prezydencję Rady Unii

²² J. J. Węc, *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej*, s. 46-47.

Europejskiej i innych powiązanych z nią gremiów międzyrządowych wymaga od rządu sprawującego prezydencję umiejętnej taktyki i finezji. Z dotychczasowych doświadczeń przewodnictwa w Unii Europejskiej wynika, iż efektywne wiązanie interesów narodowych z interesem europejskim w agendzie prezydencji jest najłatwiejsze w dwóch przypadkach. Pierwszym z nich jest pojawienie się w agendzie nowej inicjatywy dyplomatycznej. Wówczas prezydencji jest tym łatwiej forsować własny interes narodowy, im bardziej niejednoznaczne są stanowiska i opinie rządów pozostałych państw członkowskich wobec nowej inicjatywy prezydencji. Drugim przypadkiem może być wystąpienie z propozycją umieszczenia w agendzie prezydencji, a następnie nadania nowych impulsów politycznych inicjatywie, której realizacja nie powiodła się w okresie urzędowania poprzedniej lub poprzednich prezydencji²³.

Troska o przestrzeganie zasady efektywności ogranicza możliwości prezydencji, ale z drugiej strony prezydencja dysponuje szeregiem możliwości nieformalnych służących zwiększeniu efektywności, jak: zdolność do zawiązywania koalicji z innymi państwami członkowskimi Unii, umiejętność powiązania własnych interesów narodowych z interesem europejskim, troska o wizerunek medialny oraz polityka informacyjna i promocyjna w kraju i zagranicą, a także dbałość o konsens pomiędzy partiami politycznymi na wewnętrznej scenie politycznej. Wykorzystywanie nieformalnych możliwości oddziaływania na Unię Europejską, jakie daje urząd prezydencji, jest najbardziej efektywną formą realizacji interesów narodowych przez państwo pełniące prezydencję w Radzie Unii Europejskiej²⁴.

2.5. Funkcja administracyjna

Podobnie jak funkcja mediacyjna, tak samo funkcja administracyjna prezydencji nie podlega zasadniczo ograniczeniom. W dalszym ciągu polega ona m.in. na sporządzaniu kalendarza posiedzeń Rady Unii Europejskiej; proponowaniu wstępnego porządku obrad Rady we współpracy z Sekretariatem Generalnym Rady, przygotowywaniu i realizacji porządku obrad Rady, COREPER I, COREPER II oraz ok. dwustu siedemdziesięciu komitetów

²³ *Ibidem*, s. 51-52. Por. też J. J. Węc, *Funkcja mediacyjna prezydencji – zagadnienia teoretyczne*, s. 23-26.

²⁴ O ile formalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej wynikają z jej uprawnień traktatowych i regulaminowych, stanowiących zasadniczo podstawę sprawowania przez nią pięciu wymienionych wyżej funkcji: planistycznej, administracyjnej, koordynacyjnej, mediacyjnej i reprezentacyjnej. O tyle nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji nie mają ani podstaw traktatowych, ani regulaminowych. Szerzej na temat nieformalnych możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej por. J. J. Węc, *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej*, s. 50-53.

i grup roboczych na podstawie osiemnastomiesięcznego i sześciomiesięcznego programu działania prezydencji, a także przewodniczeniu tymże obradom w okresie sześciu miesięcy (art. 2 ust. 3 regulaminu Rady oraz art. 6-16 załącznika V do regulaminu Rady)²⁵.

Realizując funkcję administracyjną, prezydencja powinna dbać o sprawne i jak najszybsze dostarczanie delegacjom rządów poszczególnych państw członkowskich kalendarzy posiedzeń oraz wszystkich dokumentów roboczych, tak aby delegacje te mogły się z nimi zapoznać i przygotować własne stanowiska. W celu uniknięcia zbędnej dyskusji na forum Rady Unii Europejskiej, prezydencja winna także odpowiednio wcześniej przygotować alternatywne propozycje wobec własnego stanowiska, a później także wobec stanowisk pozostałych państw członkowskich.

Uwagi końcowe

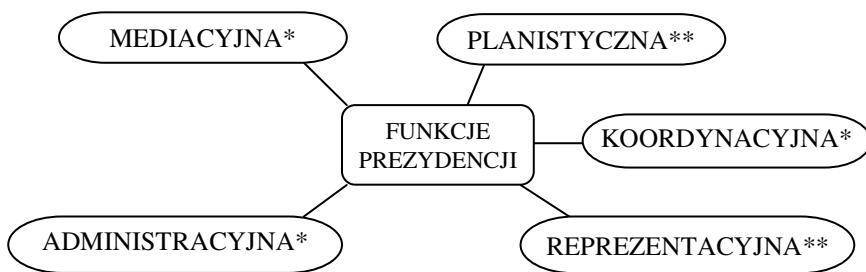
Traktat lizboński wprowadza cztery zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w stosunku do obowiązujących dotąd przepisów: po pierwsze, dotychczasowe uprawnienia prezydencji zostają podzielone pomiędzy przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych (czyli wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa) oraz państwo członkowskie sprawujące przez okres sześciu miesięcy rotacyjne przewodnictwo w Radzie, a także w przyporządkowanych jej komitetach i grupach roboczych; po drugie, system rotacyjnej prezydencji ograniczony zostaje do Rady ds. Ogólnych, ośmiu dalszych formacji Rady (z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, której prezydencja przewodniczy jedynie w wyjątkowych przypadkach), COREPER I, COREPER II, a także przyporządkowanych Radzie komitetów i grup roboczych; po trzecie, zmniejszają się również dotychczasowe uprawnienia rotacyjnej prezydencji, w szczególności ograniczeniu ulegają jej funkcja planistyczna, funkcja koordynacyjna i funkcja reprezentacyjna. Zasadniczemu osłabieniu nie podlegają natomiast funkcja mediacyjna i funkcja administracyjna prezydencji; po czwarte, prezydencja sprawowana jest na podstawie nowych przepisów określających funkcjonowanie systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, spośród których najistotniejszymi zmianami dotyczącymi działalności Rady Unii Europejskiej są: nowa definicja większości kwalifikowanej (tzw. podwójna większość), znacznie wzmacniająca siłę głosu największych demograficznie państw członkowskich, a także rozszerzenie zakresu stosowania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną na czterdzieści cztery nowe przypadki, co jest równoznaczne ze wzmocnieniem pozycji Unii Europej-

²⁵ Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady, s. 37, 58-59.

skiej wobec poszczególnych państw członkowskich i umocnieniem metody wspólnotowej.

Najistotniejsze znaczenie dla nowej pozycji grupowej prezydencji w Unii Europejskiej posiada jednak fakt, iż jej najważniejsza funkcja, a mianowicie funkcja mediacyjna, nie podlega zasadniczym ograniczeniom na mocy traktatu lizbońskiego. Wiele jednak zależy od tego, jak będą się układały wzajemne relacje prezydencji z przewodniczącym Rady Europejskiej oraz wysokim przedstawicielem Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Nie jest bowiem przecież wykluczone, że w razie sporów kompetencyjnych dochodzić może do kryzysów politycznych. Ponadto, mimo wszystkich wspomnianych ograniczeń, należy pamiętać także o tym, że to Rada Unii Europejskiej, a nie Rada Europejska czy wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, jest w Unii Europejskiej najważniejszym organem decyzyjnym i ustawodawczym, a to w najwyższym stopniu działa na korzyść prezydencji.

Schemat 1. Funkcje prezydencji w Radzie Unii Europejskiej



* Nie ulegają ograniczeniu na mocy traktatu lizbońskiego.

** Ulegają ograniczeniu na mocy traktatu lizbońskiego.

Źródło: Opracowanie własne.

Bibliografia

Dokumenty

Decyzja Rady (do Spraw Ogólnych) z dnia 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca wykaz składów Rady uzupełniający składy, o których mowa w art. 16 ust. 6 akapity drugi i trzeci Traktatu o Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, nr 315.

Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, nr 315, s. 50.

Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, nr 325.

Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. ustanawiająca środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotycząca

- przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, nr 322.
- Decyzja Rady z dnia 1 stycznia 2007 r. w sprawie porządku sprawowania Prezydencji w Radzie, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2007, nr 1.
- Decyzja Rady z dnia 15 września 2006 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2007, nr 285.
- Deklaracja odnosząca się do artykułu 16 ustęp 9 Traktatu o Unii Europejskiej, [w:] Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (teksty skonsolidowane), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2010, nr 83.
- Traktat o Unii Europejskiej, [w:] Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersje skonsolidowane), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2006, nr 321, s. E 19.
- Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (teksty skonsolidowane), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2010, nr 83.
- Wspólna deklaracja w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji (art. 251 traktatu WE), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2007, nr 145.

Monografie i opracowania zbiorowe

- Barcz J., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej: podstawy prawne i ramy instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami*, Warszawa 2010.
- Hayes-Renshaw F., Wallace H., *The Council of Ministers*, Basingstoke 2006.
- Jesień L., *Prezydencja Unii Europejskiej. Zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Warszawa 2011.
- Monitor polskiej Prezydencji 2011. Raport zamknięcia*, pod red. K. Szczerskiego, Kraków 2011.
- Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, pod red. K. Szczerskiego, Kraków 2009.
- Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, pod red. A. Nowaka-Fara, Warszawa 2010.
- Prezydencja w Unii Europejskiej. Perspektywa praktyczna*, pod red. T. Husaka i F. Jasińskiego, Warszawa 2010.
- Prezydencja w Unii Europejskiej. Praktyka i teoria*, pod red. A. Nowaka-Fara, Warszawa 2011.
- Węc J. J., *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową*, Kraków 2012.
- Węc J. J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011.

Artykuły w czasopismach naukowych i opracowaniach zbiorowych

- Barcz J., Świeboda P., *Prezydencja rotacyjna a stosunki zewnętrzne UE w świetle reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony. Wyzwania dla polskiej prezydencji*, Position Paper, Warszawa 2010.

- Czachór Z., *Prezydencja państwa członkowskiego a system polityczny Unii Europejskiej. Podstawowe uwarunkowania*, [w:] Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja, pod red. A. Nowaka-Fara, Warszawa 2010.
- Kietz D., Maurer A., *Bilanz und Zukunft der Präsidentschaft im System des Rates der Europäischen Union*, „Integration”, 2008, H. 1.
- Nowak-Far A., *Istota i modele prezydencji w Unii Europejskiej*, [w:] Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja, s. 115-116.
- Quaglia L., Hough D., Mayhew A., *You can't always get what, but do you sometimes get what you need? The German presidency of the EU in 2007*, “Working Paper of the Sussex European Institute”, 2007, nr 98.
- Schout A., Vanhoonacker S., *Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice*, “Journal of Common Market Studies”, 2006, nr 5.
- Węc J. J., *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidywanych w traktacie lizbońskim*, [w:] Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia, pod red. K. Szczerskiego, Kraków 2009.
- Węc J. J., *Funkcja mediacyjna prezydencji – zagadnienia teoretyczne*, [w:] Monitor polskiej Prezydencji 2011. Raport zamknięcia, pod red. K. Szczerskiego, Kraków 2011.
- Węc J. J., *Nowe zasady sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Bilans prezydencji belgijskiej*, „Przegląd Zachodni”, 2011, nr 3.
- Węc J. J., *Nowy model prezydencji w Unii Europejskiej po zmianach zaproponowanych w traktacie lizbońskim*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2008, nr 2.
- Węc J. J., *Ocena belgijskiej prezydencji w UE, Opinia dla Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce*, Warszawa, maj 2011 r., <http://ec.europa.eu>.
- Węc J. J., *Prezydencja w Unii Europejskiej. Proponowane zmiany*, „Monitor Unii Europejskiej”, 2008, nr 6.

SUMMARY

Changes in the holding of the presidency in the European Union Council introduced by the Treaty of Lisbon

The present article provides an analysis of changes in the functioning of the presidency in the EU introduced by the Treaty of Lisbon of 13 December 2007. In the first part of the article the author describes both the legal basis and new rules governing the exercising of the prerogatives and duties of the presidency. On the other hand, in the second part the author discusses the basic functions of the presidency and the changes made to those functions by the Treaty of Lisbon. The author concludes that since the Treaty of Lisbon came into effect, the agenda-setting, coordination and representation functions of the presidency have been weakened, while its brokerage and management functions have not changed significantly. The future position of the EU presidency will also depend on its relationship with the chairman of the European Council and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. It is not out of the question that conflicts over competencies may lead to political crises.



Demokracja w kontekście ponadnarodowym

“Democracy is not a panacea for all human problems, but it offers the most compelling principle of legitimacy – ‘the consent of the people’ – as the basis of political order”¹.

Uwagi wstępne

Drugą połowę XX i początek XXI wieku charakteryzuje wzmocniona współpraca międzynarodowa, której towarzyszy tworzenie różnego rodzaju porządków i organizacji międzynarodowych, nowych form współpracy, różniących się istotnie od klasycznych form organizacyjnych. Dobrze ilustrują to przykłady organizacji nowego typu, które ‘przejmują’ *gros* kompetencji państw członkowskich, stanowiąc prawa wiążące nie tylko same państwa, lecz także obywateli. W sytuacji gdy obywatele państw członkowskich, adresaci praw i obowiązków, są podmiotami tego nowego porządku prawnego, powinni mieć możliwość wypowiedzenia się zarówno na etapie przygotowywania jak i stanowienia prawa. Logicznie rzecz biorąc procesy decyzyjne winny mieć tym bardziej demokratyczny charakter, im bardziej wkraczają w życie jednostek².

Pojawia się zatem pytanie jaki model demokracji jest najbardziej odpowiedni, w przypadku nowego porządku polityczno-prawnego, reżimu wykraczającego „poza ramy państwa narodowego”? Do refleksji tej skłania Unia Europejska (wcześniej Wspólnota Europejska), regionalne ugrupowanie integracyjne, która nie będąc organizmem państwowym pozostaje liczącym się podmiotem stosunków międzynarodowych. W tym kontekście pojawia się kolejne pytanie, na ile klasyczne modele demokracji znajdują zastosowanie w odniesieniu do struktury wykraczającej poza tradycyjne ramy państwa narodowego. Pytanie to nie pozostaje bez znaczenia dla Polski – państwa członkowskiego UE. Istotnym zatem wydaje się rozważenie kwestii

¹ D. Held, *Models of democracy*, 3rd ed., Polity, Cambridge 2006, s. ix.

² Zob. też: K. Dingwerth, M. Blauburger, Ch. Schneider, *Postnationale Demokratie. Eine Einführung am Beispiel von EU, WTO und UNO*, VS Verlag Springer, Wiesbaden 2011, s. 19. Autorzy twierdzą ponadto: “Wo sich Argumente für grenzüberschreitende oder globale Regeln nicht überzeugend formulieren lassen, sollte umso mehr gewährleistet sein, dass Entscheidungsprozesse inklusiv, transparent und diskursiv sind und dass die Entscheidungsträger gegenüber den Entscheidungsnehmern rechenschaftspflichtig sind.” *Ibidem*, s. 69.

w jakiej mierze można mówić o możliwości uczestnictwa obywateli i wyrażania przez nich opinii na płaszczyźnie ponadnarodowej?

Nowy kształt stosunków międzynarodowych a fenomen Unii Europejskiej

Zmieniająca się szybko pod wpływem procesów integracyjnych i globalizacyjnych rzeczywistość międzynarodowa niesie z sobą coraz to nowe wyzwania i problemy, których ranga i skala niejednokrotnie nie pozwalają na rozwiązywanie ich na szczeblu pojedynczych państw, a które w coraz większym stopniu wymagają ścisłej współpracy regionalnej, czy nawet globalnej. Odpowiedzią są organizacje nowego typu, różniące się od klasycznych organizacji międzynarodowych, które formalizują wzajemnie stosunki pomiędzy państwami członkowskimi. UE niezależnie od wielu trudności związanych z dualistycznym modelem sprawowania rządów, stanowi obecnie najbardziej zaawansowaną formę ugrupowania integracyjnego.

Niezależnie od słabości, znajdujących wyraz w rzeczywistym braku wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i enigmatyczności wspólnej tożsamości obronnej, UE jest uważana za ważnego aktora, niekiedy nawet za mocarstwo (*superpower*) w stosunkach międzynarodowych – bezsporny podmiot stosunków międzynarodowych³. W ten sposób UE jest postrzegana zarówno przez społeczność międzynarodową państw, jak i obywateli. Mając na uwadze złożoność i zarazem wyjątkowość Unii, należałoby postawić w związku z przyjętym tematem rozważań pytanie, czy możliwe jest na gruncie unijnym stosowanie znanych modeli demokracji, wykorzystywanych w praktyce państw narodowych. Przyjęcie bowiem określonego rozwiązania

³ Unia Europejska, a wcześniej Wspólnota Europejska, etykietowane były nieco na wyrost jako wschodząca potęga, ewoluująca od mocarstwa społeczno-ekonomicznego w kierunku pełnowymiarowej potęgi światowej (zob. J. Galtung, *The European Community: a superpower in the making*, Universitetsforlaget, Oslo 1973; R.G. Whitman, *From civilian power to superpower?: the international identity of the European Union*, St. Martin's Press, New York 1998), a następnie stawiana w rzędzie supermocarstw porównywalnych ze Stanami Zjednoczonymi (zob. T.R. Reid, *The United States of Europe: the new superpower and the end of American supremacy*, Penguin Press, New York 2004; S. Haseler, *Super-state: the new Europe and its challenge to America*, Tauris, London 2004; J. Zielonka, *Europa jako imperium*, PISM, Warszawa 2007; czy też J. McCormick, *The European superpower*, Palgrave Macmillan, New York 2007). Ten wielkościowy obraz zjednoczonej Europy należy traktować bardziej w kategoriach ideologii mającej wspierać proces tworzenia się nowej tożsamości europejskiej aniżeli odbicie rzeczywistej mocarstwowej pozycji UE na arenie międzynarodowej. Za bardziej wyważony i bliski rzeczywistości należy uznać sąd akcentujący potęgę gospodarczą UE, a samą Unię stawiający w rzędzie pomniejszych mocarstw (zob. A. Toje, *The European Union as a small power: after the post-Cold War*, Palgrave Macmillan, New York 2010). W związku z pogłębiającymi się problemami gospodarczymi, szczególnie dotkliwie odczuwanymi w państwach strefy Euro, należy spodziewać się w najbliższym czasie mniej entuzjastycznych ocen światowej pozycji UE.

systemowego implikuje odpowiedni (komplementarny) model demokracji. W wypadku UE, która często postrzegana jako *quasi* państwo (w znaczeniu państwa federalnego) implikacją jest model demokracji przedstawicielskiej. Z drugiej strony działania Unii jako organizacji międzynarodowej, będą legitymizowane przez państwa członkowskie, sprawujące *de facto* i *de iure* kontrolę nad procesem decyzyjnym. Jeśli zaś przyjąć jako punkt odniesienia Unię jako strukturę *sui generis*, system wielopoziomowego sprawowania rządów (*multi-level governance*), czy jak chcą niektórzy system rządzenia bez rządu (*governance without government*), implikować będzie nowe formy demokracji, bardziej odpowiednie dla struktury transnarodowej, wykraczającej poza ramy państwa narodowego, jak model demokracji deliberatywnej.

Wspomniany powyżej pluralizm, rysujący się w podejściu różnych autorów opowiadających się za każdym z rzeczonych rozwiązań organizacyjnych jako właściwym, znajduje wyraźne odbicie w obfitej literaturze przedmiotu. Stojąc na gruncie faktów, Unia (podobnie jak wcześniej Wspólnota), powstała na mocy traktatu prawa międzynarodowego, co daje jej niekwestionowany status organizacji międzynarodowej. Unia, niezależnie od posiadanych cech właściwych organizmowi państwowemu, nie wyczerpuje jednak wszystkich podstawowych kryteriów państwowości. Nie ma jasno określonej władzy rządowej, nie stanowi systemu hierarchicznego, nie posiada odrębnych kompetencji, jak również nie funkcjonuje w stałych granicach terytorialnych, a ponadto nie posiada skryształizowanej tożsamości niezbędnej dla politycznej samoidentyfikacji, nie ma monopolu na legitymizowane użycie siły i nie może egzekwować swoich decyzji, nie mówiąc już o tym, że brakuje jej tej szczególnej, charakterystycznej więzi łączącej ją z obywatelami. Niemniej jednak prawdą jest, że Unia podejmuje decyzje, które wiążą zarówno państwa członkowskie jak i obywateli, dysponuje kompetencją pozwalającą na rozwiązywanie wewnętrznych sporów i konfliktów, reguluje zachowania jednostek oraz rynki, 'ogłasza' wybory, dokonuje alokacji środków *etc.* Tak więc, Unia wykonuje szereg funkcji, które stanowią niekwestionowane prerogatywy władzy państwowej. Co więcej, Unia wypracowała rozwiązania charakterystyczne tylko dla niej, jak procedura konsultacji czy procedura zapytań wstępnych, implikujące istnienie samoistnej konstrukcji, zinstytucjonalizowanej formy *sui generis*, która pociąga za sobą potrzebę adekwatnej terminologii i oryginalnych koncepcji.

Pozostaje jeszcze posiłkowanie się koncepcjami teoretycznymi. Podejścia teoretyczne wypracowane dla stosunków międzynarodowych upatrują w Unii organizację międzynarodową, którą cechuje bliska współpraca państw w ściśle określonych dziedzinach. Z kolei w perspektywie nauk politycznych i polityki komparatywnej, Unia jawić się może bądź jako federacja bądź *quasi* byt państwowy. Powyższe sposoby kwalifikowania systemu UE zostały poddane w wątpliwość przez przedstawicieli szkoły *governance*, która upatruje w Unii nowy, eksperymentalny sposób rządzenia, realizowany

poza państwem narodowym. Podejście to (*governance*) określa system rządzenia Unią jako niehierarchiczny, włączający partnerów prywatnych i publicznych, którzy w trybie deliberacji dążą do wypracowania *consensusu*, posiłkując się zarówno nieformalnymi zasadami jak i formalnymi rozwiązaniami instytucjonalnymi. Zwolennicy podejścia *governance*, podobnie jak i polityki komparatywnej, przejawiają szczególne zainteresowanie problemem deficytu demokracji w Unii, przy czym o ile ci drudzy preferują modele większościowe, o tyle rzecznicy podejścia *governance* są zwolennikami demokracji deliberatywnej, gdzie wspólne rozwiązywanie problemów daje z normatywnego punktu widzenia lepszą alternatywę niż posiłkowanie się zasadą większością w wielonarodowej Unii.

Demokracja w teorii i praktyce

W kontekście rozważań nad modelami demokracji powraca fundamentalna kwestia samego rozumienia demokracji, terminu, który bynajmniej nie jest tak jednoznaczny jakby mogło wynikać z prezentowanych w sposób uproszczony w dyskursie publicznym problemów życia politycznego. Okazji ku temu dostarczają: rywalizacja partii politycznych, problemy społeczne pojawiające się na tle zderzenia kulturowego czy transformacji społeczeństw post-totalitarnych, narastające trudności z utrzymaniem formuły państwa opiekuńczego czy inne, wynikające z rozlicznych zawłości globalizującego się świata. Zmieniający się charakter tradycyjnych społeczeństw demokracji zachodnich z jednej strony, z drugiej zaś pełne trudności i niepowodzeń próby implementacji demokracji w miejsce obalonych dyktatur w krajach pozbawionych tradycji demokratycznej, stawiają coraz to nowe wyzwania przed demokracją. Ostateczny triumf demokracji ogłoszony przez F. Fukuyamę w jego *Końcu historii i Ostatnim człowieku* okazał się przedwczesny z perspektywy czasu. Doświadczenia społeczeństw post-komunistycznych oraz wysiłki na rzecz demokratycznej przebudowy państw, przywracanych do stanu względnej normalności po czystkach etnicznych i wojnach domowych przy udziale i pomocy instytucji międzynarodowych pokazały, że droga do demokracji dla wielu społeczeństw jest bardzo długa oraz, że rozumienie demokracji w wielu rejonach świata jest bardzo specyficzne i często oderwane od demokratycznej praktyki państwa prawa.

Istnieje oczywiście bogata literatura naukowa, w której podobnie jak w dyskursie publicznym w społeczeństwach demokratycznych poświęca się wiele miejsca demokracji, w szczególności zaś demokratycznym rządóm i mechanizmóm władzy.

Niezależnie od wszystkich niezaprzeczalnych osiągnięć demokracji, jako jednego z fundamentów kultury politycznej cywilizacji zachodniej nie sposób nie zauważyć, że model demokratyczny nie jest jedynym i że jest jeszcze szereg innych modeli sprawowania władzy. Należy pamiętać, że w czasie kiedy dokonywała się opisywana przez Fukuyamę wielka transfor-

macja demokratyczna świata i nadejść miał rzeczony „koniec historii” społeczność międzynarodowa doliczyć się mogła zaledwie 15 procent państw, które spełniały w pełni kryterium ustrojów demokratycznych. Truizmem jest także i to, że demokracja nie jest bynajmniej ustrojem idealnym i jak powiedział Winston Churchill w swej słynnej mowie wygłoszonej w Izbie Gmin 11 listopada 1947 roku „democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been tried from time to time⁴.”

Robert Dahl słusznie zauważa, że demokracja może oznaczać różne rzeczy dla różnych ludzi, w różnym czasie i miejscu⁵. Z kolei John T. Ishiyama twierdzi, że w Grecji, kraju gdzie narodziła się demokracja, została uznana na tle innych systemów politycznych za korupcyjną formę rządów⁶. Podobny pogląd prezentuje Samuel Huntington twierdząc, że demokracje są pełne ułomności co sprawia, że rządy tego rodzaju należy uznać za niepożądane⁷. Jednakże pomimo wszystkich dowiedzionych mankamentów, nie brak jest zagorzałych obrońców demokracji, albowiem demokracja pozwala mimo wszystko na osiągnięcie w najwyższym stopniu podstawowych

⁴ Cała wypowiedź jest dłuższa i warta przytoczenia w pełnym jej brzmieniu: “Many forms of government have been tried and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or woe. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been tried from time to time.” (cyt. za R. Rose, W. Mishler, Ch. Haerpfer, *Democracy and its alternatives: understanding post-communist societies*, Polity Press, Cambridge U.K. 1998, s. 11) Fragment wypowiedzi Churchilla jest często cytowany jako swoiste *bon mots*, niemniej jednak warto pamiętać o okolicznościach, które pozwalają lepiej zrozumieć co wówczas czuł naprawdę i co miał na myśli. Churchill znalazł się w szczególnym momencie swego życia i politycznej kariery. Wygrał wojnę, ale poniósł klęskę w wyborach powszechnych w lipcu 1945 roku. Publika wyborcza dała dowód wielkiej niewdzięczności uznając Churchilla za wielkiego przywódcę czasu wojny, który nie sprawdził się w czasie pokoju. Churchill powrócił do władzy w 1951 roku. Kiedy jednak wygłaszał swoje słynne zdanie na temat demokracji miał prawo czuć się przegranym, zgorzkniałym człowiekiem.

⁵ “...for “democracy” has meant different things to different people at different times and places.” R. A. Dahl, *On democracy*, Yale University Press, New Haven 1998, s. 3.

⁶ The Greek system for classifying political systems

Rule by	Legitimate form	Corrupt or degenerating form
One	Monarchy	Tyranny
Few	Aristocracy	Oligarchy
Many	Polity	Democracy

Źródło: J. T. Ishiyama, *Comparative politics: principles of democracy and democratization*, Wiley-Blackwell, Chichester, West Sussex U.K. 2012, s. 8.

⁷ “Governments produced by elections may be inefficient, corrupt, shortsighted, irresponsible, dominated by special interests and incapable of adopting policies demanded by the public good. These qualities make such governments undesirable but they do not make them undemocratic. Democracy is one public virtue, not the only one, and the relation of democracy to other public virtues and vices can only be understood if democracy is clearly distinguished from the other characteristics of political systems.” S. P. Huntington, *The third wave: democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, Norman 1991, s. 10.

wartości i dóbr jak: legalna władza, równość polityczna, wolność, moralny rozwój, wspólny interes, sprawiedliwy kompromis, wiążące decyzje, które uwzględniają interes każdego, użyteczność społeczna, zaspokojenie potrzeb oraz skuteczne decyzje⁸.

Demokracji poświęca uwagę wielu autorów, formułując własne definicje dla których punkt wyjścia stanowi grecki termin *demos* (lud) występujący w połączeniu z terminem *kratos* (rządzić). W najprostszych zatem ujęciach demokracja jest formą rządów sprawowanych przez lud⁹. Podobnie definiuje demokrację David Held, który uważa ją za formę rządów, gdzie – inaczej niż w monarchii i władztwie arystokratów – rządy sprawuje lud, przy czym demokracja musi znajdować oparcie we wspólnocie politycznej, której właściwa jest jakaś forma politycznej równości¹⁰. Z kolei Robert Dahl za kluczową cechę demokracji uważa ustawiczne reagowanie rządu na oczekiwania obywateli, którzy są równi w swych prawach politycznych¹¹. To zaś sprawia, że demokracja stanowi idealny system polityczny, umożliwiający obywatelom wyrażanie swoich preferencji, informowanie współobywateli i rządu o swoich oczekiwaniach poprzez indywidualne bądź też zbiorowe działania, system w którym nadaje się jednakową rangę oczekiwaniom, *i.e.* bez dyskryminacji ze względu na treść lub pochodzenie tych oczekiwań¹². W ślad za tym iść muszą gwarancje instytucjonalne w postaci: pochodzących z wyboru urzędników kontrolujących decyzje podejmowane przez rząd, wolnych i uczciwych rządów, inkluzywnego prawa wyborczego zapewniającego praktycznie wszystkim obywatelom prawo do głosowania, prawa do ubiegania się o urząd, wolności wypowiedzi włącznie z możliwością krytykowania urzędników, rządu, ustroju, porządku społeczno-gospodarczego oraz ideologii, alternatywnych źródeł informacji, których istnienie jest prawnie gwarantowane oraz prawa do tworzenia dobrowolnych stowarzyszeń i organizacji w tym niezależnych partii politycznych i grup interesów¹³.

⁸ D. Held, *Models...*, s. 2-3.

⁹ „Democracy is a form of government in which the people rule” G. Sørensen, *Democracy and democratization: processes and prospects in a changing world*, 3rd ed., Westview Press, Boulder Colo. 2008, s. 3.

¹⁰ „Democracy means a form of government in which, in contradiction to monarchies and aristocracies, the people rule. Democracy entails a political community in which there is some form of *political equality* among the people.” D. Held, *Models...*, s. 1.

¹¹ „...key characteristic of a democracy is the continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens, considered as political equals.” R. A. Dahl, *Polyarchy: participation and opposition*, Yale University Press, New Haven, London 1971, s. 1.

¹² „1. To formulate preferences 2. To signify their preferences to their fellow citizens and the government by individual and collective action 3. To have their preferences weighted equally in the conduct of the government, that is, weighted with no discrimination because of the content or source of the preference.” R. A. Dahl, *Polyarchy...*, s. 2.

¹³ R. A. Dahl, *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven 1989, s. 13.

Nie ma jednakże w rzeczywistości politycznej systemu bliskiego ideałowi demokracji, dlatego też Dahl posługuje się terminem poliarchia (*polyarchy*) na określenie demokracji „nie-idealnych”, *i.e.* demokracji odbiegających od idealnego wzorca. Poliarchie charakteryzują się tym, że kontrolę decyzji rządowych pozostawia się w rękach urzędników, wybieranych w wolnych, uczciwych i powtarzalnych wyborach. W poliarchii zasadniczo wszyscy dorośli mają prawo do głosowania, zasadniczo też mają prawo do ubiegania się o urzędy pochodzące z wyboru, obywatele mają prawo do swobodnego wypowiedzania się w kwestiach politycznych, istnieją wolne i dostępne alternatywne źródła informacji, każdy ma prawo do tworzenia partii, grup interesów i innych stowarzyszeń niezależnych od państwa¹⁴. Inaczej mówiąc poliarchia, która literalnie znaczy rządy wielu (*rule of the many*), oznacza złożony i otwarty system polityczny, umożliwiający konkurencję polityczną oraz jawne uczestnictwo w rządzie¹⁵.

Na uwagę zasługuje inna jeszcze definicja autorstwa Richarda Rose’a, Williama Mishlera oraz Christiana Haerpfera, którzy czerpiąc z wcześniejszego dorobku Juana J. Linza i Alfreda Stepana doszli do wniosku, że pełną demokrację charakteryzować mają cztery kluczowe elementy: rządy prawa, instytucje społeczeństwa obywatelskiego aktywne i niezależne od państwa, wolne i uczciwe wybory oraz rządzący ponoszący odpowiedzialność przed wyborcami¹⁶. Warunek *sine qua non* stanowić ma państwo prawa, to zaś oznacza iż nikt, nawet rządzący nie może stać ponad prawem. Innym niezbywalnym warunkiem demokracji jest społeczeństwo obywatelskie, co w praktyce oznacza odwoływanie się do ugrupowań społeczno-gospodarczych, które z uwagi na swą autonomię i niezależność od państwa pozwalają na swobodną artykulację interesów. Z kolei wolne i uczciwe wybory zapewniać mają prawdziwą konkurencję do urzędów, rządzący zaś winni ponosić odpowiedzialność za podejmowane decyzje i działania. Natomiast demokratyzacja rozumiana jest jako proces ukierunkowany na demokratyczną ewolucję społeczeństwa, gdzie mamy do czynienia z rządami prawa, wolnymi i uczciwymi wyborami oraz odpowiedzialnością rządzących przed wyborcami, i gdzie rozwija się społeczeństwo obywatelskie¹⁷.

Demokracja może być także rozumiana wąsko lub szeroko. Joseph Schumpeter przedstawia wąsko rozumianą demokrację jako mechanizm

¹⁴ R. A. Dahl, *Polyarchy...*; J. T. Ishiyama, *Comparative...*, s. 28.

¹⁵ Zob. P. Holden, *Developing Polyarchy? The European Union and Its Structural Policies for Middle Eastern Neighbours*, „European Foreign Affairs Review”, vol. 15, no. 5, 2010, s. 590.

¹⁶ „...the regime is a *complete democracy* if (...) is governed by the rule of law; institutions of civil society are active and independent of the state; there are free and fair elections; and governors are accountable to the electorate.” R. Rose, W. Mishler, Ch. Haerpfer, *Democracy...*, s. 36.

¹⁷ J. T. Ishiyama, *Comparative...*, s. 30.

wybijania przywódców politycznych, i właśnie tę możność dokonywania wyboru pomiędzy różnymi przywódcami uważa za istotę demokracji¹⁸. Szeroką, złożoną definicję demokracji daje Held, który na pierwszym miejscu stawia zasadę autonomii, twierdząc że istnienie równych praw – i odpowiednio równych obowiązków – jest zasadniczą cechą demokracji¹⁹. Zasada autonomii według Helda wymaga zarówno odpowiedzialnego państwa jak i demokratycznej reorganizacji społeczeństwa obywatelskiego i zakłada znaczące bezpośrednie uczestnictwo w instytucjach wspólnot lokalnych, a także zarządzanie wspólnymi przedsięwzięciami²⁰. Widać stąd, że demokracja to nie tylko system polityczny, którego głównymi kryteriami są: szerokie konkurowanie o władzę pomiędzy jednostkami i zorganizowanymi grupami, wysoce inkluzywny poziom uczestnictwa politycznego w procesie wyborów przywódców i kierunków polityki zorganizowany tak by żadna grupa społeczna nie została pominięta, wolności obywatelskie i polityczne jak: wolność wypowiedzi, prasy czy zrzeszania się, czyli innymi słowy konkurencja, partycypacja i wolności²¹, ale też system społeczny i gospodarczy.

Spośród innych istotnych elementów demokracji Dahl wskazuje na znaczenie procesu demokratycznego, który sprzyja wolności (indywidualne i zbiorowe samostanowienie), rozwojowi jednostki (samostanowienie, autonomia i odpowiedzialność za własne wybory), będąc zarazem najlepszym sposobem pozwalającym jednostkom na ochronę ich interesów oraz na promowanie dobra, które dzielą z innymi²². Dahl twierdzi ponadto, że proces demokratyczny nie może istnieć w oderwaniu od historycznego uwarunkowania jednostki, której możliwości i ograniczenia zależą w dużym stopniu od istniejących i wyłaniających się struktur społecznych oraz stanu świadomości²³.

Za istotne z punktu widzenia omawianego zagadnienia uznać należy spostrzeżenie Huntingtona, zdaniem którego nowoczesna demokracja nie jest ani demokracją wiejską, ani plemienną ani też demokracją charaktery-

¹⁸ "The democratic method is that institutional arrangements for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote." J. A. Schumpeter, *Capitalism, socialism, and democracy*, 5th ed., Allen and Unwin, London 1976, s. 260.

¹⁹ "...persons should enjoy equal rights and, accordingly, equal obligations in the specification of the political framework which generates and limits the opportunities available to them; that is, they should be free and equal in the processes of deliberation about the conditions of their own lives and in the determination of these conditions, so long as they do not deploy this framework to negate the rights of others." D. Held, *Models...*, s. 264.

²⁰ G. Sørensen, *Democracy...*, s. 11.

²¹ L. Diamond, J. J. Linz, S. M. Lipset (eds), *Democracy in developing countries*. Vol. 2 *Africa*, Lynne Rienner, Boulder 1989, s.xvi, w oparciu o kryteria demokracji, którą Robert Dahl nazywa poliarchią zob. R. A. Dahl, *Polyarchy...*, s. 3-20.

²² R. A. Dahl, *Democracy...*, s. 311.

²³ *Ibidem*, 312.

styczną dla państwa-miasta, lecz jest to demokracja, której towarzyszyć będzie rozwój państwa narodowego²⁴. Obecnie możemy pójść dalej dowodząc, że jest to demokracja reżimów politycznych przekraczających granice, demokracja ponadpaństwowa (poza państwem narodowym). Dahl uważa nawet za możliwe wyłonienie się pewnego rodzaju transnarodowej poliarchii²⁵.

Modele demokracji poza państwem narodowym

W stopniu w jakim państwa są demokratyczne nadają prawa swoim obywatelom. Jednakże w sytuacji gdy wiele praw zostało zuniwersalizowanych, państwo narodowe nie jest w stanie gwarantować większości z nich. Co więcej, niektóre prawa zostały sformalizowane w traktatach, regionalnych dokumentach i w prawie międzynarodowym, wymykają się zatem żądaniom poszczególnych państw narodowych²⁶. Z kolei terytorialność i władza polityczna, które stanowią podstawę dla politycznego panowania i suwerenności, tracą swoje pierwotne znaczenie w warunkach organizacji ponadnarodowej. W rządach „poza państwem narodowym” władza polityczna nie jest w pierwszym rzędzie ugruntowana terytorialnie lecz funkcjonalnie, inaczej mówiąc nie jest zdefiniowana geograficznie lecz w znaczeniu poszczególnych dziedzin polityki.

Nowoczesne sprawowanie rządów przybiera wiele różnych form. Mówimy więc o realokacji polityk idącej w kilku kierunkach, odchodząc od państwa narodowego jako centralnego punktu odniesienia. I tak mamy do czynienia z internacjonalizacją, inaczej z przesunięciem podejmowania decyzji na poziom UE oraz inne instytucje ponadnarodowe, regionalizmem implikującym decentralizację zadań do rządów regionalnych i lokalnych, biurokratyzacją oznaczającą realokację władzy do różnego rodzaju ciał administracyjnych co sprawia, że decyzje często podejmują aktorzy nie posiadający wyraźnego mandatu, indywidualizmem odwołującym się do emancypacji obywateli w ich stosunkach z instytucjami, inaczej realokacją do sfery prywatnej oraz z realokacją polityk do władzy sądowniczej²⁷.

Zasadniczo możemy wyróżnić dwa podstawowe rodzaje demokracji, mianowicie: demokracja bezpośrednia lub uczestnicząca, inaczej mówiąc chodzi o system podejmowania decyzji odnośnie spraw publicznych w którym obywatele biorą bezpośredni udział oraz demokracji liberalnej lub przedstawicielskiej, inaczej też system rządów z wybieranymi przedstawi-

²⁴ S. P. Huntington, *The third wave...*, s. 13.

²⁵ R. A. Dahl, *Democracy...*, s. 320.

²⁶ D. Held, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford University Press, Stanford, California 1995, s. 223.

²⁷ P. Hupe, A. Edwards, *The accountability of power: Democracy and governance in the modern times*, „European Political Science Review”, vol. 4, no. 2, 2012, s. 179.

cielami, którzy reprezentują interesy oraz poglądy obywateli w ramach państwa prawa²⁸.

Czy Unia jako ponadnarodowa *polity* odwołuje się do jakiegoś modelu demokracji? Traktat ustanawiający UE (w wersji z Lizbony) w art. 2 stanowi, że UE opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego oraz poszanowania praw człowieka, wartości, które są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości. Inne z kolei postanowienia koncentrują się na zasadzie odpowiedzialności parlamentarnej, a zatem demokracja europejska to demokracja przedstawicielska, o czym stanowi art. 10 (1) TUE²⁹, natomiast art. 10 (2) TUE traktuje o reprezentowaniu obywateli Unii przez Parlament Europejski, zaś art. 12 TUE o zwiększaniu roli parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym.

Należy zauważyć, że początkowo Traktat Rzymski (TEWG) nie odwoływał się bezpośrednio do zasad demokracji. Stosowne postanowienie znalazło się dopiero w art. 6 TUE (Amsterdam)³⁰. Obecny Traktat poświęca cztery artykuły zasadzie demokratycznego rządu oraz dwa protokoły zawierające regulacje dotyczące uczestnictwa parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym w UE³¹. Art. 9 TUE odwołuje się do zasady równości w tym znaczeniu, że instytucje winny traktować obywateli w jednakowy sposób, przy czym nie jest to demokratyczna równość w rozumieniu proporcjonalnej reprezentacji obywateli³². Kolejny artykuł nawiązuje do tradycyjnego rozumienia demokratycznej reprezentacji. Art. 10 (1) TUE stanowi, że Unia oparta jest na zasadzie demokracji przedstawicielskiej, przy czym art. 14 (2) TUE traktuje o degresywnej proporcjonalności, co stanowi odejście od zasady proporcjonalnej reprezentacji. Z kolei art. 12 TUE stanowi podstawę dla

²⁸ D. Held, *Models...*, s. 4.

²⁹ Jest to przykład na zastosowanie tzw. analogii wewnętrznej (*domestic analogy*), która sprowadza się do tego, że państwa przenoszą na poziom międzynarodowy rozwiązania praktykowane u siebie. Podobnie też Hans-Jörg Trenz, który twierdzi, że demokracja jest nadal uważana za podstawową zasadę organizującą i legitymizującą, zasadę oderwaną od państwa narodowego i transponowaną do transnarodowych i ponadnarodowych jednostek politycznych. Zob. H.-J. Trenz, *In Search of the Popular Subject: Identity Formation, Constitution-making and the Democratic Consolidation of the EU*, "European Review", vol. 18, no. 1, 2010, s. 99.

³⁰ Art. 6 (1) TUE stanowi, że Unia opiera się na zasadzie wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, zasad, które są wspólne państwom członkowskim.

³¹ Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

³² Art. 9 TUE stanowi, że we wszystkich działaniach Unia przestrzega zasady równości swoich obywateli, którzy są traktowani z jednakową uwagą przez jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne.

wzmocnionej roli parlamentów narodowych, zaś art. 11 (2) (3) TUE traktujący o uczestnictwie społeczeństwa obywatelskiego (poprzez demokrację uczestniczącą) stanowi uzupełnienie zasady demokracji przedstawicielskiej³³.

W UE obok elementów rządów przedstawicielskich i większościowych, mamy również do czynienia z tzw. instytucjami niewiększościowymi. Instytucje niewiększościowe są także obecne w państwach członkowskich, jednak w Unii ich rola jest bardziej znacząca. Jak zatem mają się instytucje niewiększościowe do zasady demokratycznej?

Demokratyczna legitymacja wywodzi się z suwerenności ludu i jest dostarczana w drodze wyborów. W systemie demokratycznym mamy do czynienia z trójpodziałem władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską, przy czym ta ostatnia jest niezależna bowiem wykonuje prawo nie zaś je kształtuje. I tak też poszukuje się uzasadnienia dla niezależnej władzy administracyjnej opierając się na jej judykacyjnym charakterze³⁴. Innym warunkiem demokracji są decyzje większościowe, które odzwierciedlają demokratyczną równość oraz wolę ludu. Przyjmowanie decyzji w innym trybie (większość kwalifikowana, niezależne decyzje wykonawcze przez instytucje niewiększościowe) staje w sprzeczności z zasadą demokratycznej równości.³⁵ Jednakże w świetle teorii konstytucyjnej rzeszone decyzje niekoniecznie są niedemokratyczne. Przykładowo regulacje stanowiące pod-

³³ Zob. też: S. Bredt, *Prospects and Limits of Democratic Governance in the EU*, "European Law Journal", vol. 17, no. 1, January 2011, s. 36-39. Należy także wspomnieć o Deklaracji na temat Demokracji przyjętej przez szefów państw i rządów w 1978 roku oraz o Jednolitym Akcie Europejskim. W preambule JAE państwa członkowskie zobowiązały się do wspólnej pracy na rzecz promowania demokracji zgodnie z podstawowymi prawami zagwarantowanymi w konstytucjach i ustawach państw członkowskich, w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w Europejskiej Karcie Społecznej, w szczególności zaś wolności, równości i sprawiedliwości społecznej. Do zasad demokracji przedstawicielskiej odwoływał się również Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie. W sprawie *Roquette Frères* TS stwierdził: "the consultation (...) is the means which allows the parliament to play an actual part in the legislative process of the community, such power represents an essential factor in the institutional balance intended by the treaty. Although limited, it reflects at community level the fundamental democratic principle that the peoples should take part in the exercise of power through the intermediary of a representative assembly." (Orzeczenie z 29 października 1980, *SA Roquette Frères v. Council of the European Communities*, case 138/79, ECR 1980, p. 3333, par. 33); oraz w sprawie *Titandioxid*, gdzie TS stwierdził: "The very purpose of the cooperation procedure, which is to increase the involvement of the European Parliament in the legislative process of the Community, would thus be jeopardized. As the Court stated (...) participation reflects a fundamental democratic principle that the peoples should take part in the exercise of power through the intermediary of a representative assembly." (Orzeczenie z 11 czerwca 1991, *Commission of the European Communities v. Council of the European Communities*, case C-300/89, ECR 1991, p. I-2867, par. 20).

³⁴ S. Bredt, *Prospects...*, s. 45.

³⁵ *Loc. cit.*

stawę działania niezależnego sądu czy wybieranego parlamentu wywodzą swoją legitymację z tego samego źródła, mianowicie konstytucji (na poziomie europejskim z traktatu postrzeganego jako akt konstytucyjny). A zatem w świetle teorii konstytucyjnej nie mamy do czynienia z „przetargiem” pomiędzy demokratyczną legitymacją a skutecznością działań, jest to równie demokratyczny wybór. Tak więc teoria konstytucyjna pokazuje, że instytucje europejskie nie są mniej demokratycznie legitymizowane niż instytucje narodowe, o ile na takie rozwiązanie istnieje przyzwolenie obywateli całej Unii³⁶.

Model demokracji deliberatywnej

Demokracja nie powinna kojarzyć się jedynie z procedurą dającą możliwość agregowania preferencji, ponieważ oznacza także proces w którym ludzie wchodzą we wzajemne interakcje, dyskutują i dochodzą do wzajemnie satysfakcjonujących rozwiązań³⁷. Zwolennicy podejścia deliberatywnego argumentują na kilka sposobów dlaczego deliberacja poprawia jakość demokratycznych decyzji. I tak, po pierwsze deliberacja sprawia, że ludzie są lepiej poinformowani i tym samym mają możliwość podejmowania trafniejszych i korzystniejszych decyzji; po drugie deliberacja może sprawić, że ludzie będą skłonni zmienić swoje preferencje, a przynajmniej będą artykułować swoje stanowiska i argumenty w sposób bardziej czytelny dla opinii publicznej; po trzecie deliberacja może sama w sobie okazać się właściwą metodą rozwiązywania szczególnie drażliwych problemów społecznych, będąc wyrazem mądrości zbiorowej³⁸.

W praktyce życia politycznego spotykamy się zasadniczo z dwoma „odmianami” większościowej, niepartyjnej demokracji, z których pierwsza odwołuje się do deliberacji pomiędzy ekspertami, druga natomiast do bezpośredniej deliberacji demokratycznej pomiędzy wspólnotą narodową (*demos*) jako całością bądź też z określonymi segmentami społeczeństwa. Demokracja bezpośrednio deliberatywna realizowana w drodze referendum, a także poprzez specjalne fora konsultacyjne angażujące społeczeństwo obywatelskie, została pomyślana jako instrument korygujący zarówno demokrację partyjną, która często negocjuje we własnym interesie, jak też występujących we własnym interesie technokratów³⁹.

³⁶ *Ibidem*, s. 60-62.

³⁷ A. McGann, *The Logic of Democracy. Reconciling Equality, Deliberation and Minority Protection*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 2006, s. 115.

³⁸ *Ibidem*, s. 117-118.

³⁹ Zob. też: R. Bellamy, *Democracy without democracy? Can the EU's democratic 'outputs' be separated from the democratic 'inputs' provided by competitive parties and majority rule?*, "Journal of European Public Policy", vol. 17, no. 1, January 2010, s. 10.

W przypadku struktur pochodnych i bliżej nieokreślonych, do których zaliczana jest UE, obiecujący wydaje się być model demokracji deliberatywnej. Przykładami stosowania deliberacji w Unii są: metoda konwentu wypracowana na użytek przygotowywanej zmiany traktatowej, a także opracowania nowego traktatu, jak to miało miejsce w przypadku Traktatu Konstytucyjnego; otwarta metoda koordynacji, umożliwiająca zdecentralizowane kształtowanie polityki przy udziale aktorów prywatnych oraz niehierarchiczną koordynację na wszystkich szczeblach polityki europejskiej; czy wreszcie tzw. komitologia oraz rozstrzyganie sporów przez Trybunał Sprawiedliwości. By jednak można było mówić o demokracji deliberatywnej w kontekście transnarodowym, niezbędnym warunkiem jest istnienie europejskiej opinii publicznej⁴⁰. Innym jeszcze przykładem deliberacji transnarodowej, funkcjonującej w oderwaniu od zasady terytorialnej, jest współpraca międzyparlamentarna⁴¹.

Zasadniczym elementem demokratycznej deliberacji jest wymiana argumentów pomiędzy aktorami politycznymi, dążącymi do osiągnięcia *consensusu*. Deliberacja polega na prowadzeniu ustawicznej debaty pomiędzy uczestnikami, w której liczyć się ma tylko siła argumentów, nie zaś naciski lub sankcje, albo też materialna rekompensata. Ponadto debata, do której wszyscy winni mieć zagwarantowany dostęp na równych prawach, winna mieć swobodny i otwarty charakter. Nikt z uczestników nie powinien mieć prawa wetowania argumentu drugiej strony, zaś jedynym sposobem wpłynięcia na ostateczny wynik winna być lepsza argumentacja, przy założeniu, że argumenty odwołują się do wspólnego dobra i ogólnego dobrobytu⁴².

Podejście deliberatywne opiera się na założeniu, że tylko dyskurs publiczny i deliberatywna interakcja pomiędzy autorami i adresatami proponowanych reguł może dostarczyć ekwiwalentu dla tradycyjnie stosowanego przez państwo legitymizowanego przymusu oraz integrującej siły jaką zapewniały wcześniej narodowa ideologia i religia. Przyjęcie założeń właściwych dla teorii demokracji deliberatywnej daje podstawy do sformułowania tezy, że UE nie może już być traktowana wyłącznie w kategoriach organizacji międzynarodowej lecz osiągnęła już w swym rozwoju fazę *polity*⁴³. W warunkach postępującej współzależności, wyraźną słabością demokratycznego państwa narodowego jest niewielka zdolność kontrolowania efektów polityki w skali międzynarodowej. Państwa każdorazowo powodują

⁴⁰ K. Dingwerth, M. Blauberger, Ch. Schneider, *Postnationale...*, s. 97-102.

⁴¹ S. Besson, *Deliberative Democracy in the European Union. Towards the Deterritorialization of Democracy*, [w:] *Deliberative Democracy and its Discontents*, S. Besson, J. L. Martí (eds), Ashgate, Hampshire 2006, s. 202.

⁴² I. P. Karolewski, *Pathologies of Deliberation in the EU*, "European Law Journal", vol. 17, no. 1, January 2011, s. 68-69.

⁴³ C. Joerges, J. Neyer, „*Deliberative Supranationalism*“ *Revisited*, EUI Working Paper LAW, no. 2006/20, s. 1.

swoimi działaniami skutki dotykające inne państwa i społeczeństwa, nie biorąc pod uwagę interesów i konstytucyjnych praw obywateli, w tym nie gwarantując im konstytucyjnego prawa głosu. Na tym polu procedury demokracji deliberatywnej mogłyby przyczynić się do usunięcia bądź złagodzenia wspomnianego deficytu. Tak więc, zadaniem ponadnarodowej *polity* byłoby ułatwianie deliberatywnej interakcji pomiędzy państwami i społeczeństwami, które ucierpiały na skutek przyjętego 'na zewnątrz' a skutkującego na szczeblu wewnątrzpaństwowym rozwiązania. Remedium na niekorzystne efekty polityki zewnętrznej byłoby stworzenie układu instytucjonalnego uzupełniającego demokratyczne instytucje państw członkowskich o transnarodowe instytucje demokracji deliberatywnej. Postulowana „deliberatywna ponadnarodowość”, nie ma na celu ani zastąpienia państwa narodowego, ani też ustanowienia demokratycznej *polity* ponad państwem narodowym. Intencją w tym wypadku jest dodanie ponadnarodowego mechanizmu sprawowania rządów (*governance*), który pomógłby korygować niewydolność rządu narodowego w warunkach złożonej współzależności⁴⁴.

Deliberacja wymaga jednakże spełnienia określonych warunków. Po pierwsze nie może odbywać się za zamkniętymi drzwiami, lecz musi być prowadzona w przestrzeni publicznej, gdzie identyfikowane i dyskutowane są problemy. Deliberacja wymaga publicznej wymiany argumentów, przy udziale tych, których dotyczą podejmowane decyzje, tak by mogli oni także zabrać głos w sprawie dotyczącej ich bezpośrednio. Drugi wymóg dotyczy uczestnictwa. Deliberacja pozbawiona uczestnictwa jest bliska technokratycznemu systemowi rządzenia. Uczestnictwo z kolei może przybrać formę włączenia (*inclusiveness*) lub kontestacji (*contestation*). Element włączenia dotyczy tego w jakim stopniu osoby dotknięte przez skutki określonej decyzji mają głos na etapie jej formułowania, z kolei element kontestacji odnosi się do stopnia w jakim dotknięte strony mają możliwość zablokowania polityki, której się sprzeciwiają. Elementy inkluzywności i kontestacji pozwalają na odróżnienie deliberacji demokratycznej od technokratycznej⁴⁵.

Model demokracji deliberatywnej łączy z republikanizmem znaczenie aktywnego, zorientowanego na dialog uczestnictwa obywateli. Z kolei z liberalizmem łączy teoretyków demokracji deliberatywnej wspólna wizja pluralistycznego charakteru nowoczesnego społeczeństwa, w której odrzuca się jako mało realistyczne a nawet błędne założenie o wspólnym etosie oraz obywatelach zjednoczonych i czerpiących motywację ze wspólnie podzielanej koncepcji dobrego życia. Jednakże teoretycy demokracji deliberatywnej odrzucają liberalną interpretację procesu politycznego pojmowanego

⁴⁴ *Ibidem*, s. 2.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 4.

w pierwszym rzędzie jako konkurowanie pomiędzy sobą i agregację prywatnych i ustalonych preferencji⁴⁶.

Idea demokracji deliberatywnej przyciąga swoją formułą otwartości zbliżając ją do ideału demokracji bezpośredniej. Niemniej jednak realizacja jej w praktyce ujawnia pewne mankamenty, które słusznie poddawane są krytyce w tekstach akademickich. Trudno nie zgodzić się z niektórymi z krytyk, które należy uznać za trafne. Na przykład ta, która dowodzi, że w praktyce w procesie deliberacji szczególnie pożądane są kompetencje akademickie, dające przewagę osobom bardziej sprawnym werbalnie i lepiej intelektualnie przygotowanym do uczestnictwa w debatach. Widać stąd pewną sprzeczność w deliberatywnym rozumieniu demokracji, która w teorii jest dla wszystkich, w praktyce jednak ujawnia tendencje elitarystyczne⁴⁷.

Warto jednak zastanowić się co przemawiać może za demokracją deliberatywną jako modelem w skali europejskiej? Zdaniem Johna Dryzka model dyskursywny może być szczególnie przydatny w układzie międzynarodowym, ponieważ w odróżnieniu od innych modeli demokracji w dużej mierze umniejsza problem granic. Wcześniejsze modele miały w pierwszym rzędzie wyznaczać granice w jakich zamyka się wspólnota polityczna. Inaczej jest w wypadku deliberacji, która jest lepiej przystosowana do radzenia sobie z 'płynnymi' granicami i skutkami 'ponad granicami'. Swoiste cechy modelu deliberatywnego pozwalają dostrzegać w demokracji polityczną interakcję, bez konieczności zważania na to na ile ogranicza ją przypisanie do poszczególnych jednostek terytorialnych⁴⁸.

Różne modele próbowano przymierzać pod kątem ich przydatności dla legitymizacji działań UE, jednakże na tle pozostałych, model demokracji deliberatywnej jest (przynajmniej w teorii) najbardziej obiecujący z kilku zasadniczych powodów. Po pierwsze, ponieważ deliberacja pozwala na lepsze dostosowanie do płynnych granic, dobrze pasuje do złożonej, policentrycznej struktury europejskiej *polity*. Po drugie, powodem dla zaadoptowania modelu demokracji deliberatywnej na użytek UE jest szczególny charakter reżimu, który nie jest ani prawdziwie większościowy ani też konsensualny. Po trzecie, uzasadnienia dla modelu deliberatywnego w Unii można poszukiwać w jego otwartości na krytykę, ponieważ umożliwia prezentowanie skrajnie odmiennych stanowisk i pozwala na deliberację w sprawach legity-

⁴⁶ J. Steiner, A. Bächtiger, M. Spöndli, M. R. Steenbergen, *Deliberative Politics in Action. Analyzing Parliamentary Discourse*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, s. 27.

⁴⁷ Zob. D. Jörke, *Die Versprechen der Demokratie und die Grenzen der Deliberation*, "Zeitschrift für Politikwissenschaft", Heft 3-4, 2010, s. 276; zob. też: L. M. Sanders, *Against Deliberation*, „Political Theory”, vol. 25, no. 3, June 1997, s. 347-376.

⁴⁸ J. S. Dryzek, *Transnational Democracy*, "The Journal of Political Philosophy", vol. 7, no. 1, 1999, s. 44; zob. też: S. Besson, *Deliberative...*, s. 185, gdzie autorka twierdzi, że deliberacja przystosowuje płynne granice, ponieważ tym co jest istotne, jest uczestnictwo tych, którzy są dotknięci skutkami decyzji.

macji *polity* i jej kształtu ustrojowego, co ma istotne znaczenie dla tak złożonej struktury jaką jest UE, której decyzje ważą na życiu wielu obywateli i tym samym winny być potencjalnie otwarte na krytykę i ewentualną rewizję. Ostatni z ważnych argumentów upatrywać można w dynamicznej naturze samej deliberacji, która oznacza niejednokrotnie długotrwały proces, w którym decyzje mogą być ustawicznie przedmiotem otwieranej na nowo dyskusji, jak to ma miejsce niejednokrotnie w UE, w której proces decyzyjny w danej sprawie powtarza się, przechodząc przez kolejne etapy i ogniwa władzy⁴⁹.

Biorąc powyższe pod uwagę można stwierdzić, że istotnymi atutami modelu demokracji deliberatywnej jest radzenie sobie z 'płynnymi' granicami i ułatwianie transnarodowej komunikacji. Za istotną cechę demokracji deliberatywnej uznać należy też zwracanie większej uwagi na charakter politycznej interakcji, aniżeli to gdzie ma ona miejsce. Znaczenia demokracji deliberatywnej przydaje także inna jej cecha manifestująca się w tym, że model ten rozciąga zakres odpowiedzialności demokratycznej poza granice narodowe.

UE, która wychodzi poza statyczny model demokracji, umożliwia szeroką transnarodową komunikację pomiędzy narodowymi *demoi*. Deliberacja występuje na wielu poziomach: narodowym, europejskim i transnarodowym, tworząc sieć agencji oraz zgromadzeń, które zachodzą niejednokrotnie na siebie. Demokracja niepodporządkowana zasadzie terytorialności jest nie tylko wielopoziomowa lecz również wielocentryczna. Pozwala nie tylko na równoczesne podejmowanie decyzji w wielu miejscach i na wielu deliberatywnych forach, ale także na podejmowaniu ich razem w tych samych miejscach.⁵⁰

Uwagi końcowe

Rozważania na temat adekwatnego modelu demokracji w warunkach UE korespondują z dyskusją na temat tzw. deficytu demokracji, który charakteryzuje Unię, z czym wiąże się inny problem jakim jest brak demokratycznej legitymizacji Unii. Deficyt demokracji w UE ma swoje obiektywne uwarunkowania, które leżą między innymi w historycznym rozwoju Wspólnoty. Specyfika procesu integracji europejskiej ma to do siebie, że jest to proces złożony, a poszczególne dziedziny rozwijały się w innym rytmie, pod wpływem różnych czynników wewnętrznych i uwarunkowań zewnętrznych. Śledząc ten proces na przestrzeni lat nietrudno zauważyć, że integracja gospodarcza i polityczna nie zawsze szły z sobą w parze, jak również i to, że integracja gospodarcza jest dużo bardziej zaawansowana niż integracja

⁴⁹ Zob. S. Besson, *Deliberative...*, s. 186-187.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 199.

w sferze polityki czy kultury. Wiele wskazuje na to, że szybki postęp na polu integracji gospodarczej zaowocował zwolnieniem jej dynamiki w polityce, co tłumaczy w pewnej mierze zaistniały deficyt demokratyczny Unii. Deficyt demokracji w UE należy rozpatrywać w szerszym kontekście nie zapominając o ułomnościach demokracji na poziomie samych państw członkowskich. UE cierpi z powodu deficytu demokracji, który częściowo ma również swoje korzenie w niedostatkach integracji społecznej i kulturowej. Jednakże demokratyzacja Unii będzie niedokończona tak długo, jak wyłaniająca się *polity* nie znajdzie oparcia w silnej, trwałej i świadomej współpracy politycznej.

Zdaniem Huntingtona kluczowe znaczenie dla stabilności i dalszych postępów demokracji ma rozwój gospodarczy i przywództwo polityczne. Rozwój gospodarczy czyni bowiem demokrację możliwą, z kolei przywództwo polityczne czyni ją realną, demokracja zaś będzie się rozszerzać w świecie o ile będzie taka wola rządzących⁵¹. Stwierdzenie to zachowuje swoją moc także w wypadku struktur transnarodowych, w szczególności zaś w odniesieniu do UE, gdzie to w jakim stopniu dana struktura jest demokratyczna zależy zasadniczo od politycznej woli stron. Unia jest strukturą pochodną tworzących ją państw, które decydują o jej zasadniczych cechach. Instytucje ponadnarodowe mają możliwość podejmowania działań na rzecz demokratyzacji struktury europejskiej, choć ostatecznie głos w sprawie przyjęcia zmian mają rządy, parlamenty i społeczeństwa państw członkowskich.

Poszukując adekwatnego modelu demokracji dla UE nie sposób wskazać jednego konkretnego modelu. Trudno jest dokonywać wyboru pomiędzy demokracją przedstawicielską, uczestniczącą czy deliberatywną, wszystkie one są ważne i wzajemnie się uzupełniają. Demokracja przedstawicielka obecna jest w UE i uosabia ją instytucja Parlamentu Europejskiego. Demokracja uczestnicząca to przede wszystkim konsultacje społeczne, szczególnie ważne w takich dziedzinach jak polityka społeczna, to także inicjatywy Komisji Europejskiej jak np. promowanie europejskiego systemu dobrych rządów, mające na celu większe zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w proces planowania, kształtowania oraz wykonywania polityki europejskiej. Z kolei demokracja deliberatywna, utożsamiana z demokracją bezpośrednią, stanowi dobry wzór lecz trudny do zrealizowania w praktyce. Podkreśla się tutaj znaczenie debaty, w której liczą się dobre argumenty, a także wzajemnych interakcji, i uczenia się od siebie nawzajem, także tego jak korzystać z osiągnięć demokracji.

Proces demokratyzacji UE dotyczy również Polski jako kraju członkowskiego i Polski jako państwa i społeczeństwa o własnych demokratycznych tradycjach. Wszelkie wzmocnienie demokracji na szczeblu unijnym

⁵¹ Samuel P. Huntington, *The third wave...*, s. 315-316.

będzie miało swoje znaczenie, bowiem im konstrukcja europejska będzie bardziej demokratyczna, tym bardziej liczył się będzie głos polskich obywateli. Demokracja to nie tylko instytucje umożliwiające uczestnictwo obywateli, lecz także wzorce i wartości na jakich opiera się Unia, z których pierwszorzędne znaczenie ma poszanowanie praw człowieka. Unia zrobiła bardzo wiele by nie poprzestać na byciu wspólnotą gospodarczą i polityczną, ale także odwołuje się do wspólnych wartości pośród których liberalna demokracja jest akceptowanym standardem. Warto odwołać się w tym miejscu do argumentu, że nie może istnieć wysoce zintegrowana wspólnota gospodarcza bez komplementarnej struktury politycznej, której podstawę stanowi demokracja. Wybór zaś właściwego modelu jest sprawą wtórną i wynika z potrzeb istniejącego systemu politycznego.

Bibliografia

- Daniele Archibugi, David Held, Martin Köhler (eds), *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge 1998.
- Veit Bader, *Complex legitimacy in compound polities: the EU as an example*, "Representation", vol. 46, no. 3, 2010, s. 261-279.
- Richard Bellamy, Dario Castiglione, *Democracy by Delegation? Who Represents Whom and How in European Governance*, "Government and Opposition", vol. 46, no. 1, 2011, s. 101-125.
- James Bohman, *Democracy across borders: from Dêmos to Dêmoi*, MIT Press, Cambridge Mass. 2007.
- James Bohman, *Democratizing the Transnational Polity. The European Union and the Presuppositions of Democracy*, RECON Online Working Paper, 2007/02.
- Paul J. Cardwell, *Mapping Out Democracy Promotion in the EU's External Relations*, "European Foreign Affairs Review", vol. 16, no. 1, 2011, s. 21-40.
- Zsuzsanna Chappell, *A Tension Between Ideal and Practices: Re-evaluation of Micro and Macro Models of Deliberation*, "Representation", vol. 43, no. 3, 2010, s. 295-308.
- John Coultrap, *From Parliamentarism to Pluralism. Models of Democracy and the European Union's 'Democratic Deficit'*, "Journal of Theoretical Politics", vol. 11, no. 1, s. 107-135.
- Robert Alan Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Znak, Kraków 1995.
- Robert Alan Dahl, *O demokracji*, Znak, Kraków 2000.
- Marieke van Doorn, Roel von Meijanfeldt (eds), *Democracy: Europe's core value?: on the European profile in worldwide democracy assistance*, Eburon, Delft 2007.
- Stephen Elstub, *Towards a deliberative and associational democracy*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2008.
- Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, *Bringing European Democracy Back In – Or How to Read the German Constitutional Court's Lisbon treaty Ruling*, "European Law Journal", vol. 17, no. 2, March 2011, s. 153-171.
- Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, *Representation Through Deliberation. The European Case*, RECON Online Working Paper 2011/14.
- James S. Fishkin, Peter Laslett (eds), *Debating deliberative democracy*, Blackwell, Malden MA 2003.

- James S. Fishkin, *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*, Oxford University Press, Oxford 2009.
- Adrienne Héritier, Dirk Lehmkuhl, *New Modes of Governance and Democratic Accountability*, "Government and Opposition", vol. 46, no. 1, 2011, s. 126-144.
- Martin Holland, Natalia Chaban, *The EU as an Agent for Democracy: Images of the EU in the Pacific Media "Mirror"*, "European Integration", vol. 33, no. 3, May 2011, s. 285-302.
- Samuel Huntington, *Trzecia fala demokracji*, PWN, Warszawa 1995.
- Davor Jančić, *Caveats from Karlsruhe and Berlin: whither democracy after Lisbon?*, "Colum. J. Eur L.", vol. 16, no. 3, 2009-2010, s. 337-383.
- Mette Jolly, *The European Union and the People*, Oxford University Press, Oxford 2007.
- Beate Kohler-Koch, *Civil society and EU democracy: 'astroturf' representation?*, "Journal of European Public Policy", vol. 17, no. 1, January 2010, s. 100-116.
- Alexis von Komorowski, *Demokratieprinzip und Europäische Union: staatsverfassungsrechtliche Anforderungen an die demokratische Legitimation der EG-Normsetzung*, Duncker & Humblot, Berlin 2010.
- Juan J. Linz, Alfred Stepan, *Problems of democratic transition and consolidation: southern Europe, South America, and post-communist Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1996.
- Victor Cuesta Lopez, *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal framework for Participatory Democracy*, "European Public Law", vol. 16, no. 1, 2010, s. 123-138.
- Giandomenico Majone, *Transaction-cost efficiency and the democratic deficit*, "Journal of European Public Policy", vol. 17, no. 2, March 2010, s. 150-175.
- Giandomenico Majone, *Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards*, "European Law Journal", vol. 4, no. 1, March 1998, s. 5-28.
- Agustín José Menéndez, *The European Democratic Challenge: The Forging of a Supranational Volonté Générale*, "European Law Journal", vol. 15, no. 3, May 2009, s. 277-308.
- Agustín José Menéndez, *The European Democratic Challenge*, RECON Online Working Paper, 2007/13.
- Jürgen Neyer, *Justice, Not Democracy: Legitimacy in the European Union*, "JCMS", vol. 48, no. 4, s. 903-921.
- Alexander Somek, *The Argument from Transnational Effects II: Establishing Transnational Democracy*, "European Law Journal", vol. 16, no. 4, July 2010, s. 375-394.

SUMMARY

Democracy in the transnational context

The second half of the twentieth and the beginning of the twenty-first century is characterized by the emergence of various international organizations and regimes, legal and political orders beyond the nation-state. The best example is the European Union as the most advanced integrational arrangement. The subjects of this new legal order are not only member states but also citizens – the addressees of rights and legal obligations. Hence the question, to what extent traditional models of democracy can be still applied to structures beyond the traditional nation-state, and to what extent we should look for new forms of democratic participation of citizens.

Stosunki polsko-rosyjskie w programach politycznych Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej

Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej i Prawo i Sprawiedliwość to dwie partie polityczne, które od momentu swego powstania zaczęły odgrywać bardzo ważną rolę na polskiej scenie politycznej. Andrzej Antoszewski twierdził wręcz, iż wejście PO na scenę polityczną wiązać należy z całkowitym przekształceniem areny wyborczej i parlamentarnej¹. Niezwykle istotne znaczenie dla systemu politycznego Polski zaczęło zdobywać także PiS. Było to zapowiedzią nadzwyczaj istotnej zmiany w strukturze rywalizacji politycznej, której głównymi stronami – po raz pierwszy po 1991 r. – okazały się dwie partie prawicowe, odwołujące się do ideologii konserwatyzmu i głoszące konieczność przywrócenia tradycyjnych wartości w życiu publicznym i prywatnym². Głównym konfliktem dynamizującym rywalizację PO i PiS nie był już ani stosunek do komunistycznej przeszłości (zarówno PO, jak i PiS oceniały ją negatywnie, postulując dokończenie procesów dekomunizacyjnych i lustracyjnych), ani kwestie aksjologiczne (obie partie uznawały wartości chrześcijańskie jako podstawę ładu społecznego). Stał się nim natomiast zakres interwencji państwa w gospodarkę. W tym socjoekonomicznym wymiarze PO zajmowała stanowisko bardziej prorynkowe, podczas gdy PiS – bardziej etatystyczne³. W wymiarze ideowym warto jednak zwrócić na różnice pomiędzy tymi partiami. PiS należy bowiem zaliczyć do partii konserwatywno-narodowych, a PO konserwatywno-liberalnych⁴.

Ogólna percepcja rzeczywistości polityczno-gospodarczo-społecznej miała wpływ na postrzeganie przez te dwie partie także spraw międzynarodowych. Przekładało się to także na miejsca Rosji w polskiej polityce zagranicznej. Co więcej polityka wobec Moskwy, szczególnie w okresie rządów

¹ A. Antoszewski, *Platforma Obywatelska w polskim systemie partyjnym*, [w:] Platforma Obywatelska, pod red. M. Migalskiego, Toruń 2009, s. 12.

² Tamże, s. 14.

³ Tamże, s. 15.

⁴ Porównaj: A. Antoszewski, *Partie polityczne w Europie Środkowej i Wschodniej* (rozdz. 5), [w:] Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza, pod red. A. Antoszewskiego, Wrocław 2006, s. 126 i 135 oraz A. Grzesik-Robak, *Polskie partie polityczne wobec integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską (1989-2004)*, Toruń 2008, s. 95 i 102.

PO (2007-2011), zwłaszcza po katastrofie smoleńskiej, stała się przedmiotem zacieklejczych sporów między tymi formacjami, kiedy to dochodziło nawet do oskarżeń o zdradę i dążenia do oddania suwerenności państwa.

Cechą polskiej kultury politycznej i administracyjnej jest słabość myślenia strategicznego o merytorycznych aspektach polityk publicznych oraz przyjęcie postawy biernej wobec inicjatyw płynących z zewnątrz, w tym z Unii Europejskiej⁵. Widoczna jest także wyższość „wysokiej polityki” nad pozostałymi zagadnieniami merytorycznymi, czego wyrazem była dość duża aktywność w sprawach o znaczeniu geopolitycznym, np. europejskiej polityce wschodniej lub dotyczących bezpieczeństwa energetycznego. W stosunku do okresu akcesyjnego pojawiły się różnice między elitami politycznymi w odniesieniu do zagadnień geopolitycznych, w tym m.in. do relacji sojuszniczych z USA, co przekładało się także na politykę wobec Federacji Rosyjskiej (przyp. autora), ale obejmowało także szerszy stosunek do postępów integracji europejskiej. Różnice te w uproszczeniu można przedstawić jako rywalizację dwóch obozów. Pierwszy (reprezentowany przez PO i Lewicę) wspierał dalszy rozwój procesów integracyjnych, zwłaszcza mechanizmów wspólnotowych w Unii (a nawet federacyjnych). Traktował je jako rękojemnię dalszego rozwoju kraju i zabezpieczenie naszych interesów geopolitycznych, w tym przed dominacją Niemiec lub nadmiernym wpływem ze strony Rosji. Drugi obóz polityczny (PiS i inne partie prawicowe) z nieufnością podchodził do procesów integracyjnych, gdyż miało to skutkować zbyt wielką koncentracją władzy w gestii najsilniejszych krajów europejskich. Ponadto uznawał, że podstawą geopolitycznego bezpieczeństwa powinien być sojusz ze Stanami Zjednoczonymi. Tym niemniej, także niektóre działania na arenie europejskiej mogły zostać wykorzystane dla ochrony polskich interesów⁶.

Polityka wobec Rosji stała się elementem, który stwarzał poważne podziały na polskiej scenie politycznej. Pytanie jakie podejście wobec FR powinno przyjąć państwo polskie stało się jednym z najważniejszych w koncepcjach polityki zagranicznej poszczególnych ugrupowań. Było to tak istotne, gdyż polityka wobec Moskwy nie dotyczyła jedynie spraw bilateralnych naszych państw, ale określała często całokształt patrzenia na sprawy międzynarodowe poszczególnych ugrupowań i wynikała często z ogólnego światopoglądu. To jaką postawę przyjąć wobec Rosji wpływało na politykę w Unii Europejskiej, szeroko rozumianą politykę wschodnią, relacje transatlantyckie, a także politykę w Azji Centralnej. Dylemat polityki wobec Rosji stał się więc jednym z rudymenarnych zagadnień polityki zagranicznej Polski. Stąd niezmiernie istotne jest prześledzenie koncepcji polityki wobec

⁵ T. G. Grosse, *Kształtowanie demokracji w Polsce między europeizacją a wpływem kultury politycznej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1 (28) 2010, s. 101.

⁶ Tamże, s. 105.

Moskwy Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości, rywalizujących o władzę w Polsce i reprezentujących dwa sposoby widzenia Rosji w stosunkach międzynarodowych. W prezentowanym artykule autor skupia się na kilku zasadniczych dla relacji z Rosją wektorach polskiej polityki zagranicznej, a są to: relacje bilateralne Polska-Rosja; zagadnienia polityki wschodniej (z koncepcjami polityk w stosunku do krajów adresatów tejże polityki); kwestie energetyczne; polityka w Unii Europejskiej (w tym wobec poszczególnych regionów UE i aliansów); kwestie bezpieczeństwa.

Miejsce Rosji w polityce wschodniej PO i PiS

Spośród znaczących polskich partii politycznych Prawo i Sprawiedliwość jest niewątpliwie tą, która w największym stopniu swoją uwagę ogniskuje na kwestiach wschodnich. Idzie także najdalej w postulatach integracji państw postsowieckich z Unią Europejską i Sojuszem Północnoatlantyckim. Zainteresowanie to widać w dokumentach programowych tej partii od momentu jej powstania. Wraz z polityką wschodnią jako jeden z najważniejszych podmiotów tejże pojawia się Rosja. PiS zdaje się być w dużym stopniu kontynuatorem myślenia o Rosji Jerzego Giedroycia i paryskiej „Kultury”. W koncepcjach polityki wschodniej Giedroycia sprawa stosunków Polski i Rosji zajmuje kluczową pozycję⁷. Sednem całej polityki wschodniej jawi się także Rosja. Początkowo u Giedroycia drugim państwem niezwykle istotnym dla polityki zagranicznej Polski były Niemcy. Redaktor „Kultury” traktował bowiem politykę wschodnią jako obronę przeciwko możliwości odrodzenia się ekspansjonizmu niemieckiego i rosyjskiego, który poprzez stulecia zagrażał państwowości polskiej. Zmiany geopolityczne, świadomościowe w Niemczech i procesy integracyjne w Europie sprawiły, iż zagrożenie niemieckie zniknęło. Pozostała Rosja, która w odróżnieniu od krajów zachodnich nie przeszła etapu dekolonizacji i nie przestała traktować zdobyczy terytorialnych jako źródła rozwoju. Obronę przed zagrożeniem ze strony Rosji, Giedroyc widział w zdobyciu niezależności przez narody leżące pomiędzy Polską a Rosją. Zbudowanie trwałych, przyjaznych, równoprawnych relacji z Litwinami, Białorusinami, nade wszystko z Ukraińcami i uznanie ich za sojuszników, redaktor „Kultury” stawiał w centrum swojego projektu. Miało to być etapem i warunkiem zasadniczej i trwałej naprawy stosunków Polski z Rosją, która miała być z kolei celem finalnym⁸. Cała zatem polityka wschodnia w koncepcjach Giedroycia dedykowana była niejako Rosji i to

⁷ J. Pomianowski, *Na Wchód od Zachodu. Jak być z Rosją?*, Warszawa 2004, s. 27.

⁸ Tamże, s. 33-34.

ona stanowiła jej punkt odniesienia. Dotyczyło to także idei *fixe* Redaktora, czyli stworzenia samodzielnej federacji Europy Środkowo-Wschodniej⁹.

PiS przejęło od Giedroycia traktowanie Polski jako „kłosa w żarnach, miażdżonego między dwoma kamieniami” (Niemcy i Rosja). Paweł Kowal, były wiceminister spraw zagranicznych w rządzie Jarosława Kaczyńskiego, jeszcze jako członek PiS w artykule w „Rzeczpospolitej” sytuował się jako zwolennik tradycji jagiellońskiej (czyli także Giedroycia) w polityce zagranicznej, zakładającej, iż wolność narodów na wschód od polskiej granicy jest gwarancją normalnego rozwoju Polski i dobrych relacji z Rosją. Według niego, prawdziwy realizm to aktywna polityka Polski w regionie wbrew oczekiwaniu, byśmy siedzieli cicho, a także to ścisłe więzi z Ukrainą, Litwą, państwami wyszehradzkimi. Ta polityka powinna zostać uzupełniona o relacje z państwami Kaukazu Południowego i Morza Bałtyckiego oraz współpracę w strategicznych projektach z wybranymi krajami Azji Środkowej, głównie Kazachstanem i Turkmenistanem. Sednem tej współpracy powinny być projekty energetyczne, kwestie poszerzenia UE i NATO, po jakimś czasie przekonanie Rosji, że taki sojusz nie musi godzić w jej interesy. W tym wariantcie Polska zawsze unika bycia na peryferiach i ma szansę utrzymania pozycji międzynarodowej odpowiedniej do potencjału¹⁰.

Dla PiS zatem Rosja to państwo, ze strony którego można oczekiwać największych zagrożeń dla bezpieczeństwa naszego kraju. W pierwszej kolejności chodzi tu o zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego, w drugiej o zagrożenia typu militarnego. W wysiłkach Moskwy uzależnienia naszego kraju od rosyjskich zasobów energii politycy PiS postrzegali potencjalne źródło zagrożeń dla naszego bezpieczeństwa. PiS zdecydowanie przeciwstawiało się próbom rozbijania solidarności europejskiej w tej materii i podkreślało konieczność wypracowania wspólnego stanowiska całej Unii w rozmowach z Rosją. Niepokojące były dla tej partii próby renacjonalizacji polityki zagranicznej FR i brak z jej strony zgody na uznanie końca wywierania przez nią wpływu na Europę Środkową i Wschodnią. Dlatego budowa przez Warszawę sojuszu państw dawniej zależnych od ZSRR było tak istotne z punktu widzenia liderów PiS¹¹.

Problematyka energetyczna w relacjach z Rosją jest niezwykle istotna dla PiS w kontekście niezależności Polski i innych państw od Rosji. Tematyka ta przewija się we wszystkich prawie dokumentach programowych tego

⁹ J. Korek, *Zwierzę polityczne w przeciągu między Wschodem a Zachodem*, [w:] Aktualność przesłania paryskiej „Kultury” w dzisiejszej Europie, red. Ł. Jasina, J. Kłoczowski, A. Gil, Lublin 2007, s. 72.

¹⁰ P. Kowal, *Nie żegnajmy się z Giedroyciem*, „Rzeczpospolita” 3.10.2009.

¹¹ M. Migalski, *Polityka zagraniczna w programie i działalności Prawa i Sprawiedliwości*, [w:] Prawo i Sprawiedliwość, pod red. M. Migalskiego, Toruń 2010, s. 88-89.

ugrupowania¹². Lech Kaczyński, w kampanii wyborczej w 2005 roku stwierdził wręcz, iż „Rosja wyraźnie szuka metod – przede wszystkim gospodarczych – „przyduszenia” Polski do ściany¹³.”

W koncepcjach politycznych Platformy Obywatelskiej widać pewną ewolucję postrzegania Rosji. Jeszcze w programie z 2001 roku nie było nawet wzmianki o Rosji. W ogóle dokument ten nie poświęcił miejsca polityce zagranicznej¹⁴. Podobnie było z programem z 2005 r. Jednak program wyborczy z kampanii do Parlamentu Europejskiego z 2004 r. poruszał już (choć w ograniczonej formie) tematykę polityki wschodniej. W następnych programach polityka wschodnia oraz sama Rosja zaczynały pojawiać się z coraz większą częstotliwością i poświęcano się im coraz więcej miejsca.

Platforma Obywatelska w swych dokumentach programowych nie traktowała Rosji jako zagrożenia dla bytu państwowego czy bezpieczeństwa Polski. Polityka wobec tego państwa była co najwyżej wyzwaniem. PO, uznając Polskę jako pełnoprawnego członka NATO i UE, stwierdzała wręcz, iż polityka Polski wobec Rosji powinna być realizowana poprzez te instytucje: „Antidotum na obawy przed Rosją jest nowoczesna i silna Polska, posiadająca wiarygodnych sojuszników, silną pozycję w Unii Europejskiej i doskonałe relacje ze swoimi innymi sąsiadami na Wschodzie¹⁵.”

Platforma Obywatelska inaczej niż PiS określała priorytety w polityce wschodniej. Doradca do spraw międzynarodowych prezydenta Bronisława Komorowskiego, a więc osoba związana z Platformą lub przynajmniej do niej zbliżona w myśleniu o priorytetach polskiej polityki zagranicznej, profesor Roman Kuźniar stwierdził swego czasu, iż teza Giedroycia, że Polska będzie tym bardziej liczyć się na Zachodzie, im więcej będzie znaczyć na Wschodzie jest niespójna. Kuźniar pisał, że pogląd ten jest całkowicie błędny z punktu widzenia polskich interesów i aspiracji polskiego społeczeństwa, a przy tym zupełnie nierealistyczny. Realizacja bowiem tej strategii mogłaby wepchnąć polską politykę zagraniczną w ślepą uliczkę. Rosji bardzo łatwo byłoby sprawić, aby Polska nic nie znaczyła na Wschodzie, a gdyby ta teza była prawdziwa, nie mogłaby się również liczyć na Zachodzie. Jak dodaje Kuźniar, szanse na Wschodzie są funkcją znaczenia Polski na Zachodzie¹⁶.

¹² Tamże, s. 82.

¹³ Cytat za: R. Podgórzeńska, *Polityka zagraniczna w kampanii wyborczej Lecha Kaczyńskiego i Donalda Tuska – konfrontacja wizji*, [w:] *Oblicza polskiego systemu politycznego*, pod red. B. Krauz-Mozer, K. Sobolewskiej-Myślik, Toruń 2007, s. 144.

¹⁴ Porównaj: *Program Platformy Obywatelskiej* [online], Platforma Obywatelska, Warszawa, 19 stycznia 2001 r. [dostęp: 10.07.2011], dostępny w Internecie: www.platforma.org.

¹⁵ *Następny krok. Razem. Program wyborczy 2011* [online], Platforma Obywatelska [dostęp: 1.10.2011], s. 95, dostępny w Internecie: <http://platforma.org/pl>.

¹⁶ R. Kuźniar, *Geopolityka i polityka bezpieczeństwa Polski*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2008 nr 01, s. 60.

Giedroyc i jego współpracownicy wychodzili z założenia, że strategiczne sojusze z mocarstwami zachodnimi nie mogą w zupełności zastąpić porozumienia z naszymi sąsiadami na Wschodzie. Zakładali, że współcześni Polacy będą musieli na nowo zbudować stosunki z tymi narodami, by dzięki temu utrzymać suwerenne miejsce między Rosją i Niemcami. Wyrażali przekonanie, że normalizacja stosunków z Ukraincami, Białorusinami i Litwinami, a w dalszej perspektywie z nieimperialistyczną Rosją, stanowi podstawowy warunek utrzymania niepodległości Polski¹⁷.

Lech Kaczyński wyrażał to stanowisko takimi słowami: „(...) mocna pozycja na Wschodzie to mocniejsza pozycja w Unii, a to z kolei, wraz z dobrymi stosunkami z USA, mocniejsza pozycja wobec Moskwy¹⁸.” Stefan Meller, minister spraw zagranicznych w rządzie Marcinkiewicza popierał to myślenie. Uważał, że „nasze miejsce w Europie, nasza rola w UE zależą w znacznym stopniu od sposobu, w jaki ułożymy sobie stosunki z Rosją¹⁹.” Pierwsze miejsce dla PiS miały jednak relacje z pozostałymi wschodnio-europejskimi państwami postsowieckimi²⁰, co wynikało z faktu, iż, zdaniem tej opcji politycznej, relacje polsko-rosyjskie mogą się poprawić, gdy kwestia przyszłości tych państw zostanie rozstrzygnięta. PiS podsumowując swe działania z okresu sprawowania władzy twierdziło, iż na kierunku wschodnim „(...) chodziło m.in. o uzyskanie współdziałania w forsowaniu przyjęcia Ukrainy i Gruzji do NATO oraz poprawy sytuacji strategicznej państw bałtyckich, zwłaszcza Litwy (włączenie ich do europejskiego systemu energetycznego, europejskich dróg szybkiego ruchu i nowoczesnych linii kolejowych). Skutkiem tego miała być poprawa strategicznej pozycji Polski oraz wzmocnienie naszego znaczenia w ramach UE i NATO²¹. Taka polityka z kolei, plus współpraca energetyczna z krajami Kaukazu „(...) mogłaby przekonać Rosję, że z Polską trzeba się dogadać jak z partnerem, choć, rzecz jasna, to by musiało potrwać sporo lat²².” Według Lecha Kaczyńskiego, to „przekonywanie” miało odbywać się za pomocą faktów, a „fakty są takie, że jeśli z punktu widzenia Rosji będziemy państwem twardym, a nie miękkim, to Rosja się zorientuje, że pewien czas w Polsce minął. Rosja liczyła na poli-

¹⁷ A. Stępnik, *Ukraina, Litwa i Białoruś w „Zeszytach Historycznych” (1962-1991)*, [w:] Jerzego Giedroycia rozrachunki z historią i polityką, pod red. S. M. Nowinowskiego i R. Stobieckiego, Lublin 2005, s. 58.

¹⁸ Ł. Warzecha, *Lech Kaczyński ostatni wywiad*, Warszawa 2010, s. 242.

¹⁹ S. Meller, *Jak rozmawiać z Rosją*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2008, nr 1 (41), s. 27.

²⁰ Porównaj: *Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Kraków 2009 [online], Prawo i Sprawiedliwość [dostęp: 15.09.2011], s. 173, dostępny w Internecie: www.pis.org.pl/dokumenty.php.

²¹ *Raport o stanie Rzeczypospolitej* [online], Prawo i Sprawiedliwość 2011 [dostęp: 10.09.2011], s. 27, dostępny w Internecie: www.pis.org.pl/dokumenty.php.

²² Ł. Warzecha, dz. cyt., s. 248.

tyków polskich, których łączą albo sentymenty z lat młodości, albo jakieś inne sprawy²³.”

Platforma tymczasem zdawała się przyjąć inne rozumowanie, zbieżne ze zdaniem Kuźniara a sprzeczne z tezami paryskiej „Kultury”. Dla PO liczyły się więc przede wszystkim relacje z Zachodem i to dopiero miało dać niezbędne narzędzie do prowadzenia skutecznej polityki wschodniej. Ta strategia PO spotykała się z zaciekłą krytyką PiS, popierającego z kolei tezy Giedroycia. Przedstawiciele Prawa i Sprawiedliwości wytykając PO niezrozumienie interesów Polski w polityce międzynarodowej twierdzili, że wpisywanie naszego interesu w szerszy interes europejski i realizowanie polityki zagranicznej Polski za pośrednictwem Unii Europejskiej jest to „polityka białej flagi”. Zdaniem PiS, PO głosiła tym samym program końca niepodległości Polski, bowiem to nie Unia Europejska stawiała się instrumentem polskiej polityki, lecz Polska podporządkowywała się głównemu nurtowi polityki europejskiej²⁴. Podporządkowanie się z kolei polityce UE miało daleko idące konsekwencje dla relacji Polski z Rosją. Unia bowiem, a zwłaszcza takie kraje jak Niemcy, nie były zainteresowane prowadzeniem sporu z Rosją o przyszłość państw Europy Wschodniej²⁵. Działania rządu Donalda Tuska wskazywały, iż w dużej mierze nadano rosyjskiemu kierunkowi charakter priorytetowy²⁶. Reszta wschodnich sąsiadów Polski była traktowana przez PO bez specjalnego zainteresowania. Dotyczyło to zarówno zawartości jej dokumentów programowych, jak i praktyki rządzenia. We wszystkich materiałach opisujących program PO kwestie poświęcone Ukrainie i Białorusi były marginalne. Za brak zainteresowania rządu polityką wschodnią krytykowali Tuska liczni politycy polscy i Ukraińcy np. Kwaśniewski i Leonid Kuczma. Wyraźnie rząd Tuska przedkładał relacje z Zachodem nad Wschodem²⁷. Deklaracje o wspieraniu państw Europy wschodniej w proeuropejskich aspiracjach odnajdujemy szerzej jedynie w stanowisku Radosława Sikorskiego.

Wiele wskazuje, pomimo powyższego, iż w kręgach kierowniczych PO istniało w miarę dobre rozeznanie, co do problematyki relacji na Wschodzie. Początkowo w rządzie Tuska ścierały się dwie koncepcje polityki wobec Rosji. Symbolem „pragmatyków” był wiceszef MSZ Ryszard Schnepf, który był zwolennikiem zaakceptowania polityki Putina ze wszystkimi jej wadami

²³ R. Podgórzńska, dz. cyt., s. 145.

²⁴ K. Szczerki, *Platforma przyznaje: politykę zagraniczną RP prowadzimy przez Brukselę* [online], Portal Arcana 11.09.2011 [dostęp: 15.09.2011], dostępny w Internecie: www.portal.arcana.pl/Platforma-przyznaje-polityke-zagraniczna-rp-prowadzimy-przez-bruksele,1576.html.

²⁵ Ł. Warzecha, dz. cyt., s. 248.

²⁶ „Rocznik strategiczny”, 2010/11, s. 310.

²⁷ M. Migalski, *Polityka zagraniczna w programie i działalności Platformy Obywatelskiej*, [w:] Platforma Obywatelska, pod red. M. Migalskiego, Toruń 2009, s. 113-114.

w zamian za korzyści płynące z poprawnych relacji z Moskwą. Drugą opcją, która stopniowo zyskiwała przewagę, byli „sceptycy”, którym przewodził minister ds. służb specjalnych Jacek Cichocki, który skłaniał Tuska do większej uwagi dla aspiracji prozachodnich państw z przestrzeni postsowieckiej, jak Ukraina czy Gruzja²⁸. Za blisko związanego z PO uważa się także Bartłomieja Sienkiewicza, pracującego dla służb specjalnych i podobnie jak Cichocki związanego z Ośrodkiem Studiów Wschodnich (OSW), jednej z najważniejszych instytucji analitycznych zajmujących się kwestiami wschodnimi. Osoby te z dużą rezerwą patrzyły na możliwości równoprawnej współpracy z Rosją. Na marginesie dodajmy, że Bartłomiej Sienkiewicz znany jest z polemik ze środowiskiem paryskiej „Kultury” i osobami z tym kręgiem się utożsamiającymi na temat priorytetów w polityce wschodniej i oskarżany o minimalizm w tejże. Wreszcie, sam minister Radosław Sikorski autor określenia, iż Gazociąg Północny to nowy układ Ribbentrop-Mołotow, w artykule w „Gazecie Wyborczej” w 2009 r. miał następnie (przynajmniej w deklaratywnej formie) zrezygnować z „idei jagiellońskich”, czyli być zwolennikiem zmniejszenia zaangażowania Polski w kwestie przyszłości państw Europy Wschodniej i budowanie wyrazistości regionalnej Środkowo-Wschodniej Europy²⁹.

Spojrzenie PO i PiS na relacje w trójkącie Polska – Unia Europejska – Rosja wynikało także ze stosunku tych partii do integracji europejskiej. PiS jako partia krytycznie nastawiona do idei integracji europejskiej, widziało w procesie zakotwiczenia naszego kraju w zintegrowanej Europie zarówno zalety, jak i wady, szanse ale i zagrożenia³⁰. Ponadto PiS było gorącym adherentem istnienia oraz wzmacniania roli i znaczenia państw narodowych. Dla tej formacji integracja w ramach UE nie mogła być traktowana jako proces znoszący zasadność ich istnienia³¹. Kwestie integracji z Europą PiS wiązało z ideą suwerenności narodowej, choć nie prezentowało jednoznacznego stanowiska w tych sprawach. Wynikało to w dużej mierze z faktu doświadczeń jakie politycy tej partii wynieśli ze swoich poprzednich środowisk politycznych (bardziej umiarkowani – Porozumienie Centrum, nieprzejednani orędownicy suwerenności – Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe)³².

PO z kolei wykazywało się zmiennym stosunkiem do Unii Europejskiej³³. Zauważa się ewolucję PO od ugrupowania typowo „euroentuzjastycznego”, jakim była w chwili swego powstania, do partii reprezentującej

²⁸ A. Stankiewicz, P. Śmiłowicz, *Donald Tusk. Droga do władzy*, Warszawa 2008, s. 243.

²⁹ R. Sikorski, *Lekcje historii, modernizacja i integracja*, „Gazeta Wyborcza”, 29.08.2009.

³⁰ M. Migalski, *Polityka zagraniczna w programie i działalności Prawa i Sprawiedliwości...*, s. 75.

³¹ Tamże, s. 80.

³² K. Zuba, *Polski eurosceptycyzm i eurorealizm*, Opole 2006, s. 187-188.

³³ M. Migalski, *Polityka zagraniczna w programie i działalności Platformy Obywatelskiej...*, s. 99.

postawę „eurorealistyczną” w latach 2003-2006. Na przełomie 2006 i 2007 roku doszło jednak do kolejnej zmiany tonu PO w kwestii projektu eurokonstytucji i w ogóle w materii naszego usytuowania w ramach UE. Na posiedzeniu Rady Krajowej w lutym 2007 roku podjęto decyzję o włączeniu się do prac nad tym dokumentem, wycofując się z propagowania hasła „Nicea albo śmierć”. Mogło to być wynikiem słabnięcia w partii pozycji J. Rokity, ale także zmiany ogólnego klimatu wobec konstytucji europejskiej i pojawienia się szansy na to, że rezygnacja z zapisów o nicejskim sposobie głosowania w Radzie UE może być zrekompensowana Polsce zapewnieniem np. solidarności energetycznej ze strony Unii. Najpoważniejszym chyba jednak czynnikiem osłabiającym eurorealizm PO była sytuacja wewnętrzna w Polsce, implikowana walką partyjną z rządzącym w kraju PiS (coraz bardziej eurosceptycznym po zawarciu koalicji z Samoobroną i LPR. PO przejmowało natomiast elektorat zwolenników UE)³⁴.

Generalny stosunek obu partii wobec Unii Europejskiej miał niebagatelny wpływ na postrzeganie Rosji i stosunków unijno-rosyjskich oraz polsko-rosyjskich. PO bowiem liczyła na wypracowanie wspólnego stanowiska Polski i Unii w stosunku do Rosji, a dokładniej, jak to zostało zapisane w programie z 2011 roku, liczone, że „Skutecznie realizować naszą rację stanu można tylko poprzez umiejętne wpisanie naszego interesu w szerszy interes europejski³⁵.” Ogólnie mówiąc – podstawowa różnica w traktowaniu UE przez PiS i PO w kontekście polityki wobec Rosji polegała na tym, iż PiS podchodziło do UE bardziej instrumentalnie, chcąc wykorzystać narzędzia, jakie daje UE dla realizacji narodowych interesów Polski, które często nie były zgodne z priorytetami wiodących państw UE. Dodatkowo PiS obawiało się zbytniej integracji, gdyż uważało, że mogło to zaszkodzić interesom Polski, a nawet podporządkować je celom politycznym państw-liderów Unii³⁶. Dotyczyło to zwłaszcza polityki wobec Rosji. Przykładem tego było posłużenie się prawem weta i zablokowanie rozmów o nowym układzie o współpracy Unii z Rosją. PO natomiast nastawiona była bardziej na poszukiwanie konsensusu w Unii co do spraw polityki wschodniej. Usiłowała metodą negocjacji przekonać poszczególne kraje do przyjęcia określonych postaw wobec Rosji. Dobrym przykładem tego jest program Partnerstwa Wschodniego, krytykowany przez PiS jako zbyt ograniczony, słabo finansowany i oddalający perspektywę członkostwa państw Europy Wschodniej

³⁴ Tamże, s. 104-105.

³⁵ *Następny krok. Razem. Program wyborczy 2011* [online], Platforma Obywatelska [dostęp: 1.10.2011], s. 88, dostępny w Internecie: <http://wybory.platforma.org>.

³⁶ *Expose premiera Jarosława Kaczyńskiego*. Warszawa 19.07.2006 [online], Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [dostęp: 12.09.2011], dostępny w Internecie: www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/archiwum/1433_18017.htm.

w UE³⁷. Platforma natomiast uważała ten projekt za swój sukces. To co można było maksymalnie w danej uzyskać ze względu na opór Rosji i niechętną postawę „starych” członków UE wobec zbyt daleko idącego zaangażowania na Wschodzie. Zdaniem Sikorskiego, wzmocnienie pozycji polskiej we wspólnocie europejskiej wymagało „(...) wczucia się w interes zbiorowości unijnej i utożsamienia się z nim. W Unii Europejskiej, w pojedynkę nie da się niczego wygrać, przegrać łatwo³⁸.”

PO w programie wyborczym z 2007 roku zarzucała ówczesnej koalicji rządowej PiS-LPR-Samoobrona niekompetencję, fałszywą wizję świata, niewykorzystywanie członkostwa w UE oraz posługiwanie się polityką zagraniczną w wewnętrznej walce politycznej³⁹.

W koncepcjach bilateralnych relacji Polski z Rosją PO i PiS dostrzec można zasadnicze różnice. PO wydawała się hołdować zasadzie nadrzędności relacji z Rosją w polityce wschodniej. PiS z kolei nieodmiennie, mimo deklarowanej woli budowy partnerskich stosunków z Moskwą, uważała to państwo za wroga. Partia kierowana przez Jarosława Kaczyńskiego twierdziła, że „że w tym pokoleniu Rosja nie uzna rzeczywistej suwerenności i podmiotowości Polski, dlatego stosunki z nią muszą mieć charakter ograniczony, przy jednoczesnej zdecydowanej likwidacji wszelkich pozostałości poprzedniego okresu. Tylko wtedy w tzw. kancelariach dyplomatycznych świata nie będzie wątpliwości co do statusu Polski w tej niezwykle ważnej w naszym regionie relacji”⁴⁰. Z kolei PO, dostrzegając w Rosji „nieprzyjazne akcenty oraz nieprzewyciężone kompleksy”, twierdziła, iż prowadzenie polityki wobec Moskwy ma polegać zatem na strategii „długiego marszu” polegającej na cierpliwym dialogu politycznym z Moskwą, wyjaśnianiu rozbieżności i eliminowaniu napięcia⁴¹.

Spojrzenie dwóch omawianych formacji politycznych na Rosję przekładało się następnie na wybór metod realizowania polityki wobec tego kraju. PiS w walce o interesy polskie w kontaktach z Rosją (przykład embarga rosyjskiego na polskie mięso) używało języka zdecydowanego i często kon-

³⁷ *Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Kraków 2009 [online], Prawo i Sprawiedliwość [dostęp: 15.09.2011], s. 179, dostępny w Internecie: www.pis.org.pl/dokumenty.php.

³⁸ *Expose 2008. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2008 roku* [online], MSZ 11.05.2009 [dostęp: 20.09.2011], dostępny w Internecie: www.msz.gov.pl/Expose,2008,27479.html.

³⁹ *Polska Obywatelska. Podstawy programu politycznego Platformy Obywatelskiej RP* [online], Platforma Obywatelska, Warszawa 2007 [dostęp 15.09.20011], s. 24, dostępny w Internecie: www.archiwum.platforma.org.

⁴⁰ *Raport o stanie Rzeczypospolitej* [online], Prawo i Sprawiedliwość 2011, [dostęp: 10.09.2011], s. 26, dostępny w Internecie: www.pis.org.pl/dokumenty.php.

⁴¹ *Program PO: Polska zasługuje na cud gospodarczy*, Program wyborczy Platformy Obywatelskiej, Warszawa 2007 [online], Platforma Obywatelska [dostęp: 15.09.2011], s. 78-79, dostępny w Internecie: www.archiwum.platforma.org/pl/program.

frontacyjnego, np. Anna Fotyga stwierdziła, że „embargo w relacjach handlowych jest rodzajem wypowiedzenia wojny”⁴². Zapowiadała także zdecydowaną obronę polskich interesów, wykorzystując do tego polskie członkostwo w UE⁴³. Minister Radosław Sikorski metody działania PiS określił jako „(...) odgrazaniem się Rosji przez dziurkę od klucza (...)” i postulował używanie języka pragmatyki i poszukiwania kompromisu⁴⁴. Szło to w parze z deklaracjami Donalda Tuska o woli „dialogu z Rosją, taką, jaką ona jest”, gdyż „brak dialogu nie służy ani Polsce, ani Rosji”⁴⁵. Sikorski nie zapominając o możliwości zaistnienia negatywnych dla Polski scenariuszy rozwoju sytuacji w Rosji, postulował dialog z tym krajem i twierdził, iż są realne przesłanki, że kraj ten będzie się demokratyzował i modernizował, na czym Polska może bardzo wiele zyskać. Przeciwników politycznych określał mianem tych, „(...) którzy na wiecznej wrogości do Rosji budują polityczne credo”. Lekarstwo na obawy przed Rosją upatrywał w nowoczesności Polski, silnym potencjale gospodarczym, więziach sojuszniczych i pozycji międzynarodowej oraz, na wszelki wypadek nowoczesnym systemem obronnym⁴⁶.

Kraje Europy Wschodniej w koncepcjach PO i PiS i ich znaczenie dla polityki wobec Rosji

Jak wcześniej stwierdzono, dla relacji polsko-rosyjskich niezwykle ważne były stosunki Polski z państwami wschodnioeuropejskimi, pozostającymi poza Unią, jak Białoruś, Ukraina, Gruzja oraz krajami Azji Centralnej. To znaczenie zostało zauważone także w dokumentach programowych PO i PiS.

Ukraina była, oprócz Rosji, najważniejszym państwem, do którego adresowana była polityka wschodnia. PiS i jego przedstawiciele byli gorącymi zwolennikami członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej i NATO. Partia ta stosunkowo dużo miejsca poświęcała w swych dokumentach dotyczących

⁴² A. Eberhardt, *Polityka Polski wobec Rosji*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej”, 2008, s. 149.

⁴³ *Expose 2007. Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2007 roku* [online], MSZ [dostęp: 20.08.2011], dostępny w Internecie: www.msz.gov.pl/Expose,2007,23170.html.

⁴⁴ *Expose 2009. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych dotycząca polskiej polityki zagranicznej w 2009 roku* [online], MSZ [dostęp: 20.08.2011], dostępny w Internecie: www.msz.gov.pl/Expose,2009,27480.html.

⁴⁵ *Expose Premiera Donalda Tuska. 23.11.2007*, Warszawa [online], Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [dostęp: 20.08.2011], dostępny w Internecie: www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/s.php?id=1389&path=10325.

⁴⁶ *Expose 2011. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2011 r.* [online], MSZ 16.03.2011 [dostęp: 20.08.2011], dostępny w Internecie: www.msz.gov.pl/Expos%C3%A9,2011,41979.html.

polityki zagranicznej Kijowowi i deklarowała wolę budowy jak najbliższej współpracy Polski z tym partnerem. Ukraina była traktowana, zgodnie z koncepcjami Giedroycia, jako państwo kluczowe dla zapewnienia Polsce bezpieczeństwa. Była także niezwykle istotna do budowy wyrazistości politycznej regionu Europy Środkowo-Wschodniej, co miało przełożyć się na silną pozycję Polski w Europie. PiS określało Ukrainę jako jeden z „najważniejszych partnerów Polski poza obszarem Unii Europejskiej i najważniejszy sąsiad na Wschodzie⁴⁷.” Ukraina była także kluczem do realizacji podstawowych celów w polityce wobec Rosji. Ukraina silna i niezależna miała niwelować, w rozumieniu PiS, zagrożenie od strony rosyjskiej. Miała także, po swej integracji z Unią Europejską i NATO, doprowadzić do zbudowania partnerskich relacji z Rosją. Niezależna i zintegrowana z przestrzenią euroatlantycką Ukraina (a także inne państwa Europy Wschodniej) miała skłonić Rosję do porzucenia mocarstwowych aspiracji i przyczynić się do współpracy Rosji z Europą. Zwłaszcza wsparcie dla członkostwa Ukrainy w NATO było tym, co napotykało na szczególnie opór Rosji i sprawiało, że ta partia była tam postrzegana jako antyrosyjska. Ukraina była niezwykle ważna dla polityki PiS nie tylko w aspekcie politycznym i bezpieczeństwa militarnego, ale także bezpieczeństwa energetycznego. To z tym państwem PiS pragnęło tworzyć projekty energetyczne, które miały zdywersyfikować dostawy surowców energetycznych z Rosji, przykładem tego były wciąż niezrealizowane plany ropociągu Odessa-Brody-Gdańsk.

Platforma dużo ostrożniej niż PiS wypowiadała się na temat wsparcia dla pro-unijnych i pro-natowskich aspiracji Ukrainy, twierdząc, iż „to przede wszystkim polityczna wola i społeczna mobilizacja samych Ukraińców jest miarą tych aspiracji i warunkiem ich powodzenia⁴⁸” oraz, że „politycy Pomarańczowej Rewolucji nie spełnili pokładanych w niej nadziei. Deklaracje o chęci przystąpienia do instytucji europejskich muszą być wsparte trudnymi reformami. Korupcja, słabość systemu prawa, obniżenie się standardów demokratycznych, utrudniają Polsce tworzenie perspektywy europejskiej dla Ukrainy⁴⁹.”

Krytycy Platformy zarzucali jej, iż praktyka polityczna rządu PO-PSL po 2007 r. skłaniała do poddania w wątpliwość faktyczne uznawanie przez Polskę Ukrainy za kraj o znaczeniu strategicznym dla interesów Rzeczpo-

⁴⁷ *Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Kraków 2009 [online], Prawo i Sprawiedliwość [dostęp: 15.09.2011], s. 181, dostępny w Internecie: www.pis.org.pl/dokumenty.php.

⁴⁸ *Polska Obywatelska. Podstawy programu politycznego Platformy Obywatelskiej RP* [online], Platforma Obywatelska, Warszawa 2007 [dostęp 15.09.2011], s. 27, dostępny w Internecie: www.archiwum.platforma.org.

⁴⁹ *Exposé 2011. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2011 r.* [online], MSZ 16.03.2011 [dostęp: 20.08.2011], dostępny w Internecie: www.msz.gov.pl/Expos%C3%A9,2011,41979.html.

spolitej. Wizyta Donalda Tuska w Moskwie w początkach lutego 2007 r., prowadzona pod hasłem ocieplenia stosunków polsko-rosyjskich – akurat w momencie ogłoszenia przez Gazprom szantażu gazowego wobec Ukrainy i publiczne uznanie przez ministra Radosława Sikorskiego Kijowa za współodpowiedzialnego za kolejny kryzys gazowy w początkach 2009 r. skutkowało ochłodzeniem wzajemnych relacji⁵⁰. Miało to także udowodniać, iż Rosja jest dużo ważniejsza dla PO niż inni wschodni sąsiedzi Polski.

PiS w swoich koncepcjach nie ukrywało, iż zaangażowanie i wola budowy jak najbliższych kontaktów z krajami wschodniej i środkowej Europy służyć miały powstrzymaniu neomocarstwowości Rosji. Fotyga twierdziła, że Polska jako kraj środkowoeuropejski i zarazem bałtycki, była predestynowana do odgrywania roli zwornika współpracy regionalnej, obejmującej także subregion skandynawski. Przywiązanie do działań na osi Wschód-Zachód powinno, zdaniem przedstawicielki PiS, coraz bardziej być uzupełniane nowymi akcentami i większą aktywnością wzdłuż osi Północ-Południe⁵¹. Fotyga tą aktywność traktowała jako wyraz przeciwdziałania polityce Rosji, zmierzającej do dyskryminowania nowych członków Unii w kontaktach Moskwy z Brukselą⁵².

PO z większym dystansem podchodziła do kwestii współpracy z krajami bałtyckimi. W 2011 r. w wystąpieniu Sikorskiego deklaracji woli głębokiej współpracy towarzyszyły apele aby nie pogarszać sytuacji szkolnictwa polskiego i zrealizować od dawna stawiane postulaty Polaków na Litwie⁵³. Lech Kaczyński takie stanowisko określił jako złamanie dotychczasowej polityki w stosunku do państw bałtyckich i przekreślenie jej jako jednego z priorytetów aktywności zewnętrznej państwa. Twierdził także, iż problemy mniejszości polskiej na Litwie rzeczywiście stanowią kłopot w relacjach z Litwą, ale dużo ważniejsza była kwestia sojuszu obu państw przede wszystkim w kontekście relacji Unii Europejskiej z Rosją⁵⁴. Podobne oskarżenia o serwilizm PO i samego Sikorskiego w stosunku do Rosji prezydent Kaczyński wysuwał odnośnie polityki rządu wobec Kaukazu, oskarżając

⁵⁰ P. Żurawski vel Grajewski, *Dwie dekady polskiej polityki zagranicznej 1989-2009*, [w:] Rzeczpospolita 1989-2009. Zwykłe państwo Polaków?, pod red. J. Kleczkowskiego, Kraków 2009, s. 277.

⁵¹ *Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2006 roku* [online], MSZ 15.02.2006 [dostęp: 20.08.2011], dostępny w Internecie: www.msz.gov.pl/Wystapienie,Ministra,%28tekst%29,4593.html.

⁵² *Expose 2007. Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2007 roku* [online], MSZ [dostęp: 20.08.2011], dostępny w Internecie: www.msz.gov.pl/Expose,2007,23170.html.

⁵³ *Expose 2011. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2011 r.* [online], MSZ 16.03.2011 [dostęp: 20.08.2011], dostępny w Internecie: www.msz.gov.pl/Expos%C3%A9,2011,41979.html.

⁵⁴ Ł. Warzecha, dz. cyt., s. 244.

nawet ministra spraw zagranicznych o umyślne storpedowanie inicjatyw prezydenckich, które uderzały w interesy rosyjskie i wyzwały Polskę z zależności energetycznej od tego kraju⁵⁵.

Kwestie bezpieczeństwa a Rosja

W dziedzinie bezpieczeństwa najbardziej liczącym się partnerem dla PiS były Stany Zjednoczone, które jawiły się jako bezsprzecznie bliższe niż Unia Europejska. Partia ta tłumaczyła to tym, iż interesy geopolityczne i podejście USA do kwestii bezpieczeństwa były bliskie polskiej racji stanu. Z niepokojem partia patrzyła na inicjatywy europejskie (np. Francji) mogące zmniejszyć obecność USA w Europie⁵⁶. Dlatego dla Polski bardzo ważne powinno być utrzymanie i pogłębianie bliskiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności z USA. Strategiczne znaczenie miała obecność na terytorium Polski instalacji czy sił amerykańskich. Współpraca ta powinna również przyczynić się do modernizacji polskiej armii⁵⁷. Wspólne interesy i spojrzenie na kwestie bezpieczeństwa Polski i USA, według PiS, to oczywiście podobne postrzeganie Rosji i dążenia do włączenia nowych krajów Europy Wschodniej do NATO. Stąd też brała się zaciekle krytyka PiS ze strony Rosji, która uważała NATO, działania zmierzające do poszerzenia na Wschód tej organizacji oraz próby zwiększenia amerykańskiej obecności w Europie Środkowo-Wschodniej, jako wymierzone w jej interesy i poczucie bezpieczeństwa. Podkreślanie więc przez PiS woli współpracy z USA miało nieodmiennie kontekst rosyjski i wiązało się ściśle z walką o wpływy w regionie. Współdziałanie Polski z USA, według PiS, miało na celu odegranie przez Polskę znaczącej roli w formowaniu ładu międzynarodowego oraz było elementem działań na rzecz przejmowania współodpowiedzialności Europy za światowe bezpieczeństwo. Przekładałoby się także na wartość Polski w Unii, mogłoby zwiększyć znaczenie Warszawy w kształtowaniu dobrych relacji Unii z USA⁵⁸, co zwiększałoby polską skuteczność w polityce wschodniej, tym samym w polityce wobec Rosji.

PiS dużą uwagę, zwłaszcza w kontekście wojny rosyjsko-gruzińskiej, przywiązywało do militarnych zagrożeń, związanych z położeniem Polski. Wskazywało na odtwarzanie gotowości bojowej rosyjskich jednostek stacjonujących w Obwodzie Kaliningradzkim i na Białorusi. Niepokoiło tą partię

⁵⁵ Tamże, s. 242.

⁵⁶ K. Zuba, *Polski eurosceptycyzm i eurorealizm*, Opole 2006, s. 2003-2004.

⁵⁷ *Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Kraków 2009 [online], Prawo i Sprawiedliwość [dostęp: 15.09.2011], s. 187, dostępny w Internecie: www.pis.org.pl/dokumenty.php.

⁵⁸ *Prawo i Sprawiedliwość Program 2005 „IV Rzeczpospolita Sprawiedliwość dla Wszystkich”* [online], Prawo i Sprawiedliwość [dostęp: 20.08.2011], s. 40, dostępny w Internecie: www.pis.org.pl/dokumenty.php?s=partia&iidoc=3.

modernizowanie infrastruktury umożliwiającej szybkie rozmieszczenia ciężkich jednostek lądowych w pobliżu polskich granic⁵⁹. W programie politycznym PiS z 2011 r. epatowano zagrożeniem rosyjskim i podkreślano, że sytuacja militarna w Europie zmienia się gwałtownie za sprawą ambitnych planów zbrojeniowych Rosji, która wydaje na te cele coraz większe sumy pieniędzy. W tym kontekście, zdaniem PiS, należy podjąć starania o aktualizację programu rozszerzenia NATO, ze szczególnym uwzględnieniem Gruzji. Dla samej Polski najważniejsze powinno być zintensyfikowanie działań na rzecz umieszczenia na terytorium Polski instalacji militarnych USA i NATO, wzmacniających bezpieczeństwo zarówno naszego kraju, jak i całego Sojuszu⁶⁰.

PO starało się wyważyć swą politykę między Stanami Zjednoczonymi a partnerami z Unii Europejskiej. Zdaniem Radosława Sikorskiego, państwo polskie powinno prowadzić politykę dwutorowości, oznaczającej, z jednej strony, lojalność wobec Unii Europejskiej, a z drugiej – staranne pielęgnowanie sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi⁶¹. Sikorski w jednym z exposé stwierdził w tym kontekście: „Nie chcemy wybierać, chcemy mieć dwie uzupełniające się polisy ubezpieczeniowe⁶².” To stanowisko zostało odzwierciedlone w dokumentach programowych Platformy⁶³. PO mniej (przynajmniej oficjalnych dokumentach) zwracała uwagę niż PiS na tradycyjne, militarne zagrożenia, w tym na ewentualne zagrożenie rosyjskie. Podkreślała natomiast znaczenie zagrożeń asymetrycznych. Platforma uznawała NATO za podstawowego gwaranta w polityce bezpieczeństwa. Patrzyła na Sojuz jednak jak na całość, nie starając się różnicować jego członków i tym samym podkreślać jak PiS znaczenia USA. Przykładem tego były kwestie instalacji elementów tarczy antyrakietowej w Polsce, kiedy to PO zaznaczała, iż koncepcja obrony antyrakietowej powinna być realizowana na NATO-wskiej

⁵⁹ *Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Kraków 2009 [online], Prawo i Sprawiedliwość [dostęp: 15.09.2011], s. 186, dostępny w Internecie: www.pis.org.pl/dokumenty.php.

⁶⁰ *Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2011 [online], Prawo i Sprawiedliwość [dostęp: 5.10.2011], s. 218, dostępny w Internecie: www.pis.org.pl.

⁶¹ P. Furmański, *Trzecia Rzeczpospolita między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Unią Europejską – wybór opcji geopolitycznej*, [w:] *Niepodległość, zależność, suwerenność. Problematyka zagraniczna w najnowszej polskiej myśli politycznej*, pod red. W. Parucha i K. Trembeckiej, Lublin 2007, s. 178.

⁶² *Exposé 2008. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2008 roku* [online], MSZ 11.05.2009 [dostęp: 20.09.2011], dostępny w Internecie: www.ms.gov.pl/Expose,2008,27479.html.

⁶³ Porównaj: *Polska Obywatelska. Podstawy programu politycznego Platformy Obywatelskiej RP* [online], Platforma Obywatelska, Warszawa 2007 [dostęp 15.09.2011], s. 27, dostępny w Internecie: www.archiwum.platforma.org.

podstawie⁶⁴. To spojrzenie PO sprawiało, iż partia ta w aspekcie bezpieczeństwa spotykała się z dużo mniejszą krytyką w Rosji niż PiS. Sytuując się jako zwolenniczka wypracowywania wspólnego europejskiego stanowiska w kwestiach bezpieczeństwa PO doprowadzała także do sytuacji, iż ewentualna krytyka rosyjska musiałaby się wiązać z krytyką państw członkowskich Unii Europejskiej, z którą Moskwa chciała mieć dobre relacje i łączyły ją znaczące powiązania gospodarcze. PiS tymczasem uważało, iż czynienie z projektu tarczy antyrakietowej programu amerykańsko-unijnego spowoduje wciągnięcie do niego tylnymi drzwiami Rosji, której sprzyjały w szczególności Francja i Niemcy. Polska w takim układzie traciłaby także na atrakcyjności dla Stanów Zjednoczonych⁶⁵.

Bezpieczeństwo energetyczne Polski a kwestia Rosji

Zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego Polski ze strony Rosji było jednym z najczęściej powtarzanych niebezpieczeństw w programach politycznych obu partii. PiS czyniło to otwarcie, Platforma natomiast mówiła o konieczności dywersyfikacji dostaw energonośników, zwiększania solidarności energetycznej Europy bez wskazywania od kogo to zagrożenie pochodziło.

PiS twierdziło, iż „bezpieczeństwo energetyczne jest jednym z najważniejszych czynników zachowania niepodległości Polski” i jednocześnie zauważało wzrastającą pozycję Rosji na polskim rynku energetycznym⁶⁶. W tym kontekście szczególne znaczenie miała dla Polski współpraca z Ukrainą oraz pozostałymi państwami grupy GUAM – Gruzją, Azerbejdżanem i Mołdawią⁶⁷. PiS miało także na celu zbudowanie solidarności energetycznej w Unii Europejskiej. Zdaniem partii, należało ustanowić mechanizmy uniemożliwiające realizację inicjatyw i inwestycji jednych państw, jeśli godziły one w bezpieczeństwo energetyczne innych państw członkowskich, czego przykładem miał być niemiecko-rosyjski Gazociąg Północny po dnie Morza Bałtyckiego⁶⁸. Prawo i Sprawiedliwość proponowało szereg projektów energetycznych, które prowadziłyby do likwidacji zależności energetycznej od Rosji. W kwestii gazu łupkowego stwierdzało, iż jego wydobycie

⁶⁴ *Polska Obywatelska. Podstawy programu politycznego Platformy Obywatelskiej RP* [online], Platforma Obywatelska, Warszawa 2007 [dostęp 15.09.2011], s. 29-31, dostępny w Internecie: www.archiwum.platforma.org.

⁶⁵ Ł. Warzecha, dz. cyt., s. 241.

⁶⁶ *Program Prawa i Sprawiedliwości, Warszawa, sierpień 2001 roku*, [w:] *Wybory 2001. Partie i ich programy*, pod red. I. Słodkowskiej, Warszawa 2002, s. 111.

⁶⁷ *Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Kraków 2009 [online], Prawo i Sprawiedliwość [dostęp: 15.09.2011], s. 181, dostępny w Internecie: www.pis.org.pl/dokumenty.php.

⁶⁸ Tamże, s. 177.

może się spotkać z przeciwdziałaniem dotychczasowych dostawców (czytaj Rosji – przyp. aut.) gazu do Europy⁶⁹. PiS zabiegało także o rozszerzenie zakresu gwarancji NATO o sprawy energetyczne⁷⁰.

Platforma, jak wspomniano wyżej, dostrzegając zagrożenia dla polskiego bezpieczeństwa energetycznego płynące z braku dywersyfikacji dostaw, nie biła na alarm i nie zapowiadała bezwzględnej walki z monopolem rosyjskim, lecz w sposób dużo bardziej stonowany proponowała ewolucyjne posunięcia w tej kwestii. Chciała zwiększyć bezpieczeństwa energetycznego poprzez odwołanie się do własnych zasobów oraz zwiększenie konkurencji. To z kolei miało się odbywać poprzez zwiększenie dywersyfikacji źródeł energii z wykorzystaniem potencjału krajowego. Kolejne rozwiązanie to wejście w proces stopniowego przeorientowania energetyki (kompleksu paliwowo-energetycznego) na coraz bardziej uniwersalizujące się (innowacyjne) technologie energetyczne⁷¹. Dla PO zmiany te nie były powodowane obawą o wykorzystanie polityczne dostaw gazu przez Rosję, ale (przynajmniej w oficjalnych dokumentach) chęcią zdobycia nowoczesnej, wydajnej i bezpiecznej energetyki, która dawałaby możliwość współzawodnictwa i wzmocnienia pozycji Polski w Europie⁷². Platforma wyraźnie też liczyła na poparcie Unii Europejskiej sprawach energetycznych i na implementację rozwiązań w duchu solidarności energetycznej przyjętych przez Komisję Europejską w negocjacjach z Rosją⁷³. PO ustami Sikorskiego twierdziła, iż „nakaz solidarności unijnej w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego, płynący z zapisów Traktatu Lizbońskiego, traktujemy jako sprawdzian respektowania wartości unijnych⁷⁴.”

⁶⁹ *Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2011, [online], Prawo i Sprawiedliwość [dostęp: 5.10.2011], s. 239, dostępny w Internecie: www.pis.org.pl.

⁷⁰ *Expose 2007. Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2007 roku* [online], MSZ [dostęp: 20.08.2011], dostępny w Internecie: www.msz.gov.pl/Expose,2007,23170.html.

⁷¹ *Polska Obywatelska. Podstawy programu politycznego Platformy Obywatelskiej RP* [online], Platforma Obywatelska, Warszawa 2007 [dostęp 15.09.20011], s. 43, dostępny w Internecie: www.archiwum.platforma.org.

⁷² *Następny krok. Razem. Program wyborczy 2011* [online], Platforma Obywatelska [dostęp: 1.10.2011], s. 74, dostępny w Internecie: <http://platforma.org/pl>.

⁷³ *Expose 2008. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2008 roku* [online], MSZ 11.05.2009 [dostęp: 20.08.2011], dostępny w Internecie: www.msz.gov.pl/Expose,2008,27479.html.

⁷⁴ *Expose 2008. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2008 roku* [online], MSZ 11.05.2009 [dostęp: 20.08.2011], dostępny w Internecie: www.msz.gov.pl/Expose,2008,27479.html.

Unia Europejska, Rosja

PiS będąc partią sceptycznie nastawioną co do głębszej integracji w ramach Unii Europejskiej, jak wcześniej napisano, wyrażało poważne obawy, iż tego typu procesy mogłyby wyraźnie i negatywnie odbić się na stosunkach polsko-rosyjskich. W dokumentach programowych partia podkreślała: „W jednym punkcie sprawa naszego statusu w UE styka się z kwestiami dotyczącymi naszych stosunków z Rosją, która wyraźnie dążyła do uzyskania milczącej zgody władz Unii na specjalny, gorszy w porównaniu z państwami „starej” UE status naszego kraju w relacjach Unia-Rosja. Mówiąc najkrócej, porozumienie Unii z Rosją miałyby obowiązywać w odniesieniu do naszego kraju tylko w takim zakresie, jaki w danym momencie jest akceptowany przez Rosję. Zależy nam na rzeczywistej poprawie stosunków z Rosją, ale będziemy też z całkowitą determinacją bronić pełnoprawnego charakteru członkostwa Polski w Unii Europejskiej – w tym wypadku takiego, który polega na przestrzeganiu przez Rosję wszystkich zobowiązań wynikających z jej umowy z Unią⁷⁵.”

PO tymczasem dostrzegała w UE przede wszystkim szansę na skok cywilizacyjny dla Polski. Podkreślała znaczenie solidarności europejskiej jako podstawy integracji⁷⁶. Sytuowało ją to na pozycji partii proeuropejskiej i okcydentalnej⁷⁷. Implikowało to traktowanie integracji i solidarności europejskiej jako remedium na zagrożenia dla państwa, w tym także ewentualne problemy z Rosją. Przykładem takiej postawy były propozycje rozszerzenia traktatowej klauzuli solidarności na bezpieczeństwo energetyczne⁷⁸.

Wyrazem obaw wobec UE ze strony PiS było traktowanie Unii jako drugiego dopiero, po NATO, filaru bezpieczeństwa, podkreślania znaczenia idei narodowości w Europie – hasło programu polityki europejskiej PiS: „Europa solidarnych narodów”, podkreślanie na pierwszym miejscu partnerstwa atlantyckiego oraz otwarcia na Wschód. Rola międzynarodowa Europy i budowa podstaw europejskiej polityki obronnej nie może być, zdaniem

⁷⁵ *Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2011, [online], Prawo i Sprawiedliwość [dostęp: 5.10.2011], s. 219, dostępny w Internecie: www.pis.org.pl.

⁷⁶ *Polska Obywatelska. Podstawy programu politycznego Platformy Obywatelskiej RP* [online], Platforma Obywatelska, Warszawa 2007 [dostęp 15.09.20011], s. 25, dostępny w Internecie: www.archiwum.platforma.org.

⁷⁷ M. Migalski, *Polityka zagraniczna w programie i działalności Platformy Obywatelskiej...*, s. 99.

⁷⁸ *Polska Obywatelska. Podstawy programu politycznego Platformy Obywatelskiej RP* [online], Platforma Obywatelska, Warszawa 2007 [dostęp 15.09.20011], s. 76, dostępny w Internecie: www.archiwum.platforma.org.

PiS, traktowana jako alternatywa dla polityki amerykańskiej⁷⁹. PiS w USA upatrywało wsparcie w polityce wschodniej, przede wszystkim w przeciwdziałaniu zagrożeniu rosyjskiemu. Dodatkowo, Unia Europejska miała wyposażać Polskę w kolejne mechanizmy i narzędzia do realizowania polityki Warszawy na Wschodzie. Jednocześnie aktywna polityka wschodnia, polityka wobec Rosji i wsparcie w tym względzie ze strony Waszyngtonu, miało uczynić Polskę jednym z ważnych liderów europejskich. PiS dążyła zatem do zbudowania wymiaru wschodniego polityki unii, który stał by się domeną Polski, a Rosja jawiła się jako najpoważniejszy adwersarz tych planów. Unia Europejska, w ocenie PiS, nie może być pewnym partnerem Polski, jest ona bowiem areną gry o suwerenność Warszawy wobec polityki niemieckiej. Niemcy natomiast zawarli układ z Rosją, który jest wymierzony w politykę polską⁸⁰. Co jest także pewnym paradoksem, neoimperialny *image* Rosji dawał PiS argumenty dla tego rozumowania i atuty w poszukiwaniu wsparcia w USA w jej zamierzeniach wobec Moskwy. Traktowanie Rosji jako zagrożenia dla Zachodu sprawiało, także, że Polska stawała się ważnym bastionem w powstrzymywaniu FR. Apele o jak najbliższą współpracę z USA także implikowały konfrontacyjne podejście do Rosji.

PO występowała z zupełnie innej pozycji. Podkreślała, że Unia Europejska powinna przyjąć większą odpowiedzialność za bezpieczeństwo Europy i świata. Musi uzyskać zdolność koordynowania zadań polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz ich realizacji. Musi zacząć mówić jednym głosem. PO popierała aktywny udział Polski w budowaniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, jak również unijnej polityki obronności. Opowiadała się za ścisłą koordynacją działań w dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Popierała także projekt ustanowienia funkcji unijnego ministra spraw zagranicznych, budowę sił szybkiego reagowania, wspólne planowanie europejskich sił zbrojnych, wspólną politykę zbrojeniową i zaopatrzenia. Podkreślała równocześnie, że żaden z tych projektów nie może prowadzić do rozluźnienia partnerstwa atlantyckiego⁸¹.

Widać tutaj wyraźnie, iż mimo prezentowania, zwłaszcza w okresie wpływów w PO Jana Rokity, w pewnych aspektach eurorealistycznej postawy, PO była partią widzącą przyszłość Polski w coraz ściślej integrującej się

⁷⁹ „Europa solidarnych narodów” – program polityki europejskiej *Prawa i Sprawiedliwości*, [w:] Eurowybory 2004. Kandydaci i ich programy, pod red. I. Słodkowskiej i M. Dołbakowskiej, ze wstępem J. M. Fiszer, Warszawa 2005, s. 131.

⁸⁰ Ł. Warzecha, dz. cyt., s. 248.

⁸¹ *Program europejski Platformy Obywatelskiej*, [w:] Eurowybory 2004. Kandydaci i ich programy, pod red. I. Słodkowskiej i M. Dołbakowskiej, ze wstępem J. M. Fiszer, Warszawa 2005, s. 37.

Europie⁸². Postrzeganie Europy Zachodniej jako obszaru szczególnego zainteresowania i współpracy przez PO przekładało się także na stosunek do Rosji. PO zdawała się uważać, iż najważniejsze są stosunki i integracja z Unią Europejską. Dopiero na tej płaszczyźnie Polska winna realizować inne cele polityczne. Różniło ją to od PiS-u, które chciało by Polska wywalczyła sobie znaczące miejsce w Unii Europejskiej poprzez własną politykę zagraniczną i zbudowanie pozycji lidera w Europie Środkowo-Wschodniej. PiS wyraźnie podkreślało w swych programach, iż Polska ma przeciwników w samej Unii Europejskiej niechętnych wzrostowi pozycji Polski oraz niechętnych zdecydowanej polityce wobec Rosji. Miały to być zwłaszcza Niemcy. Partia Kaczyńskiego podkreślała także, iż ich oponenti polityczni, Platforma, przyjęli wręcz „pozycję klientystyczną” wobec Berlina i Moskwy⁸³. PO bowiem w kwestiach wschodnich podkreślała, iż stosunki właśnie z Niemcami mają tu charakter strategiczny i są one kluczowe w kontekście stosunków UE z Ukrainą i Rosją⁸⁴. Minister Sikorski ocenił, że „wspólne inicjatywy [Polski i Niemiec – przyp. autora] na Ukrainie i na Białorusi wzmacniają naszą siłę oddziaływania. Bliska współpraca z Niemcami toruje nam drogę ku centrum decyzyjnemu Unii. Pomaga w oddziaływaniu na Rosję⁸⁵.” Warto jednak dodać, iż była to najprawdopodobniej deklaracyjna strona postrzegania roli Niemiec i Rosji w Europie, bowiem przecieki WikiLeaks ujawniły, iż Sikorski w podobny sposób jak przedstawiciele PiS interpretował rolę Niemiec w polityce wobec Rosji, nazywając je rosyjskim koniem trojańskim w Europie⁸⁶. To nieco koryguje oficjalne postrzeganie Niemiec przez Sikorskiego, jednego przecież z liderów PO. Nie przeczy jednak strategii osiągania celów w polityce wschodniej, która niewątpliwie związana była z wypracowywaniem wspólnego stanowiska z Niemcami czy przekonywania ich do polskich argumentów.

⁸² M. Migalski, *Stosunek polskich ugrupowań parlamentarnych do integracji z Unią Europejską*, [w:] M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, *Polski system partyjny*, Warszawa 2006, s. 111.

⁸³ *Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2011 [online], Prawo i Sprawiedliwość [dostęp: 5.10.2011], s. 220, dostępny w Internecie: www.pis.org.pl.

⁸⁴ *Polska Obywatelska. Podstawy programu politycznego Platformy Obywatelskiej RP* [online], Platforma Obywatelska, Warszawa 2007 [dostęp 15.09.20011], s. 27, dostępny w Internecie: www.archiwum.platforma.org.

⁸⁵ *Expose 2011. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2011 r.* [online], MSZ 16.03.2011 [dostęp: 20.08.2011], dostępny w Internecie: www.msz.gov.pl/Expos%C3%A9,2011,41979.html.

⁸⁶ B. Wieliński, *Sikorski trafiony w Wikileaks*, „Gazeta Wyborcza”, 17.09.2011.

Konkluzje

Problematyka relacji polsko-rosyjskich, mimo iż dotyczy relacji zewnętrznych państwa polskiego, jest w istotny sposób powiązana z rozwojem procesów demokratycznych w Polsce. Polityka zagraniczna jest bowiem w dużej mierze projekcją uwarunkowań wewnętrznych. W przypadku stosunków polsko-rosyjskich walka na scenie politycznej w Polsce, pytania o dalszy przebieg procesów integracyjnych w Europie, kwestie bezpieczeństwa, nieodmiennie kojarzone są z Federacją Rosyjską. Dylemat wyboru modelu współpracy z tym krajem jawi się jako jedno z podstawowych zagadnień polityki zagranicznej Polski. Współpraca ta lub jej brak, zgodnie z deklaracjami polityków, okazują się mieć wpływ na takie zagadnienia jak sprawy niezależności gospodarczej Polski, tożsamości i suwerenności narodowej, roli interesu narodowego i dobra wspólnego, rozwój procesów demokracji, przejrzystości życia politycznego.

Prowadzony w niniejszym artykule dyskurs prowadzi do kilku zasadniczych wniosków. Po pierwsze, Platforma Obywatelska dostrzegła więcej szans na współpracę z Rosją niż Prawo i Sprawiedliwość. PO politykę wobec Rosji traktowała jako wyzwanie, tak w wymiarze politycznym, bezpieczeństwa, jak i gospodarczym. PiS natomiast epatowało zagrożeniem rosyjskim na wielu wymiarach. PO, jako partia proeuropejska, liberalna chciała wpisania przez Polskę jej polityki w politykę UE. PO, zwracając uwagę w większej mierze na kwestie gospodarcze twierdziła, iż Rosja nie jest w stanie realnie zagrażać polskiemu bezpieczeństwu militarnemu. Eurorealistyczne, podkreślające wagę tożsamości narodowej, opierające się na doświadczeniu historycznym PiS, krytykowało postawę PO. Uważało, że naprawa relacji z Rosją może nastąpić dopiero wówczas, gdy państwo to zostanie pozbawione możliwości odbudowy swojej mocarstwowości w Europie Środkowo-Wschodniej.

Z analizy dokumentów programowych i wystąpień przedstawicieli obu partii da się odczuć podobną percepcję polskich priorytetów w polityce wschodniej – inna jednak jest metoda osiągnięcia tych celów. PO w polityce wobec Rosji mniej uwagi poświęca poszukiwaniu sojuszników Europie Środkowo-Wschodniej, a szuka ich w Unii Europejskiej. To różni ją od PiS, dla którego UE nie jest jednoznacznie postrzegane jako sojusznik. PiS natomiast, partnerów do prowadzenia polityki z Moskwą upatruje przede wszystkim w USA i krajach Europy Środkowo-Wschodniej również Wschodniej, do których dystansuje się z kolei PO.

Należy także podkreślić, iż deklaracje co do prowadzenia polityki wobec Rosji często równią się od praktyki. Przykładem tego są choćby kuluarowe wypowiedzi Sikorskiego o Rosji czy obecność sceptycznie patrzących na Rosję osób w otoczeniu PO (J. Cichoński, B. Sienkiewicz). Maksim Jusin redaktor „Izwestiej”, na podstawie koncepcji Lecha Kaczyńskiego i Donalda Tuska twierdził, że PiS paradoksalnie sprzyjało polityce rosyjskiej, właśnie

poprzez jego radykalizm i antyeuropejskość. Platforma, która prezentowała otwartą postawę wobec Rosji, ze względu na większą dyplomatyczność, umiarkowanie, była poważniejszym zagrożeniem dla Moskwy. Miała bowiem większe szanse na poparcie dla polskich inicjatyw w Niemczech, USA i w innych państwach. Natomiast PiS zraziło do siebie szereg krajów zachodnich, np. nieprzychylnymi Niemcom wypowiedziami⁸⁷.

Deklarowane w dokumentach i wystąpieniach przedstawiciele obu partii postrzeganie Rosji ma jednak podstawowy mankament – służyło bardzo często celom propagandowym i używane było w polityce bieżącej, tak wewnętrznej, jak i zewnętrznej. To zastrzeżenie powinno towarzyszyć zawsze wszelkim wnioskom wyciąganym z analizy większości oficjalnych dokumentów programowych – szczególnie jeśli dotyczy to partii politycznych.

Bibliografia

I.

- Aktualność przestania paryskiej „Kultury” w dzisiejszej Europie, red. Ł. Jasina, J. Kłoczowski, A. Gil, Lublin 2007.
- Eberhardt A., *Polityka Polski wobec Rosji*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej”, 2008.
- Eurowybory 2004. kandydaci i ich programy, pod red. I. Słodkowskiej i M. Dołbakowskiej, ze wstępem J. M. Fiszera, Warszawa 2005.
- Grosse T. G., *Kształtowanie demokracji w Polsce między europeizacją a wpływem kultury politycznej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2010 nr 1 (28).
- Grzesik-Robak A., *Polskie partie polityczne wobec integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską (1989-2004)*, Toruń 2008.
- Jerzego Giedroycia rozrachunki z historią i polityką, pod red. S. M. Nowinowskiego i R. Stobieckiego, Lublin 2005.
- Kuźniar R., *Geopolityka i polityka bezpieczeństwa Polski*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2008 nr 01.
- Meller S., *Jak rozmawiać z Rosją*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2008, nr 1 (41).
- Migalski M., Wojtasik W., Mazur M., *Polski system partyjny*, Warszawa 2006.
- Niepodległość, zależność, suwerenność. Problematyka zagraniczna w najnowszej polskiej myśli politycznej, pod red. W. Parucha i K. Trembeckiej, Lublin 2007.
- Oblicza polskiego systemu politycznego, pod red. B. Krauz-Mozer, K. Sobolewskiej-Myślik, Toruń 2007.
- Platforma Obywatelska, pod red. M. Migalskiego, Toruń 2009.
- Pomianowski J., *Na Wchód od Zachodu. Jak być z Rosją?*, Warszawa 2004.
- Prawo i Sprawiedliwość, pod red. M. Migalskiego, Toruń 2010.
- „Rocznik strategiczny”, 2010/11.
- Rzeczpospolita 1989-2009. zwykłe państwo Polaków?, pod red. J. Kleczkowskiego, Kraków 2009.

⁸⁷ M. Jusin, *S pobiedoj, pan Kaczinskij* [online], „Izwestija”, 25.10.2005 [dostęp: 15.09.2009], dostępny w Internecie: www.izvestia.ru/comment/article2940937.

Stankiewicz A., Śmiłowicz P., *Donald Tusk. Droga do władzy*, Warszawa 2008.
Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza,
pod red. A. Antoszewskiego, Wrocław 2006.

Warzecha Ł., *Lech Kaczyński ostatni wywiad*, Warszawa 2010.

Wybory 2001. Partie i ich programy, pod red. I. Słodkowskiej, Warszawa 2002.

Zuba K., *Polski eurosceptycyzm i eurorealizm*, Opole 2006.

II.

Justin M., *S pobiedoj, pan Kaczinskij* [online], „Izwestija”, 25.10.2005 [dostęp: 15.09.2009], dostępny w Internecie:

www.izvestia.ru/comment/article2940937/

Kowal P., *Nie żegnajmy się z Giedrojciem*, „Rzeczpospolita” 3.10.2009.

Sikorski R., *Lekcje historii, modernizacja i integracja*, „Gazeta Wyborcza”, 29.08.2009.

Szczerski K., *Platforma przyznaje: politykę zagraniczną RP prowadzimy przez Brukselę* [online], Portal Arcana 11.09.2011 [dostęp: 15.09.2011], dostępny w Internecie: www.portal.arcana.pl/Platforma-przyznaje-polityke-zagraniczna-rp-prowadzimy-przez-bruksele,1576.html

Wielński B., *Sikorski trafiony w Wikileaks*, „Gazeta Wyborcza”, 17.09.2011.

III.

Expose 2007. Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2007 roku [online], MSZ [dostęp: 20.08.2011], dostępny w Internecie: www.msz.gov.pl/Expose,2007,23170.html

Expose 2008. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2008 roku [online], MSZ 11.05.2009 [dostęp: 20.08.2011], dostępny w Internecie: www.msz.gov.pl/Expose,2008,27479.html

Expose 2009. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych dotycząca polskiej polityki zagranicznej w 2009 roku [online], MSZ [dostęp: 20.08.2011], dostępny w Internecie: www.msz.gov.pl/Expose,2009,27480.html

Exposé 2011. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2011 r. [online], MSZ 16.03.2011 [dostęp: 20.08.2011], dostępny w Internecie: www.msz.gov.pl/Expos%C3%A9,2011,41979.html

Expose Premiera Donalda Tuska. 23.11.2007, Warszawa [online], Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [dostęp: 20.08.2011], dostępny w Internecie: www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/s.php?id=1389&path=10325

Expose premiera Jarosława Kaczyńskiego. Warszawa 19.07.2006 [online], Kancelaria Prezesa Rady Ministrów [dostęp: 12.09.2011], dostępny w Internecie: www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/archiwum/1433_18017.htm

Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2006 roku [online], MSZ 15.02.2006 [dostęp: 20.08.2011], dostępny w Internecie: www.msz.gov.pl/Wystapienie,Ministra,%28tekst%29,4593.html

IV.

Następny krok. Razem. Program wyborczy 2011 [online], Platforma Obywatelska [dostęp: 1.10.2011], dostępny w Internecie: <http://platforma.org/pl>.

Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości, Kraków 2009 [online], Prawo i Sprawiedliwość [dostęp: 15.09.2011], dostępny w Internecie: www.pis.org.pl/dokumenty.php.

Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości, Warszawa 2011 [online], Prawo i Sprawiedliwość [dostęp: 5.10.2011], dostępny w Internecie: www.pis.org.pl.

Polska Obywatelska. Podstawy programu politycznego Platformy Obywatelskiej RP [online], Platforma Obywatelska, Warszawa 2007 [dostęp: 15.09.2011], dostępny w Internecie: www.archiwum.platforma.org.

Prawo i Sprawiedliwość Program 2005 „IV Rzeczpospolita Sprawiedliwość dla Wszystkich” [online], Prawo i Sprawiedliwość [dostęp: 20.08.2011], dostępny w Internecie: www.pis.org.pl/dokumenty.php?s=partia&iddoc=3.

Program Platformy Obywatelskiej [online], Platforma Obywatelska, Warszawa 19 stycznia 2001 r. [dostęp: 10.07.2011], dostępny w Internecie: www.platforma.org.

Program PO: Polska zasługuje na cud gospodarczy. Program wyborczy Platformy Obywatelskiej, Warszawa 2007 [online], Platforma Obywatelska [dostęp: 15.09.2011], dostępny w Internecie: www.archiwum.platforma.org/pl/program.

Raport o stanie Rzeczypospolitej [online], Prawo i Sprawiedliwość 2011 [dostęp: 10.09.2011], dostępny w Internecie: www.pis.org.pl/dokumenty.php.

SUMMARY

Russia's dilemma in Polish foreign policy. Russian Federation in Polish parties' political programs on the example of the Civic Platform and the Law and Justice

Russia is one of the main actors in the field of Polish foreign policy. On the Polish political scene there is an ongoing dispute on how to build relationships with this country. Differences between the political elites with regard to geopolitical issues after accession to the EU and NATO can be divided as follows: I camp – Platforma Obywatelska (Civic Platform) and the Left – support for further integration; II camp – Prawo i Sprawiedliwość (Law and Justice) and other right-wing parties – distrust of the process of integration (security base – the U.S.A.). These divisions are reflected in the perception of the importance of the Russian Federation for Polish policy. Therefore, on the example of the Civic Platform and the Law and Justice, author wants to show the essential conditions of the discussion in Poland concerning Russia and how to create policy towards this country.

Notki o Autorach

Prof. Jurij Nikołajewicz Afanasjew: Państwowy Rosyjski Uniwersytet Humanistyczny w Moskwie

Grigorij Annuel: Dyrektor Otwartego Klubu „Międzynarodowy Dialog” w Moskwie

Prof. dr hab. Andrzej Antoszewski: Kierownik Zakładu Systemów Politycznych, Instytut Politologii, Uniwersytet Wrocławski

Prof. dr hab. Erhard Cziomer: Katedra Historii Stosunków Międzynarodowych, Instytut Integracji Europejskiej, Krakowska Akademia im. A. Frycza Modrzewskiego

Dr Łukasz Danel: Katedra Nauk Politycznych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Dr hab. Joanna Dzwonczyk: Katedra Nauk Politycznych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Prof. dr hab. Juliusz Gardawski: Kierownik Katedry Socjologii Ekonomicznej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Prof. dr hab. Leszek K. Gilejko: Katedra Socjologii Ekonomicznej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Prof. dr hab. Jerzy Hausner: Kierownik Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Prof. UEK dr hab. Robert Jakimowicz: Katedra Nauk Politycznych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia: Dyrektor Instytutu Ekonomii i Administracji, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Dr Danuta Kabat-Rudnicka: Katedra Polityki Ekonomicznej i Prognozowania Rozwoju, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Dr Dominika Karwoth-Zielińska: Katedra Nauk Politycznych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Mgr Emilia Kijanka: Wydział Nauk Społecznych, Wyższa Szkoła Administracji i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach

Prof. János Kornai: ekonomista węgierski, profesor m.in. Uniwersytetu Harvarda i Collegium Budapest

Prof. dr hab. Jerzy Kornaś: Kierownik Katedry Nauk Politycznych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Dr Karolina Kotulewicz: Katedra Nauk Politycznych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Dr Agnieszka Latosińska: Katedra Nauk Politycznych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Dr Krystyna Leszczyńska: Zakład Ruchów Politycznych, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Mgr Katarzyna Lipska: Wydział Nauk Społecznych, Wyższa Szkoła Administracji i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach

Dr Rafał Lisiakiewicz: Katedra Nauk Politycznych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Prof. UP dr hab. Krzysztof Łabędź: Kierownik Katedry Teorii Polityki, Instytut Politologii, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

Dr hab. Stanisław Mazur: Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Prof. Jose Manuel Saiz-Alvarez: Uniwersytet Nebrija w Madrycie

Dr hab. Leszek Sobkowiak: Instytut Politologii, Uniwersytet Wrocławski

Dr Marta du Vall: Katedra Współczesnej Myśli Politycznej, Krakowska Akademia im. A. Frycza Modrzewskiego

Dr Agnieszka Walecka-Rynduch: Instytut Politologii, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

Prof. dr hab. Janusz Józef Węc: Katedra Teorii i Strategii Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Organizatorzy Międzynarodowej Konferencji Naukowej
„Dylematy Polskiej Demokracji”
serdecznie dziękują sponsorom za wsparcie:

LESZEK RUCHWA: ARTEFE S.A.



MIROŚLAW RUCHWA: DIVERSITY SP. Z O.O.



WALDEMAR SZYMCZYK: ZAKŁAD TRANSPORTOWO-SPRZĘTOWO-BUDOWLANY SZYMBUD

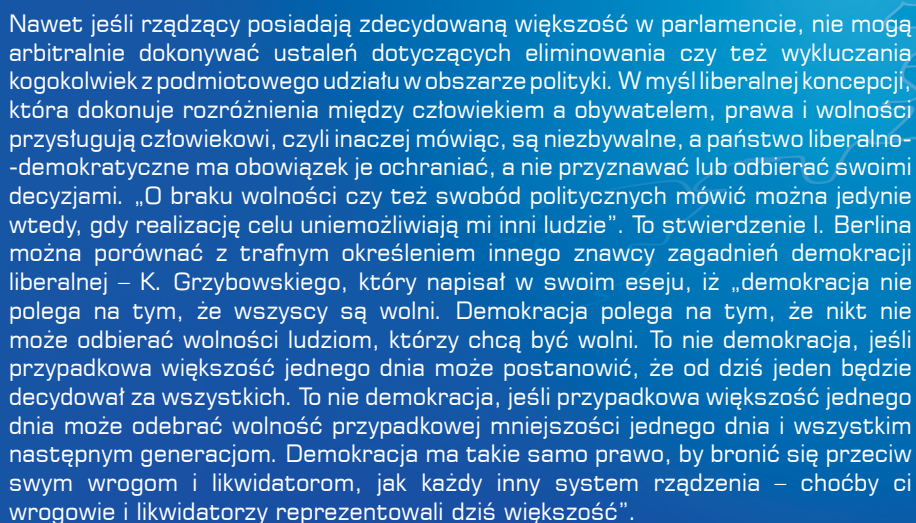


MAŁGORZATA DYBAŚ: PODWAWELSKA SPÓŁDZIENIA SPOŻYWCÓW



ADAM LICHOROBIEC: SAMSON SP. Z O.O.





Nawet jeśli rządzący posiadają zdecydowaną większość w parlamencie, nie mogą arbitralnie dokonywać ustaleń dotyczących eliminowania czy też wykluczania kogokolwiek z podmiotowego udziału w obszarze polityki. W myśl liberalnej koncepcji, która dokonuje rozróżnienia między człowiekiem a obywatelem, prawa i wolności przysługują człowiekowi, czyli inaczej mówiąc, są niezbywalne, a państwo liberalno-demokratyczne ma obowiązek je ochraniać, a nie przyznawać lub odbierać swoimi decyzjami. „O braku wolności czy też swobód politycznych mówić można jedynie wtedy, gdy realizację celu uniemożliwiają mi inni ludzie”. To stwierdzenie I. Berlina można porównać z trafnym określeniem innego znawcy zagadnień demokracji liberalnej – K. Grzybowskiego, który napisał w swoim eseju, iż „demokracja nie polega na tym, że wszyscy są wolni. Demokracja polega na tym, że nikt nie może odbierać wolności ludziom, którzy chcą być wolni. To nie demokracja, jeśli przypadkowa większość jednego dnia może postanowić, że od dziś jeden będzie decydował za wszystkich. To nie demokracja, jeśli przypadkowa większość jednego dnia może odebrać wolność przypadkowej mniejszości jednego dnia i wszystkim następnym generacjom. Demokracja ma takie samo prawo, by bronić się przeciw swym wrogom i likwidatorom, jak każdy inny system rządzenia – choćby ci wrogowie i likwidatorzy reprezentowali dziś większość”.

(ze Wstępu)