

25 lat

transformacji w krajach Europy
Środkowej i Wschodniej



11.1989



02.1990



12.1991



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu Śląskiego
KATOWICE 2014

25 lat transformacji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej



NR 3238

25 lat transformacji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej

pod redakcją
Marka Barańskiego i Jerzego Wiśniewskiego

Redaktor serii: Nauki polityczne
Mariusz Kolczyński

Recenzent
Alicja Stępień-Kuczyńska

Redaktor
Mariola Massalska

Projektant okładki
Anna Wołosiak-Tomaszewska

Redaktor techniczny
Małgorzata Pleśniar

Korektor
Marzena Marczyk

Łamanie
Damian Walasek

Copyright © 2014 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336

ISBN 978-83-8012-370-0

(wersja drukowana)

ISBN 978-83-8012-371-7

(wersja elektroniczna)

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawus@us.edu.pl

Wydanie I. Ark. druk. 12,25 Ark. wyd. 13,0
Papier offset kl. III, 90 gr Cena 22 zł (+VAT)

Druk i oprawa: „TOTEM.COM.PL Sp. z o.o.” Sp.K.
ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław

Spis treści

Zamiast wstępu. Transformacja systemowa w europejskich krajach posocjalistycznych	7
<i>Część I</i>	
Nowy system polityczny w Polsce	17
<i>Jakub Przewoźnik</i>	
Demokracja jako forma sprawowania władzy – zarys problematyki	19
<i>Mariusz Dyduch</i>	
Samorząd lokalny w Polsce w okresie transformacji – wybrane zagadnienia	35
<i>Marek Tyrała</i>	
Koalicja wyborcza jako platforma gwarantująca sukcesy wyborcze (na przykładzie wyborów parlamentarnych w Polsce w latach 1991–2011)	51
<i>Magdalena Goryczka</i>	
Program Rozwoju Subregionu Południowego na lata 2007–2013 jako narzędzie prowadzenia polityki rozwoju w województwie śląskim	71
<i>Część II</i>	
Zmiany systemowe w Europie Środkowej i Wschodniej	79
<i>Sebastian Kubas</i>	
Kształtowanie się kategorii rodzin partyjnych w Czechach, Polsce, Słowacji i na Węgrzech w perspektywie 25 lat demokratyzacji	81

<i>Barbara Porębska-Maciołek</i>	
25 lat procesu transformacji samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej. Budowanie niezależności samorządowej przez pryzmat rozwoju organów władz lokalnych	103
<i>Natalia Rudakiewicz</i>	
Geneza partii politycznych na Ukrainie i w Polsce: od eksperymentu komunistycznego do reform demokratycznych	123
<i>Dawid Kania</i>	
Ukraińska droga do demokracji. Pierwsza dekada budowy niepodległej Ukrainy	139
<i>Jerzy Wiśniewski</i>	
Próby rozwiązania kryzysu kosowskiego przez mocarstwa zachodnie i Rosję w okresie tranzytacji Republiki Serbii w latach 1998–1999	155
<i>Mateusz Hudzikowski</i>	
Badania i analizy o transformacji. Problematyka środkowo- i wschodnioeuropejska wybranych francuskich think tanków	167
Bibliografia	183
Źródła internetowe	193
Akty prawne	195

Zamiast wstępu

Transformacja systemowa w europejskich krajach posocjalistycznych

O zmianach systemowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej napisano już w naszym kraju wiele artykułów naukowych. Każda rocznica związana z tym procesem jest bowiem doskonałą okazją do zbilansowania przekształceń demokratycznych i oszacowania naszych perspektyw. Należy cieszyć się z faktu tak dużego zainteresowania tą problematyką. Z drugiej jednak strony niepokoją braki terminologiczne, a właściwie ich bogactwo. Definicji transformacji jest wszak prawie tyle, ilu jest znanych tranzytologów. Mało też ukazało się dotychczas publikacji naukowych dotyczących tendencji odwrotnych lub ograniczających demokratyzację, które bezsprzecznie mają miejsce w krajach posocjalistycznych. Odwracamy od nich wzrok, łudząc się, że zmiany konstytucyjne, instytucjonalne i wolny rynek rozwiążą wszelkie nasze problemy. Uproszczenia powodują, że wciąż też trwa spór o początek transformacji i jej zakończenie.

W polskiej literaturze przedmiotowej zazwyczaj pisze się o transformacji systemowej lub demokratycznej, kompleksowych zmianach systemowych i procesie demokratyzacji, czasem nawet o tranzycji w odróżnieniu od konsolidacji demokratyzacji. Pod tymi pojęciami kryją się jednak najczęściej przeobrażenia prowadzące w naszym obszarze badawczym od systemu socjalistycznego do systemu społeczeństwa obywatelskiego.

Samuel Hantington w koncepcji fal demokratyzacji przywołuje grupę „przemian z niedemokratycznych do demokratycznych systemów politycznych, które wystąpiły w określonym czasie i były zdecydowanie liczą-

niejsze od następujących w tym samym czasie przemian w przeciwnym kierunku”.

Grzegorz W. Kołodko i Jacek Tomkiewicz, opisując z kolei Wielką Transformację przyjmują, że to „proces posocjalistycznych przeobrażeń, prowadzący od systemu mniej czy bardziej zreformowanego centralnego planowania, opartego na dominacji własności państwowej i biurokratycznej kontroli, do systemu wolnego rynku, opartego na dominacji własności prywatnej i deregulacji”.

W literaturze przedmiotu powinno utrwalić się jednak wyraźne rozróżnienie między tranzycją a transformacją. Byłoby dobrze terminem tranzycja określać w naukach społecznych wyłącznie odchodzenie, w naszym przypadku od systemu niedemokratycznego do wstępnego porozumienia demokratycznego, a termin transformacja zarezerwować dla rozwoju demokracji w kierunku skonsolidowanego reżymu demokratycznego. Nie byłoby wówczas sporu, gdzie został zapoczątkowany proces transformacji w krajach posocjalistycznych.

Według Andrzeja Antoszewskiego tranzycja to „okres przejściowy, który dzieli dwa wyodrębnione momenty: początek rozmontowywania określonego systemu politycznego oraz osiągnięcia stanu konsolidacji nowego reżymu”, bowiem transformacja systemowa nie rozpoczęłaby się, gdyby nie wcześniejsze próby reform i zmian instytucjonalnych. Nawet jeżeli tranzycja inspirowana jest z zewnątrz, przez grupy interesów, to i tak start transformacji następuje dopiero w momencie, gdy przedstawiciele władzy reżymowej nie widzą już szans na zmiany i reformy, a opozycja jest na tyle silna i zorganizowana, że może podjąć konstruktywny dialog o zmianie systemu politycznego.

Wśród pionierskich przekształceń systemowych w Bloku Wschodnim wymienia się chińską politykę reform Deng Xiaopinga z 1979 roku. Zmienił on podejście do gospodarki na pragmatyczne. Pozwolił Chińczykom bogacić się. Jednak systemu politycznego nawet nie próbował zmienić.

Kolejnym przykładem jest „przebudowa” gospodarki i częściowe jej urynkowanie oraz zwiększenie swobód obywatelskich w Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w latach 1985–1991. Powszechnie te zmiany nazywano „pieriestrojka”. Co prawda stanowiły one symbol nowego kursu politycznego Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego, ale wówczas przywódcom radzieckim nie przyszło nawet do głowy, że system

socjalistyczny upadnie, wręcz przeciwnie, zapewniali o jego trwałości. Dlatego usiłowali go jedynie reformować.

Również Wietnamczycy rozpoczęli w 1986 roku nową politykę o nazwie „Doi Moi”, czyli „odnowy”. Miała ona wprowadzić Socjalistyczną Republikę Wietnamu na ścieżkę nowoczesnej, ale wciąż socjalistycznej gospodarki. „Doi Moi” odzwierciedlała kompromis między antyimperialistycznym (konserwatywnym) i integracyjnym (reformatorskim) podejściem do gospodarki państwowej i systemu politycznego. Wprowadzono do gospodarki m.in. własność prywatną, zrezygnowano z kontroli cen, zniesiono limity produkcyjne i uznano wolną grę popytu i podaży, zezwolono na decentralizację małych podmiotów gospodarczych, zmieniono system podatkowy, zrezygnowano z wymiany barterowej, zastępując ją ceną gotówkową oraz uznano rolę związków zawodowych, zwiększając ich uprawnienia. Porzucono zamiar budowania w pełni komunistycznego społeczeństwa. Uznano za dopuszczalną wewnętrzną krytykę i dyskusję partyjną.

W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej do politycznych zmian systemowych usiłował nakłonić władze komunistyczne Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”. 17 sierpnia 1980 roku wystąpił on z 21 postulatami, które nie dotyczyły wyłącznie kwestii ekonomicznych, lecz również politycznych. Robotnicy chcieli samodzielnie organizować się w wolne związki zawodowe. Żądali przestrzegania zawartego w konstytucji prawa do wolności słowa oraz dostępu do mediów. Domagali się przeprowadzenia zmian w gospodarce i „socjalizmu z ludzką twarzą”. 31 sierpnia 1980 roku postulaty związku zostały zaakceptowane przez stronę rządową. W niespełna dwa miesiące później, 10 listopada 1980 roku, NSZZ „Solidarność” został zarejestrowany przez Sąd Wojewódzki w Warszawie. Reformowanie państwa przerwał jednak stan wojenny, wprowadzony o północy 13 grudnia 1981 roku.

Po raz kolejny systemowe zmiany wymusiła „Solidarność” po fali strajków w 1988 roku. 6 lutego 1989 roku w siedzibie Rady Ministrów w Warszawie rozpoczęły się negocjacje o zmianach systemowych między przedstawicielami władz PRL a opozycją solidarnościową, nazywane „Okrągłym Stołem”. Te rozmowy zakończyły się 5 kwietnia 1989 roku i są uznawane przez tranzytologów za najważniejsze wydarzenie rozpoczynające zmiany ustrojowe w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i całym Bloku Wschod-

nim. Zaraz po nich zostały ogłoszone na dzień 4 i 18 czerwca pierwsze częściowo wolne wybory w historii Polski po II wojnie światowej. Polska Zjednoczona Partia Robotnicza poniosła w nich druzgocącą klęskę. Do 460-osobowego Sejmu wprowadziła tylko 173 posłów, a do 100-osobowego Senatu ani jednego senatora. Polska stała się pierwszym państwem Bloku Wschodniego, w którym przedstawiciele opozycji demokratycznej uzyskali realny wpływ na sprawowanie władzy. Wybory czerwcowe zdecydowanie przyspieszyły transformację ustrojową. Równolegle reformowana była polska gospodarka. Pod koniec 1988 roku uchwalona została ustawa o działalności gospodarczej, wprowadzająca rewolucyjną wówczas zasadę wolności gospodarczej i równości podmiotów gospodarczych. Dzięki tej ustawie nastąpił znaczny wzrost udziału sektora prywatnego w gospodarce. W ślad za tą ustawą poszła liberalizacja polityki gospodarczej, za istotę gospodarowania przyjęto racjonalność i rachunek ekonomiczny. W 1990 roku przyjęto pakiet reform gospodarczych znanych jako plan Balcerowicza, polegający na wprowadzeniu wolnego rynku, obniżeniu inflacji i deficytu budżetowego oraz na przyspieszeniu wzrostu gospodarczego. Klamrą spinającą zmiany ustrojowe w Polsce była Mała Konstytucja z 17 października 1992 roku, która wprowadziła podstawy nowego ustroju politycznego i gospodarki rynkowej.

Nie można więc uznać „upadku” Muru Berlińskiego z 9 na 10 listopada 1989 roku za symbol transformacji systemowej w państwach posocjalistycznych. Nawet uznając, że jest to konsekwencja jesiennych masowych demonstracji w okresie Wendezeit, tj. czasu przemian. W początkowej fazie pokojowej rewolucji w Niemieckiej Republice Demokratycznej generalnie chodziło o wolność podróżowania, a system zmian ustrojowych na jej terytorium został wprowadzony wskutek przyłączenia do Republiki Federalnej Niemiec.

Trudno nazwać zmiany reformujące system socjalistyczny i usprawniające go instytucje w celu poprawy poziomu życia obywateli państw Bloku Wschodniego jako początek zmian ustrojowych, rozpoczynających transformację systemową. Transformacja jest wszak stanem złożonym kulturowo, mentalnie, a nie wyłącznie procesem politycznym i ekonomicznym, jako baza wyjściowa do innych zmian. To przejście musi być kompleksowe, od poprzedniego reżymu do demokracji, powrotu do gospodarki kapitalistycznej, a w efekcie do powstania społeczeństwa obywatelskiego.

W państwach posocjalistycznych musi więc przede wszystkim dojść na płaszczyźnie politycznej do likwidacji monopolu partii komunistycznej i wprowadzenia systemu wielopartyjnego. W gospodarce natomiast własność państwowa ma zostać zastąpiona prywatną. W życiu społecznym zanika kontrola organizacji pozarządowych przez instytucje państwowe i zaczyna obowiązywać pluralizm. Natomiast w innych obszarach, np. edukacji, pojawiają się placówki prywatne, wcześniej w systemie kształcenia nieobecne.

Początkową cezurę dla transformacji posocjalistycznej w Bloku Wschodnim należy wyznaczyć na rok 1989. Bezdyskusyjnie Polska jest pierwszym krajem, który wkroczył na drogę transformacji systemowej. Natomiast reformy rządu Mieczysława Rakowskiego w latach 1988–1989 uznawane są za inaugurację procesu transformacji gospodarczej.

W momencie rozpoczęcia transformacji systemowej w Europie Środkowo-Wschodniej, blok socjalistyczny tworzyło dziewięć państw: część europejska Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, Polska Rzeczpospolita Ludowa, Niemiecka Republika Demokratyczna, Czechosłowacja, Węgry, Rumunia, Bułgaria, Jugosławia i Albania. Obecnie, po zmianach statusu byłych państw federacyjnych, wymuszonych m.in. zmianami systemowymi, na tym samym obszarze powstało dwadzieścia jeden państw: Albania, Białoruś, Bułgaria, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra, Czechy, Estonia, Kosowo, Litwa, Łotwa, Macedonia, Mołdawia, Polska, Rumunia, Rosja, Serbia, Słowacja, Słowenia, Ukraina i Węgry. Jedno państwo (NRD) zostało wchłonięte przez sąsiednią Republikę Federalną Niemiec. Jedenaście zostało członkami Unii Europejskiej, a jedno państwo – Albania, w czerwcu 2014 roku otrzymało status państwa-kandydata do Unii. Pozostałych siedem państw: Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Kosowo, Macedonia, Mołdawia, Serbia i Ukraina wciąż zabiega o przyjęcie do związku demokratycznych państw europejskich. Natomiast dwa państwa, Rosja i Białoruś, realizują obecnie odmienną od naszej wizję transformacji demokratycznej.

Każde więc z wymienionych na początku byłych państw socjalistycznych miało, i wciąż jeszcze niektóre mają, własną drogę do zmian systemowych, ustrojowych i statusu. Zmieniły już one jednak w sposób bardziej lub mniej pokojowy mapę Europy Środkowo-Wschodniej, rozpadając się w kilku przypadkach na własne życzenie lub wskutek inter-

wencji mocarstw zachodnich. Tylko w obszarze gospodarki wszystkie europejskie państwa posocjalistyczne zgadzają się co do dwóch kwestii: chęć dominacji wolnego rynku i powszechnej własności prywatnej. W każdym natomiast są do tej pory podziały w społeczeństwach co do zmian kulturowych i mentalnościowych. Zwłaszcza dotyczy to państw tzw. peryferyjnych, jak Albania, Bośnia i Hercegowina czy Kosowo. Problemem kilku państw są też spory graniczne, które wyhamowują procesy transformacji. Dla Serbii ważniejszy jest na przykład dialog o statusie całego państwa niż systemu aktualnie wdrażanego w jej spornych okręgach: Kosowie i Metochii oraz Wojwodinie.

* * *

Celem tej publikacji jest właśnie próba przyjrzenia się kilku wybranym przykładom transformacji systemowej w krajach posocjalistycznych.

Książka została podzielona na dwie części. Pierwsza część dotyczy „Nowego systemu politycznego w Polsce”, natomiast w części drugiej prezentowane są „Zmiany systemowe w Europie Środkowej i Wschodniej”.

Ogólne pojęcia związane z funkcjonowaniem demokracji jako formy władzy przedstawia Jakub Przewoźnik (Demokracja jako forma sprawowania władzy – zarys problematyki). Różne jest bowiem podejście do pojęcia władzy samej w sobie. Różne są też podejścia naukowców do demokracji, jej wariantów, a także modeli. Zdefiniowanie pojęcia demokracji powinno ułatwić analizę celu transformacji.

Przedmiotem rozważań Mariusza Dyducha są najważniejsze aspekty reform administracyjnych w zakresie restauracji samorządu lokalnego w Polsce w okresie transformacji od roku 1989 do roku 2014 (Samorząd lokalny w Polsce w okresie transformacji – wybrane zagadnienia). Zastanawia się on nad determinantami kształtującymi współczesny obraz polskiego samorządu. Analizuje najważniejsze kompetencje organów samorządowych na każdym z poszczególnych poziomów. Wskazania empiryczne przywołane w opracowaniu dotyczą samorządu powiatu będzińskiego oraz województwa śląskiego.

Koalicje stały się głównym elementem demokratycznych mechanizmów politycznych w Europie Środkowo-Wschodniej po 1989 roku. Marek Tyrała analizuje wyniki fragmentaryzacji ugrupowań dawnej

opozycji oraz ewolucji organizacyjnej i programowej ugrupowań z poprzedniego systemu [Koalicja wyborcza jako platforma gwarantująca sukcesy wyborcze (na przykładzie wyborów parlamentarnych w Polsce w latach 1991–2011)]. Na scenie politycznej pojawiło się wiele partii, które były zmuszone do tworzenia sojuszy. Przełom polityczny roku 1989 definitywnie zmienił styl uprawiania polityki. Powstała nowa klasa polityczna, utrwalił się system demokracji przedstawicielskiej opartej na zasadach praworządności oraz trójpodziale władz. W ramach koalicji politycznych w Polsce dominujący model stanowią koalicje partyjne. Są to koalicje, wśród których następuje wybór odpowiedniej konfiguracji partyjnej, zapewniającej realizację postawionych celów w sposób optymalny, aby zdobyć lub utrzymać władzę. Charakterystyka koalicji wyborczych funkcjonujących w Polsce w latach 1991–2011 jest próbą odpowiedzi na pytanie badawcze: co wpływało na sukcesy/porażki partii politycznych w trakcie wyborów parlamentarnych?

Magdalena Goryczka przypomina Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007–2014 (Program Rozwoju Subregionu Południowego na lata 2007–2013 jako narzędzie prowadzenia polityki rozwoju w województwie śląskim). Poza konkursowym sposobem wyboru projektów przewidzianych do realizacji na obszarze województwa śląskiego przewidywał on zastosowanie dwóch mechanizmów pozakonkursowych. Jednym z nich były Programy Rozwoju Subregionów. Zastosowanie tego mechanizmu miało ułatwić władzom lokalnym kreowanie polityki rozwoju na szczeblu subregionalnym, przenosząc część decyzji odnośnie do rodzaju realizowanych przedsięwzięć z poziomu regionalnego na poziom subregionalny.

W części drugiej zaprezentowane zostały „Zmiany systemowe w Europie Środkowej i Wschodniej”.

Proces rozwoju partii politycznych w wybranych krajach Europy Środkowej i ich odniesienie do kategorii rodzin partyjnych ukazuje Sebastian Kubas (Kształtowanie się kategorii rodzin partyjnych w Czechach, Polsce, Słowacji i na Węgrzech w perspektywie 25 lat demokratyzacji). Analiza obejmuje ugrupowania, które po 1989 roku uzyskiwały status relevantnych partii parlamentarnych. Rozważania zostały podzielone na trzy okresy: pierwsze wybory parlamentarne w 1989 roku, drugie wybory parlamentarne w 2004 rok i ostatnia dekada. W pierwszym okresie partie

były bytami, które dopiero kształtowały swoje struktury, a ich przynależność do rodzin miała często charakter umowny. W drugim okresie widać większy poziom instytucjonalizacji partii, zwiększa się też poziom i zakres ich afiliacji przy podstawowych rodzinach partyjnych. W ostatniej dekadzie możemy zauważyć, że podstawowe rodziny partyjne znajdują już swoją pełną reprezentację na krajowych scenach Czech, Polski, Słowacji i Węgier, ale różni je poziom społecznego poparcia.

Barbara Porębska-Maciołek analizuje wpływ transformacji wolnorynkowej na samorząd lokalny w Rosji (25 lat procesu transformacji samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej). Proces ten przyniósł wiele zmian w życiu obywatela Federacji Rosyjskiej, w tym jego sytuacji ekonomicznej i finansowej. Przejście z gospodarki centralnie planowanej do kapitalizmu zaowocowało m.in. dopuszczeniem na rynek kapitału zagranicznego oraz prywatyzowaniem przedsiębiorstw, które dotychczas podlegały centralnemu państwowemu kierownictwu. Skutki transformacji wolnorynkowej zaczęły być dostrzegane również na najniższym szczeblu struktury państwowej – samorządzie lokalnym. Zmiany systemowe wpłynęły zarówno konstruktywnie, jak i destrukcyjnie na rozwój ekonomiczny i gospodarczy lokalnych struktur i społeczności. Transformacja wolnorynkowa jest procesem złożonym i długotrwałym, wymagającym wprowadzania zmian często ryzykownych, dyskusyjnych i rygorystycznych. Jednak bez nich nie może być mowy o jakimkolwiek kierunku rozwoju Rosji lokalnej.

Natalia Rudakiewicz poddała analizie podstawy kształtowania się systemów politycznych Ukrainy oraz Polski w kontekście rozwoju współczesnej demokracji (Geneza partii politycznych na Ukrainie i w Polsce: od eksperymentu komunistycznego do reform demokratycznych). Przedstawia odmienność procesów rozwojowych oraz czynniki, które wywarły na to wpływ. Pomyślność w powstaniu oraz krzepnięciu instytucji demokratycznych zależy w znacznej mierze od zjednoczenia się społeczeństwa. Duży wpływ na polityczne systemy wywierają czynniki zewnętrzne. Zdecydowanie w polityce zagranicznej sprzyja wzmacnianiu systemów politycznych i wzrostowi zaufania społecznego. Natomiast balansowanie oraz niezdecydowanie w prowadzeniu polityki na arenie międzynarodowej negatywnie odbija się w wielu obszarach działalności państwa. Ustrój polityczny oraz stabilność prawa wyborczego odgrywają bowiem wiodącą rolę w budowie nowego, demokratycznego systemu politycznego państwa.

Problematykę ukraińską kontynuuje Dawid Kania (Ukraińska droga do demokracji. Pierwsza dekada budowy niepodległej Ukrainy). Pokazuje nam on proces budowy niepodległej i niezależnej Ukrainy od momentu ogłoszenia niepodległości do zakończenia drugiej kadencji Leonida Kuczmy. W pierwszej dekadzie budowy niepodległego państwa polityka Kijowa skupiała się na uzyskaniu poparcia dla niepodległości ze strony jak największej liczby państw, normalizacji i ułożeniu poprawnych stosunków z Rosją – spadkobierczynią ZSRR. W związku z tym władze w Kijowie podejmowały szereg działań w obszarze polityki zagranicznej oraz forsowały własne koncepcje polityki bezpieczeństwa. Ukraina, początkowo sceptyczna wobec Rosji, w okresie drugiej kadencji prezydenta Kuczmy zaczęła coraz bardziej zbliżać się do Moskwy. W wyniku wewnętrznych konfliktów, braku reform politycznych i gospodarczych, marginalizowana na zachodzie Europy administracja prezydenta Kuczmy upatrywała szansy na przetrwanie w silniejszej współpracy z Rosją i byłymi republikami radzieckimi.

W państwie wieloetnicznym, takim jak Republika Serbii, zmiany systemowe były wymuszane przez wspólnotę międzynarodową w latach 1998–1999. Jerzy Wiśniewski zwraca uwagę na błędy popełnione przez mocarstwa zachodnie i Rosję w stosunku do Okręgu Kosowo i Metochia (Próby rozwiązania kryzysu kosowskiego przez mocarstwa zachodnie i Rosję w okresie tranzycji Republiki Serbii w latach 1998–1999). Proces tranzycji przebiegał tam bowiem bez udziału suwerena, czyli narodu serbskiego. Został więc zahamowany, a państwo serbskie utraciło część swojego terytorium. Wspólnota międzynarodowa, zamiast być gwarantem integralności terytorialnej Serbii w myśl Rezolucji nr 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ, stała się nieudolnym negocjatorem między stronami konfliktu albańsko-serbskiego. To jeden z negatywnych przykładów zmian systemowych, okupionych w dodatku krwią mieszkańców prowincji kosowsko-metochijskiej.

Warto spojrzeć na przemiany społeczne, gospodarcze i polityczne w państwach posocjalistycznych z dalszej perspektywy. Mateusz Hudzikowski pokazuje, że mimo coraz większego zainteresowania naszą częścią Europy, we Francji panuje dość powszechna nieufność i ignorancja, co przejawia się nie tylko w stosunkach społecznych, ale także w kontaktach gospodarczych i politycznych. (Badania i analizy o transformacji.

Problematyka środkowo- i wschodnioeuropejska wybranych francuskich think tanków). Dla partnerów handlowych Francji, np. Polska jest przede wszystkim rynkiem zbytu dla francuskich towarów oraz miejscem lokowania licznych inwestycji francuskich.

Autorzy artykułów są świadomi tego, że należy kontynuować refleksję nad podjętymi już tematami, uwzględniając wyniki najświeższych badań, prowadzonych również poza granicami naszego kraju. Mają jednak nadzieję, że swoją publikacją dokładają do nich wartościową cegiełkę.

Jerzy Wiśniewski

Część I

Nowy system polityczny w Polsce

Demokracja jako forma sprawowania władzy – zarys problematyki

Jakub Przewoźnik

Tematem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie demokracji jako formy sprawowania władzy we współczesnym świecie. W celu pełniejszego przedstawienia tematu artykuł został podzielony na trzy części. W części pierwszej zostanie wyjaśnione podstawowe pojęcie będące tematem artykułu, a mianowicie – władzy. Zostaną także zarysowane różne koncepcje podejścia do władzy na podstawie dostępnej literatury przedmiotu. Kolejna część, stanowiąca najobszerniejszy element niniejszego artykułu, przedstawi różne teoretyczne koncepcje i modele demokracji. W trzeciej części zostanie dokonana próba zdefiniowania samego pojęcia demokracji. Artykuł zakończony zostanie krótkim podsumowaniem. Artykuł nie jest kompleksową analizą pojęcia demokracji, lecz stanowi jedynie głos w dyskusji.

Układ w świecie po zakończeniu zimnej wojny uległ zmianie. Zmienił się nie tylko militarny układ sił państw, ale także ich struktura ustrojowa i systemy polityczne. W wyniku tych procesów nastąpiło przechodzenie od systemów autorytarnych do systemów demokratycznych – najczęściej państw liberalnych ekonomicznie i demokratycznych instytucjonalnie. Osłabienie pozycji ZSRR pod władzą Michaiła Gorbaczowa, pontyfikat Papieża Polaka – Jana Pawła II, a także zachowanie elity autokratycznej stanowiły główne przyczyny przemian demokratycznych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej¹.

Demokracja i władza to zjawiska społeczne przenikające i stykające się z sobą we współczesnym świecie. Oba pojęcia stanowią trzon międzyna-

¹ <http://www.sbc.org.pl/Content/10184/swieca.pdf> [dostęp: 17.02.2014].

rodowych stosunków politycznych, gospodarczych, relacji między wielkimi przedsiębiorstwami, a także przenikają pomiędzy kontakty i relacje międzyludzkie.

Na początku niniejszego artykułu skupię swoją uwagę na problematyce pojęcia władzy, bo to ono jest podstawą do wyjścia nad rozważaniami dotyczącymi demokracji. Samo pojęcie władzy stanowiło, stanowi i zapewne będzie stanowić przedmiot rozważania dla ludzi – zarówno naukowców, jak i ludzi spoza świata nauki. Władza występuje we wszelkich sferach życia społeczno-politycznego współczesnych państw. Występuje jako władza nad obywatelami, władza kierowników nad pracownikami, nauczycieli nad uczniami, rodziców nad dziećmi, czy nawet kobiety nad zakochanym mężczyzną².

Jak stwierdza Piotr Sztompka, „władza jest odmianą nierówności społecznych”, ponieważ jest często źródłem przywilejów majątkowych, stanowi o wysokim prestiżu, daje dostęp do szans edukacyjnych, ułatwia dostęp do opieki medycznej itd. Jest także kluczowym aspektem relacji występujących w społeczeństwie. Nierówność społeczna pomiędzy obiema stronami tej relacji wymaga działania zgodnego z najczęściej przeciwstawnymi strategiami działania³. Poniższa tabela ukazuje strategię działania obu stron władzy:

Tabela 1. Strategie stron władzy

Posiadający władzę	Podlegający władzy
<ul style="list-style-type: none"> – nie przyjmować za swoje dobra czy usługi niczego innego niż podległość, – monopolizować władne dobra bądź usługi, nie dopuszczając innych, alternatywnych źródeł, – wzmagać wśród „rządzonych” poczucie absolutnej niezbędności, – zabezpieczyć się przed możliwością buntu podległych. 	<ul style="list-style-type: none"> – musi zwiększać zasób strategicznych dóbr, które mogą zostać wymienione za wolność, – poszukiwać innych źródeł dostępu do potrzebnych dóbr i usług, – uczyć się rezygnacji z dóbr, które są niedostępne, – zwiększyć własną siłę nacisku na zarządzającego.

Źródło: P. SZTOMPKA: *Socjologia. Analiza społeczeństwa*. 2010, s. 371.

² Kilka cytatów o władzy: N. Machiavelli – „Ten, kto ma władzę, nie musi nikogo za nic przeproszać”; Jan Paweł II – „Człowiek ma z gruntu inną naturę niż zwierzęta. Zawiera się w niej władza samostanowienia opartego na refleksji i przejawiającego się w tym, że człowiek działając wybiera, co chce uczynić. Władza ta nazywa się wolną wolą”; F. Nietzsche – „Władza czyni głupim”.

³ P. SZTOMPKA: *Socjologia. Analiza społeczeństwa*. 2010, s. 369–371.

Jak zatem można dostrzec, władza to z pewnością nierówność, asymetria występująca w społeczeństwie. Władza odnosi się do całych zbiorowości społecznych, wewnątrz których występuje tak zwana przemoc symboliczna i dominacja. Analizując powyższe stwierdzenia, można przyjąć za Maxem Weberem, że władza to taka relacja między jednostkami, w której istnieje prawdopodobieństwo, że jedna z nich przeprowadzi swoją wolę, nawet mimo oporu drugiej. Z kolei Robert King Merton stwierdza, że władza to po prostu „zdolność narzucania swojej woli”. Następny teoretyk Harold Dwight Lasswell uważa, że władza to „możliwość podejmowania wiążących decyzji”. Jak można łatwo zauważyć, nie sposób wypracować jednej definicji pojęcia władzy. Wszystkie powyższe ujęcia zataczają koła wokół pojęcia wpływu, wpływu osobistego nad jednostkami lub grupami społecznymi⁴. Można zatem stwierdzić, że zjawisko władzy istnieje wszędzie tam, gdzie A sprawia, że B czyni coś, czego w innym przypadku by nie czynił. Z kolei A może wywierać wpływ na B z wykorzystaniem wielu metod i sposobów. Kończąc rozważania na temat pojęcia władzy można stwierdzić, że władza to:

- decydowanie – składające się ze świadomych działań, które wpływają na treść decyzji,
- układ – pozwalający na zapobieganie podjęciu decyzji, tzw. niedecydowanie, czyli nieporuszanie niewygodnych i trudnych kwestii,
- kontrola myśli – czyli zdolność wpływania na drugą osobę poprzez kształtowanie jej myśli i potrzeb. Przejawia się ona najczęściej w indoktrynacji ideologicznej i psychologicznej kontroli⁵.

Drugim, znacznie poważniejszym i bardziej skomplikowanym pojęciem jest demokracja, na której skupię uwagę w pozostałej części artykułu. Według Economist Intelligence Unit, po przebadaniu 167 państw, demokracja jest współcześnie najpopularniejszą formą sprawowania władzy, do której dąży większość państw. Według tego rankingu tylko 25 państw to demokracje pełne. Z kolei aż 53 państwa to demokracje wadliwe (tutaj znajduje się Polska – 30 miejsce w rankingu), natomiast 89 państw to demokracje wadliwe i systemy autorytarne⁶. Czym zatem jest demokracja? Jakie są modele demokracji? Jak funkcjonuje demokracja? Na te pytania

⁴ Ibidem, s. 370–375.

⁵ A. HEYWOOD: *Politologia*. Warszawa 2009, s. 14.

⁶ <http://m.onet.pl/wiadomosci/swiat,s500e> [dostęp: 12.01.2014].

postaram się odpowiedzieć w dalszej części artykułu. Słynny amerykański socjolog i politolog Robert A. Dahl stwierdził, że „kiedy mówimy o demokracji nic nie wywołuje większego zamętu jak prosty fakt, że słowo demokracja odnosi się zarówno do ideału, jak i do rzeczywistości”⁷. Powszechne stwierdzenie, że demokracja to rządy ludu jest zbyt banalne, a ponadto nie do końca prawdziwe. Źródła pojęcia „demokracja” należy upatrywać w starożytnej Grecji. Demokracja pochodzi od starogreckiego słowa *krotos*, oznaczającego władzę lub rząd. Można zatem przyjąć, że demokracja oznacza więc rządy *demos*, czyli ludu. Wszyscy ludzie intuicyjnie definiują pojęcie demokracji. Popularnie do znaczeń słowa demokracja zaliczyć można następujące określenia:

- forma rządów, gdzie w sposób bezpośredni i ciągły rządzi sam lud,
- system rządów ludzi biednych i pokrzywdzonych przez los,
- społeczeństwo oparte na równości szans i indywidualnych zasługach,
- system rządów większości,
- system, który chroni prawa i interesy mniejszości,
- system obsadzania urzędów poprzez konkurencyjną walkę w oparciu o wybory,
- system, który służy interesom ludzi bez względu na ich udział w życiu politycznym⁸.

Jack Lively usystematyzował pojęcie demokracji twierdząc, że:

- wszyscy ludzie powinni uczestniczyć w określaniu ogólnej polityki, tworzeniu prawa oraz działalności administracji rządowej,
- wszyscy powinni być osobiście włączeni w podejmowanie podstawowych decyzji,
- rządzący powinni być odpowiedzialni przed rządzonymi,
- rządzący powinni być odpowiedzialni przed reprezentantami rządzonych,
- rządzący powinni być wybierani przez rządzonych,
- rządzący powinni być wybierani przez reprezentantów rządzonych,
- rządzący powinni działać w interesie rządzonych⁹.

Warto teraz zastanowić się nad jedną z cech demokracji, jaką jest zasada równości oraz przekonanie, że dystrybucja władzy politycznej po-

⁷ M. BANKOWICZ: *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*. Kraków 2006, s. 37.

⁸ A. HEYWOOD: *Politologia*, s. 84–85.

⁹ J. LIVELY: *Democracy*. Oxford 1975, s. 30.

winna być szeroka i równa. W ramach jakiego „tworu” należy dzielić władzę? Czym zatem jest lud – *demos* – szeroko występujący w słowie demokracja? Starożytni greccy myśliciele najczęściej używali słowa *demos* w odniesieniu do większości, najczęściej osób pokrzywdzonych przez los i pozbawionych majątku. W starożytnych państwach-miastach Grecji partycypacja polityczna ograniczała się do niewielkiego odsetka społeczeństwa – obywateli płci męskiej, którzy ukończyli dwudziesty rok życia. Wykluczało to więc tym samym znaczną część osób. Podobny stan w wielu państwach trwał aż do XX wieku. Obecnie dość często nakłada się jednak techniczne ograniczenia, przykładowo na osoby umysłowo chore lub odbywające karę więzienia. Kończąc rozważania na temat ludu należy podkreślić, że we współczesnej teorii demokracji przyjmuje się, iż lud oznacza praktycznie wszystkich dorosłych obywateli. Można też spotkać opinię, że lud jest postrzegany jako jednorodne ciało społeczne, spajane wspólnymi interesami¹⁰. Nie należy jednak zapominać, że należy umiejętnie wypośrodkować pomiędzy rządami ludu, a zgodą ludu¹¹.

Demokracja powinna opierać się na dwóch filarach. Po pierwsze, musi mieć charakter bezpośredni lub przedstawicielski. Demokracja bezpośrednia możliwa jest wtedy, gdy liczebność ludu jest niezbyt duża. W dzisiejszych ogromnych społeczeństwach demokracja bezpośrednia ogranicza się najczęściej do referendum. Aby nie paraliżować funkcjonowania demokracji, wynaleziono demokrację przedstawicielską, czyli wybór przedstawicieli do organów decyzyjnych, którzy w imieniu wyborców podejmują decyzje. Drugim filarem demokracji są konkurencyjne wybory do organów administracji publicznej. Oznacza to, że każdy członek *demos* posiada czynne i bierne prawo (możliwość wybierania i bycia wybieranym) wyborcze, a w wyborach konkurują ze sobą przynajmniej dwa stronnictwa polityczne¹². Dwa filary demokracji zostały rozwinięte w myśli Roberta Dahla, który stwierdził, że aby dany system sprawowania władzy nazwać demokracją, musi on spełniać następujące kryteria:

– posiadać reprezentantów z wyboru, ponieważ kontrola politycznych decyzji musi być konstytucyjnie podporządkowana osobom zajmującym stanowiska z wyboru,

¹⁰ Ibidem, s. 85–86.

¹¹ M. BANKOWICZ: *Demokracja...*, s. 37.

¹² E. WNUK-LIPIŃSKI: *Socjologia życia publicznego*. Warszawa 2008, s. 32–33.

- konieczne jest funkcjonowanie inkluzywnego prawa wyborczego, czyli posiadania głosu przez wszystkich dorosłych obywateli,
- wolne i uczciwe wybory, w których nie występuje żaden przymus,
- każdy obywatel musi posiadać prawo do ubiegania się o stanowisko polityczne,
- wolność wypowiedzi, związana bezpośrednio ze swobodą wypowiedzi, bez narażania się na niebezpieczeństwo dotkliwej kary,
- muszą funkcjonować alternatywne źródła informacji, do których mają dostęp wszyscy obywatele,
- w celu egzekwowania swoich praw musi występować autonomia stowarzyszeń¹³.

Jak można dostrzec, każdy system demokratyczny opiera się na dwóch filarach, które zostały doprecyzowane przez Roberta Dahla. W praktyce jednak każda demokracja może przyjmować wiele wariantów, czyli tzw. modeli demokracji¹⁴. Potocznie i zbyt często za demokrację uważa się takie zjawisko polityczne, które oparte jest o regularne i konkurencyjne wybory. W literaturze przedmiotu można spotkać wiele typologii i modeli demokracji. Każdy naukowiec przyjmuje różną i unikatową metodologię badania demokracji. W swoim artykule skupię się na trzech, moim zdaniem, najbardziej wyrazistych modelach demokracji:

- Andrew Heywooda,
- Davida Helda,
- Marka Bankowicza.

Andrew Heywood wyróżnia cztery modele demokracji: klasyczną, opiekuńczą, rozwojową i ludową. Z kolei David Held przedstawił aż trzynaście modeli demokracji, w tym kilka wariantów tych samych modeli. Natomiast polski politolog Marek Bankowicz przedstawia cztery modele współczesnej demokracji: parlamentarno-gabinetową, prezydencką, parlamentarno-prezydencką oraz tzw. system rządów zgromadzenia.

- Andrew Heywood wyróżnia cztery poniższe modele demokracji:
- model demokracji klasycznej: oparty jest o starożytną myśl – polis, czyli miasto-państwo. Można nazwać go także demokracją ateńską. W praktyce jest to forma rządzenia poprzez wiece, ponieważ wszystkie najważ-

¹³ R.A. DAHL: *Demokracja i jej krytycy*. Kraków 1995, s. 221.

¹⁴ E. WNUK-LIPIŃSKI: *Socjologia życia...*, s. 32.

niejsze i kluczowe decyzje podejmowane są przez zgromadzenie (greckie słowo *ecclesia*), do którego należy ogół obywateli. W tym modelu funkcjonuje jednak zasadnicza słabość – nie wszyscy ludzie są obywatelami, ponieważ występuje najczęściej ograniczenie co do płci i wieku. Można stwierdzić, że jest to z pewnością model demokracji bezpośredniej, który jest żywy we współczesnych demokracjach (np. zgromadzenia ludowe w szwajcarskich kantonach). Model ten jest podstawą do szerszego zastosowania referendum,

- model demokracji opiekuńczej: powstał na przełomie XVII i XVIII wieku. Wtedy też w demokracji zaczęto upatrywać mechanizmów mogących służyć obywatelowi jako zabezpieczenia ze strony nacisków państwowych. Pogląd ten popularny był wówczas dla myślicieli liberalnych, którzy dążyli do stworzenia jak najszerzej sfery indywidualnej wolności. W tym czasie w myśli demokratycznej pojawiło się odwołanie do praw naturalnych, a w szczególności do prawa własności. Demokracja ochronna opierała się na stwierdzeniu, że jest to system „rządów za zgodą rządzonych”. Zgoda ta jest najczęściej osiągnięta poprzez głosowanie w regularnych i konkurencyjnych wyborach. Nie należy także zapomnieć o równości politycznej oznaczającej równe prawa wyborcze. Podsumowując można stwierdzić, że celem demokracji ochronnej jest zapewnienie obywatelom jak najszerzej możliwości życia zgodnego z ich własnymi wyborami. Ten model demokracji wybierany jest najczęściej przez klasycznych liberałów oraz stronników nowej prawicy,
- model demokracji rozwojowej: początków tego modelu można upatrywać w myśli politycznej Jean Jacquesa Rousseau. Koncepcja Rousseau miała późniejszy wpływ na koncepcje marksistowskie, anarchistyczne i nową lewicę. Tutaj demokracja rozumiana jest jako „posłuszeństwo prawom, jakie sami sobie nadaliśmy”. Można zatem powiedzieć, że obywatele są wolni tylko wtedy, gdy w ciągły sposób biorą udział w kształtowaniu swojej wspólnoty. Istotne jest tutaj pojęcie woli powszechnej. Współcześnie teoria ta przyczyniła się do ukształtowania demokracji partycypacyjnej. Aby to osiągnąć, konieczne jest promowanie otwartości, odpowiedzialności i decentralizacji we wszystkich instytucjach społecznych. To właśnie w tym modelu kluczową rolę odgrywa pojęcie „demokracji oddolnej”, czyli sprawowania władzy na możliwie najniższym poziomie. Nie należy jednak zapominać, że koncepcja ta może

nieść ze sobą ryzyko gwałcenia indywidualnej wolności i praw mniejszości w imię ludu, ponieważ większość nie zawsze ma rację – mądrość nie może być określona za pomocą wygranych głosowań. Współcześnie model ten widoczny jest w funkcjonujących demokracjach parlamentarnych,

- model demokracji ludowej: wywodzi się z radykalnych reżimów komunistycznych opartych najczęściej na tradycji marksistowskiej. Model ten kontrastuje z poprzednimi modelami liberalno-demokratycznymi. Traktowany jest jako demokracja burżuazyjna bądź kapitalistyczna. To właśnie Marks uważał, że obalenie kapitalizmu będzie impulsem, który pozwoli prawdziwej demokracji na rozkwit. Koncepcja ta została rozwinięta przez Lenina, który w 1917 roku ukuł hasło „cała władza w ręce Rad”. Z kolei myśl ta została zaadoptowana przez partię bolszewicką, która miała stanowić „awangardę klasy robotniczej”. Teoria stała się podstawą modelu demokracji leninowskiej. Model ten posiada jednak poważny defekt – Lenin nie wyposażył go w żaden instrument służący kontroli władzy partii komunistycznej, zwłaszcza jej przywódców. Demokracja ludowa nie zawiera także prawnych gwarancji dotyczących odpowiedzialności partii komunistycznej przed klasą robotniczą¹⁵.

David Held w swojej pracy zatytułowanej „Modele demokracji” wyróżnił aż trzysta modeli demokracji zebranych w trzech grupach – modele klasyczne, warianty demokracji występujące w XX wieku oraz modele ewolucyjne demokracji. W grupie modeli klasycznych David Held wyróżnił:

- demokrację klasyczną: w modelu tym obywatele powinni korzystać z równych praw politycznych, gwarantujących szeroko rozumianą wolność sprowadzającą się do tego, by móc rządzić i być rządzonym. Najważniejszą cechą tego modelu jest możliwość bezpośredniego uczestnictwa obywateli w stanowieniu prawa i sprawowaniu sądów (najczęściej w postaci zgromadzenia obywateli). Również tutaj muszą funkcjonować różnorodne sposoby obsadzania urzędów z równoczesnym brakiem przywilejów wyróżniających urzędników publicznych. Występują w tym modelu: zakaz pełnienia funkcji publicznej dłużej niż dwie kadencje, stosunkowo krótkie kadencje oraz odpłatność za pełnienie służby publicznej. Demokracja klasyczna działa najlepiej w małych

¹⁵ A. HEYWOOD: *Politologia*, s. 89–96.

- miastach-państwach (stosunkowo mała liczba obywateli), których gospodarka oparta jest na niewolnictwie (daje obywatelom czas wolny na działania społeczne). W tym modelu to najczęściej mężczyźni podejmują się pełnienia funkcji publicznych,
- republikanizm protekcyjny: podstawą jest uczestnictwo w polityce jako niezbędny warunek osobistej wolności (kiedy obywatele nie rządzą sobą sami, ulegają dominacji z zewnątrz). System ten oparty jest na ustroju mieszanym, przy zapewnieniu wszystkim głównym siłom politycznym reprezentacji w ciałach uchwałodawczych. Uczestnictwo obywateli w życiu publicznym realizowane jest głównie przy pomocy przedstawicieli w różnego rodzaju radach. Republikanizm protekcyjny kładzie nacisk na wolność słowa, wypowiedzi i stowarzyszeń. Model sprawdza się najczęściej w małych wspólnotach miejskich, w których religia odgrywa znaczącą rolę. Występuje w społeczeństwach rzemieślników i kupców, w których kobiety są wyłączone z życia politycznego. W modelu tym nasilają się często konflikty pomiędzy konkurującymi ze sobą stronnictwami politycznymi,
 - republikanizm rozwojowy: stanowi odmianę republikanizmu protekcyjnego. W systemie tym obywatele korzystają z równości politycznej i gospodarczej, aby nikt spośród nich nie mógł stać się panem dla innych i wszyscy mogli się cieszyć taką samą wolnością i rozwojem. Tutaj po raz pierwszy pojawia się rozdzielenie funkcji prawodawczych i wykonawczych. Zgromadzenie publiczne tworzy ciało ustawodawcze. Dopuszcza się również możliwość głosowania większościowego w przypadku braku jednomyslności. Stanowiska władzy wykonawczej wyłaniane są w drodze wyborów bezpośrednich bądź poprzez losowanie. Model ten funkcjonuje najczęściej w małych wspólnotach nieprzemysłowych, w których występuje rozproszenie własności majątków. Również tutaj kobiety zajmują się głównie obowiązkami domowymi, przez co mężczyźni mogą zajmować się sferą publiczną,
 - demokracja protekcyjna: podstawą tego modelu jest stwierdzenie, że obywatele potrzebują ochrony przed rządzącymi i przed sobą nawzajem. Model ten zakłada, że prowadzona polityka będzie odpowiadać interesom wszystkich obywateli. Demokracja protekcyjna zakłada, że suwerenem jest lud, jednak władza ta delegowana jest na reprezentantów. To tutaj występują regularne wybory, tajność głosowania, konkurencja

środowisk politycznych oraz zasada większości. Władza oparta jest nie na osobach, lecz na systemie prawa. W demokracji protekcyjnej po raz pierwszy występuje trójpodział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Najczęściej konstytucja reguluje większość zasad życia społeczno-politycznego. Główny akt prawny reguluje także rozdział państwa od społeczeństwa obywatelskiego. Model ten sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, które jest autonomiczne wobec polityki. Najważniejsza jest własność środków produkcji. System ten sprzyja rozwojowi konkurencji rynkowej:

- demokracja rozwojowa: model ten opiera się na założeniu, że uczestnictwo w życiu publicznym jest konieczne nie tylko dla ochrony interesów jednostki, ale także jako środek budowy społeczeństwa obywatelskiego. Główną cechą tego systemu jest suwerenność ludu i powszechne prawo wyborcze. Tutaj władza pochodzi z wyboru (regularne wybory i tajność głosowania). W modelu tym występuje konstytucyjnie zagwarantowany podział władzy państwowej oraz ochrona praw jednostki. Pojawia się wyraźnie rozdzielny parlament od urzędów publicznych. W demokracji rozwojowej istotną rolę odgrywa duże zaangażowanie obywateli w życie społeczno-polityczne. Model ten sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego opartego na gospodarce rynkowej. Aby móc realizować te założenia, musi występować własność prywatna. Również tutaj kobiety mogą uczestniczyć w życiu publicznym, jednak przy zachowaniu tradycyjnej roli kobiety w życiu domowym. Model ten funkcjonuje głównie w państwach narodowych,
- demokracja bezpośrednia i kres polityczności: model ten zakłada, że swobodny rozwój ogółu można osiągnąć tylko przez swobodny rozwój każdego. Wolność rozumiana jako ustanie uzysku i wprowadzenie całkowitej równości politycznej i gospodarczej. Model ten funkcjonuje głównie w ustrojach socjalistycznych i komunistycznych. Tutaj sprawy publiczne regulowane są przez rady bądź komuny. Ekipy rządzące, urzędnicy i szeroko rozumiana administracja wyłaniana jest w częstych wyborach. W modelu tym urzędnicy muszą być wyżej opłacani niż tzw. klasa robotnicza. Jeśli chodzi o gospodarkę, to najczęściej w modelu tym występuje likwidacja niedostatku poprzez likwidację prywatnej własności.

Kolejną grupę modeli demokracji według Helda stanowią warianty występujące w XX wieku, do których należą:

- model demokracji elit konkurencyjnych: podstawą tego modelu jest konieczność skutecznego wyłonienia kompetentnej i przedsiębiorczej elity politycznej, zdolnej do podejmowania skutecznych działań polityczno-administracyjnych. Rządy parlamentarne z silną władzą wykonawczą są gwarantem realizacji głównego założenia. Musi też występować silna konkurencja pomiędzy stronnictwami politycznymi. W pracach parlamentu najbardziej widoczna jest „walka” pomiędzy partiami politycznymi. W demokracji elit konkurencyjnych aparat administracyjny jest kompetentny, dobrze przygotowany i niezależny od polityki. Model ten występuje najczęściej w społeczeństwach przemysłowych, w których istnieje tolerancja na inne poglądy polityczne. W systemie tym kształtują się kompetentne warstwy ekspertów i menedżerów do pracy w administracji publicznej,
- pluralizm: model ten zakłada gwarancję rządów wielu mniejszości, a co za tym idzie, wolność polityczną. Główną cechą charakteryzującą system jest zagwarantowanie praw obywatelskich (np. wolność słowa, prawa wyborcze, wolność zrzeszeń). W modelu tym władze muszą się równoważyć oraz musi występować konkurencja wyborcza z udziałem przynajmniej dwóch partii. W literaturze przedmiotu pluralizm definiowany jest w dwojaki sposób, jako pluralizm klasyczny i neopluralizm. W pluralizmie klasycznym władza jest podzielona i podlega wymianie pomiędzy różnymi grupami społecznymi, zakładając, że społeczeństwo posiada różnego rodzaju zasoby. Natomiast w neopluralizmie wiele grup, w których występuje często niedobór zasobów, walczy o władzę. Również tutaj występuje nierówna dystrybucja władzy i nierówne zaangażowanie w politykę,
- demokracja prawna: podstawą jest wykorzystywanie zasady większości, która jest skuteczną formą ochrony jednostek przed rządzącymi. Zabezpieczenie wolności musi jednak odbywać się w granicach rządów prawa, które powinny funkcjonować mądrze i sprawiedliwie. Model ten to klasyczne państwo konstytucyjne oparte na anglosaskiej tradycji społeczno-politycznej. To tutaj występuje społeczeństwo wolnorynkowe. Aby ten model mógł skutecznie działać, władza powinna podążać za zasadami liberalnymi (np. minimalizacja biurokracji, ograniczenie roli grup interesów, szeroko rozumiana minimalizacja życia publicznego),

- demokracja uczestnicząca: silny jednostkowy rozwój można osiągnąć tylko w społeczeństwie uczestniczącym, które sprzyja poczuciu wpływu na politykę – to podstawowe założenie tego modelu. W demokracji uczestniczącej obywatele angażują się w życie kluczowych instytucji publicznych. Równocześnie system partyjny powinien być oparty na odpowiedzialności zarządów partii przed jej członkami – partie są najczęściej zdemokratyzowane. W modelu tym wszystkie sfery życia społecznego oparte są na minimalizmie oraz na pełnym dostępie do informacji umożliwiającym świadome podejmowanie decyzji. W systemie tym kobiety i mężczyźni są zrównani pod względem praw i możliwości uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym,
- demokracja deliberatywna: jej podstawowym założeniem jest to, że warunki panujące w społeczeństwie są zależne od swobody i zgody jej członków/obywateli. Model ten stanowi stosunkowo młodą koncepcję. Główną cechą jest funkcjonowanie tzw. panelu obywatelskiego. W demokracji deliberatywnej wykorzystywana jest mocno sieć Internet (np. umieszczanie sprawozdań z działalności publicznej, fora dyskusyjne itd.). Model jest także silnie nastawiony na zastosowanie referendum. Aby skutecznie realizować ten model musi w społeczeństwie występować pluralizm wartości oraz musi działać skuteczny program edukacji obywatelskiej,
- demokratyczna autonomia: w modelu tym osoby powinny posiadać równe prawa (ale tym samym przyjmować na siebie równe obowiązki) w określaniu systemu politycznego. W modelu tym zasada autonomii najczęściej zapisana jest w konstytucji. Jeśli chodzi o system rządów, to jest to struktura parlamentarna, w której występuje konkurencyjny system partyjny. W demokratycznej autonomii promuje się innowacyjność i elastyczność gospodarki. Model ten opiera się na pełnym i swobodnym dostępie do informacji, pozwalającym na świadome podejmowanie decyzji. Równocześnie władza konsultuje swoje decyzje z podmiotami publicznymi i prywatnymi,
- demokracja kosmopolityczna: to kolejny model XX-wiecznych demokracji, w których ciągle narastają więzi regionalne i globalne. W modelu tym zasada autonomii powinna znaleźć odzwierciedlenie nie tylko na poziomie społeczności narodowych i lokalnych, ale także w regionalnych i globalnych mechanizmach współpracy. Aby model ten mógł występować, konieczne jest stałe narastanie przepływów dóbr w skali

regionalnej i międzynarodowej. Powinien też następować rozwój wzajemnych powiązań pomiędzy wspólnotami politycznymi¹⁶.

Z kolei polski politolog Marek Bankowicz wyróżnił cztery modele demokracji:

- demokracja parlamentarno-gabinetowa: jest najczęściej występującym modelem demokracji we współczesnym świecie. Model ten opiera się na zasadzie trójpodziału władzy. W demokracji parlamentarno-gabinetowej występuje dualistyczna egzekutywa (najczęściej prezydent i premier). Szef rządu odgrywa znaczącą rolę w prowadzeniu polityki, natomiast głowa państwa jest tylko symbolem państwa (pozbawionym w praktyce władzy). Rzeczywista władza skupiona jest w rękach premiera oraz ministrów, którzy są odpowiedzialni za swoje decyzje przed parlamentem. Największym ograniczeniem tego modelu demokracji jest zjawisko transferu władzy od narodu do partii politycznych. Demokracja parlamentarno-gabinetowa doprowadza najczęściej do odsunięcia roli parlamentu, jako ciała ustawodawczego, na drugi plan. To tutaj głównym legislatorem staje się rząd. Również słabym punktem tej koncepcji jest pozycja głowy państwa w systemie rządów (pewna fikcyjność tej instytucji),
- demokracja prezydencka: koncepcja ta wywodzi się z systemu politycznego Stanów Zjednoczonych. Model ten opiera się również na podziale władzy, który w tym przypadku pojmowany jest dosłownie – tzw. separacja władzy. Władza ustawodawcza i wykonawcza są oddzielone od siebie. Parlament w modelu tym jest wszechwładny w sensie ustawodawczym, ale nie ma żadnych instrumentów wykonawczych. W demokracji prezydenckiej głowa państwa ma najczęściej mandat wywodzący się z wyborów powszechnych. Najważniejszym założeniem tego wariantu jest brak odpowiedzialności prezydenta i podporządkowanej mu władzy wykonawczej przed parlamentem (brak instytucji wotum zaufania i wotum nieufności). Separacja władzy, monokratyczna egzekutywa oraz polityczna nieodpowiedzialność prezydenta przed parlamentem – to najważniejsze założenia modelu demokracji prezydenckiej. Największym zagrożeniem dla tego modelu jest niebezpieczna koncentracja władzy wykonawczej w rękach jednostki – prezydenta (rządy arbitralne). Model ten wymaga szczególnego rodzaju kultury politycznej (występuje w USA). W innych

¹⁶ D. HELD: *Modele demokracji*. Kraków 2010, s. 34–280.

- państwach prezydencjonalizm mógłby podlegać arbitralności władzy głowy państwa, ulegać degeneracji i przerodzić się w dyktaturę,
- demokracja parlamentarno-prezydencka (półprezydencka): najbardziej znanym przykładem tego modelu jest Francja. W tym typie demokracji prezydent skupia w swoim ręku funkcję szefa państwa i szefa władzy wykonawczej. Najczęściej prezydent przewodniczy radzie ministrów, zaś premier kieruje działalnością rządu. Można wyróżnić trzy zasadnicze cechy tego modelu. Po pierwsze, podział władzy przeprowadzony jest w duchu przewagi władzy wykonawczej nad ustawodawczą. Po drugie, głowa państwa odgrywa ważną rolę polityczną i uczestniczy w sprawowaniu władzy. Po trzecie, istnieje dualizm egzekutywy – dwa podmioty władzy wykonawczej (prezydent i rząd kierowany przez premiera). W modelu tym dochodzi do zjawiska lekceważenia parlamentu, ponieważ podmiotem prawotwórczym jest rząd. Poważną wadą jest również brak odpowiedzialności politycznej prezydenta mimo jego dużej aktywności w procesie decyzyjnym. Występuje również mało klarowny podział władzy w obrębie samej egzekutywy,
 - model rządów zgromadzenia: system ten nie opiera się na klasycznym podziale władzy, lecz na zasadzie jednolitości władzy, którą uosabia parlament. Parlament w koncepcji tej realizuje kompetencje ustawodawcze, wykonawcze, a nawet czasem sędownicze. Bardzo charakterystyczny dla tej koncepcji jest fakt, że konkurencyjność polityczna pojawia się jedynie w fazie wyborów, natomiast ulega ona zawieszeniu już w czasie rządzenia. Rząd wyłaniany jest z poszczególnych ugrupowań zasiadających w parlamencie. Nie istnieje tutaj instytucja wotum nieufności wobec rządu. Decyzje w rządzie zapadają kolegialnie. Ranga wszystkich ministrów jest identyczna (nie ma jednak stanowiska premiera). Posiedzeniom rządu przewodniczy prezydent, lecz jego obecność sprowadza się do funkcji techniczno-administracyjnej. Prezydent ma roczną kadencję, wybiera się go w rotacyjnym cyklu spośród ministrów zasiadających w rządzie. Model ten wyróżniają trzy cechy: brak podziału władzy, władza oparta o instytucje demokracji bezpośredniej oraz konsensualność i bezkonfliktość. Brak podziału władzy jest w oczywisty sposób zaprzeczeniem zasad demokracji. Znacznym mankamentem tego modelu jest wyeliminowanie instytucji przedstawicielstwa politycznego¹⁷.

¹⁷ M. BANKOWICZ: *Demokracja...*, s. 63–78.

Na koniec, po zaprezentowaniu powyższych, ogólnych modeli demokracji, należałoby dokonać próby podsumowania definicyjnego samego pojęcia demokracji. Według słownika języka polskiego demokracja to „ustrój polityczny, w którym władzę sprawuje społeczeństwo poprzez swych przedstawicieli” lub „forma organizacji życia społecznego, w której wszyscy uczestniczą w podejmowaniu decyzji i szanują prawa i wolność innych ludzi”¹⁸. Jedną z najbardziej znanych definicji demokracji jest koncepcja sformułowana przez Abrahama Lincolna, który stwierdził, że demokracja to „rząd ludu, przez lud, dla ludu” (government of the people by the people for the people – termin „rząd” w rozumieniu „władzy państwowej”)¹⁹. Z kolei autorzy Leksykonu Politologii twierdzą, że słowo demokracja „wskazuje na źródło i piastuna władzy publicznej, na procedury podejmowania decyzji, na sposób legitymizowania władzy oraz na ograniczenia, którym podlegają rządzący”²⁰. W definicji tej najistotniejszym elementem jest oznaczenie podmiotu władzy, którym nie jest zbiorowość ani jednostka, lecz lud (naród)²¹. Następnie Philippe Schmitter i Terry Karl definiują to pojęcie jako proces. Według nich demokracja „to ustrój, gdzie sprawujący władzę odpowiedzialni są na forum publicznym przed obywatelami, którzy działają za pośrednictwem obieranych przedstawicieli, współzawodniczących i współpracujących razem ze sobą”²². Natomiast Tomasz Żyro podkreśla, że „demokracja to także pewien ideał, do którego dążymy”²³.

Podsumowując można stwierdzić, że demokracja jest powszechnie uważana za najlepszy ustrój polityczny. Nie znaczy to jednak, że nie ma swoich krytyków i przeciwników. Demokracja, mimo iż jest najdoskonalsza spośród wyodrębnionych systemów, nie jest idealna i tak jak każdy system posiada swoje wady i zalety. Przeciwnicy demokracji największe zagrożenie widzą w samej istocie systemu, a dokładniej w zasadzie, kiedy decyduje większość. Może to ich zdaniem prowadzić do rządów oligar-

¹⁸ <http://sjp.pwn.pl/slownik/2554632/demokracja> [dostęp: 13.02.2014].

¹⁹ J. HAMAN: *Demokracja, decyzje, wybory*. Warszawa 2003, s. 15.

²⁰ A. ANTOSZEWSKI: *Demokracja*. W: *Leksykon politologii*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 2004, s. 65–71.

²¹ *Ibidem*, s. 65–66.

²² T. ŻYRO: *Wstęp do politologii*. Warszawa 2007, s. 205.

²³ *Ibidem*, s. 206.

chicznych, a więc do przekształcenia się w sytuację, kiedy o wszystkim decyduje grupa osób, elita. Aby ustrzec się przed takim rozwiązaniem, w systemie demokratycznym zagwarantowano prawa mniejszościom. Także obowiązująca ordynacja wyborcza zapewnia tym osobom udział w rządach (w Polsce komitety wyborcze mniejszości narodowych nie są zobowiązane do przekroczenia progu wyborczego, a ich przedstawiciele zawsze zasiadają w parlamencie).

Demokracja to system, który opiera się na obywatelskiej aktywności. Brak zaufania do osób sprawujących władzę może prowadzić do społecznej bierności. Niskie poparcie, a czasem jego brak dla władzy, odzwierciedla frekwencja wyborcza. Demokracji nie sprzyja również zła sytuacja gospodarcza państwa. Wysokie bezrobocie, brak perspektyw, trudności ekonomiczne powodują radykalizację społecznych nastrojów. Jednym z największych zagrożeń dla współczesnej demokracji są systemy będące jej całkowitym zaprzeczeniem. Mowa tutaj o systemie totalitarnym i autorytarnym. Wszystkie teoretyczne koncepcje demokracji są „typami idealnymi”, bo przecież żaden realnie funkcjonujący system polityczny nie jest „idealny”²⁴. Z kolei patrząc z innej strony, nie wszystkie systemy, w których odbywają się regularne wybory, można zaliczyć do demokracji. Słabość demokracji, niezgoda i brak dialogu wśród rządzących mogą w społeczeństwie obudzić tęsknotę za rządami tzw. silnej ręki.

²⁴ M. BURTON, R. GUNTHER, J. HIGLEY: *Elity, a rozwój demokracji*. W: *Elity, demokracja, wybory*. Red. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1993, s. 27–28.

Jakub Przewoźnik

Democracy As A Way Of Exercising Authority – Outline

S u m m a r y

The article introduces general concepts related to the functioning of democracy as a form of authority. The first section presents various approaches to the idea of authority as such. The second, most extensive section is related to the concept of democracy. The author analyzes various scientific approaches to democracy and its variants, and models. Subsequently, the author attempted to define the concept. The article concludes with a short evaluation of the concept of democracy.

Samorząd lokalny w Polsce w okresie transformacji – wybrane zagadnienia

Mariusz Dyduch

1. Uwagi wstępne

Podjmując problematykę analizy wybranych aspektów procesu transformacji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, nie można pominąć ważnych w kontekście całości determinant wpływających na kształtowanie w obywatelach postaw, których wypadkową jest tworzenie oraz funkcjonowanie struktur samorządowych. Z uwagi na obecność samorządu najbliższej obywateli oraz duży zakres kompetencyjny, właśnie ta kategoria badawcza w obszarze nauk politycznych jest szczególnie interesująca, także w kontekście rozważań podejmowanych w przedmiotowym opracowaniu. Intencją autora jest omówienie samorządu lokalnego w kontekście rozważań politologicznych, prawnych i socjologicznych, wskazanie na różnorodność znaczeń w kontekście definicyjnym oraz zainicjowanie dyskusji na temat roli samorządu lokalnego we współczesnym porządku prawno-ustrojowym. Nawiązując do podejmowanego w opracowaniu tematu odwołującego się do procesu transformacji, należy wskazać na determinanty wpływające na kształt instytucji samorządowych, instrumentów możliwych do wykorzystania w ramach jego funkcjonowania oraz na szeroko rozumiane otoczenie determinujące procesy zmian. W tym kontekście należy także wskazać na historyczne uwarunkowania rozwoju samorządu, w tym zwłaszcza okoliczności, które pozwoliły na restytucję idei samorządowej w polskim porządku prawno-ustrojowym. Głównym celem przedmiotowego opracowania jest próba zachęcenia do dyskusji nad kondycją polskiego samorządu w 25 lat po rozpoczęciu transformacji polskiego systemu politycznego.

2. Idea funkcjonowania samorządu oraz historyczne tło jego rozwoju

Samorząd jako taki definicyjnie oznacza pewną niezależność w stosunku do wszelkiego rodzaju władzy zwierzchniej, autonomię zwłaszcza w zakresie decydowania o swoich sprawach. Stąd też wyróżnia się wiele rodzajów samorządów ze względu na zrzeszanie określonych grup związanych np. z wykonywaniem konkretnego zawodu (np. samorząd zawodowy), miejsca pracy (samorząd pracowniczy), czy z zamieszkaniem konkretnego terytorium (jak np. będący przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu samorząd terytorialny)¹. Główną przesłanką istnienia samorządu w każdej jego odmianie jest przekazanie przez organy wyższego poziomu władzy kompetencji w zakresie procedowania oraz decydowania jednostkom, których dane sprawy dotyczą. Takie rozwiązanie przyczynia się do sprawniejszego działania aparatu administracyjnego oraz wykształcenia w obywatelach zrzeszonych w różnych formach samorządu poczucia odpowiedzialności za podejmowane przez nich decyzje oraz bezpośrednio wpływania na rozstrzygnięcia w kwestiach ich dotyczących.

W odniesieniu do wyżej wspomnianego, będącego przedmiotem zainteresowań autora niniejszego opracowania samorządu terytorialnego, należy wskazać, że początki samorządności w rozumieniu politologicznym sięgają czasów starożytności i średniowiecza, przy czym ówczesne rozumienie tego pojęcia różni się od jego współczesnych konotacji. O ile obecnie istotą samorządu jest wykonywanie zadań w zakresie administracji publicznej przez przedstawicieli wspólnot lokalnych, o tyle wtedy samorząd rozumiany był jako udzielanie przez imperia podbitego państwu autonomii w określonym wymiarze. W takim znaczeniu samorząd wówczas był tożsamy z pojęciem autonomii terytorialnej². W średniowieczu natomiast pewnego rodzaju formą samorządu były gildie kupieckie, o których także pisze J. Panejko³. Podwaliny organizacyjno-prawne do stworzenia zrębów samorządu terytorialnego zbliżonego do jego współczesnego kształtu zagwarantowała Wielka Rewolucja Francuska, która głosiła przekształcenie dotychczasowej formy państwa z policyjnego na państwo konstytucyjne. Warunkami determinującymi te zmiany było przede wszystkim przekształcenie obowiązujących

¹ www.prezydent.pl [dostęp: 13.07.2014].

² J. PANEJKO: *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno 1934, s. 111.

³ *Ibidem*, s. 17.

dotychczas stosunków społecznych oraz likwidacja podziału społeczeństwa na stany, przyznanie podmiotowości obywatelom i gminom – tym samym zmiana stosunków z jednostronnych na dwustronne oraz uznanie liberalnych wartości w życiu społecznym. W okresie zmiany społecznej i politycznej zapoczątkowanej przez Wielką Rewolucję Francuską uznano prawa gmin na równi z uprawnieniami obywateli, odnosząc się do koncepcji prawa natury, zgodnie z którym gmina posiada własne i niezbywalne prawo m.in. do własności. Koncepcja ówczasie powszechnie regulująca kwestie samorządu uznawała, że jego struktura jest w pełni oparta na podwalinach prawa natury. Ówczesni decydenci przypisywali gminie pierwszeństwo przed formą państwowości, stąd powszechnie uznawano prymat zadań wypełnianych przez gminę w stosunku do zadań państwa. W okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej uznawano ważność funkcjonowania samorządu przede wszystkim jako podmiot wykonywania działań administracyjnych przy udziale zorganizowanych społeczności lokalnych. Celem funkcjonowania samorządu nie było dążenie do realizacji interesów określonych grup, tylko właśnie realizacja zadań z zakresu administracji publicznej.

Duży wpływ na rozwój samorządu miały reformy administracyjne implementowane w XIX-wiecznych Prusach. Przywołać tutaj należy chociażby zapisy pruskiej ordynacji miejskiej wprowadzonej w dniu 19 listopada 1808 roku, której głównym architektem był Heinrich von Stein. Zgodnie z jej postanowieniami wszystkie zadania gminy realizowane były poprzez wybieranych bezpośrednio i demokratycznie spośród członków społeczności lokalnej przedstawicieli stanowiących organy samorządowe. Państwo prawne kładło podwaliny pod teorię, która głosiła potrzebę zaangażowania społeczeństwa lokalnego w podejmowanie działań na przestrzeni lokalnej, dotychczas zarezerwowanych dla administracji państwowej. Od tej pory rolę samorządu terytorialnego nie jest tylko powszechnie rozumiana jako cel realizacja swoich zadań własnych, ale przede wszystkim inkluzja społeczeństwa do podejmowania działań w obszarze administracji państwowej. Taka wartość wkrótce stała się uniwersalną zasadą tworzenia w innych państwach ustawodawstwa dotyczącego kwestii regulacji funkcjonowania samorządu w ich własnych porządkach prawnych⁴.

⁴ Z. NIEWIADOMSKI: *Samorząd terytorialny*. W: R. HAUSNER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL: *Podmioty administrujące*. T. VI. Warszawa 2011, s. 104.

W odniesieniu do tematu przedmiotowego opracowania, chcąc dokonać charakterystyki obecnego portretu samorządu terytorialnego w Polsce oraz wskazać na jego współczesną formę, wcześniej należałoby pokrótce określić ewolucję samorządu terytorialnego w Polsce. Aby charakterystyka była kompletna i spójna, w ocenie autora niniejszej analizy punktem wyjścia powinien się stać okres powojenny.

Nowy porządek prawny i geopolityczny ustanowiony po zakończeniu II wojny światowej w przestrzeni ówczesnej Polski nie dawał miejsca do funkcjonowania klasycznemu samorządowi terytorialnemu, który skupiałby się na decentralizacji władzy⁵. Cała władza, także w zakresie kompetencji definicyjnie zastrzeżonych dla samorządu, skupiła się w organie, jakim były rady narodowe. Jak pisze Z. Leoński, ówczesna władza pozorowała początkowo utrzymanie tradycji samorządowych sprzed wybuchu II wojny światowej, jednakże takie kroki podyktowane były chęcią implementacji reform na podwalinie już istniejących, uznanych w konstytucji z 1921 roku i znanych społeczeństwu rozwiązań dualistycznie traktujących administrację terenową. Takie zachowanie usypiało czujność obywateli, zdaniem których nagłe i diametralne zmiany w strukturze samorządowej pozwoliłyby asocjować takowe zachowanie ze zjawiskiem zdecydowanego „sowietyzowania” Polski⁶. Mocą ustawy o utworzeniu systemu rad narodowych⁷ oraz poprzez zapisy dekretu o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego⁸ ustanowiono trzy poziomy administracji w ówczesnym państwie polskim – administracja rządowa oraz samorząd zostały uzupełnione o funkcjonujące wzorem z ZSRR rady narodowe. W rękach tego organu spoczywały kompetencje związane z wykonywaniem pełni władzy samorządowej oraz państwowej, w ich skład wchodził delegaci placówek Polskiej Partii Robotniczej i in-

⁵ S. WYKRĘTOVICZ: *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*. W: S. WYKRĘTOVICZ: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*. Poznań 2008, s. 32–33.

⁶ Z. LEOŃSKI: *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*. „Samorząd Terytorialny”, 1991 nr 3, s. 43.

⁷ *Ustawa z dnia 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych*. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19460030026> Dz.U. 1946 nr 3 poz. 26 [dostęp: 13.07.2014].

⁸ *Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego*. (Dz.U. 1944 nr 14 poz. 74) <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19440140074> [dostęp: 13.07.2014].

nych z nią współpracujących placówek. Posiadając pełnię władzy w zakresie kontrolnym, wydawania uchwał, opinii i planowania prawie całkowicie zmarginalizowana była rola samorządu terytorialnego, który właściwie był jedynie organem wykonawczym rady narodowej. Pełnię władzy radom narodowym przekazała nowela ustawy wprowadzonej w dniu 11 września 1944 roku, która do roku 1950 zlikwidowała tradycyjne organy administracji samorządowej w Polsce. Pełne wyeliminowanie znamion samorządności w postaci wyboru przedstawicieli społeczności lokalnej do organów władzy nastąpiło poprzez implementację zapisów ustawy z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁹. Ustawa ta reorganizowała samą radę, ustanawiając prezydium rady, które w swojej kolegialnej formie pełniło funkcje zarządzające oraz wykonawcze. Mocą tego aktu prawnego anulowano istnienie samorządu terytorialnego oraz agend terenowych administracji rządowej. Swoistą nowością było tzw. podwójne podporządkowanie rad wraz z ich prezydiami¹⁰, które jednakże zaczęło funkcjonować dopiero od 1954 roku. Zapisy omówionych wyżej ustaw mocno ograniczyły funkcjonowanie gmin, które od tej pory nie posiadały ani osobowości prawnej, ani własności.

Dalsze reformy terytorialne następowały stosunkowo szybko. Już w 1954 roku, dwa lata po wejściu w życie zapisów Konstytucji PRL uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku¹¹, władza ludowa zniosła gminy i na ich miejsce wprowadziła gromady¹². W latach 1972–1975 zlikwidowano z kolei gromady i przywrócono gminy, zniesiono powiaty i województwa i dokonano nowego podziału administracyjnego kraju na województwa. Liczba 49 województw pozwoliła na prze-

⁹ Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. (Dz.U. 1950 nr 14 poz. 130) <http://isap.sejm.gov.pl/VolumeServlet?type=wdu&rok=1950&numer=014> [dostęp: 13.07.2014]

¹⁰ Podwójne podporządkowanie polegało na tym, że rady narodowe miały podlegać radom szczebla wyższego a także osobom wybierającym, którym przysługiwało prawo odwołania radnego.

¹¹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19520330232> [dostęp: 13.07.2014].

¹² Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych, Dz.U. 1954 nr 43 poz. 191. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19540430191> [dostęp: 13.07.2014].

kazanie im pewnych kompetencji zlikwidowanych powiatów. Taka forma administracji pozwoliła przekazać pewną część zadań podmiotom niższego szczebla. Znowelizowana w latach 1972–1975 ustawa o radach narodowych, pierwotnie uchwalona w roku 1958¹³, zrezygnowała z zapisów o kompetencjach wykonawczych i zarządczych prezydów rad narodowych, a jako organ wykonawczy wprowadzała rady wojewodów i prezydentów miast, a także funkcję naczelnika. Należy zaznaczyć, że istota ówczesnej administracji mówiąca o jednolitym charakterze władzy państwowej przetrwała w systemie prawnoustrojowym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej aż do 1990 roku.

Kolejna ustawa, tym razem z 20 VII 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym¹⁴, wciąż nie pozwalała gminom na prowadzenie własnej gospodarki budżetowej oraz na posiadanie majątku, przez co gmina ciągle była postrzegana jako udziałowiec majątku ogólnonarodowego. Powrócono jednak do używania terminu „samorząd terytorialny”. Podkreśla się jednak, że pojęcie samorządu praktycznie do roku 1990 nie funkcjonowało. Władza w PRL miała charakter silnie scentralizowany, rolę nadrzędną pełniła administracja centralna. System hierarchiczny rad narodowych wykluczał pojęcie samorządności, ponieważ każda uchwała rady narodowej niższego rzędu mogła być uchylona przez radę narodową wyższego rzędu, jeśli ta uznała, że podjęty przepis prawa stoi w sprzeczności z nadrzędnie przyjętą wykładnią. Prezydenci miast oraz wojewodowie w jednej osobie skupiali zarówno funkcję organu wykonawczego, jak i przedstawiciela rządu krajowego w terenie. Ponadto obowiązująca cały czas zasada centralizmu demokratycznego uznawała bezsprzeczne obowiązywanie decyzji władzy wyższego szczebla, co zdecydowanie stało w sprzeczności z zasadami funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Zupełnie inne rozumienie samorządu terytorialnego, wrażliwość polityczną i empatię dla mniej lub bardziej zorganizowanej formy funkcjonowania społeczności lokalnej przyniosła zmiana polityczna i systemowa, która swoim zasięgiem objęła wszystkie kraje pozostające w dotychczasowo-

¹³ Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, Dz.U. 1958 nr 5 poz. 16. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19580050016> [dostęp: 13.07.2014].

¹⁴ Ustawa z 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym. Dz.U. 1983 nr 41 poz. 185. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19830410185> [dostęp: 13.07.2014].

wej orbicie ZSRR. Pierwsze symptomy dostrzegania ważności restauracji samorządu terytorialnego w polskim systemie prawnym podkreślono w pracach komisji samorządu terytorialnego, która działała pod przewodnictwem Jerzego Regulskiego w ramach Komitetu Obywatelskiego przy przewodniczącym NSZZ „Solidarność”. Jej głos jako stanowisko opozycji był słyszalny zwłaszcza w trakcie obrad Okrągłego Stołu. Postulaty zgłaszane w trakcie debat okrągłostołowych zostały zawarte w protokole podpisanym 4 czerwca 1989 roku¹⁵. Głosicielami przywrócenia idei samorządowej byli przedstawiciele obozu solidarnościowego, którzy działali nie tylko w parlamencie, ale także lokalnie, w formie komitetów obywatelskich. Swoje kroki ku zmianie podjął Senat, przyjmując jednogłośnie w dniu 29 lipca 1989 roku uchwałę głoszącą konieczność istnienia autentycznego samorządu miast i gmin. W opinii senatorów sprawy związane z samorządem należało traktować priorytetowo¹⁶. Adwersarze reprezentujący środowiska PZPR oraz ZSL zwracali uwagę na brak merytorycznego przygotowania reform, w rzeczywistości obawiali się oni daleko idących zmian w sferze lokalnej, które mogłyby być skutkiem szybkiego przeprowadzenia wyborów lokalnych. Zdawało się jednak, że lobby jest tak silne, że podjęty już marsz ku odnowie samorządu terytorialnego nie może zostać zatrzymany. Podkreśleniem tego była wypowiedź pre-

¹⁵ W zakresie charakterystyki organów przedstawicielskich opozycja proponowała, aby wybierane organy były tylko organami samorządowymi, które miałyby wykonywać zawarte w prawie funkcje władz publicznych oraz byłyby uprawnione do prowadzenia działalności gospodarczej. Strona koalicyjno-rządowa wniosowała, aby przekazać im uprawnienia uchwałodawcze i jednocześnie nałożyć na nie kompetencje organów administracji państwowej. W zakresie administracji lokalnej opozycja oczekiwała przekształcenia dotychczas funkcjonujących organów administracyjnych w samorządowe organy wykonawcze, a funkcje ich pracowników byłyby regulowane zapisami odrębnych ustaw komunalnych. Powoływanie funkcjonariuszy samorządowych miałyby następować w drodze podjęcia decyzji organów samorządowych, bez uwzględniania konotacji partyjnych. Przedstawiciele koalicji rządowej wciąż obstawali przy stanowisku, aby organy samorządowe spełniały rolę terenowych organów administracji państwowej. Funkcję wykonawczą miałyby pełnić zarządy miejskie i gminne powoływane przez rady narodowe i będące pod ich zwierzchnictwem. Organy te miałyby działać jako podmioty zintegrowane z urzędami terenowymi.

J. REGULSKI: *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980–1990*. Warszawa 2000, s. 203.

¹⁶ A.K. PIASECKI: *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa 2009, s. 144–145.

mera Tadeusza Mazowieckiego, który w dniu 12 września 1989 roku w swoim *exposé* stwierdził, że proces decentralizacji musi postępować, a narzędziem do tego jest „utworzenie prawdziwego samorządu terytorialnego w oparciu o przekazane mu warunki prawne i materialne, własny aparat administracyjny i majątek”¹⁷.

Pierwszą oznaką intensywnych prac nad przywróceniem zapisów dotyczących samorządu terytorialnego w polskim systemie prawnym była tzw. „Nowela Grudniowa”¹⁸ zmieniająca zapisy Konstytucji PRL z 1952 roku, w której w art. 5 zapisano, że „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy”¹⁹. Fundamentalne znaczenie dla restytucji idei samorządowej miały ustawy uchwalone w dniu 8 marca 1990 roku, w tym ustawa o samorządzie terytorialnym²⁰ oraz ordynacja wyborcza do rad gmin. Przywrócenie instytucji samorządowych oraz związane z tym określone możliwości aktywizacji w środowiskach lokalnych stanowiły dla polityków bezsprzeczną szansę na zdobycie poparcia politycznego. Takie działania miały swoje dobre oblicze – pobudzały w obywatelach poczucie odpowiedzialności oraz stwarzały możliwość do osobistej partycypacji w procesach politycznych. Warto zaznaczyć, że stosunek partii politycznych ówczesnie aktywnych na scenie politycznej do kwestii samorządowej nie był jednoznaczny. Jak wspomniano wcześniej, środowiska związane z PZPR uznawały samorząd jako zagrożenie utraty wpływów, podobną niechęć wyrażali politycy skupieni wokół Socjaldemokracji RP. Dla odmiany Polska Unia Socjaldemokratyczna uznawała odrodzony samorząd jako naturalny przejaw systemu demokratycznego w przestrzeni lokalnej. Apoteozę samorządności w postulatach programowych pokazywała rodząca się Polska Partia Socjalistyczna, która uznawała, że jednostka gminna utożsamiana z komuną jest charakterystyczna dla partii. Także inne partie o rodowodzie postpeerelewskim (Stronnictwo Demokratyczne oraz Polskie Stronnictwo Ludowe)

¹⁷ Z. DOMARAŃCZYK: *100 dni Mazowieckiego*. Warszawa 1990, s. 143.

¹⁸ *Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Dz.U. 1989 nr 75 poz. 444. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19890750444> [dostęp: 13.07.2014 r.].

¹⁹ *Ibidem*, art. 1 pkt 5.

²⁰ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*. Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095> [dostęp: 13.07.2014].

dostrzegały konieczność szerszego zaangażowania obywateli w procesy wyborcze, głosząc m.in. postulat wybierania nie partii, a ludzi. Kongres Liberalno-Demokratyczny oraz Unia Polityki Realnej także z wielką aprobatą wyrażały się o roli samorządu w systemie prawnym kraju, akcentując przy tym wszelkie formy pełnej przejrzystości finansowej gmin. Szeroki wachlarz uprawnień dla władz lokalnych postulowały partie konserwatywne, w tym Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe oraz Konfederacja Polski Niepodległej. Organizacje te podkreślały także potrzebę „oczyszczenia” środowisk władz lokalnych z osób związanych z tzw. „poprzednim systemem”.

3. Podmiotowość i przedmiotowość samorządu terytorialnego

Definicja samorządu terytorialnego jako przedmiotu zainteresowań badaczy związanych z dziedziną nauk prawnych i społecznych nie jest w pełni jednoznaczna i zamknięta. W zależności od specjalizacji naukowców ją badających wskazuje się na jej mnogie definicje. J. Panejko już w 1934 roku wskazywał, że

samorząd jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego²¹.

Takie rozumienie pojęcia samorządności jest jednoznaczne ze wskazaniem na jej powiązanie z państwowym aparatem administracyjnym, jednakże działającym na określonym terytorium. Zarząd nad sprawami publicznymi sprawować mają obywatele²², którzy samodzielnie, znając swoje potrzeby i posiadając odpowiednie kompetencje i instrumenty nałożone przez ustawodawcę, mogą podejmować wiążące decyzje w zakresie dotyczącego ich obszaru. Literatura przedmiotu wskazuje m.in. na dwojakię rozumienie samorządu, szerokie i wąskie. Pierwsze definiuje wyjątkowość samorządu na wykonywaniu zadań administracyjnych niepozostających

²¹ J. PANEJKO: *Geneza i podstawy samorządu...*, s. 111.

²² J.P. TARNO: *Samorząd terytorialny w Polsce*. Warszawa 2004, s. 43.

w obszarze działania administracji publicznej przez grupy osób selekcyonowane spośród większych zbiorowości ludzi. Wąskie znaczenie samorządu określa grupy społeczne, których interesy są reprezentowane, a potrzeby realizowane poprzez wybieranych spośród siebie przedstawicieli²³. W taki sposób zaznacza się, że samorząd poprzez dane mu instrumenty jest kompetentny w zakresie administrowania oddolnego, blisko ludzi, a obywatele poprzez podejmowane decyzje wyborcze mają nie tylko realne przełożenie na sposób realizacji zadań i zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej, ale także biorą za nie odpowiedzialność²⁴. Podobną w formie definicję samorządu terytorialnego podaje E. Ochendowski:

Samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań²⁵.

Takowa eksplanacja uwypukla istotę samorządu, którą stanowi przywołane wcześniej zarządzanie sprawami o charakterze publicznym przez samych mieszkańców terytorium określonego w granicach jednostki samorządowej²⁶. B. Dolnicki, wypowiadając się w podobnym tonie, stwierdza, że:

samorząd terytorialny rozumiany jest jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania powierzonych im zadań, poddane żadnej ingerencji państwowej²⁷.

Wyjaśnienia pojęcia samorządu terytorialnego wskazane wyżej pozwalają sądzić, że stanowi on jeden z najważniejszych filarów systemu

²³ Z. LEOŃSKI: *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa 2006.

²⁴ M. DYDUCH: *Sołectwo jako jednostka pomocnicza gminy na przykładzie miasta i gminy Siewierz*. W: M. BARAŃSKI, M. TYRAŁA: *Instytucjonalizacja demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Wybrane problemy*. Katowice 2014.

²⁵ E. OCHENDOWSKI: *Prawo administracyjne, część ogólna*. Toruń 2002, s. 24.

²⁶ J.P. TARNO: *Samorząd terytorialny...*, s. 22.

²⁷ B. DOLNICKI: *Samorząd terytorialny*. Kantor Wydawniczy Zakamycze. Kraków 2006, s. 17.

społecznego i politycznego w krajach demokratycznych. Stąd też zapisy dotyczące funkcjonowania samorządu są zawarte w najważniejszych aktach prawa szczebla najwyższego. W polskim przypadku Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku²⁸ samorządowi terytorialnemu poświęca swój cały VII rozdział. W artykułach od 163 do 172 zawarto zapisy dotyczące definicji samorządu (samorząd w tym akcie prawnym jest rozumiany jako wspólnota zamieszkująca określone terytorium), praw jemu przysługujących oraz zadań, jakie samorząd pełni, kwestii nadzoru nad jego działalnością oraz regulacji związanych z organami uchwałodawczym i wykonawczym. Szczegółowe zapisy poświęcone funkcjonowaniu modelu trójstopniowego samorządu lokalnego w Polsce regulują odrębne ustawy²⁹.

Mówiąc o podmiotowości samorządu terytorialnego, podkreśla się, że głównym wyznacznikiem jest zamieszkująca określone terytorium społeczność. W literaturze przedmiotu wskazuje się także, że samorząd tworzony przez konkretną społeczność przebywającą na określonej przestrzeni nie posiada swoich własnych, suwerennych praw, lecz realizuje zadania zagwarantowane w katalogu mocą ustaw odrębnych, regulujących działalność organów samorządowych. Podmiotowość wspólnoty samorządowej wyróżnia fakt, że nie można jej powołać poprzez wyrażenie woli jej członków. Przynależność do określonej struktury samorządowej jest regulowana mocą prawa i wynika z faktu zamieszkiwania przez określoną jednostkę na danym terytorium. Zasada zamieszkiwania na danym terenie jest jedyną kwestią regulującą członkostwo w określonej wspólnocie samorządowej. W stosunku mieszkanioc-władza lokalna zachodzi relacja polegająca na konieczności przynależności do związku samorządowego, natomiast organ związku nie może pozbawić obywatela prawa bycia członkiem wspólnoty samorządowej.

Cechą charakterystyczną zbiorowości samorządowej jest konieczność powoływania przez nią w drodze wyborów organów, które w jej imieniu będą wykonywać zadania powierzone przez ustawodawcę w zakresie ad-

²⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz.U. 2013 nr 78 poz. 483. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483> [dostęp: 13.07.2014].

²⁹ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym*, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95, *ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym*, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 oraz *ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie wojewódzkim*, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576.

ministracji państwowej. Stąd też w literaturze przedmiotu wskazuje się, że może przy tym wykorzystywać środki prawne, które mają cechy władcze. Taki rodzaj władzy jest istotą samorządu terytorialnego. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie realizowanych zadań administracyjnych jest oparta na zasadzie decentralizacji. W jasno określonych i zdefiniowanych przypadkach podejmowania działań z katalogu administracji państwowej, państwo jako suweren może niejako ingerować w działalność samorządu, ale tylko na zasadzie nadzoru.

Istotną determinantą wyróżniającą samorząd jest własna gospodarka finansowa, na którą składają się składniki majątkowe oraz stałe wpływy do budżetu w postaci podatków wpłacanych od mieszkańców oraz innych opłat. Dużą częścią składową każdego samorządu są pieniądze przekazywane przez państwo z przeznaczeniem na realizację konkretnych zadań, w postaci dotacji i subwencji. Praktyka samorządowa pozwala stwierdzić, że w przypadku wielu samorządów sporą część budżetu jednostki samorządowej stanowią pieniądze pozyskane ze środków zewnętrznych, które są wyasygnowane w ramach przeznaczonych dla Polski funduszy unijnych. Warto podkreślić, że polskie jednostki samorządowe z coraz większymi sukcesami ubiegają się o dofinansowanie działań, często przy jednoczesnym korzystaniu z preferencyjnych kredytów pozwalających spełnić warunek partycypacji finansowej w projekcie ze strony samej jednostki samorządowej.

Reasumując wyżej omówione czynniki, konkluduje się, że samorząd to przede wszystkim określona grupa społeczeństwa zamieszkująca konkretne terytorium, wyodrębniona w ramach państwa, z własną wewnętrzną strukturą, której zadaniem jest realizowanie zadań z zakresu administracji państwowej. Powodzenie implementacji działań mają zagwarantować posiadane przez samorząd środki materialne i finansowe, a ich skuteczność powinien gwarantować nadzór państwa w określonych sytuacjach.

Biorąc pod uwagę powyższe, a także wyniki obserwacji politologicznych, należy zaznaczyć, że samorząd lokalny w Polsce w ostatnim czasie w ramach decentralizacji zadań otrzymał szerszy katalog obowiązków do zrealizowania względem obywateli. Taka sytuacja wymaga od samorządu nie tylko odpowiednio większego budżetu z przeznaczeniem na realizację działań, ale także odpowiednio przygotowanej kadry pracowników samorządowych, którzy w tym względzie pełniliby rolę ekspertów w swo-

ich dziedzinach. Doświadczenia i obserwacje uczą, że w obecnej sytuacji społeczno-politycznej to samorząd podejmuje wszystkie działania, które z perspektywy obywatela – członka wspólnoty lokalnej – są najważniejsze dla jego rozwoju oraz polepszenia jakości życia. Właśnie w tym kontekście przewartościowano zadania samorządu – odtąd ich zakres koncentruje się przede wszystkim na dbaniu o wysoki poziom świadczonych usług oraz kompleksowe zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Taki model samorządu jest konsekwencją jego wciąż postępującej modernizacji i ewolucji, których najważniejszymi podwalinami jest konieczność dostosowywania się do bieżących potrzeb w zakresie nowych kompetencji i zadań cedowanych na samorząd przez organy administracji centralnej. Zmiany w sposobie administrowania na poziomie samorządowym determinuje także potrzeba podejmowania decyzji pobudzających potencjał gospodarczy gminy oraz wspierających kapitał społeczny mieszkańców. Te wyznaczniki są szczególnie ważne w przypadku mniejszych ośrodków administracji samorządowej, na wsiach oraz w słabiej zurbanizowanych i rozwiniętych regionach Polski. Literatura przedmiotu wskazuje, że w przypadku dynamicznego rozwoju struktur samorządowych coraz bardziej na znaczeniu tracą będące wyznacznikiem dojrzałości politycznej mieszkańców instrumenty demokracji bezpośredniej. W obliczu mnogości i wyspecjalizowanej formy zadań nałożonych na samorząd pożądana jest partycypacja obywateli w procesach decyzyjnych, nie tylko jednak poprzez udział w wyborze organu wykonawczego i uchwałodawczego, ale także poprzez zaangażowanie w procesy decyzyjne w postaci wyrażania opinii poprzez zastosowanie narzędzia konsultacji społecznych. Wskazać należy także na przywołany wcześniej aspekt nadzoru, który w procesie modernizacji także przyjmuje nowe znaczenie. Dotychczas asocjowana z nadzorem funkcja kontroli w zakresie prawnym, we współczesnej praktyce samorządowej okazuje się niewystarczająca. Poprzez szeroko rozbudowane kompetencje samorządu w obszarze realizowania działań wymagających rzetelnie i gospodarnie prowadzonej polityki finansowej, państwo może ingerować w politykę lokalną prowadzoną przez samorząd poprzez implementację instrumentów o charakterze finansowym (dotacje i subwencje). Ingerencja w działania samorządu poprzez pełnienie funkcji kontrolnych i nadzorczych w zakresie prowadzonej przez gminę gospodarki finansowej, daje podmiotom zewnętrznym ważny instrument nacisku i wpływu

na zakres działań podejmowanych przez samorząd. A taka forma działania staje się coraz bardziej możliwa do zrealizowania, ponieważ coraz częściej jednostki samorządowe są uzależnione od finansowych środków zewnętrznych. Bez wsparcia zewnętrznego nie jest możliwe pełne i kompleksowe realizowanie zadań własnych gminy, chociażby w zakresie inwestycji w infrastrukturę czy wspieranie kapitału społecznego poprzez wyposażanie przedstawicieli różnych środowisk społeczności lokalnej w odpowiednie kompetencje społeczne i psychologiczne.

4. Wnioski końcowe

Bez wątplenia samorząd terytorialny jest jednym z najważniejszych instrumentów demokratycznego systemu politycznego. Poprzez wypełnianie podstawowego zadania administracji samorządowej w postaci realizacji bieżących zadań własnych, a tym samym zagwarantowanie zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych, samorząd staje się dla mieszkańca gminy przestrzenią nie tylko do biernego korzystania z wypracowanych profitów, ale także zachęca do podjęcia wysiłku współuczestniczenia i wzięcia częściowo odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Trzeba pamiętać, że nie zawsze tak było, co zostało ukazane w części niniejszej analizy poświęconej problemowi historycznych czynników determinowania kształtu samorządu. Ponad czterdziestoletnia wyrwa w tradycji samorządowej w Polsce spowodowała nieodwracalne zmiany w sposobie myślenia obywateli oraz zarządzających na temat właściwej roli samorządu. Dopiero zainicjowany obradami Okrągłego Stołu proces transformacji ustrojowej w Polsce na nowo stworzył idei samorządowej przestrzeń do funkcjonowania wraz z realizacją nowego katalogu zadań. Przy ich implementacji ważną rolę odgrywa zaangażowanie przedstawicieli lokalnych społeczności, którzy są najważniejszymi beneficjentami poszczególnych działań.

Należy podkreślić, że mimo upływu dwudziestu czterech lat od pierwszych wyborów samorządowych w nowej, demokratycznej Polsce, transformacja w obszarze samorządu zachodzi cały czas. Podyktowana jest ona przede wszystkim wciąż postępującymi zmianami w otoczeniu funkcjonowania podmiotów samorządowych, powiększającym się katalogiem

zadań własnych i zleconych jednostek samorządu oraz rozwijającymi się potrzebami mieszkańców. Taka sytuacja wymaga od podmiotów samorządowych coraz lepszego przygotowania do pełnienia przez nich powierzonych funkcji oraz stwarza możliwość do prowadzenia dialogu z mieszkańcami określonej jednostki samorządowej przy jednoczesnym angażowaniu ich w bieżące prace organów samorządowych. Warto pamiętać, że dynamicznie zmieniająca się pod wpływem czynników zewnętrznych (takich jak chociażby polityka Unii Europejskiej w zakresie finansowania projektów europejskich o charakterze inwestycyjnym i edukacyjnym) sytuacja samorządu to doskonała okazja do kreowania właściwych postaw obywatelskich oraz szansa na promowanie idei demokratyzacji życia politycznego i społecznego. W tym aspekcie odpowiedzialna polityka władz centralnych pozwoli na głębszą partycypację mieszkańców w procesy o charakterze polityczno-decyzyjnym, przy jednoczesnym umacnianiu wymiaru budowy odpowiedzialnego społeczeństwa obywatelskiego. Uprawnionym jest chyba na tej podstawie stwierdzenie, że proces modernizacji samorządu w koherencji z postępującymi zmianami w strukturze społeczeństwa wciąż trwa.

Mariusz Dyduch

Local Government In Poland During The Transformation Period – Selected Problems

S u m m a r y

The author's intent was to present the evolution of local government in the light of the transformation process, which transpires in Poland in recent years. In order to delineate the matter exhaustively, the author also considered the historical context, as well as the issues of local government throughout the years, since the after-war period until the present day. The author reviewed legislation regulating the functioning of local government forms on the micro-level, at the same time presenting the most important proposals of the most significant political organizations of subsequent periods, allowing for a more in-depth analysis of the subject. The author also includes attempts to define local government as such and analyzes the matter while indicating its subjective and objective determinants.

Koalicja wyborcza jako platforma gwarantująca sukcesy wyborcze (na przykładzie wyborów parlamentarnych w Polsce w latach 1991–2011)

Marek Tyrała

Wstęp

W politologii koalicję można określić jako związek dwóch lub większej liczby aktorów politycznych, który jest formowany dla osiągnięcia wzajemnie korzystnych celów. Cele te są możliwe do zrealizowania zazwyczaj tylko dzięki koalicjom politycznym. Wszystkie partie polityczne można określić jako koalicje ludzi o różnorodnych celach i dążeniach. Koalicje polityczne funkcjonują w ramach ustroju politycznego, który stanowi zespół ustalonych wzorców interakcji między pozycjami struktury społecznej. Koalicje stały się głównym elementem demokratycznych mechanizmów politycznych w Europie Środkowo-Wschodniej po 1989 r. W wyniku fragmentaryzacji ugrupowań dawnej opozycji oraz ewolucji organizacyjnej i programowej ugrupowań z poprzedniego systemu, na scenach politycznych pojawiło się wiele partii, które były zmuszone do tworzenia sojuszy¹. Podstawowym podmiotem w grze wyborczej po 1991 r. bardzo często była nie partia, lecz koalicja wyborcza. Koalicje wyborcze to takie, których głównym celem jest wygranie wyborów, a także

¹ W. SOKÓŁ: *Partie polityczne na arenie wyborczej i gabinetowej*. W: *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*. Red. W. SOKÓŁ, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2003, s. 189.

chęć zwiększenia zysku wyborczego. Są one tworzone w ramach rywalizacyjnych wyborów. Wszystkie koalicje polityczne (wyborcze, gabinetowe, samorządowe, pozaparlamentarne) funkcjonują w systemie partyjnym, który można zdefiniować jako układ wzajemnych oddziaływań, będący efektem rywalizacji pomiędzy partiami. W systemach wielopartyjnych zawsze konieczne są koalicje, które często powodują niestabilność polityczną. W ramach koalicji politycznych w Polsce dominujący model stanowią koalicje partyjne. Ich celem jest stworzenie najsilniejszego ugrupowania politycznego w celu zdobycia lub utrzymania władzy.

Celem artykułu jest charakterystyka koalicji wyborczych funkcjonujących w Polsce w latach 1991–2011 oraz próba odpowiedzi na pytanie badawcze: Co wpływało na sukcesy/porażki partii politycznych w trakcie wyborów parlamentarnych?

Funkcjonowanie koalicji wyborczych w latach 1991–2011

Historia nie zna stabilnie funkcjonującego systemu demokratycznego bez istnienia w nim rywalizujących między sobą partii politycznych². Esencją każdej demokratycznej polityki jest rywalizacja oraz współpraca partii politycznych na arenie gabinetowej, wyborczej oraz parlamentarnej. Demokracja zawsze oparta jest na antagonizmie oraz starciu sprzecznych racji i interesów. Istotą każdej rywalizacji międzypartyjnej jest *konflikt polityczny*. Wynika on z dylematu współczesnych państw demokratyczno-liberalnych, w których dominuje brak równowagi między społecznością polityczną i społecznością obywatelską. Zawsze (po każdych wyborach) dominuje hegemonia i przewaga jednej grupy społecznej, popierającej zwycięską partię polityczną, nad całą społecznością narodu³. Jak słusznie stwierdzał R. Dahl, to rządzący wyznaczają warunki, kształt i formę konfliktu politycznego. Poliarchia to system wyjątkowo konfliktowy, w którym występuje wielość konkurujących ze sobą i pretendujących do władzy politycznej partii, ośrodków i instytucji. Nakładanie się na siebie konflikt-

² J. WIATR: *Narodziny i przemiany systemu wielopartyjnego*. W: *Demokratyzacja polska 1989–2003*. J. WIATR, J. RACIBORSKI, J. BARTKOWSKI, B. FRĄTCZAK-RUDNICKA, J. KILIAN. Warszawa 2003, s. 177.

³ E. HOBBSBAWM: *Jak zmienić świat. Marks i marksizm 1840–2011*. Warszawa 2013, s. 354.

tów tworzy podziały⁴. R. Dahrendorf stwierdzał, iż konflikt zawsze jest konsekwencją nierównego podziału władzy. W demokracji zawsze jedna grupa rządzi, podczas gdy druga grupa jest rządzona. R. Dahrendorf zakładał, że społeczeństwa nowoczesne składają się z różnych instytucji i związków. Każdy związek składa się z dwóch grup, z których jedna posiada władzę, a druga nie. Grupy te nazywał klasami, dzieląc społeczeństwo na klasy, zakładał, iż jednostka może należeć do klasy dominującej, klasy podporządkowanej lub obu naraz. Klasa w ujęciu R. Dahrendorfa stanowiła grupę interesu, która wyłoniła się na kanwie warunków strukturalnych, będąc zarazem czynnikiem sprawczym zmian strukturalnych. Społeczeństwo zatem to zawsze przeciwstawne klasy, które są połączone stosunkiem władzy *rządzący-rządzeni*. Walka o władzę między rządzącymi a rządzonymi zawsze powoduje konflikt. Ostateczne wyeliminowanie konfliktu jest niemożliwe, konflikty nigdy się nie kończą, ponieważ poszczególne grupy musiałyby pozbyć się własnych interesów⁵.

Koalicje wyborcze w Polsce były tworzone i funkcjonowały w ramach *konfliktu politycznego*, który bazował na podziale postkomunistycznym. Upadek komunizmu w Europie Środkowej i Wschodniej stał się źródłem ukształtowania nowego podziału socjopolitycznego. Na podział postkomunistyczny składały się różnice w politycznym pochodzeniu, stosunku do systemu komunistycznego (i jego ludzi), demokracji, modelu ładu społecznego, sposobie rządzenia krajem, kwestiach moralnych i religijnych. Według M. Grabowskiej podział ten na trwałe wpisał się w model rywalizacji politycznej w Polsce, wpływając na funkcjonowanie zarówno systemu politycznego, jak i demokracji. Podział postkomunistyczny oraz ukształtowane w jego wyniku tożsamości wpłynęły także na preferencje wyborcze poszczególnych grup społecznych. Podział na lewicę i prawicę w Polsce po 1989 r. w znacznym stopniu był uwarunkowany i skoncentrowany wokół podziału postkomunistycznego. Z tego powodu polskie rozumienie lewicy i prawicy odbiegało od typowych europejskich wzorców i standardów⁶. W latach 1991–2011 w Polsce występowały następujące koalicje wyborcze.

⁴ R. DAHL: *Demokracja i jej krytycy*. Warszawa 2012, s. 44–255.

⁵ Zob. R. DAHRENDORF: *Klasy i konflikt klasowy w społeczeństwie przemysłowym*. Kraków 2008 oraz R. DAHRENDORF: *Nowy konflikt społeczny, esej o wolności*. Warszawa 1993.

⁶ M. GRABOWSKA: *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*. Warszawa 2004, s. 22–54, 90–156.

I. Wybory parlamentarne – 25 października 1991 roku:⁷

- a) *Komitet Wyborczy Platformy Wyborczej Sojuszu Lewicy Demokratycznej*. Koalicja ta grupowała szereg partii, związków, organizacji. Koalicję tworzyli socjaldemokraci, socjaliści, związkowcy, działacze organizacji młodzieżowych i kobiecych, spółdzielcy, stowarzyszenia walczące o poprawę losu bezrobotnych, bezdomnych. Dominowały w niej SdRP oraz OPZZ, pozostali członkowie tworzący koalicję to m.in. PPS, ZSMP, Demokratyczna Unia Kobiet, Komitet Obrony Bezrobotnych. Ugrupowanie to uzyskało 11,98% głosów, 60 mandatów.
- b) *Komitet Wyborczy „Chrześcijańska Demokracja”*. Koalicja ta grupowała: Chrześcijańsko-Demokratyczne Stronnictwo Pracy, Polskie Forum Chrześcijańsko-Demokratyczne oraz Chrześcijańską Partię Pracy. Ugrupowanie to zdobyło 2,36% głosów, 5 mandatów.
- c) *Komitet Wyborczy „Porozumienie Obywatelskie Centrum”*. Koalicja ta grupowała PC (chrześcijańska demokracja), Komitet Obywatelski „Solidarność” oraz Polskie Forum Ludowo-Chrześcijańskie „Ojcowizna” (konserwatyzm, agraryzm). W kilku okręgach Porozumienie tworzyło zablokowane listy z listami NSZZ „Solidarność”. Ugrupowanie to uzyskało 8,71% głosów, 44 mandaty.
- d) *Komitet Wyborczy „Porozumienie Ludowe”*. Komitet ten został zorganizowany przez antykomunistyczne środowiska ruchu ludowego (nurt prawicowy, agrarny). Koalicja ta grupowała PSL „Solidarność”, PSL „Mikołajczykowski” oraz NSZZ Rolników Indywidualnych „Solidarność”. Ugrupowanie to dostało 5,47% głosów, 28 mandatów.
- e) *Komitet Wyborczy „Wyborcza Akcja Katolicka”*. Koalicję tą stanowiło głównie ZChN (narodowa demokracja, nacjonalizm, konserwatyzm). Ugrupowanie to dostało 8,74% głosów, 49 mandatów.

II. Wybory parlamentarne – 19 września 1993 roku:⁸

- a) *Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej*. Ugrupowanie to uzyskało 20,4% głosów, 171 mandatów.
- b) *Komitet Wyborczy Porozumienie Centrum Zjednoczenie Polskie*. Koalicja ta grupowała PC, Ruch III RP (konserwatyzm), ChDSP,

⁷ Programy komitetów wyborczych dostępne w: I. SŁODKOWSKA: *Wybory 1991: programy partii i ugrupowań politycznych*. Warszawa 2001, s. 138, 146–154, 160–172, 242–260.

⁸ Programy komitetów wyborczych dostępne w: I. SŁODKOWSKA: *Wybory 1993: partie i ich programy*. Warszawa 2001, s. 19–32, 36–83, 119–139, 385–423.

Stronnictwo Wierności Rzeczypospolitej (niepodległościowość) oraz Porozumienie Regionalne Ruchu dla Rzeczypospolitej (chrześcijańska demokracja). Ugrupowanie to zdobyło 4,42% głosów, nie uzyskując mandatów w Sejmie.

- c) *Katolicki Komitet Wyborczy „Ojczyzna”*. Koalicja ta grupowała ZChN, Stronnictwo Ludowo-Chrześcijańskie (konserwatyzm, agraryzm), PChD, Partię Konserwatywną oraz Federację Polskiej Przedsiębiorczości. Ugrupowanie to dostało 6,37% głosów, nie uzyskując mandatów w Sejmie.
- d) *Komitet Wyborczy Koalicja dla Rzeczypospolitej*. Był to komitet zgłoszony przez grupę wyborców. Koalicja ta grupowała Ruch dla Rzeczypospolitej (chrześcijańska demokracja), Partię Wolności (antykomunizm), „Solidarność 80” (związek zawodowy), Stronnictwo Demokracji Polskiej (chadecja), Forum Patriotyczne Polski Walczącej, Górnośląską Chrześcijańską Demokrację oraz Narodową Partię Bezrobotnych. Ugrupowanie to zdobyło 2,7% głosów, nie uzyskując mandatów w Sejmie.

III. Wybory parlamentarne – 21 września 1997 roku:⁹

- a) *Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej*. Ugrupowanie to uzyskało 27,13% głosów, 164 mandaty.
- b) *Komitet Wyborczy Narodowo-Chrześcijańsko-Demokratyczny Blok dla Polski*. Na listach wyborczych tego ugrupowania znajdowali się przedstawiciele Bloku dla Polski, Polskiej Unii Właścicieli Nieruchomości, Polskiego Forum Narodowo-Chrześcijańskiego „Ojcowizna”, Stronnictwa Demokratyczno-Narodowego, Stronnictwa Narodowego Macieja Giertycha, Ruchu Opcji Ludowo-Agrarnych „Rola”. Ugrupowanie to deklarowało się jako alternatywa wobec innych prawicowych ugrupowań. Była to próba syntezy wielu nurtów ideowych polskiej prawicy. Ugrupowanie to dostało 1,3% głosów, nie uzyskując mandatów w Sejmie.
- c) *Komitet Wyborczy Akcja Wyborcza Solidarność*. Było to koalicyjne ugrupowanie polityczne o charakterze centroprawicowym. Inicjatorem tego ugrupowania był związek zawodowy NSZZ Soli-

⁹ Programy komitetów wyborczych dostępne w: M. DOŁBAKOWSKA, I. SŁODKOWSKA: *Wybory 1997: partie i ich programy*. Warszawa 2004, s. 37–54, 102–112, 117–134, 203–223.

darność. Koalicja ta skupiała wiele ugrupowań o różnym profilu pravicowym – konserwatywno-liberalnych, chrześcijańsko-demokratycznych, niepodległościowych, ludowych, narodowo-konserwatywnych i antykomunistycznych (np. KPN-Obóz Patriotyczny, Porozumienie Polskie, Liga Krajowa, Stowarzyszenie Nowa Polska, PC, PSL-PL, Prawica Narodowa, Stronnictwo Polityki Realnej, ZChN, SKL). Ugrupowanie to uzyskało 33,8% głosów, 201 mandatów.

- d) *Komitet Wyborczy Unia Prawicy Rzeczypospolitej*. Komitet ten został utworzony na kanwie UPR Janusza Korwin-Mikkego oraz Partii Republikanie, na liście wyborczej komitetu znaleźli się także członkowie m.in. Ruchu Dla Rzeczypospolitej. Komitet ten uzyskał 2,03% głosów, nie zdobywając mandatów w Sejmie.

IV. Wybory parlamentarne – 23 września 2001 roku:¹⁰

- a) *Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej-Unia Pracy*. Była to koalicja wyborcza, którą zawarły: SLD, UP, KPEiR, Stronnictwo Demokratyczne, PLD. Komitet ten poparło OPZZ. Koalicja ta w 2001 r. wygrała wybory parlamentarne, uzyskując 41,04% głosów, 216 mandatów.
- b) *Komitet Wyborczy Akcja Wyborcza Solidarność Prawicy*. Była to koalicja wyborcza, którą współtworzyły partie należące wcześniej do AWS: ZChN, ROP, Ruch Społeczny AWS, Porozumienie Polskich Chrześcijańskich Demokratów. Koalicja ta łączyła różne nurty polityczne prawicy – konserwatystów, chrześcijańskich demokratów, obóz niepodległościowy (nacjonaliści), ruch chrześcijańsko-społeczno-narodowy. Koalicja ta dostała 5,6% głosów, nie uzyskując mandatów w Sejmie.
- c) *Komitet Wyborczy Ruch Społeczny Alternatywa*. Koalicja ta powstała z połączenia KPN-Ojczyzna z grupą polityków mających korzenie w ZChN oraz w WZZ „Sierpień 80”. Początkowo miała ona charakter narodowo-katolicki, ewoluując w stronę idei lewicowo-narodowych. Koalicję tą zawarło 47 ugrupowań i organizacji, m.in. Biedota Polska, KPEiR Rzeczypospolitej Polskiej, Stronnictwo Narodowe

¹⁰ Programy komitetów wyborczych dostępne w: I. SŁODKOWSKA: *Wybory 2001: partie i ich programy*. Warszawa 2002, s. 10–38, 42–49, 210–238.

(post-endecja), ChD III RP, Narodowe Odrodzenie Polski (narodowy socjalizm), Liga Polska (narodowy katolicyzm), ROP (narodowy konserwatyzm), Stowarzyszenie Nie dla Unii Europejskiej, KPN-Ojczyzna, Porozumienie Polskie (narodowy konserwatyzm), WZZ „Sierpień 80” (związek zawodowy), Partia Ekologiczna Zieloni. Komitet ten dostał 0,42% głosów, nie uzyskując mandatów w Sejmie.

V. Wybory parlamentarne – 25 września 2005 roku:¹¹

- a) *Komitet Wyborczy Polska Partia Pracy* – PPP (socjalizm, socjalizm demokratyczny, socjaldemokracja, syndykalizm, trockizm) – Antyklerykalna Partia Postępu „Racja” (socjaldemokracja, antyklerykalizm, antynazizm, feminizm, pacyfizm), PPS (demokratyczny socjalizm, socjalizm etyczny, socjaldemokracja, zielony socjalizm), Partia Zielonych (zielona polityka, socjalizm). Partie te, stawiając na konsolidację szeroko rozumianej lewicy, podpisały wzajemne porozumienie wyborcze, w ramach którego z list wyborczych Komitetu PPP w wyborach startowali członkowie pozostałych partii. Wyniki wyborów parlamentarnych: 0,77% głosów.
- b) *Komitet Wyborczy Socjaldemokracja Polska* – porozumienie wyborcze podpisały SdPL (socjaldemokracja), UP (socjaldemokracja, społeczna gospodarka rynkowa) oraz Zieloni 2004 (zielona polityka, pacyfizm). W ramach tego porozumienia członkowie UP oraz Zielonych startowali z list wyborczych SdPL. Wspólnie poparli kandydaturę M. Borowskiego na urząd prezydenta RP oraz podjęli współpracę na forum parlamentu, a także w organach samorządu terytorialnego. Wyniki wyborów parlamentarnych: 3,89% głosów.
- c) *Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej* – przed wyborami parlamentarnymi SLD (socjaldemokracja, społeczna gospodarka rynkowa) podpisało porozumienie wyborcze z OPZZ, Unią Lewicy III RP (socjaldemokracja), Ruchem Odrodzenia Gospodarczego im. Edwarda Gierka (socjaldemokracja), Stronnictwem Gospodarczym (socjaldemokracja). W wyniku porozumienia kandydaci na posłów i senatorów z tych partii startowali z lisy wyborczej SLD. Wyniki wyborów parlamentarnych: 11,31% głosów, 55 mandatów.

¹¹ Programy komitetów wyborczych dostępne w: M. DOŁBAKOWSKA, I. SŁODKOWSKA: *Wybory 2005: partie i ich programy*. Warszawa 2006, s. 36–39, 49–52, 100–109, 277–281.

- d) *Komitet Wyborczy Polska Konfederacja-Godność i Praca*. Komitet ten stworzyły środowiska deklarujące się jako patriotyczne Forum Przedsiębiorców, KPN(narodowy konserwatyzm, solidaryzm, antykomunizm), KPN Obóz Patriotyczny (narodowy konserwatyzm, solidaryzm, antykomunizm), Krajowa Wspólnota Emerytów, Rencistów i Kombatantów, Ogólnopolski Ruch Obrony Bezrobotnych, Polska Racja Stanu (narodowy konserwatyzm, solidaryzm, antykomunizm), Porozumienie Organizacji Niepodległościowych. Wyniki wyborów parlamentarnych: 0,07% głosów.
- e) *Komitet wyborczy Ruch Patriotyczny* (Europa Ojczyzn, patriotyzm, agraryzm, narodowy katolicyzm, narodowy konserwatyzm). Była to inicjatywa organizacji patriotycznych działająca w formie partii politycznej, powstała w wyniku połączenia kilku ugrupowań. Tworzyły go Przymierze dla Polski (narodowy katolicyzm, narodowy konserwatyzm, Europa Ojczyzn, solidaryzm, agraryzm), ROP (narodowy konserwatyzm), Ruch Katolicko-Narodowy (narodowy katolicyzm), Liga Obrony Suwerenności. Celem było uzyskanie mandatów w wyborach parlamentarnych oraz konsolidacja ugrupowań patriotycznych. W wyborach ugrupowanie uzyskało: 1,05% głosów.

VI. Wybory parlamentarne – 21 października 2007 roku:¹²

- a) *Koalicyjny Komitet Wyborczy Lewica i Demokraci* – było to koalicyjne ugrupowanie polityczne, które powstało przed wyborami samorządowymi w 2006 r. Celem tej socjaldemokratycznej i centrolewicowej koalicji było budowanie alternatywy dla dominującej na scenie politycznej centroprawicy. Współtworzyły ją: SLD, UP, Partia Demokratyczna – demokraci.pl, SdPL. Porozumienie miało na celu wzmocnienie demokratycznej lewicy oraz demokratycznego centrum. Koalicja ta uzyskała 13,15% głosów, 53 mandaty. Tworząc kampanii wyborczej był A. Kwaśniewski. SLD zablokował start L. Millera z listy wyborczej LID, wówczas złożył on legitymację członkowską w SLD i startował z pierwszego miejsca łódzkiej listy Samoobrony. W 2008 r. w wyniku wewnętrznych sporów (odejście SdPL) LiD się rozpadł.

¹² Programy komitetów wyborczych dostępne w: T. GARDZIEL, S. GAWROŃSKI: *Wybory 2007: partie, programy, kampania wyborcza*. Rzeszów 2007, s. 195–216, 267–272.

b) *Komitet Wyborczy Ligi Prawicy Rzeczypospolitej* – komitet ten współtworzyły LPR, UPR, Prawica Rzeczypospolitej (narodowy katolicyzm, Europa Ojczyzn, konserwatyzm, patriotyzm). Wyniki wyborów parlamentarnych: 1,30% głosów.

Koalicje wyborcze to płaszczyzna, dzięki której partie polityczne mogą testować wzajemne warianty współpracy oraz rywalizacji. W każdej partii politycznej kluczowa jest strategia. To właśnie strategie, jakie stosują partie polityczne, mają istotny wpływ na formowanie oraz funkcjonowanie koalicji politycznych. W strategii partii powinno się dostosowywać długofalowy plan działania do preferencji społecznych. W Polsce strategie koalicyjne poszczególnych partii były determinowane głównie dążeniem partii do przetrwania oraz adaptacji systemu partyjnego do zmieniających się warunków kontekstu rządzenia, aniżeli do realizacji określonych postulatów programowych.¹³ Jednym z największych konstytucyjnych konfliktów, jaki nasilał się (zwłaszcza w latach 90.), była słaba instytucjonalizacja partii i systemu partyjnego. Wpływało to negatywnie na tworzenie większościowych oraz efektywnych rządów.¹⁴ Charakterystyczna cecha procesu demokratyzacji w Polsce to wyjątkowo niska stabilność systemu wyborczego do Sejmu¹⁵. Polski system wyborczy przeszedł ewolucję od skrajnie proporcjonalnego do umiarkowanie proporcjonalnego.¹⁶ Rola i wpływ koalicji wyborczych na przyszły rozwój gabinetowych porozumień koalicyjnych jest kluczowa w przypadku, gdy dana koalicja wyborcza uzyska potrzebną do zdobycia władzy liczbę głosów. Skuteczność koalicji wyborczych to podstawa i szansa dla budowania silnej, demokratycznej bazy politycznej, będącej w stanie spełnić oczekiwania społeczne. Analiza programów wyborczych koalicji wyborczych, które zwyciężyły w poszczególnych wyborach parlamentarnych, a następnie były beneficjentami koalicji gabinetowych, pozwala na dokładniejsze określenie kryterium, na bazie którego funkcjonowały koalicje polityczne w latach 1991–2011. W 1991 r. do Sejmu weszło aż 5 koalicji

¹³ A. ANTOSZEWSKI: *Partie i systemy partyjne państw Unii Europejskiej na przełomie wieków*. Toruń 2009, s. 54–57.

¹⁴ J. RACIBORSKI: *System rządów w Polsce między semiprezydencjalizmem a systemem parlamentarno-gabinetowym*. W: *Demokratyzacja...*, s. 96.

¹⁵ A. ANTOSZEWSKI: *System polityczny RP*. Warszawa 2012, s. 104–133.

¹⁶ Szerzej na temat ewolucji polskiego systemu wyborczego w: M. CHMAJ, W. SKRZYDŁO: *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2011.

wyborczych. W rywalizacji koalicyjnej w 1991 r. zauważa się dominującą rolę formacji prawicowych. Prawica, pomimo dużego rozdrobnienia, była w stanie zagospodarować niemal 2/3 głosów wyborczych. Główna oś rywalizacji przebiegała w prawicy między partiami negującymi oraz legitymizującymi porozumienia okrągłego stołu. Program koalicji prawicowych koncentrował się wokół budowy niepodległej Polski, dekomunizacji, społecznej gospodarki oraz ochrony i dominacji w życiu publicznym wartości chrześcijańskich. Główne credo ideowo-programowe prawicowych koalicji zapoczątkowało w kolejnych wyborach parlamentarnych rozwój podziału postkomunistycznego. W 1991 r. koalicja „POC” zdobyła 44 mandaty, współtworząc dzięki temu rząd J. Olszewskiego. Koalicja „PL” uzyskała 28 mandatów, współtworząc rząd J. Olszewskiego oraz rząd H. Suchockiej. Koalicję tę z pozostałymi prawicowymi formacjami łączył radykalny antykomunizm. Partia ZChN, będąca głównym beneficjentem koalicji „WAK”, po uzyskaniu 49 mandatów w wyborach parlamentarnych współtworzyła rząd J. Olszewskiego i H. Suchockiej. Z pozostałymi prawicowymi partnerami koalicyjnymi ZChN łączył silny antykomunizm oraz radykalne kwestie niepodległościowe i katolickie. W koalicji gabinetowej J. Olszewskiego PC wspólnie z PL oraz ZChN, krok po kroku realizowało postulowany wcześniej program wyborczy. Radykalizm antykomunistyczny (lista Macierewicza) doprowadził ostatecznie do upadku gabinetu J. Olszewskiego. W gabinecie H. Suchockiej partie polityczne, które dzięki koalicjom wyborczym zdobyły liczbę głosów umożliwiającą im udział w rządzie (ZChN oraz PL), poprzez konsekwentne próby realizacji swych programów wyborczych doprowadziły do destabilizacji gabinetu. Ciągły konflikt z liberalnym koalicjantem (KLD, UD), wskazywał na olbrzymią niespójność programową. W 1993 r. koalicja wyborcza SLD wystartowała z hasłem wyborczym „*Tak dalej być nie musi: Niech reformy służą ludziom*”. Koalicja ta po zwycięskich wyborach utworzyła koalicję gabinetową z PSL. SLD, realizując program wyborczy, napotykał na opór PSL, który nie zgadzał się na wiele kwestii, np. prywatyzację majątku państwowego. W programie koalicyjnym z PSL lewica postulowała liberalne kwestie światopoglądowe oraz przeprowadzenie reformy samorządowej. Nie była to w pełni stabilna koalicja, w okresie tym kolejno funkcjonowały aż 3 gabinety koalicyjne (W. Pawlaka, J. Oleksego, M. Belki). SLD do końca nie był w stanie realizować w pełni postulatów programowych głoszonych w trakcie kampanii wyborczej. Sytuacja takowa

świadczy o braku bliskości programowej obydwu koalicjantów. Współpraca miała formę wymuszoną, w której koalicjanci „walczyli” o jak największe wpływy w rządzie. Koalicje prawicowe w 1993 r., pomimo podobnych przekonań ideowych, cechował brak wspólnej płaszczyzny łączącej wszystkie ugrupowania, które wspólnie w jednej koalicji wyborczej byłyby w stanie stanowić przeciwwagę wobec SLD. W 1997 r. koalicja wyborcza AWS zdobyła 201 mandatów, współtworząc rząd z UW (60 mandatów). Postulaty wyborcze AWS w większości nie zostały zrealizowane. Reformy (emerytalna, oświatowa, administracji, służby zdrowia) były częściowym odstępstwem od realizacji programu politycznego, społecznego i gospodarczego AWS, głoszonego w kampanii wyborczej. Niewątpliwie do sukcesu wyborczego AWS przyczyniło się zastosowanie podobnej taktyki jak lewica, czyli utworzenie koalicji wyborczej o bardzo szerokim spektrum ideowym. Na odsunięcie od władzy SLD wpływ miała także *backlashowa* taktyka AWS (tematy zastępcze bazujące na wojnach kulturowych)¹⁷ połączona z *nowomową neoliberalną*¹⁸, która na trwałe zagospodarowała habitus społeczny. W programie AWS mocno akcentowano, iż to właśnie SLD, „*postkomuniści zaniechali zasadniczych reform, które mogłyby prowadzić do nowoczesności*” pomimo danych statystycznych dowodzących, że ekipa postkomunistów w latach 1993–1997 mocno przyczyniła się do wzrostu gospodarczego Polski, zmniejszenia bezrobocia oraz częściowej walki z wykluczeniem społecznym¹⁹. Z jednej strony mocno akcentowano w programie ochronę polskiej rodziny, budowę sprawiedliwego państwa, skutecznej polityki społecznej, walki z bezrobociem, a z drugiej strony postulowano prowadzenie radykalnie neoliberalnej polityki gospodarczej, która zgodnie z przyjętymi odgórnie przez polityczne elity założeniami miała pomóc w realizacji zamierzonych postulatów programowych²⁰. Koalicja AWS-UW, z racji zbyt

¹⁷ W. BURSZTA: *Kotwice pewności. Wojny kulturowe z pop nacjonalizmem w tle*. Warszawa 2013, s.129–175.

¹⁸ A. BIHR: *Nowomowa neoliberalna*. Warszawa 2009. A. Bihr, odwołując się do koncepcji **nowomowy** Orwella, bada retorykę neoliberalnych mediów, polityków, naukowców, dowodząc, iż wspierają oni głoszony przez siebie porządek polityczno-społeczny poprzez język, dzięki któremu odwracają znaczenie słów oraz zmieniają ich sens.

¹⁹ G. KOŁODKO: *Wędrujący świat*. Warszawa 2008, s. 25–98.

²⁰ Bardzo krytycznie do przeprowadzanych przez siebie w Polsce po 1989 r. reform odniósł się. G. SOROS: *Kryzys światowego kapitalizmu*. Warszawa 1999, zob. też J. GRAY: *Falszywy świat. Urojenia globalnego kapitalizmu*. Warszawa 2014.

dużej ideowej różnorodności prawicowych partii ją tworzących, nie stanowiła monolitu politycznego, który byłby odporny na wewnętrzne i zewnętrzne konflikty. W koalicji tej synteza różnych nurtów prawicowych, niepodległościowych, nacjonalistycznych (ZChN), liberalnych (UW), konserwatywnych, chrześcijańskich (PC), doprowadziła do ideowych sporów i konfliktów, w wyniku których koalicja ta przekształciła się w 2001 r. w koalicję AWS Prawicy, uzyskując w wyborach parlamentarnych zaledwie 5,6% głosów. W 2001 r. koalicja wyborcza SLD-UP z hasłem wyborczym „*Przywróćmy normalność, wygrajmy przyszłość*” uzyskała 216 mandatów, co pozwoliło jej na utworzenie koalicji z PSL (42 mandaty). W programie wyborczym mocno krytykowano program AWS (założenia gospodarcze oraz reformy), postulując kwestie socjalne i modernizacyjne kraju. Deklarowano budowę Polski, w której praca nie jest przywilejem, w której nie ma ludzi odrzuconych i niepotrzebnych, neutralnej światopoglądowo, równych szans, mającej silną pozycję w Europie i na świecie. SLD w trakcie trwania koalicji odeszła od realizacji części postulatów wyborczych na rzecz neoliberalnych rozwiązań, np. propozycja podatku liniowego, poparcie wojny w Iraku. Koalicja ta nie miała w pełni charakteru programowego. Kryzys ideowy oraz wyniki z tego rozbitcia polityczne, które zapoczątkowane zostały w trakcie funkcjonowania koalicji SLD-UP-PSL, doprowadziły do marginalizacji SLD na polskiej scenie politycznej. W 2005 r. żadna (prawicowa, lewicowa) z koalicji wyborczych nie dostała się do Sejmu. Wobec prawicowych koalicji wyborczych głównym kontrkandydatem był LPR, który sprawnie zdominował dyskurs narodowy-niepodległościowy-katolicki-antykomunistyczny-antyunijny-antysemicki, trwale umacniając konflikt i rywalizację polityczną opartą na wartościach aksjologicznych oraz na agresywnej walce politycznej. W 2007 r. wybory parlamentarne miały charakter plebiscytu, ich głównym celem było odsunięcie od władzy PiS. Koalicyjny Komitet Wyborczy LiD uzyskał 13,15% głosów, o jego zwycięstwie zdecydowała konsolidacja sił lewicowych. LiD stanowił syntezę kilku ugrupowań lewicowych, była to próba odbudowy sił lewicowych w Polsce. Druga koalicja wyborcza w 2007 r. to Komitet Wyborczy LPR, uzyskała ona zaledwie 1,30% głosów. Tworzyły ją partie bardzo odmienne ideowo. LPR i PR tworzyły olbrzymią programową przeciwwagę dla liberalnej UPR. LPR był zorientowany programowo na gospodarkę socjalną, natomiast UPR był radykalnie i skrajnie wolnorynkowy. Dychotomia ta dopro-

wadziła do niskiego wyniku wyborczego. Pragmatyzm, na który stawiali liderzy tych partii, w trakcie kampanii wyborczej zawiódł. W 2007 r., podobnie jak w poprzednich wyborach parlamentarnych, główną oś rywalizacji politycznej wyznaczał prawicowy antagonistyczny podział (wojna PiS z PO). Rosnące w siłę prawica i centroprawica PO i PiS oraz zmarginalizowana lewica w wyborach parlamentarnych w 2011 r. nie utworzyły żadnych koalicji wyborczych. Zauważa się, iż szansą dla nowych (lub o niskim poparciu wyborczym) partii politycznych były wyłącznie koalicje wyborcze formowane z dużymi partiami politycznymi. Istotną cechą charakteryzującą polską lewicę w latach 1991–2011 była mniejsza skłonność do podziałów, a także silniejsza wewnętrzna konsolidacja bardzo różnych frakcji politycznych (SLD). Niestabilność wyborcza, która występowała w latach 1991–2005, nie sprzyjała stabilizowaniu strategii wyborczych partii politycznych, a także zachowaniom wyborców. Pasma lewicowe w latach 1991–2007 zdominowane było przez SLD. W paśmie prawicowym rywalizacja polityczna w latach 1991–2007 koncentrowała się wokół kilku koalicji, z których hegemonem okazał się w 1997 r. AWS oraz powstałe na jego gruzach w 2001 r. partie PiS i PO. Rywalizacja polityczna na arenie wyborczej charakteryzowała się dychotomicznym konfliktem, który oscylował między podziałem postkomunistycznym a późniejszą POPIS-ową antagonistyczną rywalizacją. Koalicje wyborcze, które w poszczególnych wyborach parlamentarnych zdobywały adekwatną do tworzenia koalicji gabinetowych ilość głosów, formowały koalicje gabinetowe, które nie miały charakteru programowego. Był to jeden z czynników wpływających na ich destabilizację i niestabilność. Oddziaływało to również na sytuację, w której poszczególne partie polityczne tworzące koalicje nie były w stanie w pełni realizować swych planów (zamierzeń) wyborczych, postulowanych przed wyborami w programach koalicji wyborczych, które tworzyły. Zauważa się nieadekwatność koalicji wyborczych do późniejszych koalicji gabinetowych. Jeśli wygrała ta sama koalicja wyborcza, to w koalicji gabinetowej dominowały dysonansy ideowe oraz konflikty z koalicjantem i opozycją. Cechy te prowadziły do rozpląnięcia się programowych postulatów, które bardzo szlachetnie formułowane, dawały zwycięstwo poszczególnym koalicjom i komitetom wyborczym w wyborach parlamentarnych. Pod względem poziomu wewnętrznego zrównoważenia, oprócz koalicji SLD-PSL (lata 1993–1997), wszystkie pozostałe gabinety koalicyjne miały for-

mę dysproporcjonalną, koalicja była zawsze zdominowana przez jedno ugrupowanie. Kryterium, na podstawie którego tworzone były koalicje wyborcze i gabinetowe, to kryterium genetyczne (wspólny stosunek do komunistycznej przeszłości). Spójność programowa koalicji gabinetowych funkcjonujących w latach 1991–2011 była niska. Wyjątek stanowi tylko koalicja SLD-PSL (1993–1997 r.), której spójność programową można określić jako średnią. W przypadku koalicji o charakterze dysproporcjonalnym, koalicjanci często nie byli w stanie wypracować wspólnego programu politycznego, który gwarantowałby trwałą współpracę. Słabość wewnętrzna koalicji gabinetowych o niskiej spójności programowej była przyczyną destabilizacji poszczególnych rządów. Koalicje gabinetowe miały zawsze charakter bezalternatywny, tworzone były na kanwie wykluczenia politycznych konkurentów. Nie były to reformatorskie sojusze, otwarte na różne rozwiązania polityczne, ale zamknięte koalicje, często minimalnie zwycięskie lub minimalnego rozmiaru. Skuteczność koalicji wyborczych była duża w przypadku konsolidacji większej ilości partii. Natomiast skuteczność koalicji gabinetowych miała charakter zróżnicowany. Zarówno lewica, jak i prawica odnosiły częściowe sukcesy oraz późniejsze porażki wyborcze. Partie posiadające dużą relewantność, duży współczynnik potencjału koalicyjnego, narzucały własne stanowiska, dominując w poszczególnych gabinetach koalicyjnych. Zauważa się, iż, jak twierdzi A. Lijphart²¹, bez uwzględnienia czynnika programowego i ideologicznego mamy do czynienia z koalicjami „ślepyimi” synkretycznymi. Koalicje takie stanowiły główne ogniwo rywalizacji politycznej w Polsce.

Dylemat, przed którym stoi każda partia rządząca, to „*kryzys racjonalności*”, o którym pisał C. Offe. Prawica, mając władzę, nie może sobie pozwolić na zbyt duże redukcje kosztów i ograniczenia wydatków państwa z tej racji, iż mogłaby stracić poparcie społeczne, podobnie jest z lewicą, która mając władzę, nie może prowadzić zbyt socjalistycznej polityki²². Zjawisko to tłumaczy przesuwanie się ku centrum każdej partii i koalicji wyborczej po zwycięstwie w wyborach parlamentarnych i objęciu władzy w Polsce. Partie i koalicje polityczne bardzo często starały się włą-

²¹ A. LIJPHART: *Electoral systems and party systems. A study of 27 Democracies 1945–1990*. Oxford 1994.

²² Zob. C. OFFE: *Drogi transformacji. Doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodnioniemieckie*. Warszawa 1999.

czać do swoich programów reprezentację interesów bardzo różnych grup społecznych, uzyskując dzięki temu większe poparcie w trakcie wyborów. Jednak gdy została naruszona spójność programowa, dochodziło do rozpląnięcia się credo ideowego partii i koalicji politycznych (np. SLD-UP-PSL, AWS-UW)²³. Bycie w centrum to czasem korzystna sytuacja dla partii politycznych. Strategie polaryzacyjne były opłacalne na poziomie rywalizacji wyborczej, natomiast na poziomie przetargów gabinetowych bardzo często były łagodzone. Każda partia czy koalicja w wyniku zastosowania strategii polaryzacyjnych, nagle znajdując się w centrum, nie powinna zatracić własnej orientacji ideowej, implementując własne rozwiązania programowe (lewicowe lub prawicowe). Partie, zmierzając ku centrum, pragnęły często podnieść swój poziom relewancji, a tym samym potencjał koalicyjny. Jednak nie zawsze strategia ta okazywała się sukcesywna. Dobrze funkcjonująca demokracja powinna umożliwiać ścieranie się różnych stanowisk politycznych. Stanowić to powinno istotę konfrontacji między lewicą i prawicą. Lewicowe i prawicowe partie polityczne powinny być źródłem zbiorowych form identyfikacji, które będą w stanie mobilizować polityczne „namiętności”²⁴. Jeśli między partiami politycznymi nie ma wyraźnej różnicy, efektem tego będą rozczarowanie polityką oraz spadek frekwencji wyborczej. Ze zjawiskiem tym w Polsce na przestrzeni ostatnich 20 lat mieliśmy do czynienia nieustannie. Wyborcze partie koalicyjne współtworzące koalicje gabinetowe, w swoich wewnętrznych konfliktach o wpływy i władzę antagonizowały polską scenę polityczną, prowadząc często do stopniowego upadku poszczególnych koalicyjnych gabinetów rządowych. W Polsce po 1991 r. dominował standard, o którym pisał A. Downs, partie i koalicje polityczne zazwyczaj formułują programy po to, aby wygrywać wybory, a nie po to, aby je realizować²⁵. W Polsce, jak twierdzi G. Kołodko, demokracja formalnie powstała, ale realnie wciąż nie jest w stanie dostarczyć tego, czego należy od niej oczekiwać. Syndrom niewydolności instytucji demokracji utrudnia transformację gospodarki i relatywnie obniża ogólną efektywność makroekonomiczną²⁶. Tylko w pełni ustabilizowany wzorzec zacho-

²³ J. HAMAN: *Demokracja, decyzje, wybory*. Warszawa 2003, s. 245.

²⁴ C. MOUFFE: *Polityczność*. Warszawa 2008, s. 21–45.

²⁵ J. RACIBORSKI: *Wybory i wyborcy*. W: *Demokratyzacja...*, s. 208.

²⁶ G. KOŁODKO: *Świat na wyciągnięcie myśli*. Warszawa 2010, s. 11–78.

wań koalicyjnych będzie w stanie wpłynąć na konsolidowanie się polskiej demokracji, która w dużym stopniu warunkuje stabilność koalicji.

Wnioski

Współcześnie, gdy dominacja konsensusu neoliberalnego określa charakter większości partii politycznych, prawdziwa demokratyczna polityka zanika. Parlamenty krajów europejskich ze sfery debaty publicznej przekształcają się w aparat, który służy utrzymywaniu stabilności społecznej. Zjawisko to T. Klementewicz określa jako *depolityzacja*²⁷. Partie polityczne obecnie w pełni realizują swoje funkcje proceduralne, porzucając funkcje przedstawicielskie, takie jak integrowanie i mobilizowanie obywateli. Przez działania partii politycznych reprezentacja ulega biurokratyzacji, a jej roszczenia do społecznej uniwersalności stają się iluzoryczne. Sprawowanie władzy politycznej tym samym pozostaje w rękach elit. Instytucje reprezentacji stają się zawodne²⁸. W sytuacji takiej być może rację ma S. Zizek, twierdząc, że w obecnym systemie reprezentacji wielopartyjnej, która nie spełnia oczekiwań społecznych, *demokrację trzeba wymyślić na nowo*²⁹. Współczesną politykę można zredefiniować jako sztukę administracji eksperckiej, czyli politykę bez polityki³⁰. Partie polityczne funkcjonujące w takim modelu, pretendując do objęcia władzy, przedstawiają się jako reprezentanci całości społeczeństwa lub jego większej, „znaczącej” części. W momencie zwycięstwa w wyborach parlamentarnych dobro wspólne schodzi jednak na plan dalszy, a zwycięska partia zazwyczaj zaczyna roztopiać się w abstrakcjach, deformując tym samym świadomość społeczną oraz zaciemniając (fałszując) kluczowe i realne interesy społeczne, które mogłyby podważyć legitymizację zwycięskiej partii politycznej³¹. W Polsce zarówno na lewicy, jak i na prawicy

²⁷ T. KLEMENTEWICZ: *Geopolityka trwałego rozwoju. Ewolucja cywilizacji i państwa w trakcie dziejotwórczych kryzysów*. Warszawa 2013, s. 446.

²⁸ M. HARDT, A. NEGRI: *Rzeczpospolita – poza własność prywatną i dobro publiczne*. Kraków 2012, s. 465.

²⁹ S. ZIZEK: *Rok niebezpiecznych marzeń*. Warszawa 2014, s. 164.

³⁰ S. ZIZEK: *Kukła i karzeł. Perwersyjny rdzeń chrześcijaństwa*. Bydgoszcz 2006, s. 131.

³¹ L. RASIŃSKI: *Śladami Marksa i Wittgensteina*. Warszawa 2012, s. 317.

dominuje polityka wzajemnego zwalczania się klanów, tzw. *trybalizm partyjny*³². W polityce tej wszystkie środki są dozwolone, a głównym celem jest zniszczenie i delegitymizacja instytucjonalna przeciwnika. Jak zauważa R. Sennett, mroczna strona *solidarności*, destrukcyjne nastawienie „*my przeciwko nim*” stanowi obecnie nieusuwalny element politycznego życia, mocno odciskając swe piętno na społeczeństwach współczesnych liberalnych demokracji (nie jest to wyłącznie specyfika dominująca w Polsce). Brakuje alternatywnej polityki współpracy³³. Wybory parlamentarne nie dają prawdziwego wyboru. Wyborcy mogą wybierać między partiami centroprawicowymi i centrolewicowymi, których programy są często nie do odróżnienia³⁴. Jak zauważa M. Król, we współczesnej polskiej demokracji nie ma dobrej ordynacji wyborczej, nie ma możliwości realnego wyboru, gdyż nie wybieramy programów, lecz ludzi mających odpowiednią prezencję oraz zdolność do błyskotliwości medialnej, jednak nic poza tym³⁵. Współczesna liberalna demokracja boryka się z szeregiem problemów, które stopniowo wpływają na procesy jej destabilizacji. Stworzenie przestrzeni dla politycznej artykulacji konfliktu to jedyna szansa na odnowienie partii politycznych balansujących na osi ideowej *lewica-prawica*.

Na polskiej scenie politycznej wciąż raczej brak zinstytucjonalizowanej rywalizacji politycznej, która mogłaby określać ściśle wzorce i reguły konfliktu oraz współpracy³⁶. W rywalizacji koalicyjnej w latach 1991–2011 dominowała z jednej strony lewica, nie umiejąca sobie do końca poradzić z własną przeszłością, z drugiej strony prawica, budująca na tym fakcie kapitał polityczny. Koalicje wyborcze tworzone na bazie antagonistycznego konfliktu stanowiły ważny element rywalizacji politycznej. Skuteczność koalicji wyborczych była uzależniona od konsolidacji sił politycznych (lewicy i prawicy). Problemy, które towarzyszyły partiom politycznym tworzącym koalicje wyborcze po 1990 r., to poziom ich instytucjonalizacji, słabe zakorzenienie społeczne, niezdolność i nieumiejętność odzwier-

³² M. MAFFESOLI: *Czas plemion*. Warszawa 2008, s. 12–13.

³³ R. SENNETT: *Razem. Rytuały, zalety i zasady współpracy*. Warszawa 2013, s. 49, 88, 361.

³⁴ S. ZIZEK: *Rok...*, s. 37.

³⁵ M. KRÓL: *Kłęska rozumu. Kulisy wielkich wydarzeń historii najnowszej*. Warszawa 2013, s. 18–55, 245–260.

³⁶ A. ANTOSZEWSKI: *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*. Wrocław 2004, s. 103–120.

ciędlania konfliktów interesów grupowych oraz antagonistyczne relacje między elitami politycznymi. Wszystkie te czynniki wpływały negatywnie na proces tworzenia koalicji wyborczych. Dominował brak ustabilizowanego wzorca zachowań koalicyjnych, na kanwie którego mogłyby być tworzone stabilne gabinety. Na sukcesy i porażki partii politycznych w latach 1991–2011 dominujący wpływ miały zastosowane przez nie kryteria organizacyjno-funkcjonalne. Konsolidacja oraz tworzenie dużych koalicji były podstawowymi czynnikami gwarantującym zwycięstwo wyborcze. Czynniki, które powinny wpłynąć na skuteczność partii politycznych, koalicji i porozumień wyborczych to:

- a) konsolidacja jak największej ilości partii politycznych o zbliżonym profilu programowym. Jest to jeden z najważniejszych czynników decydujących o sukcesie wyborczym porozumień koalicyjnych,
- b) efektywna rywalizacja polityczna,
- c) program koalicyjny – adekwatny do rzeczywistej realizacji oraz będący odzwierciedleniem potrzeb społecznych,
- d) współpraca koalicyjna – opierająca się na kompromisach oraz racjonalnej kalkulacji wspólnych celów, zysków i strat,
- e) niezawijazywanie koalicji ad hoc,
- f) zmiana strategii funkcjonowania partii politycznych – częściowe odchodzenie od modelu partii typowo wyborczych, skupiających się wyłącznie na wyborach, gdzie marketing oraz PR wiodą dominujący prym,
- g) przezwycięzanie kryzysów wewnętrznych.

Dla partii tworzących koalicje wyborcze powinna być ważna budowa stabilnej płaszczyzny komunikacyjnej, a także otwartość na szeroką współpracę koalicyjną. Stan rywalizacji wyborczej w Polsce w latach 1991–2011 można określić jako radykalny konflikt. W rywalizacji tej bardzo często głównym celem był interes. Strategie koalicyjne partii kierowały się zasadą podziału łupów dla władzy, a nie dla celów programowych. Na sukcesy wyborcze poszczególnych partii politycznych wpływ miało tworzenie koalicji wyborczych o szerokim spektrum ideowym, łączącym bardzo wiele ugrupowań, partii, stowarzyszeń. Późniejsze porażki koalicji gabinetowych (tworzonych przez zwycięskie koalicje wyborcze) wynikały z przyjętej antagonistycznej strategii rywalizacyjnej. Bazowała ona na podziale postkomunistycznym oraz antagonistycznej walce o władzę. Zjawiskiem

cechującym rywalizację koalicyjną było odkrycie, zarówno przez lewicę (SLD), jak i przez prawicę (AWS), formuły tworzenia tzw. „*metakoalicji*”, którą można określić jako „*koalicję-koalicji*.” Polegała ona na zjednoczeniu większości sił politycznych (lewicowych, prawicowych) oraz proporcjonalnej partycypacji w obsadzie stanowisk rządowych (przypadek koalicji SLD-PSL, lata 1993–1997). Zastosowanie formuły „*metakoalicji*” w wyborach parlamentarnych przyniosło dwukrotny sukces lewicy (SLD w 1993 i 2001 r.) oraz prawicy (AWS w 1997 r.). *Metakoalicje* w okresie sprawowania władzy, rządzenia, ulegały stopniowej destabilizacji. Lewicowa *koalicja-koalicji* SLD potrafiła organizacyjnie i funkcjonalnie lepiej wykorzystać formułę *metakoalicji*, która umożliwiła jej dwukrotne zwycięstwo w wyborach parlamentarnych w 1993 r. i w 2001 r. Zauważa się, iż zastosowanie w przyszłości przez partie polityczne (w wyborach parlamentarnych) taktyki *metakoalicji*, tworzonej w oparciu o kryteria programowe, może stanowić szansę na wyłonienie stabilnego gabinetu rządowego. Podstawą w każdym porozumieniu koalicyjnym powinno być taktyczne pozycjonowanie kryteriów programowych. Koalicje polityczne w Polsce nie bazowały na takiej formie organizacyjno-funkcjonalnej współpracy. Przyszłe koalicje wyborcze, a później gabinetowe, powinny być budowane w oparciu o deliberacyjny model współpracy, w którym dominującym kryterium tworzenia i funkcjonowania koalicji jest program polityczny, a nie antagonistyczna walka o władzę. Jest to jedyna racjonalna alternatywa dla rozwoju stabilnie funkcjonującej sceny politycznej w Polsce.

W polskiej polityce niezwykle aktualne są słowa R. Michelsa (sprzed ponad stu lat). Twierdził on, że „*gdy partia staje się celem samym w sobie, z własnymi, samodzielnymi celami oraz interesami, oddziela się od klasy, którą reprezentuje*”³⁷. Koalicje wyborcze zawsze stanowią szansę dla partii politycznych na szersze zaistnienie w przestrzeni publiczno-politycznej. Janusz Sztumski zauważa, iż wybory są demokratyczne wyłącznie wtedy, gdy możliwość korzystania nie tylko z czynnego, ale i z biernego prawa wyborczego jest powszechnie dostępna dla wszystkich obywateli oraz gdy koszty finansowe związane z kandydowaniem nie stanowią bariery. Urzeczywistnienie idei demokracji w każdym społeczeństwie powinno

³⁷ R. MICHELIS: *Oligarchiczne tendencje organizacji*. W: *Władza i społeczeństwo*. Tom II. Red. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1998, s. 147.

wiązać się z upodmiotowieniem wszystkich obywateli, zarówno w sferze politycznej, jak i gospodarczej, co, jak zauważa J. Sztumski, nie jest sprawą prostą³⁸ i stanowić może nowe wyzwanie przed rządami w epoce płynnej, ponowoczesnej i zglobalizowanej przestrzeni światowego *Imperium*. H. Arendt twierdziła, że „...nie powinno się stracić wiary w politykę, ponieważ jej sensem jest wolność”³⁹. Jednak stan polskiej polityki po niemal 25 latach transformacji systemowej można określić, odwołując się do słów znanego filozofa S. Critchley’a: *Veni Vidi Risi*, które znaczą *przyszedłem, zobaczyłem, uśmiełem się!*⁴⁰

³⁸ J. SZTUMSKI: *Szanse i zagrożenia demokracji w XXI wieku*. W: *Demokracja w dobie globalizacji. Tom 2, Aspekty teoretyczne*. Red. M. DOMAGAŁA, J. IWANEK. Katowice 2008, s. 138.

³⁹ H. ARENDT: *Polityka jako obietnica*. Warszawa 2005, s. 126–138.

⁴⁰ Zob. S. CRITCHLEY: *O humorze*. Warszawa 2012.

Marek Tyrała

Electoral Coalition As A Platform Which Guarantees Electoral Success (Based On Parliamentary Elections In Poland, 1991–2001)

S u m m a r y

Coalitions became the main element of democratic political mechanisms in Central and Eastern Europe after 1989. As a result of fragmentation of opposition parties and evolution of organization and platforms of parties from the former regime, the political scene saw the rise of many new parties, which were forced to create alliances. The political transformation of 1989 definitively changed the style of politics. There rose a new political class, and the system of representative democracy, based on the rules of law and separation of powers, has been consolidated. Party coalitions are a dominant model of political alliances in Poland. Party configurations are chosen so that a coalition ensures the execution of goals in an optimal manner. Their goal is to create the strongest political group possible in order to gain or hold power.

The article is an insightful analysis of electoral coalition functioning process in Poland between 1991 and 2011. Its goal was to characterize election platforms of electoral coalitions, as well as the political rivalry model, which determined the electoral behavior of the citizens. The work is an attempt to answer a research question: What influenced successes and failures of political parties during parliamentary elections?

Program Rozwoju Subregionu Południowego na lata 2007–2013 jako narzędzie prowadzenia polityki rozwoju w województwie śląskim

Magdalena Goryczka

Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007–2013 (RPO WSL) był głównym instrumentem wdrażania Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego, współfinansowanym z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach polityki spójności Unii Europejskiej. Przy wdrażaniu RPO, poza konkursowym sposobem wyboru projektów, zastosowano dwa mechanizmy pozakonkursowe, to jest Indykacyjny Wykaz Indywidualnych Projektów Kluczowych oraz Programy Rozwoju Subregionów¹ (PRS). Mechanizm Programów Rozwoju Subregionów powstał w oparciu o doświadczenia włoskich regionów Toskanii i Piemontu², a jego realizacja w ramach ROP WSL stanowiła zastosowanie zasady partnerstwa opisaney w art. 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

Podział na cztery obszary polityki rozwoju, tzw. subregiony, w których miała przebiegać organizacja procesów rozwojowych w perspektywie krajowej i europejskiej, został wskazany w Strategii Rozwoju Województwa

¹ Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007–2013, www.rop.slaskie.pl, s. 4.

² Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007–2013, www.rop.slaskie.pl, s. 13–15.

Śląskiego na lata 2000–2015, a terytoria poszczególnych subregionów pokrywały się z obszarami metropolitalnymi, zbudowanymi z grup powiatów powiązanych społecznymi, gospodarczymi i kulturowymi więzami określonymi w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego³. W skład Subregionu Południowego wchodzi 41 jednostek samorządu terytorialnego: miasto na prawach powiatu Bielsko-Biała (centrum/lider subregionu), 3 powiaty ziemskie: bielski, cieszyński i żywiecki oraz 37 gmin.

Prace nad Programem Rozwoju Subregionu Południowego (PRSP) rozpoczęły się w roku 2006, a zakończyły w 2008 roku podpisaniem umowy pomiędzy Zarządem Województwa Śląskiego, jako instytucją zarządzającą, a samorządami gminnymi i powiatowymi z terenu subregionu. Idea zastosowania w polityce rozwoju mechanizmu Programów Rozwoju Subregionu miała służyć zwiększeniu udziału władz lokalnych w kreowaniu polityki rozwoju na szczeblu ponadlokalnym dzięki przeniesieniu części decyzji odnośnie do rodzaju realizowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych z poziomu regionalnego na poziom subregionalny⁴. Zarząd Województwa Śląskiego na realizację czterech Programów Rozwoju Subregionów przyznał kwotę 985,92 mln PLN, natomiast podziału środków pomiędzy subregiony dokonał na podstawie algorytmu uwzględniającego liczbę mieszkańców, odwrotność PKB per capita oraz poziom bezrobocia. Subregion południowy otrzymał 154,84 mln złotych na realizację przedsięwzięć ujętych w PRSP⁵. Rodzaje przedsięwzięć przewidzianych do realizacji oraz ich zakres musiały być zgodne z zapisami poszczególnych priorytetów RPO WSL. Województwo Śląskie narzuciło również wysokość alokacji, którą subregion mógł przeznaczyć na dany priorytet, działanie i poddziałanie⁶. Pomimo wyżej wymienionych ograniczeń zastosowanie mechanizmu PRSP dało realny wpływ poszczególnym samo-

³ Program Rozwoju Subregionu Południowego, <https://rpo.slaskie.pl/zalaczniki/2011/03/30/1301487204.pdf>, s. 2.

⁴ Program Rozwoju Subregionu Południowego, <https://rpo.slaskie.pl/zalaczniki/2011/03/30/1301487204.pdf>, s. 2.

⁵ Program Rozwoju Subregionu Południowego, <https://rpo.slaskie.pl/zalaczniki/2011/03/30/1301487204.pdf>, s. 72.

⁶ Program Rozwoju Subregionu Południowego, <https://rpo.slaskie.pl/zalaczniki/2011/03/30/1301487204.pdf>, s. 2.

rządowi na prowadzoną na ich obszarze politykę rozwoju, umożliwiając wybór zadań do realizacji.

Samorządy lokalne przy tworzeniu PRSP przyjęły założenie, że jego wdrożenie musi przyczynić się do stymulowania dynamicznego rozwoju, przy wzmocnieniu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej subregionu regionu⁷. Podstawowy element PRS stanowiła uzgodniona lista projektów, które zostały uznane za szczególnie istotne dla rozwoju subregionu i miały wpłynąć na poprawę życia mieszkańców na omawianym terytorium. Jednocześnie katalog beneficjentów został ograniczony tylko do jednostek samorządu terytorialnego, ich związków, stowarzyszeń oraz jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Wpisanie projektów do PRSP stanowiło „warunkową deklarację” ich realizacji w ramach RPO WSL⁸.

Wspólne prace poszczególnych samorządów nad propozycjami przedsięwzięć, które ich zdaniem powinny być zrealizowane w ciągu siedmiu lat, były bardzo intensywne i obejmowały m.in.: przygotowanie głównych założeń proponowanych do realizacji zadań, negocjowanie i uzgadnianie w ramach Subregionu Południowego listy przedsięwzięć wraz z uzasadnianiem ponadlokalnego charakteru zadań zgłoszonych przez daną gminę lub powiat oraz negocjowanie kwot dofinansowania koniecznego do ich efektywnej realizacji. Prace te przebiegały podobnie w poszczególnych powiatach subregionu, aczkolwiek sam podział środków na poszczególne gminy był różny (uzależniony od liczby ludności danej gminy lub od wagi realizacji danego projektu dla rozwoju powiatu).

Jak wspomniano wyżej, alokacja środków dedykowanych przez Zarząd Województwa Śląskiego subregionowi południowemu na poszczególne priorytety określiła rodzaj przedsięwzięć, które mogą być realizowane. Stąd też 41 partnerów subregionu południowego, na zasadzie konsensusu, podzieliło przyznane w ramach PRSP środki pomiędzy poszczególne powiaty (poszczególnym powiatom przyznano: powiat bielski – 8,63 mln euro, powiat cieszyński – 10,61 mln euro, powiat żywiecki – 9,18 mln euro, miasto Bielsko-Biała – 10,29 mln euro).

⁷ Program Rozwoju Subregionu Południowego, <https://rpo.slaskie.pl/zalaczniki/2011/03/30/1301487204.pdf>, s. 3.

⁸ Program Rozwoju Subregionu Południowego, <https://rpo.slaskie.pl/zalaczniki/2011/03/30/1301487204.pdf>, s. 3.

Po uzgodnieniu w ramach poszczególnych powiatów, a następnie całego subregionu, podstawowej listy zadań proponowanych do realizacji oraz listy rezerwowej, samorządy przygotowały tzw. fiszki projektów, tj. skrócone opisy celów i zakresu przedsięwzięcia oraz wstępne studia wykonalności na podstawie wymagań Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego. Zgłoszone w ramach Subregionalnego Programu projekty podlegały wstępnej ocenie Urzędu Marszałkowskiego, w ramach której analizowano, które przedsięwzięcia mogą liczyć na realizację w ramach PRSP. Porozumienie w sprawie „przygotowania Programu Rozwoju Subregionu Południowego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007–2013”, którego jeden z załączników stanowiła uzgodniona lista projektów, partnerzy subregionu podpisali w maju 2007 roku. Natomiast sama uzgodniona lista projektów została przedstawiona Urzędowi Marszałkowskiemu w maju 2007 r. Samorządy w ramach pięciu priorytetów RPO WSL miały realizować 73 projekty z listy podstawowej, jednocześnie uzgodniono listę rezerwową, na której znalazło się 19 projektów. Ostatecznie powiat cieszyński otrzymał na swoje projekty kwotę w wysokości 42 440 000 (27,4%), powiat bielski 34 560 000 (22,3%), powiat żywiecki 36 680 000 (23,7%), natomiast miasto na prawach powiatu – Bielsko-Biała kwotę w wysokości 41 160 000 (26,6%)⁹. Samorządy subregionu południowego musiały kontynuować prace nad treścią PRSP, który to dokument objął (poza stworzeniem listy projektów strategicznych z punktu widzenia subregionu i listy projektów rezerwowych) również diagnozę subregionu, strategię rozwoju subregionu, plan finansowy realizacji Programu, szczegółowy system zarządzania i informację o przeprowadzonych konsultacjach społecznych. Jak można zauważyć, omawiane części PRSP były w rzeczywistości pochodną uzgodnionych list projektów i w zasadzie miały służyć umocowaniu przewidzianych do realizacji projektów w dokumencie strategicznym, jakim, co do zasady, miał być PRSP. Umowa o współpracy w sprawie realizacji Programu Rozwoju Subregionu Południowego Województwa Śląskiego na lata 2007–2013 została podpisana przez samorządy z terenu subregionu południowego w lutym 2008 r.

⁹ Program Rozwoju Subregionu Południowego, <https://rpo.slaskie.pl/zalaczniki/2011/03/30/1301487204.pdf>, s. 73.

Po przedłożeniu gotowego dokumentu PRSP Zarząd Województwa Śląskiego przyjął uchwałę zmieniającą uchwałę z maja 2008 r., przyjmującą zakres i warunki dofinansowania Programu Rozwoju Subregionu Południowego (Uchwała nr 1865/189/III/2008 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 19 sierpnia 2008 r. w sprawie zmiany Uchwały nr 971/164/III/2008 z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie przyjęcia zakresu i warunków dofinansowania realizacji Programu Rozwoju Subregionu Południowego na lata 2007–2013 wraz z listą projektów)¹⁰ w sierpniu 2008 roku do realizacji. Następnie, po przygotowaniu kompletu wymaganej do złożenia wniosku dokumentacji, poszczególni beneficjenci rozpoczęli składanie wniosków o dofinansowanie, które od tego momentu podlegały tej samej procedurze oceny, począwszy od oceny formalnej, poprzez merytoryczną, po podjęcie decyzji o dofinansowaniu przez Zarząd Województwa, podpisaniu umowy o dofinansowanie i realizacji.

Tabela 1. Projekty zgłoszone i zrealizowane w ramach PRSP

Działanie/ Poddziałanie RPO	Ilość projektów zgłoszonych	Ilość projektów zrealizowanych	Wkład Wspólnotowy (PLN)
1	2	3	4
Działanie 2.1 Infrastruktura społeczeństwa informatycznego	14	9	8 319 540,40
Działanie 2.2 Rozwój elektronicznych usług publicznych	5	5	7 981 550,22
Działanie 4.1 Infrastruktura kultury	10	9	5 279 867,11
Działanie 5.3 Czyste powietrze i odnawialne źródła energii	8	7	6 994 843,39

¹⁰ Uchwała nr 1865/189/III/2008 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 19 sierpnia 2008 r. w sprawie zmiany Uchwały nr 971/164/III/2008 z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie przyjęcia zakresu i warunków dofinansowania realizacji Programu Rozwoju Subregionu Południowego na lata 2007–2013 wraz z listą projektów.

cd. tab. 1

1	2	3	4
Działanie 6.1 Wzmacnianie regionalnych ośrodków wzrostu	1	1	29 877 708,90
Działanie 6.2 Rewitalizacja obszarów zdegradowanych Poddziałanie 6.2.2 Rewitalizacja – „małe miasta”	12	6	21 212 041,99
Działanie 7.1 Modernizacja i rozbudowa sieci drogowej Poddziałanie 7.1.2 Modernizacja i rozbudowa infrastruktury uzupełniającej kluczową sieć drogową	23	19	68 954 244,80
S u m a	73	56	148 619 796,81

Zdecydowana większość projektów, które zostały ujęte w ramach PRSP, została zrealizowana. Część wniosków początkowo przewidzianych do realizacji wycofano (zrobili to sami wnioskodawcy), część zaś została odrzucona z przyczyn formalnych lub merytorycznych.

Bardzo dużo danych dotyczących realizacji mechanizmów pozakonkursowych w ramach RPO WSL, w tym PRSP, przynosi badanie ewaluacyjne przeprowadzone na zlecenie Województwa Śląskiego pn. „Pozakonkursowe ścieżki wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007–2013: Indykatory Wykaz Projektów Kluczowych oraz Programy Rozwoju Subregionów”¹¹.

¹¹ „Pozakonkursowe ścieżki wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007–2013: Indykatory Wykaz Projektów Kluczowych oraz Programy Rozwoju Subregionów” – Raport końcowy z realizacji badania wykonany na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, <http://www.rpo.slaskie.pl/ewaluacja>.

Badanie wykazało, że projekty wybrane do realizacji w ramach Programu Rozwoju Subregionu były adekwatne do realnych, aktualnych i przyszłych potrzeb mieszkańców danego obszaru, natomiast interesujące nas projekty PRS znalazły się na drugim miejscu pod względem adekwatności projektu do potrzeb mieszkańców ze średnią oceną 3,69 (w skali od 1 do 5) i ustąpiły miejsca Projektom Kluczowym, a wyprzedziły projekty konkursowe¹². Dalej istotnymi cechami projektów realizowanych w ramach poszczególnych PRS miały być spójność i komplementarność, dzięki którym możliwe stałoby się osiągnięcie celów rozwojowych wykraczających poza obszar jednej jednostki samorządu terytorialnego. Jak twierdzą autorzy omawianego Raportu z badań ewaluacyjnych, Liderzy subregionów uznali, że realizowane przez nich projekty są spójne i powiązane, sam zaś PRS ułatwił realizację projektów komplementarnych, pomimo że istotnym ograniczeniem były możliwości budżetu przeznaczonego na realizację PRS¹³. Z kolei w kwestii oceny stopnia powiązania projektów ze Strategią Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020” (pod uwagę brano cel i przedmiot projektu, jego wielkość i wartość, zasięg oddziaływania oraz zakładane wskaźniki) projekty w ramach PRS uzyskały najniższą pozycję w stosunku do mechanizmu projektów kluczowych i ścieżki konkursowej¹⁴, najgorzej wypadł subregion południowy, uzyskując ocenę 2,10, co jest słabym wynikiem w skali ocen (od 1 do 5)¹⁵. Projekty PRS wypadły także najgorzej pod względem realizacji celów Priorytetu oraz Działania/Poddziałania RPO WSL mierzonego stopniem wpływu projektu na osiągnięcie wskaźników tego Priorytetu, Działania, Poddziałania¹⁶. Zdaniem cytowanych w Raporcie osób odpowiedzialnych za wybór projektu średni poziom wsparcia dla PRS w wysokości 66,98% przy wsparciu dla projektów konkursowych na poziomie 73,24% , a co za tym idzie, gotowość do poniesienia wyższego wkładu własnego, świadczy o tym, że projekt odpowiada na rzeczywiste potrzeby mieszkańców¹⁷.

¹² Tamże, s. 7, 38–39.

¹³ Tamże, s. 42.

¹⁴ Tamże, s. 8.

¹⁵ Tamże, s. 70.

¹⁶ Tamże, s. 8.

¹⁷ Tamże, s. 42.

Cytowane wyżej badania ewaluacyjne niewątpliwie wskazują na potrzebę kontynuowania mechanizmów pozakonkursowych w programowaniu i realizacji polityki rozwoju województwa jako narzędzia wzmacniającego partycypację i odpowiedzialność władz lokalnych i samych mieszkańców w określaniu swoich potrzeb i wytyczaniu kierunków rozwoju. Niemniej jednak dopiero sprawozdanie końcowe z realizacji PRSP, zestawiające poszczególne wskaźniki osiągnięte dzięki wdrożonym przedsięwzięciom, pozwoli w pełni ocenić stopień realizacji celów PRSP, a tym samym ich wpływ na rozwój subregionu. Sprawozdanie końcowe z realizacji PRS zgodnie z przyjętym harmonogramem powinno być przedstawione Zarządowi Województwa najpóźniej na początku 2017 r. Dodatkowo konieczna będzie analiza trwałości powstałej infrastruktury, tj. zachowania w czasie nie tylko powstałych produktów (np. dróg, budynków, infrastruktury informatycznej), ale przede wszystkim ich rezultatów, takich jak np. ilość organizowanych różnego rodzaju imprez, szybkość przejazdu danym odcinkiem drogi czy ilość osób korzystających np. z punktów dostępu do Internetu (tzw. PIAP). Jednak ważnym elementem analiz powinny być również efekty długofalowe, w tym wpływ realizacji projektów na rynek pracy czy poziom życia lokalnych społeczności.

Magdalena Goryczka

2007–2013 Southern Subregion Development Program As A Developmental Policy Tool In The Silesia Province.

S u m m a r y

The Silesia Province Regional Operational Program for the years 2007–2014 provides a concourse of offers for projects that are to be implemented in the Silesia Province, as well as two other mechanisms. The Subregion Development Programs were one of them. The application of a mechanism described in the article was to allow local authorities to create developmental policies on the sub-regional level, a result of transferring some decisions on the type of commenced undertakings from the regional to the sub-regional level.

Część II

**Zmiany systemowe
w Europie Środkowej i Wschodniej**

Kształtowanie się kategorii rodzin partyjnych w Czechach, Polsce, Słowacji i na Węgrzech w perspektywie 25 lat demokratyzacji

Sebastian Kubas

Wstęp

Zamierzeniem autora jest ukazanie partii politycznych Czech, Polski, Słowacji i Węgier i poddanie ich analizie uwzględniającej ewolucję procesu kształtowania się rodzin partyjnych. Artykuł rozpoczyna się od prezentacji założeń teoretycznych, które wiążą się z określeniem charakteru i klasyfikacji kategorii rodzin partii, po czym autor stara się określić cechy rozwojowe rodzin partii politycznych na przykładzie relewantnych ugrupowań w omawianych krajach w trzech okresach demokratyzacji: tranzycja, okres od drugich wyborów parlamentarnych do 2004 roku i lata 2004–2014. Teza artykułu odnosi się do twierdzenia, że w okresie demokratyzacji wykształciły się podstawowe rodziny partyjne w krajach Europy Środkowej. W celu weryfikacji tezy autor stawia dwie hipotezy. Po pierwsze, proces powstawania i rozwoju rodzin partii politycznych odbywał się w podobny sposób. Po drugie, poszczególne rodziny cechuje zmienna siła i zakres oddziaływania w omawianych krajach.

Założenia teoretyczne

Proces powstania i rozwoju partii politycznych w Europie Środkowej w ostatnim ćwierćwieczu różni się od sytuacji w Europie Zachodniej.

Uwzględniając czynnik genetyczny, Andrzej Antoszewski dokonał następującego podziału partii politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej: a) partie wywodzące się ze starego reżimu, b) reaktywowane partie nawiązujące do tradycji przedwojennych, c) partie wywodzące się z szerokich frontów antykomunistycznych i d) partie całkowicie nowe¹. Nieco bardziej rozbudowaną typologię przedstawił Jerzy J. Wiatr, aczkolwiek wiąże się ona z tą przedstawioną powyżej. Wskazuje na: a) partie funkcjonujące w poprzednim reżimie, b) partie wyłonione w drodze dekompozycji masowych ruchów opozycyjnych i partie opozycyjne, które powstały w przededniu zmiany systemu, c) zalegalizowane partie, które wcześniej działały w konspiracji, d) restytuowane partie historyczne, e) partie całkowicie nowe². Natomiast Wiesława Jednaka wyróżniła w krajach Europy Środkowej partie: antykomunistyczne, niekomunistyczne i postkomunistyczne³.

Również formowanie się rodzin partyjnych przebiega nieco inaczej w naszej części Europy. Andrzej Antoszewski odnosi ten problem do dwóch sytuacji. Po pierwsze, w latach 80. XX wieku partie zachodnioeuropejskie zaczęły przechodzić na inne stadia rozwoju, gdy w środkowej i wschodniej części kontynentu zaczęły dopiero pojawiać się pierwsze partie polityczne. Po drugie, powstające partie napotykały na proces odsuwania się społeczeństwa od polityki i na brak zaufania do polityków, co wiązało się z działalnością polityków i partii komunistycznej do 1989 roku⁴.

W literaturze politologicznej spotykamy różne koncepcje wyróżniające rodziny i typy partii politycznych. Bardzo rozbudowaną przedstawili Larry Diamond i Richard Gunther, którzy wskazali aż 15 typów, dzieląc je ze względu na kryterium formalnej organizacji, program, strategię i wzorce zachowań politycznych⁵. Ryszard Herbut, odnosząc się do koncepcji Michaela Gallaghery, Michaela Lavera i Petera Maira wskazuje, że wy-

¹ A. ANTOSZEWSKI: *Partie polityczne Europy Środkowej i Wschodniej*. Poznań–Wrocław 2005, s. 32–33.

² J.J. WIATR: *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*. Warszawa 2006, s. 162–178.

³ W. JEDNAKA: *Partie polityczne wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej*. W: *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1998, s. 106–128.

⁴ *Ibidem*, s. 23–24.

⁵ A. ANTOSZEWSKI: *Partie polityczne...*, s. 41–43.

różnianie rodzin partii może być dokonane na podstawie trzech kryteriów: genetycznego, materialnego i organizacyjnego⁶. Klaus von Beyme uwzględnił w swojej typologii 9 rodzin: liberalne i radykalne, konserwatywne, socjalistyczne i socjaldemokratyczne, chrześcijańsko-demokratyczne, komunistyczne, agrarne, regionalne i etniczne⁷.

Paul G. Lewis wskazuje, że w Europie Środkowej i Wschodniej mamy do czynienia z siedmioma typami rodzin: postkomunistyczne, socjaldemokratyczne, liberalne, etniczne, agrarne, konserwatywne i chrześcijańsko-demokratyczne oraz nacjonalistyczne⁸. Katarzyna Sobolewska-Myślik wyróżnia w Europie Środkowej następujące rodziny partii: socjaldemokratyczne, komunistyczne, liberalne, konserwatywne, chadeckie, ludowe (agrarne), narodowe⁹. Andrzej Antoszewski podkreśla fakt zbyt dużego rozbudowania koncepcji rodzin partii politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej oraz nieprzestrzegania jednakowych kryteriów przyporządkowujących partie do określonych rodzin. Dlatego też zaproponował czterobiegową koncepcję rodzin partii w Europie Środkowej i Wschodniej. Wyróżnił rodzinę partii socjalistycznych, konserwatywnych i chadeckich, liberalnych oraz radykalnych, związanych z ortodoksyjną lewicą komunistyczną i ekstremalną prawicą. Zgadając się z poglądem Andrzeja Antoszewskiego, poniższa analiza będzie przedstawiać ewolucję partii politycznych w Europie Środkowej w oparciu o koncepcję rodzin partii politycznych zaproponowaną przez tego autora.

Partie polityczne w okresie tranżycji

Ze względu na rozmycie ideowe partii, ich embrionalny charakter i początek procesu krystalizacji profili w okresie tranżycji, nie jest możliwe precyzyjne umiejscowienie partii politycznych w konkretnych rodzinach partyjnych. Katarzyna Sobolewska-Myślik uważa, że bliższe określenia

⁶ R. HERBUT: *Rodziny partii politycznych*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1997, s. 102–103.

⁷ A. ANTOSZEWSKI: *Partie polityczne...*, s. 41–43.

⁸ P.G. LEWIS: *Political Parties in Post-Communist Eastern Europe*. Routledge 2002, s. 56.

⁹ K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej po 1989 roku*. Kraków 1999, s. 156.

dla tych pierwszych ugrupowań to: pseudo-partie, protopartie, partie embrionalne¹⁰. Dlatego też w tym pierwszym okresie autor zastosował podział pierwszych bytów politycznych na: a) masowe ruchy opozycyjne i partie wyłonione z nich; b) partie postkomunistyczne i dawne ugrupowania satelickie; c) nowe byty polityczne i reaktywowane partie historyczne.

Do masowych ruchów opozycyjnych możemy zaliczyć polską Solidarność, czeskie Forum Obywatelskie (czes. Občanské fórum – OF) i słowackie Społeczeństwo przeciw Przemocy (sł. Verejnost' proti násiliu – VPN). Masowe ruchy łączyło kilka cech. Po pierwsze, stosunek do przeszłości opozycyjnej. Pomimo pewnej kontynuacji Solidarność w 1989 roku nie była tym samym ruchem, co w 1980 roku. Możliwość masowej mobilizacji przez Solidarność była wówczas niższa niż dekadę wcześniej i opierała się na historycznym już micie powszechnego poparcia społecznego. Tym, co wzmacniało pozycję Solidarności, było poparcie społeczne dla jej liderów. Podobna była sytuacja OF i VPN, które w 1989 roku budowały raczej od nowa swoją strukturę i wizerunek, niż opierały się na opozycyjnych strukturach z lat 70. i początku 80. XX wieku. Po drugie, we wszystkich ruchach mieliśmy do czynienia z wewnętrznym zróżnicowaniem głoszonych poglądów i skomplikowaną bazą członkowską. Trzecią cechą wspólną był apartyjny charakter omawianych ruchów. Po czwarte, tym, co połączyło losy masowych ruchów, był nieunikniony proces ich dekompozycji i pojawienie się partii politycznych na gruzach ruchów.

Dekompozycja ruchu solidarnościowego, który po wyborach w 1989 roku stworzył w parlamencie Obywatelski Klub Parlamentarny (OKP), wynikała z faktu istnienia wielu grup reprezentujących różne poglądy¹¹. Najważniejszymi bytami powstałymi na gruzach Solidarności były: Ruch Obywatelski-Akcja Demokratyczna (ROAD), Forum Prawicy Demokratycznej (FPD) i Porozumienie Centrum (PC). W Czechosłowacji z OF wyodrębniły się: Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna (czes. Křesťanská demokratická strana – KDS), Partia Liberalna (czes. Liberálně demokratická strana – LDS), Obywatelska Partia Demokratyczna (czes.

¹⁰ Ibidem, s. 35.

¹¹ M. DENHEL-SZYC, J. STACHURA: *Gry polityczne. Orientacje na dziś*. Warszawa 1991, s. 46.

Občanská demokratická strana – ODS), Ruch Obywatelski (czes. Občanské hnutí – OH) i Obywatelski Sojusz Demokratyczny (czes. Občanská demokratická aliance – ODA)¹². Na Słowacji w kwietniu 1991 roku z VPN odchodzi część działaczy popierających Vladimíra Mečiara, którzy tworzą partię o nazwie Ruch na Rzecz Demokratycznej Słowacji (sł. Hnutie za demokratické Slovensko – HZDS). Tymczasem VPN przekształciło się w partię polityczną pod nazwą Obywatelska Unia Demokratyczna – Społeczeństwo przeciw Przemocy (sł. Občiansku demokratickú úniu-VPN – ODÚ-VPN)¹³.

Drugą kategorią ugrupowań, które istniały na scenie politycznej przed pierwszymi wyborami parlamentarnymi, były partie postkomunistyczne i ich dawne ugrupowania satelickie. Jeżeli chodzi o ugrupowania postkomunistyczne, to według Jacka Wojnickiego przyjęły one dwie strategie działania. Pierwsza polegała na zmianie wizerunku (przypadek polski i węgierski, a potem także i słowacki), partie te nazywa się reformatorskimi. Druga wiązała się z kontynuowaniem działalności przez partię komunistyczną w dotychczasowej formule (Czechosłowacja, potem Czechy, a także początkowo Słowacja), partie nostalgiczne¹⁴. W Polsce powstała Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej (SdRP), a na Węgrzech Węgierska Partia Socjalistyczna (węg. Magyar Szocialista Párt – MSzP). W Czechach w drodze ewolucji pojawiła się Komunistyczna Partia Czech i Moraw (czes. Komunistická strana Čech a Moravy – KSČM). Na Słowacji swoją działalność kontynuowała Słowacka Partia Komunistyczna (sł. Komunistická strana Slovenska – KSS), która następnie przekształciła się w socjaldemokratyczną Partię Lewicy Demokratycznej (sł. Strana demokratickej ľavice – SDE).

Różnie potoczyły się losy partii satelickich. Jedynie ZSL (Zjednoczone Stronnictwo Ludowe) i ČSL (czes. Československá strana ľudová – ČSL) były w stanie uzyskać w późniejszym okresie relewancję na arenie parlamentarnej. W 1992 roku ČSL połączył się z Unią Chrześcijańsko-Demo-

¹² K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy partyjne...*, s. 44–46; M. MIGALSKI: *Czeski i polski system partyjny*. Warszawa 2008, s. 62–66.

¹³ L. KOPEČEK: *System partyjny Słowacji*. W: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, P. FIALA, R. HERBUT, J. SROKA. Wrocław 2003, s. 177.

¹⁴ J. WOJNICKI: *Kształtowanie się systemów wielopartyjnych Europy Środkowowschodniej*. Pułtusk 2004, s. 96.

kratyczną (czes. Křesťanská a demokratická unie-Československá strana lidová – KDU) tworząc KDU-ČSL. W ten sposób ugrupowanie przyjęło profil chadecko-agrarny. W listopadzie 1989 roku ZSL rozwiązał się i jednocześnie przekształcił w Polskie Stronnictwo Ludowe „Odrodzenie”. Po pół roku wraz z innymi partiami ludowymi utworzył jednolite PSL, przyjmując konserwatywny i agrarny program polityczny.

Ostatnią grupę stanowiły zupełnie nowe byty polityczne i reaktywowane partie historyczne. Ten nurt okazał się najliczniejszy i reprezentowany przez bardzo zróżnicowane postawy ideologiczne. Możemy go podzielić na partie, które powstały jeszcze przed upadkiem reżimu i na takie, które pojawiły się w 1989 i 1990 roku. W pierwszej grupie odnajdziemy Konfederację Polski Niepodległej (KPN), Unię Polityki Realnej (UPR), Polską Partię Socjalistyczną (PPS), Węgierskie Forum Demokratyczne (węg. Magyar Demokrata Fórum – MDF), Związek Wolnych Demokratów (węg. Szabad Demokraták Szövetsége – SzDSz), Związek Młodych Demokratów (węg. Fiatal Demokraták Szövetsége – Fidesz). W drugiej grupie natomiast m.in.: Kongres Liberalno-Demokratycznych (KLD), Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe (ZChN), Partię Chrześcijańskich Demokratów (PChD), Stronnictwo Narodowe (SN), Niezależną Partię Chłopską i Obywatelską (węg. Független Kisgazda, Földmunkás és Polgári Párt – FKgP), Chrześcijańsko-Demokratyczną Partię Ludową (węg. Kereszténydemokrata Néppárt – KDNP), Czechosłowacką Partię Socjaldemokratyczną (czes. Československá strana sociálně demokratická – ČSSD), Ruch na Rzecz Demokracji Samorządowej-Stowarzyszenie dla Śląska i Moraw (czes. Hnutí za samosprávnou demokracii-Společnost pro Moravu a Slezsko – HSD-SMS), słowacki Ruch Chrześcijańsko-Demokratyczny (sł. Kresťanskodemokratické hnutie – KDH), Słowacką Partię Narodową (sł. Slovenská národná strana, SNS).

Rodziny partii politycznych pomiędzy drugimi wyborami parlamentarnymi, a rokiem 2004

Drugie wybory parlamentarne charakteryzowały się większą świadomością przynależności poszczególnych członków partii do ideologicznych rodzin partyjnych, chociaż nadal występowała znaczna chwiejność

i zamazany obraz profili programowych poszczególnych ugrupowań¹⁵. W występujących partiach w rodzinie socjalistycznej możemy, na podstawie klasyfikacji Andrzeja Antoszewskiego, wyróżnić zreformowaną lewicę postkomunistyczną, reaktywowaną socjaldemokrację i nową socjaldemokrację utworzoną po 1989 roku¹⁶. Do zreformowanej lewicy postkomunistycznej zaliczmy polski SdRP i węgierski MSzP, a także słowacki SDL. SdRP do 1999 roku występował w koalicji z innymi bytami lewicowymi o nazwie Sojusz Lewicy Demokratycznej, po czym przekształcił się w partię o tej nazwie. W omawianym okresie SLD potrafił wykorzystać sprzyjającą sytuację i przyjął strategię partii umiarkowanej, wyważonej, nieangażującej się w ostre spory i konflikty¹⁷, uzyskując rekordowe poparcie w wyborach do Sejmu w 2001 roku na poziomie 40%. Podobnie, jak polski SLD, także węgierski MSzP dwukrotnie wygrywał wybory w omawianym okresie i współtworzył rządy. W 1994 roku sukces postkomunistów był na tyle duży, że mogli utworzyć większościowy gabinet, ale w celu uzyskania legitymizacji władzy zaprosili do koalicji rządowej były partię opozycyjną SzDSz¹⁸. Na Słowacji KSS przekształcił się w Partię Lewicy Demokratycznej (sł. Strana demokratickej ľavice – SDL), przyjmując profil socjaldemokratyczny. Po wyborach w 1992 roku SDL był drugim ugrupowaniem w parlamencie, ale później jego popularność spadła. W 1992 roku, w wyniku rozłamów w łonie SDL, część działaczy powołała do życia ponownie KSS. Pod koniec lat 90. XX wieku z SDL odchodzi Robert Fico, który stał się twórcą Smeru¹⁹.

W drugiej grupie odnajdziemy wyłącznie czeski ČSSD. Partia była zwolenniczką integracji ze strukturami euro-atlantycznymi. W ekonomii popierała społeczną gospodarkę rynkową opartą na zasadzie solidaryzmu społecznego²⁰. Od 1996 do 2002 roku uzyskiwała poparcie w wyborach w granicach 26–32% i rządziła krajem w latach 1998–2006. W trzeciej

¹⁵ Drugie wybory parlamentarne miały miejsce: w Czechosłowacji w 1992 roku, w Polsce w 1993 roku (za pierwsze autor artykułu uznaje wybory w 1991 roku) i na Węgrzech w 1994 roku.

¹⁶ A. ANTOSZEWSKI: *Partie polityczne...*, s. 54–63.

¹⁷ M. MAZUR, M. MIGALSKI, W. WOJTASIK: *Polski system partyjny*. Warszawa 2006, s. 33–51.

¹⁸ K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy partyjne...*, s. 161.

¹⁹ L. KOPEČEK: *System partyjny Słowacji...*, s. 174–175, 184, 190.

²⁰ J. WOJNICKI: *Kształtowanie...*, s. 183.

grupie wystąpiła Unia Pracy. Tę partię założyli działacze o centrowej proweniencji postsolidarnościowej, ale w miarę upływu czasu tracili oni wpływ na rzecz sympatyków współpracy UP z lewicą postkomunistyczną. Znalazło to odzwierciedlenie w koalicji rządowej SLD-UP-PSL w 2001 roku²¹.

Drugą rodzinę partii stanowią ugrupowania konserwatywne i chadeckie. Pomimo tego, że rodzina ta łączy różne typy partii, to wśród nich możemy dostrzec dwie istotne cechy wspólne. Po pierwsze, ugrupowania te są niechętne partiom postkomunistycznym. Po drugie, mamy do czynienia z podobnym poglądem wyrażanym na kwestie społeczne. W Polsce do tego typu ugrupowań w omawianym okresie możemy zaliczyć konserwatywne BBWR, ROP i PiS. BBWR uzyskał mandaty poselskie tylko w 1993 roku²². Po tym, jak nie wszedł do parlamentu w 1997 roku, uległ marginalizacji. ROP także okazał się partią jednej kadencji parlamentu (1997–2001). W 2001 roku do Sejmu dostał się po raz pierwszy PiS. W sprawach gospodarczych był zwolennikiem umiarkowanego interwencjonizmu państwowego, a w życiu publicznym nawoływał do przejrzystości działań urzędników i polityków, popierał działania antykorupcyjne²³.

Partiami konserwatywnymi w Czechach w omawianym okresie były ODS i ODA. Po 1992 roku ODS stał się jedną z najważniejszych partii, a jej lider Václav Klaus piastował funkcję premiera po 1992 i 1996 roku. W sprawach gospodarczych partia zajmowała liberalne stanowisko, w kwestiach światopoglądowych umiarkowanie konserwatywne. Warto zaznaczyć eurosceptycyzm Václava Klause, który rzutował na linię programową partii²⁴. ODA przekroczył próg wyborczy dwukrotnie (1992 i 1996 rok), ale elektorat postrzegał tę partię jako zbyt podobną do ODS, co oznaczało rozmycie ideowe i ostateczną porażkę²⁵.

Na Węgrzech do partii konserwatywnych zaliczmy MDF i Fidesz. MDF rządził krajem po zwycięstwie odniesionym w pierwszych demokratycz-

²¹ A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT, J. SROKA: *System partyjny Polski*. W: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, P. FIALA, R. HERBUT, J. SROKA. Wrocław 2003, s. 135, 144–145.

²² Por. A. ANTOSZEWSKI: *Partie polityczne...*, s. 91.

²³ Ibidem, s. 49–50.

²⁴ M. MIGAŁSKI: *Czeski i polski...*, s. 89.

²⁵ A. CZYŻ, S. KUBAS: *Czechy i Słowacja. Politologiczne studium wspólnej i oddzielnej państwowości*. Katowice 2012, s. 172.

nych wyborach. W swoich posunięciach gospodarczych MDF sytuował się raczej w gronie centro-lewicowych formacji. W aksjologii natomiast popierał konserwatywne rozwiązania²⁶. Drugie konserwatywne ugrupowanie węgierskie, czyli Fidesz, początkowo mieściło się w nurcie liberalnym, ale w miarę upływu czasu przesunęło się na stanowiska prawicowo-centrowe²⁷. Po zwycięskich wyborach w 1998 roku Fidesz pozostał wierny zasadom liberalnej gospodarki wolnorynkowej, ale w sferze wartości przyjął katalog wartości konserwatywnych.

Do relewantnych partii chadeckich zaliczymy węgierski KDNP, polską Akcję Wyborczą Solidarność (AWS), czeski KDU-ČSL. Na polskiej scenie możemy zauważyć słabość ruchu chadeckiego. W parlamencie wyłonionym po wyborach w 1991 roku PC, ChD i ZChN, będący rdzeniem koalicji Wyborczej Akcji Katolickiej, częściowo wypełniały warunki stawiane przez rodzinę partii chadeckich, ale potem te ugrupowania rozpadły się. Dopiero po wyborach w 1997 roku Akcja Wyborcza Solidarność w pewien sposób wpisała się w nurt chrześcijańsko-demokratyczny przy zachowaniu dużej ostrożności w formułowaniu takiej tezy²⁸. W Czechach ugrupowaniem chadeckim był KDU-ČSL. Ugrupowanie to powstało w 1992 roku w wyniku połączenia Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (czes. Křesťanská a demokratická unie – KDU) i Czechosłowackiej Partii Ludowej (czes. Československá strana lidová – ČSL). W wyborach do Izby Poselskiej w latach 1992–1998 otrzymywało poparcie pomiędzy 6 i 9%. W 2002 roku w koalicji z US-DEU uzyskało ponad 14%. Jeżeli chodzi o słowackie partie chadeckie, to ważną pozycję w latach 90. XX wieku zajął KDH (sł. Kresťanskodemokratické hnutie – KDH). W wyborach parlamentarnych KDH zawsze przekraczał próg 8%. Przed wyborami w 1998 roku KDH wraz z innymi ugrupowaniami stworzył szeroką koalicję antymeciarowską o nazwie SDK (sł. Slovenská demokratická koalícia – SDK), ale w następnych wyborach w 2002 roku KDH postanowił wystartować samodzielnie. W wyniku wspomnianej wcześniej dekompozycji antymeciarowskiej koalicji wyodrębniła się Słowacka Unia Chrześcijańska i Demokratyczna (sł. Slovenská demokratická a kresťanská únia – SDKÚ), której liderem został ówczesny premier Mikuláš Dzurinda. Wartości chadeckie na Węgrzech reprezento-

²⁶ K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy partyjne...*, s. 165.

²⁷ B. GÓRALCZYK: *Węgry. Transformacja postkomunistyczna*. Warszawa 2003, s. 48, 63.

²⁸ M. MIGALSKI: *Czeski i polski...*, s. 204.

wał KDNP, który współtworzył koalicję rządową w latach 1990–1994, po czym przesunął się w stronę populizmu²⁹. KDNP uległ stopniowej marginalizacji i nie wszedł do parlamentu w 1998 i 2002 roku.

W rodzinie konserwatywno-chadeckiej możemy odnaleźć także takie partie, które odwołują się do elektoratu wiejskiego. Do partii agrarnych zaliczymy PSL i węgierski FKgP. Początkowo PSL sytuował się po lewej stronie sceny partyjnej, co wynikało z satelickiej przeszłości partii, a także z koalicji z SLD w 1993 i 2001 roku, ale pod koniec drugiej koalicji rządowej z lewicą PSL zaczął coraz bardziej przesunąć się w stronę centrum³⁰. FKgP wszedł do pierwszego postkomunistycznego centro-prawicowego rządu, ale po 1994 roku ewoluował w stronę radykalizmu i populizmu po to, aby pozyskać część elektoratu protestu. Spowodowało to odejście od konserwatywnego charakteru partii. Powrót do korzeni nastąpił w 1997 roku³¹.

W gronie partii liberalnych w Polsce od 1993 do 2004 roku mandaty parlamentarne uzyskiwały Unia Demokratyczna, Unia Wolności, Platforma Obywatelska. UD posiadała najwięcej mandatów w Sejmie po wyborach w 1991 roku, a w wyborach w 1993 roku zajęła trzecie miejsce z ponad 10% głosów poparcia. W 1994 roku zjednoczyła się z KLD, tworząc Unię Wolności. W latach 1997–2001 UW była członkiem koalicji rządowej, za czasów której wprowadzono kilka istotnych reform modernizujących Polskę. Później partia uległa marginalizacji. Część działaczy UW zasiliła szeregi nowego ugrupowania Platformy Obywatelskiej. Po raz pierwszy weszła do parlamentu w 2001 roku. PO cechował liberalny stosunek do gospodarki i centrowy i raczej konserwatywny charakter preferowanych wartości w życiu społecznym³².

W czeskim systemie politycznym Unia Wolności (czes. Unie svobody – US) zaliczana była do partii liberalnych. W wyborach do Izby Poselskiej w 1998 roku US uzyskał 8,6% głosów poparcia, a cztery lata później w koalicji z KDU-ČSL 14,27%³³. Dnia 1 stycznia 2002 roku US połączył

²⁹ L. BENDA: *System partyjny Węgier*. W: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, P. FIALA, R. HERBUT, J. SROKA. Wrocław 2003, s. 92–93.

³⁰ A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT, J. SROKA: *System partyjny w Polsce...*, s. 146–147.

³¹ L. BENDA: *System partyjny Węgier...*, s. 93–94, 98–99.

³² A. ANTOSZEWSKI: *Partie polityczne...*, s. 133.

³³ A. CZYŻ, S. KUBAS: *Czechy i Słowacja...*, s. 172.

się z Unią Demokratyczną i odtąd występował pod nazwą: Unie svobody-Demokratická unie – US-DEU³⁴. Na Węgrzech typem liberalnego ugrupowania był SzDSz. W 1994 roku partia zasiłowała koalicję rządową, podpisując umowę z MSzP. Było to możliwe, gdyż dwa lata wcześniej w SzDSz w konflikcie dwóch nurtów: liberalno-konserwatywnego i socjalliberalnego zwyciężyła ta druga opcja³⁵. W 2002 roku SzDSz ponownie stworzył koalicję rządową z MSzP³⁶.

Ostatnią wyodrębnioną rodziną partii będą radykalne ugrupowania o charakterze lewicowym i prawicowym. Po prawej stronie partii radykalnych w Polsce można było zauważyć KPN i Ligę Polskich Rodzin (LPR). W ławach parlamentu działacze KPN zasiadali w 1991 i 1993 roku, prezentując idee narodowościowe oraz konieczność przeprowadzenia radykalnych, antykomunistycznych reform. LPR powstał w 2001 roku i głosił skrajne stanowisko w sprawach publicznych, niepozbawione ksenofobii³⁷. Na Węgrzech od 1993 roku działał MIÉP, który w 1994 roku dostał się do parlamentu, ale przez następne cztery lata był izolowany. Partia była wyraźnie populistyczna i nacjonalistyczna³⁸. W przypadku Czech prawicową partią ekstremalną, która uzyskała relewancję parlamentarną w 1992 i 1996 roku, był SPR-RSČ. Postulował on potrzebę walki z korupcją i przestępczością³⁹. Słowackim radykalnie prawicowym ugrupowaniem był SNS. W okresie pomiędzy drugimi wyborami parlamentarnymi a wejściem Słowacji do UE, SNS trzykrotnie uzyskiwał mandaty w Radzie Narodowej (lata 1992, 1994, 1998).

W Polsce w omawianym okresie lewicowym ugrupowaniem radykalnym była Samoobrona. Partia opierała swoją działalność na promowaniu wizerunku charyzmatycznego lidera Andrzeja Leppera. W 2001 roku dostała się do parlamentu. Program polityczny zawierał postulaty skrajne, często wykluczające się wzajemnie. W Czechach pozycję radykalnego lewicowego ugrupowania zajęła Komunistyczna Partia Czech i Moraw.

³⁴ M. MIGALSKI: *Czeski i polski...*, s. 88–89.

³⁵ B. FOWLER: *Hungary Parliamentary Elections*. "Electoral Studies" 1998, vol. 17/nr 2, s. 257 i nast.

³⁶ L. BENDA: *System partyjny Węgier...*, s. 85–114.

³⁷ A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT, J. SROKA: *System partyjny w Polsce...*, s. 149.

³⁸ L. BENDA: *System partyjny Węgier...*, s. 96, 100.

³⁹ Ibidem, s. 79–80.

Rodziny partii politycznych w okresie lat 2004–2014

W ostatniej dekadzie w gronie partii socjalistycznych i socjaldemokratycznych znalazły się następujące relewantne podmioty: w Polsce SLD i UP, w Czechach ČSSD, na Słowacji Smer i na Węgrzech MSzP. Zreformowane partie postkomunistyczne w Polsce i na Węgrzech w omawianym okresie przeżyły wzrost swojej pozycji, po czym nastąpił bolesny upadek. W obydwu przypadkach na początku omawianej dekady sprawowały rządy, ale później doszło do odpływu elektoratu, co wiązało się z ujawnieniem afer i skandali, w które byli uwikłani działacze tych dwóch ugrupowań. Po tych wydarzeniach wyniki popularności zarówno SLD, jak i MSzP są niskie i nie dorównują tym z pierwszego okresu transformacji. W ostatniej dekadzie SLD nie pomogło odmłodzenie kierownictwa, a także stworzenie szerokiej lewicowej koalicji z innymi podmiotami. Natomiast na Węgrzech po ośmioletnich rządach lewicy (2002–2010) rozczarowane społeczeństwo postanowiło wyrazić swój sprzeciw wobec pogarszającej się kondycji państwa i tego, że po wyborach w 2006 roku ówczesny premier Ferenc Gyurcsány oszukiwał swój naród, zatajając złe wskaźniki ekonomiczne. Po porażce lewicy w 2010 roku nastąpiła jej dekompozycja. W 2014 roku postanowiono ponownie połączyć siły i wystawiono wspólną listę wyborczą składającą się z kilku podmiotów lewicowych z MSzP na czele, o nazwie Zjednoczenie (węg. Összefogás). W sondażach przedwyborczych uzyskiwała poparcie w okolicach 20%⁴⁰. Ostatecznie w wyborach parlamentarnych w 2014 roku uzyskała 25,99% głosów wyborców.

Czescy socjaldemokraci, podobnie, jak to miało miejsce w Polsce i na Węgrzech, na początku omawianej dekady sprawowali rządy. Ale w 2004 roku premier Vladimír Špidla podał się do dymisji ze względu na klęskę ugrupowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Rok później z funkcji szefa rządu musiał zrezygnować Stanislav Gross, gdyż ujawniono jego korupcyjną działalność. Partii nie pomógł także ostatni premier tamtej kadencji parlamentu Jiří Paroubek, gdyż w 2006 roku socjaldemokraci przegrali wybory. Władzę odzyskali dopiero w 2013 roku. Rok

⁴⁰ K. THAN: *Hungary ruling party's poll lead drops, far-right Jobbik jumps*, <http://uk.reuters.com/article/2014/03/06/uk-hungary-parties-farright-idUKBREA250Z520140306>, [dostęp: 6.03.2014]; Paksi bővítés: súlyos fenntartások, <http://www.median.hu/object.57f2f4fe-d1cd-4a70-9496-3b4de41e3126.ivy> [dostęp: 19.03.2014].

wcześniej w pierwszych powszechnych wyborach prezydenckich wygrał socjaldemokrata Miloš Zeman.

W ostatniej dekadzie słowacki Smer przesunął się na pozycje socjaldemokratyczne. Zmiana jest na tyle wyraźna, że umożliwia zaliczenie Smeru do rodziny partii lewicowych. W ostatniej dekadzie radykalizm partii został znacznie osłabiony. W 2004 roku do swojej nazwy partia dodała określenie Socjalna Demokracja (sł. sociálna demokracia – Smer-SD) i zmodyfikowała program. Partia przewodziła koalicji rządowej w latach 2006–2010, a od 2012 roku sprawuje samodzielne rządy. Nie oznacza to jednak, że pozbyła się części swoich populistycznych haseł⁴¹.

Podsumowując ewolucję pozycji rodziny partii lewicowych w perspektywie 25 lat demokratyzacji widzimy, że w Czechach poza II elekcją w 1992 roku socjaldemokraci cieszą się stabilnym poparciem oscylującym w okolicach 20–32%. W Polsce i na Węgrzech partie lewicowe uzyskiwały najlepsze wyniki w pierwszej połowie transformacji, po czym nastąpił ich stopniowy spadek. Niskie wyniki lewicy na Słowacji w pierwszym okresie zmian ustrojowo-politycznych zostały zastąpione przez bardzo wysokie, uzyskiwane przez zreformowany Smer.

Tabela 1. Siła rodziny partii lewicowych w Europie Środkowej (Czechy, Polska, Słowacja, Węgry) w latach 1992–2014 w kolejnych wyborach parlamentarnych (w %)

Państwo	Elekcja						
	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Czechy	6,53	26,44	32,31	30,2	32,32	22,08	20,45
Polska	27,69	27,13	41,04	11,31	13,15	8,24	–
Słowacja	14,7	10,41	14,66	13,46	29,14	34,79	44,41
Węgry	31,3	29,8	40,05	43,21	19,3	25,99	–

Źródło: Opracowanie własne

W rodzinie partii konserwatywnych w latach 2004–2014 odnajdziemy: czeski ODS i TOP 09, polski PiS, słowacki OLaNO, węgierski Fidesz i MDF. Czeski ODS sprawował rządy w latach 2006–2010 i 2010–2013.

⁴¹ K. WOJTAS: *Partie populistyczne w Czechach i na Słowacji*. Warszawa 2011, s. 177–181.

W pierwszym okresie czeszy konserwatyści balansowali na granicy równowagi, tworząc rząd minimalnie większościowy, który i tak w 2009 roku upadł i został zastąpiony rządem ekspertów⁴². Gdy po zwycięstwie ODS w 2010 roku Petr Nečas stworzył stabilny większościowy rząd, wydawało się, że pozycja prawicy się umocni. Tymczasem w 2013 roku ujawniono aferę korupcyjną i towarzyską z udziałem posłów ODS i samego premiera, co doprowadziło do rozpisania przedterminowych wyborów. Partia poniosła w nich dotkliwa porażkę. Słabość ODS wykorzystana nowopowstała partia konserwatywna Tradycja Odpowiedzialność Dobrobyt 09 (czes. Tradice Odpovědnost Prosperita 09 – TOP 09), w której ważną pozycję zajął Karel Schwarzenberg⁴³. Partia uzyskała mandaty w Izbie Poselskiej w 2010 i 2013 roku. Na Słowacji stosunkowo niedawno pojawiła się nowa partia konserwatywna Zwyczajni Ludzie i Niezależne Osobistości (sł. Obyčajných ľudí nezávislé osobnosti – OĽaNO), która w wyborach do Rady Narodowej w 2012 roku zajęła trzecie miejsce, uzyskując 16 mandatów przy poparciu społecznym wynoszącym 8,56%.

Polski PiS przejął władzę od lewicy w wyborach w 2005 roku. Po roku rządów mniejszościowych wszedł w koalicję z partiami radykalnymi: LPR i Samoobroną, a premierem został lider PiS Jarosław Kaczyński. Jednocześnie od 2005 roku prezydentem RP był dawny przewodniczący partii Lech Kaczyński. W 2007 roku koalicja się rozpadła i po przedterminowych wyborach PiS przeszedł do opozycji. Partia jest drugim co do wielkości uzyskiwanego poparcia podmiotem w Polsce, prezentuje postawę narodową i konserwatywną w sferze wartości społecznych, a w gospodarce mieści się pomiędzy etatyzmem i liberalizmem.

Na węgierskiej scenie politycznej dominuje Fidesz, który po zwycięskich wyborach w 2010 roku otrzymał ponad 2/3 mandatów w Zgromadzeniu Krajowym. Wykorzystując tę sytuację, dokonał zmian w wielu dziedzinach życia publicznego, poczynając od uchwalenia nowej Konstytucji. Za swoje działania jest poddawany krytyce zarówno przez krajową

⁴² S. KUBAS: *Dwa gabinety Mirka Topolánka – pomiędzy rządem mniejszościowym, a brakiem stabilnego poparcia w Izbie Poselskiej Republiki Czeskiej (2006–2009)*. W: *Rządy mniejszościowe w wybranych państwach świata. Studium prawno-politologiczne*. Red. R. RADEK. Katowice 2014, s. 57–69.

⁴³ T. JARMARA: *TOP 09 a Věci veřejné v kontextu institucionalizace českých politických stran po roce 1989*. „Politologická revue” 2011, nr 1, s. 66–68.

opozycję, jak i instytucje międzynarodowe, które podkreślają omijanie procedur demokratycznych przez Fidesz⁴⁴. Wśród partii konserwatywnych w ostatniej dekadzie na Węgrzech jeszcze MDF zdołał raz przekroczyć próg Zgromadzenia Krajowego, co miało miejsce w 2006 roku (5,04%), ale później partia uległa całkowitej marginalizacji.

W gronie partii chadeckich możemy odnaleźć: słowackie SDKÚ-DS i KDH, czeski KDU-ČSL i węgierski KDNP. Niewątpliwą słabością słowackiego ruchu chadeckiego jest jego podział na dwa słabsze ugrupowania. SDKÚ-DS pojawił się w 2006 roku w wyniku połączenia SDKÚ i Partii Demokratycznej (sł. Demokratická strana – DS). W 2010 roku partia zdołała utworzyć szeroką koalicję z SaS, MOST-HÍD i KDH, która przejęła władzę z rąk Smeru. KDH tworzył wraz z SDKÚ-DS rząd do 2006 roku, a następnie wchodził w skład szerokiej koalicji w latach 2010–2012.

Czeski KDU-ČSL był członkiem koalicji rządowej premiera Mirka Topolánka w latach 2007–2009, po czym część działaczy odeszła z ugrupowania i stworzyła TOP 09, co doprowadziło do tego, że w 2010 roku elektorat poparł TOP 09, a nie KDU-ČSL⁴⁵. Po wyborach w 2013 roku partia weszła do rządu Bohuslava Sobotki. Węgierscy chadecy KDNP są ugrupowaniem marginalnym, ale ze względu na uczestnictwo w koalicji wyborczej z Fidesz wchodzi w skład obecnych struktur rządowych.

W nurcie konserwatywno-chadeckim możemy także umieścić partie agrarne. Tylko PSL w ostatniej dekadzie uzyskał mandaty parlamentarne spośród ugrupowań ludowych w omawianych krajach. PSL jest partią piwołtaną, która w przeciągu ostatniej dekady przesunęła się w prawą stronę, co umożliwiło jej wejście do koalicji rządowej z PO w 2007 i 2011 roku.

Reasumując pozycję i siłę środkowoeuropejskiej rodziny partii konserwatywnych i chadeckich na przestrzeni 25 lat demokratyzacji, to w trzech krajach: Czechy, Polska, Węgry uzyskuje ona podobne poparcie (ok. 20–50%), podczas gdy na Słowacji o wiele niższe (ok. 10–25%). Charakterystyczne jest to, że w Czechach występują relewantne ugrupowania konserwatywne i chadeckie z przewagą popularności konserwatystów, podczas gdy na Słowacji niemal wyłącznie chadeckie. W Polsce i na Węgrzech

⁴⁴ S. KUBAS: *Węgierski parlamentarizm: od narodzin do stanu obecnego z uwzględnieniem konstytucji z 2011 roku*. „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5 (212), s. 194–214.

⁴⁵ A. VEDRASHKO, W. MILLER: *Christian Democracy in the Czech Lands*. „The New Presence” 2009, nr 4, s. 37–39.

omawiana rodzina partyjna cechuje się występowaniem partii agrarnych, dużą popularnością konserwatystów i w mniejszym stopniu chadeków.

Tabela 2. Siła rodziny partii konserwatywnych i chadeckich w Europie Środkowej (Czechy, Polska, Słowacja, Węgry) w latach 1992–2014 w kolejnych wyborach parlamentarnych (w %)

Państwo	Elekcja						
	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Czechy	35,99	27,7	36,74	35,08	42,6	36,92	26,29
Polska	27,18	46,7	18,48	33,95	41,02	38,25	–
Słowacja	8,89	10,08	26,33	23,34	26,66	23,94	14,91
Węgry	35	39,3	39,4	47,07	52,73	44,54	–

Źródło: Opracowanie własne

Po 2004 roku rodzina partii liberalnych uległa znacznym przekształceniom. W ostatniej dekadzie wśród czeskich partii liberalnych możemy odnaleźć Partię Zielonych i ANO 2011. Czescy ekolodzy dostali się do Izby Poselskiej tylko w 2006 roku, a następnie weszli w skład rządzącej koalicji, później partia uległa marginalizacji. W wyborach w 2013 roku trzecim podmiotem w parlamencie stał się Ruch Niezadowolonych Obywateli (czes. Akce nespokojených občanů – ANO 2011). Partia została założona przez miliardera Andreja Babiša. Mimo że główną osią programową partii jest liberalizm, to część postulatów ANO ma charakter populistyczny.

Słowackie partie mniejszości węgierskiej od wyborów parlamentarnych w 2010 roku występują pod nazwą MOST-HID, który w latach 2010–2012 wchodził w skład szerokiej koalicji rządowej. Drugim ugrupowaniem liberalnym na Słowacji jest SaS, z którego w 2011 roku odeszła część działaczy i stworzyła konserwatywne ugrupowanie OĽaNO. Podobnie jak MOST-HID, SaS był członkiem koalicji rządowej w latach 2010–2012.

W ostatniej dekadzie znaczącą pozycję na polskiej scenie politycznej uzyskała PO, która sprawuje rządy od 2007 roku po dwóch zwycięskich wyborach parlamentarnych. Od 2010 roku prezydentem RP jest były członek partii Bronisław Komorowski. Centralną pozycję w partii zajmuje jej lider Donald Tusk, który jednocześnie sprawuje urząd premiera. Ale

w gronie liberalnych podmiotów w Polsce poza PO pojawił się Ruch Palikota (obecnie Twój Ruch). Twój Ruch odwołuje się do tej części elektoratu, któremu bliskie są liberalne i lewicowe poglądy. Zdarza się także, że partia przedstawia czysto populistyczne propozycje⁴⁶.

W 2009 roku węgierski ekologiczno-polityczny ruch działaczy o poglądach liberalnych przekształcił się w partię Polityka Može Być Inna (węg. Lehet Más a Politika – LMP), która w wyborach parlamentarnych w 2010 roku uzyskała 16 mandatów przy poparciu 7,45%⁴⁷. W wyborach w 2014 roku LMP uzyskał 5 mandatów (5,25% poparcia elektoratu).

Jeżeli chodzi o pozycję rodziny partii liberalnych, to wyniki poparcia dla niej w ostatnich dwudziestu pięciu latach mogą się wydawać nieco zaskakujące w przypadku Czech i Polski. Popularność liberalnej ideologii wśród elektoratu tych dwóch państw różni się znacząco. W Czechach jest ona wysoka, w Polsce znacznie niższa. Ale wyniki głosowania na partie liberalne pokazują odwrotną korelację. Wiąże się to z tym, że w Czechach wartości liberalne są obecne w programach lewicowego ČSSD i konserwatywnego ODS, dlatego typowo liberalne byty nie mogą liczyć na wysokie poparcie, a w Polsce rządzące PO kumuluje głosy liberałów, ale i konserwatystów. Możemy mówić o wzroście poparcia dla liberałów na Słowacji w ostatnim czasie i niewielkiej ich popularności na Węgrzech.

Tabela 3. Siła rodziny partii liberalnych w Europie Środkowej (Czechy, Polska, Słowacja, Węgry) w latach 1992–2014 w kolejnych wyborach parlamentarnych (w %)

Państwo	Elekcja						
	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Czechy	5,92	6,36	8,6	3,6*	6,29	–	18,65
Polska	10,59	13,37	12,68	24,14	41,51	39,18	–
Słowacja	7,42	10,18	9,12	11,16	11,68	20,26	20,22
Węgry	18,6	10,02	6,8	6,5	7,48	5,26	–

Źródło: Opracowanie własne

⁴⁶ Następnym krokiem. Razem. Program wyborczy 2011, http://www.platforma.org/media/dokumenty/Program_PO_100dpi.pdf [dostęp: 20.03.2014].

⁴⁷ S. KUBAS: *Evolution of Preferences at Hungarian Electorate towards Bidimensional "Left-Right" Structure (1990–2013)*. "Political Preferences" 2013, nr 4, s. 71.

Do partii radykalnych o lewicowym odchyleniu możemy zaliczyć czeski KSČM i polską Samoobronę. Czescy komuniści uzyskują podobne poparcie w wyborach parlamentarnych, które oscyluje w okolicach 10–15%. Może ono spaść za około 10 lat w związku ze starzeniem się elektoratu komunistów⁴⁸. Polska Samoobrona była zdolna do wprowadzenia posłów do Sejmu w ostatniej dekadzie tylko w 2005 roku, rok później weszła w skład koalicji rządowej z PiS i LPR. W tym okresie wyszły na jaw afery i skandale korupcyjne z udziałem działaczy Samoobrony, co wpłynęło na odsunięcie się elektoratu od partii.

Do radykalnych prawicowych ugrupowań w omawianym okresie należy zaliczyć: LPR, SNS, VV, Úsvit i Jobbik. W ostatniej dekadzie LPR zdołał umieścić swoich działaczy w Sejmie tylko raz w 2005 roku zdobywając 34 mandaty (7,97% poparcia). LPR poparł rząd Kazimierza Marcinkiewicza, a następnie w 2006 roku wszedł do rządu Jarosława Kaczyńskiego, otrzymując dwa ministerstwa. W 2006 roku SNS zdobył 20 mandatów i 11,73% głosów poparcia w wyborach do Rady Narodowej, po czym wszedł do koalicji rządowej ze Smerem i L'S-HZDS. Główną postacią partii w pierwszej dekadzie dwudziestego pierwszego wieku był Jan Slota, którego poczynania przyczyniały się do eskalacji sporu słowacko-węgierskiego. W 2010 roku SNS utracił 11 mandatów i ponad 6% poparcia społecznego, zyskując 9 mandatów i 5,07% głosów. W 2012 roku nie uzyskał żadnego mandatu (poparcie wyborcze: 4,55%). Partia Věci Veřejné, czyli Sprawy Publiczne, powstała w 2001 roku. W wyborach do Izby Poselskiej w 2010 roku VV otrzymał 24 mandaty (10,88% głosów poparcia) i wraz z ODS i TOP 09 utworzył koalicję rządową⁴⁹. W 2011 roku Vít Bárta, członek VV i jednocześnie minister transportu, został oskarżony o przyjmowanie łapówek, co doprowadziło do wewnętrznych problemów w partii i jej rozpadu⁵⁰. Świt Demokracji Bezpośredniej Tomio Okamury (czes. Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury) głosi jawnie szowinistyczne hasła, winiąc Romów za złą sytuację w kraju⁵¹. Poza tym postuluje walkę z korupcją, klientelizmem i nepotyzmem. Partia

⁴⁸ L. LINEK: *Kdy vymřou voliči KSČM? K věkové struktuře elektorátu KSČM*. „Politologický časopis” 2008, nr 4.

⁴⁹ T. JARMARA: *TOP 09 a Věci veřejné...*, s. 68–70.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ *Sme: Okamura's politics is social, national populism*, <http://praguemonitor.com/2013/10/23/sme-okamuras-politics-social-national-populism> [dostęp: 25.03.2014].

opowiada się za rozwojem lokalnej demokracji. W wyborach do Izby Poselskiej w 2013 roku Usvit uzyskał 14 mandatów (6,88%). Węgierski Jobbik prezentuje jawnie antysemicki i antyromski charakter⁵². W 2010 roku wprowadził swoich przedstawicieli do Zgromadzenia Krajowego w liczbie 47 (16,67% głosów poparcia), stając się trzecią siłą w parlamencie. W 2014 roku partia zdobyła 23 mandaty przy poparciu wynoszącym 20,54%⁵³.

W stosunku do L'S-HZDS występują pewne problemy identyfikacyjne ze względu na eklektyzm programowy. Część badaczy, powołując się na zawarte w programie politycznym idee konserwatywne i narodowe, sytuuje partię po prawej stronie. Jednakże widoczne są także postawy populistyczne i lewicowe. W ostatniej dekadzie L'S-HZDS dostał się do parlamentu tylko w 2006 roku – 15 mandatów i 8,79% głosów poparcia, co pozwoliło na zawiązanie koalicji rządowej ze Smerem i SNS. W styczniu 2014 roku podjęto decyzję o rozwiązaniu partii.

Jeżeli chodzi o poparcie dla partii radykalnych, to w Czechach uzyskuje je przede wszystkim niezreformowana partia komunistyczna, chociaż ostatnie wybory pokazały siłę radykalnych partii prawicowych. Spadek poparcia dla radykałów na Słowacji wiąże się z m.in. z marginalizacją i ostatecznie rozwiązaniem HZDS. W Polsce partie radykalne uzyskiwały największe poparcie w środkowym okresie transformacji. Natomiast na Węgrzech prawicowy Jobbik od kilku lat uzyskuje coraz większe poparcie.

Tabela 4. Siła rodziny partii radykalnych w Europie Środkowej (Czechy, Polska, Słowacja, Węgry) w latach 1992–2014 w kolejnych wyborach parlamentarnych (w %)

Państwo	Elekcja						
	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Czechy	20,7	18,34	11,03	18,51	12,81	22,15	21,79
Polska	5,77	–	18,07	19,38	–	–	–
Słowacja	45,19	40,36	44,07	33,83	20,52	5,07	–
Węgry	–	5,6	–	–	16,67	20,54	–

Źródło: Opracowanie własne

⁵² A. LEITNER: *Protesters clash as controversial theatre director takes stage*. "Budapest Times", <http://www.budapesttimes.hu/2012/02/07/protesters-clash-as-controversial-theatre-director-takes-stage/> [dostęp: 7.02.2014].

⁵³ <http://www.jobbik.com/> [dostęp: 9.04.2014].

Podsumowanie

W perspektywie ćwierćwiecza transformacji politycznej możemy stwierdzić, że w Czechach, Polsce, Słowacji i na Węgrzech doszło do powstania i stabilizacji partii politycznych we wszystkich podstawowych rodzinach partyjnych: socjalistycznej, konserwatywnej i chadeckiej, liberalnej, a także radykalnych ugrupowań lewicowych i prawicowych. Siła poszczególnych rodzin uzależniona jest od spójności i jedności partyjnej występującej w ramach danej rodziny oraz od poparcia elektoratu. W początkowym okresie transformacji nowe byty polityczne trudno było nazwać partiami, charakteryzował je słaby poziom instytucjonalizacji, niestabilna struktura i niewypełnianie klasycznych funkcji. Trudno byłoby też je zaklasyfikować do typowych rodzin partyjnych.

W okresie pomiędzy drugimi wyborami a 2004 rokiem dochodzi do stosunkowo szybkiej stabilizacji sceny partyjnej w Czechach i na Węgrzech, podczas gdy w Polsce i na Słowacji obserwujemy jej wolniejszy przebieg. Ten proces był częściowo wynikiem słabszego organizowania się struktury podmiotów należących do rodzin partii politycznych. Rozdrobnienie partyjne wpływało na to, że poszczególne rodziny partyjne traciły swoją siłę i spójność, gdyż ich interesy reprezentowało kilka bytów politycznych. Jest to szczególnie widoczne w rodzinie partii konserwatywnych i chadeckich w Polsce w latach 90. XX wieku i na początku XXI wieku. Z podobną sytuacją mamy do czynienia na Słowacji.

W ostatniej dekadzie widać oznaki większej stabilizacji podmiotów w gronie poszczególnych rodzin partii politycznych we wszystkich omawianych krajach. W Czechach dominowały partie z rodziny socjalistycznej i konserwatywno-chadeckiej, natomiast w Polsce partie konserwatywne i konserwatywno-liberalne. Na Węgrzech w ostatnich czterech latach mamy do czynienia z ogromną popularnością konserwatywnego Fidesz. Warto zauważyć, że znaczenie polskich i węgierskich socjalistów uległo osłabieniu w ostatniej dekadzie. Najbardziej zróżnicowana jest słowacka scena partyjna. W latach 2006–2010 tym krajem rządził lewicowy Smer, narodowy SNS i populistyczny HZDS, po czym przez dwa lata rządy należały do koalicji partii chadeckich i liberalnych. Od 2012 roku jednopartyjny gabinet tworzy socjaldemokratyczny Smer. Na zakończenie rozważań warto dodać, że popularnością cieszą się ostatnio także partie radykalne,

co widać na Węgrzech – prawicowy Jobbik i w Czechach – prawicowe Sprawy Publiczne i Świt Demokracji Bezpośredniej Tomio Okamury oraz lewicowa Komunistyczna Partia Czech i Moraw (od początku istnienia).

Sebastian Kubas

Shaping of Party Families in Czech Republic, Poland, Slovakia and Hungary In The Light Of 25 Years Of Democratization

S u m m a r y

The article presents the process of development of political parties in selected countries of Central Europe and their relation to the category of party families. The analysis includes the groupings, which gained the status of relevant parliamentary parties after 1989. It is divided into three time periods: the year 1989; first and second parliamentary elections; finally, the year 2004 and the last decade. In the first period, parties were only starting to shape their structures, and their family adherence was often only conventional. The second period sees a greater level of party institutionalization, as well as the increase of the level and scope of their affiliation with basic party families. During the last decade, we can observe a full representation of basic party families on domestic political scenes of Czech Republic, Poland, Slovakia, and Hungary, varying only by the level of public support.

25 lat procesu transformacji samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej

Budowanie niezależności samorządowej przez pryzmat rozwoju organów władz lokalnych

Barbara Porębska-Maciołek

Kryzys gospodarczy w Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, wywołany ogromnymi stratami finansowymi poniesionymi w związku z trwającą przez ponad czterdzieści lat zimną wojną oraz interwencją zbrojną w Afganistanie, a także ogłoszone przez Michaiła Gorbaczowa pierestrojka i głośność, doprowadziły do kryzysu ustrojowego. Samorząd lokalny, nazywany wówczas samorządem socjalistycznym, opartym na systemie Rad – symbolu jedności systemu władzy państwowej, praktycznie nie funkcjonował. Rady były *de facto* organami władzy państwowej, a wszelkie decyzje podejmowane przez ich deputowanych musiały być poparte przez krajowe przywództwo. Rewolucja ustrojowa zapoczątkowała pierwsze zmiany w systemie Rad. Rozpoczął się długi proces budowy podwalin dla państwa demokratycznego.

Uchwalona 7 października 1977 roku Konstytucja ZSRR, tak zwana konstytucja breżniewska, umożliwiła ponowne zainicjowanie oraz rozwój władzy lokalnej, choć władza ta była ściśle zależna od organów władzy państwowej. Jednym z przejawów tego rozwoju była wprowadzona 9 kwietnia 1990 roku ustawa *O ogólnych podstawach samorządu lokalnego i lokalnej gospodarki w ZSRR*, która zainicjowała próby decentralizacji władzy państwowej na niższe szczeble. Ustawa określiła podstawowe zasady tworzenia i działania organów samorządu lokalnego¹.

¹ Ustawa ZSRR *Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР* z 9 kwietnia 1990 N 1417-I.

W myśl ustawy samorządowej ZSRR władza lokalna należała do Rad. Zgodnie z art. 3 ustawy ZSRR podstawowym ogniwem samorządu lokalnego (terytorialnego) były Rady lokalne narodowych deputowanych, pełniące funkcje organów przedstawicielskich władzy. Do nich należała koordynacja działalności całego systemu samorządu lokalnego. System ten, oprócz Rad lokalnych, tworzyły również organy terytorialnego powszechnego samorządu (rady i komitety mikroregionów, kompleksów mieszkaniowych, domowe, uliczne, kwartalne, osiedlowe, wiejskie komitety i inne organy). Samorząd działał na zasadzie jednoszczeblowości, którą tworzyły: rada wiejska, osiedle (dzielnica), miasto (dzielnica w mieście). Jednakże dopuszczono możliwość ustanawiania również innych szczebli samorządu lokalnego. Samorząd lokalny realizowany miał być na zasadach:

- wyrażania woli narodu poprzez Rady narodowych deputowanych, referenda lokalne i inne formy bezpośredniej demokracji;
- legalności;
- samodzielności i niezależności Rad narodowych deputowanych, ich odpowiedzialności za rozstrzygnięcie spraw o znaczeniu lokalnym;
- ochrony praw i ustawowych interesów obywateli;
- wybieralności Rad narodowych deputowanych, organów terytorialnego powszechnego samorządu, podlegających społecznej kontroli;
- jawności i brania pod uwagę opinii społecznej;
- łączenia lokalnych i państwowych interesów².

W przeciwieństwie do późniejszych ustaw samorządowych, ustawa z 9 kwietnia 1990 roku nie wskazywała wprost, co należy do zadań samorządu lokalnego. We wstępie do ustawy samorządowej został jedynie zaznaczony podział spraw lokalnych na społeczne i ekonomiczne oraz dotyczące ochrony przyrody. Ustawa w tej kwestii odsyłała do prawa gwarantowanego przez prawodawstwa ZSRR oraz zjednoczonych i autonomicznych republik.

Jeżeli chodzi o kompetencje lokalnych Rad narodowych deputowanych, były one mocno ograniczone i sprowadzały się do posiadania uprawnień w zakresie przekazywania części swoich uprawnień organom terytorialnego powszechnego samorządu oraz, w drodze wzajemnego po-

² Art. 4 ustawy ZSRR *Об общих началах местного самоуправления...* z 9 kwietnia 1990 roku.

rozumienia, do możliwości przekazywania uprawnień wewnątrz struktur Rad w obrębie gospodarczego i społeczno-kulturowego ładu, z uwzględnieniem lokalnych demograficznych, terytorialnych, ekonomicznych warunków i cech narodowych. Ponadto Rady lokalne miały prawo tworzenia swoich organów, określenia ich uprawnień, a także samodzielnego ustalania struktur i personelu³.

Natomiast zakres kompetencji krajowych i regionalnych Rad narodowych deputowanych w kwestii realizacji samorządu lokalnego był znacznie szerszy i należały do niego:

- organizacja, na ustalonych zasadach, gospodarczej i społeczno-kulturowej obsługi dzielnic i miast;
- realizacja międzyterytorialnych przedsięwzięć;
- pomoc finansowa w celu zachowania równowagi lokalnych budżetów;
- dostarczanie wytycznych w zakresie zabezpieczenia praworządności w procesie realizacji samorządu lokalnego.

Ustawa była zatem przejawem pozornej decentralizacji, ponieważ faktyczne uprawnienia w zakresie realizacji samorządu lokalnego należały do Rad szczebla regionalnego i krajowego⁴.

Tymczasem 17 marca 1991 roku przeprowadzono referendum, w którym mieszkańcy ZSRR opowiedzieli się za państwem związkowym⁵. Natomiast 6 lipca przyjęto nową ustawę *O samorządzie lokalnym w Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republice Radzieckiej*, której nazwę jeszcze tego samego roku zmieniono na: *O samorządzie lokalnym w Federacji Rosyjskiej*⁶.

Pomimo wprowadzanych w kraju zmian o charakterze ustrojowym, nowa ustawa utrzymała system Rad na wszystkich szczeblach władzy. Co więcej, podtrzymała tendencję faktycznego zarządzania sprawami

³ Art. 6 ust. 1 ustawy ZSRR *Об общих началах местного самоуправления...* z 9 kwietnia 1990 roku.

⁴ Art. 6 ust. 2 ustawy ZSRR *Об общих началах местного самоуправления...* z 9 kwietnia 1990 roku.

⁵ *Воля, которую мы потеряли... Ровно 10 лет назад состоялся референдум, после которого история России стала историей заговора против России*. Время, 13.03.2001, N 5. http://www.vremyababurin.narod.ru/Num5_2001/N5_2001.html [dostęp: 17.07.2014].

⁶ Ustawa federalna z 6 lipca 1991 roku N 1550-1 *О местном самоуправлении в Российской Федерации*.

lokalnymi przez Rady krajowe i regionalne, a nowe regulacje zawarte w ustawie często miały prowizoryczny charakter. Jedną z takich zmian było wprowadzenie pojęcia przedstawicielskich organów władzy lokalnej, pod którym kryły się *de facto* lokalne Rady narodowych deputowanych. W rejonach, miastach, dzielnicach miast, osiedlach, sielsowietach organami lokalnymi były właściwe Rady narodowych deputowanych lub, w zależności od lokalnych, narodowych tradycji, noszące inną nazwę przedstawicielskie organy władzy. W miastach będących administracyjnymi centrami rejonów, w osiedlach i sielsowietach ustawa dopuszczała także możliwość niepowoływania Rad. Wtedy ich funkcje spełniały Rady wyższego szczebla⁷. Radę rejonową, miejską, dzielnicową, osiedlową, wiejską wybierali obywatele mieszkający na terytorium odpowiedniego rejonu, miasta, dzielnicy, osiedla, sielsowietu. Wybory były równe, bezpośrednie, tajne. Rady wybierane były na okres pięciu lat⁸.

Kolejna zmiana polegała na wdrożeniu do systemu samorządowego pojęcia lokalnej administracji, pełniącej funkcje organu wykonawczo-zarządczego rejonem, miastem, dzielnicą w mieście, osiedlem, sielsowieciem. Jednak nie była ona niezależną instytucją, a bezpośrednio podległą odpowiedniej Radzie lokalnej oraz innym wyższym organom wykonawczym i administracyjnym w granicach ich kompetencji. Strukturę lokalnej administracji, na której czele stał zwierzchnik, ustalała odpowiednia Rada. Zwierzchnika wybierano w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych na terytorium odpowiedniej Rady, na okres pięciu lat. Zadania administracji lokalnej określić można było jako techniczno-organizacyjne. Należały do nich w szczególności: organizacja pracy i kontrola interesów administracji lokalnej i jej oddziałów, organizacja i kontrola wypełnienia decyzji podejmowanych przez Rady, zawieranie umów między innymi z organami państwowymi, pomoc w organizacji wyborów deputowanych do Rad narodowych, odwołania deputowanych, referendum⁹.

Ustawa, choć gwarantowała niezależność samorządowi lokalnemu, dopuszczała możliwość rozstrzygnięcia spraw o znaczeniu lokalnym przez

⁷ Art. 10 ustawy federalnej *О местном самоуправлении...* z 6 lipca 1991 roku.

⁸ Art. 11 ustawy federalnej *О местном самоуправлении...* z 6 lipca 1991 roku.

⁹ Rozdział 3. *Структура и организационные основы деятельности местной администрации* ustawy federalnej *О местном самоуправлении...*, z 6 lipca 1991 roku.

organy władzy państwowej i organy zarządzania krajem, obwodem, autonomicznym obwodem, autonomicznym okręgiem. Zgodnie z art. 9 udział tych organów przejawiał się w następujących działaniach:

- podejmowanie środków mających na celu zbalansowanie budżetów rejonów i miast krajowych, obwodowych i okręgowych,
- dystrybucja środków przeznaczonych na finansowanie republikańskich programów i innych przedsięwzięć między rejonami i miastami oraz kontrola ich wydatkowania,
- organizacja przedsięwzięć o charakterze gospodarczym, związanych z ochroną przyrody,
- rozstrzyganie spraw, związane z administracyjno-terytorialnym podziałem,
- korzystanie z uprawnień przekazanych przez rejonowe, miejskie Rady, przekazywanie odrębnych uprawnień w obrębie gospodarczo-kulturowych kwestii,
- pomoc lokalnym Radom w zakresie organizacyjnym, metodycznym i innym,
- rozstrzyganie sporów pomiędzy lokalnymi Radami za pośrednictwem komisji pojednawczych.

Powyższe zapisy artykułu były na tyle ogólne, iż dawały możliwość władzy państwowej częstej ingerencji w sprawy lokalne.

10 lipca 1991 roku prezydentem Rosji został Borys Jelcyn, który 8 grudnia 1991 roku podpisał z prezydentami Białorusi i Ukrainy porozumienie białowieskie o utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw. Na mocy tego porozumienia przestał istnieć Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Swoją niepodległość zaczęły ogłaszać byłe republiki radzieckie¹⁰.

26 października 1993 roku Dekretem Prezydenta Federacji Rosyjskiej *O reformie samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej* zabezpieczono postępującą reformę samorządu lokalnego, będącą następstwem przeprowadzonej reformy konstytucyjnej w kraju¹¹. Dekret zatwierdził Rozporządzenie *O zasadach organizacji samorządu lokalnego na okres reformy*

¹⁰ B. SZAJKOWSKI: *Bantustanizacja Rosji*. Red. W. BONUSIAK, K.Z. SOWA: *Rosja. Kontynuacja czy punkt zwrotny*. Rzeszów 1994, s.128.

¹¹ Dekret Prezydenta Federacji Rosyjskiej *O reformie местного самоуправления в Российской Федерации* z 26 października 1993 roku N 1760.

konstytucyjnej¹². Ponadto zniósł system Rad narodowych deputowanych, których funkcje odtąd miała wypełniać lokalna administracja. Wprowadził obowiązek przeprowadzenia wyborów samorządowych, które miały się odbyć w okresie od grudnia 1993 roku do czerwca 1994 roku (konkretną datę wyborów miał ustalić indywidualnie każdy podmiot Federacji Rosyjskiej). Wedle Dekretu zwierzchnicy lokalnych administracji, niezależnie od sposobu wyboru, byli uznawani za zwierzchników samorządu lokalnego.

Zatwierdzone powyższym Dekretem Rozporządzenie ustanowiło, iż organami samorządu lokalnego w miastach, wiejskich osadach, innych miejscowościach były wybierane lub w inny sposób wyznaczone organy samorządu lokalnego, takie jak: zgromadzenie przedstawicieli (np. дума, municypalny komitet), zwierzchnik samorządu lokalnego (np. zwierzchnik administracji, mer, starosta). Kadencja organów trwała dwa lata. Rozporządzenie regulowało również kwestię zależności powołania danego organu od stopnia zaludnienia jednostki samorządowej. Zgodnie z pkt. 2. Rozporządzenia, w miejskich i wiejskich osadach z zaludnieniem do 5 tysięcy osób, samorząd lokalny mógł być realizowany bezpośrednio przez społeczeństwo poprzez zgromadzenia, zebrania i wybranego w drodze wyborów zwierzchnika samorządu lokalnego, który okresowo składał sprawozdanie przed zgromadzeniem, zebraniem. Zgromadzenie przedstawicieli oraz zwierzchnik samorządu lokalnego (zwierzchnik administracji) jako organy samorządu lokalnego funkcjonowali w miejskich i wiejskich osadach z zaludnieniem do 50 tysięcy osób. Natomiast w miejskich i wiejskich osadach z zaludnieniem powyżej 50 tysięcy osób organami były: zgromadzenie przedstawicieli i zwierzchnik administracji wyznaczony przez zwierzchnika administracji kraju, obwodu, miasta o znaczeniu federalnym, autonomicznego obwodu, autonomicznego okręgu lub wybrany przez społeczeństwo zwierzchnik samorządu lokalnego. W miastach, które podzielone zostały na dzielnice, okręgi itp., organami samorządu lokalnego były zgromadzenie przedstawicieli oraz zwierzchnik samorządu lokalnego (zwierzchnik administracji). W rejo-

¹² Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы stanowi załącznik do Dekretu Prezydenta Federacji Rosyjskiej О реформе местного самоуправления в Российской Федерации з 26 października 1993 roku N 1760.

nach organem samorządu lokalnego był zwierzchnik administracji rejonu, zaś w sielsowietach – zwierzchnik administracji sielsowietu.

Wybrany w drodze wyborów organ przedstawicielski samorządu lokalnego:

- zatwierdzał budżet lokalny i sprawozdanie z jego wykonania, po uprzednim jego uzgodnieniu ze zwierzchnikiem samorządu lokalnego (zwierzchnikiem administracji),
- ustanawiał lokalne podatki i opłaty,
- zatwierdzał programy rozwoju terytorium danej jednostki samorządowej,
- przyjmował uchwały o samorządzie lokalnym,
- poddawał kontroli działalność zwierzchnika samorządu lokalnego (zwierzchnika administracji)¹³.

Natomiast do zadań zwierzchnika samorządu lokalnego (zwierzchnika administracji) należało między innymi: zarządzanie municypalną gospodarką, rozporządzanie mieniem i obiektami będącymi municypalną własnością, opracowanie budżetu lokalnego oraz zabezpieczanie jego wykonania¹⁴. Rozporządzenie dawało możliwość przekazywania wymienionym organom odrębnych uprawnień do wykonywania zadań państwowych, na których realizację posiadały zabezpieczenie finansowe i materialne. Wówczas w tym zakresie podlegały kontroli organów władzy państwowej. Podmioty Federacji Rosyjskiej miały również wpływ na nadanie nazwy zwierzchnikowi samorządu lokalnego, przedstawicielskiego, organowi samorządu lokalnego. Ustalały także porządek wyboru tych organów i osób pracujących na stanowiskach urzędowych oraz rozstrzygały inne kwestie związane z organizacją i działalnością samorządu lokalnego funkcjonującego na terytorium odpowiedniego podmiotu Federacji Rosyjskiej, biorąc pod uwagę historyczne, narodowe i inne tradycje, a także warunki lokalne¹⁵.

Koniec 1993 roku przyniósł kolejne zmiany w Rosji. Były Związek Radziecki czekało wdrożenie kolejnych znaczących reform, szczególnie na płaszczyźnie ustrojowej. Jedną z nich miało być przekształcenie Rady Najwyższej w Dumę Państwową, co wywołało w kraju kryzys konstytu-

¹³ Pkt. 3 Положения об основах организации местного самоуправления...

¹⁴ Pkt. 4 Положения об основах организации местного самоуправления...

¹⁵ Pkt. 7 Положения об основах организации местного самоуправления...

cyjny. Poprzedzone zamieszkami i próbą usunięcia Borysa Jelcyna ze stanowiska prezydenta, nastąpiło ostateczne ukształtowanie się ustroju z dominującą rolą prezydenta Federacji Rosyjskiej. 12 grudnia odbyło się referendum, w którym Rosjanie opowiedzieli się za projektem nowej Konstytucji, tym samym obalając konstytucję radziecką. Nowa Konstytucja utwierdziła wprowadzoną w 1992 roku nazwę państwa *Federacja Rosyjska*, na której czele stanął prezydent Federacji.

Jedną z najważniejszych zmian, wprowadzoną przez nową Konstytucję, która miała wpływ na rozwój samorządu lokalnego w Rosji, była likwidacja systemu Rad i powołanie organów władzy samorządowej. W myśl nowej ustawy federalnej z dnia 28 sierpnia 1995 roku *O ogólnych zasadach samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej*, do organów samorządu lokalnego należały organy wyborcze tworzone zgodnie z przedmiotową ustawą, ustawami podmiotów Federacji Rosyjskiej oraz uchwałami jednostek samorządowych. Oprócz organów wyborczych, ustawa przewidywała możliwość powołania innych organów samorządowych, które zostały przewidziane uchwałą danej jednostki samorządu lokalnego (bez wskazywania, o jakie organy samorządowe konkretnie chodzi)¹⁶. Jednakże kolejne artykuły ustawy wprost wskazywały, iż organami samorządu lokalnego są:

1. Organ przedstawicielski samorządu lokalnego

Zgodnie z art. 15 ustawy samorządowej z 28 sierpnia 1995 roku, organ przedstawicielski składał się z deputowanych, wybieranych poprzez powszechne, równe i tajne głosowanie, biorąc pod uwagę zapisy ustaw federalnych oraz podmiotów Federacji Rosyjskiej. Do wyłącznej kompetencji organu przedstawicielskiego należały:

- przyjęcie powszechnie obowiązujących zasad w kwestii rządzenia jednostką samorządu lokalnego, określonych przez uchwałę (statut) jednostki samorządu lokalnego,
- zatwierdzenie lokalnego budżetu i sprawozdania z jego wykonania,
- ustanowienie lokalnych podatków i opłat,
- przyjęcie planów i programów rozwoju jednostki samorządu lokalnego, zatwierdzenie sprawozdań z ich wykonania,

¹⁶ Art. 14 ust. 1 Ustawy federalnej *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* z 28 sierpnia 1995 roku N 154-FZ.

- ustanowienie porządku zarządzania i dysponowania municypalną własnością,
- kontrola wykonywanych przez organy samorządu lokalnego i osoby urzędowe uprawnień w zakresie rozstrzygania spraw o znaczeniu lokalnym.

W odniesieniu do składu ilościowego organu, ustawa samorządowa odsyłała do uchwały jednostki.

2. Zwierzchnik jednostki samorządu lokalnego

Ustawa samorządowa z 28 sierpnia 1995 roku wprowadziła funkcję zwierzchnika w system samorządowy. Utworzenie takiego stanowiska musiało być przewidziane w uchwale danej jednostki samorządu lokalnego, która wyznaczała również sposób wyboru, długość kadencji oraz określała jego prawa i obowiązki. Ustawa wskazywała jedynie możliwe sposoby wyboru zwierzchnika. A zatem, zgodnie z nią, zwierzchnik jednostki samorządu lokalnego może zostać wybrany w drodze tajnych, równych, bezpośrednich wyborów przez mieszkańców zamieszkujących daną jednostkę samorządową. Zwierzchnik może wtedy wchodzić w skład organu przedstawicielskiego samorządu lokalnego, a także przewodniczyć na jego posiedzeniach. Może także zostać wybrany przez organ przedstawicielski ze swego składu, w porządku ustanowionym przez ustawy federalne i podmioty Federacji Rosyjskiej¹⁷.

Ustawa zagwarantowała możliwość wpływania na sprawy lokalne organom państwowym oraz podmiotom Federacji Rosyjskiej. Uprawnienia były znacznie bardziej doprecyzowane w stosunku do tych gwarantowanych ustawą samorządową z 1991 roku. Wedle ustawy samorządowej z 1995 roku organy władzy państwowej miały prawo między innymi do:

- przyjmowania i zmieniania ustaw federalnych o ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego oraz kontroli ich przestrzegania,
- regulacji poprzez ustawy porządku przekazania obiektów o charakterze własności federalnej we własność municypalną,
- zagwarantowania realizacji przewidzianych przez Konstytucję i ustawy federalne obowiązków państwa w obrębie samorządu lokalnego,
- przekazania odrębnych uprawnień Federacji Rosyjskiej organom samorządowym, w tym zabezpieczenie finansowe i materialne ich wykonania,

¹⁷ Art. 16 Ustawy federalnej *Об общих принципах организации...* z 28 sierpnia 1995 roku.

- regulowania stosunków pomiędzy budżetem federalnym a lokalnym,
- przyjmowania federalnych programów rozwoju samorządu lokalnego,
- kompensowania wydatków samorządu lokalnego poniesionych na skutek decyzji podjętych przez organy władzy państwowej,
- regulowania i ochrony praw obywateli do realizacji samorządu lokalnego,
- zagwarantowania finansowej samodzielności samorządom,
- ustanowienia ochrony sądowej i ochrony sądowej praw samorządu lokalnego,
- regulowania i ustanowienia odpowiedzialności organów samorządu lokalnego i osób urzędowych samorządu lokalnego,
- regulowania organizacji samorządu lokalnego na terenach przygranicznych oraz w zamkniętych administracyjno-terytorialnych jednostkach,
- regulowania podstaw funkcjonowania stanowisk pracowników samorządowych¹⁸.

W przypadku podmiotów Federacji Rosyjskiej, ich kompetencje pokrywały się z uprawnieniami państwa, z wyjątkiem prawa do ustanawiania i zmian porządku tworzenia, jednoczenia, przekształcenia lub likwidacji jednostek samorządu lokalnego, ustanawiania i zmian ich granic i nazw¹⁹.

Ustawa samorządowa z 1995 roku nie omawiała szczegółowo zakresu zadań i sposobu funkcjonowania administracji lokalnej. Natomiast w zakresie pełnionego nadzoru i kontroli działania samorządu lokalnego dawała znaczne uprawnienia organom władzy państwowej oraz podmiotom Federacji.

Analizowana ustawa, będąca rezultatem politycznego kompromisu, zawierała kilka uchybień, do których należały: niejasność w określaniu kompetencji jednostek samorządu lokalnego, brak przemyślanych mechanizmów współdziałania organów władzy państwowej i samorządowej oraz niedostatek środków finansowych koniecznych do realnego wypełniania zadań przez jednostki samorządowe. Jedną z przyczyn owych niedostatków było formowanie jednostek najniższego szczebla odgórnie. Były one najbliższej obywatela, dostosowane do jego potrzeb, powinny zo-

¹⁸ Art. 4 Ustawy federalnej *Об общих принципах организации...* z 28 sierpnia 1995 roku.

¹⁹ Art. 5 Ustawy federalnej *Об общих принципах организации...* z 28 sierpnia 1995 roku.

stać stworzone oddolnie. W celu poprawy ustawy samorządowej została powołana Komisja, której prace doprowadziły do wzmocnienia znaczenia samorządu lokalnego w kraju, likwidacji nierentownych mandatów i bezwarunkowego przeniesienia na szczebel lokalny środków finansowych na realizację różnorodnych zadań.

17 grudnia 1995 roku odbyły się pierwsze wolne wybory do Dumy, w wyniku których do władzy doszła Komunistyczna Partia Federacji Rosyjskiej. Kolejne wybory, przeprowadzone 19 grudnia 1999 roku, umocniły pozycję Komunistycznej Partii jako pierwszej siły politycznej w Dumie Państwowej. 31 grudnia 1999 roku Jelcyn ustąpił ze stanowiska prezydenta, namaszczać na swojego następcę Władimira Putina. 26 marca 2000 roku, w wyniku przeprowadzonych wyborów prezydenckich, głową państwa został Władimir Putin.

W wyniku zaproponowanych przez Komisję reform została stworzona nowa ustawa federalna *O ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej*²⁰. Do najważniejszych zmian wprowadzonych w system samorządowy należało przybliżenie władzy do narodu poprzez stworzenie organów samorządu lokalnego w osadach, małych wsiach, osiedlach itd. Zmiany te miały także skutki negatywne, ponieważ nastąpił znaczny wzrost liczby lokalnych deputowanych, i, co za tym idzie, duży wzrost nakładów finansowych na ich utrzymanie.

Nowa ustawa federalna wprost wskazuje, iż strukturę organów samorządowych tworzą:

1. Organ przedstawicielski samorządu lokalnego

W przeciwieństwie do ustawy federalnej z 28 sierpnia 1995 roku, ustawa z 6 października 2003 roku wnosi znacznie większe obostrzenia co do warunków powołania organu przedstawicielskiego. Z uwagi na obowiązującą w Rosji dwuszczeblowość samorządu lokalnego, osobno wyznacza warunki wyborów deputowanych dla osady i municypalnego rejonu.

W przypadku organu przedstawicielskiego osady deputowani wybierani są w wyborach samorządowych tylko wtedy, gdy liczba mieszkańców osady jest większa niż 100 osób. Jeśli ta liczba jest mniejsza niż 100 osób, nie powołuje się organu przedstawicielskiego. Funkcję organu peł-

²⁰ Ustawa federalna *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* z 6 października 2003 roku N 131-FZ.

ni wtedy zebranie obywateli. Zebranie obywateli ustala skład liczebny i długość trwania kadencji deputowanych organu przedstawicielskiego. W przypadku braku inicjatywy obywateli w tej materii skład liczebny oraz długość trwania kadencji ustala właściwy podmiot Federacji Rosyjskiej. Termin wyborów lokalnych jest ustalany przez komisję wyborczą danej osady powołaną przez komisję wyborczą odpowiedniego podmiotu Federacji Rosyjskiej²¹.

Natomiast organ przedstawicielski municypalnego rejonu może składać się ze zwierzchników osad wchodzących w skład danego municypalnego rejonu oraz z deputowanych organów przedstawicielskich tych osad, wybranych przez organ przedstawicielski ze swego składu zgodnie z równą, niezależną od gęstości zaludnienia osady, normą przedstawicielstwa. Skład organu może również zostać wybrany w wyborach lokalnych na podstawie powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego głosowania. Przy czym liczba deputowanych wybieranych z jednej osady nie może być większa niż dwie piąte ustanowionej liczebności organu przedstawicielskiego municypalnego rejonu²².

Wybór pierwszej formy w określeniu składu organu przedstawicielskiego municypalnego rejonu jest dokonywany w drodze decyzji wydanej przez organ przedstawicielski osady położonej na terenie danego rejonu. W decyzji tej zawarta jest proponowana norma przedstawicielstwa deputowanych organów przedstawicielskich osad w organie przedstawicielskim municypalnego rejonu oraz dzień rozpoczęcia prac nowo utworzonego organu przedstawicielskiego municypalnego rejonu. Decyzja o wyborze tej formy utworzenia organu przedstawicielskiego musi zostać poparta w ciągu roku od dnia wysunięcia takiej inicjatywy przez organy przedstawicielskie nie mniej niż dwóch trzecich osad wchodzących w skład municypalnego rejonu. Decyzje organów przedstawicielskich osad o wyborze tej formy utworzenia organu przedstawicielskiego municypalnego rejonu są kierowane do organu przedstawicielskiego municypalnego rejonu, który to podejmuje odpowiednią decyzję w sprawie. W decyzji znajdują się następujące informacje: wykaz organów przedstawicielskich osad, które

²¹ Art. 35 ust. 3-3.1 ustawy federalnej *Об общих принципах организации...* z 6 października 2003 roku.

²² Art. 35 ust. 4 ustawy federalnej *Об общих принципах организации...* z 6 października 2003 roku.

podjęły daną inicjatywę, liczba przedstawicieli z każdej osady oddelegowanych do nowo tworzonego organu przedstawicielskiego municypalnego rejonu i data rozpoczęcia prac tego organu. Decyzja podlega obowiązkowi opublikowania w ciągu miesiąca od daty jej przyjęcia. W sytuacji, gdy w ciągu roku od daty podjęcia inicjatywy powołania organu przedstawicielskiego zgodnie z omawianą procedurą nie zostanie ona przedłożona i przyjęta przez właściwy organ władzy lokalnej, wyznacza się wybory do tego organu.

Wybór drugiej formy tworzenia organu przedstawicielskiego municypalnego rejonu w drodze wyborów samorządowych opiera się na takiej samej procedurze. Natomiast sama procedura wyboru przedstawicieli do organu przedstawicielskiego odbywa się zgodnie z ustawą federalną *O podstawowych gwarancjach praw wyborczych i prawa do udziału w referendum obywateli Federacji Rosyjskiej* z 12 czerwca 2002 roku N 67-FZ. W decyzji podjętej przez organ przedstawicielski municypalnego rejonu o zatwierdzeniu formy tworzenia nowego organu przedstawicielskiego municypalnego rejonu w drodze wyborów samorządowych podaje się jedynie informację o organach przedstawicielskich osad, które podjęły taką inicjatywę. Wybory przeprowadza się w terminie przewidzianym w powyższej ustawie²³.

W myśl zasad obowiązującej ustawy samorządowej, podobnie jak w przypadku ustawy samorządowej z 1995 roku, uprawnienia organu są uchwalane przez poszczególne jednostki samorządu lokalnego. Natomiast do wyłącznej kompetencji organu przedstawicielskiego należą:

- przyjęcie uchwały (statutu) jednostki samorządu lokalnego i wnoszenie do niej zmian oraz uzupełnień,
- zatwierdzenie lokalnego budżetu i sprawozdania z jego wykonania,
- ustanowienie, modyfikowanie i anulowanie lokalnych podatków i opłat zgodnie z prawodawstwem Federacji Rosyjskiej o podatkach i opłatach,
- przyjęcie planów i programów rozwoju jednostki samorządu lokalnego, zatwierdzanie sprawozdań z ich wykonania,
- określenie porządku zarządzania i dysponowania mieniem znajdującym się w municypalnej własności,

²³ Art. 35 ust. 5-5.1 ustawy federalnej *Об общих принципах организации...* z 6 października 2003 roku.

- określenie porządku podejmowania decyzji w sprawie tworzenia, reorganizacji i likwidacji municypalnych przedsiębiorstw (zakładów), a także w sprawie ustanowienia taryf za usługi lokalnych przedsiębiorstw i instytucji, uskutecznianie prac, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w ustawach federalnych,
- określenie porządku udziału jednostki samorządu lokalnego w organizacjach międzymunicipalnej współpracy,
- określenie porządku materialno-technicznego i organizacyjnego zabezpieczenia działalności organów samorządu lokalnego,
- kontrola wykonywanych przez organy samorządu lokalnego i osoby urzędowe uprawnień w zakresie rozstrzygania spraw o znaczeniu lokalnym,
- powzięcie decyzji (uchwały) o odwołaniu zwierzchnika jednostki samorządu lokalnego²⁴.

Ustawa samorządowa z 2003 roku wprowadziła dodatkowe, w stosunku do ustawy samorządowej z 1995 roku, kompetencje organu przedstawicielskiego jednostki samorządu lokalnego, a także dopuściła możliwość obdarzenia organu przedstawicielskiego innymi uprawnieniami, jeśli przewidują to odpowiednie regulacje prawne danej jednostki samorządu lokalnego lub właściwego podmiotu Federacji Rosyjskiej. Ponadto obowiązująca ustawa samorządowa dała prawo organowi przedstawicielskiemu do wysłuchania corocznych sprawozdań zwierzchnika jednostki samorządu lokalnego, zwierzchnika lokalnej administracji o rezultatach ich działalności, działalności lokalnej administracji i innych podległych zwierzchnikowi jednostki samorządu lokalnego organów samorządu lokalnego, w tym o wypełnieniu zadań powierzonych przez organ przedstawicielski jednostki samorządu lokalnego.

Ustawa samorządowa z 2003 roku co prawda daje prawo ustalania składu ilościowego danej jednostce samorządowej, ale też narzuca niejako zasady ustalania tego składu, biorąc pod uwagę rodzaj danej jednostki. Otóż liczebność deputowanych organu przedstawicielskiego osady, w tym również okręgu miejskiego, nie może być mniejsza niż:

- 7 osób, jeśli gęstość zaludnienia jest mniejsza niż 1000 osób;

²⁴ Art. 35 ust. 10 ustawy federalnej *Об общих принципах организации...* z 6 października 2003 roku.

- 10 osób, jeśli gęstość zaludnienia zawiera się w przedziale od 1000 do 10 000 osób;
- 15 osób, jeśli gęstość zaludnienia zawiera się w przedziale od 10 000 do 30 000 osób;
- 20 osób, jeśli gęstość zaludnienia zawiera się w przedziale od 30 000 do 100 000 osób;
- 25 osób, jeśli gęstość zaludnienia zawiera się w przedziale od 100 000 do 500 000 osób;
- 35 osób, jeśli gęstość zaludnienia jest większa niż 500 000 osób.

Skład liczebny organu przedstawicielskiego municypalnego rejonu nie może być mniejszy niż 15 osób, zaś skład liczebny organu przedstawicielskiego wewnątrzmiastowego terytorium miasta o znaczeniu federalnym – mniejszy niż 10 osób²⁵.

2. Zwierzchnik jednostki samorządu lokalnego

W przeciwieństwie do ustawy z 1995 roku, zapisy ustawy z 2003 roku nie dają takiej dużej swobody w odniesieniu do funkcji pełnionych na stanowisku zwierzchnika. Zwierzchnik jednostki samorządu lokalnego jest osobą urzędową jednostki samorządu lokalnego wyższego szczebla, obdarzoną przez uchwałę danej jednostki samorządu lokalnego właściwymi uprawnieniami do rozwiązywania kwestii o znaczeniu lokalnym²⁶. Może zostać wybrana w wyborach lokalnych lub wyznaczona ze składu przedstawicielskiego organu jednostki samorządu lokalnego. W przypadku wyboru w drodze wyborów lokalnych zwierzchnik zostaje członkiem organu przedstawicielskiego z prawem głosu i pełni funkcję jego przewodniczącego lub staje na czele lokalnej administracji. Natomiast jeśli zostaje wyznaczony przez organ przedstawicielski, automatycznie zostaje jego przewodniczącym. Funkcji przewodniczącego i głowy administracji nie można łączyć. Wyjątek stanowią osady liczące nie więcej niż 100 mieszkańców posiadających prawo wyborcze, gdzie zwierzchnik jest wybierany na zebraniu obywateli realizującym uprawnienia organu przedstawicielskiego jednostki samorządu lokalnego i stoi na czele lokalnej administra-

²⁵ Art. 35 ust.6–8 ustawy federalnej *Об общих принципах организации...* z 6 października 2003 roku.

²⁶ Art. 36 ust.1 ustawy federalnej *Об общих принципах организации...* z 6 października 2003 roku.

cji²⁷. Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy z 2003 roku zwierzchnik jednostki samorządu lokalnego:

- reprezentuje jednostkę samorządu lokalnego w stosunkach z organami samorządu lokalnego innych jednostek samorządu lokalnego, organami władzy państwowej, obywatelami i organizacjami, bez konieczności posiadania pełnomocnictwa;
- podpisuje i ogłasza przyjęte przez organ przedstawicielski normatywne akty prawne;
- wydaje akty prawne w granicach swoich uprawnień;
- ma prawo żądać nadzwyczajnego zwołania posiedzenia organu przedstawicielskiego;
- zabezpiecza realizację przez organy samorządu lokalnego uprawnień z zakresu rozstrzygania spraw o znaczeniu lokalnym i odrębnych państwowych uprawnień przekazanych organom samorządu lokalnego za pośrednictwem federalnych ustaw i ustaw podmiotów Federacji Rosyjskiej.

Ważnym *novum* w obowiązującej ustawie samorządowej są zapisy dotyczące przedterminowego odwołania ze stanowiska zwierzchnika municypalnego rejonu zwierzchnika okręgu miejskiego, które może nastąpić w związku z utratą zaufania Prezydenta Federacji Rosyjskiej. Zgodnie z art. 36 ust. 6.1 ustawy może to mieć miejsce w następujących przypadkach:

- nieprzestrzegania przez zwierzchnika municypalnego rejonu, zwierzchnika miejskiego okręgu, ich małżonków i niepełnoletnich dzieci zakazu wprowadzonego przez ustawę federalną *O zakazie dla szczególnej kategorii osób otwierania i posiadania kont (lokata), przechowywania środków pieniężnych i innych dóbr w bankach zagranicznych, znajdujących się poza granicami Federacji Rosyjskiej, posiadania i/lub dysponowania zagranicznymi instrumentami finansowymi*;
- ustalenia w odniesieniu do wybranych w drodze wyborów samorządowych zwierzchnika municypalnego rejonu, zwierzchnika okręgu miejskiego faktu otworzenia lub istnienia kont (lokata), przechowywania środków pieniężnych i innych dóbr w zagranicznych bankach położo-

²⁷ Art. 35 ust. 2–3 ustawy federalnej *Об общих принципах организации...* z 6 października 2003 roku.

nych poza granicami Federacji Rosyjskiej, posiadania i/lub dysponowania zagranicznymi instrumentami finansowymi w okresie, kiedy zostali oni zarejestrowani jako kandydaci w wyborach odpowiednio zwierzchnika municypalnego rejonu i zwierzchnika miejskiego okręgu.

Choć zwierzchnika jednostki samorządu lokalnego kontroluje i rozlicza społeczeństwo i przedstawicielski organ jednostki samorządu lokalnego, to powyższe zapisy świadczą o istnieniu możliwości ingerowania przez organy władzy państwowej w funkcjonowanie samorządu lokalnego w Rosji.

3. Lokalna administracja

Oprócz wymienionych organów samorządu lokalnego, ważną rolę w rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym odgrywa lokalna administracja. Ustawa samorządowa z 28 sierpnia 1995 roku nie wymienia lokalnej administracji jako organu samorządu lokalnego. Natomiast ustawa samorządowa z 6 października 2003 roku definiuje administrację lokalną jako organ wykonawczy jednostki samorządu lokalnego, na której czele stoi jej zwierzchnik, pełniący funkcje jednoosobowego zarządu. Rolę zwierzchnika administracji lokalnej odgrywa zwierzchnik jednostki samorządu lokalnego lub wyłoniona w drodze konkursu osoba, z którą jest podpisywany kontrakt. Kontrakt ten obowiązuje przez całą kadencję organu przedstawicielskiego jednostki samorządu lokalnego, który podejmuje decyzję o wyznaczeniu osoby na stanowisko zwierzchnika jednostki samorządu lokalnego, przy czym musi on zostać podpisany na okres co najmniej dwóch lat. Natomiast w sytuacji, gdy organ przedstawicielski został utworzony poprzez wyznaczenie przedstawicieli osad danego municypalnego rejonu, dodatkowym warunkiem jest, iż kadencja zwierzchnika nie może trwać dłużej niż pięć lat. Komisja decydująca o wyborze z grona zgłoszonych kandydatów osoby na stanowisko zwierzchnika, w przypadku osady składa się z członków wyznaczonych przez organ przedstawicielski tej jednostki samorządu lokalnego. Natomiast w odniesieniu do municypalnego rejonu (miejskiego okręgu) i wewnątrzmięskiej jednostki samorządu lokalnego miasta o znaczeniu federalnym, 2/3 składu komisji wyznacza organ przedstawicielski odpowiedniej jednostki, 1/3 – organ przedstawicielski władzy państwowej podmiotu Federacji Rosyjskiej po rekomendacji wyższej osoby urzędowej podmiotu Federacji Rosyjskiej (zwierzchnika wyższego organu wykonawczego władzy państwowej pod-

miotu Federacji Rosyjskiej). W sytuacji, gdy osada wchodząca w skład danego municypalnego rejonu pełni funkcję jego centrum, administracja lokalna w tej osadzie nie funkcjonuje. Jej rolę pełni administracja lokalna municypalnego rejonu. Wtedy przy tworzeniu komisji konkursowej w municypalnym rejonie 1/3 jej składu jest wyznaczana przez organ przedstawicielski municypalnego rejonu, 1/3 – organ przedstawicielski osady będącej administracyjnym centrum tego rejonu i 1/3 – organ przedstawicielski władzy państwowej podmiotu Federacji Rosyjskiej po rekomendacji wyższej osoby urzędowej podmiotu Federacji Rosyjskiej (zwierzchnika wyższego organu wykonawczego władzy państwowej podmiotu Federacji Rosyjskiej). Zwierzchnik administracji lokalnej, pełniący swoją funkcję na podstawie kontraktu:

- podlega kontroli przedstawicielskiego organu jednostki samorządu lokalnego,
- przedstawia organowi przedstawicielskiemu coroczne sprawozdania z rezultatów swojej działalności i działalności lokalnej administracji,
- zabezpiecza realizację przez lokalną administrację uprawnień w zakresie rozstrzygania spraw o znaczeniu lokalnym i odrębnych państwowych uprawnień, przekazanych przez organy samorządu lokalnego na mocy ustaw federalnych i podmiotów Federacji Rosyjskiej²⁸.

Należy podkreślić, iż ust. 9–9.1 art. 36 obowiązującej ustawy samorządowej zabrania zwierzchnikowi lokalnej administracji prowadzenia działalności gospodarczej, z wyjątkiem działalności nauczycielskiej, naukowej lub twórczej. Co więcej, wymienione działalności nie mogą być finansowane ze źródeł innych państw (wyjątek stanowią przypadki przewidziane w podpisanych przez Federację Rosyjską umowach międzynarodowych lub ustawodawstwie rosyjskim). Funkcji zwierzchnika lokalnej administracji nie można łączyć ze stanowiskami w organach zarządczych, politycznych i obserwacyjnych radach, organach niekomercyjnych pozarządowych organizacji. W ustawie pojawił się także zapis o obowiązku przestrzegania przez zwierzchnika lokalnej administracji ustawy federalnej z dnia 25 grudnia 2008 roku N 273-FZ „O zwalczaniu korupcji”.

²⁸ Art. 37 ust.1–6.1 ustawy federalnej *Об общих принципах организации...* z 6 października 2003 roku.

4. Organ kontrolny jednostki samorządu lokalnego

Porządek organizacji i działalności tego organu jednostki samorządowej określa w szczególności ustawa federalna z dnia 7 lutego 2011 roku N 6-FZ *O ogólnych zasadach organizacji i działalności kontrolno-audytowych organów podmiotów Federacji Rosyjskiej i jednostek samorządu lokalnego*²⁹.

Ostatnie dwudziestopięciolecie było dla Rosji okresem wielkich przemian ustrojowych. Jedną z nich było ponowne odtworzenie i stopniowe usamodzielnianie się samorządu lokalnego w Rosji. Choć początkowo samorząd miał ograniczone prawa w samodzielnym rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym, państwo zaczęło uposażać samorząd w prawo do samodzielnego rozstrzygania spraw o znaczeniu lokalnym, tworząc podstawy decentralizacji władzy na różnych płaszczyznach życia społeczności lokalnej. Wprowadzony w 1993 roku Dekret Prezydenta Federacji Rosyjskiej oraz ustawa samorządowa z 1995 roku spowodowały w tej kwestii znaczny przełom. Odtąd samorząd mógł działać nie tak, jak dotychczas, w oparciu o system rad zależnych od władz krajowych, ale poprzez niezależne organy samorządowe. Proces usamodzielniania został spowolniony zapisami ustawy samorządowej z 2003 roku, która wprowadziła wiele obstrzeżeń w zakresie funkcjonowania organów samorządu lokalnego. Zwrót ten oznacza zwiększony opór władz państwowych w zakresie przekazywania kolejnych uprawnień w samoorganizowaniu się władz lokalnych. Można posunąć się do stwierdzenia, iż nowe podejście do roli samorządu nie jest przejawem decentralizacji, a raczej dekoncentracji władzy państwowej.

²⁹ Art. 38 ustawy federalnej *Об общих принципах организации...* z 6 października 2003 roku.

Barbara Porębska-Maciołek

25 years Of Transformation Of Local Self-Governance In The Russian Federation: The Building Of Self-Government Independence As Seen Through The Angle Of The Development Of Local Authority Organs.

S u m m a r y

The regime crisis in the Union of Socialist Soviet Republics in the 1980s, caused by the economic collapse and the influence of transformations among the western neighbors,

resulted in the disintegration of the National Council system and the creation of the Russian Federation. In accordance with a Decree of the President of the Russian Federation on Local Government Reform of October 26th, 1993, local councils have lost their leading role, and their tasks were assumed by the newly-formed organs of local government, elected through general, equal, direct, and secret voting. It would seem that all the ostensible moves towards decentralization became tangible – subsequent regulations solidified the independence of local governments from state authority. However, these changes were not always a *de facto* sign of decentralization, but rather a de-concentration of power. To a large degree, it depended on the attitude of the ruling political powers towards the role the local government system should take on. And – since local government is, as a rule, the form of authority closest to citizens – it was and still is a subject of special interest.

The transformation process, which took place within the structures and operational rules of local government in the Russian Federation throughout the last twenty-five years, described in this article, seems to be still active. Although many regulations have been implemented, and the operation system of local government organs has been reorganized, it can be argued that it requires further changes and reforms. However, in order for these changes to be effective and efficient, Russian authorities should change their approach to local government, so that it serves the citizens and not the other way around.

Geneza partii politycznych na Ukrainie i w Polsce: od eksperymentu komunistycznego do reform demokratycznych

Natalia Rudakiewicz

Miejsce i rola partii politycznych w systemie instytucji demokratycznych jest kwestią skomplikowaną i często dyskutowaną. Trudność tematu wynika z powodów historycznych, ideologicznych oraz z kluczowego znaczenia partii politycznych w funkcjonowaniu współczesnego społeczeństwa demokratycznego.

Obecnie w rozwiniętych społeczeństwach demokratycznych partie polityczne rozumiane są jako dobrowolne zrzeszanie się obywateli i poprzez prawo wyborcze stają się jednym z głównych narzędzi, za pomocą których obywatele mogą wpływać na kształtowanie i funkcjonowanie władzy na jej różnych poziomach. Wyróżnia się trzy podstawowe ujęcia traktowania istoty współczesnej partii politycznej:

- Liberalne – rozumienie partii jako grupy ludzi, którzy są wierni jednej doktrynie ideologicznej;
- Marksistowskie – traktowanie partii politycznej jako przedstawiciela interesów określonej grupy obywateli;
- Instytucjonalne – rozumienie partii jako organizacji, która działa w systemie organów władzy państwowej¹.

Wymienione wyżej ujęcia rozumienia istoty partii politycznej nie wykluczają się nawzajem, a raczej dopełniają, pokazując swoje zalety w róż-

¹ А. Кочетков: *Политические партии и партийные системы*, „Вестн. Моск. гос. ун-та” 1998, nr 6, s. 3.

nych społeczno-politycznych i kulturalnych aspektach. Potężna partia polityczna w społeczeństwie demokratycznym (podobna do Partii Pracy w Wielkiej Brytanii lub niemieckich demokratów chrześcijańskich) opiera się na trzech elementach – ma określoną platformę ideową, jest obrońcą interesów określonych grup społecznych oraz odgrywa ważną rolę w systemie władzy państwowej.

Powyżej wymienione przykłady partii wywodzą się z demokracji parlamentarnych. Choć należy zwrócić uwagę na to, że i w rozwiniętych demokracjach, gdzie prezydent posiada znaczącą pozycję polityczną, partie polityczne także charakteryzują się wymienionymi trzema cechami. I tak Partia Demokratyczna i Partia Republikańska w USA mają określone ideologiczne podłoże, reprezentują interesy określonych grup społecznych i wpisują się w system władzy tego państwa. Osłabienie więzi między czołowymi amerykańskimi partiami politycznymi a tradycyjną dla nich bazą społeczną jest związane ze zmianami w społeczeństwie. Ale takie osłabienie powoduje ostrą krytykę w środowisku politycznym i szkodzi zarówno partiom, jak i społeczeństwu. W związku z tym możemy oczekiwać wznowienia tradycyjnych i pojawienia się nowych form kontaktu partii z grupami społecznymi. Podsumowując treść wspomnianych trzech podejść, ukraiński filozof i politolog S. Zdioruk określa współczesne partie w następujący sposób: „organizacja polityczna, która ma w swojej podstawie określone zasady ideologiczne, ma własną strukturę i stawia sobie za cel osiągnięcie i utrzymanie władzy państwowej oraz realizuje interesy swoich członków i sympatyków”². Takie określenie partii politycznych jest charakterystyczne dla współczesnego społeczeństwa demokratycznego nawet w czasie zmian, które zachodzą przede wszystkim w systemach partyjnych państw UE mających szczególnie wpływ na polski i ukraiński system partyjny. Wśród podstawowych tendencji rozwoju europejskich partii politycznych niemiecki politolog Klaus von Beyme wymienia między innymi wzmocnienie funkcji selekcji elit politycznych, przy jednoczesnej częściowej utracie wpływu na socjalizację polityczną przeciętnych obywa-

² С. Здіорук: *Місце та роль політичних партій в системі владних відносин*. W: *Стратегія розвитку України: теорія і практика*. Red. О. Власюк. Київ 2002, s. 864, http://old.niss.gov.ua/book/strateg2/chast%202_cnv.htm#a1

teli³. W rozwoju partii politycznych „starych” państw członkowskich UE zauważamy zmiany w identyfikacji partyjnej. Pełniąc funkcję pośrednika pomiędzy obywatelami a władzą, partie coraz częściej i chętniej jednoczą się z miejscowymi, ogólnopanstwowymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz ruchami społecznymi. Taka tendencja stymuluje dalszą decentralizację struktur partyjnych i sprzyja różnorodności⁴. W ten sposób współczesna partia polityczna, aby osiągnąć sukces, powinna łączyć w sobie elastyczność (potrzebną dla współpracy z różnymi organizacjami społecznymi) z zachowaniem identyfikacji partyjnej.

W historycznym aspekcie partie polityczne jako sposób realizacji przedstawicielstwa większości obywateli w życiu politycznym pojawiają się tylko w XIX wieku. Od najdawniejszych czasów we wszystkich społeczeństwach i systemach władzy istniały różne grupy broniące swoich własnych interesów i mające wpływ na najważniejsze decyzje w państwie. Grupy te nie były zbyt liczne, gdyż przez wiele wieków ogół dorosłego społeczeństwa nie miał praw wyborczych. Sytuacja uległa zmianie dopiero po I wojnie światowej. Mimo wielkiej różnorodności współczesnych partii politycznych (partie elity, partie narodowe, partie etniczne, wspólnoty wyborcze, ruchy społeczne itp.), wszystkie łączy jedna funkcjonalna zasada – współczesne partie polityczne są mechanizmem, który zabezpiecza przedstawicielstwo polityczne obywatelom, którzy mają prawo wyborcze. Partie polityczne występują jako pośrednik między obywatelami a władzą. Są one nieodłączną częścią społeczeństwa i władzy, ciągle podtrzymują związek pomiędzy nimi oraz występują jako potężny czynnik konstruktywny w życiu politycznym. Możemy zgodzić się z wnioskami amerykańskich politologów J. LaPalombara i M. Weiner – ich zdaniem partie polityczne są jednocześnie rezultatem społeczno-politycznego rozwoju społeczeństwa i osobną siłą instytucjonalną, która sama powoduje społeczno-polityczny rozwój⁵. Według

³ К. Бойме: *Партии в процессе демократической консолидации*. W: *Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей*. Red. П. Штыков, С. Шваниц. Берлин 2003, s. 66–97.

⁴ С. Конончук: *Партійна система України: ідеологічний вимір*. W: *Укр. незалеж. центр політ. Дослідж.* Red: С. Конончук, О. Ярош. Київ, Агентство «Україна», 2010, s. 17.

⁵ J. LAPALOMBARA, M. WEINER: *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press 1970, s. 356.

naukowców zagranicznych partie polityczne są nie tylko nieodłączną częścią zorganizowania porządku politycznego i funkcjonowania władzy, ale i jednym z głównych elementów systemu politycznego. W XX wieku partie w społeczeństwach demokratycznych w znaczny sposób wzmocniły swój polityczny i prawny status. Po II wojnie światowej w konstytucjach i prawodawstwie szeregu państw pojawiły się zasady, według których partie były uznane za część systemu politycznego obok tradycyjnych instytucji władzy. Takie zmiany w zakresie prawa były spowodowane tym, że partie polityczne były rozumiane jako gwarancja pluralizmu politycznego, społeczno-ekonomicznego i kulturalnego, jako narzędzia do zagwarantowania stabilności społecznej. W wielu rozwiniętych państwach demokratycznych oraz w państwach, które znajdują się na etapie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, partie polityczne obecnie przedstawiają sobą pełnoprawną instytucję władzy, za pomocą której odbywają się wybory oraz realizuje się prawo obywateli do bronięcia własnych interesów.

Współczesne masowe partie polityczne z historycznego punktu widzenia są cechą industrialnego społeczeństwa rynkowego. Ich pojawienie i utrwalenie w systemie politycznym jest powodowane okresem nowożytności, kiedy to państwo w celu efektywnego funkcjonowania musi być wspierane przez zdecydowaną większość. W odpowiedzi na to zapotrzebowanie w XIX wieku pojawiły się masowe partie polityczne współczesnego typu (w czasie, kiedy prężnie rozwijała się produkcja przemysłowa, dokonywał się postęp naukowo-techniczny, wzrastała liczba ludności, był względny dobrobyt, a także utrwaliło się przekonanie, iż armie masowe odgrywają decydujące znaczenie dla bezpieczeństwa państwa). Partie te jednoczyły obywateli ze względu na ich wspólny interes społeczny, dawały możliwość zmiany władzy w sposób pokojowy, a także pozwalały realizować postęp społeczny, szanując interesy większości obywateli. Tam, gdzie proces rozwoju współczesnych systemów politycznych nie powiódł się, rozwój społeczny często szedł drogą rewolucji z użyciem siły. To powodowało, że władza była przejmowana przez grupy, które nie reprezentowały ogółu obywateli. Takie wydarzenie miało miejsce w Rosji na początku XX wieku podczas rewolucji, której skutki wpłynęły bezpośrednio na losy Ukrainy i Polski, ponieważ ich terytoria znajdowały się w składzie Imperium Rosyjskiego.

Rozpatrując kwestie funkcjonowania systemów partyjnych jako instytucji demokratycznych, oprócz współczesnego charakteru masowych partii politycznych trzeba także wziąć pod uwagę znaczną ideologizację tej kwestii w ubiegłym wieku. Jedną z podstawowych sprzeczności między ideologią demokratyczną a komunistyczną była kwestia wielopartyjności demokratycznej, w przeciwieństwie do komunistycznej jednopartyjności. Zdaniem zwolenników demokracji typu zachodniego normalny rozwój społeczeństwa jest możliwy tylko wtedy, kiedy system polityczny opiera się na prawdziwej konkurencji między partiami masowymi (będącymi przedstawicielami interesów różnych grup społecznych), i kiedy taka konkurencja jest koniecznie włączona w proces podejmowania i realizacji ważnych decyzji na każdym poziomie władzy – od lokalnego do ogólnopństwowego. Oprócz tego, zdaniem zwolenników pluralizmu politycznego, jednopartyjny system nie powinien mieć racji bytu, gdyż termin „partia” (po łacinie „pars”) oznacza „część”, a to zakłada istnienie wielu części, co jest cechą pluralizmu.

Zwolennicy jednopartyjnego systemu, broniąc jego zalety, określali partie bezalternatywne jako partie „nowego typu”. Owe „Nowe partie” były uważane za takie, które jednoczą najbardziej aktywne i świadome grupy społeczeństwa, które rzekomo działają w interesie ogółu. Polityczna walka w takich warunkach stawała się nie walką z oponentami, którzy w otwartej konkurencji mogli wywalczyć prawo do władzy, lecz wojną z wrogami, którzy automatycznie znajdowali się poza prawem. W praktyce w autorytarnych i totalitarnych reżimach XX wieku taka deklarowana logika prowadziła do kształtowania się jednopartyjnych systemów ze skomplikowaną strukturą, których główną właściwością była obecna w rządzących partiach „zewnętrzna” i „wewnętrzna” praktyka.

Rozumienie podwójnego charakteru „jedynej” rządzącej partii w społeczeństwie totalitarnym zostało opracowane jeszcze w latach 1920–1940 przez polityków i myślicieli politycznych, między innymi L. Trockiego i G. Orwella. Pierwszy z nich wysunął koncepcję stalinowskiej komunistycznej partii jako „dyktatury nad proletariatem”, a drugi ujawnił w takiej totalitarnej organizacji istotny podział na „równych i równiejszych”. Bezwzględny monopolizm w uchwalaniu decyzji i ich realizacji należał do kompetencji partii „wewnętrznej” („nowej klasy” w nomenklaturze

M. Dżilasa⁶ i M. Woślenskigo⁷), natomiast „zewnętrzna” nie brała udziału w tych procesach, wykonując funkcję nadzoru natychmiastowej realizacji tych działań zgodnie z prawem. Cała sfera polityczna w totalitarnych reżimach XX wieku faktycznie stała się monopolistą indywidualnego czy grupowego rządu „partii nowego typu”.

Wyrażono zgodę na niektóre zmiany – na przykład istnienie innych partii formalnie niezależnych od partii rządzącej. Takie zjawiska zachodziły w drugiej połowie XX wieku w państwach „demokracji ludowej” – satelitach, między innymi w Polsce. Celem takiego odejścia była demonstracja przed zachodnimi państwami, jak demokratyczną była komunistyczna władza ZSRR. Jednocześnie polityczny poziom świadomości obywateli państw „demokracji ludowej” był uznawany za niższy aniżeli w republikach ZSRR, gdzie zaledwie aluzja do pluralizmu politycznego w sferze publicznej była niedozwolona i traktowana jako zbrodnia przeciwko państwu. Niewątpliwie zaciepła walka ideologiczna pomiędzy Zachodem i ZSRR w XX wieku negatywnie wpłynęła na naukową obiektywność w analizie problemu partii w systemie politycznym. Jednak obecnie mało prawdopodobne są jakiegokolwiek wątpliwości na temat tego, który z systemów – jednopartyjny czy wielopartyjny – odpowiada zasadom i wymogom współczesnej demokracji. Z innej strony adekwatne rozumienie roli partii rządzącej w społeczeństwie totalitarnym jest ważne dla zrozumienia skomplikowanych procesów demokratycznych w społeczeństwach posttotalitarnych.

Systemy partyjne postkomunistycznych państw na etapie demokratyzacji bardziej poddają się wpływowi czynników wewnętrznych (ze względu na historię) i tendencji w porównaniu z określonymi wyżej tendencjami rozwoju systemów partyjnych państw UE. Zwłaszcza w państwach, które znajdują się na etapie reform demokratycznych, do dnia dzisiejszego odczuwa się niektóre doświadczenia obywateli związane z osobistym członkostwem w partii. Takie negatywne nastawienie przeszkadza w kształtowaniu się harmonijnych struktur partyjnych i angażowaniu się obywateli w życie polityczne. Spostrzegamy także dużą liczbę partii, które nie po-

⁶ М. Джилас: *Новый класс*. Нью-Йорк, Фредерик А. Прегер, 1961, s. 154, http://www.vtoraya-literatura.com/pdf/dzhilas_novyj_klass_1961_text.pdf

⁷ М. Восленский: *Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза*. Москва, Советская Россия, 1991, s. 347.

siadają strukturalnych instancji niższych ani wsparcia grup socjalnych. Charakterystyczne dla wielu partii politycznych w państwach postkomunistycznych jest dążenie do tego, aby z jednej strony otrzymać maksymalne wsparcie elektoratu, a z drugiej zachować maksymalną niezależność w strukturach rządzących. To doprowadza do ideologicznej niewyraźności takich organizacji, których jedyną wyraźną cechą jest osobowość lidera lub grupy rządzącej. Jeszcze inny problem dla partyjnych systemów państw postkomunistycznych polega na spuściznie reżimu komunistycznego na poziomie socjalnej struktury i życia politycznego. Znaczenie tego problemu rośnie w miarę zbliżenia się do byłego imperialnego centrum. W ogóle, rozpatrując zagadnienie rozwoju systemów politycznych w państwach postkomunistycznych, a zwłaszcza tych, które stanowiły rdzeń światowego systemu komunistycznego, należy zwrócić uwagę na istotę systemu politycznego typu radzieckiego i rolę partii komunistycznej. M. Dylas w taki sposób określa polityczny system, który ostatecznie utrwalił się w ZSRR i jego satelitach po II wojnie światowej: „współczesny komunizm nie jest po prostu partią szczególnego typu i nie jest po prostu biurokracją. Główną cechą współczesnego komunizmu jest właśnie nowa klasa właścicieli i eksploatatorów”⁸. Zmiany personalne w subiekcie władzy (wspomnianej „partii wewnętrznej”), które się odbyły wraz ze zrujnowaniem światowego systemu komunistycznego przy nieobecności reform systemowych w niektórych kluczowych dziedzinach, nie doprowadziły do odpowiednich przemian w strukturze społeczeństwa i mentalności obywateli. W wielu przypadkach, a zwłaszcza na Ukrainie, była klasa rządząca, która przedtem pomyślnie maskowała się pod „partią nowego typu” i „awangardą pracujących”, teraz tak samo pomyślnie wykorzystuje fasadę wielopartyjności demokratycznej „ze specyfiką narodową” w interesach wzbogacenia się i umocnienia własnego stanowiska rządzącego – często szkodząc przy tym interesom obywateli, a tym samym narodowym interesom.

Procesy kształtowania się systemów partyjnych w ramach szerszych procesów demokratycznych na Ukrainie i w Polsce posiadały pewne cechy charakterystyczne. Jedną z decydujących odmienności, która determinuje większą realną rolę politycznych partii w Polsce w porównaniu do

⁸ М. Джилас: *Новый класс...*, s. 75.

Ukrainy, jest fakt, iż parlament ma większe znaczenie w systemie politycznym Polski w porównaniu do raczej prezydenckiego typu republiki dzisiejszej Ukrainy. Przy czym warto podkreślić, że bezpośrednie porównanie współczesnego ukraińskiego i polskiego systemu partyjnego byłoby niezupełne, ponieważ należałoby porównać według określonych unifikowanych parametrów partyjne systemy nawet nie parlamentarnych i prezydenckich republik, a parlamentarnej Polski i stale nieokreślonej Ukrainy.

Znaczące różnice w kształtowaniu i utrwalaniu się systemów politycznych Ukrainy i Polski znajdują się już w okresie komunistycznym. Należy pamiętać, że Polska Rzeczpospolita Ludowa miała oficjalną wielopartyjność – sprawująca rządy Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (PZPR) miała swoich sojuszników: Zjednoczone Stronnictwo Ludowe (ZSL) i Polską Partię Demokratyczną (PPD). Mimo sztucznego pluralizmu, partie te posiadały pewną samodzielność. Było to widoczne wtedy, kiedy ZSL zaczęło upominać się o prawa ekonomiczne i socjalne dla mieszkańców wsi i popierało Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych „Solidarność” (NSZZ RI „Solidarność”). Miało to miejsce na początku lat osiemdziesiątych, w okresie, gdy zaostrzył się polityczny i społeczno-ekonomiczny kryzys oraz wzmacniały się przeciwieństwa między miastem a wsią w polskim społeczeństwie.

Różne drogi rozwoju systemów partyjnych i reżimu politycznego na Ukrainie i w Polsce ustaliły się w znacznej mierze jeszcze na początkowym etapie demokratyzacji podczas istnienia ZSRR i PRL. Polski ruch o demokrację przeciwko totalitaryzmowi zaczął kształtować się w latach 70. Bardzo ważną cechą polskiego ruchu demokratycznego lat 70. i 80. była jego masowość. Jak zaznacza polski badacz J. Bronisławski, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” (stworzony w 1980 roku) na szczycie swojej popularności w 1981 roku liczył prawie 10 mln członków – z 12 mln pracowników przemysłowego sektora gospodarki⁹.

Istnieje jeszcze jedna odmienna cecha polskiego i ukraińskiego ruchu demokratycznego w latach 70. i 80., która polega na tym, że w Polsce ruch demokratyczny już w połowie 1970 roku połączył się z szerokim ruchem robotniczym, stawiając sobie za cel polepszenie warunków pracy i statusu

⁹ E. Брониславский, Г. Вачнадзе: *Польский диалог. События в Польше глазами польских, советских, американских, английских, западногерманских и французских журналистов*. Тбилиси, Ганатлеба, 1990, s. 13.

materialnego pracowników przedsiębiorstw przemysłowych. Elity opozycyjne i ruch robotniczy działały wspólnie. Jeszcze w 1976 roku stworzyli oni Komitet Obrony Robotników, który dał początek robotniczej „Solidarności”. Oczywiście ruchy demokratyczne w Ukraińskiej SRR i PRL rozwijały się w różnych okolicznościach, a represje państwa radzieckiego przewyższały potencjał represyjny Polskiej „demokracji ludowej”. Dzięki tej odmienności polski ruch demokratyczny końca lat 70. połączył w sobie szereg cech, które później zabezpieczyły pomyślność polskiej demokracji oraz integracji europejskiej. Te cechy to:

1. Narodowo-patriotyczny ruch niepodległościowy;
2. Dążenie do demokratyzacji społeczeństwa, politycznego pluralizmu, obrony praw człowieka i obywatela;
3. Masowy ruch robotniczy w imię obrony praw pracowniczych.

Uniwersalne ideologiczne zasady dały możliwość zjednoczenia w „Solidarności” niezależnych społecznych organizacji, od katolickich konserwatystów do ultralewicowych socjalistów i anarchistów, wokół jedynej, możliwej do przyjęcia i rozumiałej dla wszystkich narodowo-demokratycznej ideowej platformy.

Jak zaznacza ukraiński naukowiec G. Zelenko, na Ukrainie grupy opozycyjne do władzy przekształcały się w masowe społeczne ruchy znacznie później w porównaniu do Polski, co było związane z Pierestrojką Gorbaczowa¹⁰. Najbardziej masową demokratyczną organizacją społeczną na Ukrainie był Ludowy Ruch Ukrainy (NRU) założony w 1989 roku. Od początku istnienia NRU charakteryzował się pewną dwoistością. Istniały przede wszystkim kontrowersje wśród założycieli, którymi byli z jednej strony przedstawiciele uznanej oficjalnie inteligencji (na przykład partyjnej Organizacji Związku Pisarzy), a z drugiej aktywni działacze antykomunistycznego ruchu, w szczególności Ukraińskiej Grupy Helsińskiej (ukraińska organizacja obrony praw człowieka założona w 1976 roku). Ważną okolicznością było również to, że liczni przedstawiciele KPU i państwowego aparatu Ukrainy Radzieckiej zachowali, a nawet umocnili swoje stanowisko rządzące w nowych warunkach. W późniejszym czasie ideologia Ludowego Ruchu Ukrainy i innych prawicowych demokratycz-

¹⁰ Г. Зеленько: „Навздогінна” модернізація: досвід Польщі та України. Київ, Критика, 2003, s. 115.

nych organizacji straciła swoje zasadnicze cechy. W politycznym sensie faktycznie asymilowały się w kilku rządzących partiach (Partia Ludowo-Demokratyczna, Zjednoczona Socjaldemokratyczna Partia Ukrainy, „Za Jedyną Ukrainę!”), które korzystały ze społeczno-organizacyjnej bazy NRU w celu utrwalenia własnych interesów, co również zbiegało się z interesami ówczesnego prezydenta.

G. Zeleńko w swojej pracy naukowej wskazuje jeszcze jedną charakterystyczną odmienność między Polską a Ukrainą, która nie mogła nie oddziaływać na partie polityczne: „Obecne na Ukrainie i w Polsce modele systemów partyjnych były generowane układem etnicznym”. W jednolitej etnicznie Polsce ruchy społeczne od momentu ich pojawienia się rozwijały się jako ogólnonarodowe. Tymczasem na Ukrainie idee NRU nie obejmowały terytorium całego państwa z powodu specyficznego podziału Ukrainy na Wschód i Zachód, uwarunkowanego historycznie¹¹, nie zważając na to, że ludność po lewej stronie Dniepru identyfikowała siebie jako Ukraińców, z pewną nieufnością odbierała ona idee propagowane przez nowe siły polityczne, a zwłaszcza idee prawicowe. Oprócz tego siły narodowo-patriotyczne na Ukrainie w pierwszym etapie demokratycznych przekształceń pominęły pytania dotyczące obrony praw pracujących obywateli. Jak wskazuje polskie doświadczenie, taka praktyka miała jednoczący, mobilizacyjny i stabilizacyjny potencjał dla demokratycznych procesów i dla kształtowania się współczesnego systemu partyjnego. Wskutek istniejącego regionalnego podziału na Ukrainie, w 2000 roku na poziomie systemu partyjnego pojawiły się potężne partie parlamentarne z wyraźną regionalną specyfiką – Partia Regionów i Ogólnoukraińskie Zjednoczenie „Swoboda”. Fakt ten świadczy o sprzeczności wyników konsolidacji narodowej na Ukrainie. Z innej strony, jak twierdzi w swoim gruntownym badaniu partyjnego systemu Polski rosyjski politolog I. Żukowski, również w Polsce obecne są tradycyjne regionalne podziały („południowy wschód” i „północny zachód”), które stopniowo się ścierają¹². Co ważniejsze, system partyjny Polski przewyższa swój postkomunistyczny charakter. Świadczy o tym fakt, iż kategoriałny dualizm «postkomunisty-antykomunisty» został zastąpiony pluralizmem światopoglądowym na temat

¹¹ Ibidem, s. 94.

¹² И. Жуковский: *Становление партийной системы Республики Польша*. Калининград, Изд-во РГУ им. И. Канта, 2010, s. 92.

modelowej koncepcji państwa. Wschodnie i południowe regiony państwa popierają pravicową konserwatywną partię „Prawo i Sprawiedliwość”, a zachodnie i północne – liberalną partię „Platforma Obywatelska”. Paradoksalnie, z ukraińskiego punktu widzenia, polski odpowiednik ukraińskiego Donbasu (industrialny, z największą liczbą ludności obwód Ukrainy) dzisiaj jest bardziej narodowo-patriotyczny niż polski odpowiednik Zachodniej Ukrainy (obwody Iwano-Frankowski i Tarnopolski – słabo rozwinięte industrialnie, z najmniejszym zaludnieniem).

Po rozpadzie ZSRR, na początku lat 90., Ukraina i Polska przeżyły okresy aktywizacji lewicowych sił, które były związane z obalonymi reżimami komunistycznymi. Jednak wskutek niekonsekwentnej dekomunizacji na Ukrainie Komunistyczna Partia Ukrainy (wznowiona w 1993 roku) zajęła jedno z czołowych miejsc na politycznej scenie państwa w ciągu następujących 20 lat. Natomiast w Polsce miał miejsce całkiem inny proces. Po przedterminowych wyborach parlamentarnych w 1993 roku następcy PZPR – koalicja „Sojusz Lewicy Demokratycznej” (założona w 1991 roku) nie zmieniła ogólnego demokratycznego i europejskiego kierunku państwa. W 1999 roku SLD przekształciła się w partię. W politycznej retoryce i praktyce pojawiły się nowe hasła obrony zasad polityki zabezpieczenia społecznego i krytyki Kościoła Katolickiego. Niewątpliwie ważną rolę w zwiększeniu świadomości patriotycznej polskiej lewicy odegrało negatywne nastawienie ówczesnych władz Federacji Rosyjskiej do perspektywy nowego zbliżenia się z Polską¹³. Wskutek szybkiej ideologicznej – światopoglądowej ewolucji polskiej lewicy, która odbyła się jeszcze na początku lat 90., na dzień dzisiejszy wśród czołowych sił politycznych w Polsce dominują partie albo genetycznie i ideowo powiązane z antykomunistyczną „Solidarnością”, albo socjaldemokracji typu europejskiego. Żadnych odpowiedników ukraińskich komunistów lub „regionalów” (członków partii Janukowycza), nie wspominając o antypaństwowych ugrupowaniach separatystów, na polskiej scenie politycznej nie ma i jest niemożliwe, żeby pojawiły się w najbliższej przyszłości. Niemożliwym jest pojawienie się specyficznie nacjonalistycznych partii wśród najbardziej potężnych partii w Polsce, dlatego że wszystkie dominujące siły polityczne w tym państwie, włącznie z SLD, zdecydowanie deklarują pa-

¹³ Г. Зеленько: „Навздогінна модернізація...”, s. 130.

triotyczne poglądy. Pomyślność polskiej transformacji i procesu kształtowania się dobrze funkcjonującego systemu partyjnego, a także sprzeczne osiągnięcia Ukrainy na tej drodze, potwierdzają prawidłowość wniosków niektórych zachodnich tranzytologów. J. Linz i A. Stepan twierdzą, że: „Sukces transformacji zależy od efektywności aparatu państwowo-biurokratycznego, a także nastawienia obywateli do swojego państwa, jego granic, symboli, historii – traktowania ich jako oczywistych i zgodnych z prawem. W krajach, gdzie państwowość w jej najważniejszych parametrach nie jest powszechnie uznana, demokratyczne procesy nadal zostają przedmiotem dyskusji, komplikują się i do niczego nie doprowadzają”¹⁴.

Ważnym czynnikiem wpływającym na konsolidację systemu partyjnego Polski jest uchwalenie przez Sejm w 2001 roku Ustawy o Partiach Politycznych. Mówi ona o ostrzejszych wymaganiach dotyczących rejestracji partii politycznych. Wskutek tego liczba partii politycznych w Polsce zmniejszyła się w momencie rejestracji prawie dziesięć razy – z ponad 300 do 35. Naukowcy i społeczeństwo ocenili te zmiany ilościowe jako pozytywne, uważając, że będą one sprzyjać konsolidacji systemu partyjnego, a także obniżeniu tradycyjnie wysokiego stopnia populizmu w polskiej polityce¹⁵. Warto zaznaczyć, że kiedy oczekiwania wobec konsolidacji szybko się spełniły, pozycje populistycznych sił w ciągu następnych kilku lat spotężniały, a zwycięstwo w parlamentarnych wyborach w 2005 roku zdobyła populistyczna konserwatywna partia „Prawo i Sprawiedliwość”, która wykorzystała negatywne nastroje społeczeństwa z powodu licznych korupcyjnych skandali związanych z działalnością ówczesnego rządu. Jednak już w 2007 roku ustąpiła ona miejsca bardziej umiarkowanej i liberalnej „Platformie Obywatelskiej”, która nie ogłaszała hucznych obietnic i unikała skandalicznych haseł. Zdaniem polskiego politologa R. Markowskiego w 2007 roku większość społeczeństwa postanowiła odsunąć od władzy „Prawo i Sprawiedliwość” z J. Kaczyńskim na czele. Przyczyną było między innymi niezadowolenie z naruszenia demokratycznych zasad. Przeprowadzono to nie drogą rewolucyjną, a przez

¹⁴ J. LINZ, A. STEPAN: *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996, s. 154.

¹⁵ *Вибори у Польщі – наслідки для України*, – Київ, Інформаційний прес-центр IREX ПроМедіа, 2001(27 вересня).

stosowanie zgodnej z prawem procedury demokratycznych wyborów. Innymi słowy, ustalone reguły były wykorzystane w celu restrukturyzacji rządzącej koalicji. Warto zauważyć, że zrobiono to poprzez wybory parlamentarne, które odznaczyły się w historii najwyższym wskaźnikiem aktywności wyborców¹⁶. Jest to przykład, iż społeczeństwo polskie pozytywnie przyjęło konsolidację partyjną inicjowaną z góry, demonstrując gotowość bronięcia demokratycznej wielopartyjności w ramach procedur demokratycznych zgodnych z prawem. Z drugiej strony polityczna siła, która poniosła klęskę, okazała się gotowa ustąpić miejsca zwycięzcy i przedłużyć polityczną walkę na podstawie prawnej. Świadczy to o politycznej dojrzałości społeczeństwa i systemu partyjnego Polski.

Na podstawie krótkiego rozpatrzenia niektórych aspektów kształtowania się partyjnych systemów Polski i Ukrainy w kontekście rozwoju współczesnej demokracji, możemy sformułować kilka ogólnych wniosków:

1. Ustrój polityczny państwa, dojrzałość i stabilność jego prawa wyborczego (rola ustawodawczej i wykonawczej władzy oraz partie polityczne) odgrywają wiodącą rolę w powstaniu dobrze funkcjonującego na wzór europejski systemu politycznego państwa. Dla efektywnego funkcjonowania partii politycznych europejskiego typu potrzebna jest dokładna strukturyzacja parlamentu zgodnie z zasadami partyjnymi. W prezydenckiej republice partie polityczne odpowiednio będą zmierzać do przekształcenia się w szerokie ruchy społeczne na podstawie prawa wyborczego. Obydwa warianty mogą dać pozytywne wyniki dla społeczeństwa, ale skutki będą cały czas ujemne w warunkach chronicznego niezdecydowania, stałej konkurencji o pełnomocnictwo i ciągłych radykalnych zmian w prawie wyborczym. Wszystko to obserwujemy na Ukrainie w ciągu ostatnich 20 lat. Te procesy doprowadzają do konserwowania mało efektywnej „uniwersalnej wielopartyjności” w przeciwieństwie do funkcjonalnego systemu partyjnego Polski.

2. Pomyślność w powstaniu instytucji demokratycznych zależy w znacznej mierze od społecznego konsensusu na temat ogólnego kursu rozwoju państwa. W Polsce od początku demokratycznych reform w społeczeństwie była ogólna zgoda co do tego, że Polska jest:

¹⁶ R. MARKOWSKI: *The Polish political party system and democracy*. W: *Democracy in Poland, 1989–2009. Challenges for the Future*. Red. J. KUCHARCZYK, J. ZBIERANEK. Poland Democracy Watch, Warsaw, 2010, s. 73–74.

- a) niepodległym, jedynym i niepodzielnym państwem;
- b) krajem europejskim.

Zarówno siły polityczne, jak i społeczeństwo popierały jedyny patriotyczny, demokratyczny i proeuropejski kierunek, nie zważając na różnorodność myśli i konfliktów wokół innych kwestii. Oprócz tego w Polsce ruch społeczny o demokrację połączył się z ruchem o niepodległość oraz z ruchem o obronę praw pracowniczych. To zabezpieczyło efektywną konsolidację społeczną.

3. Aktualną dla systemu partyjnego współczesnej Polski jest kwestia adekwatności partyjno-elektoralnej struktury do realnych problemów i potrzeb społeczeństwa. Czy tak naprawdę ideologiczne przeciwstawianie się weteranów „Solidarności” (Prawo i Sprawiedliwość) i „liberałów” (Platforma Obywatelska) odzwierciedla realny podział w społeczeństwie? Czy to pytanie jest naprawdę wynalazkiem politycznych technologii, czy ludzi bardziej niepokoją inne problemy?¹⁷ Na Ukrainie ta kwestia nie jest taka popularna z powodu podobieństwa zasad programowych większości partii, które rywalizują o przychylność wyborców.

4. Większa stabilność i przewidywalność polskiego systemu politycznego i warunków społeczno-ekonomicznych w Polsce doprowadziły do negatywnego skutku: niskiej aktywności wyborców (około 49% na wyborach parlamentarnych w 2011 roku). To podważa system partyjny i wywołuje u polskich polityków obawy, iż stracą kontakt ze znacznymi grupami obywateli. Trochę wyższa wyborcza aktywność Ukraińców niekoniecznie odzwierciedla większe zaufanie do partii i polityków, ale raczej dążenie obywateli do tego, aby wpłynąć na władzę państwową i zmusić ją do zauważania potrzeb społeczeństwa.

5. Starcia pomiędzy polskimi partiami a koalicjami nawet w najbardziej krytycznych wypadkach są rozwiązywane w ramach prawa, co nie doprowadza do konfliktów społecznych. Na Ukrainie w ciągu ostatnich 20 lat różnie te starcia przebiegały. Świadczy to o większej stabilności systemu politycznego Polski i wyższym poziomie zaufania obywateli do tego systemu.

6. Czynniki zewnętrzne wywierają duży wpływ na polityczne systemy nowych demokracji. Zdecydowanie w polityce zagranicznej sprzyja

¹⁷ Ibidem, s. 74.

wzmacnianiu systemów politycznych i wzrostowi zaufania społecznego. Natomiast balansowanie oraz niezdecydowanie w prowadzeniu polityki na arenie międzynarodowej negatywnie odznacza się we wszystkich aspektach życia państwa, a nawet zagraża istnieniu państwa w warunkach polaryzacji społeczeństwa, jak to ma miejsce obecnie na Ukrainie.

Natalia Rudakiewicz

Origin Of Political Parties In Ukraine And Poland From The Times Of The Communist Experiment Until Democratic Reforms

S u m m a r y

The article discusses the main rules of functioning of contemporary political parties in a democratic society. It includes the foundations for the shaping of political systems in Ukraine and Poland in the context of the evolution of contemporary democracy. It presents the dissimilarities between these processes, their origin, as well as factors that influenced them. It is concluded that the prosperity in the creation and maintaining of democratic institutions is largely dependent on social amalgamation in terms of the country's general course of development. It is indicated that external factors greatly influence political systems. The decisiveness in foreign policy fosters the reinforcement of political systems and increases public confidence. On the other hand, teetering and indecisiveness in international politics negatively influences all areas of a state's functioning. The author emphasizes that the political regime and the stability of electoral law are crucial in creating a well-functioning, truly European political system.

Ukraińska droga do demokracji

Pierwsza dekada budowy niepodległej Ukrainy

Dawid Kania

Rok 1989 okazał się przełomowym nie tylko dla Polski, ale i dla całej Europy. Nikt nie spodziewał się, że wydarzenia zapoczątkowane w Polsce w sierpniu 1980 roku diametralnie zmienią krajobraz polityczny Europy. System państw satelickich Związku Radzieckiego rozpadał się na oczach całego świata, dając tym samym początek końcowi sowieckiego imperium, którego dni, jak się wkrótce okazało, zostały policzone. Na politycznej mapie Europy pojawiły się nowe państwa, wolne od radzieckiego jarzma, aspirujące do miana państwa prawa, dobrobytu i demokracji. Wśród tych państw znalazły się oprócz Polski Węgry i Czechosłowacja. Niespełna rok później do grona państw wolnych dołączyły zjednoczone Niemcy. Nie trzeba było długo czekać, by stać się świadkiem chwili, w której przywódcy Ukrainy, Białorusi i Rosji w Puszczy Białowieskiej przypieczętowali rozpad największego państwa świata. W wyniku tej decyzji Ukraina z dnia na dzień stała się państwem niepodległym. Ukraińcy wreszcie mogli poczuć wolność, o której od zawsze marzyli. Od 1991 roku na politycznej mapie świata funkcjonuje duże, odgrywające znaczącą rolę w Europie Środkowo-Wschodniej państwo, którym jest Ukraina.

Pozycja geopolityczna Ukrainy

Powstanie niepodległej Ukrainy było możliwe między innymi dzięki demontażowi ZSRR, który trwał od początku lat 80. ubiegłego wieku. Do

demontażu systemu państw socjalistycznych oraz Związku Radzieckiego przyczyniły się między innymi: brak akceptacji systemu ze strony społeczeństwa, a co za tym idzie, brak legitymizacji, polityka reform, której inicjatorem był Michaił Gorbaczow, kryzys gospodarki centralnie planowanej, podział w elicie rządzącej: podział na obóz proreformatorski oraz na przeciwników jakichkolwiek zmian i wreszcie działalność środowisk opozycyjnych¹. Mimo iż demontaż systemu państw socjalistycznych rozpoczął się mniej więcej w tym samym czasie, to przyniósł on różne efekty w poszczególnych krajach. W zdecydowanej większości przemiany, jakie miały miejsce w Europie Środkowo-Wschodniej, miały łagodny i pokojowy charakter. Wyjątkiem od tej reguły była Rumunia². W większości państw zmiana ta odbyła się na drodze konstytucyjnej. Było to możliwe dzięki współpracy między proreformatorsko nastawionymi członkami elity władzy a prodemokratyczną opozycją. Na kształt przemian, jakie zostały zapoczątkowane na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, miały wpływ: stan gospodarki w momencie rozpoczęcia rewolucji i kierunek rozwoju gospodarczego, jaki obrała nowa władza. Pierwsze nieśmiałe reformy wprowadzane w niektórych krajach regionu w latach 80. XX wieku ułatwiły przekształcenie gospodarki centralnie planowanej w gospodarkę wolnorynkową³. Kolejnym istotnym czynnikiem była kultura polityczna, a w szczególności jej wpływ na kształtowanie się nowego systemu politycznego. Na jakość życia politycznego znaczący wpływ miała specyficzna kultura polityczna, charakteryzująca się ponad 40-letnim okresem rządów jednej opcji politycznej, dominacja jednej partii reprezentującej interesy polityczne

¹ Po objęciu władzy w ZSRR w 1985 roku Michaił Gorbaczow jako sekretarz generalny KC KPZR zainicjował politykę pieriestrojki (przebudowy) i głośności (jawności), których podstawą było złagodzenie cenzury oraz ograniczona liberalizacja gospodarcza i polityczna.

² Wydarzenia w Rumunii, które doprowadziły do upadku komunizmu w tym państwie miały miejsce w drugiej połowie grudnia 1989 roku. Tygodniowa seria chaotycznych walk i protestów zakończyła się pokazowym sądem oraz szybką egzekucją dyktatora Nicolae Ceausescu i jego żony Eleny.

³ To m.in. przyjęcie 23.12.1988 roku ustaw: o działalności gospodarczej (każdy na równych prawach może prowadzić działalność gospodarczą i dokonywać wszystkich czynności, które nie są przez prawo zabronione) oraz o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych (do 100% kapitału zagranicznego). W ustawach zastrzeżono koncesjonowanie w 11 dziedzinach.

całego narodu i pozorny pluralizm polityczny. Znaczną rolę w procesie transformacji odegrało wytyczenie strategicznych celów państwa. Dobrym przykładem jest tutaj Polska, gdzie zawarto ponadpartyjne porozumienie w zakresie integracji z UE oraz Sojuszem Północnoatlantyckim. Przykład naszego kraju pokazuje, że miały one pozytywny wpływ na przebieg procesu demokratyzacji. Ponadto proces integracji wymuszał wprowadzenie szeregu reform i przystosowanie systemu politycznego oraz prawnego do reguł obowiązujących w świecie demokratycznym. W przypadku Ukrainy zabrakło ponadpartyjnego porozumienia co do kierunku, w którym podążać powinno państwo. W zależności od barw politycznych obozu, który sprawuje władzę u naszego wschodniego sąsiada, jesteśmy świadkami prozachodniego kursu nastawionego na integrację z UE i NATO lub zacieśniania współpracy z Rosją.

U progu lat 90. zdecydowana większość Europejczyków nie spodziewała się szybkiego rozpadu Związku Radzieckiego. Uważano, że państwo to będzie nadal funkcjonować, ale w zmienionej i zreformowanej postaci – skrojonej na potrzeby i wyzwania związane z rozpadem bloku państw satelickich w Europie Środkowo-Wschodniej. Tym bardziej mało kto spodziewał się, że na mapie Europy pojawi się nowe państwo. Uchwalenie Aktu Niepodległości przez Radę Najwyższą Ukrainy, a następnie ogłoszenie niepodległości w znaczący sposób zmieniły polityczną mapę Europy. Nowopowstałe państwo Zbigniew Brzeziński określił mianem „stworzenia politycznego”, czyli takim typem państwa, którego znaczenie nie wynika z jego potęgi czy też ambicji, ale z jego położenia geograficznego i skutków tego położenia, a zwłaszcza niestabilności i tego, jak do tej niestabilności odniosą się najważniejsi gracze na arenie międzynarodowej.

Znaczenie Ukrainy wiąże się z jej geopolitycznym położeniem. Ukraina na zachodzie graniczy z państwami należącymi do Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego, na wschodzie z Rosją. Dlatego też decyzje polityczne Kijowa w mniejszym bądź większym stopniu wpływają na politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa jej sąsiadów. Ponadto Ukraina obok Rosji i Turcji należy do kluczowych państw basenu Morza Czarnego – ważnego akwenu z punktu widzenia stosunków międzynarodowych i polityki bezpieczeństwa. Położenie nad Morzem Czarnym, stacjonowanie Floty Czarnomorskiej w portach Krymu i sam Krym implikują złożoność stosunków ukraińsko-rosyjskich. Położenie nad Morzem

Czarnym stało się także przyczyną napięcia stosunków ukraińsko-rumuńskich. Konflikt dotyczył ustalenia, w granicach którego państwa ma znaleźć się sporny obszar bogaty w surowce naturalne⁴. Istotnym aspektem jest położenie Ukrainy w tak zwanej „bliskiej zagranicy” – obszarze byłych republik radzieckich zajmujących ważne miejsce w polityce Kremla⁵. Zbigniew Brzeziński w swoich pracach podkreśla, że Rosja bez Ukrainy przestaje być imperium euroazjatyckim. Ostanie wydarzenia, które miały miejsce na Ukrainie, oraz napięcia w stosunkach ukraińsko-rosyjskich zdają się potwierdzać tezę o znaczeniu Ukrainy dla Rosji⁶.

Ogłoszenie niepodległości przez Ukrainę

Rok 1991 przyniósł szereg wydarzeń, które znacząco zmieniły polityczną mapę Europy. W marcu 1991 roku w Związku Radzieckim odbyło się referendum na temat przyszłości państwa. Ogromne zainteresowanie przyszłymi losami państwa wykazali Ukraińcy. Frekwencja na Ukrainie przekroczyła ponad 80%, z czego 88% głosujących obywateli USSR

⁴ Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze zdecydował o przebiegu granicy morskiej między Ukrainą a Rumunią. Decyzja sądu oznaczała rozwiązanie wieloletniego konfliktu o dostęp obu krajów do bogatych w ropę obszarów na Morzu Czarnym. Sąd orzekł, że przy wyznaczaniu granicy morskiej między Ukrainą i Rumunią ważne jest nie położenie wyspy, lecz jedynie zasada 12 mil morskich, na jakie rozciągają się wody terytorialne danego kraju. Rumunia twierdziła, że jej granica rozciąga się na północną część Morza Czarnego, z wyłączeniem ukraińskiej Wyspy Węży. Ukraina żądała wyznaczenia granicy bliżej zachodniego wybrzeża Morza Czarnego twierdząc, że Wyspa Węzów daje jej prawo do posiadania wód terytorialnych wokół wyspy. Wyznaczona przez sąd granica bierze pod uwagę 12-milową strefę wód terytorialnych wokół Wyspy Węży, ale potem dzieli się dwie części wzdłuż wybrzeży Ukrainy i Rumunii.

⁵ **Bliska zagranica** to rosyjska doktryna polityczna i wojskowa określająca tak kraje Europy Środkowo-Wschodniej będące przed 1989 rokiem częścią bloku socjalistycznego. Byłe republiki ZSRR są określane z kolei mianem bliższej zagranicy. Rosja próbuje zachować w bliskiej zagranicy swoje wpływy, akceptując ich całkowitą niezależność. Próby prowadzenia przez te państwa niezależnej polityki w sferze bezpieczeństwa, np. staranie o przyjęcie do NATO, mogą być jednak czasami odczytane jako bezpośrednie zagrożenie dla Rosji.

⁶ W wyniku niepodpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską w listopadzie 2013 roku niezadowoleni Ukraińcy wyszli protestować na ulice Kijowa. Protesty przerodziły się w walkę zbrojną między zwolennikami integracji z UE a siłami bezpieczeństwa Ukrainy.

opowiedziało się za ogłoszeniem niepodległości. W niespełna pół roku później, w Moskwie miały miejsce wydarzenia, które przyczyniły się do zmian, jakie zaszły w Kijowie. Tak zwany Pucz Janajewa oraz reakcja Prezydenta Jelcyna na sierpniowe wydarzenia pokazały światu, że Związek Radziecki trzeszczy w szwach. Moskiewskie wydarzenia przyczyniły się do radykalizacji stanowiska Kijowa. 24 sierpnia 1991 roku Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła Akt Niezależności. Władze Ukrainy uznały jednak, że deklaracja niepodległości musi uzyskać mandat społeczeństwa. Tym samym zapowiedziano na 1 grudnia 1991 roku ogólnokrajowe referendum. W referendum 90% Ukraińców przy 95% frekwencji opowiedziało się za niepodległością. Strona polska bardzo szybko zareagowała na sierpniowe wydarzenia w Kijowie⁷. Po zaakceptowaniu decyzji władz w referendum w grudniu 1991 roku Polska była pierwszym państwem, które uznało oficjalnie niepodległość Ukrainy. 2 grudnia 1991 roku rząd polski oświadczył: „Uwzględniając dobry stan i intensywność stosunków polsko-ukraińskich oraz biorąc pod uwagę wyniki referendum z dnia 1 grudnia br. w sprawie niepodległości Ukrainy, rząd RP uznaje Ukrainę jako państwo i postanawia nawiązać z nią stosunki dyplomatyczne. Rząd RP wyraża przekonanie, iż Ukraina wniesie istotny wkład w budowę systemu bezpieczeństwa i współpracy na naszym kontynencie w oparciu o prawo międzynarodowe i zasady KBWE [...] W niepodległej Ukrainie Polska widzi partnera bliskich i wszechstronnych stosunków dobrosąsiedzkich”⁸. Nie obyło się jednak bez „zgrzytów”. Prezydent Lech Wałęsa w wywiadzie udzielonym 5 grudnia 1991 roku rosyjskiej telewizji „Ostankino” zapewnił o poparciu dla polityki Michaiła Gorbaczowa dotyczącej reformy Związku Radzieckiego. Wywołało to konsternację po stronie ukraińskiej, która widziała w tym sprzeczność. Elity ukraińskie zastanawiały się, jak można popierać i akceptować niepodległość nowopowstałego państwa, przy jednoczesnym wyrażaniu poparcia dla idei, która zakładała pozostanie Ukrainy w ramach zreformowanego Związku Radzieckiego. Sam Gorbaczow w rozgrywkach z Kijowem wykorzystywał słowa Wałęsy. Niefortunne zdanie wypowiedziane przez Prezydenta Polski sprawiło, że Ukraińcy za-

⁷ 2 dni po uchwaleniu aktu niepodległości polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych wydało oświadczenie, w którym zapewniało stronę ukraińską o zainteresowaniu sprawą niepodległości sąsiada i zapewniało o przychylnym stanowisku wobec działań Ukraińców.

⁸ Oświadczenie Rady Ministrów w sprawie Ukrainy, 2 grudnia 1991.

częli odnosić się do działań polskich z większą dozą ostrożności, nabierając podejrzania, iż strona polska prowadzi wobec nich podwójną grę. Minister Spraw Zagranicznych Ukrainy oświadczył, że jeśli Polska oficjalnie uznała suwerenność Ukrainy, to jednocześnie nie powinna popierać rosyjskich planów reintegracyjnych⁹. Postawa Polski, mimo uznania Ukrainy i nawiązania z nią stosunków dyplomatycznych, charakteryzowała się ostrożnością wobec podejmowania pochopnych decyzji i akceptowania każdej propozycji Kijowa¹⁰.

Ogłoszenie niepodległości niosło ze sobą nie tylko konsekwencje polityczne, ale i gospodarcze. USRR obok RSRR stanowiła kluczowy element gospodarki ZSRR. Ukraina z racji swoich bardzo żyznych gleb pełniła funkcję spichlerza Związku Radzieckiego. Na Ukrainie znajdowały się także zakłady przemysłu ciężkiego, chemicznego i zbrojeniowego. Rozpad Związku Radzieckiego wiązał się z ograniczeniem rynków zbytu dla ukraińskiej gospodarki. Wpływ na to miały m.in.: kryzys ekonomiczny w Rosji, wprowadzenie granic, spadek zapotrzebowania na produkty przemysłu zbrojeniowego. W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości Ukraina próbowała tworzyć zręby ustawodawstwa gospodarczego, które przystosuje gospodarkę do nowych realiów. Z drugiej strony nadal pozostawała w strefie rubla. W 1992 roku wprowadzono do równoległego obiegu obok rubla tzw. karbowaniec¹¹. Hrywna, obecnie obowiązująca waluta Ukrainy, weszła do obiegu dopiero w 1996 roku¹². Pierwsze

⁹ D. GIBAS-KRZAK: *Ukraina między Rosją a Polską*. Toruń 2004, s. 41

¹⁰ Wynikało to z obaw przed reakcją Moskwy. Warszawa miała świadomość, iż Kreml traktuje ją jeszcze jako swoją strefę wpływów. Obawy budziła także doktryna Falina, która mówiła, że należy podjąć wszelkie działania, które uniemożliwią ewentualnie przystąpienie byłych państw satelickich do jakichkolwiek bloków militarnych – miano tu na myśli w głównej mierze NATO – oraz do przeciwdziałania jakimkolwiek układom, które umożliwią stacjonowanie obcych sił zbrojnych na terytorium byłych państw satelickich. Na terenie Polski cały czas stacjonowały wojska radzieckie, a doktryna Falina mówiła, że wycofanie wojsk winno odbyć się w sposób uwzględniający interesy Armii Czerwonej i przy poszanowaniu jej praw.

¹¹ Karbowaniec pełnił funkcję waluty Ukrainy w latach 1918–1920, 1942–1944, 1992–1996.

¹² Wycofanie rubla miało miejsce pod naciskiem Moskwy – wiązało się to między innymi z przeprowadzanymi w Rosji reformami i kłopotami gospodarczymi Ukrainy. Pozostanie słabej ukraińskiej gospodarki w strefie rubla mogło mieć negatywne konsekwencje dla gospodarki rosyjskiej.

lata niepodległości okazały się bardzo bolesne dla zwykłych Ukraińców. Wielu z nich straciło pracę, oszczędności, zaniechano wypłacania pensji. W odróżnieniu od Ukrainy, były państwa satelickie zaczęły reformować swoje gospodarki, rozpoczęły starania o członkostwo w strukturach euroatlantyckich, przyciągały zachodnich inwestorów i przekształcały swoje gospodarki z centralnie planowanych na wolnorynkowe. Tymczasem Ukraina zmagala się z co rusz wybuchającymi nowymi kryzysami politycznymi. Ponadto, wzorem Rosji, nastąpiła dzika prywatyzacja, która dała początek fortunom dzisiejszych oligarchów. Początków systemu oligarchicznego na Ukrainie należy szukać w pierwszych latach transformacji. Ludzie działający na styku polityki, biznesu i świata przestępczego zaczęli tworzyć grupy interesu. Głównymi uczestnikami prywatyzacji byli notable byłego systemu, którzy pełniąc intratne stanowiska, zdołali zgromadzić znaczne środki finansowe, co umożliwiło im wzięcie udziału w dzikiej prywatyzacji. Ukraiński system oligarchów umocnił swoją pozycję za prezydentury Leonida Kuczmy, kiedy to swoją pozycję ugruntowały 3 klany. Doniecki, reprezentujący przemysł ciężki i interesy Partii Regionów, będący w późniejszym okresie zapleczem i bastionem zwolenników Wiktora Janukowycza. Dniepropietrowski – którego tron stanowiła grupa polityków i biznesmenów wywodzących się z rodzinnego miasta dwóch prominentnych polityków, prezydenta Leonida Kuczmy oraz jego politycznej oponentki Julii Tymoszenko. Ostatnia grupa została nazwana kijowską. Była to silna politycznie grupa polityków i biznesmenów, skupiona wokół wszechwładnego szefa administracji prezydenta Kuczmy – Wiktora Medwedczuka.

Kształtowanie się stosunków ukraińsko-rosyjskich po ogłoszeniu przez Ukrainę niepodległości

Zdaniem Jerzego Kozakiewicza znaczenie wzajemnych stosunków między Rosją i Ukrainą zdecydowanie wykracza poza obszar wzajemnych, typowych stosunków sąsiedzkich, zwłaszcza w sytuacji, kiedy to zarówno naród ukraiński, jak i rosyjski z początkiem lat 90. weszły w nowy obszar kształtowania relacji, zupełnie odmienny od dotychczasowego, determinowanego w głównej mierze przez wspólną historię i podporząd-

kowanie Ukrainy Imperium Rosyjskiemu, a następnie Radzieckiemu¹³. Na kształt stosunków ukraińsko-rosyjskich wpływa położenie geograficzne Ukrainy oraz wspólna historia i pewne podobieństwa w zakresie kultury i mentalności. W kilkusetletniej, wspólnej historii ukraińsko-rosyjskiej, to Ukraińcy byli obywatelami drugiej kategorii. Stąd stosunek Ukraińców do Rosjan odgrywa znaczącą rolę w ukraińskiej polityce wewnętrznej oraz w polityce zagranicznej wobec Moskwy. Stosunek rosyjskich elit politycznych wobec zachodniego sąsiada został trafnie podsumowany przez Andranika Migraniana, który określił Ukrainę jako: luźną, sztuczną, heterogeniczną formację etnopolityczną. Zdaniem Migraniana twór ten jest pozbawiony realnych szans na utworzenie własnej państwowości. Istotną rolę odgrywają czynniki ekonomiczne i różnice społeczne, głównie między wschodem i zachodem kraju, co może się przyczynić do rozpadu państwa. Ponadto Migranian twierdzi, że ratunkiem dla zachowania integralności Ukrainy jest ściślejszy sojusz i współpraca z Rosją, w innym przypadku Ukraina podzieli los państw, które w wyniku zbyt daleko idących różnic wewnętrznych uległy rozpadowi albo zostały wchłonięte przez mocniejszych sąsiadów. Wydarzenia na Ukrainie powinny determinować politykę Rosji. Koncepcja polityki Rosji wobec Ukrainy powinna opierać się na założeniu, iż Ukraina nie będzie w stanie zbudować własnej państwowości bez ściślejszej integracji i współpracy z Rosją w sferze politycznej, ekonomicznej czy militarnej¹⁴. W latach 90., kiedy to liczne elity intelektualne Rosji podważały prawo do niepodległości czy samostanowienia swojego zachodniego sąsiada, Ukraińcy wykazywali sceptycyzm i ostrożność wobec zacieśniania stosunków z Rosją.

Kwestia sukcesji po Związku Radzieckim na Ukrainie

Istotnym zagadnieniem mającym wpływ na stosunki ukraińsko-rosyjskie oraz na bezpieczeństwo międzynarodowe była kwestia sukcesji po Związku Radzieckim. Kreml podjął zintensyfikowaną akcję dyplomatyczną w europejskich stolicach, która doprowadziła do uznania pełni praw

¹³ J. KOZAKIEWICZ: *Rosja w polityce niepodległej Ukrainy*. Warszawa 2002, s. 4.

¹⁴ A. MIGRANIAN: *Russia and the Abroad*. „Niezawisimaja Gazeta”, 12 stycznia 1994.

Rosji do spadku po Związku Radzieckim. Wzbudziło to niezadowolenie po stronie ukraińskiej. Kroki podejmowane przez Moskwę odebrano jako działanie na szkodę wszystkich pozostałych byłych republik radzieckich. Niezadowolenie to wynikało między innymi z faktu, że Rosja została uznana za kontynuatorkę Związku Radzieckiego z wszystkimi prawami i zobowiązaniami. Polityczna gra toczyła się o wielką stawkę: zagraniczne aktywa ZSRR, infrastrukturę dyplomatyczną i konsularną, majątek będący dotychczas własnością ZSRR, depozyty i kruszce zdeponowane w bankach ZSRR oraz bankach rozsianych po całym świecie.

Kolejny palący problem we wzajemnych stosunkach stanowił Krym¹⁵. Część elit rosyjskich rościła sobie prawo do Krymu i domagała się jego zwrotu. Wydawało się, że Ukraina w sporze tym stoi na przegranej pozycji, zwłaszcza że władze radzieckie po przekazaniu Krymu Ukrainie prowadziły na jego terenie określoną politykę ludnościową, która sprowadzała się do wywozu autochtonicznej ludności, w tym Tatarów, w głąb Związku Radzieckiego i osiedlania się na ich miejscu Rosjan. Stąd dzisiaj na Krymie większość stanowią Rosjanie. Fakt ten bardzo często wykorzystywany był przez nacjonalistów rosyjskich podkreślających prawo Kremla do ingerencji w wewnętrzne sprawy Ukrainy, które dotyczyły Krymu¹⁶. Obawy Ukraińców budziły pomysły Rosji na wprowadzenie dokumentu, który moglibyśmy przyrównać do Karty Polaka. Sprawa ta wzbudziła obawy Kijowa, ponieważ istniało ryzyko, że karta, a nawet rosyjskie obywatelstwo, będą przyznawane na masową skalę rosyjskojęzycznym mieszkańcom Krymu, a to z kolei usprawiedliwiłoby działania rewindykacyjne czy też roszczeniowe Kremla w myśl zasady, iż Rosja ma prawo ingerować w obronie swoich obywateli, także tych przebywających poza granicami Federacji¹⁷. Zdaniem ukraińskich ekspertów nie można porównywać

¹⁵ Półwysep został przekazany Kijowowi przez Kreml w trzechsetną rocznicę Unii Pełnej, w 1954 roku.

¹⁶ Istniały obawy, że w sytuacji konfliktu gruzińsko-rosyjskiego jakakolwiek iskra na Krymie może spowodować konflikt między Ukraińcami a rosyjskojęzycznymi mieszkańcami Krymu, co w konsekwencji mogłoby doprowadzić do wkroczenia wojsk rosyjskich na Półwysep.

¹⁷ Kijów obawiał się aktywizacji promoskiewskiego lobby. Karta Rosjanina miała ułatwić kontakt z Rosją wszystkim, którzy czują się Rosjanami, nawet jeśli nie mieli z nią nic wspólnego. Wystarczyło formalnie uważać Rosję za historyczną ojczyznę, a język rosyjski za ojczysty, by złożyć wniosek o Kartę Rosjanina. „Niezawisimaja Gazieta” napisała, że ini-

rosyjskiej inicjatywy do polskiej. Zdaniem Maksyma Stricha z Instytutu Polityki Otwartej w Kijowie Karta Polaka faktycznie oznacza zacieśnianie więzi kulturowych z ojczyzną; Karta Rosjanina może oznaczać aktywizację prorosyjskiego lobby i piątej kolumny na Ukrainie. Jego zdaniem to kolejna próba wywierania przez Kreml nacisku na Kijów¹⁸. Kolejnym, istotnym zagadnieniem we wzajemnych stosunkach, było rozwiązanie dotyczące podziału Floty Czarnomorskiej. Na Krymie stacjonowała większość jednostek Floty Czarnomorskiej, stacje systemu wczesnego ostrzegania o ataku jądrowym oraz ponad 1700 uzbrojonych głowic jądrowych, co było bardzo istotne z punktu widzenia polityki obronnej Rosji. Ostatecznie ustalono, że Rosja będzie dzierżawić bazę w Sewastopolu do 2017 roku. Po rozpadzie Związku Radzieckiego Ukraina dysponowała znacznym arsenałem atomowym, który był rozmieszczony na jej terytorium. Zdaniem Zachodu fakt ten stanowił zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy. Podkreślano, że Ukraina to młode, pełne sprzeczności państwo, i posiadanie przez nią broni atomowej może wiązać się z ryzykiem, iż przedostanie się ona w niepowołane ręce i będzie stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa kontynentu. Zachód postulował przekazanie arsenału jądrowego Rosji. Ukraina zaczęła grać kartą atomową, starając się utargować jak najwięcej od Zachodu, pojawiały się także głosy, aby pozostawić broń atomową w rękach Kijowa, co miało wzmocnić pozycję Ukrainy na arenie międzynarodowej. Broń atomowa miała pomóc Kijowowi w uzyskaniu poparcia dla własnych koncepcji w zakresie polityki międzynarodowej oraz polityki bezpieczeństwa. Ostatecznie pod naciskiem państw Europy Zachodniej i USA, za cenę obiecanej pomocy w wysokości kilku miliardów dolarów, Ukraina przekazała broń jądrową Rosji¹⁹.

W 1999 roku Sojusz Północnoatlantycki poszerzył swoje granice na wschód, przyjmując do swojego grona byłe państwa satelickie. Oczywiście

cjatorów Karty interesuje głównie Ukraina, gdzie Rosjanie i rosyjskojęzyczni obywatele stanowią ponad połowę ludności. Szacowano, że o Kartę Rosjanina mogłoby się ubiegać nawet 8 milionów obywateli Ukrainy.

¹⁸ http://www.rp.pl/arttykul/9102,197927_Karta_Polaka_przykladem_dla_Rosji_.html, [dostęp: 30.09.2008].

¹⁹ 14 stycznia 1994 roku w Moskwie podpisano Deklarację Trójstronną prezydentów Ukrainy, Rosji oraz USA o likwidacji ukraińskiej broni nuklearnej w zamian za udzielenie Ukrainie gwarancji bezpieczeństwa.

nie spotkało się to z zadowoleniem generalicji rosyjskiej. Rosja podjęła akcję dyplomatyczną, mającą na celu uzyskanie gwarancji, iż żadne państwo wchodzące w skład WNP oraz żadna była republika radziecka nie zostaną przyjęte do NATO. Sama Ukraina wysyłała sprzeczne sygnały wobec Sojuszu. Z jednej strony zapewniała państwa Europy Zachodniej, że jej strategicznym celem jest członkostwo w NATO, z drugiej zaś, w swojej polityce w coraz większym stopniu zmierzała w ramiona Rosji.

Reorientacja polityki Ukrainy – zwrot ku Moskwie

Zdecydowany zwrot ku Moskwie w polityce Kijowa nastąpił po ujawnieniu zbrodni dokonanej na ukraińskim dziennikarzu Georgiju Gongadze, który został brutalnie zamordowany w 2000 roku. Z ujawnionych w mediach materiałów wynikało, że w morderstwo może być zamieszany sam prezydent Leonid Kuczma. Podejrzenia o zlecenie zabójstwa opozycyjnego dziennikarza doprowadziły do sytuacji, w której ukraiński prezydent był ignorowany na europejskiej scenie politycznej. Fakt ten wykorzystał Kreml, który w odróżnieniu od świata zachodniego nie potępiał Kuczmy ani też nie żądał wyjaśnienia okoliczności porwania i zamordowania dziennikarza. W praktyce cała sytuacja sprowadzała się do tego, że partnerem na arenie międzynarodowej, z którym Ukraina mogła utrzymywać normalne stosunki, stała się Rosja, co oczywiście skłoniło Kucznię do zbliżenia z Kremlem. Taka kolej rzeczy była jak najbardziej korzystna i pożądana z punktu widzenia Rosji, ponieważ pozwalała jej na pełnienie roli rzecznika Ukrainy, a tym samym na zapewnienie sobie akceptacji zachodu do realizowania określonej polityki wobec Ukrainy²⁰.

Oslabiona wewnętrznymi kryzysami Ukraina stała się łatwym i atrakcyjnym celem dla Kremla. Umożliwiło to Władimirowi Putinowi realizację polityki podporządkowywania i uzależniania Ukrainy²¹. Wyrażnym

²⁰ *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*. Lublin 2007, s. 184.

²¹ Wyrazem podporządkowania Ukrainy było nominowanie na ambasadora w Kijowie Wiktora Czernomyrdina. Nominacja ta była postrzegana w Rosji jako wyraz i dowód na poszerzenie rosyjskich wpływów w Kijowie. Z kolei Ukraińcy odebrali nominację Czernomyrdina jako pojawienie się wielkorządcy czy gubernatora, a nawet wiceprezydenta Ukrainy.

sygnałem, że polityka Ukrainy będzie ogniskować się na współpracy z Rosją, było powstanie międzyfrakcyjnej grupy parlamentarnej „Do Europy Razem z Rosją”. Z kolei Władimir Putin osobiście zaangażował się w kampanię prezydencką Wiktora Janukowycza²².

26 lipca 2004 roku prezydent Kuczma usunął z ukraińskiej doktryny obronnej zapis mówiący o tym, że celem Ukrainy jest pełne członkostwo w NATO i Unii Europejskiej. W miejsce usuniętego zapisu wstawiono enigmatycznie brzmiącą formułę, mówiącą tylko o tym, że celem Kijowa jest zbliżenie ze strukturami euroatlantyckimi. Ponadto Ukraińcy dokonali kolejnego ukłonu w stronę Rosji – ogłosili, iż z dniem 1 sierpnia 2004 roku zmieniają przeznaczenie strategicznego rurociągu Odessa-Brody. Zadaniem rurociągu miało być tłoczenie ropy do Polski, a tym samym związanie Ukrainy z zachodem, jednak po decyzji Kijowa rurociąg miał tłoczyć rosyjską ropę w odwrotnym kierunku dla dobra gospodarek Ukrainy i Rosji²³. Zdaniem byłego szefa ukraińskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych posunięcie Kuczmy świadczy o tym, iż jego droga ku integracji z zachodem była tylko koniunkturalnym celem²⁴.

Założenia ukraińskiej polityki zagranicznej oraz polityka bezpieczeństwa Leonida Kuczmy

Stosunek do Ukrainy Zachodu oglądającego się cały czas na to, co wydarzy się w Rosji i co ma do powiedzenia Kreml na temat nowopowstałych państw po rozpadzie Związku Radzieckiego, spowodował, że Ukraina postanowiła wypracować własną koncepcję polityki bezpieczeństwa. Koncepcja forsowana przez Kijów zakładała powołanie trzeciego filaru bezpieczeństwa w Europie i uczynienia z niego kordonu sanitarnego,

²² Warto tutaj nadmienić, iż z początkiem XXI wieku część oligarchów ukraińskich zmieniła zdanie co do opisanej powyżej koncepcji. Mianowicie, zauważyli oni iż opłaca im się współpraca z Zachodem, ponieważ nie tylko Rosja, ale i Zachód stanowi znaczący rynek zbytu dla ukraińskich towarów i w interesie oligarchów jest to, ażeby państwo ukraińskie nawiązało współpracę z Unią Europejską i starało się zbudować jak najlepsze relacje umożliwiające rozwój handlu.

²³ Gazeta Wyborcza nr 174, wydanie z dnia 27 lipca 2004, s. 1.

²⁴ Gazeta Wyborcza nr 174, wydanie z dnia 27 lipca 2004, s. 1.

w którym Ukraina miała odgrywać dominującą rolę pod względem polityczno-militarnym. Realizacja tej koncepcji wiązałaby się z rezygnacją z przystąpienia byłych państw satelickich do NATO, tym samym Sojusz Północnoatlantycki musiałby zrezygnować z idei rozszerzenia na wschód. Stanowisko Ukrainy spotkało się z niezadowoleniem Zachodu, ponieważ było postrzegane jako wymierzone w Rosję. Minister Spraw Zagranicznych Ukrainy Borys Tarasiuk wysunął propozycję utworzenia osi polsko-ukraińskiej w ramach kordonu sanitarnego. Takie działania miały zdecydowanie wzmocnić polsko-ukraińską współpracę i wspólnotę interesów. Działania nazwane potem planem Krawczuka nie spotkały się z przychylnością Warszawy, ponieważ Polsce zależało na integracji z NATO, a wchodzenie w nowopowstałe struktury bezpieczeństwa, mające stanowić w pewnym stopniu alternatywę dla Sojuszu, stanowiłoby w tym znaczną przeszkodę. Poza tym Warszawie zależało na przychylnym stanowisku Moskwy wobec jej starań o przyjęcie do NATO. Poparcie idei ukraińskiej, postrzeganej jako antyrosyjska, zostałoby odebrane przez państwa Zachodu i Moskwę bardzo negatywnie i stanowiłoby przeszkodę w drodze naszego kraju do NATO. Kijów postrzegał Polskę jako modelowy przykład transformacji, przemian polityczno-rynkowych, który może odgrywać rolę politycznego łącznika Ukrainy z Zachodem, który ułatwi promocję interesów Ukrainy dzięki swojej pozycji i kontaktom²⁵.

Po wyborze na drugą kadencję Leonid Kuczma przystąpił do realizacji reform mających na celu poprawę sytuacji gospodarczej, poprawę życia obywateli i w końcu zbliżenie i poprawę stosunków z Rosją. Przeszkodą w przeprowadzeniu reform na Ukrainie był brak większości zdolnej do przeforsowania pomysłów prezydenta na forum Rady Najwyższej. Większość parlamentarna była przeciwna reformom Kuczmy, a przede wszystkim wzmocnieniu jego pozycji. Nieustabilizowana sytuacja wewnętrzna Ukrainy nie wpływała pozytywnie na wzajemne stosunki między prezydentem a opozycją. Leonid Kuczma w wywiadzie dla „Novostii” skrytykował dotychczasową politykę zagraniczną Ukrainy. Prezydent stwierdził, że ukraińska polityka zagraniczna jako taka nie istniała. Mimo funkcjonowania infrastruktury dyplomatycznej w postaci ambasad, konsulatów,

²⁵ K. FEDOROWICZ: *Ukraina w polskiej polityce wschodniej w latach 1989–1999*. Poznań 2004, s. 102.

zdaniem głowy państwa trudno było dopatrzeć się w działaniu MSZ przemyślanej i konsekwentnie realizowanej koncepcji, która mogłaby stać się środkiem do zapobieżenia gwałtownie narastającemu kryzysowi gospodarczemu. Zdaniem Kuczmy wpływ na to miał fakt ograniczonej do minimum możliwości prowadzenia polityki zagranicznej w czasach ZSRR, która sprowadzała się do reprezentowania Kijowa na forum ONZ, a po odzyskaniu niepodległości sprowadzenie polityki zagranicznej do chwalenia się przez ministra Zlenkę kolejnymi podpisanymi umowami międzynarodowymi. Za nieudolność polityki zagranicznej obarczył winą ministra Zlenkę oraz parlamentarną Komisję Spraw Zagranicznych pod kierownictwem deputowanego Pawłyuczki. Prezydent skrytykował także dotychczasową wizję polityki opierającą się na koncepcji dwubiegowości forsowanej przez parlament ukraiński. Zdaniem Kuczmy ukraińska polityka zagraniczna powinna opierać się na wielobiegowości oraz winna dbać o kontakty nie tylko z USA, ale i z Japonią, Unią Europejską, Chinami, Rosją oraz państwami Azji Południowo-Wschodniej. Kuczma położył nacisk na zmiany, jakie pojawiły się w ciągu trzech lat od ogłoszenia przez Ukrainę niepodległości. Zadaniem Ukrainy jest przystosowanie się do zmian zachodzących w otaczającym świecie: „nastał teraz czas realistycznej refleksji, nie wszystko jest tak proste jak się wydawało po upadku berlińskiego muru. Stąd też z jednej strony nastroje rozczarowania, z drugiej rosnąca świadomość wagi własnych interesów, których można w nowych warunkach międzynarodowych bronić przy minimum strat a nawet z pewną korzyścią”²⁶. Prezydent Kuczma dokonał reorientacji polityki zagranicznej, zapowiedział, że polityka zagraniczna musi zostać poddana korekcie. W odróżnieniu od poprzedniego prezydenta Leonida Krawczuka, prezydent Kuczma podkreślił fakt przynależności Ukrainy do euroazjatyckiej przestrzeni gospodarczej i kulturalnej. Według Kuczmy nastał czas, aby wreszcie przekuć deklaracje i porozumienia na realne działania polityczne i gospodarcze. Mówiąc o przynależności do euroazjatyckiej przestrzeni gospodarczej i kulturowej, nawiązał do tego, że szereg istotnych interesów z punktu widzenia Kijowa ma rozwiązania na terenie państw byłego Związku Radzieckiego. Były radzieckie republiki

²⁶ B. OSADCZUK: *Prezydent Leonid Kuczma – reformator i moralista*. „Tygodnik Powszechny”, 28 sierpnia 1998.

na powrót winny stać się rynkami zbytu dla produktów ukraińskiej gospodarki. Kijów powinien bardziej zaangażować się we współpracę w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw, a nie jak dotychczas skupiać się na polityce, którą można określić mianem życzliwej neutralności. W interesie ukraińskiej gospodarki jest ożywienie współpracy i wymiany gospodarczej z byłymi państwami związkowymi, a pozycja i potencjał Ukrainy mogą sprawić, że będzie ona odgrywać w tej części świata znaczącą rolę. Jednak główny priorytet w polityce zagranicznej Kijowa miała stanowić odtąd Rosja, a dopiero potem Zachód. Krytykowany przez Kuczmę dotychczasowy Minister Spraw Zagranicznych został zdymisjonowany. Jego miejsce zajął były ambasador Ukrainy w Warszawie, doświadczony dyplomata Hanadij Udowenko. Udowenko w pełni zgadzał się z Kuczmą. Wyrazem tego były jego słowa, iż: „od rozwiązania tego zadania (normalizacji stosunków z Moskwą) zależeć będzie w dużej mierze przyszłość naszego kraju, a także stabilizacja i bezpieczeństwo całego kontynentu europejskiego”²⁷.

Mimo krytycznych głosów wobec prezydentury Leonida Kuczmy należy uwzględnić kilka sukcesów prowadzonych przezeń działań na arenie międzynarodowej. W latach 90. Ukraina nie tylko uzyskała poparcie dla swojej niepodległości, ale też podpisała szereg umów gwarantujących stabilność jej granic. Po wejściu w życie w 1997 roku ukraińsko-rosyjskiego „Traktatu o przyjaźni, dobrym sąsiedztwie i współpracy” udało się unormować stosunki z Rosją. Stworzono także podwaliny pod przyszłą współpracę ukraińsko-amerykańską²⁸.

W 1996 roku Waszyngton uznaje Ukrainę za kraj strategicznie ważny z racji swojego położenia. W tym samym roku Kijów awansuje do grupy państw, które łączy z USA strategiczne partnerstwo. Sukcesom na polu polityki zagranicznej towarzyszył brak działań w zakresie wprowadzania reform prawnych i gospodarczych. Znaczącym akcentem było przekonanie prezydenta Kuczmy, że Ukraina w większym stopniu przynależy do obszaru euroazjatyckiego. Wiązało się to z reorientacją polityki zagranicznej i położeniem nacisku na kontakty z Moskwą i byłymi republikami radzieckimi. Umocnienie kierunku prorosyjskiego nastąpiło w wyniku

²⁷ B. OSADCZUK: *Niepodległa Ukraina*. Sejny 2006, s. 164.

²⁸ W listopadzie 1994 roku została podpisana Karta przez prezydentów USA i Ukrainy, która stworzyła podstawy do późniejszych relacji Ukrainy z USA.

marginalizacji prezydenta Kuczmy i jego otoczenia po zamordowaniu opozycyjnego dziennikarza. Niestety podczas drugiej kadencji prezydenta Kuczmy nastąpiła całkowita degrengolada i zepsucie życia politycznego na Ukrainie. Świat przestępczy w coraz większym stopniu zaczął przenikać do świata polityki i zaczął wywierać wpływ na najważniejszych polityków w państwie. Druga połowa kadencji została podporządkowana sukcesji władzy. Reformy oraz gospodarka zeszły na drugi plan. Administracja prezydenta Kuczmy, przy jawnym wsparciu prezydenta Putina, nie szczędziła sił, aby zagwarantować wygraną w wyborach prezydenckich premierowi Wiktorowi Janukowyczowi.

Dawid Kania

Ukraine's Path To Democracy: The First Decade Of Building Independent Ukraine

S u m m a r y

The main focus of this work is to present the process of building sovereign, independent Ukraine in the period from proclaiming independence until the end of Leonid Kuchma's second term in office. It is important to note Ukraine's geopolitical location, which influences the stability and safety of Europe. Due to its location, Ukraine plays an important role in the policies of western states; Kiev is also significant for Kremlin's policies because of its location and common history. During the first decade of independence, Kiev's policies focused on gaining support for its sovereignty among the most states possible, as well as stabilization and reconciliation of relations with Russia, the descendant of the USSR. The Kiev government undertook a number of foreign policy activities and pushed its own security policy conceptions. Skeptical towards Russia at first, during president Kuchma's second term Ukraine began to warm towards Moscow. As a result of internal conflicts, as well as lack of political and economical reforms, president Kuchma's administration – marginalized in the West – sought its chance of survival in stronger cooperation with Russia and former Soviet republics.

Próby rozwiązania kryzysu kosowskiego przez mocarstwa zachodnie i Rosję w okresie tranzytacji Republiki Serbii w latach 1998–1999

Jerzy Wiśniewski

Wprowadzenie

Proces transformacji posocjalistycznej w Republice Serbii można podzielić na dwa okresy. Pierwszy, który trwał od 1990 roku i zakończył się w przybliżeniu w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku, nazywany jest „transformacją blokową”. Drugi, późniejszy okres, określa się „transformacją odblokowaną” i trwa on do dziś¹.

Pod pojęciem „transformacji blokowanej” należy rozumieć „proces, w którym część poprzedniej nomenklatury rządzącej swój własny elitarny monopol zamieniła w sieć powiązań ekonomicznych między sobą i w polityczną dominację, odraczając wprowadzenie gospodarki rynkowej i konkurencji politycznej”. Tej grupie nomenklaturowej udało się przeprowadzić z pozycji monopolisty konwersję gospodarki uspołecznionej w prywatny kapitał. Do połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku przedstawiciele poprzedniej nomenklatury partyjnej i urzędniczej oraz ich rodziny i przyjaciele zawładnęli więc około 70% stanu produkcyjnego państwa. Dzięki kontroli nad policją, wojskiem i biurokracją ówczesni przywódcy polityczni szczerbla centralnego i lokalnego do skrajnej biedy doprowadzili ogromną rzeszę

¹ O transformacji „blokowanej” i „odblokowanej” w: D. MIODRAG: *Post-socjalistička transformacija u Srbiji iz sociološke perspective*. <http://aurora.ekof.bg.ac.rs/~s071321/radovi/03%20-%20Seminarski%20rad%20-%20Sociologija.pdf> [dostęp: 21.07.2014].

obywateli, bogacąc się na aktywności ekonomicznej powiązanej z wojną domową i łamaniem międzynarodowych sankcji, np. przemyśle paliw i broni.

Natomiast „transformacja odblokowana” to termin, pod którym kryje się „wzrost miejscowego prywatnego sektora w gospodarce i sukcesy wyborcze partii opozycyjnych w wyborach lokalnych we wszystkich większych miastach Serbii”. Ten okres zapoczątkowany został w okresie rządów Slobodana Milošewicia i wojny z NATO w 1999 roku. Poprzedni reżim nie mógł już bowiem zapewnić stabilnych warunków do reprodukcji nowych stosunków wspólnotowych w gospodarce i polityce. Był to podstawowy powód, dla którego nowa elita ekonomiczna przestała popierać również politykę Milošewicia i wsparła odsunięcie go od rządów w wyborach w 2000 roku.

Po zwycięstwie opozycji od razu zaczął stabilizować się system gospodarczy, przyspieszono proces prywatyzacji, zmniejszono inflację i zwiększono zagraniczną wymianę handlową. W drugim okresie transformacji maleje też homogenizacja etniczna wskutek zaprzestania lokalnych konfliktów zbrojnych, a lansowana powszechnie ideologia liberalna wzmocniła gospodarkę rynkową.

Powyższe uwarunkowania społeczne, polityczne i gospodarcze w Republice Serbii są podstawą do analizy zmian systemowych i statusowych w serbskim okręgu kosowsko-metochijskim. Transformacja w omawianym okresie lat 1998–1999 przebiegała w tej prowincji jednak zgoła inaczej niż w Serbii Centralnej. Mniejszy wpływ na proces zmian mieli Serbowie, a nawet największa tamtejsza albańska wspólnota etniczna, bowiem o kształcie zmian systemowych i statutowych decydowała w Kosowie i Metochii wspólnota międzynarodowa, głównie USA i Unia Europejska.

Status prowincji kosowsko-metochijskiej

Ziemia kosowsko-metochijska (dziś samostwańcza Republika Kosowa) tuż przed posocjalistycznymi zmianami systemowymi była okręgiem autonomicznym w ramach Republiki Serbii, która wówczas wchodziła w skład Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii, a od 27 kwietnia 1992 roku do 4 lutego 2003 roku wraz z Republiką Czarnogóry tworzyła Federalną Republikę Jugosławii².

² E. BUJWID-KUREK: *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej*. Kraków 2012, s. 55.

W myśl Konstytucji Serbii z 25 lutego 1974 roku Kosowo miało status federalnej jednostki, czyli de facto republiki, ale formalnie dalej stanowiło część Serbii o nazwie Socjalistyczny Autonomiczny Okręg Kosowo. 2 lipca 1990 roku albańscy deputowani do kosowskiego Zgromadzenia Narodowego poszli jednak dalej z żądaniami, uchwalając deklarację niepodległościową. W odpowiedzi Zgromadzenie Narodowe Serbii zdecydowało trzy dni później, tj. 5 lipca, o rozwiązaniu kosowskiego parlamentu i rządu. Władze w Belgradzie ogłosiły również w okręgu stan wyjątkowy.

Wraz z przygotowywanymi zmianami ustrojowymi rozpoczęła się dyskryminacja ludności albańskiej Kosowa³. Zaostrzono bowiem m.in. przepisy dotyczące zatrudnienia i praw pracowniczych. Kto nie był zatrudniony, nie miał też prawa do pracowniczego mieszkania. Zwolnienia z pracy dodatkowo skutkowały pozbawieniem ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych. Modyfikacja nastąpiła w edukacji, programy nauczania były nadzorowane z Belgradu. Od nauczycieli domagano się oświadczeń o lojalności. Kto odmawiał ich podpisania, tracił pracę. Pod pozorem szukania nielegalnej broni lub uzbrojenia często niepokoiono społeczność albańską w ich domach i mieszkaniach. W lipcu 1991 roku parlament Serbii przyjął regulację prawną, ułatwiającą zastąpienie w Kosowie policjantów albańskich funkcjonariuszami niealbańskimi, pochodzącymi z innych regionów Jugosławii⁴.

Wobec powszechnej presji serbskiej (uzasadnionej prawnie lub nie) Albańczycy podjęli kolejne inicjatywy zmierzające do jednostronnej zmiany statusu prowincji. 7 września 1990 roku w miejscowości Kaczanik delegaci z rozwiązanego parlamentu kosowskiego uchwalili rezolucję, która miała być konstytucją Kosowa, stającego się zgodnie z jej treścią nową „niepodległą republiką” w składzie przyszłej konfederacji Jugosławii⁵.

Niezależność autonomiczną okręg stracił jednak oficjalnie dopiero po uchwaleniu konstytucji Serbii 28 września 1990 roku. Z nazwy okręgu usunięto wówczas również określenie „socjalistyczny” i powrócono do starego nazewnictwa Okręg Kosowo i Metochia. Definitywnie odebrano Kosowu (także Wojwodinie) wszelkie atrybuty państwowości. Zgod-

³ Tak twierdzą kosowscy Albańczycy.

⁴ K. PAWŁOWSKI: *Kosowo. Konflikt i interwencja*. Lublin 2007, s. 69–73.

⁵ M. KORZENIEWSKA-WISZNIEWSKA: *Serbia pod rządami Slobodana Miloševicia*. Kraków 2008, s. 214.

nie z art. 72 ust. 1 Republika Serbii regulowała od tej pory i zapewniała „suwerenność, niepodległość i integralność terytorialną Republiki Serbii oraz jej statusu międzynarodowego i stosunki z innymi państwami, a także organizacjami międzynarodowymi”. Serbowie mieli już bowiem dość albańskich żądań o oficjalne konstytucyjne przekształcenie prowincji kosowsko-metochijskiej w równoprawną republikę związkową⁶.

Paralelne struktury władzy

W obliczu rozpadu federacji jugosłowiańskiej kosowscy Albańczycy przeprowadzili w dniach 26–30 września 1991 roku nieoficjalne referendum dotyczące przyszłości prowincji. Aż 99% głosujących opowiedziało się za niepodległością⁷. Do głosowania nie dopuszczono Serbów i innych miejscowych niealbańskich wspólnot etnicznych. Nielegalne Zgromadzenie Narodowe Kosowa potwierdziło więc „deklarację kaczaniacką” i 19 października 1991 roku ponownie uchwaliło niepodległość prowincji. Dosyć szybko Republikę Kosowa (tzw. pierwszą podziemną) uznała sąsiednia Albania – 22 października tego samego roku. Żadne inne państwo tego nie uczyniło, tym bardziej Republika Serbii jako suweren.

Po proklamowaniu niepodległości kosowscy Albańczycy przystąpili do wyłaniania władz politycznych „podziemnej republiki”. 24 maja 1992 roku przeprowadzili wybory parlamentarne (wzięły w nich udział 22 partie) i prezydenckie, które wygrała Demokratyczna Liga Kosowa, zdobywając 96 mandatów na 140 możliwych. Lider DLK, Ibrahim Rugowa, został wybrany prezydentem. Władze w Belgradzie zignorowały wybory i uznały je tylko za nielegalne.

Albańczycy dosyć szybko zorganizowali na terenie Kosowa i Metochii paralelne podziemne państwo z własnym rządem, szkolnictwem, systemem opieki zdrowotnej, podatkami, a z czasem nawet jednostkę parawojсковą pod nazwą Siły Zbrojne Republiki Kosowa (Forcat e Armatosura të

⁶ D.T. BATAKOVIĆ: *Kosowo i Metohija*. Beograd 2007, s. 173–176.

⁷ M. SOROKA: *Spór o Kosowo*. W: *Zjawiska i procesy dezintegracji w postzimmnowojennej Europie*. Red. A. RUDOWSKI, R. ZENDEROWSKI. Warszawa 2009, s. 232.

Republikës së Kosovës), dowodzoną przez Ahmeda Krasniczego (Ahmed Krasniqi)⁸.

Na czele nielegalnego rządu podziemnego od 5 października 1991 roku aż do 1 lutego 2000 roku stał lekarz chirurg Bujar Bukoszi (Bujar Bukoshi). Siedzibą rządu podziemnego był w początkowym okresie chorwacki Zagrzeb, słoweńska Lublana, a także niemiecki Stuttgart. Premier Bukoszi najczęściej wszak przebywał poza granicami Kosowa.

Z chwilą powołania rządu Bukoszego w Kosowie rozpoczął się okres dwuwładzy. Obie formy władzy, serbska i albańska, działały obok siebie, nie wywołując konfliktów. Serbowie nie stosowali wobec samozwańczych władz albańskich żadnych represji. Nastąpiła jednak totalna separacja obu wspólnot. Nawet dzieci albańskie nie bawiły się już z serbskimi, Albańczycy mieli swoje kawiarnie i bary, a Serbowie swoje, główne ulice w miastach zostały w naturalny sposób podzielone na część dla spacerowiczów albańskich, a przeciwna ich strona dla serbskich.

Podzieliła się również gospodarka. Serbski sektor obejmował państwowe przedsiębiorstwa produkcyjne, a albański głównie prywatne usługi i handel.

Poważne przestępstwa były sądzone w Belgradzie. Jednak Albańczycy własne spory i problemy rozwiązywali prawem zwyczajowym, m.in. w powołanym Ruchu Pojednania, który zakazywał np. stosowania tradycyjnej krwawej zemsty rodowej.

Brak reakcji władz belgradzkich ułatwiał Albańczykom dalsze postępowanie. Udało im się przekonać mocarstwa zachodnie, że serbska władza nie gwarantuje im rozwoju i sami muszą go sobie zapewnić, wykorzystując nawet przemoc w stosunku do oficjalnych państwowych serbskich instytucji oraz ich przedstawicieli. Największe państwa zachodnie dały im z czasem na to przyzwolenie. W 1995 roku prezydent Bill Clinton wysłał na Bałkany własną grupę roboczą, która miała zajmować się przede wszystkim sprawami Kosowa.

Wcześniej czy później musiało więc dojść do konfrontacji siłowej. Konflikt zbrojny wywołała organizacja terrorystyczna o przewrotnej na-

⁸ M. MARCINKO: *Wyzwoleńcza Armia Kosowa: analiza struktury i ocena działalności*. Kraków 2008, s. 166. <http://www.europeistyka.uj.edu.pl/documents/3458728/00c08055-43d6-4580-a5f5-9b42feca6fda> (dostęp: 21.07.2014).

zwie Wyzwoleńcza Armia Kosowa (UÇK)⁹, która uzyskała duże poparcie wśród rodaków, propagując hasła o zjednoczeniu wszystkich ziem na Bałkanach, zamieszkałych w większości przez mniejszość albańską. W 1994 roku rozpoczęła pierwsze zaplanowane akty terroru. Po otrzymaniu broni z Niemiec, Austrii, Szwajcarii i Albanii przystąpiła w 1997 roku do ofensywy, która miała na celu wyparcie z terytorium Kosowa i Metochii serbskich oddziałów policyjnych i wojska jugosłowiańskiego. Po obu skonfliktowanych stronach coraz więcej przybywało zabitych i rannych. Siły serbskie wielokrotnie były bliskie pokonania albańskich rebeliantów, ale nie zrobiły tego ze względu na groźby USA i niektórych państw zachodnich, solidaryzujących się z polityką amerykańską w Europie.

Umiędzynarodowienie konfliktu albańsko-serbskiego

W 1998 roku USA zmieniło stanowisko wobec problemu kosowskiego i otoczyło opieką Wyzwoleńczą Armię Kosowa. Jeszcze w lutym specjalny wysłannik Białego Domu, Robert Gelbart określał WAK „organizacją terrorystyczną”. Ale na początku marca 1998 roku amerykańska sekretarz stanu Madelein Albright spotkała się w Berlinie z ministrem spraw zagranicznych Niemiec, Klausem Kinkelem i oboje zdecydowali o umiędzynarodowieniu sprawy Kosowa.

Po zwycięstwie w Deczani serbskich sił policyjnych nad rebeliantami albańskimi, 6 lipca administracja waszyngtońska zdecydowała, że w konflikt albańsko-serbski zaangażuje się Grupa Kontaktowa¹⁰. Belgrad od razu otrzymał ultimatum o wycofaniu z prowincji jednostek specjalnych i wyrażeniu zgody na misję zagranicznych obserwatorów.

16 października przewodniczący Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) i zarazem polski minister spraw zagranicznych, Bronisław Geremek uzgodnił z serbskim ministrem spraw zagranicznych, Žiwadinem Jowanowiciem, że 2200 obserwatorów zagranicznych oceni sytuację w Kosowie i obejmie nadzorem wycofywanie specjalnych jed-

⁹ Patrz: M. DRECUN: *Rat za Kosovo*. Beograd 1999.

¹⁰ Powstała ona w czasie wojny domowej w Bośni i Hercegowinie w 1994 roku i w jej skład wchodził przedstawiciele USA, Francji, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Włoch oraz Rosji.

nostek policji. Do Kosowa przybyło jednak tylko 1400 obserwatorów. Ich szefem Bronisław Geremek mianował dyplomatę amerykańskiego i współpracownika CIA, Williama Walkera.

20 października OBWE potwierdziło, że Kosowo opuściło „dziewięćdziesiąt procent sił serbskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz jednostki wojskowe i czołgi”. Jednak pokój w prowincji nie zapanował. Plan wycofywania jednostek wojskowych i policyjnych nie dotyczył bowiem Albańczyków. Albańska strona nie miała podpisanego żadnego porozumienia z OBWE. WAK od razu zajęła więc terytoria opuszczone przez serbską policję i jugosłowiańskie wojsko. Na przełomie listopada i grudnia kontrolowała już około 30% Kosowa. Największy problem był na granicy albańskiej i macedońskiej. Serbowie nie byli w stanie jej pilnować po wycofaniu specjalnych jednostek policyjnych. Natomiast wspólnota międzynarodowa, OBWE nie pomyślały o rozwiązaniu tego granicznego problemu. Integralność terytorialna Republiki Serbii została zagrożona. Serbowie poczuli się upokorzeni. Szczególnie w miastach protestowali pod hasłami, że władza w Belgradzie zostawiła ich bez obrony i opieki.

Ustępstwa serbskie ułatwiły kolejne naciski amerykańskiej administracji. W połowie października rozpoczęły się negocjacje Richarda Holbrooka ze Slobodanem Miloszewiciem. Serbowie rozmowy amerykańskiego wysłannika nazwali „dyplomacją buldożera”¹¹. Wyraźnie bowiem zagroził on prezydentowi Jugosławii, że w przypadku negatywnego zakończenia jego misji, NATO przystąpi do działań militarnych. Rozmowy zakończyły się jednak podpisaniem 11-punktowego porozumienia, które określało pokojowe i polityczne rozwiązanie kryzysu kosowskiego, m.in. w kwestii przyznania prowincji autonomii.

Holbrook mimo wszystko zgodził się, że wspólnota międzynarodowa „każde rozwiązanie w sprawie Kosowa musi szanować terytorialną integralność i suwerenność oraz międzynarodowe uznanie granic Federalnej Republiki Jugosławii, w zgodzie z podstawowymi zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, Dokumentu Końcowego z Helsinek i Karty Paryskiej Organizacji ds. Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie”.

¹¹ M.D. LUKOVIĆ: *Kryzys kosowski oczyma Serbów. Bezpośrednie przyczyny, korzenie historyczne, przebieg i konsekwencje*. Belgrad 1999, s. 14.

Propozycje Grupy Kontaktowej

Pod koniec stycznia 1999 roku Grupa Kontaktowa przedstawiła dokument dotyczący zasad i ram prawnych autonomii Kosowa. Brytyjski minister spraw zagranicznych, Robin Cook wręczył go w Belgradzie prezydentowi Miłoszewiciowi, natomiast w macedońskim Skopje Christopher Hill przekazał go albańskim liderom z Kosowa: Ibrahimowi Rugowie jako przewodniczącemu Demokratycznej Ligii Kosowa oraz Wetonowi Surroi (Veton Surroi) i Redżepowi Ciosji (Rexhep Qosja) jako „niezależnym” przedstawicielem kosowskich Albańczyków. Ku zdziwieniu Serbów otrzymał go również Adem Demaczi (Adem Demaçi), który był wówczas przedstawicielem politycznym WAK. Rugowa i Surroi od razu zgodzili się na rozmowy z Belgradem, ale Demaczi i Ciosja poddali je pod konsultację swoich współpracowników.

Grupa Kontaktowa zażądała od władz Jugosławii i Serbii, aby w ciągu tygodnia rozpoczęli negocjacje z przedstawicielami kosowskich Albańczyków w podparyskim zamku Rambouillet. Kierowanie rozmowami powierzyła Robinowi Cookowi i ministrowi spraw zagranicznych Francji, Hubertowi Vedrine.

Prezydent USA Bill Clinton, komentując propozycje Grupy Kontaktowej, podkreślił: „skończył się czas grania na zwłokę i odmów. NATO jest jednomyślne i gotowe do akcji, jeśli nie jest do niej gotowy Belgrad”. Gotowość do podjęcia wszelkich koniecznych kroków zadeklarował również sekretarz generalny Paktu Północnoatlantyckiego, Javier Solana.

Zdrowy rozsądek zachował wówczas premier Federacji Rosyjskiej, Jewgienij Primakow, który po spotkaniu z sekretarzem generalnym ONZ powiedział, że bezwzględnie problem Kosowa należy rozwiązać drogą pokojową bez użycia siły przez NATO. Rosja nie ma żadnego geostrategicznego celu w Kosowie, ale od XIX wieku była globalnym graczem na Bałkanach, z których sukcesywnie jest wypychana, głównie przez USA.

Podobne stanowisko do Rosjan zajęli Chińczycy. 30 stycznia przerozadowy dziennik „*Zenmin Żypao*” napisał: „ani USA, ani kraje zachodnie nie przedsięwzięły żadnych kroków, żeby przerwać terrorystyczne akcje Albańczyków w Kosowie, obiecując im tak ogromną autonomię, by Kosowo mogło uzyskać status trzeciej republiki w Jugosławii”¹². Gazeta zwracała

¹² Ibidem, s. 17.

też uwagę, że tylko Jugosławia w południowej Europie nie jest włączona do zachodniego paktu wojskowego i stanowi przeszkodę w realizacji zaplanowanego celu strategicznego NATO na Bałkanach.

Fiasco negocjacji w Rambouillet i Paryżu

6 lutego 1999 roku rozpoczęła się konferencja w Rambouillet, podczas której Serbowie i Albańczycy mieli z pomocą Grupy Kontaktowej wynegocjować dla prowincji plan pokojowy pn. „Tymczasowe porozumienie w sprawie pokoju i autonomii w Kosowie”. W konferencji wzięła udział trzynastoosobowa delegacja Jugosławii z prof. Ratko Markowiciem, który jest specjalistą od prawa konstytucyjnego i był wówczas wicepremierem Serbii, oraz prezydentem Serbii Milanem Milutinowiciem¹³. W delegacji z Belgradu uczestniczyli także obok Serbów przedstawiciel Muzułmanów, Chorwatów, Turków, Egipcjan, Gorańców oraz dwóch Cyganów i kilku Albańczyków. Stronę kosowskich Albańczyków reprezentowało siedemnaście osób podzielonych na trzy grupy. W pierwszej, w Demokratycznej Lidze Kosowa, był Ibrahim Rugowa i Bujar Bukoszi, w drugiej, skupiającej przedstawicieli Wyzwoleńczej Armii Kosowa, zasiadali Haszim Taczi (Hashim Thaçi) i Jakup Krasniczi (Jakup Krasniqi), a trzecią, określaną jako wspólnota ruchów demokratycznych, kierował Redžep Ciosja. Od rozmów został odsunięty Adem Demaczi (Adem Demaçi), uznawany za „albańskiego Mandelę”, bowiem chciał wyłącznie negocjować niepodległość Kosowa, a tego nie przewidywał żaden punkt w „Planie 10 propozycji”.

Przedstawiciele stron konfliktu nigdy ze sobą w Rambouillet nie rozmawiali. W negocjacjach między nimi pośredniczyli: Christopher Hill, Borys Majorski oraz Wolfgang Petrich.

Grupa Kontaktowa przedstawiła plan pokojowy dla Kosowa, który miał być zrealizowany w ciągu trzech lat: nadanie Kosowu autonomii z własnymi kompetencjami w edukacji, ochronie zdrowia, polityce fiskalnej oraz sferze bezpieczeństwa wewnętrznego prowincji; uwolnienie kosowskich więźniów politycznych; wycofanie wojsk serbskich z Kosowa, z wyłączeniem strefy przy granicy prowincji z Serbią centralną; powołanie poli-

¹³ H. HOFBAUER: *Eksperyment Kosovo. Povratak kolonijalizma*. Beograd 2009, s. 112–117.

cji kosowskiej; rozbrojenie Wyzwoleńczej Armii Kosowa; umożliwienie uchodźcom z Kosowa powrotu do domów; wprowadzenie do Jugosławii kontyngentu NATO (KFOR), liczącego 30 tysięcy żołnierzy, w celu nadzoru nad realizacją planu pokojowego.

Część zaproponowanych przez Grupę Kontaktową rozwiązań nie podlegała negocjacom i miała być zaakceptowana w pierwotnym brzmieniu: zawieszenie broni; rozwiązywanie sprawy autonomii Kosowa poprzez dialog; wypracowanie ostatecznych decyzji w sprawie statusu Kosowa w ciągu trzech lat; zakaz dokonywania zmian tymczasowego statusu prowincji w wymienionym okresie przejściowym; zachowanie integralności terytorium jugosłowiańskiego; ochronę praw wszystkich narodów zamieszkujących Kosowo; przeprowadzenie w prowincji demokratycznych wyborów nadzorowanych przez OBWE; niewszczywanie postępowań karnych za działania popełnione w czasie wojny w Kosowie, z wyjątkiem zbrodni wojennych, zbrodni przeciw ludzkości oraz poważnych przypadków złamania prawa międzynarodowego; zwolnienie więźniów politycznych; współpracę stron konfliktu w procesie wypracowywania trwałych rozwiązań dla Kosowa, przy współdziałaniu społeczności międzynarodowej.

Po analizie propozycji Grupy Kontaktowej strona serbska uznała, że nie dopracowano kompetencji władz autonomicznego Kosowa, jasno nie został określony brak zgody na niepodległość Kosowa ani też na przyznanie mu statusu trzeciej republiki w ramach federacji Serbii i Czarnogóry. W delegacji kosowskiej reprezentanci WAK negatywnie odnosili się do planowanego odłożenia ostatecznej decyzji o losie Kosowa o trzy lata. Żądali natychmiastowej niepodległości oraz stanowczo odmawiali rozbrojenia swojej tzw. armii.

23 lutego 1999 rozmowy zostały więc przerwane bez podpisania porozumienia.

Druga tura rozmów rozpoczęła się 15 marca 1999 roku w Paryżu¹⁴. Strona serbska usztywniła wówczas swoje stanowisko, domagając się odrzucenia dwóch aneksów oraz artykułu o referendum w Kosowie. Serbowie nie zgodzili się, aby wojska KFOR miały pełną swobodę poruszania się po terytorium całej Jugosławii, co uznali za okupację kraju. Zapis ten nie był obecny w dwóch pierwszych tekstach porozumienia. Delegacja

¹⁴ M.D. LUKOVIĆ, *ibidem*, s. 18–24.

serbska opowiedziała się także przeciw wprowadzeniu do Kosowa administracji międzynarodowej ONZ.

Końcowy projekt porozumienia, razem ze spornymi aneksami A i B, podpisała 19 marca jedynie delegacja kosowskich Albańczyków, Serbowie odrzucili zaproponowany im dokument.

22 marca prezydent Miloszewić próbował jeszcze przekonać amerykańskiego wysłannika Holbrooka oraz trójkę negocjatorów, Hilla, Petriśha i Majorskiego, że w sprawie Kosowa „kto będzie rozwiązanie narzucał siłą stanie przed konsekwencjami, które z tego wypływają”.

Bezpośrednim skutkiem niepowodzenia konferencji było rozpoczęcie 24 marca 1999 roku w Jugosławii interwencji zbrojnej NATO. Według oświadczeń przedstawicieli Jugosławii i organizacji humanitarnych wskutek bombardowań NATO przez 77 dni (do 10 czerwca) zginęło 1400 osób, głównie cywilnych, w tym 800 dzieci, a rany odniosło około 5500 osób.

Wnioski

Prezentowane fakty są dowodem na to, że proces transformacji w Kosowie przebiegał z użyciem siły. Był narzucony z zewnątrz, mieszkańcy prowincji i Republiki Serbii nie mieli zbyt dużego wpływu na to, jak on powinien przebiegać. Dla Serbów ważniejszy był status prowincji, a dla Albańczyków ustrój, bowiem oni mieli już wówczas przez mocarstwa zachodnie przyobecną niepodległość.

Na początku omawianego okresu Kosowo było ogarnięte zbrojną rebelią. Wyciszyła ją agresja NATO na Jugosławię. Z kolei od połowy 1999 roku prowincja stała się międzynarodowym protektoratem za zgodą ONZ. Demokrację usiłowała wdrożyć na jego terytorium tymczasowa misja międzynarodowa UNMIK i jednostki wojskowe KFOR. Gospodarka Kosowa funkcjonowała przede wszystkim dzięki pomocy zagranicznej. W polityce i w gospodarce działały tam osoby, które powinny być sądzone za terroryzm i zbrodnie wojenne. Kosowskim Albańczykom nie udało się osiągnąć sukcesów w dziedzinie praworządności. Powrócili nawet do stosowania prawa zwyczajowego.

Co prawda wspólnota międzynarodowa próbowała tam wdrożyć zasady demokracji i wolnego rynku, ale nic jej z tego nie wyszło. Kosowo stało

się terytorium politycznej anarchii i chaosu, ze skorumpowaną gospodarką i dzikim pierwotnym kapitalizmem.

W porównaniu z innymi posocjalistycznymi państwami bałkańskimi proces tranzykcji „narzuconej” z zewnątrz trwa tam więc wyjątkowo długo i cofnął prowincję w rozwoju w każdym obszarze społecznym, politycznym i gospodarczym. Trudno więc będzie przeprowadzić tam trwałe zmiany systemowe, dopóki spór o terytorium Kosowa i Metochii nie zostanie rozwiązany przez samych Serbów i Albańczyków, bez udziału mocarstw zachodnich i Rosji, które kierują się na Bałkanach wyłącznie własnym interesem.

Jerzy Wiśniewski

Attempts To Solve The “Kosovo Crisis” By Western Superpowers And Russia During The Transition of The Republic Of Serbia In The Years 1998–1999

S u m m a r y

The republics of former socialist Yugoslavia had a long road to independence. The return to democracy and free-market economy was a bloody one, despite the support from world superpowers. Today, only Serbia is not fully sovereign and independent. It is because since 1999, one of its provinces is governed by international administration (UNMIK and KFOR) in accordance with UN Security Council Resolution 1244, *de facto* – by the local Albanian minority. It was the result of erroneous policies of both western superpowers and Russia in relation to the Province of Kosovo and Metohija. All attempts to solve the “Kosovo Crisis” between 1998 and 1999 failed. The transition process progresses then without the participation of the sovereign – the Serbian nation; moreover, it progresses without respect for international law. The author of this article presents propositions of a new system and status for Kosovo-Metohija Province, imposed by the international community on both sides of the Serbian-Albanian conflict.

Badania i analizy o transformacji Problematyka środkowo- i wschodnioeuropejska wybranych francuskich think tanków

Mateusz Hudzikowski

Wprowadzenie

Dekady transformacji politycznej, gospodarczej i społecznej na obszarze Europy Środkowej i Wschodniej sprawiły, że zmienił się obraz Europy. Znaczącym przemianom uległy państwa pozostające przez około pół wieku pod rządami reżimów komunistycznych, ich gospodarki i społeczeństwa. Wraz z procesami integracji europejskiej oraz akcesji do Sojuszu Północnoatlantyckiego nastąpiła redefinicja układu sił w Europie. Pojawiły się pytania o rolę i politykę spadkobiercy Związku Radzieckiego – Federacji Rosyjskiej.

Interesującym zagadnieniem jest francuski punkt widzenia na te sprawy: nie tylko perspektywa prezentowana przez francuskich polityków czy tamtejsze media, ale przez organizacje i ekspertów, którzy pozostają nieco na uboczu wydarzeń – think tanki.

W niniejszym tekście starano się przedstawić skalę zainteresowania, którym wybrane francuskie instytuty badawcze i analityczne obdarzają naszą część kontynentu i procesy tu zachodzące¹.

¹ Podstawowym materiałem do badań są w tym wypadku źródła pisane, a więc różnego typu publikacje (m.in. analizy, raporty) powstające w think tankach. Stosunek tych podmiotów do danego obiektu (zjawiska) można przedstawić w aspekcie jakościowym („co piszą?”) oraz w aspekcie ilościowym, obrazującym intensywność, z jaką zajmują się one danym tematem („ile piszą na dany temat?”). To pierwsze zagadnienie zostało po-

Institut français des relations internationales (IFRI)

Rozważania warto zacząć od najślynniejszego bodajże francuskiego think tanku – Francuskiego Instytutu Stosunków Międzynarodowych.

W Institut français des relations internationales w ujęciu geograficznym jako pierwszoplanowe obszary zainteresowań badawczych wymienia się Unię Europejską, Stany Zjednoczone, Rosję i republiki postradzieckie. W dalszej kolejności pojawiają się Azja (zwłaszcza potęgi regionalne: Chiny, Indie, Japonia, Korea), Afryka (Maghreb, obszar subsaharyjski) oraz Bliski Wschód (Turcja, Iran)². IFRI przykłada więc wagę z jednej strony do sfery euroatlantyckiej (UE + USA) i euroazjatyckiej (UE + Rosja + republiki postradzieckie). Z drugiej strony, ogniskuje się na silnych aktorach globalnych i regionalnych, z pominięciem kontynentu amerykańskiego. Jest to w przybliżeniu zgodne z hierarchią priorytetów francuskiej polityki zagranicznej³.

Preferencje badawcze IFRI mają odzwierciedlenie w strukturze działu badań. Wśród krajów europejskich samodzielny dział poświęcono Niemcom, krajom środkowoeuropejskim na czele z Austrią oraz Rosji i republikom postradzieckim. Tematyką niemiecką zajmuje się Komitet Studiów nad Stosunkami Francusko-Niemieckimi – Comité d'études des relations franco-allemandes (CERFA)⁴ – gdzie widnieją następujące wyróżnione projekty badawcze: przyszłość Unii Europejskiej w kon-

ruszone przez autora tekstu w innym miejscu. Zob. M. HUDZIKOWSKI: *Europa Środkowa i Wschodnia z perspektywy francuskich środowisk eksperckich*. Częstochowa 2013. W niniejszym tekście analizowany jest drugi aspekt zainteresowania wybranych francuskich think tanków Europą Środkową i Wschodnią oraz przemianami tu zachodzącymi.

² <http://www.ifri.org/index.php?page=thierry-de-montbrial,-fondeateur-et-directeur-general> [dostęp: 14.06.2012].

³ Zob. F. BOZO: *La politique étrangère de la France depuis 1945*. Paris 1997; A. CIUPIŃSKI: *Podstawowe elementy współczesnej strategii Francji*. Warszawa 1997; *La France et l'OTAN 1949–1996*. Red. F. BOZO, P. MÉLANDRI, M. VAÏSSE. Paris 1996; M. LAKOMY: *Rola Sojuszu Północnoatlantyckiego w polityce zagranicznej Francji N. Sarkozy'ego*. W: *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wyzwania i zagrożenia XXI wieku*. Red. P. OLSZEWSKI, T. KAPUŚNIAK, W. LIZAK. Radom 2009; M. LAKOMY: *Stosunki transatlantyckie w polityce zagranicznej Francji na początku XXI wieku*. W: *Problemy polityki zagranicznej Polski i stosunków międzynarodowych na początku XXI wieku*. Red. M. STOLARCZYK. Katowice 2008.

⁴ <http://www.ifri.org/index.php?page=detail-centre-recherche&id=21> [dostęp: 16.06.2012].

tekście polityki niemieckiej i francuskiej wobec kryzysu finansowego, francusko-niemiecki dialog o przyszłości, współpraca Niemiec i Francji w obszarze wysokich technologii. Ponadto IFRI zajmuje się szeroko rozumianymi stosunkami z Niemcami⁵, co jest zupełnie jasne, biorąc pod uwagę rolę obu krajów we współczesnym krajobrazie politycznym Europy⁶.

Ciekawym aspektem działalności IFRI jest inicjatywa o nazwie Le Centre franco-autrichien pour le rapprochement en Europe (CFA) – Francusko-austriackie Centrum dla Zbliżenia w Europie. Jest to organizacja międzyrządowa zbudowana na bazie porozumienia władz francuskich i austriackich, zainicjowana w 1976 roku przez ówczesnego premiera Francji Jacquesa Chiraca i kanclerza austriackiego Bruno Kreisky'ego. Jej celem było rozwinięcie współpracy ekonomicznej między krajami Europy Zachodniej i Wschodniej, by doprowadzić do pokojowego zbliżenia obu stron. Po upadku muru berlińskiego CFA skoncentrowało się na problematyce rozszerzenia Unii Europejskiej o Polskę, Słowację, Czechy, Węgry, Słowenię, kraje bałtyckie, Rumunię i Bułgarię⁷. Obecnie CFA zajmuje się m.in. problemami geostrategicznymi państw Europy Środkowej i Wschodniej, czyli tzw. krajów PECO – (akronim od francuskiego sformułowania *pays d'Europe centrale et orientale*)⁸. Wśród kierunków badawczych wymienia się Europę Środkową i Wschodnią (Polskę, Słowację, Czechy, Węgry, Słowenię, kraje bałtyckie, Białoruś), Bałkany (podział badań na wymienione z nazwy poszczególne kraje bałkańskie oraz konflikty bałkańskie) oraz tzw. nowe sąsiedztwo UE – (franc. *Nouveau voisinage de l'UE*). W tym obszarze CFA bada Białoruś, Ukrainę, Gruzję i Mołdawię oraz ich relacje z Rosją i z członkami UE, gdyż „Rosja posiada jeszcze pewien wpływ na te kraje, które zresztą usi-

⁵ <http://www.ifri.org/index.php?page=detail-centre-recherche&id=21§ion=axes#anchorcenter> [dostęp: 16.06.2012].

⁶ Por. F. de La SERRE, CH. LEQUESNE, J. RUPNIK: *L'Union européenne : ouverture à l'Est ? – Paris*. Presses universitaires de France, 1994; E. CZIOMER: *Polityka zagraniczna Niemiec: kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*. Warszawa 2005; E. CZIOMER, L. ZYBLIKIEWICZ: *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*. Warszawa 2007.

⁷ <http://www.ifri.org/index.php?page=detail-centre-recherche&id=23> [dostęp: 16.06.2012].

⁸ <http://www.ifri.org/index.php?page=detail-centre-recherche&id=23> [dostęp: 16.06.2012].

lują walczyć o swoją niezależność zarówno wobec Rosjan, jak i wobec Europejczyków”⁹.

Taka klasyfikacja „europejskich potęg” przez ośrodek IFRI może wywoływać rozmaite skojarzenia. Niemcy, Rosja i Austria, którym przypisano czołowe znaczenie na obszarze między Paryżem a Moskwą, często kojarzą się w Polsce z wieloletnimi zaborcami i „odwiecznymi wrogami”. Przypisanie czołowej roli w Europie Środkowej Austriakom może niepokojąco przypominać koncepcje Mitteleuropy i być odbierane za francuską akceptację dominującej roli Niemiec i Austrii w Europie Środkowo-Wschodniej¹⁰. Z kolei łączne traktowanie Rosji i krajów powstałych po rozpadzie ZSRR (z wyjątkiem, o czym niżej, Litwy, Łotwy i Estonii) mogłoby zostać zinterpretowane jako zgoda na utrwalenie rosyjskiej strefy wpływów na obszarze byłego Związku Radzieckiego¹¹. Byłyby to jednak wnioski nieuprawnione.

Uznanie przez IFRI ważnej roli Niemiec w tej części Unii Europejskiej jest zupełnie zrozumiałe w świetle historii integracji europejskiej: „przymusowe małżeństwo” Francji i Niemiec (dziś określane mianem tandemu) miało być w wyobraźni polityków francuskich i europejskich, budujących zjednoczoną Europę ponad pół wieku temu, receptą na możliwość odrodzenia się silnych militarnie i agresywnych Niemiec. Miało także kierować „niemiecką siłą” na gospodarcze tory z pożytkiem dla dobrobytu Zachodniej Europy (co się niewątpliwie powiodło). W końcu duet Francja-Niemcy miał stanowić jądro Zachodniej Europy, ośrodek siły będący przeciwwagą dla ZSRR, mocarstwa leżącego we wschodniej części kontynentu¹².

Wspólna z Austriakami inicjatywa dotycząca Europy Środkowej zrodziła się – zupełnie logicznie – z następujących realiów: Francja prowa-

⁹ <http://www.ifri.org/index.php?page=detail-centre-recherche&id=23§ion=axes#anchorcenter> [dostęp: 16.06.2012].

¹⁰ Por. B. KOSZEL: *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską (1989–2002)*. Poznań 2003; S. SUŁOWSKI: *Uwarunkowania i główne kierunki polityki zagranicznej RFN*. Warszawa 2002.

¹¹ Por. L. DELCOUR: *Shaping the Post-Soviet Space? EU Policies and Approaches to Region-Building*. Ashgate 2011, zob. też: M. BODIO: *Stosunki między Unią Europejską a Federacją Rosyjską*. Warszawa 2005.

¹² Zob. też: J. KUKUŁKA: *Historia stosunków międzynarodowych 1945–2000*. Warszawa 2007.

dziła w czasie zimnej wojny pewien rodzaj „słonecznej polityki” wobec Związku Radzieckiego (znaczenie de Gaulle’a w kształtowaniu wschodniej doktryny w polityce zagranicznej Francji¹³ i hasła „Europa ojczyzn” i „Europa od Atlantyku po Ural”¹⁴), dążąc do przewyższenia zimnowojennych podziałów i złagodzenia agresywnego tonu obu stron: świata kapitalistycznego i komunistycznego. Z kolei Austria była krajem neutralnym. Obustronna współpraca na rzecz połączenia Zachodniej, Środkowej i Wschodniej Europy więzami gospodarczymi doskonale wpisywała się we francuską politykę zimnowojenną i była zgodna z austriackim statusem neutralności. Kooperacja ekonomiczna uważana była za sprawdzony (w procesie integracji europejskiej) sposób na przełamanie podziałów i pokojowe współistnienie z „efektem ubocznym” w postaci wzrastającego dobrobytu.

Po upadku komunizmu Le Centre franco-autrichien pour le rapprochement en Europe konsekwentnie zajęło się nowymi, równie ważnymi i bardzo licznymi wyzwaniem: akcesją nowych członków do UE, przyszłością Bałkanów i krajami leżącymi pomiędzy nowym mocarstwem – Unią Europejską, a starą potęgą – Rosją. Najwyraźniej IFRI i jej agenda uznaje, że te zagadnienia nie mogą być z założenia jednostronnie opisywane: Francuzi mieli przecież do rozszerzenia UE o Polskę i jej bliższych i dalszych sąsiadów ambiwalentny stosunek, a szybki rozpad bloku wschodniego nie był we Francji odbierany jednoznacznie pozytywnie. Cytowane zdanie o walce wspólnych sąsiadów UE i Rosji o niezależność od obu tych ośrodków wprowadza interesujący, trzeci punkt widzenia do dyskusji na temat przyszłości Ukrainy, Białorusi, Mołdawii i Gruzji.

Wspólna francusko-austriacka inicjatywa badawcza jest być może ukłonem wobec austriackiej „tradycji” i „doświadczenia” na terenie Europy Środkowej i Wschodniej. Zapewne austriaccy badacze żywo interesują się obszarem, nad którym niegdyś rozciągała się władza Habsburgów, i posiadają cenną dla Francuzów wiedzę. Ponadto Austriacy to przecież naród mówiący tym samym językiem, co partner Francuzów w europejskim tandemie – Republika Federalna Niemiec.

¹³ R. KUŹNIAR: *Doktryna wschodnia w polityce zagranicznej Francji (1958–1981)*. Warszawa 1981, s. 15–49.

¹⁴ R. KUŹNIAR: *Polityka i siła: studia strategiczne: zarys problematyki*. Warszawa 2006, s. 189–197.

Kraje Europy Południowo-Wschodniej, gdzie kiedyś sięgały wpływy Monarchii Austro-węgierskiej, w tym kraje bałkańskie, stanowią dla IFRI cel osobnego programu badawczego, prowadzonego we współpracy z LSEE (LSE Research on South East Europe) i Fundacją Johna S. Latsisa¹⁵. Program dzieli się na następujące działania:

- *Une cartographie régionale* („Kartografia regionu”) – działanie IFRI związane jest z trzema krajami: Serbią, Mołdawią i Kosowem. Odnosnie Serbii bada się możliwości przystąpienia tego kraju do struktur UE w 2014 roku jako kolejnego kraju po Chorwacji i Islandii¹⁶ oraz stan serbskiej gospodarki¹⁷. W przypadku Mołdawii analizowana jest pozycja tego kraju w stosunkach międzynarodowych¹⁸. Stabilność sytuacji politycznej na Bałkanach utożsamiana jest z problematyką niepodległości Kosowa¹⁹.
- *Problématiques énergétiques* („Problematyka energetyczna”) – działanie poświęcono problematyce gospodarczego rozwoju regionu, zapotrzebowania na energię, ubóstwa w społeczeństwie krajów bałkańskich²⁰.

Rosją w ramach IFRI zajmuje się Centre Russie/NEI. Skrót NEI oznacza „Nouveaux Etats indépendants” i tłumaczy się go jako „kraje powstałe po rozpadzie Związku Radzieckiego”. Termin NEI nie obejmuje Rosji – wymienionej z osobna, leżącej przecież w kręgu zainteresowań autorów – a także nie dotyczy republik nadbałtyckich (Litwy, Łotwy, Estonii). Do krajów NEI zalicza się zatem: Białoruś, Ukrainę, Mołdawię, Armenię,

¹⁵ <http://www.ifri.org/index.php?page=detail-centre-recherche&id=47> [dostęp: 16.06.2012].

¹⁶ A. BOODTS: *Serbie: cap 2014 ?*, *Les actuelles de l'Ifri, Europe du Sud-Est*. Janvier 2010, http://www.ifri.org/index.php?page=detailcontribution&id=5816&id_provenance=103&provenance_context_id=47 [dostęp: 16.06.2012].

¹⁷ A. BOODTS: *L'économie serbe dans un contexte régional, communautaire et international, Europe du Sud-Est n°3*. Décembre 2010. http://www.ifri.org/index.php?page=detailcontribution&id=6330&id_provenance=88&provenance_context_id=47 [dostęp: 16.06.2012].

¹⁸ F. HARBO, MOLDOVA: *A Status Quo of EU Institutional Relations, Europe du Sud-Est n°1*. Avril 2010. http://www.ifri.org/index.php?page=detailcontribution&id=5972&id_provenance=103&provenance_context_id=47 [dostęp: 16.06.2012].

¹⁹ S. GRICOURT: *Kosovo: deux ans après la déclaration d'indépendance, Europe du Sud-Est n°2*. Juillet 2010. http://www.ifri.org/index.php?page=detailcontribution&id=6167&id_provenance=88&provenance_context_id=47 [dostęp: 16.06.2012].

²⁰ Zob. R. DOMAŃSKI: *Geografia ekonomiczna: ujęcie dynamiczne*. Warszawa 2005.

Gruzję, Azerbejdżan, Kazachstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Kirgistan, Tadżykistan²¹.

Wymieniono następujące kierunki badań²²:

- Systemy władzy w Eurazji – procesy powstawania elit cywilnych i wojskowych, sposoby dochodzenia do władzy, zderzanie się wpływów, procesy decyzyjne; funkcjonowanie władz centralnych w ujęciu porównawczym, relacje między władzą cywilną i wojskową²³.
- Strategiczne partnerstwo Rosji z Unią Europejską – wg IFRI przechodzące obecnie kryzys zaufania, w związku z czym utworzono grupę specjalną opracowującą recepty na zbliżenie obu stron; w tym zakresie bada się również możliwości integracji Rosji z organizacjami ponadnarodowymi (WTO) oraz relacje Rosji i UE z Ukrainą²⁴.
- Polityka zagraniczna a polityka energetyczna Rosji – przekształcanie się „energetycznego krajobrazu” Rosji a relacje z krajami sąsiedzkimi, wykorzystywanie zaopatrzenia w energię jako instrumentu politycznego; ten kierunek badań jest komplementarny z zainteresowaniami jednego z ogólnych działów, który poświęcono kwestiom energii²⁵.
- Innowacje technologiczne i badania naukowe – tu analizuje się przemiany gospodarki rosyjskiej, zwłaszcza kwestie nowych technologii i badań naukowych, dzięki którym Rosja – o której mówi się, że potrzebuje zachodniej technologii tak, jak Zachód potrzebuje energii ze Wschodu – mogłaby nawiązać współzawodnictwo ze światowymi graczami²⁶.

²¹ J. NOCETTI, LE KREMLIN À LA MECQUE: *Le pèlerinage saoudien de la diplomatie russe, Russie.Nei. Visions*. Juin 2010. <http://www.ifri.org/downloads/ifrinocettirusseiarabiasaouditefrmai2010.pdf> [dostęp: 16.06.2012].

²² <http://www.ifri.org/index.php?page=detail-centre-recherche&id=6§ion=axes#anchorcenter> [dostęp: 16.06.2012].

²³ Zob. T. GOMART: *Russian Civil-Military Relations. Putin's Legacy*, Carnegie Endowment. Washington 2008; A. DELLECKER, T. GOMART: *Russian Energy Security and Foreign Policy*. Routledge 2011.

²⁴ Por. D. FEAN: *Les relations avec la Russie*. W: „L'Union Européenne et le Monde en 2020: visions prospectives franco-allemandes” 2011.

²⁵ <http://www.ifri.org/index.php?page=detail-centre-recherche&id=16§ion=axes#anchorcenter> [dostęp: 16.06.2012].

²⁶ Więcej o zależnościach gospodarczych współczesnego świata: *Geografia ekonomiczna*. Red. K. KUCIŃSKI. Kraków 2009; *Geografia gospodarcza świata*. Red. I. FIERLA. Warszawa 2005.

IFRI bada zagadnienie o oczywistym dla Francuzów znaczeniu: możliwości zacieśnienia współpracy z Rosją. Zbliżenie do Rosji promowane jest jako wspólny europejski interes. Stąd nomenklatura badanego zagadnienia, akcentująca ważkość relacji Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską, przywołująca ich „strategiczny” charakter: długofalowy, niezbędny, być może nie pilny, ale w dłuższej perspektywie bardzo ważny. Jednakże Unia kierowana jest w praktyce przez tandem Niemcy–Francja, toteż w praktyce może to być projekcja pewnych francuskich (i być może także niemieckich) interesów, nie będących zarazem interesami pozostałych krajów członkowskich. Należy jednak zwrócić uwagę na to, jak dokładnie analizowany jest temat współpracy z Rosją. Poza tematykę partnerstwa UE-Rosja „wyciągnięto” kwestię rosyjskich zasobów i ich użyteczności w polityce zagranicznej, co stanowi oddzielne zagadnienie. Osobnym tematem są również sprawy rosyjskiej „luki technologicznej”, a przecież wymiana „technologia za energię” jest głównym aspektem postulowanego partnerstwa z Federacją Rosyjską. Analizy są zatem kompletne: poza politycznym tłem zbliżenia, patrząc z Zachodu, bada się także przez partnerstwo z Rosją, przez pryzmat gospodarki, nauki i techniki strony rosyjskiej, nie pomijając spraw rosyjskiej polityki zagranicznej. Istnieje także inicjatywa o nazwie Centre Gouvernance Européenne et Géopolitique de l'énergie (Centrum Rządzenia Europejskiego i Geopolityki Energii)²⁷.

Centre Russie/NEI realizuje następujące inicjatywy badawcze związane z problematyką rosyjską:

- Aires géographiques – Przestrzenie Geograficzne;
- Décideurs – Decydenci;
- Energie/Russie – Energia w Rosji;
- Le système d'innovation en Russie – System innowacji w Rosji;
- Relations Union Européenne/Russie – Stosunki UE-Rosja.

Badaczami realizującymi tematykę rosyjską w ramach Centre Russie/NEI są Thomas Gomart, Tatiana Kastouéva-Jean i Julien Nocetti. Ich główne zainteresowania naukowe to: szkolnictwo wyższe w Rosji, potencjał technologiczny w Rosji, innowacje w Rosji, rosyjski soft power, polityka Rosji na Bliskim Wschodzie, w świecie arabsko-muzułmańskim i wobec

²⁷ <http://www.ifri.org/index.php?page=detail-centre-recherche&id=16> [dostęp: 16.06.2012].

krajów OPEC, wpływ internetu na politykę w Rosji, interakcje państwo-sfera internetu, blogosfera rosyjska, strategie aktorów internetowych.

IFRI wydaje periodyk elektroniczny zatytułowany *Russie.Nei.Visions*, poświęcony Rosji oraz krajom NEI. Jest to miesięcznik ukazujący się po francusku, angielsku i rosyjsku. Uzupełnieniem *Russie.Nei.Visions* są *Russie.Nei.Reports* po francusku i angielsku, zawierające analizy związane z problematyką danego obszaru.

Ponadto IFRI wydaje rocznik *Ramses* o ewolucji sytuacji politycznej na świecie. Co trzy miesiące wychodzi przegląd *Politique étrangère* zawierający dyskusje i analizy dotyczące zagadnień polityki międzynarodowej. IFRI ma w swoim dorobku także inne regularne publikacje elektroniczne oraz pozycje książkowe.

Zagranicznymi partnerami IFRI na obszarze Europy Środkowej i Wschodniej są: Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Freie Universität Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, German Institute for Global and Area Studies (GIGA), Institut für Afrika-Kunde, Institut für Europäische Politik (IEP), Konrad Adenauer Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Wiener Institute für International Wirtschaftsvergleiche (WIIW), Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW), Instytut Studiów Strategicznych, Instytut Stosunków Międzynarodowych UW, Ústav mezinárodních vztahů (Praga), Carnegie Endowment for International Peace, Center for Policy Studies in Russia (PIR), Center for Political and International Studies (CPIS), Institute for United States and Canada (ISKAN), Institute of Europe – Russian Academy of Sciences, Institute of World Economy and International Relations – Russian Academy of Sciences, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO), New Eurasia Foundation, Russia's Institute for Strategic Studies, Institute of International Relations – Tarass Shevchenko National University, Institute of Strategic and Defence Studies at the National Defence University.

Fondation pour la recherche stratégique (FRS)

Think tank FRS, koncentrujący się na problematyce bezpieczeństwa, nie wyodrębnia Europy Środkowej i Wschodniej jako osobnego działu

analityczno-badawczego, gdyż stosuje problemowy, a nie geograficzny podział swojej aktywności. Poruszonymi tematami są: pokój i konflikty, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, bezpieczeństwo wewnętrzne, terroryzm, strategia etc. Wyjątkiem jest kategoria Rosja/Eurazja oraz dział poświęcony Azji, gdzie ujęcie geograficzne odgrywa większą rolę. Wyróżnienie kontynentu azjatyckiego jest zapewne spowodowane uznaniem jego wzrastającej roli dla bezpieczeństwa międzynarodowego w XXI wieku. Dział eurazjatycki również uznawany jest za istotny; utożsamianie Rosji z zasadniczą częścią Eurazji odpowiada geograficznej rozciągłości tego kraju, jego mocarstwowym dążeniom i częstym podkreśleniem wagi tego ośrodka siły przez francuskie środowiska, tworzące myśl polityczną²⁸.

Centre d'études et de recherches internationales (CERI)

Ważnym podmiotem na francuskiej scenie think tanków jest Centrum Studiów i Badań Międzynarodowych, funkcjonujące pod patronatem elitarniej francuskiej uczelni politologicznej zwanej potocznie „Paris Sciences Po”.

Badaniem problematyki zaliczanej w obręb zagadnień środkowoeuropejskich i wschodnioeuropejskich zajmuje się tu Obserwatorium Rosja. Grupa obejmuje Rosjan, Francuzów i obywateli innych krajów. Ich celem są tematy związane z Rosją współczesną i jej otoczeniem międzynarodowym. Działalność grupy opiera się na regularnych seminariach, publikacjach internetowych, publikacjach zbiorowych oraz artykułach. Podejście multidyscyplinarne ośrodka przejawia się w wykorzystaniu analiz politologicznych, demograficznych, socjologicznych, historycznych i ekonomicznych. Priorytetem jest badanie przemian politycznych i społecznych, przede wszystkim procesów wyborczych w Rosji, w Gruzji, na Ukrainie i na Białorusi, ewolucja instytucji oraz relacje władza-społeczeństwo. Opiekę naukową nad Obserwatorium sprawują Jean-Charles Lallemand i Marie Mendras²⁹.

²⁸ Por. S. HOFFMANN: *La France dans le monde 1979–2000*. „Politique étrangère” 2000, nr 2.

²⁹ <http://sciencespo.fr/ceri/fr/groupe/observatoire-russie> [dostęp: 24.10.2012].

Poza grupą poświęconą Rosji nie istnieją inne ekipy badające zagadnienia związane bezpośrednio z Europą Środkową czy Wschodnią.

Na uwagę zasługuje za to program o nazwie Francusko-Czeski Dialog Europejski³⁰. Jest to inicjatywa prowadzona wspólnie z Instytutem Stosunków Międzynarodowych w Pradze³¹. Przewiduje ona dwa spotkania na rok: styczniowe w Paryżu oraz w czerwcu bądź w październiku w Pradze. Animatorami wizyt są Christian Lequesne, dyrektor CERI, oraz Petr Drulak, dyrektor IIR. Celem spotkań jest omówienie tematu związanego z Europą bądź ze stosunkami międzynarodowymi. Od 2009 roku miało miejsce sześć spotkań. Ostatnie z nich, w Pradze, dnia 18 października 2012 roku było poświęcone Niemcom w Europie³².

Wśród najważniejszych publikacji ośrodka, w których pojawia się tematyka Europy Środkowej i Wschodniej, znajdują się:

- *Les études du CERI* („Studia CERI”) – Podejmowana tematyka: globalizacja, wschodzące potęgi, odnowa strategicznych sojuszy, aktualne tematy o polityce światowej, procesy dostrzegalne z perspektywy „długiego trwania”, kwestie geostrategiczne. Kontynuując zastosowanie podejścia multidyscyplinarnego, Studia CERI wydają się tematycznie ukierunkowane na domeny właściwe geopolityce. Periodyk ukazuje się pod postacią dziesięciu tytułów rocznie, co daje obecnie kolekcję złożoną z około dwustu pozycji. Nowości w wersji papierowej i elektronicznej dostępne są na zasadach komercyjnych; bezpłatne są wersje elektroniczne wydań sprzed ponad roku³³. Wśród najnowszych publikacji znaleźć można poświęcone krajom Europy Środkowej i Wschodniej *Etude N°172 – 12/2010 – Tableau de bord des pays d’Europe centrale et orientale 2010 (volume 2)* i *Etude N°171 – 12/2010 – Tableau de bord des pays d’Europe centrale et orientale 2010 (volume 1)* pod redakcją Jean-Pierre’a Pagé³⁴.

³⁰ <http://sciencespo.fr/ceri/fr/content/franco-czech-europe-dialogue-1> [dostęp: 24.10.2012].

³¹ Ústav mezinárodních vztahů, <http://www.iir.cz> [dostęp: 24.10.2012].

³² http://www.iir.cz/events_calendar.asp?action=description&idi=86&ecid=491 [dostęp: 24.10.2012].

³³ <http://sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude> [dostęp: 24.10.2012].

³⁴ ‘Tableau de bord des pays d’Europe centrale et orientale 2010’. vol. 1. Etude nr 171, ‘Tableau de bord des pays d’Europe centrale et orientale 2010’. vol. 2. Etude nr 172. Red. J.P. PAGÉ. Grudzień 2010. <http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/etude171.pdf>, <http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/etude172.pdf> [dostęp: 24.10.2012].

- *Les dossiers du CERI* – pojawiając się wraz z bieżącymi wydarzeniami międzynarodowymi (takimi jak wybory, konflikty, katastrofy, porozumienia), dossier mają na celu rzucenie światła na ich kulisy. Pojawiają się w liczbie sześciu numerów rocznie, a każdy z nich poświęcony jest jakiemś tematowi i opracowany jest przez specjalistę redagującego materiały dostarczane przez badaczy i doktorantów. Magazyn ukazuje się w wolnym dostępie w wersji elektronicznej. Z okazji wyborów w Rosji ukazał się cykl artykułów pod redakcją Anne de Tinguay *A l'est, du nouveau. Les élections 2011–2012 en Russie à l'heure du «printemps russe»*³⁵.
- *Les analyses du CERI* – zawierający raptem cztery artykuły działań analiz. Dwa artykuły poświęcono sytuacji politycznej w Bułgarii i na Węgrzech³⁶.
- *Les CERI Strategy Papers* – publikacje będące efektem seminariów i konferencji organizowanych ze wsparciem Komisariatu Energii Atomowej³⁷, dotyczące kwestii bezpieczeństwa, obronności i polityki zagranicznej. Publikacje z 2009 roku dotyczą Rosji³⁸.
- *Les cahiers du CERI* – pierwsza seria prac roboczych instytutu z lat 1992–1998 dostępna w całości *on-line*.

Dowodzą one, że zainteresowanie problematyką Europy Środkowej i Wschodniej istniało również tuż po rozpadzie bloku wschodniego³⁹.

³⁵ A. DE TINGUY: *A l'est, du nouveau. Les élections 2011-2012 en Russie à l'heure du «printemps russe»*, "Les dossiers du CERI" luty 2012; <http://sciencespo.fr/ceri/fr/dossier> [dostęp: 24.10.2012].

³⁶ N. RAGARU: "Souriez ! Tout va mal" *La Bulgarie de Bojko Borisov au lendemain des élections d'octobre 2011*. "Les analyses du CERI" 1 stycznia 2012; A. CAPELLE-POGACEAN: *Hybris et incertitude dans la Hongrie de Viktor Orbán*. "Les analyses du CERI" 1 stycznia 2011; <http://sciencespo.fr/ceri/fr/papier/analyse> [dostęp: 24.10.2012].

³⁷ <http://www.cea.fr/> [dostęp: 24.10.2012].

³⁸ S. FORSS: *Russian Military Thinking and Threat Perception: A Finnish View*. "Strategy Papers". N°: 5. 11/2009; V. A. ORLOV: *US-Russia Dialogue on Nuclear Nonproliferation and Arms Control: What it Means for Europe and the World*. "Strategy Papers". N°: 4. 09/2009; <http://sciencespo.fr/ceri/fr/papier/strategy?page=1> [dostęp: 24.10.2012].

³⁹ O Europie Środkowej i Wschodniej; N. RAGARU: *Démocratie et représentation politique en Bulgarie*. "Cahier" N°: 19. 1998; D. P. CAELLO: *L'Union européenne et la fin de la guerre froide*. "Cahier". N°: 10. 1994; M. P. CANAPA: *Des Etats pluriethniques dans l'ex-Yougoslavie ? Etat du citoyen (gradjanska drzava) ou Etat du membre de la nation (nacionalna drzava)?* "Cahier" N°: 7. 1994; A. GAZIER: *Les pouvoirs locaux dans les régions russes du Centre-Terres noires. Transition ou opposition ?*. "Cahier" N°: 5. 1994; R. VUKADINOVIC: *La fin de la Yougoslavie et l'instabilité balkanique*. "Cahier". N°: 4. 1992.

Diploweb.com – Centre Géopolitique

Warto zwrócić uwagę na Diploweb.com – portal działający pod auspicjami stowarzyszenia o nazwie Centrum Geopolityczne – gdyż stosunkowo dużą uwagę poświęca on krajom Europy Środkowej i Wschodniej oraz wydarzeniom i procesom zachodzącym na tym obszarze. Spora w tym zasługa dyrektora portalu i jego twórcy – Pierre'a Verluise'a – który specjalizuje się w geografii politycznej regionu oraz w problematyce rozszerzeń Unii Europejskiej na wschód.

W dziale „Unia Europejska” pierwsza kategoria nosi nazwę „Kraje członkowskie” i dominują w niej tematy związane przede wszystkim z samą Francją. W latach 2010–2012 w tytułach publikacji pojawiały się nowe państwa członkowskie: Rumunia⁴⁰ i Bułgaria⁴¹, Węgry pod rządami Orbana⁴², Polska po katastrofie smoleńskiej⁴³ oraz Litwa⁴⁴. Temat Polski odnaleźć można także w starszych artykułach zamieszczonych od 2004 roku. Gros artykułów na przestrzeni ostatniej dekady dotyczyło unijnej gospodarki, demografii i perspektyw demograficznych⁴⁵.

Kolejna kategoria: „Unia Europejska/Instytucje” – poświęcona została instytucjom zjednoczonej Europy, przede wszystkim Komisji, Radzie

⁴⁰ C. DURANDIN, ROUMANIE: *Le bel été des Camarades*. “Diploweb.com”. le 5 août 2012, <http://www.diploweb.com/Roumanie-2012-le-bel-ete-des.html> [dostęp: 25.01.2013]; Roumanie, vingt ans après : la “révolution revisitée”. Red. C. DURANDIN, G. HOEDTS. “Diploweb.com”. 2010.

⁴¹ *De la Bulgarie et de quelques grandes questions européennes, Entretien avec M. Etienne de Poncins, Ambassadeur de France en Bulgarie*. “Diploweb.com”. le 3 octobre 2010, <http://www.diploweb.com/De-la-Bulgarie-et-de-quelques.html> [dostęp: 25.01.2013].

⁴² P. VERLUISE, UE-HONGRIE V. ORBAN: *Vers la rupture?* “Diploweb.com”, le 2 décembre 2012. <http://www.diploweb.com/UE-Hongrie-V-Orban-vers-la-rupture.html> (dostęp: 25.01.2013); P. VERLUISE, LA HONGRIE D'ORBAN: “Diploweb.com”. le 1er mai 2011, <http://www.diploweb.com/La-Hongrie-d-Orban.html> [dostęp: 25 stycznia 2013]; V. TRAMEAU: *Hongrie, quel bilan?*. le 26 mai 2010, <http://www.diploweb.com/OTAN-Union-europeenne-Hongrie-quel.html> (dostęp: 25.01.2013).

⁴³ A. VIATTEAU: *Vue de Pologne, l'Europe sur l'axe Paris-Berlin-Varsovie-Moscou*.“Diploweb.com”. le 13 avril 2010, <http://www.diploweb.com/Vue-de-Pologne-l-Europe-sur-l-axe.html> [dostęp 25.01.2013].

⁴⁴ A. JACOB: *Les pays baltes. Un voyage découverte*. “Diploweb.com”. le 24 février 2010, <http://www.diploweb.com/Les-pays-baltes-Un-voyage.html> [dostęp: 25.01.2013].

⁴⁵ <http://www.diploweb.com/-Etats-membres-.html> [dostęp: 30.10.2012].

i Parlamentowi, a także stosunkom z NATO. Artykuły dotyczą polityki wewnętrznej Unii Europejskiej, poszczególnych polityk i inicjatyw unijnych, strefy euro, funkcjonowania poszczególnych instytucji w aspekcie polityczno-prawnym⁴⁶.

Na obszarze UE portal obdarza zainteresowaniem także kraje kandydackie. Dипloweb porusza tematy bałkańskie, analizując sytuację w regionie tuż przed rozszerzeniem UE⁴⁷. W tytułach artykułów przewija się także Turcja – „wieczny kandydat” do wstąpienia w szeregi państw członkowskich. Pojedyncze artykuły dotyczą Serbii i Kosowa⁴⁸. W porównaniu do pozostałych, dział ten zawiera jednak skromną liczbę pozycji⁴⁹.

Na przykładzie działu „Rosja i WNP” widać wyróżnienie problematyki związanej z tym obszarem. Kategoria „Rosja” opisana jest następująco: „geopolityczne wyzwania i geostrategiczne interesy współczesnej Rosji. Analiza polityki i stosunków Rosji Putina z sąsiadami i resztą świata”⁵⁰. Większość materiałów poświęconych Rosji pochodzi z lat 2007–2012 i dotyczy sytuacji wewnętrznej, w tym gospodarczej, oraz stosunkom ze-zewnętrznym: Rosja-Zachód, Rosja-Europa, Rosja-UE, Rosja-NATO. Przykładową publikacją jest *Russie en Asie. Une Russie insuffisamment asiatique* Isabelle Facon⁵¹. Na temat kategorii „WNP” portal pisze: „złożoność sytuacji geopolitycznej WNP, polityka wewnętrzna, stosunki dyplomatyczne z Rosją”⁵². Jedną z treści jest na przykład wywiad P. Verluise’a z ambasadorem Francji na Ukrainie, zatytułowany Euro 2012 : *Pologne-Ukraine-Russie, les clés du match*⁵³. Również i w tym dziale zamieszczone opracowania

⁴⁶ <http://www.diploweb.com/-Institutions--.html> [dostęp: 30.10.2012].

⁴⁷ G. CHENU: *Balkans occidentaux: espace géopolitique convoité*. le 9 décembre 2012, <http://www.diploweb.com/Balkans-occidentaux-espace.html> [dostęp: 25.01.2013].

⁴⁸ O. PERROT: *Au nord du Kosovo, exercices de souveraineté*. “Diploweb.com” le 12 octobre 2011, <http://www.diploweb.com/Au-nord-du-Kosovo-exercices-de.html> [dostęp: 25.01.2013].

⁴⁹ <http://www.diploweb.com/-Pays-candidats-.html> [dostęp: 30.10.2012].

⁵⁰ <http://www.diploweb.com/-Russie--.html> [dostęp: 29.10.2012].

⁵¹ I. FACON: *Russie en Asie. Une Russie insuffisamment asiatique*. le 8 juin 2012. Wersja html artykułu dostępna pod adresem <http://www.diploweb.com/Russie-en-Asie-Une-Russie.html> (dostęp: 30.10.2012).

⁵² <http://www.diploweb.com/-CEI-.html> [dostęp: 29.10.2012].

⁵³ P. DE SUREMAIN, P. VERLUISE: *Euro 2012: Pologne-Ukraine-Russie, les clés du match*. le 13 juin 2012, wersja html: <http://www.diploweb.com/Euro-2012-Pologne-Ukraine-Russie.html> [dostęp: 29.10.2012].

powstały głównie po 2004 roku i obejmują następujące regiony i kraje: Kaukaz, Gruzja, Azja Środkowa, Kazachstan, Ukraina, Białoruś.

Centrum Geopolityczne za pośrednictwem portalu Diploweb.com zdradza bardzo duże zainteresowanie obszarem Europy Środkowej i Wschodniej. Spośród wszystkich omówionych ośrodków analitycznych i badawczych to właśnie instytucja P. Verluise'a oraz think tank T. de Montbrial'a przywiązują największą wagę do tej tematyki.

Podsumowanie

Wymienione francuskie think tanki klasyfikują obszar swoich zainteresowań według kryterium geograficznego i problemowego. Problematyka Europy Środkowej i Wschodniej najczęściej znajduje się w obrębie dwóch kategorii: Unii Europejskiej (i państw kandydackich) oraz Rosji wraz ze Wspólnotą Niepodległych Państw. Wyjątkiem jest FRS ujmująca opracowywaną tematykę w podziale problemowym.

W toku badań przeanalizowano osiem instytucji. Wnioskując po ilości publikacji, takich jak raporty, analizy, artykuły naukowe i publicystyczne, oraz po ilości projektów i grup badawczych (czy też kategorii wyróżnionych na stronach internetowych ośrodka), najwięcej uwagi Europie Środkowej i Wschodniej (wraz z Rosją) poświęca IFRI oraz – w mniejszym stopniu – portal Diploweb.com. Mniejsze zainteresowanie naszą częścią regionu przejawia się w CERI, natomiast w sferze badań FRS z tego obszaru znajduje się właściwie tylko Rosja.

W przypadkach innych francuskich think tanków istnieją wszak choćby publikacje poruszające omawianą tematykę, jednak są one mało widoczne na tle pozostałych tematów badań, dlatego nie przytoczono ich w niniejszym tekście.

Powyższe wnioski nie oznaczają, że Europa Środkowa i Wschodnia jest kierunkiem intensywnych poszukiwań francuskich ekspertów. Wręcz przeciwnie, rozpatrując całe spektrum ich aktywności, źródła i inicjatywy poświęcone EŚW prezentują się raczej skromnie, co jest zgodne z hierarchią kierunków polityki zagranicznej Francji. Jeżeli już think tank kieruje swą uwagę na wschód Europy, to raczej w kierunku Federacji Rosyjskiej uważanej za istotnego gracza na kontynencie, a także w skali całego globu.

Mateusz Hudzikowski

**Transformation Research And Analyses:
Central- And Eastern-European Issues Examined By Selected French Think Tanks**

S u m m a r y

The listed think tanks classify their area of interest according to geographic and problematic criteria. The problematics of Central and Eastern Europe is most often included within two categories: European Union (and candidate states), and Russia together with the Commonwealth of Independent States. FRS is the exception here, approaching the subject in the problematic criterion.

Eight institutions were analyzed during the course of research. Judging by the number of publications, such as analyses, scientific and journalistic papers, and the number of projects and research groups (or categories that can be found on the websites of the think tanks), IFRI and (to a lesser degree) the portal Diploweb.com devote the most attention to Central and Eastern Europe. CERI is slightly interested in our region, and Russia alone is in the research sphere of FRS.

In the case of other French think tanks, there are publications on the subject, however they are barely visible against the background of other research subjects, which is why they are not mentioned in this paper.

These conclusions do not lead us to believe that Central and Eastern Europe is a subject of intensive research of French experts. On the contrary –while analyzing the entire spectrum of their activities, the sources and initiatives devoted to CEE are rather humble, in accordance with the hierarchy of France’s foreign policy tendencies. If a think tank directs its attention to the east of Europe, it is rather directed towards the Russian Federation, considered an important player, both on the continent and globally.

Bibliografia

- ANTOSZEWSKI A.: *Partie polityczne Europy Środkowej i Wschodniej*. Poznań–Wrocław 2005.
- ANTOSZEWSKI A.: *Partie i systemy partyjne państw Unii Europejskiej na przełomie wieków*. Toruń 2009.
- ANTOSZEWSKI A.: *System polityczny RP*. Warszawa 2012.
- ANTOSZEWSKI A.: *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*. Wrocław 2004.
- ANTOSZEWSKI A., HERBUT R.: *Leksykon politologii*. Wrocław 2004.
- ANTOSZEWSKI A., HERBUT R., SROKA J.: *System partyjny Polski*. W: ANTOSZEWSKI A., FIALA P., HERBUT R., SROKA J. (red.): *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*. Wrocław 2003.
- ARENDRT H.: *Polityka jako obietnica*. Warszawa 2005.
- BANKOWICZ M.: *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*. Kraków 2006.
- BARAŃSKI M.: *Samorząd terytorialny. Zmiany instytucjonalne od demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej do partycypacyjnej*. Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 2013.
- BATAKOVIĆ D.T.: *Kosowo i Metohija*. Beograd 2007.
- BENDA L.: *System partyjny Węgier*. W: ANTOSZEWSKI A., FIALA P., HERBUT R., SROKA J. (red.): *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*. Wrocław 2003.
- BESSETTE J.: *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- BIHR A.: *Nowomowa neoliberalna*. Warszawa 2009.
- BODIO M.: *Stosunki między Unią Europejską a Federacją Rosyjską*. Warszawa 2005.
- BONUSIAK W. (red.): *Polska – Niemcy – Ukraina w Europie: Europa w okresie przemian oraz nowych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa i współpracy*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2009.

- BOODTS A.: *L'économie serbe dans un contexte régional, communautaire et international, Europe du Sud-Est n°3*. Décembre 2010.
- BOODTS A.: *Serbie: cap 2014? Les actuelles de l'Ifri, Europe du Sud-Est*. Janvier 2010.
- BOZO F.: *La politique étrangère de la France depuis 1945*. Paris 1997.
- BOZO F., MÉLANDRI P., VAÏSSE M. (red.): *La France et l'OTAN 1949–1996*. Paris 1996.
- BUJWID-KUREK E.: *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej*. Kraków 2012.
- BURSZTA W.: *Kotwice pewności. Wojny kulturowe z pop nacjonalizmem w tle*. Warszawa 2013.
- CAELLO D.P.: *L'Union européenne et la fin de la guerre froide*. "Cahier". N°: 10. 1994.
- CANAPA M.P.: *Des Etats pluriethniques dans l'ex-Yougoslavie ? Etat du citoyen (gradjanska drzava) ou Etat du membre de la nation (nacionalna drzava)?* "Cahier". N°: 7. 1994.
- CAPELLE-POGACEAN A.: *Hybris et incertitude dans la Hongrie de Viktor Orbán*. "Les analyses du CERI". 1 stycznia 2011.
- CHENU G.: *Balkans occidentaux : espace géopolitique convoité*. le 9 décembre 2012.
- CHMAJ M., SKRZYDŁO W.: *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2011.
- CIUPIŃSKI A.: *Podstawowe elementy współczesnej strategii Francji*. Warszawa 1997.
- CRITCHLEY S.: *O humorze*. Warszawa 2012.
- CZAPIŃSKI J., PANEK T. (red.): *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*. Warszawa 2012.
- CZIOMER E.: *Polityka zagraniczna Niemiec: kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*. Warszawa 2005.
- CZIOMER E., ZYBLIKIEWICZ L.: *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*. Warszawa 2007.
- CZYŻ A., KUBAS S.: *Czechy i Słowacja. Politologiczne studium wspólnej i oddzielnej państwowości*. Katowice 2012.
- DAHL R.: *Demokracja i jej krytycy*. Warszawa 2012.
- DAHL R. A.: *Demokracja i jej krytycy*. Kraków 1995.
- DAHRENDORF R.: *Klasy i konflikt klasowy w społeczeństwie przemysłowym*. Kraków 2008.
- DAHRENDORF R.: *Nowy konflikt społeczny, esej o wolności*. Warszawa 1993.
- De la Bulgarie et de quelques grandes questions européennes, Entretien avec M. Etienne de Poncins, Ambassadeur de France en Bulgarie*. "Diploweb.com". le 3 octobre 2010.
- DE SUREMAIN P., VERLUISE P.: *Euro 2012: Pologne–Ukraine–Russie, les clés du match*. le 13 juin 2012.

- DE TINGUY A.: *A l'est, du nouveau. Les élections 2011–2012 en Russie à l'heure du « printemps russe »*. "Les dossiers du CERN". Luty 2012
- DELCOUR L.: *Shaping the Post-Soviet Space? EU Policies and Approaches to Region-Building*. Ashgate 2011.
- DELLECKER A., GOMART T.: *Russian Energy Security and Foreign Policy*. Routledge 2011.
- DENHEL-SZYC M., STACHURA J.: *Gry polityczne. Orientacje na dziś*. Warszawa 1991.
- DOLNICKI B.: *Samorząd terytorialny*. Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006.
- DOŁBAKOWSKA M., SŁODKOWSKA I.: *Wybory 1997: partie i ich programy*. Warszawa 2004.
- DOŁBAKOWSKA M., SŁODKOWSKA I.: *Wybory 2005: partie i ich programy*. Warszawa 2006.
- DOMAGAŁA M., IWANEK J. (red.): *Demokracja w dobie globalizacji. Tom 2: Aspekty teoretyczne*. Katowice 2008.
- DOMAŃSKI R.: *Geografia ekonomiczna: ujęcie dynamiczne*. Warszawa 2005.
- DOMARAŃCZYK Z.: *100 dni Mazowieckiego*. Warszawa 1990.
- DRECUN M.: *Rat za Kosovo*. Beograd 1999.
- DURANDIN C., ROUMANIE: *Le bel été des Camarades*. "Diploweb.com". le 5 août 2012.
- DURANDIN C., HOEDTS G. (red.): *Roumanie, vingt ans après: la "révolution revisitée"*. "Diploweb.com" 2010.
- FACON I.: *Russie en Asie. Une Russie insuffisamment asiatique*. le 8 juin 2012.
- FEAN D.: *Les relations avec la Russie*. W: "L'Union Européenne et le Monde en 2020: visions prospectives franco-allemandes" 2011.
- FEDOROWICZ K.: *Ukraina w polskiej polityce wschodniej w latach 1989–1999*. Poznań.
- FIERLA I. (red.): *Geografia gospodarcza świata*. Warszawa 2005.
- FORSS S.: *Russian Military Thinking and Threat Perception: A Finnish View*. "Strategy Papers". N°: 5. 11/2009.
- FOWLER B.: *Hungary Parliamentary Elections*. "Electoral Studies" 1998, vol. 17 /nr 2.
- GAZIER A.: *Les pouvoirs locaux dans les régions russes du Centre-Terres noires. Transition ou opposition?* "Cahier". N°: 5. 1994.
- GARDZIEL T., GAWROŃSKI S.: *Wybory 2007: partie, programy, kampania wyborcza*. Rzeszów 2007.
- GOMART T.: *Russian Civil-Military Relations. Putin's Legacy*, Carnegie Endowment. Washington 2008.

- GORZELAK G., TUCHOLSKA A. (red.): *Historyczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju: Polska i Ukraina*. Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, 2008.
- GÓRALCZYK B.: *Węgry. Transformacja postkomunistyczna*. Warszawa 2003.
- GRABOWSKA M.: *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*. Warszawa 2004.
- GRAY J.: *Falszywy świt. Urojenia globalnego kapitalizmu*. Warszawa 2014.
- GRICOURT S.: *Kosovo: deux ans après la déclaration d'indépendance, Europe du Sud-Est n°2*. Juillet 2010.
- HAMAN J.: *Demokracja, decyzje, wybory*. Warszawa 2003.
- HARBO F., MOLDOVA: *A Status Quo of EU Institutional Relations, Europe du Sud-Est n°1*. Avril 2010.
- HARDT M., NEGRI A.: *Rzeczpospolita – poza własność prywatną i dobro publiczne*. Kraków 2012.
- HELD D.: *Modele demokracji*. Kraków 2010.
- HERBUT R.: *Rodziny partii politycznych*. W: ANTOSZEWSKI A., HERBUT R. (red.): *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Wrocław 1997.
- HEYWOOD A.: *Politologia*. Warszawa 2009.
- HOBBSBAWM E.: *Jak zmienić świat. Marks i marksizm 1840–2011*. Warszawa 2013.
- HOFBAUER H.: *Eksperyment Kosovo. Povratak kolonijalizma*. Beograd 2009.
- HOFFMANN S.: *La France dans le monde 1979–2000*. „Politique étrangère” 2000, nr 2.
- HUDZIKOWSKI M.: *Europa Środkowa i Wschodnia z perspektywy francuskich środowisk eksperckich*. Częstochowa 2013.
- JACOB A.: *Les pays baltes. Un voyage découverte*. “Diploweb.com” le 24 février 2010.
- JARMARA T.: *TOP 09 a Věci veřejné v kontextu institucionalizace českých politických stran po roce 1989*. „Politologická revue” 2011, nr 1.
- JEDNAKA W.: *Partie polityczne wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej*. W: ANTOSZEWSKI A., HERBUT R. (red.) *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*. Wrocław 1998.
- KAPUŚNIAK T.: *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie*. Warszawa; Lublin: Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, 2008.
- KAPUŚNIAK T., FEDOROWICZ K., GOŁOŚ M. (red.): *Białoruś, Mołdawia i Ukraina: wobec wyzwań współczesnego świata*. Lublin: Instytut Europy Środkowo-Wschodniej; Chełm: Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej, 2009.
- KINOWSKA Z.: *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*. Biuro Analiz Sejmowych. „Infos” 2012, nr 22 (136).
- KLEMENTEWICZ T.: *Geopolityka trwałego rozwoju. Ewolucja cywilizacji i państwa w trakcie dziejotwórczych kryzysów*. Warszawa 2013.

- KOŁODKO G.: *Świat na wyciągnięcie myśli*. Warszawa 2010.
- KOŁODKO G.: *Wędrujący świat*. Warszawa 2008.
- KOPEČEK L.: *System partyjny Słowacji*. W: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, P. FIALA, R. HERBUT, J. SROKA. Wrocław 2003.
- KORZENIEWSKA-WISZNIEWSKA M.: *Serbia pod rządami Slobodana Miloševicia*. Kraków 2008.
- KOSZEL B.: *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską (1989–2002)*. Poznań 2003.
- KOWALCZYK K., TOMCZAK Ł. (red.): *Czechy, Polska, Ukraina: partie i systemy partyjne: stan i perspektywy*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2007.
- KOZAKIEWICZ I.: *Rosja w polityce niepodległej Ukrainy*. Warszawa 2002.
- KRÓL M.: *Kłęska rozumu. Kulisy wielkich wydarzeń historii najnowszej*. Warszawa 2013.
- KUBAS S.: *Węgierski parlamentaryzm: od narodzin do stanu obecnego z uwzględnieniem konstytucji z 2011 roku*. „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5 (212).
- KUBAS S.: *Dwa gabinety Mirka Topolánka – pomiędzy rządem mniejszościowym, a brakiem stabilnego poparcia w Izbie Poselskiej Republiki Czeskiej (2006–2009)*. W: RADEK R. (red.): *Rządy mniejszościowe w wybranych państwach świata. Studium prawnopolitologiczne*. Katowice 2014.
- KUBAS S.: *Evolution of Preferences at Hungarian Electorate towards Bidimensional “Left-Right” Structure (1990–2013)*. “Political Preferences” 2013, nr 4.
- KUCIŃSKI K. (red.): *Geografia ekonomiczna*. Kraków 2009.
- KUKUŁKA J.: *Historia stosunków międzynarodowych 1945–2000*. Warszawa 2007.
- KUŹNIAR R.: *Doktryna wschodnia w polityce zagranicznej Francji (1958–1981)*. Warszawa 1981.
- KUŹNIAR R.: *Polityka i siła: studia strategiczne: zarys problematyki*. Warszawa 2006.
- LAKOMY M.: *Rola Sojuszu Północnoatlantyckiego w polityce zagranicznej Francji N. Sarcozy’ego*. W: OLSZEWSKI P., KAPUŚNIAK T., LIZAK W. (red.): *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wyzwania i zagrożenia XXI wieku*. Radom 2009.
- LAKOMY M.: *Stosunki transatlantyckie w polityce zagranicznej Francji na początku XXI wieku*. W: STOLARCZYK M. (red.): *Problemy polityki zagranicznej Polski i stosunków międzynarodowych na początku XXI wieku*. Katowice 2008.
- LAPALOMBARA J., WEINER M.: *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press, 1970, s. 356.
- LA SERRE F. DE, LEQUESNE CH., RUPNIK J.: *L’Union européenne : ouverture à l’Est? – Paris*. Presses universitaires de France, 1994.
- LEOŃSKI Z.: *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa 2006.
- LEOŃSKI Z.: *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3.

- LEWIS P.G.: *Political Parties in Post-Communist Eastern Europe*. Routledge 2002.
- LIJPHART A.: *Electoral systems and party systems. A study of 27 Democracies 1945–1990*. Oxford 1994.
- LINEK L.: *Kdy vymřou voliči KSČM? K věkové struktuře elektorátu KSČM*. „Politologický časopis” 2008, nr 4.
- LINZ J., STEPAN A.: *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996, p. 154.
- LIVELY J.: *Democracy*. Oxford 1975.
- LUKOVIĆ M.D.: *Kryzys kosowski oczyma Serbów. Bezpośrednie przyczyny, korzenie historyczne, przebieg i konsekwencje*. Belgrad 1999.
- MAFFESOLI M.: *Czas plemion*. Warszawa 2008.
- MARKOWSKI R.: *The Polish political party system and democracy*. W: KUCHARCZYK J., ZBIERANEK J. (red.): *Democracy in Poland, 1989–2009. Challenges for the Future*. Warsaw, Poland Democracy Watch, 2010, p. 73–74.
- MAZUR M., MIGALSKI M., WOJTASIK W.: *Polski system partyjny*. Warszawa 2006.
- MIGALSKI M.: *Czeski i polski system partyjny*. Warszawa 2008.
- MOUFFE Ch.: *Polityczność*. Warszawa 2008.
- NIEWIADOMSKI Z.: *Samorząd terytorialny*. W: HAUSNER R., NIEWIADOMSKI Z., WRÓBEL A.: *Podmioty administrujące*. T. VI. Warszawa 2011.
- NOCETTI J., LE KREMLIN À LA MECQUE: *Le pèlerinage saoudien de la diplomatie russe*. Russie.Nei.Visions. Juin 2010.
- OCHENDOWSKI E.: *Prawo administracyjne, część ogólna*. Toruń 2002.
- OFFE C.: *Drogi transformacji. Doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodnioniemieckie*. Warszawa 1999.
- OLSZAŃSKI T.A.: *Wybory parlamentarne na Ukrainie w 2002 roku/Ukraiński parlamentaryzm po wyborach*. Prace OSW. Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich, 2003.
- OLSZAŃSKI T.A.: *Wybory prezydenckie na Ukrainie, październik–grudzień 2004*. Prace OSW. Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich, 2005.
- ORLOV V.A.: *US-Russia Dialogue on Nuclear Nonproliferation and Arms Control: What it Means for Europe and the World*. “Strategy Papers”. N°: 4. 09/2009.
- OSADCZUK B.: *Ukraina, Polska, świat. Wybór reportaży i artykułów*. Sejny 2000.
- PANEJKO J.: *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno 1934.
- PAWŁOWSKI K.: *Kosowo. Konflikt i interwencja*. Lublin 2007.
- PERROT O.: *Au nord du Kosovo, exercices de souveraineté*. “Diploweb.com”, le 12 octobre 2011.
- PIASECKI K.: *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2009.

- PIETRAŚ M., KAPUŚNIAK T. (red.): *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2007.
- „Pozakonkursowe ścieżki wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007–2013: Indykatory Wykaz Projektów Kluczowych oraz Programy Rozwoju Subregionów” – Raport końcowy z realizacji badania wykonany na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego.
- RAGARU N.: *Démocratie et représentation politique en Bulgarie*. “Cahier”. N°: 19. 1998.
- RAGARU N.: “*Souriez ! Tout va mal*” *La Bulgarie de Bojko Borisov au lendemain des élections d’octobre 2011*. “Les analyses du CERI” 1 stycznia 2012.
- RASIŃSKI L.: *Śladami Marksa i Wittgensteina*. Warszawa 2012.
- REYKOWSKI J.: *Konflikt i porozumienie. Psychologiczne podstawy demokracji deliberatywnej*. Warszawa: Academic Press, 2007.
- SARNECKI P. (red.): *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe. Kancelaria Sejmu, 2005.
- SENNETT R.: *Razem. Rytuały, zalety i zasady współpracy*. Warszawa 2013.
- SŁODKOWSKA I.: *Wybory 1991: programy partii i ugrupowań politycznych*. Warszawa 2001.
- SŁODKOWSKA I.: *Wybory 1993: partie i ich programy*. Warszawa 2001.
- SŁODKOWSKA I.: *Wybory 2001: partie i ich programy*. Warszawa 2002.
- SOBOLEWSKA-MYŚLIK K.: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej po 1989 roku*. Kraków 1999.
- SOKÓŁ W., ŻMIGRODZKI M. (red.): *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*. Lublin 2003.
- SOROKA M.: *Spór o Kosowo*. W: RUDOWSKI A., ZENDEROWSKI R. (red.): *Zjawiska i procesy dezintegracji w postzimnowojennej Europie*. Warszawa 2009.
- SOROS G.: *Kryzys światowego kapitalizmu*. Warszawa 1999.
- SUŁOWSKI S.: *Uwarunkowania i główne kierunki polityki zagranicznej RFN*. Warszawa 2002.
- SZAJKOWSKI B.: *Bantustanizacja Rosji*. W: W. BONUSIAK, K.Z. SOWA (red.): *Rosja. Kontynuacja czy punkt zwrotny*. Rzeszów 1994.
- SZCZUPACZYŃSKI J.: *Elity, demokracja, wybory*. Warszawa 1993.
- SZUPACZYŃSKI J. (red.): *Władza i społeczeństwo. Tom II*. Warszawa 1998.
- SZTOMPKA P.: *Socjologia. Analiza społeczeństwa*. 2010.
- ‘Tableau de bord des pays d’Europe centrale et orientale 2010’ vol. 1. Etude nr 171, ‘Tableau de bord des pays d’Europe centrale et orientale 2010’ vol. 2. Etude nr 172. Red. J.P. PAGÉ. Grudzień 2010.
- TARNO J.P.: *Samorząd terytorialny w Polsce*. Warszawa 2004.

- TRAMEAU V.: *Hongrie, quel bilan?* le 26 mai 2010.
- VEDRASHKO A., MILLER W.: *Christian Democracy in the Czech Lands. „The New Presence”* 2009, nr 4.
- VERLUISE P., LA HONGRIE D'ORBAN: “Diploweb.com”, le 1er mai 2011.
- VERLUISE P., UE-HONGRIE, V. ORBAN: *Vers la rupture?* “Diploweb.com”, le 2 décembre 2012.
- VIATTEAU A.: *Vue de Pologne, l'Europe sur l'axe Paris–Berlin–Varsovie–Moscou*. Diploweb.com”, le 13 avril 2010.
- VUKADINOVIC R.: *La fin de la Yougoslavie et l'instabilité balkanique*. “Cahier”. N°: 4, 1992.
- WIATR J., RACIBORSKI J., BARTKOWSKI J., FRĄTCZAK-RUDNICKA B., KILIAN J.: *Demokratyzacja polska 1989–2003*. Warszawa 2003.
- WIATR J.J.: *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*. Warszawa 2006.
- WIETESKA-ROSTEK M. (red.): *Polska i Ukraina w integrującej się Europie i globalnym świecie XXI wieku: materiały konferencyjne = Polska ta Ukraina v Evropi, so integruet'sa, i global'nomu sviti XXI stolitta: (materiali naukovoi konferencii, Varsava, 17 travna 2005 r.)*; Fundacja Innowacja, Wydział Ekonomiczny Wyższej Szkoły Społeczno-Ekonomicznej w Warszawie, Uniwersytet „Ukraina” w Kijowie. Warszawa: Fundacja Innowacja; Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, 2005.
- WILCZYŃSKI W.: *Ukraina: leksykon: historia, gospodarka, kultura*. Warszawa, Wydawnictwo „Książka i Wiedza”, 2010.
- WNUK-LIPIŃSKI E.: *Socjologia życia publicznego*. Warszawa 2008.
- WOJNICKI J.: *Kształtowanie się systemów wielopartyjnych Europy Środkowowschodniej*. Pułtusk 2004.
- WOJTAS K.: *Partie populistyczne w Czechach i na Słowacji*. Warszawa 2011.
- WYKRĘTOWICZ S.: *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*. W: WYKRĘTOWICZ S.: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*. Poznań 2008
- ZIÓŁKOWSKI M.: *Projekt Ukraina*. Wrocław: Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego, 2008.
- ZIZEK S.: *Kukła i karzeł. Perwersyjny rdzeń chrześcijaństwa*. Bydgoszcz 2006.
- ZIZEK S.: *Rok niebezpiecznych marzeń*. Warszawa 2014.
- ŻYRO T.: *Wstęp do politologii*. Warszawa 2007.

Воля, которую мы потеряли... Ровно 10 лет назад состоялся референдум, после которого история России стала историей заговора против России. Время, 13.03.2001, N 5.

- К. Бойме: *Партии в процессе демократической консолидации*. W: *Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей*. Red. П. Штыков, С. Шваниц, Берлин 2003, с. 66–97.
- Е. Брониславский, Г. Вачнадзе: *Польский диалог. События в Польше глазами польских, советских, американских, английских, западногерманских и французских журналистов*. Тбилиси, Ганатлеба, 1990, с. 13.
- М. Восленский: *Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза*. Москва, Советская Россия, 1991, с. 347.
- М. Джилас: *Новый класс*. Нью-Йорк, Фредерик А. Пререр, 1961, с. 154 http://www.vtoraya-literatura.com/pdf/dzhilas_novyj_klass_1961_text.pdf
- И. Жуковский: *Становление партийной системы Республики Польша*. Калининград, Изд-во РГУ им. И. Канта, 2010, с. 92.
- С. Здіорук: *Місце та роль політичних партій в системі владних відносин*. W: *Стратегія розвитку України: теорія і практика*. Red. О. Власюк, Київ 2002, с. 864. http://old.niss.gov.ua/book/strateg2/chast%202_cnv.htm#a1
- Г. Зеленько: *«Навздогінна» модернізація: досвід Польщі та України*. Київ, Критика, 2003, с. 115.
- С. Конончук: *Партійна система України: ідеологічний вимір* W: *Укр. незалеж. центр політ. Дослідж.* Red: С. Конончук, О. Ярош. Київ, Агентство «Україна», 2010, с. 17.
- А. Кочетков: *Политические партии и партийные системы*, „Вестн. Моск. гос. ун-та” 1998, nr 6, s.3.
- Словник інішомовних слів Мельничука*. „Словопедія”. <http://slovopedia.org.ua/42/53407/287599.html>
- Вибори у Польщі – наслідки для України*, – Київ, Інформаційний прес-центр IREX ПроМедіа, 2001 (27 вересня).

Źródła internetowe

<http://www.sbc.org.pl/Content/10184/swieca.pdf>

<http://sjp.pwn.pl/slownik/2554632/demokracja>

<http://m.onet.pl/wiadomosci/swiat,s500e>

http://www.vremyababurin.narod.ru/Num5_2001/N5_2001.html [dostęp: 17.07.2014]

<http://www.jobbik.com/> [dostęp: 9.04.2014]

Gazeta Wyborcza: www.wyborcza.pl

LEITNER A., *Protesters clash as controversial theatre director takes stage*. "Budapest Times": <http://www.budapesttimes.hu/2012/02/07/protesters-clash-as-controversial-theatre-director-takes-stage/> [dostęp: 7.02.2014]

MARCINKO M.: *Wyzwolenicza Armia Kosowa: analiza struktury i ocena działalności*. Kraków 2008: <http://www.europeistyka.uj.edu.pl/documents/3458728/00c08055-43d6-4580-a5f5-9b42feca6fda> [dostęp: 21.07.2014]

MIODRAG D.: *Post-socjalistička transformacija u Srbiji iz sociološke perspective*: <http://aurora.ekof.bg.ac.rs/~s071321/radovi/03%20-%20Seminarski%20rad%20-%20Sociologija.pdf> [dostęp: 21.07.2014]

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 – 2013: www.rpo.slaskie.pl

Następny krok. Razem. Program wyborczy 2011: http://www.platforma.org/media/dokumenty/Program_PO_100dpi.pdf [dostęp: 20.03.2014]

Ośrodek Studiów Wschodnich: www.osw.waw.pl

Paksi bővítés: súlyos fenntartások: <http://www.median.hu/object.57f2f4fe-d1cd-4a70-9496-3b4de41e3126.ivy> [dostęp: 19.03.2014]

Portal Spraw Zagranicznych: www.psz.pl

Program Rozwoju Subregionu Południowego: <https://rpo.slaskie.pl/zalaczniki/2011/03/30/1301487204.pdf>

Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Warszawa luty 2011, s. 64: http://www.pozYTEK.gov.pl/files/DOKUMENTY%20ROZNE/BEKS_raport.pdf., [dostęp: 15.06.2013]

Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007–2013:
www.rpo.slaskie.pl

Rzeczpospolita: www.rp.pl

Sme: Okamura's politics is social, national populism: <http://praguemonitor.com/2013/10/23/sme-okamuras-politics-social-national-populism> [dostęp: 25.03.2014]

THAN K.: *Hungary ruling party's poll lead drops, far-right Jobbik jumps*:
<http://uk.reuters.com/article/2014/03/06/uk-hungary-parties-farright-idUKBREA250Z520140306>, [dostęp: 6.03.2014]

Uszczegółowienie RPO WSL na lata 2007–2013: www.rpo.slaskie.pl

Wytyczne do procedury Projektów Kluczowych oraz Programów Rozwoju Subregionów, Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000–2020:
www.rpo.slaskie.pl

Akty prawne

- Dekret Prezydenta Federacji Rosyjskiej z 26 października 1993 roku N 1760 *O форме местного самоуправления в Российской Федерации.*
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 2013 nr 78 poz. 483).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).
- Ustawa z dnia 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. 1946 nr 3 poz. 26).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. 1944 nr 14 poz. 74).
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. 1950 nr 14 poz. 130).
- Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz.U. 1954 nr 43 poz. 191).
- Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. 1958 nr 5 poz. 16).
- Ustawa z 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1983 nr 41 poz. 185).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989 nr 75 poz. 444).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95).
- Ustawa ZSRR z 9 kwietnia 1990 N 1417–I *Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР.*
- Ustawa federalna z 6 lipca 1991 roku N 1550–1 *O местном самоуправлении в Российской Федерации.*

- Ustawa federalna z 28 sierpnia 1995 roku N 154-FZ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.*
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578).*
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie wojewódzkim (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576).*
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002, Nr 113, poz. 984 z póź. zm.).*
- Ustawa federalna z 6 października 2003 roku N 131-FZ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.*
- Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o samorządzie gminnym oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1457).*
- Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы stanowi załącznik do Dekretu Prezydenta Federacji Rosyjskiej z 26 października 1993 roku N 1760 О реформе местного самоуправления в Российской Федерации.*



02.1989

08.1989

Więcej o książce



11.1989

CENA 22 ZŁ
(+ VAT)

ISSN 0208-6336
ISBN 978-83-8012-370-0