Ośrodek Analiz Politologicznych UW

2



e-Politikon

KWARTALNIK NAUKOWY OŚRODKA ANALIZ POLITOLOGICZNYCH
UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO

Numer 11, wiosna 2012

ISSN 2084-5294

Rada Redakcyjna

prof. Oksana P. Ovchinnikova (Orłowska Regionalna Akademia Administracji Państwowej, Rosja)
prof. Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski)
prof. Szewach Weiss (University of Haifa, Izrael)
prof. Konstanty A. Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)

Kolegium redakcyjne:

Redaktor Naczelny dr Olgierd Annusewicz

Sekretarz Redakcji Paweł Krasowski

Redaktorzy tematyczni dr Tomasz Godlewski, dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek, dr Marek Kochan, dr Anna Materska-Sosnowska, dr Renata Mieńkowska-Norkiene, doc. Ewa Pietrzyk-Zieniewicz, dr Błażej Poboży, dr Tomasz Słomka, Jarosław Spychała, dr Adam Szymański, dr Jakub Zajączkowski, dr Jacek Zaleśny, dr Piotr Załęski, dr Jacek Ziółkowski

Redaktorzy językowi Eva Allen (native speaker), Joanna Hermanowska, Katarzyna Wojtak

Redaktor statystyczny dr Tomasz Gackowski

Wsparcie redakcyjne Irena Mostowicz, Katarzyna Rydz, Przemysław Zgudka

Projekt graficzny Radosław Stachurski/ dreamstime.com

Copyright by Warszawa 2012

ISSN 2084-5294
Uniwersytet Warszawski
Ośrodek Analiz Politologicznych
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa
adres do korespondencji:
ul. Krakowskie Przedmieście 3, pok. 6, 00-927 Warszawa
biuro@oapuw.pl, www.oapuw.pl, www.epolitikon.pl

Spis treści

Wstęp 6

Wawrzyniec Konarski

Krótkie wprowadzenie do terminologii etnokulturowej 8

Łukasz Smalec

Kultura strategiczna a paradygmat realistyczny. Krytyka, rywalizacja, perspektywy współpracy 29

***

Wiktor Ross

Kryzys w Rosji 2008-2010 49

Łukasz Świetlikowski

Administracja rządowa w Szwecji – aspekty kadrowe i instytucjonalne 76

Agata Biernat

Bałkańskie modele funkcjonowania samorządu lokalnego na przykładzie Słowenii, Chorwacji oraz Macedonii 100

Marcin Łukaszewski

Problem ciągłości w wypełnianiu funkcji głowy państwa w sytuacji wakatu na tronie we współczesnych monarchiach europejskich 116

Kamil Mroczka

Polityka Józefa Piłsudskiego wobec parlamentu w pierwszych latach reżimu autorytarnego 1928-1930 145

Radzisława Gortat

Turkmenistan 2012: Rytualne wybory prezydenckie i realna rywalizacja o gaz 170

***

Marta Zdzieborska

Wyzwania wewnętrzne Indii u progu XXI wieku 196

Anna Chomętowska-Kontkiewicz

Społeczeństwo obywatelskie w Turcji na przykładzie współczesnych bractw i wspólnot muzułmańskich - próba analizy 210

***

Marcin Przychodniak

Czy Konfucjusz mógłby być Żydem? Kilka refleksji o wpływie kontaktów chińsko-izraelskich w XX i XXI w. na pozycję CHRL na arenie międzynarodowej 223

Kamil Mazurek

WPBiO na Wschodzie - dotychczasowy bilans misji EUMM Gruzja i EUBAM Mołdowa/Ukraina 239

POLEMIKI

Mirosław Karwat

Glosa do artykułu Bronisława Bombały 252

Contents

Introduction 6

Wawrzyniec Konarski

A Short Introduction to Ethnocultural Terminology 8

Łukasz Smalec

Strategic Culture and Realism Paradigm. Critics, Competition and Perspectives of Cooperation 29

***

Wiktor Ross

Crisis in Russia 2008-2010 49

Łukasz Świetlikowski

Government Administration in Sweden - Personnel and Institutional Aspects 76

Agata Biernat

Balkan Models of the Local Government – the Case of Slovenia, Croatia and Macedonia 100

Marcin Łukaszewski

The Problem of Continuity in Carrying Out Its Functions the Head of State in a Situation Vacancy on the Throne in Modern European Monarchies 116

Kamil Mroczka

Józef Piłsudski's Policy to Parliament in the Early Years of the Authoritatian Regime 1928-1930 145

Radzisława Gortat

Turkmenistan 2012: Ritual Presidential Elections and Real Competition for Turkmen Gas 170

***

Marta Zdzieborska

Internal Challenges of India on the Threshold of the 21st Century 196

Anna Chomętowska-Kontkiewicz

The Civil Society in Turkey in the Example of Muslim Brotherhoods and Communities - an Attempt to Analize 210

***

Marcin Przychodniak

Would Confucius Be a Jew? Several Reflections on China-Israel Relations in the 20th/21st Century in the Context of People's Republic of China Stance in the International Arena 223

Kamil Mazurek

CSDP in the East - EUMM Georgia and EUBAM Ukraine/Moldova Missions Results So Far 239

POLEMICS

Mirosław Karwat

A Gloss to the Article of Bronisław Bombała 252

Wstęp

Szanowni Państwo, Drodzy Czytelnicy,

w imieniu Redakcji e-Politikonu, Ośrodka Analiz Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz swoim pragnę przede wszystkim podziękować za ciepłe słowa, które dotarły do nas po wydaniu pierwszego numeru naszego nowego czasopisma.
Cieszą liczne zgłaszane artykuły, ale też zdarzające się uwagi krytyczne - (bo nas inspirują i pomagają się rozwijać) a także polemiki z opublikowanymi w pierwszym numerze tekstami – jedną z nich, Glosę prof. Mirosława Karwata do artykułu Bronisława Bombały pt. *Fenomenologia polskiej transformacji,* publikujemy na końcu niniejszego numeru.

Drugi numer e-Politikonu, kwartalnika naukowego Ośrodka Analiz Politologicznych UW, który mam zaszczyt Państwu przedstawić, ukazuje, jak różnorodną dziedziną nauki jest politologia – tak różnorodne są bowiem prace zebrane w niniejszym opracowaniu.
Zbiór otwiera praca prof. Wawrzyńca Konarskiego, który odpowiadając na rosnące zainteresowanie szeroko pojmowaną tematyką etnokulturową, proponuje przegląd takich terminów, jak naród i nacjonalizm, etniczność, państwo (w tym zwłaszcza narodowe), ranga kwestii językowych czy (etno)regionalnych.
W następnym artykule Łukasz Smalec zajął się badaniem wpływu, jaki wywiera kultura strategiczna na politykę bezpieczeństwa państwa. Ta tematyka, coraz częściej podejmowana na gruncie nauki amerykańskiej, relatywnie rzadko staje się przedmiotem analizy w Polsce.
Dr Wiktor Ross opisał mechanizm wchodzenia gospodarki Rosji w głęboki kryzys finansowo-ekonomiczny, którego źródła powstały w światowym systemie gospodarczym. Dla wielu czytelników interesujące będzie odpowiedzenie na pytania o

przejawy kryzysu, strategię reagowania na kryzys przez władzę i mechanizm interwencji państwa.

Problematyki władzy w różnych jej wymiarach dotyczą teksty Łukasza Świetlikowskiego o rozwiązaniach instytucjonalnych i kadrowych, które decydują o specyfice funkcjonowania szwedzkiej administracji rządowej; Agaty Biernat o bałkańskich modelach administracji samorządowej; Marcina Łukaszewskiego o ciągłości w wypełnianiu funkcji głowy państwa w sytuacji wakatu na tronie we współczesnych monarchiach europejskich; Kamila Mroczki, który podjął się próby przedstawienia problemu funkcjonowania instytucji demokratycznych w okresie Sejmu II kadencji w latach 1928 – 1930; dr Radzisławy Gortat, która analizuje kontekst, przebieg i skutki wyborów prezydenckich w Turkmenistanie w lutym 2012.

W kolejnych artykułach Marta Zdzieborska przenosi nas do Indii – kraju wprawdzie od Polski odległego, jednak którego kondycja gospodarcza oraz ustrój mają znaczenie globalne, zaś Anna Chomętowska-Kontkiewicz do Turcji, aby zastanowić się nad specyfiką społeczeństwa obywatelskiego w państwie aspirującym do struktur UE. Marcin Przychodniak, zadając pytanie „Czy Konfucjusz mógłby być Żydem", analizuje wpływ, jaki na pozycję Chin na arenie międzynarodowej miały XX i XXI-wieczne relacje tego państwa z Izraelem.

W ostatnim artykule numeru Kamil Mazurek porusza problematykę działalności Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa na obszarze post-radzieckim, a konkretnie dwóch, działających tam obecnie misji WPBiO – EUMM Gruzja i EUBAM Mołdowa/Ukraina.

Życzę Państwu udanej lektury, ciekawych uwag i spostrzeżeń – być może – zainspirują one do powstania nowych wartościowych artykułów i polemik, do nadsyłania których serdecznie zapraszam.

Olgierd Annusewicz

Wawrzyniec Konarski

KRÓTKIE WPROWADZENIE DO TERMINOLOGII ETNOKULTUROWEJ

Słowa kluczowe:

etnokulturowy, naród, nacjonalizm, etniczność, państwo narodowe, język

Niniejszy tekst jest uzupełnioną i skorygowaną wersją rozdziału pierwszego pracy zbiorowej pt. *Społeczeństwa i kultury Europy*, red. naukowa Konrad Jajecznik, WDiNP UW, Warszawa 2010

Rosnące zainteresowanie szeroko pojętą tematyką etnokulturową – tak w świecie nauki, jak i w życiu publicznym w ogóle – datuje się szczególnie od lat 60. XX wieku i nie ulega wyhamowaniu. Dzieje się tak z kilku powodów.

I tak, w pamięci historycznej wielu społeczeństw swoistemu wytłumieniu uległy wówczas koszmarne wspomnienia z czasów II wojny światowej. Pokazały one tragiczne skutki uwarunkowanej rasowo, ale i etnicznie nienawiści, przez co powrót do eksponowania roli etniczności jako czynnika odróżniającego zbiorowości ludzkie wydawał się wręcz niemożliwy. Zniechęcającym memento stał się tu zarówno Holocaust Żydów, jak i stosowane na masową skalę czystki etniczne – w postaci wypędzenia milionów ludzi z ich miejsc zamieszkania – przeprowadzane zwłaszcza przez III Rzeszę i ZSRR. Na przełomie lat 50. i 60. XX stulecia na niespotykaną wcześniej skalę pogłębiły się procesy dekolonizacji, co skutkowało powstawaniem dziesiątków nowych, młodych państw szczególnie na obszarze Afryki. Spowodowało to zwiększenie zainteresowania etnicznością w świecie nauki, skłaniając jego przedstawicieli do analizowania jej znaczenia tak z europejskiej, jak i pozaeuropejskiej perspektywy porównawczej. W rezultacie tempa zaczęło nabierać zjawisko etnicznej mobilizacji małych i bezpaństwowych alias zależnych narodów europejskich, (nazewnictwo przyjęte za Miroslavem Hrochem i Markiem Waldenbergiem) zamieszkujących zwykle obszary stanowiące regiony istniejących państw

narodowych[1]. Mobilizacja ta zaczęła przybierać kształt ruchów etnoregionalistycznych, zwykle zadowalających się uzyskaniem statusu autonomii regionalnej dla obszarów ich występowania. Jednak za sprawą różnych czynników, a zwłaszcza kryzysu legitymizacji władzy w państwie dotychczasowym, ruchy te mogą pójść o krok dalej i domagać się własnej państwowości. Wystarczy przypomnieć Czarnogórę i Kosowo jako fakty dokonane (choć są to przykłady o innych: genezie i kształcie) czy też przewlekły kryzys państwa belgijskiego i szczególną w nim rolę odgrywaną przez separatyzm flamandzki, a także casusy Szkocji, Katalonii czy Baskonii – jako fakty antycypowane.

Nie można zapominać, że u schyłku minionego wieku pojawiły się nowe czynniki stymulujące zainteresowanie przebudzoną i upolitycznioną etnicznością. Były to brzemienne w skutki wydarzenia w Europie Środkowo-Wschodniej, które doprowadziły do zburzenia dotychczasowego porządku ustrojowo-terytorialnego. Upadek muru berlińskiego stał się nie tylko początkiem dekompozycji ładu dwubiegunowego, ale też zachętą do tworzenia nowych państw narodowych. Ich powstanie stało się odzwierciedleniem reguły sformułowanej przez Ernesta Gellnera zakładającej, że jednostki polityczne (państwa) powinny się pokrywać z jednostkami narodowościowymi. Mówiąc inaczej, powstanie państwa narodowego wynika z hołdowania zasadzie tzw. kongruencji (*congruency* - ang.), stwierdzającej przystawanie danej jednostki narodowościowej, legitymującej się specyficzną kulturą, do zamieszkałego przez nią terytorium państwowego[2]. Pojawienie się nowych państw w Europie Środkowo-Wschodniej pokazało, że mobilizacja etniczno-narodowa może doprowadzić do konkretnych skutków i to mimo towarzyszących temu procesowi dramatycznych okoliczności. Oznacza to, że nie można wykluczyć, iż tendencja tworzenia nowych państw narodowych nie znajdzie zwolenników także w Europie Zachodniej, o czym świadczą spekulacje wokół aspiracji zwłaszcza Szkotów, ale też

[1] Por.: M. Hroch, *Małe narody Europy*, Wrocław et al. 2003 i M. Waldenberg, *Narody zależne i mniejszości narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej: Dzieje konfliktów i idei*, Warszawa 2000.
[2] E. Gellner, *Narody i nacjonalizm*, Warszawa 1991, s. 58.

Basków czy Katalończyków. W obecnym stanie spraw jej katalizatorem mogą stać się obawy przed trwałą zapaścią gospodarczą czy demograficzną tej części Europy, np. zadłużenie niektórych państw czy niestabilność strefy euro, a także niekontrolowany napływ imigrantów spoza starego kontynentu. Wydaje się, że mniejszy wpływ może tu mieć syndrom delegitymizacji władzy państwowej, który okazał się kluczowy dla dekompozycji państw Europy Środkowo-Wschodniej w ich kształcie sprzed roku 1989. Jednak i tego czynnika nie można bagatelizować, obserwując państwa na Zachodzie Europy.

Wymienione wyżej zjawiska zwiększają potrzebę odniesienia się do pojęć ułatwiających zarówno ich zrozumienie, jak też ich dalszą ewolucję. W pierwszym rzędzie dotyczy to takich terminów (i związanych z nimi procesów), jak naród i nacjonalizm, etniczność, państwo, w tym zwłaszcza narodowe, ranga kwestii językowych czy (etno)regionalnych. Rozpatrując je, odwołuję się zarówno do uznanych i wielokrotnie cytowanych przeze mnie – podczas różnych moich wykładów – znawców problematyki, jak też i do własnych przemyśleń. Zaprezentowana interpretacja ma jedną, występującą zwłaszcza w naukach społecznych, prawidłowość: jest jedną z wielu i zawsze może skłaniać do postawienia zarzutu o niedosyt. Ale to właśnie wielość interpretacyjna pozostaje specyfiką tych nauk, w których sformułowano mnóstwo mniej czy bardziej weryfikowalnych hipotez i koncepcji. Z jednej bowiem strony niemal wszystko już było, ale z drugiej przecież to, co wydaje się takie same, wcale nie musi być tym samym.

Naród

Nie ma uniwersalnej, ogólnie przyjętej definicji narodu i trudno oczekiwać, że powstanie. Wynika to nie tylko z różnorodności szkół i podejść naukowo-badawczych, ale i ze sposobu myślenia, wyniesionego z nawyków społeczno-kulturowych uczestników debaty na ten temat. Pojęcia narodu i nacjonalizmu mają taki sam rdzeń semantyczny, stąd ich źródeł należy upatrywać w łacińskim czasowniku *nasci, nascere*

(urodzić się) oraz w pochodzącym od niego rzeczowniku *natio* (urodzenie)[3]. To ostatnie jest też rozumiane jako *lud, pierwotnie również wspólnota urodzenia, a przynajmniej pochodzenia (*łac. - *nascor, nasci*)[4].

Przy definiowaniu narodu można wyjść od tego, że jest to byt oparty na enumeratywnie wyliczonych cechach obiektywnych i subiektywnych. Takie kompilacyjne podejście za cechy obiektywne uznaje *terytorium, państwo (lub podobny status polityczny), język, kulturę i historię*[5]. Do tego zestawu można dodać cechę subiektywną, czyli świadomość alias tożsamość narodową. Za Anthonym D. Smithem można przyjąć, że *jest to ciągła reprodukcja i reinterpretacja wzorca wartości, symboli, wspomnień, mitów i tradycji (…), a także identyfikacja jednostek z tym wzorcem i spuścizną*[6]. Należy jednak mieć na uwadze, że mogą zaistnieć *sytuacje, gdy brakuje niektórych lub nawet większości kryteriów obiektywnych, a jednak jakaś społeczność czuje się narodem*[7].

Większość interpretacji zakłada, że narody (i nacjonalizm) w sensie konceptualnym są efektem epoki Oświecenia i pojawiły się u schyłku XVIII wieku, czyli w trwającej już wtedy epoce modernizacji[8]. Samo pojęcie modernizacji fascynuje, zachęcając do zabrania głosu wielu badaczy. Użyteczna wydaje się tu kompilacja poglądów Antoniny Kłoskowskiej, Zygmunta Baumana, Miroslava Hrocha i Jerzego J. Wiatra. W rezultacie modernizacją stają się wszelkie tendencje zorientowane na rozwój bądź zmianę w sferze politycznej, społecznej czy gospodarczej, rozpoczęte w wieku osiemnastym i umożliwiające przejście od rolniczej społeczności feudalnej do nowoczesnej społeczności przemysłowej – kapitalistycznej[9]. W konsekwencji

[3] Por.: A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 132; A. Kłoskowska, *Kultury narodowe u korzeni*, Warszawa 1996, s. 15

[4] K. Kwaśniewski, *O nacjonalizmie inaczej* [w]: *Sprawy Narodowościowe: Seria nowa*, tom V, zeszyt 1 (8), 1996, s. 59.

[5] Cyt. za: J. Krejči, V. Velimsky, *Ethnic and Political Nations in Europe*, London 1981, s. 44.

[6] Cyt. za: A.D. Smith, *Kulturowe podstawy narodów: Hierarchia, przymierze i republika*, Kraków 2009, s. 36.

[7] Cyt. za: J. Krejči, V. Velimsky, dz. cyt., s. 44.

[8] W. Konarski, *Pragmatycy i idealiści: Rodowód, typologia i ewolucja ugrupowań politycznych nacjonalizmu irlandzkiego w XX wieku*, Pułtusk-Warszawa 2001, s. 34-35.

[9] Por.: A. Kłoskowska, dz. cyt., s. 83; Z. Bauman, *Socjologiczna teoria postmoderny* [w]: A. Zeidler-Janiszewska (red.), *Postmodernizm w perspektywie filozoficzno-kulturoznawczej*, Warszawa 1991, s. 7; M. Hroch, dz. cyt., s.

zwolennicy sytuowania narodu w epoce modernizacji nazywani są modernistami bądź konstruktywistami, ponieważ widzą *narody jako ukształtowane przez takie siły, jak industrializacja, nierówny rozwój, rozrost sieci komunikacyjnych i transportowych oraz silnie integrujące i homogenizujące oddziaływania nowoczesnego państwa*[10]. Przeciwwagą dla tej tendencji jest prymordializm (ang. - *primordialism*, dosł. pierwotność) - niekiedy występujący jako naturalizm. Zgodnie z nim naród to fenomen naturalny o rodowodzie zdecydowanie wcześniejszym aniżeli epoka modernizacji. Określeniem używanym w parze z prymordializmem jest perenializm (ang. - *perennialism*), traktujący narody jako byty istniejące w każdej epoce (łac. - *perenis* – wieczysty). Zwolennicy modernistycznego myślenia o narodzie od kilkudziesięciu lat poddają krytyce prymordializm, idąc wręcz w kierunku traktowania narodu jako konstruktu (stąd właśnie konstruktywizm), czyli bytu, który może zostać skonstruowany w zależności od pojawiających się potrzeb[11]. Według takiego rozumowania naród to wręcz kategoria praktyczna, możliwe zdarzenie, nie zaś niezmiennie istniejący byt[12]. To także wyobrażona wspólnota polityczna, z natury swej ograniczona pod względem liczbowym i terytorialnym oraz suwerenna na tym terytorium[13]. Zostaje tu podkreślona nadrzędna ranga czynnika subiektywnego, czyli ideologii narodowej wobec czynnika obiektywnego, czyli narodu będącego faktem społecznym. Brzemienne w skutki prawno-polityczne może stać się przyjęcie skrajnie subiektywnego podejścia do rozumienia narodu jako konstruktu. Czyni tak Hugh Seton-Watson. Wedle niego do zaistnienia narodu wystarczy przekonanie grupy osób w ramach jakiejś społeczności o tym, że grupa ta tworzy naród, ujawniając w ten

139 i J.J. Wiatr, *Drogi do wolności: Polityczne mechanizmy rozwoju krajów postkolonialnych*, Warszawa 1982, s. 80 i nn.

[10] Cyt. za: R. Brubaker, *Nacjonalizm inaczej: Struktura narodowa i kwestie narodowe w nowej Europie*, Warszawa-Kraków 1998, s. 18.

[11] Na temat powyżej omówionych określeń por. m.in.: tamże, zwłaszcza s. 15-23; A.D. Smith, dz. cyt., s. 16-26 i passim; P. Spencer, H. Wollman, *Nationalism: A Critical Introduction*, London et al. 2002, s. 27 i nn.

[12] R. Brubaker, dz. cyt., s. 22.

[13] B. Anderson, *Wspólnoty wyobrażone: Rozważania o źródłach i rozprzestrzenianiu się nacjonalizmu*, Kraków 1997

sposób własną świadomość narodową[14]. Istnienie takiego podejścia pokazuje fenomen Kosowa i Kosowarów jako jego mieszkańców.

Konkludując:

- naród prymordialny, czyli pierwotny alias wieczny to taki, który znany był jako istniejący w epoce przedmodernizacyjnej (w zamierzchłej przeszłości) pod nazwą wówczas identyfikowaną tak z nim, jak i z utworzonym przezeń państwem (Polacy, Bułgarzy, Czesi, Chorwaci, Grecy, Serbowie, Szkoci) lub quasi-państwem (np. Baskowie, Katalończycy w hrabstwie Barcelony) poprzez następne wieki, nawet jeśli na pewien czas jego niezależny status państwowy lub quasi-państwowy został przezeń utracony;
- specyfikę narodu skonstruowanego stanowi to, iż dopiero w trakcie epoki modernizacji przybrał do dziś z nim kojarzone określenie i od którego to zapożyczona została nazwa jego państwa narodowego (Słowacy, Łotysze, Estończycy, ale też Belgowie, a nawet Rumuni, od niedawna także Kosowarzy);
- taka klasyfikacja może jednak spotkać się z zarzutem nieuwzględniania przypadków nie dających się łatwo zaklasyfikować do tej dychotomii. Przykładami są tu dwa narody prymordialne – Włosi, w istocie żyjący w diasporze przez setki lat i nie mający jednego, wspólnego państwa aż do okresu risorgimento czy też Irlandczycy, skupieni w federacji królestw, podbici najpierw przez Wikingów, a następnie przez Anglo-Normanów i mający własne państwo dopiero od 1921 r.

Nacjonalizm

W debacie wokół narodu i nacjonalizmu najczęściej występującym podziałem staje się rozgraniczenie na naród alias nacjonalizm polityczny (obywatelski) oraz kulturowy (etniczno-językowy). Genezy tak nazywanej dychotomii należy szukać w poglądach dwóch wielkich myślicieli oświeceniowych: Jeana Jacquesa Rousseau

[14] Opinia H. Seton-Watsona za: W. Pfaff, *The Wrath of Nations: Civilization and the Fury of Nationalism*, New York 1994, s. 58.

i Johanna Gottfrieda Herdera. Dla tego pierwszego naród był wspólnotą polityczną, także obywatelską, dla drugiego zaś kulturową. Tym tropem poszło wielu późniejszych badaczy, by wspomnieć Friedricha Meineckego czy Hansa Kohna, a ze współczesnych Anthony'ego D. Smitha czy Andrzeja Walickiego[15]. W konsekwencji, na tak ujmowaną dychotomię nałożyła się jeszcze inna, uwarunkowana geograficznie. Naród polityczny wizerunkowo został skojarzony z Zachodem Europy, stąd koncepcja zachodnia, natomiast kulturowy z Europą Środkową i Wschodnią, stąd określenie koncepcja środkowo- lub wschodnioeuropejska[16]. Wypada podkreślić, że pojawiający się niekiedy w debacie naukowej termin „naród państwowy", nie jest synonimem obywatelskiego, z uwagi na konieczność odzwierciedlenia w podejmowanych przezeń działaniach roli dominującej kultury, co stwierdza A. Kłoskowska[17]. Zamiennie z pojęciem narodu państwowego może natomiast występować „naród tytularny". M. Waldenberg termin ten rozumie jako naród, *który – historycznie rzecz ujmując – dążył (bądź ściślej: dążyła pewna jego część) do utworzenia danego państwa bądź je proklamował, który traktuje je z reguły jako wysoko cenioną wartość narodową i z reguły stanowi największą część jego mieszkańców. Niektórzy członkowie narodu państwowego żywią ponadto przekonanie, że tylko ten naród winien być pełnoprawnym gospodarzem w tym państwie, natomiast inne mieszkające w nim społeczności narodowe winny być traktowane jako obywatele niższej kategorii*[18]. Reasumując, naród państwowy lub tytularny to taki, który – doprowadziwszy do utworzenia własnego państwa będącego cenną wartością narodową – uważa się za dominantę w tym państwie, uważając inne, mieszkające w nim społeczności narodowe za jemu podlegające.

[15] Por.: F. Meinecke, *Weltbürgertum und Nationalstaat: Studien zur Genesis der deutschen Nationalstaates*, München-Berlin 1928, s. 3; A.D. Smith, dz. cyt., s. 33 i passim; J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, część pierwsza, Warszawa 1983, s. 144; A. Walicki, *Koncepcje tożsamości narodowej i terytorium narodowego w myśli polskiej czasów porozbiorowych* [w]: *Archiwum historii filozofii i myśli społecznej*, nr 38, 1993, s. 217.

[16] U. Altermatt, *Sarajewo przestrzega: Etnonacjonalizm w Europie*, Kraków 1998, s. 37.

[17] A. Kłoskowska, dz. cyt., s. 29-30.

[18] Cyt. za: M. Waldenberg, oddz.. cyt., s. 30.

Skoro nacjonalizm występuje jako ideologia narodu formującego się w epoce modernizacji, to zwykle definiuje się go *jako doktrynę i zjawisko wyrosłe na gruncie rewolucji przemysłowej w XVIII-wiecznej Europie Zachodniej*[19], a następnie jako rezultat Rewolucji Francuskiej przybierający *formę idei politycznych jakościowo różnych od świadomości proto-narodowej*[20]. W konsekwencji nacjonalizm nie ma zwykle *znaczenia pejoratywnego w językach angielskim i francuskim, stając się szczególną odmianą patriotyzmu*[21]. Dlatego w interpretacjach zachodnioeuropejskich i amerykańskich nacjonalizm traktowany jest jako połączenie tendencji uniwersalistycznych z demokratycznymi. Skutkuje to powstaniem koncepcji nacjonalizmu zachodniego lub politycznego, co stanowi wyraźne nawiązanie do wspomnianego wyżej konceptu narodu politycznego. Przeciwwagą staje się tu rozumienie nacjonalizmu jako tendencji opartej na przesłankach etnicznych, nie zaś politycznych. Nacjonalizm zwany zachodnim jest zjawiskiem – zdaniem Jamesa G. Kellasa - etnicznie inkluzywnym (ang. - inclusive), wschodni zaś ekskluzywnym (ang. - *exclusive*). Przy występowaniu tego pierwszego, państwo narodowe mogą tworzyć tylko ci obywatele, którzy zamieszkują dane terytorium i są akceptowani jako członkowie narodu. Jednak w ramach tego drugiego, prawo to przysługuje tylko tym, którzy dysponują prawidłową wiarygodnością bądź przynależnością etniczną, czyli posiadają etnogenezę zgodną z obowiązującym mitem narodowym[22].

Absolutyzacja tego ostatniego podejścia rodzi znaczące skutki w zderzeniu ze współczesnymi tendencjami migracyjnymi właściwymi Europie Zachodniej[23]. Gros

[19] Cyt. za: T. Sokołowski, *Typologia nacjonalizmów i ich przejawy w konfliktach narodowościowych Europy Środkowej i Wschodniej* [w]: S. Helnarski (red.), *Nacjonalizm: Konflikty narodowościowe w Europie Środkowej i Wschodniej*, Toruń 1995, s. 39.

[20] Cyt. za: H. Meadwell, *Republics, Nations and Transitions to Modernity* [w]: "Nations and Nationalism", vol. 5, part 1, January 1999, s. 21.

[21] Cyt. za: A. Bromke, *Nacjonalizm w nowoczesnym świecie* [w]: S. Helnarski (red.), dz. cyt., s. 10.

[22] J.G. Kellas, *The Politics of Nationalism and Ethnicity*, London 1991, s. 73-74 i 27.

[23] Poniższe wątki omówione za: W. Konarski, *Tezy koreferatu do tez wystąpienia prof. Tomasza Witucha pt. Ewolucja struktury etnicznej UE w perspektywie 2050 roku* (przedstawione podczas posiedzenia Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus" przy Polskiej Akademii Nauk w dniu 18 I 2008 r. - materiał niepublikowany, w posiadaniu autora) oraz tenże autor, *Mniejszości z nacjonalizmem w tle (Przyczynek do konceptu mniejszości i propozycje ich typologii)* [w]: T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Prawa mniejszości narodowych*, Toruń 2010, s. 207-208.

imigrantów stanowią osoby pochodzące spoza Europy jako całości, których określam w postaci zbitki pojęciowej „niebiałych wyznawców religii niechrześcijańskich". W większości muzułmanie i Azjaci, są oni bardziej nastawieni na eksponowanie swej odmienności etnokulturowej, domagając się jej prawnego zagwarantowania. Nie są zatem zainteresowani asymilacją. W konsekwencji, Europa Zachodnia nabywa stopniowo cechy kontynentu wielorasowego i wieloreligijnego oraz przyjmuje oblicze enklawowe lub gettowe, na skalę nie występującą dotąd w jej dziejach. Tendencja ta jest nie do zatrzymania przy obecnej, wewnętrznie niespójnej polityce imigracyjnej Unii Europejskiej, a także w sytuacji zachodzenia procesu globalizacji. Zarazem jednak, wśród znaczącej części obywateli państw europejskich, wpływa to na powstawanie postaw etnicznie ekskluzywnych, nakierowanych na demonstrowanie niechęci wobec imigrantów, jako nie pasujących do wspomnianego wyżej mitu narodowego. Stanowi to kanwę do narastania upolitycznionego konfliktu etnicznego, którego skutki mogą być brzemienne dla przyszłości kontynentu.

Etniczność

Kwestia poruszona wyżej jako ostatnia zachęca, by sięgnąć do zagadnienia etniczności, którego ożywienie (ang. - *revival*) – jak już wspomniałem - daje się zauważyć od lat 60. XX wieku. Cytowany wcześniej łaciński termin *natio* bywa też rozumiany jako *etniczna społeczność; szczep, plemię czy naród*[24]. Przymiotnik „etniczny" pochodzi z greckiego rzeczownika *ethnos* i oznacza towarzystwo (ang.- *company*), lud bądź naród[25]. Pojęcie etniczności dotyczy *jakichkolwiek podziałów grupowych na kanwie rasy, języka lub kultury*[26]. Istotą etniczności jest poczucie wyjątkowości. Jego odnotowanie już w roku 1906 skłoniło Williama Grahama

[24] Cyt. za: A. Bromke, dz. cyt., s. 9.
[25] Y. Bromley, *Theoretical Ethnography*, Moscow 1984, s. 1984, s. 9.
[26] Cyt. za: E. Allardt, *What Constitutes a Language Minority?* [w]: *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, vol. 5, nos. 3 & 4, 1984, s. 200.

Sumnera do wprowadzenia terminu etnocentryzm, akcentującego wartości własnej grupy jako centralne bądź najlepsze[27]. Odwołują się do tego m.in. Nathan Glazer i Daniel P. Moynihan, określając etniczność jako tendencję *kładącą nacisk na znaczenie ich wyjątkowości i tożsamości oraz na prawa wywodzące się z charakteru takiej grupy*[28]. Ponieważ etniczność stanowi zbiór cech składających się na pojęcie grupy etnicznej – oba te terminy wielokrotnie występują jako synonimy. Za autora klasycznej, a zarazem klarownej definicji grupy etnicznej tradycyjnie uchodzi Max Weber. Wedle niego jest to taka społeczność ludzka, która opiera się na rzeczywistym lub wyobrażonym przypuszczeniu o wspólnocie pochodzenia[29].

Wyprowadzoną z dwóch ujęć definicję grupy etnicznej proponuje Ewa Nowicka. Pierwsze z nich, szersze, zawiera cztery cechy tak określanej grupy, pokazujące jej odrębność względem innych. Są to kolejno: 1. kultura (język, religie itp.), 2. genealogia rozpatrywana pod postacią wspólnoty biologicznej, rasowej albo losów historycznych, 3. cechy osobowości określane łącznie jako charakter narodowy czy etniczny oraz 4. zajmowane terytorium[30]. W ujęciu drugim, zwanym przez nią wąskim, grupa etniczna określana jest jako *ewolucyjne lub historyczne stadium rozwoju organizacji społecznej pomiędzy plemieniem a narodem*[31].

Eksponowanie odmiennych etniczności wielokrotnie sprzyja powstawaniu i eskalowaniu konfliktów etnicznych. Wśród licznych jego źródeł należy wymienić syndrom kulturowego podziału pracy. Blisko czterdzieści lat temu Michael Hechter wykorzystał ten podział do wzbogacenia konceptu kolonializmu wewnętrznego. Ten ostatni oznacza utrzymanie uprzywilejowanej pozycji grupy dominującej w państwie, np. narodu państwowego (tytularnego) kosztem innej grupy w tym samym państwie, odmiennej od tej pierwszej pod względem etnicznym. Ta pierwsza grupa dąży do

[27] Por.: K. Kwaśniewski, dz. cyt., s. 72; R.A. Reminick, *Theory of Ethnicity: An Anthropologist's Perspective*, Lanham (Maryland)-London 1983, s. 6-7: M. Waldenberg, dz. cyt., s. 43.

[28] Cyt. za: N. Glazer, D.P. Moynihan, *Introduction* [w]: N. Glazer, D.P. Moynihan (red.), *Ethnicity: Theory and Experience*, Cambridge (Mass.) 1975, s. 3.

[29] *Us and Them: The Psychology of Ethnonationalism* (Report no 123, Formulated by the Committee on the International Relations, Group for the Advancement of Psychiatry), New York 1987, s. 20.

[30] E. Nowicka, *Etniczność a sytuacja mniejszościowa* [w]: *Przegląd Polonijny*, zeszyt 1 (51), rok XV, 1989, s. 44.

[31] Cyt. za: Tamże, s. 47-48; por. też: *Us and Them*, s. 23; M. Waldenberg, dz. cyt., s. 32.

utrzymania status quo *poprzez działania dążące do instytucjonalizacji istniejącego systemu stratyfikacji,* dbając, by tylko osoby pochodzące z jej grona wypełniały role, wynikające np. z wykonywanych zawodów i dające wysoki prestiż. *Na zasadzie odwrotności, jednostki z grupy upośledzonej są pozbawione dostępu do tych ról*[32]. Przyjęty system stratyfikacji sprzyja umocnieniu odrębnej identyfikacji etnicznej odczuwanej przez obie grupy, a zarazem ilustruje kulturowo uwarunkowany podział pracy. Taka sytuacja dopomaga także w umacnianiu negatywnych stereotypów etniczno-narodowych. Blisko stąd już do konceptu podklasy (ang. - *underclass*), czyli grupy społecznej skupiającej ludzi na trwale usytuowanych poza nawiasem społeczeństwa. Wystarczy przypomnieć liczne i umocnione przez setki lat narodowe stereotypy: skąpego Szkota czy nierozgarniętego umysłowo i nadużywającego alkoholu Irlandczyka. Oba zostały stworzone przez Anglików, a następnie przez nich i przez Amerykanów anglosaskiego pochodzenia spopularyzowane[33].

Na kanwie rozważań o etniczności doszło do wyodrębnienia antytezy wobec wspomnianego wyżej nacjonalizmu politycznego, występującej w postaci zbitki pojęciowej znanej jako etnonacjonalizm i rozumianej jako nacjonalizm osadzony na podłożu etnokulturowym. Sama *w sobie stanowi ona paradoks semantyczny, gdyż zarówno natio po łacinie, jak ethnos* po grecku oznaczają praktycznie to samo[34]. Mimo to funkcjonuje pod tą nazwą w debacie naukowej, będąc synonimem *nacjonalizmu grup etnicznych, które definiują swój naród w kategoriach wyłączności, głównie opierając się na wspólnym pochodzeniu*[35]. Z uwagi na to, że etnonacjonalizm kojarzony jest zwykle z Europą Środkowo-Wschodnią, bywa też nazywany nacjonalizmem wschodnim. Próbą swoistego pogodzenia tych dwóch rozumień

[32] Oba cytaty za: M. Hechter, *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development, 1536-1966*, London 1975, s. 9.

[33] S. Barańczak, *Stereotypy etniczne w angielskiej i amerykańskiej poezji niepoważnej* [w]: T. Walas (red.), *Narody i stereotypy*, Kraków 1995, s. 241-243.

[34] Por.: W. Connor, *Ethnonationalism: The Quest for Understanding,* New Jersey 1994, s. 11; T. Haymes, *What Is Nationalism Really? Understanding the Limitations of Rigid Theories in Dealing with the Problems of Nationalism and Ethnonationalism* [w]: *Nations and Nationalism*, vol. 3, part 4, December 1997.

[35] Cyt. za: J.G. Kellas, dz. cyt., s. 51.

nacjonalizmu może być propozycja Toma Garvina, dla którego *nacjonalizm to kulturowy fenomen z politycznymi konsekwencjami*[36].

Państwo narodowe

Wydaje się, że z uwagi na poczynione dotąd rozważania konieczne staje się wyjaśnienie pojęcia państwa narodowego. Bez wchodzenia w nadmiernie rozbudowane dywagacje należy przyjąć, że państwem narodowym jest takie *państwo, w którym przeważająca większość obywateli ma świadomość wspólnej tożsamości narodowej i należy do tej samej kultury*[37].

Powiązanie tak rozumianego państwa z nacjonalizmem ma ewidentnie charakter strategiczny, co pokazuje w swej definicji chociażby Hans Kohn. Wedle niego nacjonalizmem jest *stan umysłu, w którym najwyższą lojalność jednostka odczuwa wobec państwa narodowego*[38]. W takim ujęciu wyodrębnione są dwie płaszczyzny, na jakich należy rozpatrywać związek tych dwóch terminów. Pierwsza z nich ma rangę wartościującą i wyrażana jest poprzez najwyższą lojalność nacjonalistycznie zorientowanej jednostki wobec państwa zwanego narodowym. Druga zaś, celowościowo-skutkowa, uosabiana jest przez państwo narodowe, będące wszak rezultatem działalności politycznej opartej na nacjonalizmie. Odzwierciedlenie poglądu Kohna wyraźnie widać u Hanny Arendt, dla której nacjonalizm – łącząc scentralizowane państwo i zatomizowane społeczeństwo – *okazał się jedynym skutecznym, żywym łącznikiem między jednostkami a państwem narodowym*[39].

Założenie o istnieniu narodu zdolnego do stworzenia własnego państwa kojarzone jest w epoce modernizacji z poglądami włoskiego prawnika, Pasquale Stanislao Manciniego. Sformułował on je w połowie XIX stulecia, obserwując mający

[36] Cyt. za: T. Garvin, *The Return of History: Collective Myths and Modern Nationalisms* [w]: *The Irish Review*, no 9, Autumn 1990, s. 21.
[37] Cyt. za: N. Davies, *Europa: Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1999, s. 863.
[38] Cyt. za: H. Kohn, *Nationalism: Its Meaning and History*, New York 1965, s. 9
[39] Cyt. za: H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 1993, s. 271.

wówczas miejsce proces budzenia się świadomości narodowej w Europie[40]. Jego rodowodu można też upatrywać w epokach wcześniejszych i odnosić do doświadczeń zachodniej części starego kontynentu. Byłyby to jednak struktury państwowe pozbawione – jak uważa Krystyna Kersten – charakteru narodowego, a więc odwołujące się np. do specyfiki państw tworzonych na kanwie interesów dynastycznych. Potwierdza to Charles Tilly, który kształtowanie państwa narodowego w warunkach Europy Zachodniej odnosi wręcz do wieków XV i XVI[41]. Skłania to do postawienia tezy o pojawieniu się wówczas bardziej państwa proto-narodowego aniżeli narodowego w dziewiętnastowiecznym rozumieniu tego pojęcia. Można założyć, iż specyfikę państwa narodowego w tym ostatnim rozumieniu trafnie oddaje przywołany uprzednio koncept kongruencji, czyli przystawania danej jednostki narodowościowej do zamieszkałego przez nią terytorium państwowego (lub inaczej – jego wypełniania przez tę jednostkę). To naturalnie stan idealny, odwzorowywany przez zdecydowaną mniejszość przypadków w Europie, o świecie nie wspominając. W istocie bowiem – jak stwierdza Walker Connor – mamy do czynienia z etniczną heterogenicznością przytłaczającej większości państw na świecie uchodzących nominalnie za państwa narodowe[42]. Podobny pogląd wyraża też Eric J. Hobsbawm, dla którego *ludność wielkich terytorialnie państw narodowych jest stale zbyt heterogeniczna, by rościć sobie prawo do wspólnej etniczności*[43]. Idąc tym tropem Marek Waldenberg dzieli państwa narodowe na homogeniczne i niehomogeniczne[44]. I wreszcie podział ten egzemplifikuje Joseph Rothschild, który już ponad trzydzieści lat temu określił cztery europejskie państwa jako jedno(uni)etniczne (ang. - *uniethnic*). Zaliczył do nich Islandię, Luksemburg, Norwegię i Portugalię[45]. Do grupy tak

[40] Por.: K. Kersten, *Polska - państwo narodowe: Dylematy i rzeczywistość* [w]: *Narody: Jak powstawały i jak wybijały się na niepodległość*, Warszawa 1988, s. 444; M. Waldenberg, dz. cyt., s. 37.
[41] Szerzej o tym w: C. Tilly, *Formowanie się państw narodowych w Europie Zachodniej* [w]: Szczupaczyński (red.), *Władza i społeczeństwo 2: Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, Warszawa 1998.
[42] W. Connor, dz. cyt., s. 96-97.
[43] Cyt. za: E.J. Hobsbawm, *Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Myth, Reality*, Cambridge et al. 1990, s. 63.
[44] M. Waldenberg, dz. cyt., s. 34.
[45] J. Rothschild, *Ethnopolitics: A Conceptual Framework*, New York 1981, s. 55.

nazywanych państw można by obecnie dołączyć Republikę Czeską, Danię, Polskę czy Węgry.

W rzeczywistości, większość państw na świecie uchodzących nominalnie za państwa narodowe cechuje etniczna heterogeniczność[46]. Ich wieloetniczna struktura wewnętrzna jest zatem konfliktogenna z samej swej natury. Pokazuje to powstanie i ewolucja państw *de nomine* narodowych w Europie. W okresie począwszy od Rewolucji Francuskiej można wyodrębnić z grubsza sześć fal powstawania państw określanych – nierzadko przesadnie – właśnie jako narodowe (i posiadające gwarancje suwerennego bytu). Przede wszystkim biorę tu pod uwagę pierwsze zaistnienie państwa pod taką nazwą, choć wliczając jakieś państwa do chronologicznie wyodrębnionej fali, uwzględniam też znaczące zmiany w ich kształcie terytorialnym czy obliczu ustrojowym.

Można wyodrębnić następujące fale powstawania suwerennych państw narodowych w okresie po roku 1789:

A – między Kongresem Wiedeńskim i Wiosną Ludów: Grecja, Belgia;

B – między Wiosną Ludów i traktatem w San Stefano: Włochy, Niemcy (II Rzesza);

C – między traktatem w San Stefano i I wojną światową: Czarnogóra, Rumunia, Serbia, Norwegia, Bułgaria, Albania;

D – u schyłku i tuż po I wojnie światowej: Finlandia, Czechosłowacja, Islandia, Królestwo Serbów Chorwatów Słoweńców (od 1929 r. jako Jugosławia), Polska, Irlandia, Estonia, Litwa, Łotwa, Węgry (jako Królestwo bez monarchy);

E – po II wojnie światowej: państwa narodowe demokracji ludowej, dwa państwa niemieckie ;

F – od Jesieni Narodów 1989 r. do chwili obecnej: Litwa, Łotwa, Estonia, Słowenia, Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Białoruś, Ukraina, Mołdowa, Czechy, Słowacja, Czarnogóra, Serbia, Kosowo.

[46] W. Connor, dz. cyt., s. 96-97.

Język i (etno)regiony

Wedle poglądu wspomnianego już J.G. Herdera podstawowym elementem narodu traktowanego jako wspólnota kulturowa jest język. Mówiąc inaczej, tak rozumiany *naród jest odrębną istnością naturalną, której pretensja do politycznego uznania opiera się na posiadaniu wspólnego języka*[47]. W ten sposób Herder wyprowadził prawo konkretnej społeczności narodowej do uzyskania własnego państwa z tytułu posiadania przez nią własnego języka. Do losów narodów wyodrębnionych na podstawie tego desygnatu Herder nawiązał w księdze szesnastej najważniejszej pracy w swoim dorobku, czyli *Myślach o filozofii dziejów*[48]. Jego teza – uzupełniona o wynikający z roli języka koncept ducha narodowego – stała się fundamentalną przesłanką, na której oparło się wiele narodów bez państw, legitymizując swoje propaństwowe aspiracje, nierzadko przez kilkaset lat. Przyjmuje się, że w szczególnym stopniu stanowiło to inspirację dla Słowian, których języków Herder paradoksalnie nie znał, a zwłaszcza dla ludów południowej Słowiańszczyzny. W rezultacie w sposób przezeń niezamierzony, myśliciel ten miał swój udział w *(...) rozwoju nacjonalizmu słowiańskiego w XIX wieku*[49], choć przecież także i innych. Również i obecnie jego poglądy inspirują wiele społeczności uważających się za małe narody zależne. Przejawiany przez nie nacjonalizm oparty jest bowiem na czynniku etnicznym, w pierwszym rzędzie językowym, nie zaś polityczno-obywatelskim[50]. Dążenie do jakiejś formy emancypacji politycznej (autonomii terytorialnej bądź wręcz do własnego państwa) jest zespolone albo z utrzymaniem własnego języka jako środka codziennego komunikowania, albo też z jego rewitalizacją na wypadek osłabienia tej poprzedniej funkcji.

---

[47] Cyt. za: J. Szacki, dz. cyt., s. 144.

[48] J.G. Herder, *Myśli o filozofii dziejów*, tom II, Warszawa 1962, s. 303-338.

[49] Cyt. za: T. Namowicz, *Johann Gottfried Herder: Z zagadnień przełomu oświecenia w Niemczech w drugiej połowie XVIII wieku*, Olsztyn 1995, s. 157.

[50] W. Konarski, *Ruchy etnoregionalistyczne w Europie: Przekształcone czy dysfunkcjonalne wyobrażenie europejskiej przyszłości?* [w]: *Konteksty*, nr 3 (286), 2009, s. 77. Por. też: M. Hroch, dz. cyt., na różnych stronach; R. Szul, *Język Naród Państwo: Język jako zjawisko polityczne*, Warszawa 2009, *passim*.

W konsekwencji język stał się ważkim czynnikiem wpływającym na kształtowanie szeroko pojętej polityki zwanej językową[51]. Wykorzystywanie jego rangi do legitymizowania wywalczonego państwa przybierało różne postaci, a także rodziło różne konsekwencje. Taką postacią stał się język nazywany państwowym, mający rangę oficjalnego w całym państwie i odzwierciedlający uprzywilejowaną pozycję narodu państwowego (wedle rozumienia tego ostatniego terminu podanego przeze mnie wcześniej). Innym określeniem języka obowiązującego na obszarze całego państwa może być język urzędowy, jednak ten drugi termin nie zawsze może być traktowany zamiennie z językiem państwowym. Prawnie usankcjonowane obowiązywanie języka urzędowego może bowiem dotyczyć konkretnego regionu państwa, niekoniecznie zaś całości jego terytorium. Jest tak np. na należących do Finlandii Wyspach Alandzkich, gdzie językiem urzędowym jest szwedzki[52]. Osobny przypadek stanowi zagwarantowana w konstytucji dwujęzyczność, jak występuje to w Finlandii[53], jednak właśnie bez Wysp Alandzkich czy w Irlandii[54]. Bardziej zasadne jest wówczas mówienie o dwóch językach urzędowych aniżeli dwóch państwowych.

Znaczenie języka dla istniejącego porządku prawno-kulturowego częstokroć bywa niezwykle istotne. W konsekwencji język uzyskuje dla tego porządku potrójną rangę w postaci: 1. realnego zagrożenia, 2. aprobowanego wspornika oraz 3. postulowanej szansy na jego korzystną i utrzymaną następnie zmianę.

Przypadek pierwszy ilustruje zjawisko glottofagii (ang. - *glottophagia*)[55]. Polega ono na podejmowaniu przez naród państwowy lub tytularny opresyjnych działań polityczno-prawnych, mających doprowadzić do zmarginalizowania roli języków używanych przez inne, zamieszkujące dane państwo grupy etnonarodowe. Jako

[51] Tamże (R. Szul), s. 58-65, wszędzie.

[52] Por.: W. Konarski, *Legal and Educational Status of the Swedish-Speaking Minority n Finland* [w]: P. Wawrzyk (red.), *European Studies: Selected Research Problems*, Warszawa 2009, s. 29; M. Mizerska-Wrotkowska, *Wybrane problemy etniczne i narodowościowe w Północnej Europie* [w]: H. Szczerbiński, (red.), *Problemy narodowościowe w Europie i ich wpływ na stosunki międzynarodowe na przełomie XX i XXI wieku*, Warszawa 2009, s. 95.

[53] W. Konarski, *Legal and Educational …*, s. 24.

[54] W. Konarski, *System konstytucyjny Irlandii*, Warszawa 2005, s. 27.

[55] P.H. Nelde, *Language Contact Means Language Conflict* [w]: *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, vol. 8, nos. 1 & 2, 1987, s. 38.

kategorie pojęciowe podlegające takim działaniom można tu wymienić narody zależne, ale także mniejszości narodowe, etniczne lub językowe[56]. Jako przykłady, jedne z wielu, można tu wymienić: Irlandczyków w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii, zwłaszcza w XIX wieku[57], Bretończyków we Francji[58], Polaków w zaborach: pruskim (germanizacja) i rosyjskim (rusyfikacja), także Węgrów w obecnej Słowacji[59] czy swego czasu niemieckojęzyczną ludność Tyrolu Południowego, należącego do Włoch od czasu zakończenia I wojny światowej[60]. Szczególnie dotkliwe są tu regulacje prawne utrudniające nauczanie języków mniejszościowych albo wręcz ukierunkowane na ich wykorzenienie.

Sytuację drugą odzwierciedla pełne zrównanie praw zbiorowości ludzkich posługujących się własnymi językami, których używanie jest prawnie zagwarantowane w danym państwie. Obrazuje to ekwiwalentny status grup językowych w Szwajcarii oraz szwedzkojęzycznych i fińskojęzycznych Finów, ale z fińskiego interioru, czyli poza Wyspami Alandzkimi. Pełny pluralizm etnokulturowy oddaje tu zatem prawne zagwarantowanie dwu- (Finlandia) lub wielojęzyczności (Szwajcaria) i pomyślne wprowadzenie tych gwarancji w życie[61].

W przypadku trzecim następuje przyznanie specjalnych praw społecznościom kultywującym własne języki, w celu zachęcenia ich do akceptacji państwowego *status quo*. Stosowanymi tu środkami mogą być ułatwienia w dziedzinie nauczania języków

---

[56] Typologia mniejszości za: W. Konarski, *Naród, mniejszość, nacjonalizm, religia – przyczynek do dyskursu o pojęciach i powiązaniach między nimi* [w]: A. Hołub (red.), *Narody XXI wieku*, Olsztyn 2007 (seria: Forum Politologiczne, tom 5), s. 27-35.

[57] Por.: P.Y. Lambert, *Les Litteratures Celtiques*, Paris 1981, s. 73-74; E i A. Majewicz, *Języki celtyckie na Wyspach Brytyjskich*, Wrocław et al. 1983, s. 10-13; R. Szul, dz. cyt., s. 151.

[58] Por.: M. Hroch, dz. cyt., s. 72-73; A. Iwaszkiewicz-Woda, *Miejsce kultur mniejszości narodowych we współczesnej polityce kulturalnej Francji* [w]: Z. Jasiński, T. Lewowicki (red.), *Kultura mniejszości narodowych i grup etnicznych w Europie*, Opole 2004, s. 233-235. O losach literatury w języku bretońskim w okresie ostatnich blisko dwustu lat zob. P.Y. Lambert, dz. cyt.,. 119-123.

[59] Szerzej o oświacie węgierskiej w Słowacji por.: B. Cząstka-Szymon, *Sytuacja szkolnictwa węgierskiego na terenie Słowacji* [w]: Z. Jasiński, T. Lewowicki (red.), *Oświata etniczna w Europie Środkowej*, Opole 2001; I. Lokšová, *Aktualne problemy stosunków słowacko-węgierskich oraz szkolnictwa słowacko-węgierskiego w Republice Słowackiej* [w]: Z. Jasiński, T. Lewowicki (red.), *Oświata etniczna w Europie …,* .

[60] Por.: D. Popławski, *Problem Południowego Tyrolu w stosunkach włosko-austriackich* [w]: H. Szczerbiński, (red.), dz. cyt., s. 389-390; R. Szul, dz. cyt., s. 83.

[61] Na temat specyfiki Szwajcarii pr.: Tamże (R. Szul), s. 236-243 i A. Porębski, *Wielokulturowość Szwajcarii na rozdrożu*, Kraków 2009.

używanych przez mniejszości czy w podtrzymywaniu tradycji i zwyczajów posługujących się nimi społeczności (autonomia kulturalna). Państwo może tu stosować politykę decentralizacji, występującą w Wielkiej Brytanii pod postacią tzw. dewolucji (ang. - *devolution*) i prowadzącą do uzyskania autonomii terytorialnej albo regionalnej[62]. Termin ten powstał w XIX wieku i pochodzi z łaciny. Oznacza on przeniesienie uprawnień przynależnych organowi władzy wyższemu rangą na niższy. Podejmowane tu działania prowadzą zatem głównie do zmian instytucjonalnych (regionalne parlamenty i rządy), tylko w części dotycząc kwestii stricte językowych. Stosownymi przykładami mogą tu być: Flamandowie i Walonowie w Belgii[63], Baskowie, Katalończycy i Galisyjczycy (Galisjanie) w Hiszpanii[64], Szkoci i Walijczycy w Wielkiej Brytanii[65], wspomniani szwedzkojęzyczni mieszkańcy Wysp Alandzkich, Farerowie zamieszkujący Wyspy Owcze[66] oraz Grenlandczycy[67]. Interesującym przykładem działań mających przeciągnąć lokalną ludność na stronę zwolenników nowej władzy stała się polityka tzw. korenizacji, prowadzona przez bolszewików na Kaukazie w latach 1921-1923. Polegała ona *na obsadzaniu stanowisk publicznych przedstawicielami narodu tytularnego danej republiki, na wprowadzaniu języków narodowych do administracji i instytucji publicznych oraz na rozbudowie autonomii narodowej w ramach nowych struktur państwowych*[68].

[62] O koncepcie dewolucji zob. V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford 1999.

[63] Por.: M. Hroch, dz. cyt., s. 69-71; W. Stankiewicz, *Konflikt narodowościowy w Belgii* [w]: H. Szczerbiński (red.), dz. cyt., R. Szul, dz. cyt., s. 121-122 i 304-306.

[64] Por.: W. Dobrzycki, *Separatyzmy i problemy narodowościowe w Hiszpanii* [w]: H. Szczerbiński (red.), dz. cyt.,.; M. Hroch, dz. cyt., s. 59-64; R. Szul, dz. cyt., s. 153-154 i 298-299.

[65] Por.: M. Hroch, dz. cyt., s. 54-58; M. Kaczorowska, *Problemy narodowościowe w Wielkiej Brytanii – Szkocja, Walia* [w]: H. Szczerbiński (red.), dz. cyt.,; R. Szul, dz. cyt., s. 294-296; B.H. Toszek, *Vox populi w brytyjskim modelu demokracji: Pytanie o kierunki rozwoju dewolucji w Walii* [w]: E. Kużelewska, A.M. Bartnicki (red.), *Zachód w globalnej i regionalnej polityce międzynarodowej*, Toruń 2009 oraz Tenże, *Przywództwo na miarę możliwości: Wizja postdewolucyjnej Walii w programie politycznym Rhodriego Morgana* [w]: W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski (red.), *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, Warszawa 2011, a także B.H. Toszek, E. Kużelewska, *Od wizji do rzeczywistości: Dziesięć lat dewolucji w Walii*, Warszawa 2011.

[66] M. Mizerska-Wrotkowska, dz. cyt., s. 102-103.

[67] T. Brańka, *Grenlandia – na drodze do niepodległości* [w]: K. Trzciński (red.), *Dylematy państwowości*, Warszawa 2006.

[68] Cyt. za: M. Matuszek, *Narody Północnego Kaukazu: Historia – Kultura – Konflikty, 1985-1991*, Toruń 2007, s. 35.

Warto pamiętać, że ograniczanie przez centralne władze państwowe aspiracji regionów zamieszkałych przez ludność świadomą swojej odrębności etniczno-językowej, może stymulować procesy dezintegrujące państwo. Wyrazem politycznych aspiracji tej ludności stają się wspomniane wcześniej ruchy określane jako etnoregionalistyczne. Pojęcie to rozumiem jako *(…) oddolny ruch społeczno-polityczny, którego celem jest zmobilizowanie konkretnej społeczności (wyodrębnionej na kanwie etnicznej, regionalnej, lub na oba te sposoby równocześnie), zamieszkującej region należący do konkretnego państwa, na rzecz uzyskania własnych praw politycznych w tym państwie*[69]. Działania takiego ruchu prowadzą niekiedy do konfliktu zbrojnego, a w skrajnych przypadkach mogą skutkować nawet secesją konkretnego regionu, by wspomnieć Kosowo[70]. Taka logika wydarzeń jest szczególnie widoczna na obszarach pogranicza, o czym świadczą przypadki Naddniestrza, Abchazji czy Osetii Południowej[71]. Odwrotnie jednak do Kosowa aprobata – ze strony społeczności międzynarodowej – dla oderwania się tych regionów od państw, w skład których wchodziły, praktycznie nie występuje .

Konkluzje końcowe

Zagadnienia i terminy przybliżone w niniejszym przewodniku mają wprowadzić potencjalnych Czytelników w niezwykle bogatą tematykę etnokulturową. O jej rosnącej randze poznawczej świadczy konieczność stałego konfrontowania występującej tu terminologii z realnie zachodzącymi różnorodnymi i skomplikowanymi procesami społecznymi. To z kolei skłania do pogłębiania własnych dociekań owocujących wnioskami, których przydatność praktyczna nie ulega wątpliwości. Na naszych oczach dochodzi przecież do wydarzeń rzutujących na losy zbiorowości ludzkich identyfikowanych na kanwie etnokulturowej. Dla ich zrozumienia i przewidywania wynikających stąd skutków niezbędna jest rzetelna

[69] W. Konarski, *Ruchy etnoregionalistyczne w Europie …,* s. 75.
[70] W. Głaszczka, *Problem Kosowa w stosunkach międzynarodowych* [w]: H. Szczerbiński (red.), dz. cyt.,
[71] A. Włodkowska, *Konflikty narodowościowe na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw* [w]: H. Szczerbiński (red.), dz. cyt., zwłaszcza s. 107-120.

wiedza. Tę świadomość posiadają z pewnością środowiska naukowe i dlatego nie do nich adresuję tę uwagę. W większym stopniu dotyczy ona decydentów politycznych, w których działaniach trudniej dostrzec gotowość do posługiwania się wiedzą. Pokazuje to stopniowy dotąd rozwój wydarzeń w tej dziedzinie w Polsce (regionalizm śląski) a także rosnąca ich dynamika w Europie oraz poza nią.

Wawrzyniec Konarski – profesor w Instytucie Studiów Regionalnych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Abstrakt

Rosnące zainteresowanie szeroko pojmowaną tematyką etnokulturową – tak na polu nauki, jak i w życiu publicznym w ogóle – datuje się szczególnie od lat 60. XX wieku. Tendencja ta inspiruje naukowców i polityków do analizowania jej znaczenia tak z europejskiej, jak i pozaeuropejskiej perspektywy porównawczej. Procesy etnicznej mobilizacji narodów małych i bezpaństwowych okazały się stale obecnymi zjawiskami społecznymi. U schyłku minionego wieku dopomogły one nawet w zburzeniu dotychczasowego porządku ustrojowo-terytorialnego. Wymienione wyżej procesy zwiększają potrzebę odniesienia się do pojęć ułatwiających zarówno ich zrozumienie, jak też ich dalszą ewolucję. W pierwszym rzędzie dotyczy to takich terminów, jak naród i nacjonalizm, etniczność, państwo, w tym zwłaszcza narodowe, ranga kwestii językowych czy (etno)regionalnych.

A SHORT INTRODUCTION TO ETHNOCULTURAL TERMINOLOGY

Abstract

The interest in some broadly understood ethnocultural issues – both in the field of science and public life – has been growing since the 1960s. This tendency has been inspiring the politicians and researchers to make comparative analyses of its importance both from the European and extra-European perspective. The processes of ethnic mobilization of small and stateless nations have become an ever-present social phenomenon. At the end of the previous century they contributed to the collapse of the existing governmental and territorial order. The above mentioned processes make it necessary to investigate the notions which facilitate their understanding and enable their further evolution. This concerns especially such terms as nation, nationalism, ethnicity, the state and, especially, the nation-state, as well as the importance of the linguistic and (ethno)regional issues.

Łukasz Smalec

KULTURA STRATEGICZNA A PARADYGMAT REALISTYCZNY. KRYTYKA, RYWALIZACJA I PERSPEKTYWY WSPÓŁPRACY

Słowa kluczowe:
kultura strategiczna; neoklasyczny realizm; neorealizm; polityka zagraniczna; strategia bezpieczeństwa

Wprowadzenie

Ostatnia dekada upłynęła pod znakiem wojny z terrorem (*war on terror*), a zagadnienie to stało się jednym z kluczowych problemów współczesnych stosunków międzynarodowych. Impulsem dla jego podjęcia był atak terrorystyczny na WTC.

11 września 2001 r. wydarzenia te odnowiły zainteresowanie badaczy rolą, jaką odgrywa kultura strategiczna w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego. Impulsem było rozczarowanie neorealizmem, który nie dawał satysfakcjonującej odpowiedzi na pytanie o źródła postawy administracji amerykańskiej, przede wszystkim w przypadku wojny z Irakiem. Krytycy realizmu strukturalnego[1] wskazywali, że nadmiernie eksponuje on rolę presji systemu międzynarodowego, lekceważąc przy tym rolę czynników wewnętrznych, w tym kulturowych, które „od zawsze" odgrywały istotną rolę w polityce zagranicznej każdego państwa[2].

Nieprzypadkowo debata nad rolą i znaczeniem kultury strategicznej ożywiła się w czasie prezydentury George'a Busha. Analiza postawy administracji amerykańskiej

[1] W niniejszej pracy określenia neorealizm oraz realizm strukturalny są używane zamiennie w odniesieniu do paradygmatu teoretycznego opracowanego przez K. Waltza.

[2] C. Dueck, *Reluctant Crusaders:Power, Culture, and Change in American Grand Strategy*, Princeton University Press, Princeton Oxford 2006; s.4; J. Lantis, D. Howlett, *Kultura strategiczna* (w:) J. Baylis, J. Wirtz, C. Gray, E. Cohen, Strategia we współczesnym świecie. Wprowadzenie do studiów strategicznych, przeł. W. Nowicki, Kraków 2009, s. 88-90; K. Čmakalova, *Defining strategic culture: past formation and future challenges. French strategic culture after 9/11*, 2011, http://www.wiscnetworkę.org/porto2011/papers/WISC_2011-767.pdf, s. 1-2.

nastręczyła problemy nie tylko neorealizmowi. Również badacze kultury strategicznej mieli pewne problemy z jej prawidłową interpretacją. Krytycy administracji często podnosili argument, że odwróciła się ona od tradycji amerykańskiego liberalnego internacjonalizmu. Nie brakowało pytań, czy jej postawa jest dowodem zmiany czy też ciągłości kultury strategicznej. W rzeczywistości polityka zagraniczna oraz strategia bezpieczeństwa G. W. Busha, której oficjalnym celem było krzewienie demokracji oraz np. B. Clintona (nastawiona na szerzenie i wspieranie demokracji – ang. *engagement and enlargement*) miały ze sobą więcej wspólnego niż członkowie obu administracji gotowi byliby przyznać. W obu przypadkach inicjatywy Waszyngtonu *per se* miały prowadzić do wzrostu znaczenia USA na arenie międzynarodowej[3].

Podstawowym celem niniejszego artykułu jest analiza wzajemnych relacji pomiędzy paradygmatem realistycznym a teorią kultury strategicznej, wskazanie istniejących pomiędzy nimi rozbieżności oraz perspektyw nawiązania współpracy „ponad podziałami". W odróżnieniu od paradygmatu realistycznego, koncepcja kultury strategicznej nie należy do tematów zbyt często podejmowanych w teorii stosunków międzynarodowych. Ten fakt oraz przedmiot analizy uprawnia, a zarazem zobowiązuje, do przedstawienia w możliwie syntetyczny sposób podstawowych informacji na ten temat. *Conditio sine qua non* jest zwrócenie szczególnej uwagi na jej pluralizm wewnętrzny, który w sposób istotny wpływa na perspektywy jej współdziałania z realizmem. Uzasadnione wydaje się również pytanie o wpływ kultury strategicznej na politykę zagraniczną państwa. Uwzględniając powyższe spostrzeżenia, w odniesieniu do realizmu ograniczę się do zaprezentowania

[3] J. Stachura, *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Europy w okresie postzimnowojennym*, *Studia Europejskie, 2/1998* http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/2-1998_Stachura.pdf, s. 71-5; T Mahnken, United States Strategic Culture, Defense Threat Reduction Agency Advanced System and Concepts Office, http://www.scribd.com/doc/1470207/US-Air-Force-mahnken-strat-culture, s 6-7; C. Greathouse, J. Miner *American Strategic Culture and Its Role in the 2002 and 2006 Versions of the National Security Strategy*, Georgia Political Science Association, Conference Proceedings 2008, http://a-s.clayton.edu/trachtenberg/2008%20Proceedings%20Greathouse-Miner%20Submission%20PDF.pdf, s. 2-3; J. Mearsheimer, *A Realist* Reply, International Security 20:1 (1995), http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0022.pdf, s. 91; C. Dueck, *Reluctant*…, s. 1-4, 14.

podstawowych założeń „szkoły" neoklasycznej. Pozwoli to lepiej zrozumieć szanse i ograniczenia możliwości współpracy z badaczami kultury strategicznej.

Kultura strategiczna. Źródła, kwestie definicyjne, podstawowe informacje

Analiza tak polityki zagranicznej oraz wielkiej strategii państw uprawnia do wyciagnięcia wniosku, że źródła ich ciągłości i zmiany mogą mieć dwojaki charakter – wewnętrzny (oparte w dużej mierze o aspekt historyczny i kulturowy) oraz zewnętrzny (zmiany układu sił w systemie międzynarodowym). O bardzo istotnej roli tych pierwszych dobitnie świadczy postawa USA w trzech kluczowych, a jednak mających odmienny wpływ na politykę Waszyngtonu, momentach historii. Zarówno po zakończeniu I i II wojny, jak i u schyłku zimnowojennej konfrontacji, presja ze strony systemu międzynarodowego była bardzo istotna. W pewnym stopniu oczekiwania też były zbliżone, niemniej jednak na postawę Białego Domu wpływ miały również determinanty wewnętrzne, wśród nich kultura strategiczna[4].

Na wstępie niniejszych rozważań należy odpowiedzieć na pytanie, czym jest kultura strategiczna. Stworzenie tej teorii stanowiło próbę „przeszczepienia" analizy kulturowej na obszar studiów strategicznych. Pojęcie to budzi poważne wątpliwości już na płaszczyźnie definicyjnej - jak dotąd nie wypracowano jednej, powszechnie akceptowanej definicji. Aczkolwiek założenie, że kultura wpływa na sposób prowadzenia polityki zagranicznej, a przede wszystkim wojny, nie jest niczym nowym. Znalazło ono swoje odzwierciedlenie już w pracach klasyków, m. in. *Wojnie peloponeskiej* Tukidydesa i *Sztuce Wojny* Sun Tzu. Również Carl von Clausewitz w swoim *opus magnum O wojnie (Vom Kriege)* docenił jej znaczenie. W dociekaniach badawczych poszedł nawet o krok dalej, uznając wojnę nie tylko jako konfrontację w sferze militarnej, ale i duchowej. Skonstatował, że warunkiem koniecznym dla odniesienia pełnego zwycięstwa jest nie tylko sukces na polu bitwy, ale również

[4] C. Dueck, *Reluctant…,* s. 4-9.

zniszczenie morale przeciwnika[5]. Na istotną rolę czynnika kulturowego wskazał również G. Kennan, który podczas wykładu dla amerykańskich dyplomatów w 1950 r. dowodził, że stosunek Waszyngtonu do spraw międzynarodowych ma swoje głębokie źródła w kulturze i tradycji amerykańskiej. Według niego czyni ona z USA *krzyżowca walczącego ze złem w imię wysokich wartości moralnych*. U schyłku lat 70. amerykańscy badacze problemów bezpieczeństwa międzynarodowego „odkryli" na nowo ogromną wartość czynnika kulturowego za sprawą pracy autorstwa J. Snydera *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations* (1977). Analityk RAND Corporation „przeszczepił" w niej koncepcję kultury politycznej na płaszczyznę strategii militarnej oraz studiów nad bezpieczeństwem, tworząc teorię kultury strategicznej. Posłużył się nią dla dokonania analizy wpływu czynników kulturowych na kształt strategii oraz doktryny nuklearnej ZSRR. Doszedł do wniosku, że jest ona głęboko zakorzeniona w kulturze strategicznej. Traktował ją jako soczewkę, poprzez którą postrzegane są zmiany zachodzące w systemie międzynarodowym. Jej względna trwałość (*semi-permanent*) oraz mniejsza podatność na zmiany w otoczeniu międzynarodowym sprawiają, że strategia dostosowuje się do nich z pewnym opóźnieniem[6].

C. Greathouse i J. Miner słusznie konstatują, że problemy definicyjne ograniczają nieco możliwości rozwoju koncepcji, w tym jej możliwości wyjaśniające. Istnieje wiele zróżnicowanych propozycji definicji, w tym miejscu wskażę tylko te najbardziej charakterystyczne. T. Mahnken uznał, że kultura strategiczna to *zestaw wierzeń, przekonań oraz sposobów zachowań, wynikających ze wspólnych doświadczeń, poczucia identyfikacji, odrębności od innych grup, które determinują kierunki działań oraz sposoby osiągania celów w polityce zagranicznej*. A. Johnston,

[5] J. Lantis, D. Howlett, *Kultura*…, s. 90-92; T. Mahnken, *US Strategic*…, s. 4; C. Greathouse, J. Miner *American …,* s. 5.

[6] J. Snyder, *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations*, RAND Corporation, Santa Monica 1977 http://www.rand.org/pubs/reports/2005/R2154.pdf, s. 7-10; C. Gray, *National Style in Strategy. The American Example*, International Security, Vol. 6, No. 2 (Autumn, 1981), http://www.jstor.org/stable/2538645, s. 21-25; T. Mahnken,… s. 7. J. Lantis, D. Howlett, *Kultura*…, s. 91-93; A. Johnston, *Cultural Realism. Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, Princeton 1998, s. 1-5.

zaakcentował jej wymiar symboliczny, który pozwala na *utrwalenie pewnych preferencji w odniesieniu do roli efektywności siły zbrojnej w stosunkach międzynarodowych*. C. Lord wskazał sześć elementów tworzących kulturę strategiczną, są to: uwarunkowania geopolityczne, stosunki międzynarodowe, kultura polityczna i ideologia, kultura militarna, stosunki cywilno-wojskowe oraz uzbrojenie państwa. Interesujące spojrzenie przedstawił również E. Rhodes. Rozpatrywał on kulturę strategiczną poprzez pryzmat metody systemowej, impuls zewnętrzny (wejście) przechodzi przez *sui generis* soczewkę (kultura strategiczna), dając nam efekt w postaci strategii czy też decyzji w zakresie polityki zagranicznej państwa (wyjście). Według mojej oceny najpełniejsza, *notabene* bardzo często cytowana, definicja została przedstawiona przez klasyka współczesnej myśli strategicznej, C. Graya. Odniósł on kulturę strategiczną do *sposobów myślenia i działania w odniesieniu do siły, które mają swe źródła w doświadczeniach historycznych oraz dążeniach do samoidentyfikacji***.** Co ważne, łączy ona dwa wymiary kultury strategicznej – symboliczny oraz operacyjny. W praktyce relacje pomiędzy nimi są bardzo zróżnicowane, w zależności od określonego momentu w historii, sytuacji, kontekstu społecznego, przywódców, systemów wartości reprezentowanych przez dane państwo[7].

Konieczne wydaje się podkreślenie w tym miejscu pluralizmu w ramach teorii kultury strategicznej. A. Johnston wskazuje na istnienie trzech generacji w ramach tej koncepcji. J. Glenn wyodrębnia cztery odrębne nurty, wskazując jednocześnie, że przedstawiona przez niego typologia nie jest wyczerpująca. W tym miejscu chciałbym dokonać krótkiej charakterystyki jego koncepcji. Pierwszą „falę" reprezentuje klasyczna kultura strategiczna, która narodziła się w kręgu realistów w RAND Corporation w latach 70. XX w. Autorzy ci wskazywali, że na kierunki działań rządów poszczególnych państw oddziałują zmienne zlokalizowane na trzech poziomach

[7] C. Reluctant, *Reluctant…*, s. 14; Huiyun Feng, *The operational Code of Mao Zedong: Defensive or Offensive Realist?*, Security Studies no. 14 (October-December 2005), http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09636410500468818, s. 641-642; C. Greathouse, J. Miner *American…,* s. 5-7; T. Mahnken,… s. 4.

analizy: w skali makro (doświadczenia historyczne, warunki geograficzne), systemu społecznego (uwarunkowania polityczne, gospodarcze i społeczne) oraz mikro (organizacja sił zbrojnych oraz relacji cywilno-wojskowych). Tak rozumiana koncepcja nie tylko ogranicza akceptowany wachlarz działań politycznych i militarnych, ale przenika każdy jego poziom od wielkiej strategii aż do płaszczyzny taktyki. Jednak badacze ci sami skazują się na rolę podrzędną wobec neorealistów. J. Snyder uważał, że kultura strategiczna pełni raczej funkcję uzupełniającą (*supplementary*), wyjaśnia tylko krótkoterminowe odchylenia od przewidywanych przez neorealistów strategii państw. Podkreślał również, że może ona stanowić „ostatnią deskę ratunku", którą można się posługiwać tylko wtedy, gdy inne środki zawiodą. Ponadto konstatuje, że *różnice w strategiach poszczególnych państw* ***mają swe źródła w ich odmiennych celach a nie dzielących je różnicach kulturowych*** (podkreślenie Ł. S.)**.** Stanowisko to podziela C. Dueck - sugeruje on, że czynniki wewnętrzne, przede wszystkim kultura, powinny być traktowane jako uzupełnienie realizmu a nie jego substytut. Docenia ich rolę, jednak uważa, że ostatecznie państwa dostosowują się do presji zewnętrznej ze strony systemu międzynarodowego[8].

W odróżnieniu od pierwszej koncepcji drugi kierunek rozwinął się pod wpływem konstruktywizmu. Jego zwolennicy uznali, że kultura i normy mają nie tylko wpływ na zachowanie, ale również kształtują charakter (*sui generis* DNA) państwa. Kultura zapewnia samoidentyfikację państwa. A. Wendt uznał, że uwarunkowania historyczno-kulturowe oraz percepcja wyzwań na arenie międzynarodowej odgrywają kluczową rolę w funkcjonowaniu państwa. J. Checkel słusznie wskazał, że normy i idee

[8] J. Guo, *The Influence of Culture on Decision Making in Japan and China*, Naval Postgraduate School Monterrey, September 2011, www.hsdl.org/?view&did=691403, s. 15; Shu Guang Zhang, *Deterrence and Strategic Culture. Chinese-American Confrontation 1949-1958,* 1993, s. 273-275. A. Johnston, *Cultural* …, s. 5-22; J. Glenn, *Realism versus Strategic Culture:Competition and Collaboration?* International Studies Review 11 (2009), http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2486.2009.00872.x/pdf, s. 525, 531-533 J. Lantis, D. Howlett, *Kultura*…, s. 95-97; A. Johnston, *Thinking about Strategic Culture*, International Security Vol. 19 No. 4 (spring 1995), http://www.jstor.org/stable/2539119, s. 36-37.

nie powinny być dłużej traktowane jako wyższa forma bytu, ale jako ważny determinant zachowania państwa na arenie międzynarodowej[9].

Trzecią grupę stanowią post-strukturaliści, którzy w odróżnieniu od pozostałych „szkół" rozpatrują kulturę strategiczną raczej w kategoriach instrumentalnych. Jest ona konstrukcją stworzoną w celu osiągnięcia utylitarnych celów przez decydentów, nie jest bytem istniejącym obiektywnie. Doceniając rolę doświadczeń historycznych i ich oddziaływania na postawę państwa na scenie międzynarodowej, wskazują, że są one często wykorzystywane przez decydentów jako narzędzie realizacji partykularnych celów politycznych.
W badaniach kultury strategicznej post-strukturaliści szczególną uwagę poświęcają roli analizy przypadków w celu ustalenia przyczyn konkretnych decyzji politycznych[10].

Ostatnią, czwartą propozycją jest spojrzenie interpretacyjne. Jego zwolennicy przyjęli szerszą definicję kultury strategicznej, proponowaną przez C. Graya. Zwracają oni uwagę nie tylko na sferę normatywno – ideową, ale również wykonawczą kultury strategicznej. Wywołało to sprzeciw części badaczy, na czele z A. Johnstonem, który sprzeciwiał się włączaniu do definicji wymiaru operacyjnego. Zwolennicy perspektywy interpretacyjnej nie podejmują prób formułowania uniwersalnych zasad, mających zastosowanie do badań kultury strategicznej każdego państwa. Skupiają się raczej na analizie i interpretacji konkretnych przypadków, m. in. badają wpływ presji systemu międzynarodowego na kulturę strategiczną poszczególnych państw. Szerokie zastosowanie w ich badaniach znajduje metoda komparatystyczna, która pozwala na porównanie ich wyników dla poszczególnych państw[11].

[9] J. Glenn*, Realism* …, s. 533-535.
[10] Tamże, s. 536-539.
[11] Tamże, s. 539-541.

Wpływ kultury strategicznej na zmianę strategii i politykę zagraniczną państwa

Kultura strategiczna jako pewien utrwalony w procesie instytucjonalizacji system wartości sprawia, że strategia i sposób zachowania państw na arenie międzynarodowej stają się mniej podatne na zmiany warunków zewnętrznych. Zwolennicy koncepcji słusznie konstatują, że o ile presja ze strony systemu międzynarodowego dotyczy wszystkich państw, o tyle warto zwrócić uwagę, że reagują one na nią odmiennie. Wskazują istotny problem związany ze stopniem określenia wpływu presji zewnętrznej na zachowanie państwa. Satysfakcjonującej odpowiedzi nie daje również analiza ich potencjałów, co sugeruje, że należy sięgnąć „głębiej", poza sferę materialną[12].

Kultura strategiczna ma wielowymiarowy wpływ zarówno na sposób prowadzenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak i wybór określonej strategii działania państwa. Po pierwsze, kształtuje ona sposób, w jaki wydarzenia i presja zewnętrzna są odbierane przez dane państwo. W pewnym stopniu pozwala to na wyjaśnienie, dlaczego dane państwo podejmuje takie, a nie inne decyzje w zakresie polityki bezpieczeństwa. O ile jej wpływ wydaje się niewątpliwy, o tyle dyskusyjne jest, w jakim stopniu determinuje ona strategie działania państwa. Po drugie, odnosi się do wymiaru normatywnego i tożsamościowego, który zapewnia samoidentyfikację i pozwala na zdefiniowanie aktualnych celów polityki zagranicznej lub strategii państwa. Po trzecie, ogranicza jego „pole manewru", z dostępnych scenariuszy eliminuje ona te, które pozostają z nią w sprzeczności. Po czwarte, ze względu na ograniczoną elastyczność nie przekłada się na natychmiastową zmianę strategii. J. Lantis i C. Gray przyznają, że kultura *sensu largo*, nie tylko strategiczna, ewoluuje, może podlegać nawet istotnym zmianom pod wpływem „szoków" zewnętrznych. Nie zmienia to jednak faktu, że jest stosunkowo mało elastyczna. W konsekwencji

[12] C. Dueck, *Reluctant*…, s. 9, 16.

strategia pozostaje często nieco w tyle za zmianami zachodzącymi w otaczającym nas świecie[13].

Podsumowując, doceniając wartość wyjaśniającą, doradzałbym zgodnie z sugestią A. Johnstona podchodzić do jej związku z zachowaniem państwa z daleko posunięta ostrożnością. Zwłaszcza, że niektóre badania nad symbolicznym wymiarem kultury strategicznej wskazują, że nie ma ona bezpośredniego wpływu na wybory strategiczne poszczególnych państw. Tymczasem nie można przejść obojętnie wobec konstatacji A. Johstona, który wskazuje, że obok istnienia wyjątkowych, odrębnych strategicznych kultur narodowych poszczególnych państw można wyodrębnić również istnienie realistycznej kultury strategicznej, którą dzieli wiele państw. Stwierdza on, że istnieje dychotomia pomiędzy deklarowaną, symboliczną, zazwyczaj opartą na wzniosłych fundamentach kulturą strategiczną, a tą, której filarem jest zimna i wyrachowana *Realpolitik*. Odpowiedź na pytanie, która z nich ma bezpośredni i łatwo dostrzegalny wpływ na zachowanie państw, wydaje się nader oczywista. Pojawia się jednak zasadnicze pytanie, czy założenie, że państwa kierują się w swoich działaniach chęcią realizacji własnych interesów, nie podważa sensu istnienia teorii kultury strategicznej. Kolejnym problemem jest jej powszechność, która pozostaje w sprzeczności z jednym z podstawowych założeń, tj. unikalnym charakterem kultury strategicznej. Po uwzględnieniu tych problemów, propozycja A. Johnstona jawi się po prostu jako alternatywny sposób przedstawienia założeń realizmu[14].

Krytyczne spojrzenie na kulturę strategiczną ze strony neorealizmu

Dominujący we współczesnej teorii stosunków międzynarodowych paradygmat realistyczny, w odróżnieniu od teorii kultury strategicznej, uznaje kluczowe znaczenie

[13] C. Dueck, *Reluctant*…, s. 14-6; C. Dueck, *Realism, Culture and Grand Strategy: Explaining America's Peculiar Path to World Power*, Security Studies Vol. 14 Issue 2, 2005. http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09636410500232891, s. 201; C. Gray, *National*..., s. 22; C. Greathouse, J. Miner *American*…, s. 8.

[14] A. Johnston, *Thinking…,* s. 33.

presji zewnętrznej jako głównego determinantu postawy państwa na arenie międzynarodowej. Warto podkreślić, że współcześni realiści nie tworzą jednej zwartej grupy, natomiast charakteryzuje ich pluralizm wewnętrzny. Pozwolę sobie tylko przytoczyć przykład debaty toczącej się właśnie w jego ramach pomiędzy przedstawicielami nurtu ofensywnego i defensywnego[15]. Realiści uznają, że dla zrozumienia procesów politycznych kluczowa jest analiza rozkładu potęgi (*power*) w ramach systemu międzynarodowego. Traktują państwa jako podmioty homogeniczne, tym samym deprecjonując występujące pomiędzy nimi różnice kulturowe. Implikuje to założenie, że państwa o podobnych potencjałach powinny zachowywać się w taki sam albo przynajmniej zbliżony sposób. Jednak nawet pobieżna analiza tak bieżących, jak również przeszłych wydarzeń na arenie międzynarodowej, uprawnia do wyciągnięcia odmiennych wniosków[16].

Realiści ofensywni, tacy jak J. Mearsheimer, F. Zakaria oraz E. Labs akceptują istnienie odrębnych kultur strategicznych, niemniej jednak uznają, że ma to tylko ograniczony wpływ na postawę państwa na arenie międzynarodowej. Kierują oni pod adresem badaczy kultury strategicznej szereg zarzutów. Po pierwsze, podkreślają, że koncepcja ta jest wysoce subiektywna, co więcej uwzględnia tylko wąski zakres determinantów wewnętrznych, głównie historycznych i antropologicznych. Po drugie, podnoszą zarzut, że teoria kultury strategicznej jest niespójna wewnętrznie. W odniesieniu do pierwszej „fali" kultury strategicznej rzeczywiście trudno się z tym nie zgodzić. Pretekst ku temu dał jeden z jej najbardziej znanych przedstawicieli – J. Snyder. Uznał on, że kierunek działania państwa determinują jego cele, u których podstaw leży *Realpolitik,* a nie kultura strategiczna. Tym samym uznał, że istnieje jedna uniwersalna racjonalność strategiczna, która jest ahistoryczna i lekceważy tło kulturowe poszczególnych państw. Po trzecie, formułują zarzut braku racjonalności teorii kultury strategicznej, który odpiera A. Johnston – jeden z jej czołowych badaczy.

[15] Główna płaszczyzna sporu skupia się na odmiennym postrzeganiem interesów oraz motywów działania państw, inaczej widzą również wpływ, jaki wywiera system międzynarodowy na ich postawę. Por. J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2008.

[16] Huiyun Feng, *The operational* …, s. 638-640; C. Dueck, *Reluctant*…., s. 16.

Wskazuje on, że jest to powszechny błąd krytyków tej koncepcji, wynikający z jej niezrozumienia. Stwierdza, że na pewno nie powinna ona być traktowana jako irracjonalna, przyjmuje natomiast założenie o częściowym ograniczeniu jej racjonalności (*limited rationality*). Po czwarte, wskazują, że kultura strategiczna jest pojęciem abstrakcyjnym, które ma tylko ograniczone możliwości operacjonalizacji, niemal niemożliwe jest wskazanie zmiennych zależnych czy niezależnych. Ponadto oparcie się w analizie zmian zachodzących w systemie międzynarodowym o teorię kultury strategicznej pozwala tylko na osiągniecie częściowo satysfakcjonujących rezultatów (*sub-optimal*). Po piąte, dostrzegają możliwość posługiwania się nią w sposób instrumentalny, w wymiarze retoryczno-propagandowym dla usprawiedliwienia posunięć, u których podstaw *de facto* leży presja ze strony systemu międzynarodowego i względy geopolityczne. Oferują więc podejście redukcjonistyczne, zamiast holistycznego, do analizy uwarunkowań podejmowania decyzji przez państwo. Podważają czy też deprecjonują, a nawet wykluczają rolę wpływu czynników wewnętrznych, w tym kulturowych, na kształt strategii[17].

Warto w tym miejscu wspomnieć o kilku innych jej niedoskonałościach kultury strategicznej, na które zwracają uwagę nie tylko realiści. Zarówno jej przeciwnicy jak i entuzjaści a nawet jej badacze są zgodni, że jest ona dość statyczna. Opiera się na utrwalonych wartościach historycznych i antropologicznych, co wydatnie ogranicza jej możliwości adaptacyjne do zmian zachodzących w środowisku międzynarodowym. Istotny jest również fakt, że nawet jej wybitni badacze, m. in. C. Gray, zwracają uwagę na niedostatki metodologiczne w analizie kultur strategicznych oraz narodowych stylów strategii**.** B. Klein sugeruje, że pomocne mogłoby się okazać szerokie zastosowanie metody porównawczej w badaniach nad tą koncepcją[18]**.**

[17] C. Dueck, *Reluctant*…, s. 17-18; C. Dueck, *Realism* **…,** s. 202; J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton & Company, New York 2001, s. 339-343; J. Mearsheimer, A *Realist*…, s. 84-85. A. Johnston, *Thinking*…, s. 34; J. Glenn*, Realism* …, s. 531-533; St. Walt, *International Relations*: *One World*, *Many Theories*, Foreign Policy No. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge. (Spring 1998), http://www.jstor.org/pss/1149275, s. 37.

[18] J. Lantis, D. Howlett,…, s. 97-99.

Odrębność obu teorii jest więc nader wyraźna, niemniej jednak należy podkreślić, że coraz częściej realiści uznają znaczenie wpływu czynników wewnętrznych na zachowanie państw. Z punktu widzenia badaczy kultury strategicznej szczególnie istotne było wyłonienie się neoklasycznego realizmu. Otwiera to możliwość zawiązania współpracy, która w dłuższej perspektywie mogłaby przynieść rozwiązanie kompromisowe pomiędzy teorią kultury strategicznej oraz paradygmatem realistycznym. Szczególnie w sytuacji, gdy traktowane dotąd przez neorealistów jako fundamentalne założenie o w pełni deterministycznym działaniu presji ze strony systemu międzynarodowego na zachowanie państwa coraz częściej jest podważane przez jego przedstawicieli. Wymaga to jednak na wstępie większej spójności i dyscypliny wewnętrznej od samej teorii kultury strategicznej[19].

„Trzecia droga" – neoklasyczny realizm

U schyłku lat 90. badacze stosunków międzynarodowych, nie wyłączając również realistów, zaczęli poszukiwać bardziej satysfakcjonującej odpowiedzi na pytanie o źródła zmian strategii i zachowania państw na arenie międzynarodowej. Wówczas nie tylko powrócono do nieco zapomnianej, poza kręgami wojskowymi, koncepcji kultury strategicznej, ale również wyłonił się nowy nurt realizmu, który zgodnie z sugestią J. Glenna w niniejszym opracowaniu będę określał mianem neoklasycznego. Powstał on w gronie autorów mających silne korzenie neorealistyczne (m. in. A. Friedberg, R. Schneller, S. Walt, F. Zakaria). Byli oni zgodni, że neorealizm stworzony przez K. Waltza coraz częściej okazuje się zawodny w tłumaczeniu źródeł postawy państw na arenie międzynarodowej. Zwrócili oni uwagę na szereg zmiennych dotąd pomijanych, czy też ignorowanych przez realistów strukturalnych, które determinują zachowanie państwa. Zajęli się relacjami zachodzącymi między wymiarem międzynarodowym a płaszczyzną wewnętrzną jako determinantami aktywności państw. Wydaje się, że G. Rose trafnie określił nowy

[19] J. Glenn*, Realism* …, s. 530; C. Dueck**,** *Reluctant*…, s. 17-18.

trend – jako rewizję założeń klasycznego realizmu. Według niego, przedstawicieli tej koncepcji łączy kilka kluczowych założeń teoretycznych. Po pierwsze, skupiają oni swoją uwagę raczej na procesach kształtowania decyzji politycznych, a nie tylko na ich rezultatach. Po drugie, przywiązują kluczową wagę do roli zmian w systemie międzynarodowym, niemniej jednak uważają, że nie determinują one w pełni zachowania państw. W konsekwencji doceniają rolę czynników wewnętrznych, które wypełniają lukę pozostawioną przez zmienne egzogeniczne. Pozwala to na zwiększenie precyzji prognoz postawy państwa na arenie międzynarodowej[20].

W swojej relatywnie krótkiej historii, koncepcja ta przeszła dającą się zauważyć ewolucję. Na początku, tylko w nieznacznym stopniu odbiegała ona od poglądów reprezentowanych przez K. Waltza. Jego zwolennicy bez zastrzeżeń akceptowali kluczową rolę presji ze strony systemu międzynarodowego na zachowanie państwa na scenie międzynarodowej. Jednocześnie uznawali, że ograniczenie się do niej byłoby błędem, ponieważ czynniki wewnętrzne też mają istotne znaczenie. Wraz z upływem czasu teoria ta była ustawicznie rozbudowywana. Jej przedstawiciele dostarczyli wielu alternatywnych kierunków wyjaśniania zmian w polityce i strategii państwa. Schneller wskazał na istotną rolę mispercepcji w procesie podejmowania decyzji politycznych. F. Zakaria, akcentując różnicę pomiędzy siłą narodu (*national power*) a państwa (*state power*), zwrócił uwagę na efektywność funkcjonowania organów władzy. A. Friedberg uwypuklił dysonans między rzeczywistym a przewidywanym (militaryzacja państwa) przez neorealistów wpływem zmian kształtu systemu międzynarodowego na strategię państwa. Trafnie skonstatował, że ta rozbieżność jest rezultatem oddziaływania czynników wewnętrznych. Elementem łączącym wspomnianych teoretyków jest dążenie do wzbogacenia paradygmatu realistycznego o wymiar wewnętrzny, co wydatnie przybliża ich do badaczy kultury strategicznej. W odróżnieniu od K. Waltza, który główny nacisk położył na analizę źródeł trwałości systemu, skupili się oni na poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie,

[20] C. Dueck**,** *Reluctant* …, s. 4, 9, 18-19; J. Glenn*, Realism* …, s. 523-524.

dlaczego państwa zachowują się odmiennie w podobnych sytuacjach. W odróżnieniu od badaczy kultury strategicznej skierowali swoją uwagę na wyjaśnianie różnic zachowania państw w danej sytuacji (*case study*), a nie dogłębną analizę ich źródeł historycznych oraz kulturowych. Zwrócili oni uwagę na dwie zmienne (istnienie zagrożeń w systemie międzynarodowym oraz stopień, w jakim zapewnia on obietywność informacji o nich) oraz sformułowali warunki, w których stworzone przez nich teorie mają najlepsze zastosowanie. Starają się odpowiedzieć na pytanie, dlaczego państwa w obliczu istniejących zagrożeń postępują inaczej niż sugerowałby to najbardziej oczywisty, według neorealistów, scenariusz. Poza tym skupiają się na analizie zachowań państw w obliczu braku miarodajnych informacji o istniejących zagrożeniach. Uważają oni, że w obu sytuacjach czynniki wewnętrzne mają o wiele bardziej istotny wpływ na decyzje państw niż presja ze strony systemu międzynarodowego. W tym miejscu zbędne wydaje się podkreślenie wyraźnej odrębności poglądów nowej szkoły realistycznej i tradycyjnego realizmu oraz neorealizmu[21].

Neoklasyczny realizm, od chwili powstania, spotyka się z krytyką zarówno ze strony badaczy kultury strategicznej, jak i neorealistów. Dla pierwszych stanowi on *sui generis* „zawrócenie w pół drogi". C. Dueck wskazuje, że neorealiści, poza nielicznymi wyjątkami, traktują rolę czynników wewnętrznych drugoplanowo wobec presji systemu międzynarodowego. Nowy nurt wzbudził jednak o wiele większe emocje wśród neorealistów, którzy sformułowali pod jego adresem szereg zarzutów. Po pierwsze, wskazali, że poprzez rozszerzenie liczby zmiennych warunkujących zachowanie państwa nastąpiło „rozwodnienie" teorii. Stała się ona *mniej spójna, mniej deterministyczna a w konsekwencji* ***tylko w niewielkim stopniu przypomina realizm*** (podkreślenie Ł.S.). Po drugie, według nich, chyba najbardziej istotny jest zarzut, że „neoklasycy" podważyli założenie o racjonalności państw, jeden z filarów neorealizmu. Niemniej jednak, jak słusznie konstatuje J. Glenn, K. Waltz - „papież

[21] J. Glenn*, Realism* …, s. 525-529.

neorealizmu”- nigdy nie zakładał, że państwa zawsze postępują racjonalnie. Z jego punktu widzenia kluczowe znaczenie miała presja ze strony anarchicznego systemu międzynarodowego, która była głównym motorem rywalizacji międzypaństwowej. Niemniej jednak znaczenie racjonalności podkreślali inni neorealiści m.in. J. Mearsheimer oraz J. Grieco[22].

Neoklasyczny realizm i kultura strategiczna. Perspektywy współpracy

Dotychczasowy szybki rozwój neoklasycznego realizmu sprawia, że powoli staje się on coraz poważniejszym rywalem istniejących dotąd koncepcji teoretycznych, wyjaśniających mechanizmy rządzące stosunkami międzynarodowymi. Badacze kultury strategicznej (m.in. J. Lantis) liczą, że w przyszłości może ona również stać się odrębnym, pełnoprawnym paradygmatem teoretycznym, co wydatnie zwiększy jej siłę oddziaływania w teorii stosunków międzynarodowych. W chwili obecnej obie koncepcje powinny być rozpatrywane jako konkurencyjne propozycje wyjaśniające zachowanie państw na arenie międzynarodowej, chociaż nie brak również elementów je łączących. Neoklasyczni realiści co prawda uznają wpływ czynników kulturowych na sposób zachowania państw, niemniej jednak skwapliwie dodają, że nie jest on automatyczny ani łatwy do zauważenia. Jednocześnie podkreślają, że silna presja zewnętrzna może wpływać na zmianę kultury strategicznej, która przystosowuje się do nowych realiów. Czynnik kulturowy jest zresztą tylko częścią większej całości, jaką są zmienne wewnętrzne, które analizują neoklasycy[23]. Kultura strategiczna jest przez nich postrzegana tylko jako suplement, a nie alternatywa dla paradygmatu neorealistycznego. Wskazują na dwutorowy wpływ kultury strategicznej na zachowanie państw na arenie międzynarodowej. Z jednej strony, decydenci mogą wykorzystywać ją instrumentalnie, na ten aspekt wskazywali również neorealiści, sięgając po nią, aby zapewnić sobie poparcie dla mało

[22] Tamże, s. 525-527.
[23] Por. postawa badaczy kultury strategicznej wobec możliwości zmiany kultury strategicznej.

popularnych decyzji. Z drugiej, gdy wartości te są podzielane przez rządzących, wówczas mają rzeczywisty wpływ na podejmowane decyzje[24].

Wyłonienie się tej koncepcji może pozwolić na wypełnienie luki dzielącej realizm oraz kulturę strategiczną, niemniej jednak wydaje się, że potrzeba na to jeszcze wiele czasu. Perspektywy współpracy poprawia fakt, że stosunkowo często podnoszony jest zarzut, że wartość wyjaśniająca realizmu[25], w odróżnieniu od kultury strategicznej, odnosi się przede wszystkim do analizy zachowania państwa *ex post*, natomiast ma ograniczoną wartość w odniesieniu do prognoz *ex ante.* Ponadto wartość wyjaśniająca kultury strategicznej znacząco wzrasta w odniesieniu do rozważania strategii państw pochodzących spoza zachodniego kręgu kulturowego, m.in. z Azji Wschodniej (ChRL, Japonia). W tym przypadku paradygmat realistyczny oraz tradycyjne metody badań zawodzą, konieczne jest więc przeprowadzenie dogłębnej analizy uwarunkowań kulturowych.

Ostatnim, ale wydaje się bardzo istotnym zagadnieniem, jest dość często podnoszony zarzut, m. in. przez przedstawicieli teorii krytycznej, o tym, że po zakończeniu Zimnej wojny wartość wyjaśniająca realizmu znacząco spadła. Wynika to z faktu, że jego założenia nie przystają do nowej skomplikowanej rzeczywistości międzynarodowej. W pewnym stopniu realizm neoklasyczny stanowi odpowiedź na ten zarzut, wydaje się jednak, że włączenie elementów teorii kultury strategicznej w poważnym stopniu wyeliminowałoby ten problem[26].

Powyższe spostrzeżenia natury ogólnej nie wyczerpują problemu, zwłaszcza gdy uwzględnimy zasygnalizowaną powyżej różnorodność istniejących koncepcji, zarówno w ramach kultury strategicznej jak i paradygmatu realistycznego. Pluralizm w ramach teorii kultury strategicznej oddziałuje dwutorowo i zarazem niejednoznacznie na perspektywę wypracowania płaszczyzny współpracy. Z jednej strony, ogranicza szansę na jej znalezienie ze względu na małą spójność wewnętrzną.

[24] C. Dueck, *Reluctant*…, s. 19; C. Dueck, *Realism…, s.* 196-197, 202, 230-231; J. Glenn*, Realism* …, s. 545.
[25] Jest to element wspólny dla całego paradygmatu teoretycznego, dotyczy zarówno przedstawicieli realizmu klasycznego, strukturalnego jak i neoklasycznego.
[26] J. Glenn*, Realism* …, s. 544-546; J. Mearsheimer, *A realist*…, s. 92.

Z drugiej natomiast, wielość „szkół" w ramach kultury strategicznej sprawia, że brak współpracy z jedną nie wyklucza szans na współdziałanie z inną. Największe nadzieje na nawiązanie owocnej współpracy z neoklasycznym realizmem rodzi przede wszystkim pierwsza generacja kultury strategicznej. Skupia się ona na wyjaśnieniu źródeł opóźnień reakcji państw na zmiany zachodzące w systemie międzynarodowym oraz na podejmowaniu przez nie na wpół optymalnych (*suboptimal*) decyzji politycznych w porównaniu z przewidywanymi przez neorealistów. Badacze obu koncepcji rozwinęli wspólny warsztat badawczy. Analitycy kultury strategicznej coraz częściej zwracają się w stronę analizy *ex post* w miejsce *ex ante*, stosują analizę przypadków historycznych (*case studies*), wnioskowanie indukcyjne oraz dedukcyjne. W dłuższej perspektywie czasowej może okazać się, że obie teorie są na tyle komplementarne, aby podjąć współpracę w celu stworzenia teorii łączącej zalety obu podejść[27].

W przypadku koncepcji konstruktywistycznej raczej nie możemy liczyć na podobny rozwój sytuacji. Przedstawiciele tego podejścia, jak stwierdził A. Johnston, mają większe ambicje, nie wyłączając stworzenia alternatywnej wobec neoklasycznego realizmu teorii wyjaśniającej postawę państwa na arenie międzynarodowej. Owocna mogłaby się okazać debata pomiędzy jej zwolennikami a przedstawicielami nowej szkoły realistów na temat roli poszczególnych determinantów zachowania państwa, czynników sprawczych i warunkujących, a nade wszystko struktury systemu międzynarodowego. W jej efekcie mogłyby zostać wypracowane modele, które pozwolą na lepsze zrozumienie współczesnych stosunków międzynarodowych. Pozostałe dwie koncepcje prezentowane przez post-strukturalistów i nurt interpretacyjny mogą mieć dużą wartość wyjaśniającą w odniesieniu do analizy pojedynczych przypadków, z której mogą skorzystać również neoklasyczni realiści. Mają one jednak tylko niewielkie zastosowanie w odniesieniu do

[27] J. Glenn*, Realism* …, s. 545.

analizy uogólniającej, której celem byłoby wypracowanie uniwersalnego modelu badań sposobów zachowania państw[28].

Podsumowanie

W niniejszym opracowaniu podjęto analizę wzajemnych relacji kultury strategicznej i realizmu, ze szczególnym uwzględnieniem dzielących je różnic i szans nawiązania współpracy. Została ona uzupełniona o syntetyczną analizę kluczowych założeń teorii kultury strategicznej oraz neoklasycznego realizmu, bez których analiza miałaby znacznie mniejszą wartość wyjaśniającą.

Pomimo że powyższe zagadnienia zostały zaprezentowane w artykule, pozwolę sobie w tym miejscu raz jeszcze przedstawić kluczowe wnioski płynące z dotychczasowych rozważań. Po pierwsze, wpływ na zmianę kierunków polityki zagranicznej oraz wielkiej strategii mają zarówno zmienne egzo- (zewnętrzne) jak i endogeniczne (wewnętrzne). Po drugie, kultura strategiczna odgrywa w tym zakresie szczególną rolę, którą dostrzegano już w starożytności. Po trzecie, oddziałuje ona wielowymiarowo zarówno na percepcję zmian, jak i działania państwa w systemie międzynarodowym. Po czwarte, teoria ta budzi wiele emocji wśród badaczy teorii stosunków międzynarodowych. Neorealiści, mimo że akceptują istnienie odrębnych kultur strategicznych, to traktują je jednak jako drugorzędne wobec presji ze strony systemu międzynarodowego. W konsekwencji szanse na nawiązanie współpracy pomiędzy nimi a badaczami kultury strategicznej są bardzo niewielkie. Nadzieją na zmianę sytuacji było wyłonienie się neoklasycznego realizmu. Jego przedstawiciele poddali wnikliwej analizie relacje pomiędzy wymiarem międzynarodowym a płaszczyzną wewnętrzną jako czynnikami wpływającymi na aktywność państw w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ostatnim, ale wydaje się najważniejszym, jest fakt, że o ile wyłonienie się nowego nurtu realistycznego wydatnie zwiększyło prawdopodobieństwo nawiązania współpracy między realistami

[28] Tamże, s. 543-545.

a przedstawicielami nurtu kultury strategicznej, o tyle na pewno jej nie zagwarantowało. Obie koncepcje w dalszym ciągu bardzo wiele dzieli. Pomimo wszystkich tych ograniczeń najważniejsze jest jednak, że pojawiła się perspektywa przyszłych wspólnych badań przedstawicieli obu teorii.

Łukasz Smalec – doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego; koordynator programu amerykańskiego w ramach Centrum Inicjatyw Międzynarodowych

Abstrakt

W ostatniej dekadzie wzrosło zainteresowanie wpływem, jaki wywiera kultura strategiczna na politykę bezpieczeństwa państwa. Impulsem było rozczarowanie neorealizmem, który nie dawał satysfakcjonującej odpowiedzi na pytanie o źródła postawy administracji amerykańskiej w odniesieniu do wojny z Irakiem (2003). Ta tematyka, coraz częściej podejmowana na gruncie nauki amerykańskiej, relatywnie rzadko staje się przedmiotem analizy w Polsce. Niniejszy artykuł stanowi próbę wypełnienia tej luki. Ponadto wskazuje różnice i perspektywy współpracy pomiędzy realizmem a teorią kultury strategicznej, zwracając także uwagę na przykłady nawiązania współpracy „ponad podziałami".

STRATEGIC CULTURE AND REALISM PARADIGM. CRITICS, COMPETITION AND PERSPECTIVE OF COOPERATION

Abstract

In the last decade the interest of influence of a strategic culture on national security policy increased. The impetus was a disappointment of neorealism, which did not provide a satisfactory answer to the question about the roots of the attitude of the American administration in relation to war with Iraq (2003). This subject is getting more and more often analyzed by American researchers analysts, relatively seldom

becomes an object of analysis in Poland. This article attempts to fill this gap. Moreover, it also indicates the existing differences and perspectives of cooperation between a theory of strategic culture and a realistic paradigm.

Wiktor Ross

KRYZYS W ROSJI 2008-2010

Słowa kluczowe:

Rosja, kryzys, polityka gospodarcza, system finansowy, globalizacja

Kryzys polityczny, towarzyszący kampanii wyborczej do Dumy Państwowej oraz wyborów prezydenckich na przełomie 2011 i 2012 roku, posiada swoje korzenie głównie w kryzysie lat 2008-2010. Wówczas to w „kreatywnej części społeczeństwa", niechętnie określanej jako klasa średnia, zachwiane zostało przekonanie o możliwości szybkiego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju bez głębokich reform politycznych. Przebieg wyborów i „roszada" we władzach państwowych podważyły ich polityczną legitymację. Sytuacja stała się na tyle poważna, że władze zapowiedziały przeprowadzenie dość istotnej korekty systemu politycznego. Poważnym testem tych intencji może stać się osłabienie tempa rozwoju gospodarczego, którego rosyjscy eksperci oczekują już w połowie bieżącego roku, oraz wejście gospodarki w fazę długotrwałej stagnacji[1].

Z tego powodu ważnym zadaniem wydaje się być analiza przebiegu i skutków niedawnego kryzysu gospodarczo-finansowego i uogólnienie płynących z niego doświadczeń.

[1] Tak sądzą, główny ekonomista Alfa-Banku N. Orłowa: *najbardziej prawdopodobnym scenariuszem przyszłego roku wydaje się być stagnacja*, oraz dyrektor departamentu analizy strategicznej FBK I. Nikołajew: *będzie to rok powolnego pogrążania się w kryzysie Budiet li w sliedujuszczem godu w rossijskoj ekonomikie krizis?* [w:] T. Tiernowskaja, *Banki.ruИсточник: РИА НовостиСтраница для любознательных*, 27.12.2011.

Źródła i symptomy kryzysu

Kryzys spadł na Rosję niczym „grom z jasnego nieba". Indeksy giełdowe od szeregu lat stabilnie rosły adekwatnie wobec szybkiego, sięgającego 7% rocznie tempa wzrostu PKB. Nic zatem nie zapowiadało rozszerzenia zjawisk kryzysowych, ostro przejawiających się zwłaszcza w USA, na szybko rozwijającą się gospodarkę rosyjską. Temat kryzysu finansowego stanowił w Rosji właściwie tabu i według oficjalnych enuncjacji miał być zarezerwowany wyłącznie dla Stanów Zjednoczonych, jako źródła choroby światowego systemu gospodarczo-finansowego.

Jednakże dzień 16 września 2008 r. okazał się być dla Rosji przysłowiowym „czarnym wtorkiem". Indeksy giełdowe spadły od 11.47 pkt. (RTS) do 17,45 pkt. (MMWB), co stanowiło najgłębszy spadek w porównaniu z innymi giełdami światowymi, które również notowały wówczas poważne straty. Uważni obserwatorzy rosyjskiej sceny politycznej i sfery gospodarki zauważyli także pewne objawy niepokoju, jaki pojawił się w już w lipcu, gdy premier Putin w ostrych słowach zaatakował prezesa wielkiej kompanii metalurgicznej Mieczieł, uchylającej się od podatków przy pomocy machinacji cenowych. Mogło to stać się początkiem nowej kampanii władz przeciw oligarchom, co wywołało niepokój w kręgach biznesu, objawiający się na rynku papierów wartościowych. Konflikt został jednak wówczas szybko zażegnany i sam w sobie nie mógł stać się źródłem poważnego kryzysu gospodarczego.

Jednakże w tym samym czasie zapoczątkowany został systematyczny spadek cen ropy naftowej na rynkach światowych, związany z narastającą recesją i spadkiem zapotrzebowania na surowce energetyczne. Z niebywale wywindowanej w ostatnich latach ceny ropy, sięgającej 140 USD za baryłkę, ceny spadły poniżej 40 USD. Dla gospodarki rosyjskiej, której dochody oparte są niemal całkowicie na eksporcie surowców energetycznych, był to najbardziej dotkliwy cios. Według założeń ministra finansów FR Aleksieja Kudrina równowagę budżetową państwa zapewniają bowiem dochody z eksportu ropy naftowej przy poziomie cen wynoszącym 70 USD za baryłkę. Mniejsze dochody oznaczają konieczność ograniczania licznych programów

inwestycyjnych i socjalnych, osłabiają wysoką dynamikę gospodarki i zaciemniają jej perspektywy rozwojowe oraz pogarszają klimat polityczny w kraju, odznaczający się w ostatnim okresie znaczną stabilnością.

Trzecim elementem, który wpłynął na dynamiczny rozwój kryzysu gospodarczego w Rosji, stała się „wojna pięciodniowa" z Gruzją po wkroczeniu jej wojsk do Osetii Płd. 8 sierpnia 2008 r. Napięcie polityczne na arenie światowej, zawierające nawet pewne aspekty militarne, zostało wkrótce opanowane dzięki intensywnym zabiegom dyplomatycznym państw Unii Europejskiej. Trudno zatem było oczekiwać, że demokracje zachodnie zechcą stosować wobec Rosji sankcje, które mogłyby wpływać destabilizująco na jej gospodarkę. Tym niemniej, sytuacja ta wywołała niepewność inwestorów zachodnich, zwłaszcza krótkoterminowego kapitału spekulacyjnego, który zaczął gwałtownie wycofywać swe aktywa z Rosji. Oznaczało to, że Rosja jest traktowana jako kraj wysokiego ryzyka inwestycyjnego i każde zakłócenie sytuacji politycznej wokół niej może spowodować nastroje paniki [2].

Kolejnym czynnikiem wpływającym na błyskawiczny rozwój sytuacji kryzysowej był spadek notowań indeksów finansowych na Zachodzie. Negatywny wpływ zjawisk kryzysowych w gospodarce światowej na gospodarkę Rosji ujawnił się już podczas potężnego kryzysu w 1998 r. Poważne problemy finansowe Azji Płd.-Wsch. – Indonezji, Tajlandii, Korei Płd., spowodowały wówczas ucieczkę kapitałów także z Rosji. Wprawdzie w ciągu dekady gospodarka Rosji znacznie się umocniła, ale tym razem sytuacja okazała się znacznie groźniejsza, gdyż sygnał o narastaniu kryzysu nadszedł nie tylko ze Wschodu, ale i z Zachodu – od państw będących najważniejszymi partnerami handlowymi Rosji. Nie potwierdziła się zatem teoria tzw. rozdwojenia logiki gospodarczej krajów rozwiniętych i rozwijających, zgodnie z którą jest ona odmienna i działanie czynników kryzysu w jednym z tych obszarów nie musi powodować rozciągnięcia go na inny. Przeciwnie, można było obserwować sytuację, w której transnarodowa współzależność czynników produkcji, zarządzania, finansów

[2] A. Nieczajew, *Krizis w Rossii. Kto winowat i czto diełat'?* Moskwa 2009, s. 13-18; D. Trawin, *Ekonomika Rossii na fonie kawkazskoj wojny*, www.polit.ru, analitika, 19.09.2008 r.

i handlu wywoływała reakcję domina. Tym razem zjawisko globalizacji dowiodło swego istnienia w sposób bardzo praktyczny, po raz pierwszy w historii wywołując rzeczywiście globalny kryzys gospodarczy.

Zespół wszystkich wymienionych czynników, zarówno obiektywnych, jak i subiektywnych, takich jak działania władz rosyjskich motywowanych politycznie, słabo przewidujących ich skutki, sprzęgły się w potężny mechanizm destabilizacji sytuacji gospodarczej w Rosji. O ile we wrześniu władze próbowały jeszcze zachowywać milczenie, to już w następnym miesiącu wyniki gospodarcze – spadek produkcji, gwałtowny spadek popytu na środki produkcji i towary konsumpcyjne, oznaki destabilizacji sektora bankowego, upadek wielu firm prywatnych, które, nie mogąc otrzymać kredytów, nie były w stanie regulować swoich zobowiązań i zaczęły redukować zatrudnienie, skłoniły władze do podejmowania antykryzysowych środków zaradczych.

Poważnym zagrożeniem dla kondycji rosyjskiej ekonomiki były nie tylko czynniki krótkookresowe, ale także długoterminowe, związane z perspektywami wzrostu gospodarczego. Problemy rynku giełdowego wpływały bowiem na gospodarkę jako całość, poprzez kryzys inwestycji. Natychmiast po „czarnym wtorku" pojawiła się informacja, że duże kompanie, zaniepokojone spadkiem kursu akcji, zaczęły je wykupywać. To oznaczało, iż środki wydatkowane na podtrzymanie kursu akcji nie zostaną spożytkowane na ważne inwestycje modernizacyjne. Kompanie te, dla których stałym ważnym celem jest przyciąganie inwestycji, przestają być interesujące dla krajowych i zagranicznych posiadaczy wolnych środków finansowych. Kapitał ten kieruje się ku innym rynkom, pozbawiając Rosję środków inwestycyjnych niezbędnych dla rozwoju gospodarki, tworzenia miejsc pracy i nakręcania koniunktury przez pobudzanie popytu.

W gospodarce FR istniały także wewnętrzne czynniki sytuacji kryzysowej niezwiązane z gospodarką globalną lub związane z nią pośrednio. Jest to głównie kryzys długu zagranicznego, nagromadzonego przez rosyjskie kompanie i banki prywatne, który w połowie 2008 r. wyniósł 540 mld USD, wzrastając w ciągu trzech lat

o ok. 130 mld USD rocznie. Właśnie te kredyty były głównym źródłem finansowania szybkiego wzrostu gospodarczego Rosji, o znaczeniu większym nawet niż wzrost cen ropy naftowej[3]. Trudności ze spłatą długu wynikły z faktu, iż 40% tego zadłużenia stanowił kredyt krótkoterminowy, którego termin spłaty wynosił 1,5 roku, tzn. do końca 2009 r. należało spłacić 200 mld USD. Kompresja kredytowa wyniosła zatem 400 mld USD, na które składały się 200 mld USD oczekiwanych przez gospodarkę, ale nie uzyskanych z powodu nieudzielenia jej kolejnych kredytów oraz wspomniana spłata długu w wysokości 200 mld USD. Jeśli uwzględnić, że PKB Rosji wynosił 1,5 bln USD, to wskazana powyżej wielkość stanowi ponad 25% PKB, będąc najsilniejszym źródłem kryzysu. Dopuszczenie do zaciągnięcia tak wielkich długów krótkoterminowych przez rosyjski kapitał prywatny stanowi – zdaniem rosyjskiego analityka – największy błąd rosyjskich władz i Banku Centralnego FR[4].

Kolejny charakterystyczny dla Rosji czynnik kryzysogenny to tzw. „choroba holenderska". Występuje ona wówczas, gdy do gospodarki napływa duży zasób środków finansowych z eksportu. W tym przypadku lawinowy wzrost cen ropy wprawił społeczeństwo i elity w stan euforii, przy którym sądzono, że sytuacja ta nie ulegnie zmianie i cena surowców energetycznych będzie nieustannie rosła. Prezydent Gazpromu Aleksiej Miller nieostrożnie oświadczył nawet, że gaz, który obecnie kosztuje 300 USD/m^3, wkrótce będzie wart 400 USD/m^3, a powinien kosztować 1000 USD/m^3 [5]. Tymczasem, mimo większej odporności krajów rozwiniętych na wzrost cen tych surowców, nie każda ich cena jest dla gospodarki do przyjęcia. Pod wpływem dużego napływu pieniędzy z eksportu w krajach dotkniętych „chorobą holenderską" szybko rosną ceny czynników produkcji. Produkcja kierowana na rynek wewnętrzny traci konkurencyjność w porównaniu z importem. Prowadzi to do utworzenia „balonów" finansowych, szybko rośnie konsumpcja, której tempo przewyższa tempo

[3] J. Gajdar (red.) *Finansowyj krizis w Rossii i w mirie,* cz.VI. Mau W., *Osobiennosti, pricziny i wozmożnyje posliedstwija ekonomiczeskogo krizisa*, Moskwa 2010, s. 172; S. Aleksaszenko, *Krizis: czto slucziłos'? czto sdiełano? czego żdat'?*, http://www.polit.ru./2010/29/04/lectures/Aleksashenko/html.

[4] Tamże.

[5] A. Nieczajew, *Krizis*… dz. cyt., s. 23.

wzrostu wydajności pracy i łącznego wzrostu gospodarczego. Pęknięcie tego „balonu" wywołuje cały łańcuch fatalnych skutków dla gospodarki.

Ostatni istotny czynnik rozwoju zjawisk kryzysowych stanowi polityka ekonomiczna władz, która z powodu wszechobecnej korupcji, wadliwego prawa oraz braku niezawisłego sądownictwa tworzy niesprzyjający klimat inwestycyjny zarówno dla kapitału zagranicznego, jak i rodzimego. W obliczu trudności kapitał produkcyjny, zarówno w formie środków finansowych, jak i mózgów, szuka ujścia na zewnątrz.

W tych warunkach rozwój kryzysu w Rosji był bardzo dynamiczny. Jako pierwsze odczuły go gałęzie eksportowe z powodu spadku światowych cen surowców i wyrobów metalurgicznych, choć ilościowo eksport ropy z Rosji spadł bardzo nieznacznie, a w późniejszym okresie był nawet wyższy niż przed kryzysem. Wyraziło się w tym egoistyczne podejście Rosji wobec polityki cenowej OPEC. Rosja popiera wszystkie decyzje kartelu zmierzające do uregulowania rynku ropy, ale odmawia solidarnego ograniczenia własnego wydobycia w celu utrzymania cen tego surowca na rynku światowym. Ceny gazu w Rosji kroczą w ślad za cenami ropy, jasne więc było, że będą one również spadać. Dołączyły się tu też takie czynniki jak niskie zapotrzebowanie na gaz na Zachodzie, głęboki kryzys gospodarki ukraińskiej, gdzie niezwykle energochłonny przemysł metalowy jest poważnym odbiorcą rosyjskiego gazu, i wreszcie fakt korzystania w sezonie zimowym przez państwa UE z nagromadzonych zapasów gazu. W szczytowym punkcie kryzysu – w I kwartale 2009 r. – nastąpił głęboki zastój w transporcie, w kryzysie znalazł się development, budownictwo i sektor bankowy, czyli głównie te gałęzie gospodarki, które są zależne od kredytów. Gwałtownie spadły dochody budżetowe, szczególnie budżetu federalnego, które skurczyły się o jedną trzecią, ale także regionalne, które spadły o ok. 25%.

Charakterystyczną cechą rosyjskiej gospodarki jest dość prymitywna reakcja na sytuację zewnętrzną. Wysokie ceny ropy nastrajały biznes optymistycznie i to tłumaczy, szybsze od tempa wzrostu, tempo gromadzenia zapasów dla realizacji przewidywanego wzrostu zamówień. Tymczasem popyt zaczął spadać wcześniej niż

ceny ropy i gospodarka zareagowała na to adekwatnie gwałtownym skurczeniem się rezerw. W I kwartale 2009 r. tendencja do spadku wszystkich składników popytu globalnego - rezerw, popytu wewnętrznego i zagranicznego stała się katastrofalna. Sytuacja zaczęła ulegać pewnej stabilizacji wiosną 2009 r., gdy ceny ropy zaczęły wzrastać, zwiększając popyt na rosyjskie surowce, co z kolei nieco pociągnęło za sobą całą gospodarkę, której wskaźniki z wartości ujemnych przesunęły się w kierunku zera lub nieznacznego wzrostu w okresie letnim. Jedynym czynnikiem tego wzrostu był jednak wzrost fizycznych wielkości eksportu, związanych z rosnącym popytem na rosyjskie surowce, przede wszystkim w Chinach, do czego skłania struktura chińskich inwestycji, zaangażowanych głównie w budownictwo i infrastrukturę.

Bardzo ważną cechą charakterystyczną kryzysu jest specyficzne zachowanie ludności, wynikające z braku doświadczeń cyklicznego funkcjonowania gospodarki oraz propagandy władz, które aż do końca 2008 r. utrzymywały, że w Rosji nie ma żadnych oznak kryzysu i jest on zarezerwowany dla USA. Z tego powodu ludność Rosji, nie wierząc w nadejście kryzysu, nie zmniejszała popytu, co w zasadzie czynią zawsze konsumenci w krajach o starych tradycjach gospodarki rynkowej, wiedząc, że spadek w gospodarce skutkuje zwiększonymi wydatkami z budżetu, deficytem budżetowym, za który trzeba będzie zapłacić i na ten okres należy być gotowym, ograniczając konsumpcję i gromadząc odpowiednie oszczędności. Dopiero w kwietniu obywatele Rosji zrozumieli, że obietnice władz, obfite wypłaty z budżetu w ramach wypełniania obietnic wyborczych itd. stanowią zasłonę dymną, a kryzys jest bardzo głęboki. Wtedy nastąpiło gwałtowne ograniczenie wydatków, co pogłębiło spadek inwestycji, a popyt wewnętrzny uległ gwałtownemu zahamowaniu.

Jeszcze jedną osobliwością sytuacji w Rosji jest „kryzys toksycznych długów", w którym pogrążał się sektor bankowy. Była to druga fala kryzysu, której istotą jest ograniczenie udzielania kredytów przez banki. Nie mogły one udzielać kredytów, gdyż wcześniejsze kredyty nie były obsługiwane[6]. Banki muszą utrzymywać płynność przez

[6] A. Aganbegian, *Ekonomika Rossii na rasput'e. Wybor postkrizisnogo prostranstwa*, Moskwa 2010, s.102-105.

tworzenie swoistej „poduszki bezpieczeństwa”. Politykę tę prowadziły początkowo banki prywatne, ale latem 2009 r. także banki państwowe ograniczyły kredytowanie realnego sektora gospodarki. Była to cena, jaką ludność musiała zapłacić za nieopatrznie zaciągnięte wcześniej kredyty i ta tendencja posiadała charakter długotrwały.

Polityka społeczno-ekonomiczna władz FR w warunkach kryzysu

Rola państwa w warunkach kryzysu obiektywnie wzrasta. Zadanie polega na stymulowaniu słabnącego popytu i podtrzymaniu aktywności gospodarki przy pomocy tradycyjnych środków, takich jak: obniżka stóp procentowych, obniżenie podatków albo zwiększenie wydatków z budżetu, zastępując popyt prywatny publicznym.

Reakcje władz rosyjskich na narastający kryzys przeszły kilka faz. Od lata 2008 do końca roku w obozie władz panował nastrój rozterki i dezorientacji. Był to rezultat słabej pracy analitycznej oraz elementu zaskoczenia kryzysem, wynikającego z faktu, który Stalin określał niegdyś jako „zawrót głowy od sukcesów”. Z tego powodu – jak wspominałem wcześniej – istniał nieformalny zakaz używania określenia „kryzys”, mimo iż funkcjonował już sztab antykryzysowy. O stopniu dezorientacji świadczyć może fakt, że jeszcze w listopadzie 2008 r. przyjmowano budżet państwa na rok 2009, zakładający 6,5% wzrost PKB oraz oparcie go o prognozę ceny ropy na poziomie 95 USD za baryłkę.

Po uświadomieniu sobie grozy sytuacji władze zaczęły mówić o konieczności kompleksowego podejścia do problemu i sformułowania programu antykryzysowego. Stopniowy wzrost cen ropy spowodował jednak rychłe uspokojenie i rząd powrócił do realizacji poprzednich założeń programu rozwoju gospodarki.

Główna uwaga władz skierowana była na podtrzymanie sektora bankowego, który w odróżnieniu od tegoż sektora w USA i Europie nie posiadał tzw. „zatrutych aktywów”, związanych z kredytami hipotecznymi. Rosyjskie banki upadały głównie z powodu malwersacji, naruszania ustanowionych przez Bank Centralny norm rezerwowania środków itp. – czyli słabego nadzoru bankowego. Wynikiem tego stała

się sytuacja, w której zobowiązania banków przekraczały łączną wielkość ich aktywów o 100 mld USD. Poprzednia strategia banków polegała na pozyskiwaniu na Zachodzie dolarów, które w Rosji taniały i miały niższe oprocentowanie, oraz na udzielaniu kredytów w rublach, drożejących i stąd mających wyższą stopę oprocentowania. Polityka ta jest właściwa do chwili, kiedy następuje dewaluacja rubla. Wtedy bowiem zobowiązania banków gwałtownie rosną i ponoszą one straty. Taka sytuacja nastąpiła właśnie w Rosji, gdzie bez reakcji Banku Centralnego dopuszczono do powstania luki finansowej w wysokości 100 mld USD, co dziesięciokrotnie przekraczało ustalone normy. Od tego czasu rozpoczęła się gra władz, polegająca na równoczesnym dewaluowaniu rubla i podtrzymywaniu sektora bankowego, który, jako potężny lobbysta, będący w stanie szantażować władze przerwaniem obsługiwania bieżących operacji finansowych, wymusił przyjęcie korzystnych dla siebie rozwiązań. Było to zmniejszenie obligatoryjnego poziomu rezerw i umieszczenie depozytów Ministerstwa Finansów w bankach, dzięki czemu banki otrzymywały ogromne ilości masy rublowej. W ciągu zaledwie miesiąca – od 15 września do 15 października 2008 r. – banki otrzymały ok. 1,5 bln Rb (50 mld USD). Pod koniec roku suma ta uległa podwojeniu, a do końca stycznia 2009 wynosiła 4 bln Rb (ponad 130 mld USD). Środki te zostały skierowane przez banki właśnie na „załatanie" owej „dziury" w wysokości 100 mld USD, ale spowodowało te zmniejszenie rezerw waluty w dyspozycji rządu. Olbrzymia suma 600 mld USD, która była w posiadaniu Banku Centralnego FR, topniała o 15 mld USD tygodniowo. W tej sytuacji władze podjęły decyzje o wprowadzeniu płynnego kursu rubla, czyli jego stopniowej dewaluacji. Na operacji tej najwięcej skorzystały banki, które w IV kwartale 2008 r. zarobiły ok. 750 mld Rb, co stanowiło 25% wszystkich aktywów systemu bankowego. Mechanizm zarobku był bardzo prosty i polegał na zaciągnięciu długu w Banku Centralnym w dolarach po kursie 25 Rb za 1 USD, a następnie zaksięgowaniu zysku po kursie 32 Rb za 1 USD.

Sporo zdołała zarobić na manipulacjach finansowych w warunkach kryzysu także świadoma ekonomicznie część ludności. Zorientowawszy się w spadkowej

tendencji kursu rubla, w ciągu jednego kwartału skupiono dolary albo zamieniono ruble na dolary na sumę ok. 80 mld USD.

Wszystkie te operacje stały się oczywiście możliwe dzięki stworzeniu Funduszu Rezerwowego[7], w którym zgromadzono ogromne środki uzyskane w latach niezwykle korzystnej koniunktury na rynku surowców energetycznych. Jest oczywiście rzeczą dyskusyjną, czy zamrażanie takich środków, zamiast ich racjonalnego wykorzystywania w reformach strukturalnych uelastyczniających system gospodarczy, jest rozwiązaniem strategicznie właściwym. W tych okolicznościach, przy skali zacofania gospodarki Rosji wobec wiodących ekonomik światowych, wydaje się jednak, że środki te mogły odegrać tylko rolę amortyzatora impulsów pochodzących od środowiska zewnętrznego i tę swoją rolę *the lender of the last resort* spełniły właściwie. Można wprawdzie wątpić, czy intencje władz i realia sytuacyjne były ze sobą zgodne. Retoryka władz Rosji w okresie przedkryzysowym pozwala sądzić, że w ogóle nie przewidywały one możliwości powstania kryzysu, a Fundusz Rezerwowy gromadziły raczej z powodu braku koncepcji wykorzystania środków. Nawet gdyby tak było, tym razem brak koncepcji wyszedł władzom Rosji na dobre. Podjęte w sprawie podtrzymania sektora bankowego decyzje okazały się korzystne, nawet jeśli nie były dokładnie uświadamiane. Gdyby bowiem dewaluacja rubla przeprowadzona została od razu, a nie dopiero pod wpływem ciężaru kryzysu, to brakujące 100 mld USD w systemie bankowym przekształciłyby się w straty, a system bankowy w końcu roku przestałby funkcjonować. Przykład USA i państw UE wskazuje, że w obliczu takiego scenariusza państwo przystępuje do aktywnych interwencji, wlewając odpowiednie środki do systemu finansowego. Rosja dążyła do utrzymania tego systemu inną drogą – przez dewaluację rubla. Żadne państwo nie może pozwolić sobie na destrukcję systemu bankowego, gdyż stanowi on centralny element całej struktury gospodarczej, zaś koszty kryzysu tego systemu ponoszą zawsze płatnicy podatków.

[7] Początkowo Fundusz Stabilizacyjny, następnie przekształcony w Fundusz Rezerwowy i Fundusz Przyszłych Pokoleń.

Analitycy zadają sobie także pytanie o to, jakie błędy państwo popełniło w realizacji polityki antykryzysowej. Wskazują przy tym na niewłaściwą strukturę wydatków budżetowych, w których aż 50 % stanowią wydatki na cele socjalne, realizację zobowiązań dotyczących podwyżek rent, zasiłków dla bezrobotnych, wydatki na rynek pracy itd. Ideą przewodnią rządu było przekazanie tym słabym grupom społecznym środków, które przez umocnienie ich zdolności nabywczej stymulować będą wzrost gospodarczy. Mechanizm ten jednak nie zadziałał. W strukturze globalnych dochodów ludności podwyżka rent nie miała większego znaczenia dla rynku. Mimo że renciści stanowią znaczną grupę liczącą 40 mln tj. ok. 30% ogółu Rosjan, udział ich dochodów stanowi tylko 8% łącznych dochodów ludności. Nabywają oni bardzo ograniczony zestaw dóbr i mają silną skłonność do oszczędzania. Tym samym 50% pakietu władze wypłaciły ubogiej, wymagającej wsparcia, lecz nieaktywnej części społeczeństwa.

Czwarta część pakietu została przeznaczona na wsparcie gospodarki w postaci rozmaitych subsydiów i pomocy finansowej dla nierentownych, zadłużonych przedsiębiorstw, które środki te przeznaczały na spłacenie długów. Dla stymulowania globalnego popytu i produkcji zabieg ten był wręcz kontrproduktywny[8].

Tylko 25% pakietu przeznaczono na faktyczne zwiększenie popytu, ale programy inicjowane przez państwo okazały się zupełnie nieefektywne. Dotyczyło to zarówno subsydiowania stóp procentowych na kredytowanie zakupu samochodów, jak gwarancji budżetu dla kredytów bankowych czy też kapitalizacji banków przy pomocy obligacji pożyczki rządowej. Mechanizmy te były tak skonstruowane, że żaden podmiot nie zaryzykowałby udzielenia takich gwarancji i cały problem sprowadza się do tego, czy był to wynik biurokratycznej nieudolności, czy też działań mających jedynie cele propagandowe. Rząd podejmował także próby uzdrowienia sytuacji przez obniżanie podatku dochodowego. Zyskał na tym jednak tylko sektor

[8] S. Aleksaszenko, *Krizis…* dz. cyt.

naftowy, gdyż wobec braku dochodów w innych gałęziach obniżenie podatku dochodowego nie miało sensu.

Jak się okazało, największą troskę państwo okazywało oligarchom, którym udzielano wparcia za pośrednictwem WnieszEkonomBanku, przeznaczając na ich subsydiowanie 50 mld USD, z których wykorzystano 11 mld USD. Analitycy wskazują na fakt, że celem tego działania nie było wsparcie działalności biznesu należącego do oligarchów, jak w przypadku kompanii Rusal, lecz zachowanie przez ich właścicieli praw własności. Groźne bowiem wydawało się ich bankructwo i nowy podział własności, co groziło poważnymi turbulencjami w obrębie elity, z możliwością rozszerzenia się tego procesu na szersze kręgi społeczne. Była w tym zawarta szkodliwa informacja dla gospodarki, oznaczająca, że państwo gotowe jest udzielać wsparcia każdemu, stwarzając nieracjonalną płaszczyznę decyzji polityczno-gospodarczych, oraz iż niekonieczne jest regulowanie własnych zobowiązań, bo w trudnej sytuacji państwo weźmie ten ciężar na siebie. To samo dotyczyło chronienia przed bankructwem czterech banków, które kosztowały państwo 350 mld Rb – sumę porównywalną z 10% podwyżką płac dla całej sfery budżetowej[9]. Należy dodać, że żaden z tych banków nie jest w rosyjskiej gospodarce potentatem, którego upadek wywołałby szersze skutki.

O ile w USA z 730 mld USD przewidzianych programem antykryzysowym na pomoc średniemu i małemu biznesowi przeznaczono kwotę 125 mld USD, to w Rosji w ramach takiego programu państwo przeznacza sumę 100 razy mniejszą[10].

Pewną szansą dla gospodarki Rosji związaną z kryzysem stała się możliwość opanowania inflacji, która stanowiła jej chroniczną chorobę. Z powodu znacznego spadku popytu w latach 2008-2009 ceny przez pewien czas przestały rosnąć. Gdyby Bankowi Centralnemu FR udało się utrzymać je pod kontrolą w czasie, gdy popyt zacznie wzrastać, stanowiłoby to przełom w całym okresie przejściowym po 1991 r., kiedy nawet w latach boomu finansowego inflacji nie udawało się utrzymać

[9] Były to Swiaz'bank, Globeks, Kit-Finans i Gazprombank.
[10] A. Aganbegian, *Ekonomoka Rossii…*, dz. cyt., s. 124.

w granicach 10% rocznie. Na przeszkodzie w wykonaniu tego zadania stanęły jednak fatalne warunki atmosferyczne lata 2010 roku. Niespotykanie upalne lato i trwająca przez dwa miesiące letnie susza spowodowały ogromne straty w rolnictwie, a nawet konieczność reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych. Spowodowało to liczne pożary, które ogarnęły wiele regionów FR. Skutkiem tego stał się znaczny wzrost cen podstawowych środków spożywczych. Władze próbowały temu przeciwdziałać, stosując jednak głównie środki administracyjne, słabo wpisujące się w retorykę reformatorską, głoszącą wykorzystanie kryzysu dla modernizacji społeczno-gospodarczej kraju.

Skutki ekonomiczno-finansowe tych zmian były wówczas trudne do oszacowania i stąd wynikały poważne problemy z prognozowaniem rezultatów gospodarczych trzeciego roku kryzysu, który zapowiadał się jako okres postkryzysowy, początek odrodzenia ekonomiki. Deklaracje rządu Rosji, mówiące o osiągnięciu ok. 2% wzrostu PKB w roku 2010, brzmiały bardzo optymistycznie na tle rekordowego spadku PKB aż o 10,9% w poprzednim roku. W rzeczywistości PKB Rosji w roku 2010 osiągnął jednak wg danych Rosstatu aż 4%. Popyt wewnętrzny w Rosji raczej zachowywał tendencję stagnacyjną, gdyż płace realne sfery budżetowej w tym czasie nie rosły, redystrybucja wydatków budżetowych na rzecz emerytów i ogólnego zmniejszenia budżetu o 3-4% PKB zmniejszała wydatki na towary i usługi, co ograniczało wzrost popytu. Postawienie na wewnętrzne siły rosyjskiej gospodarki oraz silniejsze związanie z gospodarką Chin nie stanowiły dostatecznych gwarancji wejścia na ścieżkę stabilnego wzrostu.

Barierę wychodzenia przez Rosję z kryzysu stanowiła nadal sytuacja sektora bankowego. Jak wspomniano wyżej, w drugiej fali kryzysu banki nie są w stanie udzielać kredytów gospodarce z powodu kryzysu „toksycznych długów". Banki nadal aktywnie przyjmują oszczędności, ale nie udzielają kredytów i wolą przechowywać aktywa w Banku Centralnym, gdyż skala nie obsługiwanych długów jest zbyt wielka. 30 dużych banków dokonało restrukturyzacji swoich zobowiązań, co oznacza, że długi, które powinny były zostać uregulowane w ciągu roku, będą obsługiwane w

okresie 3,5 i 7 lat. Kredyty te nie przynoszą bankom dochodów i nie będzie możliwości prowadzenia aktywnej polityki kredytowej wobec realnego sektora gospodarki, dopóki sytuacja ze zwrotem „złych długów" nie ulegnie poprawie.

Kryzys w gospodarce, obok wielu niedogodności, a nawet tragedii ludzkich, zawiera w sobie, o czym szerzej będzie mowa poniżej, także elementy pozytywne. W Rosji stwarza on szansę przeprowadzenia modernizacji społeczeństwa i gospodarki, które to hasło stanowiło firmowy *brand* prezydenta Miedwiediewa. Problem w tym, że mówiąc o modernizacji, liderzy rosyjscy mają na myśli głównie elementy techniczne – usprawnienie działalności biurokracji państwowej dzięki informatyzacji procesów administracyjnych; kreowanie nowoczesnych technologii opartych o najnowsze osiągnięcia nauki, jak np. głośna obecnie nano-technologia; tworzenie specjalnych stref ekonomicznych i tzw. techno-parków, czyli wydzielonych ośrodków naukowo-wdrożeniowych, łączących badania naukowe z produkcją nowoczesnych urządzeń technicznych (m.in. decyzja o tworzeniu rosyjskiej „Doliny Krzemowej" w podmoskiewskim Skołkowo); budowa w centrach rosyjskich regionów nowoczesnych szpitali wyposażonych w doskonały sprzęt, które mają niejako promieniować na swoje zacofane otoczenie; szeroka popularyzacja dzieł kultury dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technik audio-video; zastosowanie nowoczesnych urządzeń w zwalczaniu przestępczości, także wśród głęboko zdemoralizowanych organów ścigania, korupcji urzędników itp.

Oczywiście w kraju opartym na gospodarce surowcowej, posiadającym przemysł, którego żadne towary, z wyjątkiem niektórych dziedzin techniki wojskowej, nie są konkurencyjne na rynku światowym, wymaga gruntownej modernizacji, także w wymiarze technicznym. Problem jednak w tym, że wszystkich tych problemów nie da się rozwiązać bez głębokiej demokratyzacji na płaszczyźnie politycznej i ekonomicznej. Należy uwzględniać fakt, iż typ autorytarnej modernizacji, którą z większym czy mniejszym powodzeniem przeprowadzały kraje agrarne, nie może być zastosowany w Rosji, która znajduje się na innym poziomie rozwoju. Mimo określonych słabości jej układ ekonomiczny i charakterystyka społeczna od dawna

odpowiada kryteriom społeczeństwa industrialnego i obecnie stoi przed zadaniem przejścia do etapu postindustrialnego. W tym etapie na plan pierwszy wysuwają się zadania związane z kreatywnością w dziedzinie idei, kultury, nauki, otwartego, demokratycznego stylu życia, opartego na standardach wartości europejskiego kręgu kulturowego.

Warunkiem rzeczywistej modernizacji jest ukształtowanie systemu politycznego opartego na realnej konkurencji, stworzenie dogodnego klimatu dla inicjatywy prywatnej, szczególnie średniej i drobnej wytwórczości, które dzięki swej powszechności realnie zmieniają typ relacji w społeczeństwie i stanowią przeciwwagę dla obecnego, oligarchicznego modelu gospodarki ściśle powiązanego z władzą. Warunkiem modernizacji jest także sanacja wymiaru sprawiedliwości, bez której nie może być zdrowego systemu gospodarczego, a także rzeczywista walka z korupcją we wszystkich sferach, łącznie z edukacją i działalnością ustawodawczą. Kryzys bezlitośnie obnaża wszystkie negatywne właściwości systemu i już w tym wyraża się jego pozytywne znaczenie. Natomiast czysto techniczny aspekt modernizacji, bez zmian politycznych, może prowadzić jedynie do pogłębienia i wysublimowania negatywnych cech obecnego systemu.

Obecne władze Rosji nie określiły jasno ani celów modernizacji, ani grup społecznych będących jej nosicielem, ani jej priorytetów i mechanizmów i z tego powodu przezwyciężenie kryzysu nie może dać efektu modernizacyjnego.

Wybrane międzynarodowe aspekty kryzysu w Rosji.

Kryzys gospodarczy nie jest „dopustem Bożym". Jak wiadomo, kryzys stanowi normalną fazę w rozwoju cyklu koniunkturalnego gospodarki rynkowej. W czasie trwania cyklu powstają i nawarstwiają się dysproporcje makroekonomiczne, rezultatem których staje się właśnie kryzys, spadek tempa wzrostu, recesja itd. W tym bolesnym pod względem społecznym, acz nieuchronnym procesie, kryzys usuwa powstałe wcześniej dysproporcje modelu makroekonomicznego, dzięki czemu gospodarka powraca do stanu względnej równowagi. Obecny kryzys, w porównaniu

z poprzednimi, ma jednak właściwości specyficzne. Jak wskazywałem wcześniej, kryzys ten, poza wewnętrznymi uwarunkowaniami różnych regionów i państw świata, z których każde posiada pewną specyfikę i prowadzi odrębną politykę ekonomiczną, jest rezultatem procesu globalizacji gospodarki światowej. Wcześniej w historii nie istniała sytuacja, w której można było mieć ośrodek zarządzający kompanią w USA, moce produkcyjne w Indonezji, na Filipinach lub w Chinach, a towary sprzedawać w Europie. Głębokie wzajemne powiązanie zrodziło niezwykle silną współzależność procesów ekonomicznych w różnych regionach świata. Stąd sprzeczności i dysproporcje narosłe w jednym z nich uruchamiają lawinę zjawisk kryzysowych w wielu innych. Prowadzi to do wniosku, że w warunkach globalizacji następuje otwieranie się cyklu gospodarczego. Dynamika zatrudnienia, płacy roboczej, inwestycji, oszczędności, finansowania wydatków państwowych itd., określana jest już nie przez gospodarkę narodową lecz światową.

Jeśli – dla przykładu – uwzględnić fazy spadku, które przechodziła gospodarka amerykańska, to obniżenie podatków w takim momencie zwykle prowadziło do stworzenia dodatkowego kapitału, który kompanie mogły skierować na rozwój biznesu, a więc stworzenie nowych miejsc pracy. W ten sposób pojawiały się dodatkowe dochody ludności, co pozwalało zwiększyć popyt na towary i usługi, a to z kolei poprawiało perspektywy wzrostu gospodarczego. Jednakże w okresie prezydentury G.W. Busha przebieg cyklu gospodarczego zaczął demonstrować nietypowe fenomeny. W okresie recesji z lat 2001-2003 istniała bardzo wysoka dynamika sprzedaży nieruchomości i samochodów, choć w okresie obniżenia wzrostu zawsze obserwowano spadek popytu na drogie towary, w odróżnieniu od towarów pierwszej potrzeby[11]. Według ówczesnego prezesa FED – A. Greenspana – zagadkowa była także reakcja stóp procentowych, kiedy bez względu na długą serię podwyżek tych stóp przez FED, stopy procentowe na rynku nie rosły zupełnie albo dopiero z dużym opóźnieniem. Rodziło to zwątpienie w skuteczność instrumentów regulacji

[11] L. Waldman, *Amerikanskaja ekonomika: 2008*, Polit.ru. Publicznyje lekcii, 28.02.2008.

finansowej. Z kolei ulgi podatkowe, udzielane amerykańskim korporacjom w okresie osłabienia tempa wzrostu 2001-2003, zostały rzeczywiście wykorzystane na inwestycje, ale nie w USA, lecz w Chinach. Tam tworzono miejsca pracy, zastępując likwidowane w USA, w związku z czym gospodarka amerykańska nie uzyskiwała żadnego efektu stymulacji dla swojego popytu wewnętrznego i ogólnego wzrostu[12].

Ze zjawiskiem globalizacji związana jest nie tylko rozległość, ale także głębokość kryzysu. W warunkach globalizacji granice dopuszczalnych wahań kluczowych parametrów wszelkiego modelu makroekonomicznego stają się bardziej elastyczne. Instruktywny wydaje się tu następujący przykład ilustrujący to zjawisko. Gdyby Chiny nie były zmuszone do inwestowania w amerykańskie obligacje stale rosnącej masy dolarów zarobionych przez gospodarkę chińską, to w USA szybciej rosłyby stopy procentowe, a to powstrzymywałoby proces niepohamowanego wzrostu cen nieruchomości wraz z błyskawicznie rosnącym zadłużeniem amerykańskich rodzin[13].

Powszechną zasadą jest, iż po osiągnięciu deficytu w wysokości 4,5% wartości PKB, zaczyna się korekta kursu waluty narodowej, prowadząca do zmniejszenia importu i zwiększenia eksportu. W rezultacie deficyt szybko spada do poziomu, który nie budzi obaw, a kurs waluty ulega wyrównaniu. Jednakże w USA deficyt sięgał 7%, dolar uległ korekcie o 25% w stosunku do koszyka głównych walut, a mimo to zmniejszenie importu nie następowało. Oznacza to, że dopuszczalna granica momentu obniżania importu silnie przesunęła się w górę.

Taka elastyczność pozwala w okresie wzrostu znacznie dłużej i silniej powiększać dysproporcje makroekonomiczne, niż było to możliwe wcześniej w ramach bardziej zamkniętych gospodarek narodowych. Jeśli jednak nagromadzone dysproporcje makroekonomiczne są silniejsze od normalnych, to także kryzys, służący odbudowie właściwych proporcji, powinien być głębszy i bardziej długotrwały.

[12] L. Waldman, *Czto że wybirajet Amerika*, Gruppa „Ekspert" Nowosti holding. Ekspert Online 2.0.
[13] L. Waldman, *Amerikanskaja…* dz. cyt.

Największej presji podlega sektor finansowy, który jest najbardziej czułym instrumentem stanu gospodarki.

Odporność państwa na kryzys oraz sposób jego przezwyciężania uzależniony jest od wielu czynników, ale niewątpliwie wszystkie one mogą być ujęte w pojęciu elastyczności gospodarki. Składają się na nią takie elementy jak: wewnętrzne proporcje między poszczególnymi działami gospodarki – przemysłem, sektorem agrarnym i usługami, poziom technologiczny, poziom kwalifikacji kadr i stopień elastyczności rynku pracy, poziom zaawansowania sektora bankowego i stan zasobów walutowych, udział kraju w międzynarodowym podziale pracy i handlu światowym, udział w międzynarodowych strukturach integracyjnych, które dbają o przestrzeganie dyscypliny w utrzymaniu właściwych proporcji makroekonomicznych oraz mogą udzielać pomocy finansowej, a także stan sfery socjalnej – osiągnięty poziom dochodów ludności i ustalone standardy konsumpcji, stopień rozwoju usług socjalnych itd. Ważną rolę odgrywa także istniejący system polityczny – stopień demokratycznej legitymizacji władz w oczach społeczeństwa zmagającego się z trudnościami kryzysu gospodarczego, zdolność systemu do integracji sprzecznych interesów rozmaitych grup społecznych, ustalania priorytetów realizacji potrzeb przy ograniczonych zasobach, w systemach autorytarnych - zdolność władz do narzucenia społeczeństwu własnej koncepcji wyjścia z kryzysu, skuteczność manipulowania instrumentami przymusu i ideologii.

Skala obecnego kryzysu zapoczątkowanego w najbardziej rozwiniętym kraju świata wskazuje na to, że trudno jest mu zapobiec i przezwyciężyć go nawet największym potęgom. Co więcej – spełnienie przez USA roli inicjującej kryzys pozwala przypuszczać, iż jego źródłem jest właśnie dysproporcja potęgi technologicznej i ekonomicznej między USA a innymi krajami. Przykładem niech posłuży znów relacja Chin i USA, których olbrzymi deficyt w handlu wynika z zacofania technologicznego Chin, gdyż ich przemysł nie jest zdolny do wchłaniania zaawansowanych amerykańskich technologii. Za to eksportują one do USA olbrzymią ilość towarów masowych, znajdujących w USA odbiorców ze względu na niską cenę.

W świetle powyższych rozważań jest jasne, że gospodarka Rosji jest mało odporna na kryzysy gospodarcze powstające w zewnętrznym środowisku ekonomicznym. Z wyjątkiem bardzo silnej pozycji na rynku światowym w handlu surowcami energetycznymi i nagromadzeniu rezerw finansowych, pozwalających zamortyzować siłę fali uderzeniowej kryzysu, prawie nie posiada ona innych atutów. Tak na przykład rosyjskie banki, które z zasady nie prowadzą żadnych operacji inwestycyjnych w Europie i USA, ucierpiały w związku z amerykańskim kryzysem hipotecznym z tego powodu, że Rosja należy do „rynków wschodzących", a z tych rynków inwestorzy wyprowadzają swoje kapitały w pierwszej kolejności, nawet jeśli nie zachodzą tam żadne poważne zakłócenia. Rynek rosyjski zachowywał jeszcze spokój, jednak zagraniczni inwestorzy, którzy całkowicie dominują na rosyjskim rynku papierów wartościowych, o co nietrudno, ze względu na bardzo małą skalę rynku rosyjskiego zaczęli wyprowadzać swoje środki. Inwestorzy wykorzystali je dla podtrzymania płynności swych głównych ośrodków finansowych w Nowym Jorku, Londynie i Frankfurcie, a to pociągnęło za sobą spadek kursu rosyjskich papierów wartościowych, co zawsze oznacza pogorszenie sytuacji gospodarczej, choć w rzeczywistości takie pogorszenie jeszcze nie występowało. W takiej sytuacji, z powodu braku własnych kapitałów i względnej słabości waluty narodowej, inwestorzy przy pierwszych oznakach niebezpieczeństwa transferują ruble w twarde waluty, co prowadzi do nieuzasadnionego wzrostu kursu tych ostatnich, powodując dalsze perturbacje[14]. W ten sposób, na zasadzie indukcji, kryzys gospodarczy w krajach rozwiniętych wciąga w swoją orbitę takie państwa jak Rosja.

Niemal wszystkie wyżej wymienione elementy składające się na obraz gospodarki i społeczeństwa odpornego na kryzys są w Rosji słabe. Rosyjski przemysł i rolnictwo są zacofane i uzależnione od inwestycji zagranicznych. Struktura przemysłu jest bardzo niekorzystna, gdyż spadek popytu na surowce w czasie międzynarodowej recesji jest nieuchronny. Luka technologiczna związana z brakiem

[14] G. Gricenko, *Rossijskoje echo amerikanskogo krizisa,* 17.11.2008, http://www.polit.ru/author 2007/08/29/krizis.html.

środków na badania naukowe i wdrożenie ich efektów oraz „ucieczką mózgów" jest obecnie większa niż za czasów sowieckich[15].

O niskim poziomie rozwoju sektora bankowego była już mowa wcześniej – obraz ten można uzupełnić występowaniem zjawiska tzw. „raid'u", kiedy konkurencyjne struktury finansowe w pierwszej fazie kryzysu przystępowały do działań dezinformacyjnych, prowokując masowe wycofywanie depozytów przez klientów banku, aby postawić go na skraj bankructwa i dokonać jego przejęcia.

Upadek firm w czasie kryzysu spowodował masowe zwolnienia pracowników, tak że bezrobocie w Rosji, które zawsze występowało raczej w postaci ukrytej, osiągnęło oficjalnie wysoki poziom 10% (co siódmy pracownik był bezrobotny)[16]. Zwalniani pracownicy firm prywatnych znajdowali zatrudnienie głównie w sektorze państwowym, co również nie najlepiej świadczy o mechanizmach alokacji zasobów pracy.

Udział Rosji w handlu światowym przed kryzysem wynosił zaledwie 2,5%, co oznacza, że ma ona słabe powiązania i nie może szybko reagować na sytuacje kryzysowe przez reorientację swego eksportu na inne rynki. Co do uczestnictwa w międzynarodowych organizacjach, w Rosji nadal toczy się dyskusja, czy wejście do WTO jest dla niej korzystne i tworzy wokół siebie odrębne struktury integracyjne w postaci Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej, opartej na unii celnej kilku państw WNP o bardzo słabej kondycji.

Nieco inaczej przedstawia się sprawa sfery socjalnej. Poziom dochodów Rosjan jest skrajnie nierówny. Grupa ludzi bardzo zamożnych stanowi jednak znikomą część społeczeństwa. Akademik Aganbegian podaje, że o ile w Związku Sowieckim średni dochód 10% najbogatszych był 3-krotnie większy od 10 % najbiedniejszych, w Japonii

[15] S. Głazjew *Stratiegija opierieżajuszczego razwitija Rossii w usłowijach głobalnogo krizisa*., Moskwa 2010, s. 114-121.

[16] *The situation in the labour market is serious. According to the International Labour Organization there were 7.5 million people unemployed in March 2009. This represents 10% of the economically active population*. According to Evgeny Gontmakher, head of the Centre for Social Studies at the Russian Academy of Sciences, unemployment may reach 10 million by the end of 2009. This would mean that one in seven Russians of working age would be unemployed. Cyt, wg. *Russia's economic crisis today*. A. Zaostrovtsev, Rossiyskaya Gazeta. Online 16.06 2009.

wskaźnik ten wynosi 5-krotną różnicę, w bogatych państwach Europy 6-8 razy, to w Rosji obecnie stanowi 16-krotną różnicę. Poziom życia większości jest nieco niższy niż w większości państw Europy Środkowej, przy czym występują znaczne obszary ubóstwa[17]. Jednocześnie w społeczeństwie istnieją silne postawy roszczeniowe, wynikające z przyzwyczajenia do opiekuńczej roli państwa w systemie sowieckim. Wydaje się, że taka struktura sfery socjalnej stanowi bardzo trudną bazę dla walki z kryzysem. W jego wyniku bardzo liczebne grupy społeczne znajdują się bowiem w strefie zagrożenia podstaw ich bytu. Z drugiej jednak strony społeczeństwo rosyjskie jest nawykłe do znoszenia ciężkich warunków życiowych i posiada duże doświadczenie w adaptacji nawet do najtrudniejszych warunków, jakie w historii ZSRS powstawały kilkakrotnie, w tym w pokoleniu obecnie aktywnym zawodowo, urodzonym w latach 1970-1990. W tej sferze istnieją niewątpliwie pewne amortyzatory dla rosyjskiej gospodarki zderzającej się z otoczeniem zewnętrznym.

Tym niemniej nie jest przypadkowe wyżej omówione, głęboko nieracjonalne z ekonomicznego punktu widzenia, wykorzystanie pakietu fiskalnego, w którym aż 50% przypada na obsługę emerytów, rencistów, inwalidów, weteranów wojennych itd. Władze rosyjskie obawiają się utraty poparcia społecznego, które w okresie prosperity po roku 2000 układało się dla nich bardzo korzystnie. Zdają sobie jednak sprawę z jego powierzchowności i niestałości i dlatego tak usilnie zabiegają o stworzenie fasadowego, pozbawionego elementów konkurencji, systemu politycznego.

Rosyjski system polityczny, mimo wszelkich pozorów funkcjonowania instytucji demokratycznych, pozostaje systemem autorytarnym. Kryzys gospodarczy, który zagraża zniszczeniem systemu władzy opierającej się nie na swobodnym wyborze społeczeństwa, lecz na manipulacjach ideologiczno-politycznych, wykorzystywaniu społecznych fobii, jest dla takiego systemu poważnym wyzwaniem. Dlatego właśnie władze długo zwlekały z ujawnieniem samego faktu kryzysu w Rosji, a następnie

[17] A. Aganbegian, *Ekonomika Rossii*..., dz. cyt., s.112.

próbowały wykorzystać propagandowo fakt, iż źródłem kryzysu były USA, które na przestrzeni drugiej kadencji prezydenckiej Putina zostały wykreowane na wroga Rosji. Okoliczność ta potwierdzała główną tezę Rosji w jej polityce zagranicznej, iż największym zagrożeniem bezpieczeństwa międzynarodowego jest hegemonistyczna pozycja USA, monopolarny model ładu światowego, ekspansjonizm NATO, które pod dyktando Stanów Zjednoczonych na wszystkich kierunkach zbliżają się do granic Rosji.

Okres prezydentury Putina, zwłaszcza jego druga kadencja, był poświęcony utwierdzaniu społeczeństwa w przekonaniu, że Rosja „wstaje z kolan", odzyskuje pozycję ważnego gracza na arenie międzynarodowej, a nawet pretenduje do powrotu na pozycję głównego oponenta USA. Dlatego trudna sytuacja USA i osłabienie jej międzynarodowej pozycji było traktowane jako potwierdzenie pozycji i aspiracji Rosji. Istniała możliwość ugruntowania pozycji Rosji jako centrum międzynarodowej polityki, wolnej od problemów gospodarczych i w ten sposób silniejszego związania ze sobą państw „bliskiej zagranicy" i b. satelitów z Europy Środkowej. Kryzys w Rosji okazał się jednak silniejszy niż gdziekolwiek, co obiektywnie ukazało sytuację ekonomiczną tego kraju – jego stosunkowo małej gospodarki opartej na surowcach, którą w tej sytuacji ratują tylko nagromadzone wcześniej rezerwy finansowe, topniejące zresztą o połowę w ciągu jednego roku kryzysu.

System autorytarny opiera się zawsze nie tylko na sile, ale także na przyzwoleniu rządzonych, na ich wierze w słuszność obranej przez władze polityki i zdolność osiągania celów. Sytuacja kryzysowa w Rosji wywołała u Rosjan dwoiste nastroje. U jednych rozczarowanie i podważenie wiary, iż Rosja znajduje się na właściwej drodze, u innych – wzrost nastrojów antyzachodnich, ksenofobii[18]. Gdyby nie skala kryzysu w Rosji, władze zapewne mogłyby długo eksploatować dla swoich celów ten ostatni pogląd – zarówno na potrzeby wewnętrzne, jak i dla odzyskiwania wpływów w regionie. Jednakże w tym wypadku zagrożenie okazało się zbyt duże. Pogłębienie kryzysu mogłoby doprowadzić do katastrofy społecznej i politycznej.

[18] *Rossija poslie nieftianogo buma. Oczistczenije krizisom*, Moskwa 2009, s. 111-113.

Dlatego władze Rosji wykorzystały zmianę na fotelu prezydenckim w USA i Rosji i prezydent Miedwiediew przyjął natychmiast ofertę prezydenta Obamy, aby „zresetować" wzajemne stosunki, nawiązując do okresu dobrej współpracy[19].

Realna koordynacja polityki gospodarczej państw, zwłaszcza w okresie kryzysu, jest zadaniem trudnym. W warunkach globalizacji ogólna współzależność dodatkowo komplikuje zadania zarządzania antykryzysowego, gdyż przy globalnych rynkach kapitału nikt nie może już podołać tej sytuacji samotnie. Konieczne jest poszukiwanie rozwiązań i sposobów koordynacji na poziomie rządów, banków centralnych, instytucji międzynarodowych dla uniknięcia najbardziej niebezpiecznych form rozwoju kryzysowego. Dlatego też w okresie szybkiego narastania zjawisk kryzysowych, interwencji władz amerykańskich i głównych członków UE, które dla ratowania swoich systemów finansowych zdecydowały się na zmasowane iniekcje kapitałowe w swoje sektory bankowe, zaczęto gorączkowo poszukiwać dróg wyjścia z zaistniałej sytuacji wspólnymi siłami. Podejmowano zatem wspólne działania władz monetarnych USA, Wielkiej Brytanii, UE i Szwajcarii, dyskutowano na dorocznych spotkaniach na szczycie „wielkiej ósemki" i „dwudziestki" oraz Forum Ekonomicznym w Davos.

Jednakże takie zbiorowe inicjatywy są znacznie mniej obligujące dla rządów narodowych. Międzynarodowa koordynacja ma w sensie organizacyjno-menadżerskim miękki charakter, co nie sprzyja jasnym, szybkim i skoordynowanym działaniom niezbędnym w czasie paniki na giełdzie, czy masowej ucieczki inwestorów z zagrożonych banków. Osiągnięcie koordynacji jest bardzo trudne także z tego względu, ze sytuacja poszczególnych ekonomik narodowych jest bardzo różna. W I półroczu 2009 r. gospodarka Chin, mimo pewnego osłabienia tempa, osiągnęła jednak wzrost 10,1%, podczas gdy w USA była na granicy recesji. Jeśli porównamy politykę monetarną banków centralnych USA i Europy, to zauważymy, ze Amerykanie akcentują potrzebę podtrzymania dynamiki gospodarki i stabilizacji finansowej.

[19] S. Dubinin, *Rossija protiw…, kr*oizisa. *Kto pobiedit?* , Moskwa 2009, s.350.

W tym celu następowały energiczne obniżki stóp procentowych. Dla bankierów Europy natomiast największym zagrożeniem jest inflacja i oczekiwania inflacyjne. W walce z tymi „wrogami" w żadnym razie nie należy obniżać stóp procentowych, lecz przeciwnie – nawet niezależnie od wyraźnych oznak obniżenia wzrostu stopy procentowe były podnoszone. Oznacza to, że państwa mają różne interesy i cele. Osiągnąwszy znaczną wzajemną zależność i powiązanie, globalna gospodarka nie ma adekwatnych instrumentów i instytucji regulacyjnych.

Tym niemniej władze Rosji w tej trudnej sytuacji próbowały wziąć na siebie rolę „uzdrowiciela" międzynarodowego systemu ekonomiczno-finansowego. Wysuwane koncepcje zdawały się być dobrze dopasowane do ogólnej rosyjskiej koncepcji bezpieczeństwa międzynarodowego, budowy świata wielobiegunowego opartego na kilku centrach siły. Do takich koncepcji należała propozycja świata multiwalutowego, opartego nie na jednej-dwóch, lecz większej ilości walut rezerwowych, odpowiadających realnej sile gospodarczej ich emitentów. Dominacja dolara, jako głównej waluty rezerwowej w ciągu długiego czasu, dawała możliwość USA przyciągania oszczędności z całego świata na bardzo dogodnych, ulgowych warunkach. Było to ekonomicznie uzasadnione w związku z tym, że w latach 90-tych USA były jedynym obszarem intensywnego wzrostu na tle chronicznego kryzysu Japonii, szeregu załamań w Azji i Ameryce Łacińskiej, zastoju w UE i problemów adaptacyjnych w Europie Środkowo-Wschodniej i WNP. Kolejne administracje amerykańskie rozwiązywały problem obsługi zadłużenia państwa dzięki preferencyjnemu położeniu dolara. Obecnie hegemonia dolara stała się nieuzasadniona i szkodliwa. To w dużej mierze tłumaczy długotrwały spadek kursu dolara wobec innych walut. Eksperyment z wprowadzeniem euro jako wspólnej waluty państw UE pokazał, że idea ta ma realne podstawy, jednak oparcie systemu światowego na tych dwóch walutach nie rozwiązuje problemu. Mimo występowania elementu konkurencji, który dyscyplinuje emitentów, nadal obecny tu jest element pasożytnictwa. Dlatego też w przyszłości mogą powstać wspólne waluty państw Zatoki Perskiej czy Azji Płd.-Wsch., które razem z dolarem, euro, funtem, frankiem

szwajcarskim, a także np. juanem, rupią i rublem mogłyby stworzyć złożoną kompozycję światowego systemu finansowego[20]. Koncepcje Rosji idą w tym właśnie kierunku i są podporządkowane głównej idei – pozbawienia USA roli głównego beneficjenta procesu globalizacji, aby nie można było kontynuować sytuacji, w której niskie stopy procentowe, tanie towary konsumpcyjne, ogromny napływ kapitału, pozwalały USA nie tylko refinansować rosnące zadłużenie państwa, ale i rekapitalizować cierpiący na skutek kryzysu sektor finansowy gospodarki[21].

Obecnie trudne rozmowy Rosji z UE na temat podstawowych zasad współpracy pozwalają przypuszczać, że Rosja stawia sobie zbyt ambitne zadanie konceptualnego porządkowania światowego rynku finansowego dla zapobiegania kryzysom w przyszłości. Tendencje globalizacyjne w gospodarce światowej, które pozwalają dłużej gromadzić dysproporcje makroekonomiczne, powodując potem dłuższe i bardziej dramatyczne kryzysy, nie pozwalają obecnie ściśle prognozować dalszego rozwoju. Nie jest oczywiste, że przejawy ożywienia występujące obecnie w UE i USA oznaczają rzeczywisty koniec kryzysu gospodarczego. Poza interwencjonizmem państwowym w sektorze finansów nie nastąpiły bowiem dotychczas istotne zmiany strukturalne w systemie międzynarodowych stosunków gospodarczych. Władze Rosji rozumieją niebezpieczeństwo tej sytuacji i próbują zająć pozycję chorążego, który będzie nadawać ton dyskusji nad reformą tego systemu.

Wiktor Ross – doktor nauk politycznych, pracownik Studium Europy Wschodniej na Uniwersytecie Warszawskim

Abstrakt

W artykule opisany został mechanizm wchodzenia gospodarki Rosji w głęboki kryzys finansowo-ekonomiczny, którego źródła powstały w światowym systemie

[20] Tak uważa m.in. laureat Nagrody Nobla Robert Mandell, (za:) *Mirowoj ekonomiczeskij krizis i ekonomiczeskaja biezopasnost' Rossii*, Moskwa 2010, s. 13.
[21] S. Głazjew*, Strategija opieriežajuszczego…*, dz. cyt., s.101.

gospodarczym. Kryzys w Rosji posiadał wewnętrzne uwarunkowania subiektywne, takie jak nierozważna presja polityczna władz na rodzimy biznes oraz zewnętrzne – spadek cen ropy na rynku światowym, wojna pięciodniowa z Gruzją w sierpniu 2008 r. i przejawy kryzysu finansowego w USA i Europie Zachodniej. Scharakteryzowany został stan gospodarki rosyjskiej, utrzymujący jej słabą odporność na recesję w gospodarce światowej. Do najważniejszych czynników kryzysu należały – odpływ inwestycji zagranicznych w formie krótkoterminowego kapitału spekulacyjnego, olbrzymi dług zagraniczny rosyjskich firm prywatnych, niewiele mniejszy od zasobów finansowych pochodzących z eksportu surowców energetycznych, oraz przejawy „choroby holenderskiej". Ważnym czynnikiem kryzysu były także cechy systemu politycznego Rosji, który z powodu korupcji oraz wadliwego prawa tworzy niesprzyjający klimat inwestycyjny. W artykule opisane są konkretne przejawy kryzysu w różnych sferach gospodarki i społeczeństwa oraz strategia władz, polegająca na wykorzystaniu zasobów finansowych państwa zgromadzonych w Funduszu Rezerw. Opisany został mechanizm interwencji państwa, który pozwolił ustabilizować sytuację, nie uruchamiając jednak efektów modernizacyjnych. Może to powodować powtarzanie kryzysów w przyszłości. Artykuł podejmuje także problematykę nowych zjawisk w gospodarce światowej, wynikających z jej globalizacji – swobodnego przemieszczania się kapitału produkcyjnego i finansowego, które zmieniają tradycyjne mechanizmy walki z kryzysami. Wskutek uelastycznienia światowego systemu gospodarczego, czynniki kryzysogenne kumulują się dłużej, a przez to „oczyszczanie" systemu w rezultacie kryzysu staje się trudniejsze i dłuższe. Gospodarka rosyjska w obecnej formie jest słabo dostosowana do takich wyzwań.

CRISIS IN RUSSIA 2008-2010

Abstract

The article described a mechanism for entering the Russian economy into a deep financial and economic crisis, which originated in the source of the world economic system. The crisis in Russia had a subjective internal conditions, such as ill-

advised political pressure on the domestic government, business, and the outer - the decline in oil prices on the world market, Five-Day war with Georgia in August 2008, and the manifestations of the financial crisis in the U.S. and Western Europe. Characterized the state of the Russian economy was continuing its poor resistance to the downturn in the global economy. The most important factors were the crisis - the outflow of foreign investment in the form of short-term speculative capital, Russia's huge foreign debt in private companies, not much less than the financial resources from the export of energy resources, and the manifestations of "Dutch disease". An important factor in the crisis was also the characteristics of the political system of Russia, which because of corruption and defective law creates an unfavorable investment climate. The article describes the specific features of the crisis in different spheres of economy and society and government strategy of leveraging the nation's financial resources accumulated in the Reserve Fund. This paper describes the mechanism of state intervention, which helped stabilize the situation, not running but the effects of modernization. This can result in repeated crises in the future. The article also addresses new developments in the global economy resulting from the globalization - the free movement of productive capital and financial - that change the traditional mechanisms of crises. As a result the more flexibility of the global economic system, crisis's factors accumulate longer, and thus "cleansing" of the system as a result of the crisis becomes more difficult and longer. The Russian economy in its current form, is poorly suited to such challenges.

Łukasz Świetlikowski

ADMINISTRACJA RZĄDOWA W SZWECJI – ASPEKTY KADROWE I INSTYTUCJONALNE

Słowa kluczowe:
etyka, dualizm administracji rządowej, służba cywilna, Szwecja, zarządzanie zasobami ludzkimi

Wstęp[1]

Szwedzka administracja publiczna jest uznawana za jeden z czterech modelowych systemów biurokratycznych, funkcjonujących na kontynencie europejskim[2]. Szwedzkie oryginalne rozwiązania dotyczące ochrony praw człowieka (instytucja ombudsmana) czy przejrzystości życia publicznego (dostęp do informacji publicznej) są wzorem dla współczesnych państw demokratycznych. Nie mniej inspirującym rozwiązaniem jest funkcjonujący w tym państwie dualizm administracji rządowej, polegający na współistnieniu małych liczebnie ministerstw (wykonujących funkcje programowe) oraz setek niezależnych agencji rządowych (wykonujących funkcje administracyjne). Nie jest to jedynie rozwiązanie techniczne, decyduje bowiem również o pozycji i zakresie obowiązków politycznych ministrów.

Mimo to należy zauważyć, iż sprawność działania szwedzkiej administracji rządowej zależy również, a może przede wszystkim, od jej kadr. Uznaje się, że rozwiązaniem kadrowym w sferze administracji publicznej, które gwarantuje apolityczne i profesjonalne wykonywanie zadań państwa, jest służba cywilna. Jak wiadomo, na świecie funkcjonują dwa dominujące modele służby cywilnej –

[1] Niniejszy artykuł naukowy jest zmodyfikowanym i uaktualnionym streszczeniem dwóch rozdziałów pracy magisterskiej autora pt. *System administracji rządowej w Szwecji*, obronionej w 2008 r.
[2] Obok anglosaskiego, francuskiego i niemieckiego.

awansowy (tradycyjny, zwany napoleońskim) i pozycyjny (otwarty, biznesowy). Szwedzka służba cywilna jest przykładem tego drugiego modelu. W odniesieniu do kadr wyróżnia ją m.in. zdecentralizowany system zarządzania zasobami ludzkimi, otwarty proces rekrutacji oraz istotna rola związków zawodowych. Cechą charakterystyczną tej służby cywilnej jest także wysoki poziom etyczny urzędników, utrzymywany mimo stopniowej likwidacji publiczno-prawnego statusu ich zatrudnienia.

Pozycja i kompetencje ministrów

Ministrowie szwedzkiego rządu są powoływani przez premiera. Najczęściej zostają nimi parlamentarzyści. Konsekwentnie unika się rządów eksperckich, nawet w sytuacji, gdy ławka kadrowa zwycięskiej partii jest stosunkowo krótka[3]. Z tego względu członkowie korpusu służby cywilnej rzadko zostają ministrami.

Ministrowie, powołani spośród członków parlamentu, są w nim reprezentowani przez zastępców, ponieważ członkowie rządu nie mają prawa udziału w głosowaniach i pracach komisji, czy szerzej, Riksdagu[4]. Mogą jednak uczestniczyć w debatach i przysłuchiwać się obradom parlamentu. To rozwiązanie, wynikające z zasady *incompatibilitas*, umożliwia ministrom skoncentrowanie się na pracy w ich resortach, zwiększając jednocześnie szybkość i efektywność procesu decyzyjnego. Co więcej, zakaz łączenia mandatu z zatrudnieniem w rządzie jest traktowany jako forma eliminująca ryzyko politycznego konfliktu interesu. To także element zapobiegania groźbie nadużycia władzy, związanej z zajmowanym urzędem[5].

Szwedzcy ministrowie są politycznymi kierownikami ministerstw, lecz ze względu na funkcjonujący dualizm administracji centralnej, zakres spraw, które im podlegają, jest znacznie zredukowany. Minister podejmuje rocznie kilkaset decyzji, a

[3] I. Bokszczanin, *Rząd Królestwa Szwecji* [w:] E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 234.
[4] Tamże, s. 251.
[5] G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 50.

większość z nich wiąże się z organizacją wewnętrzną resortu lub dotyczy bieżącego zarządzania ministerstwem. Dla porównania, ministrowie w innych państwach podejmują rocznie kilka tysięcy różnych decyzji[6]. Inną przyczyną wyjaśniającą ten stan rzeczy jest kolektywny tryb pracy rządu. W konsekwencji stosowanych rozwiązań ograniczona została odpowiedzialność członków rządu[7].

Mimo to ministrowie mogą podejmować część decyzji indywidualnie, bez udziału rządu[8]. Dysponują zatem pewnym stopniem niezależności. Praca ministrów polega zatem na formowaniu, w ogólny sposób, zasad polityki w obszarze działalności państwa, za który są odpowiedzialni. Zadania ministrów, oprócz polityki personalnej, obejmują planowanie przyszłych działań i przygotowywanie projektów różnego typu aktów prawnych[9]. Inna grupa kompetencji dotyczy kontaktów ze światem zewnętrznym. Minister reprezentuje ministerstwo w stosunkach z innymi resortami, państwami, mediami i opozycją parlamentarną[10]. Właściwe administrowanie zostało przekazane agencjom i urzędom centralnym.

Ministra odwołuje szef rządu lub, w wyjątkowych okolicznościach, przewodniczący Riksdagu. Odwołanie następuje w wyniku decyzji premiera, wyrażonego wotum nieufności bądź na wniosek danego ministra. Ustępujący z urzędu ministrowie najczęściej znajdują zatrudnienie jako ambasadorzy, gubernatorzy regionów lub (rzadziej) jako dyrektorzy generalni agencji rządowych[11].

Członkowie kierownictwa ministerstw

Ministerstwa w szwedzkiej terminologii, inspirowanej wpływami brytyjskimi, określane są jako departamenty[12]. Kierownikiem ministerstwa jest minister resortowy, wspomagany, zgodnie ze szwedzką praktyką, przez jednego lub dwóch

[6] L. Torbjörn, *Governing Sweden*, Sztokholm 1995, s. 50.
[7] M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998, s. 102.
[8] Tamże, s. 96.
[9] I. Bokszczanin, *Rząd Królestwa*…, s. 243.
[10] L. Torbjörn, *Governing*…, s. 52.
[11] Tamże, s. 41.
[12] M. Grzybowski, *Rząd i administracja rządowa w monarchiach skandynawskich (Dania – Norwegia – Szwecja)*, Kraków 2001, s. 124.

ministrów konsultatywnych[13]. Ministrowie ci są odpowiedzialni za wskazany przez premiera, ściśle i przedmiotowo określony obszar działalności danego ministerstwa. Niemniej jednak status tych dwóch kategorii ministrów jest równy[14]. Przykładowo, w Ministerstwie Zdrowia i Spraw Socjalnych obok ministra resortowego działa trzech ministrów zadaniowych, w tym jeden ds. administracji publicznej i budownictwa[15].

Ministrowie są wspomagani przez sekretarza stanu oraz dyrektorów generalnych ds. administracyjnych i prawnych. Zadaniem sekretarza stanu jest utrzymywanie stosunków na linii ministerstwo – parlament, a także dbanie o korzystny wizerunek urzędu, mający bezpośredni wpływ na polityczną ocenę działalności ministra i funkcjonowania resortu[16].

Z kolei dyrektorzy generalni zajmują się bieżącym funkcjonowaniem urzędu, przygotowują projekty aktów prawnych i dbają o to, aby decyzje podejmowane wewnątrz resortu były spójne i zgodne z prawem.

Dyrektorzy ci nie są rekrutowani według kryteriów politycznych. Posiadają wysokie kwalifikacje i należą do kategorii wyższych urzędników korpusu służby cywilnej. W ramach ministerstw, podobnie jak w Polsce, funkcjonują także gabinety polityczne, składające się z doradców politycznych.

Pozostali urzędnicy ministerstwa stanowią apolityczny korpus służby cywilnej, niepodlegający wymianie w wyniku zmiany ekipy rządzącej.

Szwedzkie ministerstwa

Szwedzkie ministerstwa składają się z wydziałów, podzielonych co do zasady według kryteriów branżowych (tematycznie). Przykładowo, w ramach szwedzkiego Ministerstwa Zdrowia i Spraw Socjalnych istnieje dziesięć wydziałów, z czego sześć pełni funkcje merytoryczne, w tym Wydział ds. Administracji Publicznej oraz wydział zajmujący się rządową polityką zatrudnienia w administracji centralnej (ang. *Division*

[13] I. Bokszczanin, *Rząd Królestwa*…, s. 234.
[14] L. Torbjörn, *Governing*…, s. 46.
[15] http://sweden.gov.se/sb/d/2890, 27.12.2011.
[16] M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne*…, s. 129.

for Central Government Employer Policy). W ministerstwie tym pracuje nieco ponad 260 pracowników, z czego 35 z nich to funkcjonariusze polityczni[17].

O samej liczebności korpusu urzędniczego na poziomie ministerstw decyduje natomiast wspomniany wcześniej dualizm administracji rządowej. Administracja rządowa na poziomie ministerialnym obejmuje Kancelarię Premiera, dwanaście ministerstw oraz Departament Administracyjny. W porównaniu do polskich, szwedzkie ministerstwa są obsługiwane przez stosunkowo nieliczny personel. Ogromna większość pracowników znajduje się za to w agencjach rządowych. W Szwecji działa ok. 250 takich urzędów, zatrudniających od kilkunastu do 26 tys. pracowników[18]. Dane dotyczące zatrudnienia na poziomie polskich i szwedzkich ministerstw znajdują się poniżej:

Tabela 1 Liczebność korpusu służby cywilnej na poziomie ministerialnym w Szwecji[19]

p.	*Nazwa urzędu w języku angielskim*	*Nazwa urzędu w języku polskim[20]*	*Liczba pracowników*
	Prime Minister's Office	Kancelaria Premiera	160
	Ministry of Justice	Ministerstwo Sprawiedliwości	348
	Ministry for Foreign Affairs	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	1 258
	Ministry of Defence	Ministerstwo Obrony	176
	Ministry of Health and Social Affairs	Ministerstwo Zdrowia i Spraw Socjalnych	264

[17] http://sweden.gov.se/sb/d/2890, 27.12.2011.

[18] *Central government and delegated employer responsibility – a Swedish Model*, materiał informacyjny Szwedzkiej Agencji Pracodawców Rządowych (*Swedish Agency for Government Employers - SAGE*), s. 8, http://www.arbetsgivarverket.se/upload/Avtal-Skrifter/Skrifter/Central%20government%20090817.pdf, 27.12.2011.

[19] Opracowanie własne na podstawie danych rządowego rocznika *Facts & Figures Swedish Government Offices Yearbook 2010*, s. 30, http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/17/17/06/39c20e86.pdf, 27.12.2011.

[20] Na podstawie oficjalnego tłumaczenia na język polski, http://www.sweden.gov.se/sb/d/9998/a/95070, 15.10.2011.

p.	*Nazwa urzędu w języku angielskim*	*Nazwa urzędu w języku polskim*[20]	*Liczba pracowników*
	Ministry of Finance	Ministerstwo Finansów	464
	Ministry of Education and Research	Ministerstwo ds. Edukacji i Badań	194
	Ministry of Agriculture	Ministerstwo Rolnictwa	154
	Ministry of the Environment	Ministerstwo Środowiska	183
0	Ministry of Enterprise, Energy and Communications	Ministerstwo Przedsiębiorczości, Energii i Komunikacji	328
1	Ministry of Integration and Gender Equality	Ministerstwo ds. Integracji i Równouprawnienia	100
2	Ministry of Culture	Ministerstwo Kultury	97
3	Ministry of Employment	Ministerstwo Pracy	96
4	Office for Administrative Affairs	Departament Administracyjny	649
		OGÓŁEM	**4471**

Tabela 2 Liczebność korpusu służby cywilnej na poziomie ministerialnym w Polsce[21]

p.	*Nazwa urzędu*	*Liczba pracowników*
1	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	571
2	Ministerstwo Edukacji Narodowej	300
3	Ministerstwo Finansów	2 303
4	Ministerstwo Gospodarki	975
5	Ministerstwo Infrastruktury	946
6	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	292
7	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	382
8	Ministerstwo Obrony Narodowej	1 772
9	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	688
10	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	826
11	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	985
12	Ministerstwo Skarbu Państwa	647
13	Ministerstwo Sportu i Turystyki	201
14	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	1 032
15	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	1 570
16	Ministerstwo Sprawiedliwości	763
17	Ministerstwo Środowiska	458

[21] Dane Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Dane dotyczące zatrudnienia w poszczególnych ministerstwach wraz z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów we wszystkich statusach zatrudnienia ogółem wg stanu w dniu 30 września 2011 r. Dane te nie zawierają osób na urlopach bezpłatnych, wychowawczych i macierzyńskich oraz na zasiłkach chorobowych.

p.	*Nazwa urzędu*	*Liczba pracowników*
18	Ministerstwo Zdrowia	573
	OGÓŁEM	**15 284**

Inne są także rozwiązania instytucjonalne dotyczące samej służby cywilnej. W Polsce, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, konstytucyjnym zwierzchnikiem służby cywilnej jest premier, a organem właściwym w sprawach służby cywilnej jej szef. W Szwecji urzędem, który odpowiada za szkolenie, wynagrodzenia i emerytury pracowników administracji rządowej, jest Ministerstwo Zdrowia i Spraw Socjalnych. Na tle europejskim jest to dość nietypowe rozwiązanie instytucjonalne. Przykładowo, w Danii sprawami służby cywilnej zajmuje się *State Employer's Authority*, agencja w ramach struktur Ministerstwa Finansów[22]. W innym kraju skandynawskim, w Finlandii, właściwą instytucją w tym zakresie jest *Office for the Government as Employer*, biuro, które również jest częścią Ministerstwa Finansów[23].

W generalnym ujęciu w państwach członkowskich Unii Europejskiej za sprawy służby cywilnej odpowiadają, poza ministerstwami finansów, urzędy obsługujące szefa rządu (Federalny Urząd Kanclerza Austrii[24]), ministerstwa spraw wewnętrznych (Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w Niemczech) lub urzędy ds. służby cywilnej (Ministerstwo Służby Publicznej we Francji[25]). Inne rozwiązania są rzadko spotykane[26]. Warto przy tym zauważyć, że jeszcze kilka lat temu w Szwecji kwestiami związanymi ze służbą cywilną zajmowało się Ministerstwo Finansów, a jeszcze wcześniej Ministerstwo Sprawiedliwości. Mimo tych zmian sprawność administracji publicznej w Szwecji nie uległa obniżeniu.

[22] http://perst.dk/Service%20Menu/English.aspx, 17.09.2011.
[23] http://www.vm.fi/vm/en/02_ministry/02_organisation_and_functions/05_personnel_department/index.jsp, 17.09.2011.
[24] http://www.bka.gv.at/site/4105/default.aspx, 17.09.2011.
[25] http://dsc.kprm.gov.pl/strona.php?id=33&id2=22, 17.09.2011.
[26] Por. G. Rydlewski, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 97-99.

Szwedzkiemu Ministerstwu Zdrowia i Spraw Socjalnych podporządkowane są agencje rządowe właściwe w sprawach służby cywilnej: Krajowa Agencja Pracodawców Rządowych (zajmująca się dialogiem społecznym) oraz Krajowa Agencja ds. Zarządzania Publicznego (zajmująca się ewaluacją działań agencji rządowych)[27]. Natomiast powołana w 2011 r. Krajowa Rada ds. Innowacji i Reform w Zakresie Usług Publicznych ma na celu m.in. zwiększenie koordynacji działań urzędów państwowych[28].

Warto jednak zwrócić również uwagę na cechy wspólne, występujące na poziomie ministerialnym w obu krajach. W Szwecji, podobnie jak w Polsce, szczególną pozycję zajmuje Ministerstwo Finansów, nazywane niekiedy superministerstwem. W konsekwencji praca w tym urzędzie cieszy się wyjątkowym prestiżem. Innym, również pożądanym i wysoko cenionym miejscem pracy, zarówno w Polsce, jak i w Szwecji, jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych, szczególnie w okresach sprawowania przez dane państwo przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej.

Oba kraje stosują również zbliżone rozwiązania w zakresie technicznej obsługi urzędów rządowej administracji centralnej. Następuje bowiem centralizacja świadczenia usług zapewniających codzienne, sprawne działanie całej administracji rządowej, takich jak usługi biurowe czy wsparcie IT. Rozwiązaniem szwedzkim w tym zakresie jest Departament Administracyjny, który zajmuje się kwestiami związanymi m.in. z zarządzaniem nieruchomościami, zamówieniami publicznymi, ochroną i sprzątaniem budynków rządowych[29]. Polskim odpowiednikiem tego urzędu jest funkcjonujące od 1 stycznia 2011 r. Centrum Usług Wspólnych (CUW), posiadające status instytucji gospodarki budżetowej w rozumieniu przepisów Ustawy o finansach publicznych. CUW kupuje usługi i sprzęt dla polskiej administracji rządowej w ramach wspólnych przetargów, które pozwalają zaoszczędzić miliony złotych. Zamówienia publiczne obejmują zakup paliwa, samochodów, oprogramowania, sprzętu biurowego

[27] http://sweden.gov.se/sb/d/2061/a/155933, 27.12.2011.
[28] *The Ministry of Health and Social Affairs' priority issues* (*Priorytety Ministerstwa Zdrowia i Spraw Socjalnych* – broszura informacyjna urzędu), s. 7, http://sweden.gov.se/content/1/c6/18/06/34/d1edf205.pdf, 27.12.2011.
[29] http://sweden.gov.se/sb/d/2068/a/20655, 15.10.2011.

itp. Planuje się, że docelowo Centrum Usług Wspólnych będzie obsługiwać administrację rządową również w zakresie obsługi kadr, księgowości i informatyki[30].

Powyższe rozwiązania, mimo technicznej natury, pośrednio wzmacniają pozycję dyrektorów generalnych w Polsce i Szwecji, odciążając ich od kwestii typowo administracyjnych. Pozwalają im bowiem w większym stopniu skupić się na merytorycznych sprawach ich urzędów.

System rekrutacji

Jak wspomniano we wstępie, w Szwecji funkcjonuje pozycyjny system służby cywilnej. Jest to model wykorzystujący rozwiązania biznesowe, elastyczny, oparty o zindywidualizowany system wynagrodzeń, zbudowany co do zasady na powszechnym prawie pracy. Generalnie system ten zwiększa mobilność kadr i eliminuje ryzyko wystąpienia interesu grupowego wśród urzędników. Uważa się zatem, że model pozycyjny pozwala administracji dostosować się do zmiennych warunków działania o wiele szybciej i sprawniej niż model kariery[31].

Abstrahując od zalet i wad tych dwóch systemów, wydaje się, że jednym z najważniejszych ich elementów jest proces rekrutacji kandydatów do służby publicznej. Zdaniem Guy'a B. Petersa, rekrutacja właściwych osób do pracy i ich szkolenie warunkuje poprawne funkcjonowanie całej administracji publicznej[32]. Jest to szczególnie ważne, kiedy weźmie się pod uwagę trudności ze zwalnianiem nieodpowiednich pracowników. Nieprzypadkowo mówi się, że *pracownicy instytucji publicznych są jak gwoździe bez łepków, które można wbić, lecz nie sposób wyciągnąć*[33].

Z uwagi na pozycyjny system służby cywilnej nabór do niej nie jest szeroko regulowany prawem. Konstytucja Królestwa Szwecji w odniesieniu do rekrutacji

[30] http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/wspolne_zamowienia_dla_adminis,7893/, 15.10.2011.
[31] G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa 2009, s. 139.
[32] G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 113.
[33] I. Macek, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej* [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka: wprowadzenie*, Wrocław 1999, s. 137.

urzędników państwowych, w rozdziale jedenastym, paragrafie dziewiątym Aktu o Formie Rządu mówi, że (…) *Przy obsadzaniu stanowisk państwowych należy brać pod uwagę przesłanki takie, jak zasługi oraz kwalifikacje* (…). Kolejny paragraf tego aktu wskazuje, że inne regulacje dotyczące urzędników państwowych są umieszczone w ustawodawstwie zwykłym.

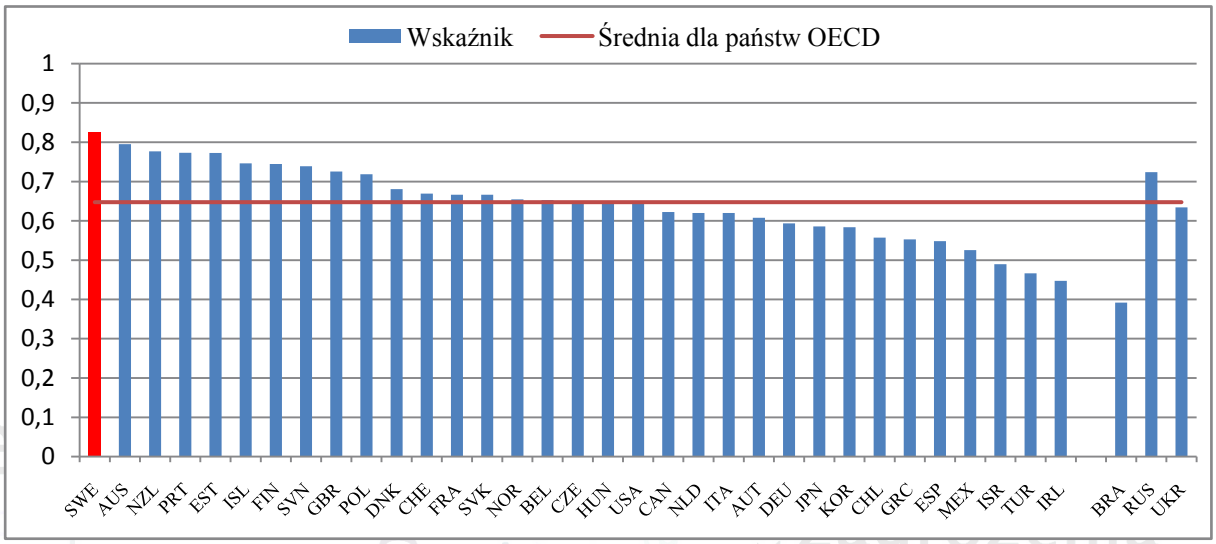
Niemniej jednak proces rekrutacyjny w szwedzkiej służbie cywilnej jest doprecyzowany ustawowo jedynie w ogólny sposób. Większość przepisów znajduje się w Ustawie o zatrudnieniu w instytucjach publicznych (z późn. zm.), ogłoszonej w Szwedzkim Zbiorze Ustaw w 1994 roku. Wspomniany dokument dotyczy przede wszystkim kryteriów zatrudnienia, postępowania dyscyplinarnego oraz prawa do udziału w akcji protestacyjnej.

Inne obligatoryjne zasady rekrutacji nie są szczegółowo opisane, dlatego każda agencja rządowa i urząd stosuje własne procedury rekrutacyjne. Nie dotyczą one co do zasady dyrektorów generalnych agencji i, w wyjątkowych przypadkach, niektórych wyższych urzędników, którzy są powoływani przez rząd[34]. Nie istnieje żaden urząd na poziomie centralnym odpowiedzialny za nabór do służby cywilnej. System rekrutacji, wyłączając mianowanie części wyższych urzędników, można zatem uznać za faktycznie wysoce zdecentralizowany. Potwierdzają to dane Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Szwecja, w porównaniu z innymi państwami OECD, jest liderem w odniesieniu do zakresu, w jakim przekazuje sprawy związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi do decyzji poszczególnych ministerstw. Przedstawiony poniżej wskaźnik uwzględnia istnienie (lub brak) centralnego urzędu ds. ZZL oraz rolę ministerstw w określaniu m.in.: liczby i kategorii stanowisk, podziału budżetu na płace i inne wydatki, zasad rekrutacji, zwolnień, warunków zatrudnienia[35].

[34] Obecnie uznaniowość rządu w tej kwestii maleje bowiem nabór na stanowisko dyrektora generalnego może być ogłoszony w gazecie codziennej, por. *The Ministry of Health*…, s. 7.

[35] http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2011-en/07/01/index.html?contentType=&itemId=/content/chapter/gov_glance-2011-37-en&containerItemId=/content/serial/22214399&accessItemIds=/content/book/gov_glance-2011-en&mimeType=text/html, 02.01.2012.

Wykres 1 Delegowanie spraw związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi poszczególnym ministerstwom w państwach OECD, Brazylii, Rosji i na Ukrainie (0 – brak delegacji, 1 – wysoki poziom delegacji)



Przyjęte rozwiązania mają na celu podwyższenie stopnia efektywności działań administracji publicznej. Decentralizacja pozwala bowiem dostosować politykę zatrudnienia do specyfiki danej organizacji i warunków, w jakich funkcjonuje.

Odnosząc się do kwestii kwalifikacji, ustawa stanowi, że przy podejmowaniu decyzji o zatrudnieniu muszą zostać uwzględnione czynniki obiektywne, takie jak zasługi i kompetencje[36]. Ocena kandydata uwzględnia przede wszystkim przebieg kariery zawodowej i nabyte w danym obszarze doświadczenie. Jednak szczegółowe wymagania są każdorazowo definiowane przez określony urząd w trakcie naboru. Staż pracy, traktowany wyłącznie w kategoriach przepracowanych lat, jest uwzględniany tylko w sytuacji, gdy kompetencje obu kandydatów uznane zostały jako równorzędne lub porównywalne[37].

Według ustawy kompetencje są najwyższym kryterium oceny, o ile nie istnieją inne, wyjątkowe powody pozwalające odstąpić od tego nakazu. To wyłączenie jest stosowane przykładowo wówczas, kiedy zasada równości płci wymaga zatrudnienia mężczyzny w sektorze zdominowanym dotychczas przez kobiety. Oczywiście zasada ta działa również w przeciwnym kierunku. To wyłączenie może również dotyczyć osób

[36] Artykuł 4. Ustawy o zatrudnieniu w instytucjach publicznych, Szwedzki Zbiór Ustaw 1994:260.
[37] L. Torbjörn, *Governing*…, s. 97.

niepełnosprawnych, ale też urzędników służby cywilnej, których przeniesienie do innego sektora jest konieczne[38]. Niemniej jednak, kryterium kompetencji ma podstawowe znaczenie. Dlatego można uznać, że szwedzka służba cywilna jest systemem merytokratycznym, którego fundamentem są kompetencje i doświadczenie zawodowe.

Przejrzystość i jawność to kolejne zasady charakterystyczne dla procesu rekrutacyjnego. Po pierwsze, cała dokumentacja opisująca wymagane kompetencje i profil zawodowy kandydata poszukiwanego przez urząd jest dokumentem publicznym, jawnym i powszechnie dostępnym[39]. Po drugie, każdemu zainteresowanemu przysługuje prawo wglądu do dokumentów przedstawionych przez aplikanta. Prawo dostępu obejmuje życiorys, list motywacyjny i inne informacje dotyczące kandydata. Przejrzystość eliminuje ryzyko nadużyć, zmniejsza skalę korupcji, przeciwdziała faworytyzmowi czy nepotyzmowi.

Przykładowy proces rekrutacyjny jest wieloetapowy i przebiega w następujący sposób[40]: oddział odpowiedzialny za kadry, w porozumieniu z kierownikiem komórki, w której poszukiwany kandydat będzie pracował, przygotowuje zestawienie opisujące wymagania dotyczące oczekiwanych kompetencji i umiejętności. Dla każdego kryterium jest określona liczba punktów. W drugim etapie urząd, za pośrednictwem własnej strony internetowej lub gazety lokalnej, ogłasza nabór. W przypadku gdy oczekiwane umiejętności są rzadko spotykane, ogłoszenie jest zamieszczane w prasie na poziomie ogólnokrajowym. Pracownicy urzędu mogą zapoznać się z ogłoszeniem dostępnym poprzez sieć wewnętrzną urzędu – intranet. Informacja o naborze jest również przekazywana do urzędu pracy. Nie istnieje oficjalny informator o wolnych wakatach odpowiadający polskiemu Biuletynowi Informacji Publicznej. Trzeci etap to przyjmowanie aplikacji kandydatów pocztą, zarówno elektroniczną jak i tradycyjną.

[38] Tamże.
[39] *Central government*…, s. 12.
[40] Opis na podstawie D. Kotkowski, *Proces rekrutacji pracowników administracji rządowej na przykładzie Urzędu Gubernatora Regionu Gotlandia* [w:] *Materiały z Konferencji Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*, Warszawa 2007, s. 29-30.

Następnie komisja rekrutacyjna ocenia dokumenty kandydatów pod kątem formalnym, a po wstępnej selekcji aplikanci rozwiązują test, oceniający kompetencje i predyspozycje psychologiczne.

Komisja rekrutacyjna złożona jest z kierownika komórki oferującej wakat, przedstawiciela związku zawodowego oraz kierownika ds. kadr. Komisja podczas rozmowy kwalifikacyjnej ocenia umiejętność identyfikowania, analizy i rozwiązywania przykładowych zadań na danym stanowisku. Finalnym etapem jest narada komisji, której członkowie decydują o wyborze najlepszego kandydata. Jednakże w przypadku, gdy zatrudnienie danej osoby na określone stanowisko budzi wątpliwości, istnieje prawo odwołania się od decyzji do nadrzędnego organu bądź rządu[41].

Obecnie, według danych statystycznych[42], 240 tys. osób pracuje w centralnej administracji rządowej (polski korpus służby cywilnej liczy ok. 124 tys. osób).

Charakter pracy urzędnika, kwestie etyczne

Prawa i obowiązki urzędników administracji rządowej nie są regulowane przez specjalne ustawodawstwo. Korpus służby cywilnej nie jest traktowany jako osobna grupa pracowników, ciesząca się rozbudowanymi przywilejami[43]. Nie istnieje gwarancja zatrudnienia ani zasada pierwszeństwa przy rekrutacji na inne stanowiska.

Sytuację prawną urzędników określa najczęściej powszechnie obowiązujące prawo pracy[44], konsekwentnie zastępujące prawo publiczne. Stopniowe ujednolicanie polityki zatrudnienia stosowanej w sektorze prywatnym i publicznym to tendencja obserwowana w całej Europie[45]. Szwecja jednak wydaje się być krajem, w którym intensywność tego procesu jest największa. Przykładem mogą być umowy czasowe

[41] *Central government*…, s. 12.
[42] Tamże, s. 8.
[43] D. Kotkowski, *Proces rekrutacji*…, s. 28.
[44] Tamże.
[45] G. Rydlewski, *Polityka i*…, s. 99.

lub zadaniowe, które dodatkowo określają maksymalny okres zajmowania danego stanowiska pracy[46].

Interesujące jest to, że mimo tych zmian, które teoretycznie mogłyby osłabiać etos urzędniczy i lojalność urzędników wobec państwa, liczba nieetycznych zachowań w Szwecji nie wzrasta. Częściowo jest to rezultat opisanego wyżej systemu naboru. Udział związków zawodowych w tym procesie, a także jego przejrzysty charakter zapobiegają przyjmowaniu do pracy niewłaściwych kandydatów. Oprócz tego Szwecja posiada procedurę *whistleblowing*, czyli system ochrony prawnej dla pracowników sygnalizujących nieprawidłowości we własnym urzędzie. Konstytucyjna zasada dostępu do informacji publicznej i wolności wypowiedzi pozwala urzędnikom ujawniać stronom trzecim informacje będące w ich posiadaniu. Co więcej, urzędnikowi dozwolone jest również wypowiadanie opinii sprzecznych z punktem widzenia przełożonych. Tymczasem w Polsce uznaje się, że negatywne wypowiedzi urzędników na temat swojego lub innych urzędów są dowodem braku ich lojalności[47].

Dodatkowo, w wielu przypadkach urzędnicy mogą przekazywać informacje mediom w sposób anonimowy. Istniejący zakaz przeprowadzania śledztwa w celu wykrycia źródła informacji umożliwia urzędnikom pełne korzystanie z przysługującego im prawa. Ewentualne postępowanie dotyczące złamania zasady poufności może być prowadzone jedynie przeciwko odbiorcom danej informacji[48].

Minimalizacja niebezpiecznych dysfunkcji systemu administracji publicznej jest możliwa także dzięki aktywnej roli związków zawodowych. Szwedzki Związek Urzędników Służby Cywilnej traktuje pracę korpusu urzędników zawodowych jako misję w służbie demokracji i obywatelom[49]. Organizacja uznaje, że wysokie standardy etyczne i moralne powinny być obecne we wszystkich przejawach wykonywania

[46] G. Rydlewski, *Rządzenie w*…, s. 141.
[47] § 16 pkt 5 Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów Nr 70 z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.
[48] *Central government*…, s. 10.
[49] *The Union of Civil Servants in Sweden*, broszura informacyjna nt. Związku Zawodowego Urzędników Służby Cywilnej w Szwecji, s. 5, http://www.st.org/currentSite/public/files/4858/The_union_of_civil_servants.pdf, 27.12.2011.

władzy publicznej, a w szczególności w kontaktach z obywatelem. Związek wspiera także politykę państwa w dążeniu do całkowitej jawności życia publicznego[50].

Standardy etyczne są również promowane przez Szwedzką Radę ds. Rozwoju Strategicznych Zasobów Ludzkich, która opracowała zestaw wspólnych wartości dla urzędników służby cywilnej[51].

Powyższe rozwiązania pozwoliły szwedzkiej służbie cywilnej uniknąć, typowych dla systemu otwartego, zagrożeń[52]. Po pierwsze, konflikt interesów wynikający z przemieszczania kadr między sektorem publicznym i prywatnym jest zminimalizowany. Po drugie, model otwarty nie osłabił poczucia misji wśród urzędników służby cywilnej.

Czynnikiem, który pośrednio neutralizuje te zagrożenia i decyduje także o charakterze pracy urzędnika, jest jej organizacja. Urzędnicy szwedzcy najczęściej pracują w grupach zadaniowych[53]. Organizacja pracy charakteryzuje się dużym stopniem mobilności, co umożliwia przechodzenie członków jednego zespołu do innego.

Ponadto struktura wewnętrzna grup zadaniowych nie jest restrykcyjnie określona, co w połączeniu z płaską strukturą organizacyjną pozytywnie wpływa na rezultaty i elastyczność systemu. Poza tym wspomniany typ organizacji, dzięki dużej rozpiętości kierowania, nie tylko gwarantuje lepszą komunikację, ale także zapewnia wysoki stopień niezależności pracowników, co korzystnie wpływa na ich kreatywność, zwiększając liczbę samodzielnych inicjatyw. Co więcej, mała liczba szczebli hierarchii, typowa dla płaskiej struktury organizacyjnej, obniża koszty funkcjonowania

[50] Tamże, s. 6.
[51] *An introduction to Shared Values for Civil Servants*, wytyczne ws. etyki opracowane przez Szwedzką Radę ds. Rozwoju Strategicznych Zasobów Ludzkich (*Swedish Council for Strategic Human Resources Development* - KRUS), http://www.krus.nu/Global/Offentligt%20etos/Shared%20Values%20for%20Civil%20Servants.pdf, 27.12.2011.
[52] Według prof. G. Rydlewskiego wadami systemu otwartego są konflikt interesu, mała stabilność kadr oraz brak silnego poczucia misji służby publicznej, por. G. Rydlewski, *Systemy administracji*…, s. 171.
[53] D. Kotkowski, *Proces rekrutacji*…, s. 30.

administracji, minimalizuje ryzyko manipulacji informacją, jednocześnie poprawiając zdolność szybkiej adaptacji administracji do nowych warunków[54].

Cechą charakterystyczną jest również nieformalność kontaktów między urzędnikami wyższego i niższego szczebla[55]. Ten typ relacji istnieje na wszystkich poziomach władzy, a szczególnie widoczny jest wewnątrz ministerstw. W konsekwencji często zdarza się, że kierownik danej jednostki dobrze zna osoby, z którymi pracuje, nawet te zatrudnione na niższym szczeblu. Na poziomie ministerialnym członkowie korpusu służby cywilnej ściśle współpracują ze swoimi ministrami. Ich kontakty są często nieprzymuszone, dobrowolne i naturalne. Nie jest także niczym wyjątkowym sytuacja, w której *(…) urzędnik formalnie najniższego stopnia składa raporty ministrowi lub prowadzi nieformalną dyskusję z ministrem czy podsekretarzem stanu*[56].

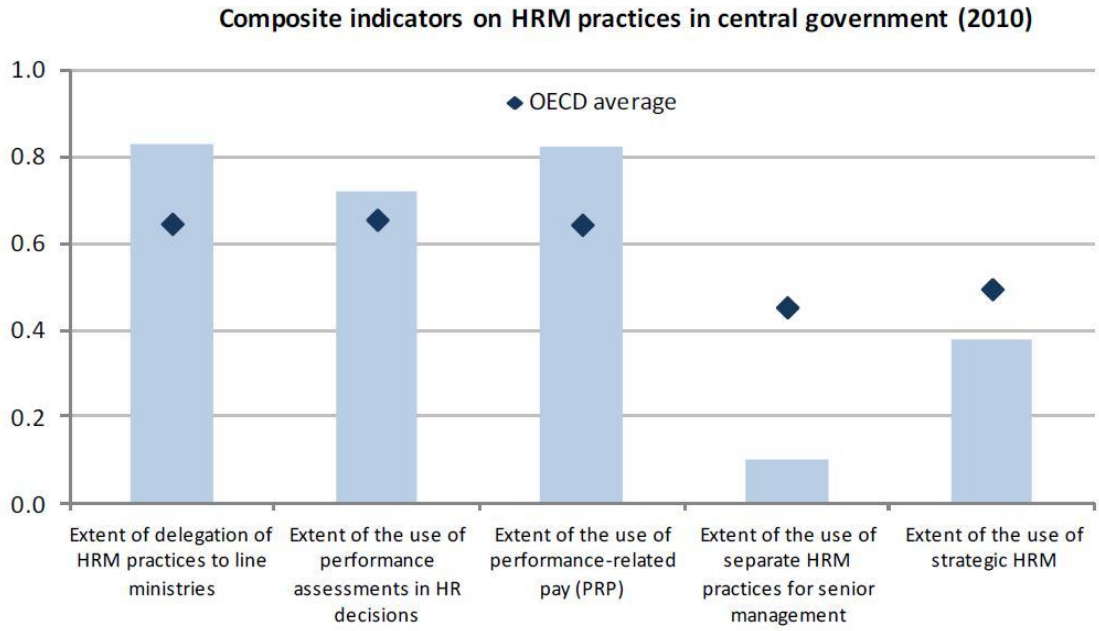
Z kolei rozwój kariery urzędnika służby cywilnej dokonuje się często poprzez poszerzenie zakresu obowiązków w ramach zajmowanego stanowiska[57]. Ocena pracownika dokonywana jest poprzez rozmowy prowadzone przez menadżerów liniowych (bezpośrednich przełożonych). Badany jest sposób wykonywania zadań, a także ich rezultaty. Wyniki oceny są podstawą decyzji o awansie lub podwyżce[58]. Decydują również o skierowaniu pracownika na szkolenia, jeśli zidentyfikowano taką potrzebę.

W Szwecji zindywidualizowany system wynagradzania istnieje od 1998 r. Wcześniej funkcjonował mechanizm, w ramach którego poziom wynagrodzenia był zależny od zajmowanego stanowiska, a nie od wyników pracy[59]. Dziś, jak widać na poniższym wykresie, poziom użyteczności ocen pracowniczych przy podejmowaniu decyzji kadrowych w Szwecji (druga kolumna od lewej) jest wyższy niż średnia OECD

[54] B. Kaczmarek, *Organizacja. Polityka. Władza. Struktury*, Warszawa 2001, s. 391.
[55] L. Torbjörn, *Governing*…, s. 99.
[56] Tamże, s. 49.
[57] *Central government*…, s. 12.
[58] http://www.oecd.org/dataoecd/60/31/47876590.pdf, 02.01.2012.
[59] *Central government*…, s. 13.

(zaznaczona kwadratem). Częściej też niż innych w państwach OECD rezultaty pracy decydują o poziomie wynagrodzenia (trzecia kolumna).

Wykres 3. Wskaźniki dotyczące metod zarządzania zasobami ludzkimi stosowanych rządowej administracji centralnej w Szwecji[60]



Natomiast ścieżką kariery, alternatywną do tej wewnątrz danej instytucji, jest możliwość awansowania w innej, poprzez zmianę pracy. Niemniej jednak przy ubieganiu się o inne stanowisko urzędnicy administracji rządowej nie są specjalnie traktowani; muszą uczestniczyć w procesie rekrutacji na równi z kandydatami z innych sektorów. Mimo istnienia takiej możliwości poziom mobilności pracowników jest stosunkowo niski; przepływ urzędników między różnymi jednostkami administracji publicznej nie jest intensywny. Jest to między innymi konsekwencja wspomnianego braku preferencji dla byłych czy obecnych urzędników w procesie rekrutacji.

[60] http://www.oecd.org/dataoecd/60/31/47876590.pdf, 02.01.2012.

System uzgadniania warunków zatrudnienia

Poziom wynagrodzenia oraz rozwój zawodowy pracowników jest również w centrum zainteresowania związków zawodowych, które są aktywnie zaangażowane w tworzenie optymalnych warunków pracy[61].

Ogólne warunki pracy urzędników służby cywilnej są ustalane przez układy zbiorowe. Obejmują procedury negocjacji płac, metody rozwiązywania konfliktów pracowniczych oraz prawo do strajku wraz z regulacjami dotyczącymi jego wykonywania. Prawo do zawierania takich umów jest realizowane, w imieniu państwa przez wspomnianą Krajową Agencję Pracodawców Rządowych. Instytucja ta z kolei deleguje to uprawnienie innym agencjom rządowym, umożliwiając im samodzielne decydowanie i negocjowanie warunków pracy. W rezultacie decentralizacja sprzyja optymalnemu wykorzystaniu zasobów ludzkich i materialnych przez agencję, która poprzez politykę kadrową dostosowuje warunki zatrudnienia do aktualnych potrzeb[62].

To rozwiązanie jest konsekwencją Aktu o Polityce Personalnej, przyjętego przez parlament w 1985 roku. Ustawa wymagała, aby rządowa polityka zatrudnienia została uproszczona, zdecentralizowana i przystosowana do warunków rynkowych. Płace są ustalane na podstawie oceny poziomu trudności i odpowiedzialności właściwego dla konkretnego stanowiska. Ważny jest również sposób wykonywania obowiązków przez pracownika, istotne są osiągane przez niego wyniki. Płace są jednocześnie uzależnione od sytuacji na rynku pracy. Poziom (bądź zwiększenie) wynagrodzenia jest potwierdzany w układzie zbiorowym lub ustalany w ramach dialogu pracodawca-pracownik[63].

Procedura uzgadniania warunków układu zbiorowego jest kilkuetapowa. W pierwszym etapie Krajowa Agencja Pracodawców Rządowych zawiera ze związkami

[61] *The Union…*, s. 7.
[62] *Central government…*, s. 13.
[63] Tamże, s. 13-14.

zawodowymi porozumienia dotyczące procedury negocjacyjnej oraz ogólnych warunków zatrudnienia. Porozumienia te muszą być zatwierdzone przez rząd[64].

W kolejnym etapie Krajowa Agencja Pracodawców Rządowych zawiera ze związkami zawodowymi centralny układ zbiorowy, określający ramy organizacyjne i wstępne warunki dla prowadzenia lokalnych negocjacji płacowych. Centralne porozumienia mogą również określać inne aspekty takie jak godziny pracy, emerytury, dni wolne. Następnie rozpoczynają się szczegółowe negocjacje, prowadzone przez agencje rządowe oraz lokalne związki zawodowe. Na tym finalnym etapie ustalane są m.in. indywidualne wynagrodzenia pracowników[65].

Polityka zatrudnienia agencji jest monitorowana przez rząd. W rocznych raportach, przygotowywanych przez agencje, znajdują się informacje dotyczące zarządzania kompetencjami, poziomu płac, podziału wg płci, struktury wiekowej i rotacji pracowników. Co więcej, każda agencja sporządza raporty opisujące zarówno metody promowania tzw. różnorodności personelu, jak i działania na rzecz rozwoju przyjaznego środowiska pracy[66].

Podsumowanie – próba oceny, wnioski dla Polski

Dualizm szwedzkiej administracji rządowej, polegający na istnieniu ministerstw (wykonujących funkcje programowe) i agencji rządowych (wykonujących funkcje administracyjne), jest uznawany za mechanizm zapewniający sprawność jej działania. Adwokatem takiego rozwiązania instytucjonalnego w Polsce jest m.in. prof. Michał Kulesza, w opinii którego łączenie funkcji programowych i wykonawczych w ramach polskich ministerstw jest dysfunkcją procesu rządzenia[67]. Niemniej jednak bezrefleksyjna recepcja szwedzkich rozwiązań w tym zakresie jest bardzo ryzykowna. Ocena dotychczasowej praktyki tworzenia i funkcjonowania agencji rządowych w

[64] Tamże, s. 14-15.
[65] Tamże, s. 15.
[66] Tamże, s. 9.
[67] M. Kulesza, A. Barbasiewicz, *Funkcje gabinetów politycznych* [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 315.

Polsce nie jest bowiem jednoznaczna[68]. Problematyczną kwestią jest sama identyfikacja funkcji wykonawczych, które należałoby wyłączyć z ministerstw. Obszarem ryzyka jest proces autonomizacji urzędów centralnych, prowadzący w konsekwencji do utraty kontroli nad ich działaniami. Z drugiej jednak strony, trudno wyobrazić sobie sprawne zarządzanie polskim ministerstwem zatrudniającym tysiąc bądź więcej urzędników. Polski minister, obciążony sprawami natury administracyjnej, wykonujący mandat parlamentarzysty, ma o wiele mniej czasu na myślenie strategiczne niż jego szwedzki odpowiednik.

Trudno także ocenić przekazanie spraw związanych ze służbą cywilną Ministerstwu Zdrowia i Spraw Socjalnych, choć na tle europejskim i w samej Skandynawii jest to rozwiązanie dość nietypowe. Wnioskiem dla Polski może być natomiast pozycja organu właściwego w sprawach służby cywilnej. W Szwecji jest nim minister zadaniowy, tymczasem w Polsce Szef Służby Cywilnej posiada status centralnego organu administracji rządowej (podobnie jak prezesi urzędów centralnych, np. Głównego Urzędu Statystycznego czy Urzędu Zamówień Publicznych), co osłabia jego polityczną pozycję.

Problematyczna jest także ocena zmian w statusie urzędniczym pracowników administracji rządowej. Obecnie podział na „białe" i „niebieskie" kołnierzyki nie ma już zastosowania[69]. Coraz rzadziej na szwedzkich stronach rządowych pojawia się także wyrażenie „urzędnik służby cywilnej", co ilustruje definitywne odejście od stosowania prawa urzędniczego wobec pracowników administracji publicznej. Pouczające jest to, że decyzja ta nie wpłynęła negatywnie na działanie państwa, czego dowodem mogą być dane Banku Światowego[70]. Nie zaobserwowano tu osłabienia

[68] S. Najnigier, *Administracja czy biznes?* [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 166-170.
[69] *Central government*…, s. 12.
[70] Wskaźnik „Efektywność administracji publicznej" (*Government Effectiveness*) dla Szwecji w 2010 roku był wyższy niż w roku 1996, por. http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp, 29.12.2011. Jest to jeden z sześciu „Wskaźników Dobrego Rządzenia" (*Worldwide Governance Indicators*) Banku Światowego. Przedstawia on postrzeganie jakości usług publicznych, jakości i stopnia apolityczności służby cywilnej, jakości formułowania i wdrażania polityk publicznych oraz zaangażowania rządu/administracji na rzecz ich realizacji, por. http://info.worldbank.org/governance/wgi/faq.htm#1, 29.12.2011.

etosu urzędniczego, które w literaturze jest typową wadą systemu opartego na kodeksie pracy. Potwierdza to konieczność ostrożnego odnoszenia się do teoretycznych wad i zalet ocenianych modeli służby cywilnej. Nie ma bowiem wątpliwości, że to nie podstawa stosunku pracy determinuje jakość/sposób jej wykonywania. Trudno wyobrazić sobie urzędnika, który wykonuje tę samą pracę różnie (dobrze lub źle) w zależności od tego, czy jest mianowany bądź zatrudniony na kontrakcie zadaniowym. To samo dotyczy skłonności do zachowań nieetycznych. Rozbudowane pragmatyki służbowe czy szczegółowe kodeksy etyczne dla urzędników tylko w ograniczonym zakresie mogą wzmacniać ich postawy etyczne.

W odniesieniu do kwestii przejrzystości, rozwiązaniami wartymi zastosowania w Polsce w kontekście etyki są te dotyczące jawności procesu rekrutacyjnego. Dostęp do aplikacji złożonych przez innych kandydatów w postępowaniu rekrutacyjnym to mechanizm skutecznie zapobiegający nepotyzmowi i kumoterstwu. Elementem wzmacniającym jest procedura odwoławcza. Odwołania są rozpatrywane przez nadrzędny organ, a nie, tak jak w Polsce, przez sąd pracy, co skraca i ułatwia postępowanie w takiej sprawie.

Warta uwagi jest także procedura *whistleblowing*. W Polsce podobnym mechanizmem jest kontrola społeczna[71], w ramach której pracownik ma obowiązek dbać o dobro zakładu pracy (Kodeks Pracy) lub chronić interes państwa (pragmatyki służbowe, np. art. 76. ust. 1 pkt 2 Ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.). Obowiązek ten nie jest jednak tak rozumiany. Abstrahując od dostępnych mechanizmów kontroli społecznej, nadal informowanie o nieprawidłowościach jest uznawane za formę donosu, niezależnie od motywów takiego działania. Kontrolę tę mogą/powinny wykonywać również organizacje takie jak związki zawodowe czy stowarzyszenia, lecz słaba pozycja trzeciego sektora w Polsce uniemożliwia im pełnienie tej funkcji. Brak

[71] M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 334.

mechanizmu *whistleblowing* w polskiej służbie cywilnej jest natomiast słusznie uważany za jedną z barier jej rozwoju[72].

Słabość polskich związków zawodowych, funkcjonujących w ramach administracji rządowej, jest szczególnie widoczna na szwedzkim tle. W Szwecji związki zawodowe skupiają ok. 185 tys. pracowników centralnej administracji rządowej[73]. Aktywnie uczestniczą w dialogu społecznym, skutecznie reprezentując stronę pracowników. W pewnym sensie ich działalność zastępuje brak publiczno-prawnego statusu szwedzkiej służby cywilnej. Związki zawodowe stoją bowiem na straży przejrzystości administracji publicznej, dbają o poziom profesjonalizmu jej pracowników oraz chronią przed nadmierną ingerencją polityczną.

Oczywiście nie wszystkie szwedzkie rozwiązania są doskonałe. Mimo wysokiego przyrostu naturalnego średni wiek w szwedzkiej administracji wynosi dziś 45 lat, a średni staż pracy – 11 lat[74]. Przy niskim poziomie mobilności wśród urzędników, jest to niepokojące zjawisko, grożące m.in. rutynizacją działań. Pokazuje to również konieczność pozyskania do służby ludzi młodych. Niemniej jednak, czynniki takie jak brak określonych ścieżek kariery oraz stosunkowo mała stabilność zatrudnienia nie są motywujące dla absolwentów szkół wyższych od razu po studiach. Wyzwaniem staje się znalezienie innych, atrakcyjnych aspektów pracy w służbie cywilnej, które zachęcą zdolnych, młodych ludzi do aplikowania na wolne stanowiska.

Łukasz Świetlikowski – doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

[72] J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010, s. 344.
[73] *Central government*…, s. 15.
[74] *Facts & Figures*…, s. 32.

Abstrakt

Niniejszy artykuł naukowy opisuje rozwiązania instytucjonalne i kadrowe, które decydują o specyfice funkcjonowania szwedzkiej administracji rządowej (w szczególności na poziomie centralnym). Omówiono w nim system służby cywilnej, koncentrując się na charakterystycznych cechach wybranych aspektów zarządzania zasobami ludzkimi (m.in. jawność i wysoki poziom decentralizacji procesu rekrutacji, istotna rola związków zawodowych). Przedstawiono także kwestię etyki urzędniczej. Artykuł opisuje również pozycję członków politycznego kierownictwa ministerstw w ramach istniejącego dualizmu administracji rządowej.

GOVERNMENT ADMINISTRATION IN SWEDEN – PERSONNEL AND INSTITUTIONAL ASPECTS

Abstract:

This research article describes the institutional and personnel solutions, which determine the uniqueness of the way the Swedish government administration functions (especially at the central level). It covers the civil service system with a special focus on the characteristic features of selected aspects of human resource management (i.a. transparency and high level of decentralization as regards recruitment process, important role of trade unions). The issue of administrative ethics has also been presented. In addition the article discusses the position of political leaders at ministerial level within the existing dualism of government administration.

Agata Biernat

BAŁKAŃSKIE MODELE FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU LOKALNEGO NA PRZYKŁADZIE SŁOWENII, CHORWACJI ORAZ MACEDONII

Słowa kluczowe:
samorząd lokalny, Bałkany, Macedonia, Słowenia, Chorwacja

Na początku lat 90. państwo jugosłowiańskie zaczęło się rozpadać. Poszczególne republiki zdecydowały się ogłosić niepodległość i rozpocząć wdrażanie wzorców demokratycznych. Wiązało się to przede wszystkim z dokonaniem zmian ustrojowych. Ustanowienie nowych konstytucji stanowiło pierwszy krok na drodze ku demokratyzacji państwa. Istotne zatem było dokonanie także reformy administracyjnej oraz stworzenie nowej struktury samorządu lokalnego, która przede wszystkim aktywizowałaby obywateli do uczestnictwa w tworzeniu wspólnot, w których mogliby funkcjonować.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie istniejących modeli samorządu lokalnego zarówno w Słowenii, w Chorwacji, jak i w Macedonii oraz dokonanie analizy ich funkcjonowania. Istotne jest zwrócenie uwagi przede wszystkim na to, w jaki sposób w ciągu ostatnich dwudziestu lat kształtowały się struktury samorządów poszczególnych państw bałkańskich oraz w jakim tempie przeprowadzany jest proces decentralizacji.

Charakterystyka samorządu lokalnego w Słowenii

Współczesna struktura samorządu słoweńskiego kształtowała się od 1991 roku, kiedy ustawodawca zawarł w nowej konstytucji państwa zapis o konieczności przeprowadzenia reformy samorządowej. Pracę nad nią rozpoczęto rok później, a już

w 1993 r. przyjęto ustawę o samorządzie lokalnym, która do dziś stanowi podstawę funkcjonowania lokalnych jednostek.

W Słowenii organizacja państwa opiera się na zasadzie samorządu. Artykuł 138. Konstytucji stwierdza, iż *mieszkańcy Słowenii korzystają z samorządu lokalnego w gminach i innych wspólnotach lokalnych*[1].

Samorząd państwa od 2007 roku charakteryzuje się dwuszczeblowością. Jednostką samorządu słoweńskiego jest gmina. Dokonana w czerwcu 2006 roku zmiana konstytucji stworzyła możliwość utworzenia w drodze ustawy regionów (*pokrajin*), które stanowią obecnie samorząd drugiego stopnia. Funkcje oraz zadania, jakie wykonują władze regionów, w przeszłości należały do kompetencji ministerstw i tzw. jednostek administracyjnych (*upravne ente*). Zarządzali nimi urzędnicy desygnowani przez rząd. Od lutego 2007 r. Słowenia podzielona jest na 12 regionów i 210 gmin, z czego 11 stanowią gminy miejskie[2].

Główną jednostką samorządu lokalnego jest gmina, która może być zarówno miejska, jak i wiejska. Konstytucja dopuszcza także łączenie się poszczególnych gmin w szersze stowarzyszenia. Połączenie przynajmniej dwóch gmin wymaga zarządzenia referendum. Podobna sytuacja ma miejsce w momencie możliwej secesji. Wspólnoty samorządowe mają zagwarantowane podejmowanie samodzielnych decyzji w zakresie spraw lokalnych, jednak przy tym państwo może zlecić im konkretne zadanie do wykonania. Ich działalność podlega nadzorowi ze strony władzy państwowej pod względem legalności[3]. Gminy czerpią dochody z własnych źródeł za pomocą ustanowionych podatków oraz innych opłat, a także z budżetu państwa. Pieniądze gwarantowane przez instytucje centralne w Słowenii stanowią około 60 proc. całego dochodu uzyskiwanego przez samorządy.

[1] *Konstytucja Republiki Słowenii*, Warszawa 2009, s. 60.
[2] Sam status gminy miejskiej w Słowenii nadawany jest przez Zgromadzenia Narodowe, [w:] *Samorządy w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 45.
[3] S. Setnikar-Canka, S. Vlaj, M. Klun, *Local Government in Slovenia*, [w:] *Decentralization: experiments and reforms*, pod red. T. H. Morvath, Budapeszt 2000, s. 19.

Według zapisów prawnych, zawartych w ustawie o samorządzie lokalnym, gmina musi liczyć co najmniej 5 tys. mieszkańców. Wyjątek może nastąpić ze względu na szczególną sytuację lokacyjną, historyczną bądź ekonomiczną[4]. Miasto również ma możliwość uzyskania statutu gminy miejskiej w przypadku, gdy posiada minimum 20 tys. mieszkańców oraz jest w stanie zagwarantować 15 tys. miejsc pracy. Poza kompetencjami przypisanymi zwykłej gminie, czyli m.in. dostępności do podstawowej edukacji i opieki zdrowotnej, usług pocztowych, bibliotek, gmina miejska musi zapewnić także działanie zarówno szkół zawodowych, jak i policealnych, jednostek uniwersyteckich, sieć jednostek cywilnych, ośrodki informacyjne, centra kulturalne (teatry, muzea), funkcjonowanie lokalnych mediów, opiekę zdrowotną, a także miejsca o charakterze sportowo-rekreacyjnym.

Organami władzy lokalnej w gminie są: rada gminy (*Skupsčina Občine*) oraz burmistrz (*Župan*). Rada stanowi organ decyzyjny i stanowiący. Do jej podstawowych zadań należy zatwierdzanie aktów prawnych oraz budżet. Nadzoruje również działalność burmistrza, szczególnie w obszarze wdrażania przez niego decyzji podjętych wcześniej przez radę[5].

Radni wybierani są na czteroletnią kadencję w wolnych, powszechnych, tajnych i bezpośrednich wyborach. Ponadto w Słowenii obowiązują dwa rodzaje głosowania: większościowe oraz proporcjonalne. System większościowy ma miejsce, gdy do obsadzenia jest nie więcej niż 12 mandatów w radzie. Natomiast system proporcjonalny stosuje się w sytuacji, kiedy rada składa się z minimum 12 członków[6]. W pierwszego rodzaju wyborach obywatele oddają głos na indywidualnych kandydatów. Gmina podzielona jest wówczas na okręgi. Zwyciężają ci kandydaci, którzy zdobyli największą liczbę głosów. Natomiast w wyborach proporcjonalnych wyborcy oddają głosy na listy kandydatów. W takim przypadku dana gmina może

[4] *The law on local self-government, "*Official Gazette of the Republic of Slovenia", nr 72/93*,* s. 2.
[5] *Structure and operation of local and regional democracy – Slovenia*, Strasburg 1998, s. 8.
[6] Tamże, s. 9.

(lecz nie musi) być podzielona na okręgi. Każdy głosujący na karcie do głosowanie może zaznaczyć tylko jedną listę.

Czynne prawo wyborcze posiadają wszyscy mieszkańcy danej gminy, którzy ukończyli 18 rok życia (ta granica wiekowa może zostać obniżona do 16 lat, w sytuacji, gdy obywatel jest osobą pracującą), posiadają pełnię praw obywatelskich oraz na stałe mieszkają na terenie określonej gminy.

W Republice Słowenii rada gminy liczy od 7 do 45 członków, w zależności od liczby mieszkańców danej gminy. Należy również zaznaczyć, iż w gminach, gdzie żyje społeczność Węgrów, Włochów bądź Romów, wszystkie te mniejszości muszą posiadać minimum jednego reprezentanta w radzie. Wybierany jest on zawsze systemem większościowym[7].

Rada gminy, w celu sprawniejszego działania, powołuje szereg różnych organów pomocniczych. Należą do nich m. in. komisje wyborcze, które zbierają się raz na cztery lata, przedstawiciele do spraw ochrony praw konsumentów, a także wiele innych komisji i komitetów doradczych. Członkowie tych organów wybierani są zarówno z pozostałych członków rady, jak i z obywateli danej gminy.

Artykuł 32 a. ustawy o samorządzie lokalnym w Republice Słowenii określa także działanie komisji nadzorczej, która musi zostać powołana przez radę w ciągu 45 dni od daty zebrania się po raz pierwszy nowo wybranej rady[8]. Do zadań komisji nadzorczej należy przede wszystkim monitorowanie zarządzania funduszami gminy, wydatkami budżetowymi, a także określonych operacji finansowych powiązanych z użyciem środków gminy. Ponadto ustawodawca zawarł zapis o tym, że członkowie tej komisji wykonują swoje zadania nieodpłatnie.

Burmistrz jest organem wykonawczym w danej gminie. Wybierany jest w głosowaniu powszechnym oraz bezpośrednim na czteroletnią kadencję. Samo zgłaszanie kandydatów na to stanowisko wymaga podpisów co najmniej 2 proc. wyborców zamieszkałych w określonym okręgu wyborczym. Natomiast w sytuacji,

[7] *The law on local self-government, "*Official Gazette of the Republic of Slovenia" *nr 72/93*, s. 15.
[8] Tamże, s. 12.

gdy zgłasza się kandydatów tzw. niezależnych, czyli nie wysuwanych przez partie polityczne, wymagane jest poparcie minimum 15 mieszkańców[9].

Do zadań burmistrza należy przede wszystkim kierowanie administracją gminną, przedstawianie radzie gminy określonych projektów uchwał, w tym budżetu, wykonywanie uchwał rady, a także polityka zatrudnienia nowych pracowników. Co więcej, to on określa strukturę gminnej administracji i wyznacza poszczególnych urzędników. Przewodniczyć lokalnej organizacji może również sekretarz gminny, działający na mocy upoważnienia burmistrza. Sekretarz pełni wówczas funkcje urzędnika cywilnego, odpowiedzialnego za sprawne działanie lokalnej struktury urzędniczej.

W Słowenii można wymienić kilka form bezpośredniego udziału obywateli w sprawowaniu władzy w gminie. Należą do nich: referendum, zgromadzenie obywateli oraz inicjatywy mieszkańców. Referendum gminy może być zarządzone na wniosek rady lub co najmniej 10 proc. mieszkańców uprawnionych do głosowania w poszczególnej gminie[10]. Zgromadzenie obywateli może zwołać burmistrz, członkowie rady, czy też minimum 5 proc. obywateli gminy. Natomiast w inicjatywie obywatelskiej powinno wziąć udział przynajmniej 5 proc. osób uprawnionych do głosowania, by w taki sposób poddać dany akt prawny pod głosowanie. W takiej sytuacji organ administracyjny, do którego skierowana została dana inicjatywa, musi ustosunkować się do niej w czasie nie dłuższym niż trzy miesiące.

Charakterystyka samorządu lokalnego w Chorwacji

Uchwalona 22 grudnia 1990 roku konstytucja Republiki Chorwacji gwarantuje obywatelom prawo do samorządności lokalnej. Ponadto istnieje w niej zapis wyraźnie stanowiący, że obejmuje ono także przywilej stanowienia o lokalnych potrzebach i interesach obywateli, a zwłaszcza o gospodarce przestrzennej i planowaniu urbanistycznym, o zagospodarowaniu osiedli, o mieszkalnictwie, gospodarce

[9] *Samorządy w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 46.
[10] S. Setnikar-Canka, S. Vlaj, M. Klun, *Local Government…*, Budapeszt 2000, s. 394.

komunalnej, opiece nad dziećmi, opiece socjalnej, kulturze, kulturze fizycznej, sporcie, kulturze technicznej, o ochronie środowiska naturalnego oraz poprawie jego stanu[11].

W 2000 r. przyjęto znowelizowane zapisy konstytucji, co przyczyniło się do poszerzenia praw oraz zakresu działania władzy samorządowej. Do tego momentu nie pełniła ona znaczącej roli w państwie, ponieważ była w sprzeczności z myśleniem centralistycznym, jakie dominowało w Chorwacji w pierwszych latach niepodległości. Zmiany w ustawie zasadniczej państwa wymusiły również przyjęcie nowej ustawy o samorządzie lokalnym i regionalnym. Akt prawny uchwalony 6 kwietnia 2001 roku zastąpił funkcjonujące poprzednio dwie ustawy, które regulowały funkcjonowanie samorządu, jednocześnie kładące nacisk na większą rolę terenowych jednostek administracji państwowej[12].

Po dokonaniu tych wszystkich zmian ustawodawczych w Chorwacji samorząd jest obecnie dwuszczeblowy. Pierwszy szczebel stanowią gminy (*općine*), których łączna liczba wynosi 426 i miasta (*gradovi* – 123), a drugi – województwa (*županija* - 20). Zarówno gmina, jak i miasto należą do jednostek samorządu lokalnego, natomiast województwo do regionalnego. Dokonując rozróżnienia pomiędzy tymi dwoma szczeblami, należy stwierdzić, iż jednostki samorządu lokalnego są odpowiedzialne za wykonanie zadań z zakresu rozwiązywania spraw lokalnych, a w szczególności zagospodarowania osiedli, planowania terenowego i urbanistycznego, działalności komunalnej, problemów socjalnych, ochrony zdrowia, wychowania oraz edukacji na szczeblu podstawowym, kultury, sportu, ochrony konsumenta, ochrony środowiska naturalnego oraz ochrony przeciwpożarowej i cywilnej. Natomiast samorząd regionalny odpowiada za sprawy o znaczeniu regionalnym, a przede

[11] Konstytucja z 1990 roku była modyfikowana dwukrotnie w 1999 oraz 2001r., [w:] *Konstytucja Republiki Chorwacji*, Warszawa 2007, s. 50.

[12] W październiku 2005 roku ustawodawca chorwacki dokonał nowelizacji tej ustawy. Najważniejsza zmiana dotyczyła wprowadzenia kategorii „wielkich miast", będących siedzibami władz samorządu regionalnego lub mających powyżej 35 tys. mieszkańców. Zniesiono również zapis o tym, iż w małych gminach, liczących do 10 tys. mieszkańców, obowiązki organu wykonawczego wykonuje rada, [w:] K. Krysieniel, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań 2007, s. 131.

wszystkim za planowanie przestrzenne i urbanistyczne, rozwój gospodarczy oraz również za rozwój szkolnictwa, działalności kulturalnej, oświatowej i socjalnej[13].

Możliwe jest również przekazywanie kompetencji pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządowymi. Gmina posiada prawo scedowania pojedynczych obowiązków na województwo, o ile wyrazi ono na to zgodę. Władze województwa mogą także zażądać przekazania im części zadań samorządu terytorialnego, pod warunkiem zabezpieczenia na ten cel odpowiednich środków finansowych. Co więcej, nawet miasto, które liczy więcej niż 35 tys. mieszkańców lub będące równocześnie siedzibą władz regionalnych, może przejąć na siebie pewien zakres obowiązków właściwych dla województwa[14].

Do samorządowych organów przedstawicielskich w Chorwacji zalicza się rady gminne i miejskie oraz żupańskie skupsztiny przedstawicielskie. Liczba radnych w poszczególnych organach musi być zawsze liczbą nieparzystą. W gminach do 3 tys. mieszkańców liczba radnych wynosi od 7 do 13, w gminach od 3 do 10 tys. – od 9 do 15 radnych, w gminach oraz miastach w przedziale liczbowym od 10 001 do 30 tys. mieszkańców – od 13 do 19 radnych, natomiast w miastach, które liczą więcej niż 30 tys. mieszkańców – od 19 do 35 radnych[15]. Zagrzeb, stolica państwa chorwackiego, ma 51 radnych. Od 31 do 51 przedstawicieli w radach mają poszczególne żupanie. Warto również dodać, iż deputowani sprawują swój mandat społecznie i nie pobierają za to żadnego wynagrodzenia. Posiadają jedynie prawo do zwrotu kosztów poniesionych w wyniku wykonywania swoich obowiązków. Wybory do władz lokalnych odbywają się raz na cztery lata, w trzecią niedzielę maja. Czynne prawo wyborcze posiada każdy chorwacki obywatel, który w dniu wyborów ukończył 18 rok życia, posiadający pełnię praw obywatelskich oraz na stałe zamieszkujący daną gminę, miasto bądź województwo.

[13] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej: ustrój, organy władzy, partie polityczne*, pod red. M. Barańskiego, Katowice 2005, s. 100.
[14] K. Krysieniel, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań 2007, s. 133.
[15] M. Lukeš-Prtrović, H. Masarić, J. Nikolov, *Priručnik za članove predstavničkih tijela općina, gradova i županija – vodič kroz hrvatski sustav lokalne i regionalne samouprave*, Zagrzeb 2005, s. 19.

Rada na swoim pierwszym posiedzeniu wybiera spośród swoich członków przewodniczącego oraz maksymalnie dwóch jego zastępców. To właśnie przewodniczący odpowiedzialny jest za zwoływanie posiedzeń rady, przynajmniej raz na trzy miesiące, a także reprezentuje ją na zewnątrz. Rada, zarówno gminy, miasta, jak i województwa, jest organem stanowiącym, który uchwala roczny budżet i zatwierdza jego wykonanie, ustanawia stałe oraz tymczasowe komisje, czy inne ciała pomocnicze.

Kompetencje wykonawcze w gminie, mieście oraz województwie należą do naczelnika (*načelnik*) oraz zarządu gminy (*poglavarstvo*), naczelnika i zarządu miasta oraz żupana i zarządu żupani[16]. Poszczególnych naczelników wybierają rady spośród swojego grona. Podobnie żupan wybierany jest przez skupsztinę. Naczelnik za swoją działalność odpowiada przed wykonawczymi organami władzy państwowej. Ponadto stoi na czele zarządu. Liczba członków tego organu zależna jest od liczby mieszkańców danej gminy, miasta czy województwa. I tak: w gminach lub miastach do 10 tys. mieszkańców członków zarządu jest od 3 do 5, w gminach bądź miastach od 10 001 do 30 tys. – od 5 do 7, w miastach powyżej 30 tys. mieszkańców – 7 do 9[17]. W Zagrzebiu liczba członków zasiadających w zarządzie wynosi od 9 do 15. Natomiast w województwach – od 7 do 13 członków. Wybierani są przez rady poszczególnych jednostek samorządu. Kandydatów na te stanowiska przedstawia naczelnik.

Zarząd pełni funkcje wykonawcze, do których należy m.in. wykonywanie decyzji rady przedstawicielskiej, przekładanie projektów poszczególnych aktów prawnych, kierowanie organami administracyjnych jednostek samorządu oraz zarządzanie zarówno ruchomościami, jak i nieruchomościami będącymi własnością danej gminy, miasta czy województwa.

Organ wykonawczy za swoją działalność odpowiedzialny jest przed radą. Na wniosek co najmniej jednej trzeciej swoich członków rada może głosować nad wnioskiem o wotum nieufności dla naczelnika, całego zarządu lub pojedynczego

[16] *Samorządy…*, s. 12.
[17] M. Lukeš-Prtrović, H. Masarić, J. Nikolov, *Priručnik…*, s. 29.

członka. Jeśli podjęta zostanie decyzja o odwołaniu przewodniczącego zarządu lub całego tego organu, to nowy naczelnik musi zostać wybrany w ciągu najbliższych trzydziestu dni[18].

Chorwackie samorządy lokalne pozyskują fundusze z różnych źródeł, m.in. z nieruchomości i majątku ruchomego, z przedsiębiorstw oraz innych bytów prawnych, w których mają swoje udziały, a także ze sprzedaży swoich udziałów, z koncesji, podatków, opłat, odszkodowań, darowizn, spadków, dotacji oraz subsydiów chorwackiego rządu, który zobowiązany jest wspomagać finansowo biedniejsze jednostki samorządowe[19]. Natomiast nad finansami samorządu lokalnego czuwa ministerstwo finansów. Według art. 130. Konstytucji Republiki Chorwacji nadzorowi ze strony organów centralnych państwa podlega tylko legalność ich działań[20].

Istotnym elementem funkcjonowania mechanizmów demokratycznych, na różnych szczeblach samorządu w Chorwacji, jest możliwość bezpośredniego wyrażania swoich opinii przez obywateli. Mogą uczynić to poprzez wzięcie udziału w referendum, zgłaszania petycji do odpowiednich organów władz samorządowych oraz wzięcie udziału w spotkaniach z władzami gminy, miasta czy województwa.

Referendum zarządzane jest przez organ przedstawicielski na wniosek jednej trzeciej jego członków, kierownictwa, a w przypadku gminy bądź miasta, na wniosek połowy lokalnych komitetów oraz 20 proc. obywateli posiadających prawa wyborcze[21]. Ponadto obywatele mają także prawo do wnoszenia projektów aktów pod obrady rad przedstawicielskich. Dyskusja nad nimi jest obligatoryjna, jeśli przedstawiony akt został podpisany przez minimum 10 proc. uprawnionych mieszkańców.

Do innych praw, jakie posiadają jednostki samorządu lokalnego w Chorwacji, należy możliwość współdziałania z jednostkami samorządowymi z innych państw. Wiele gmin, miast oraz województw chorwackich zawarło dwustronne akty

[18] K. Krysieniel, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań 2007, s. 135.
[19] *Samorządy…*, s. 13.
[20] *Konstytucja Republiki Chorwacji*, Warszawa 2007, s. 50.
[21] K. Krysieniel, *System…*, s. 133.

określające transgraniczną współpracę z właściwymi jednostkami innych krajów. Ponadto dziesięć województw oraz miasto Zagrzeb należy do Rady Europejskich Samorządów i Regionów, która skupia obecnie 250 regionów z trzydziestu państw europejskich[22].

Charakterystyka samorządu lokalnego w Macedonii

W konstytucji Republiki Macedonii poświęcono charakterystyce samorządu lokalnego cały V rozdział. Artykuł 114. gwarantuje wszystkim obywatelom prawo do samorządu terytorialnego.

Jednostką samorządu lokalnego w państwie macedońskim jest gmina (*opština*). Ma ona osobowość prawną oraz wykonuje obowiązki za pośrednictwem poszczególnych organów, wybieranych w sposób bezpośredni przez mieszkańców[23]. Ponadto konstytucja gwarantuje możliwość powoływania różnych form samorządu przez samych obywateli. Do szeregu kompetencji, jakie posiada każda *opština*, należy zaliczyć m.in. lokalny rozwój ekonomiczny, ochronę środowiska naturalnego, planowanie przestrzenne, gospodarkę komunalną, kulturę, sport i rekreację, opiekę nad dziećmi oraz opiekę socjalna i zdrowotną.

Gminy w Macedonii mają możliwość łączenia się w stowarzyszenia. Jedynym zastrzeżeniem jest to, iż związki *opštin*, które powstały na zasadzie połączenia, nie mogą być większe niż 2/3 terytorium państwa. Stowarzyszenie ma prawo współpracować z rządem, a także wnosić projekty budżetu Republiki. Co więcej, posiada również inicjatywę ustawodawczą[24].

Obowiązkową formą współpracy pomiędzy jednostkami samorządu w Macedonii jest członkostwo w Macedońskim Stowarzyszeniu Gmin i Miasta Skopje. Głównym zadaniem tego stowarzyszenia jest opiniowanie projektów ustaw i innych aktów prawnych, które dotyczą samorządu lokalnego. Współpracuje ono z

[22] M. Lukeš-Prtrović, H. Masarić, J. Nikolov, *Priručnik*…, s. 61.
[23] *Systemy polityczne*…, pod red. M. Barańskiego, s. 232.
[24] Tamże.

podobnymi organizacjami z innych państw. Ponadto pomaga w nawiązaniu kontaktów macedońskich gmin z ich zagranicznymi partnerami, np. na płaszczyźnie finansowej[25].

Dokładny podział terytorialny Republiki Macedonii oraz granice pomiędzy poszczególnymi gminami określa ustawa. Obecnie, zgodnie z założeniami ostatniej reformy administracyjnej z 11 sierpnia 2004 roku, Macedonia dzieli się na 84 gminy oraz miasto wydzielone Skopje, złożone z 10 gmin. Wszystkie gminy zróżnicowane są między sobą co do powierzchni od 1 194 km² (gmina Priłep) do 3,5 km² (gmina Czair) i co do liczby ludności – od 105 484 mieszkańców (gmina Kumanowo) do 1 322 000 mieszkańców (gmina Wranesztica).

Artykuł 115. konstytucji stwierdza, że w jednostkach samorządu terytorialnego to obywatele, bezpośrednio i za pośrednictwem wybranych przez siebie przedstawicieli, biorą udział w podejmowaniu decyzji mających charakter lokalny[26]. W tym samym artykule ustawy zasadniczej państwa macedońskiego wymieniono kompetencje władz lokalnych. Zalicza się do nich: gospodarkę komunalną, kulturę, sport, urbanistykę, opiekę społeczną i opiekę nad dziećmi, wychowanie przedszkolne, szkolnictwo podstawowe oraz podstawową opiekę zdrowotną.

Ustawodawca umieścił również zapis o tym, że *gmina jest niezależna w wykonywaniu swoich kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach; nadzór nad zgodnością z prawem działalności gminy sprawuje Republika*[27]. Wynika z tego, iż nadzór ze strony państwa może dotyczyć tylko kryterium legalności. Warto także zaznaczyć, że Republika może zlecić w drodze ustawy wykonanie określonego zadania przez daną gminę.

[25] I. Todorovski, *Local Government in Macedonia*, [w:] *Decentralization: experiments and reforms*, pod red. T. H. Morvath, Budapeszt 2000, s. 140.
[26] *Konstytucja Republiki Macedonii*, Warszawa 1999, s. 50.
[27] Tamże.

Organami władzy w gminie są rada oraz burmistrz[28]. Rada jest organem stanowiąco-kontrolnym. Według ustawy o samorządzie lokalnym rady liczą od 13 do 25 członków, w zależności od liczby mieszkańców gminy. Radni wybierani są na czteroletnią kadencję w wolnych, tajnych i bezpośrednich wyborach. Posiada ona uprawnienia do wydawania przepisów miejscowych, które wymagają publikacji w organie samorządowym. Ponadto przyjmuje oraz zatwierdza program działań. Co roku publikuje także sprawozdanie finansowe. Do jej licznych kompetencji należy zaliczyć powoływanie służb publicznych, które działają na terenie gminy, tj. sekretariat, inspektorat i administracja[29]. Pierwsza sesja rady gminy musi zostać zwołana w przeciągu 30 dni od zakończenia wyborów samorządowych. Przewodniczy jej wówczas najstarszy z członków nowo wybranej rady. Następnie, większością głosów, jej członkowie mogą wybrać nowego przewodniczącego rady, który również będzie sprawował swoją funkcję przez następne cztery lata[30]. Sesje zwoływane są przez przewodniczącego przynajmniej raz na trzy miesiące.

Burmistrz gminy wybierany jest przez mieszkańców gminy w drodze bezpośrednich wyborów na okres czterech lat. To on stoi na czele administracji gminnej. Do jego najważniejszych zadań należy reprezentowanie gminy na zewnątrz, a także kontrolowanie zgodności z ustawą przepisów wydawanych przez radę. Co więcej, nadzoruje on wykonywanie budżetu przez gminę, przedstawia coroczne sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie z działalności gminy[31]. Posiada również uprawnienie do powołania naczelnika gminy, który podejmuje decyzje i podpisuje akty w jego imieniu.

Gmina posiada dwa źródła dochodów: własne oraz pochodzące ze środków państwa. Na mocy obowiązującego do 2002 r. prawa organy administracji rządowej określały dla poszczególnej gminy kwoty środków finansowych do wykorzystania na

[28] *Law on local self-government of the Republic of Macedonia, "*Official Gazette of the Republic of Macedonia", nr 52/95, s. 9.
[29] *System konstytucyjny Macedonii*, Warszawa 2009, s. 71.
[30] *Law on local…*, s. 16-17.
[31] *Systemy polityczne*…, pod red. M. Barańskiego, s. 233.

potrzeby w danym roku finansowym[32]. W celu ustalenia wysokości tych środków brano pod uwagę poziom rozwoju gminy oraz liczbę ludności. Natomiast od 2002 roku na drodze ustawy wprowadzono decentralizację finansów samorządowych.

Artykuł 20. ustawy o samorządzie lokalnym w Republice Macedonii określa formy partycypacji obywateli w funkcjonowaniu gminy. Zaliczano do nich: referendum, inicjatywę obywatelską oraz spotkania mieszkańców[33]. Referendum ogłaszane jest przez radę gminy na wniosek minimum 20 proc. obywateli. Aby było ono ważne, musi wziąć w nim udział przynajmniej połowa mieszkańców gminy.

Skopje, jako stolica Republiki Macedonii, jest jedynym miastem o specjalnym statusie oraz organizacji. Zostało ono podzielone na dziesięć gmin. Jak wynika z treści odrębnej ustawy regulującej funkcjonowanie samorządu w stolicy, do jego zadań należą przede wszystkim typowe kompetencje władz lokalnych, tj. urbanistyka, gospodarka komunalna, kultura, sport, opieka społeczna, wychowanie przedszkolne, opieka nad dziećmi, szkolnictwo podstawowe i podstawowa opieka zdrowotna[34]. Ponadto art. 117. Konstytucji stwierdza, iż Republika w trybie ustawodawczym może zlecić wykonanie określonych zadań władzom lokalnym Skopje. Nadzór nad zgodnością z prawem ich działalności sprawuje państwo. Natomiast władze stolicy nie mają żadnego prawa ingerowania w działalność pozostałych gmin. Miasto Skopje finansuje swoją działalność zarówno ze źródeł własnych, jak i środków pochodzących z budżetu centralnego.

Podobnie jak w pozostałych jednostkach samorządu lokalnego w Macedonii, organami władzy w Skopje są rada oraz burmistrz. Skład osobowy rady oraz kandydata na fotel burmistrza wybierają mieszkańcy stolicy w wyborach, które organizowane są co cztery lata. Rada Miasta Skopje składa się z 45 członków.

[32] *System konstytucyjny*…, s. 72.
[33] *Law on local*…, s. 8-9.
[34] *System konstytucyjny*…, s. 71.

Wnioski

Nie ulega wątpliwości, że takie państwa bałkańskie, jak Słowenia, Chorwacja i Macedonia, od momentu uzyskania niepodległości w 1991 roku, przeprowadziły wiele reform, które przyczyniły się do powstania, a następnie do dalszego rozwoju samorządności lokalnej. Niezwykle istotne było zapoczątkowanie procesów decentralizacji.

Obecnie najważniejszym priorytetem dla Chorwacji oraz Macedonii jest działanie na rzecz wejścia do Unii Europejskiej, dlatego rządy tych państw świadome są tego, jak ważne jest wzmocnienie instytucji władz lokalnych, aby jak najefektywniej wykorzystać udostępniane im środki finansowe zagwarantowane w ramach pomocy przedakcesyjnej.

Pozytywne skutki dla rozwoju samorządności państw bałkańskich wynikają ze współpracy transgranicznej ich poszczególnych regionów. Jest to bardzo ważne, ponieważ należy przypomnieć, iż właśnie na stykach granic w latach 90. często dochodziło do konfliktów. Warto także zauważyć coraz to intensywniejszą współpracę samorządów lokalnych zarówno Słowenii, Chorwacji, jak i Macedonii z innymi partnerami z państw członkowskich Unii Europejskiej.

Sądzę jednak, iż dobre funkcjonowanie samorządów lokalnych i regionalnych w tych właśnie państwach jest przede wszystkim istotnym czynnikiem ich wewnętrznego umocnienia, co niewątpliwie będzie wpływać na stabilizację w tym rejonie oraz przybliży Chorwację oraz Macedonię do przyszłego, aktywnego działania w strukturach unijnych.

Agata Biernat – doktorantka na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika oraz studentka IV roku filologii bałkańskiej

Abstrakt

Samorząd lokalny uznawany jest za jedną z najważniejszych form uczestnictwa obywateli w życiu publicznym. Obecnie reforma administracji państwowej stanowi jeden z najważniejszych tematów w większości krajów w Europie. Ponadto, wobec perspektywy przystąpienia do Unii Europejskiej istotne z punktu widzenia państw bałkańskich jest wdrażanie reform mających na celu decentralizację władzy oraz wzmocnienie samorządu lokalnego. Usprawnienie funkcjonowania samorządów regionalnych stanowi jeden z najważniejszych elementów wpływających na rozwój współpracy pomiędzy UE a Bałkanami Zachodnimi.

Od 2004 roku Słowenia, mająca długą tradycję regionalizmu i istnienia samorządu terytorialnego, jest jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej. Chorwacja, która przystąpi do UE w przyszłym roku, zmuszona została do silniejszego zaangażowania się na rzecz procesu decentralizacji, w szczególności w celu przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do efektywnego zarządzania funduszami, które będą dostępne w ramach wspólnotowej polityki spójności. Natomiast w Macedonii, od zawarcia ogólnospołecznego porozumienia w 2001 r., pomimo pewnych opóźnień, działania na rzecz przenoszenia części uprawnień i odpowiedzialności władzy publicznej z organów władzy państwowej na organy władzy samorządowej cały czas kontynuowane są przez rząd w Skopje.

BALKAN MODELS OF THE LOCAL GOVERNMENT – THE CASE OF SLOVENIA, CROATIA AND MACEDONIA

Abstract

Local self-government is characterized by the honorary participation of citizens in the matters of local community. Nowadays Reforming public administration has become a permanent topic in most countries in Europe. Decentralization is also a key topic in the Western Balkan Countries in light of the enlargement perspective and the multilevel institutional architecture adopted in many European Countries for the management of structural funds. The path towards European integration and the

growing cooperation between European and Balkan local and regional authorities require a stronger capacity in the local and regional governments.

Slovenia is a member of the EU since 2004 and has a long tradition of regionalism and local self-government. Croatia, that might join the EU as the 28th Member State in 2013, is forced to put a strong commitment towards the decentralization process, particularly with the aim of preparing local government units to manage the funds that will be available within the Community Cohesion Policy after enlargement. On the other hand the matter of Macedonia is a bit different, because the decentralization process in this country, despite delays, has been consensual and steady since 2001. Nowadays, the overall regulatory framework is almost complete while the real transfer of function is still to be consolidated.

Marcin Łukaszewski

PROBLEM CIĄGŁOŚCI W WYPEŁNIANIU FUNKCJI GŁOWY PAŃSTWA W SYTUACJI WAKATU NA TRONIE WE WSPÓŁCZESNYCH MONARCHIACH EUROPEJSKICH

Słowa kluczowe:
regencja, regent, sukcesja, wakat, monarchia

Wprowadzenie

Współcześni ustrojodawcy zabezpieczają systemy konstytucyjne swoich państw przed brakiem ciągłości władzy w szczególności poprzez zastosowanie odpowiednich mechanizmów prawnych. Dzięki nim, w przypadku monarchii, prawo wskazuje, kto jest uprawniony do objęcia tronu po śmierci dotychczasowego monarchy oraz jaki podmiot odpowiedzialny jest za przejście władzy z rąk dotychczasowego monarchy na jego następcę. Przedmiotem artykułu jest problem ciągłości w wypełnianiu konstytucyjnych obowiązków związanych z funkcją głowy państwa, zasad sukcesji tronu, a także pozycja ustrojowa następcy tronu i wykonującego obowiązki głowy państwa w monarchiach europejskich. Ponadto, autor stara się odpowiedzieć na pytanie o efektywność konstytucyjnego zabezpieczenia systemu politycznego przed niepowołanym przerwaniem ciągłości władzy.

Autor przez termin „wykonującego obowiązki głowy państwa" będzie rozumiał osobę (lub grupę osób), która zobowiązana jest do tymczasowego wykonywania obowiązków monarchy, z przysługującymi mu prerogatywami, w razie, gdy urząd ten pozostaje nieobsadzony lub kiedy jego piastun nie może sprawować swoich konstytucyjnych obowiązków.

Biorąc pod uwagę rozwiązania funkcjonujące w systemach politycznych europejskich monarchii, należałoby wskazać, które państwa za takowe należy uznać. Poza monarchiami parlamentarnymi Europy Północnej i Zachodniej (Szwecja, Norwegia, Dania, Wielka Brytania, Hiszpania, Holandia, Belgia, Luksemburg) mamy do czynienia jeszcze z dwoma mikropaństwami-monarchiami parlamentarnymi (Monako, Liechtenstein). Ponadto, do grona monarchii zaliczany jest Watykan (jako jedyna w Europie elekcyjna monarchia absolutna)[1] i Księstwo Andory, które ze względu na specyficzne rozwiązanie w postaci kolegialnej głowy państwa, określane jest przez A. Ławniczaka diarchią republikańsko-teokratyczną[2].

Monarchia ograniczona w postaci monarchii parlamentarnej jest współcześnie dość powszechnie uznawana za rozwiązanie w pełni spełniające wymogi demokratycznego państwa prawnego[3]. W Monako i Liechtensteinie monarchowie (w szczególności książę Liechtensteinu od 2003 roku) posiadają dużo szersze kompetencje, niż ma to miejsce w przypadku pozostałych monarchii zachodnioeuropejskich, co było przedmiotem analiz m.in. Komisji Weneckiej, organu doradczego Rady Europy[4].

Funkcjonowanie monarchicznej formy państwa we współczesnej Europie wydaje się być swoistą pozostałością po epoce feudalnej, w której wasale podlegali suzerenowi. O ile przez stulecia zakres uprawnień monarchów ulegał znaczącym przekształceniom, o tyle znaczna część ustrojodawców państw zachodnioeuropejskich nie zdecydowała się na wybór republikańskiej formy państwa. Owa zmiana zakresu monarszej władzy była skutkiem zastosowania odpowiednich przepisów oktrojowanych konstytucji, które ograniczyły rolę monarchy do funkcji niemal

[1] T. Słomka, *Głowa państwa w europejskich systemach politycznych (wybrane problemy)*, „Politeja" nr 1(7)/2007, s. 115.
[2] Zob. A. Ławniczak, *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*, Wrocław 2011, s. 48.
[3] G. Winkler, *The Council of Europe: Monitoring Procedures and the Constitutional Autonomy of the Member States*, Wien 2006, s. 78.
[4] Tamże, s. 1-41.

wyłącznie reprezentacyjnych[5]. Należy zatem zauważyć, że problematyka pozycji ustrojowej monarchy, poza Liechtensteinem i Watykanem, nie została określona w konstytucjach tych monarchii nadzwyczaj szczegółowo, ze względu na bardzo ograniczoną rolę ustrojową głowy państwa[6].

Należy ponadto zauważyć, że wobec tendencji znacznego wzrostu liczby republik w XX wieku (na przełomie XIX i XX wieku w Europie były tylko 3 republiki, obecnie jest ich na świecie ponad 140), liczba monarchii w ciągu ostatnich kilkunastu lat jest stała i wynosi ponad 40[7].

Instytucja regenta jako osoby powołanej do wykonywania części obowiązków monarchy za jego życia

W przypadku monarchii należy na samym początku odróżnić organ odpowiedzialny za sprawowanie regencji (tron monarszy pozostaje opróżniony ze względu na np. abdykację), od możliwości tymczasowego przekazania obowiązków monarszych (ze względu na przejściową przeszkodę w sprawowaniu urzędu spowodowaną np. chorobą) i od problemu następstwa tronu. Wykonywanie obowiązków głowy państwa w monarchiach łączy się z koniecznością uregulowania w

[5] Choć nie należy zapominać o swoistym odrodzeniu monarchii absolutnej w postaci reformy konstytucyjnej w Liechtensteinie z 2003 roku, która doprowadziła do znaczącego **wzmocnienia** roli monarchy w systemie politycznym Księstwa. Zob. M. Łukaszewski, *Czy renesans monarchii absolutnej? Zmiany w Konstytucji Księstwa Liechtensteinu z 2003 roku*, „Refleksje" nr 1, 2010, s. 151-166.

[6] T. Słomka, *Głowa państwa w europejskich…*, wyd. cyt., s. 114.
Niezwykle istotną rolą monarchicznej formy państwa jest czynnik stabilizujący, który jest bez wątpienia fundamentem efektywnego systemu politycznego. W. Mellaerts, *Postmodern monarchies*, (w:) *Monarchies: What Are Kings and Queens For?*, red. T. Bentley, J. Wilsdon, London 2002, s. 150-151.

[7] A. Ławniczak, *Monarchiczne i republikańskie…*, wyd. cyt., s. 54.; H. Te Velde, *The Three Phases of the Constitutional Monarchy; The Dutch Monarchy in a European Context*, (w:) *The Dutch Constitutional Monarchy in a Changing Europe*, red. D. J. Elzinga, Alphen aan den Rijn 2007, s. 109.
Precyzyjne określenie liczby jest o tyle trudne, że nie ma konsensusu co do tego, które państwa winny być uznane za suwerenne, a które takiego statusu nie posiadać. Z pewnością jednak można przyjąć, że za suwerenne uważane są następujące państwa: 12 europejskich (Andora, Belgia, Dania, Hiszpania, Holandia, Liechtenstein, Luksemburg, Monako, Norwegia, Szwecja, Watykan, Wielka Brytania), 16 tzw. Królestw wspólnotowych, których głową państwa jest *ex officio* monarcha brytyjski; pozostałe to 3 monarchie afrykańskie (Lesotho, Suazi i Maroko), monarchie azjatyckie (Arabia Saudyjska, Bahrajn, Bhutan, Brunei, Japonia, Jordania, Kambodża, Katar, Kuwejt, Malezja, Oman, Tajlandia) i mikropaństwo Oceanii (Tonga). Zob. D. Gimpel, *Monarchies*, Edina 2011, s. 22 i nast.
Jedyną zmianą formy państwa w przeciągu ostatnich kilkunastu lat była rezygnacja z monarchicznej formy państwa w Nepalu, który od 2008 roku nosi nazwę Federalnej Demokratycznej Republiki Nepalu.

ustawach ustrojowych kwestii sprawowania władzy tak, by po ustaniu przeszkód uniemożliwiających objęcie rządów przez prawowitego następcę tronu, mógł on objąć najwyższy urząd w państwie. Rozstrzygnięta w konstytucji musi być wreszcie kwestia następstw wygaśnięcia linii sukcesji w przypadku monarchii dziedzicznych.

Ustrojodawcy w konstytucjach opisują zazwyczaj przebieg czynności, jakie następują z chwilą tymczasowej niezdolności do pełnienia urzędu głowy państwa (np. zabieg pod narkozą), trwałego opróżnienia urzędu (np. zrzeczenie się urzędu) lub braku objęcia urzędu (np. odmowa złożenia przysięgi monarszej).

W systemach politycznych europejskich państw posiadających monarchiczną formę państwa w zasadzie nie mamy do czynienia z instytucją osoby wykonującej obowiązki monarchy jako głowy państwa. Wprawdzie monarchowie często, zazwyczaj na skutek swojego stanu zdrowia, przekazują swoim następcom obowiązki przysługujące głowie państwa na mocy konstytucji, ale wydaje się, że osób tych nie można uznać za wykonujące obowiązki głowy państwa *sensu stricte*. Rolę głowy państwa nadal pełni osoba wskazana w konstytucji lub odpowiednich aktach regulujących kwestie następstwa tronu. Choć nie należy zapominać o rozwiązaniach konstytucyjnych, w których głowa państwa jest uprawniona do wskazania swojego zastępcy. Osoba ta nosi wówczas tytuł regenta. Idealnymi przykładami takich rozwiązań może być przekazanie obowiązków głowy państwa w bieżącym kierowaniu państwem w Liechtensteinie w 1984 roku (książę Franciszek Józef II przekazał obowiązki swojemu synowi Hansowi Adamowi II, który to objął pełnię władzy po śmierci ojca w 1989 roku) oraz w 2004 roku (książę Hans Adam II przekazał obowiązki swojemu synowi Alojzemu, który to obejmie pełnię władzy po śmierci ojca)[8]. Monarcha, zgodnie z Konstytucją Liechtensteinu, może powierzyć dorosłemu następcy tronu część obowiązków głowy państwa z powodu przejściowej trudności w

[8] Alojzy wykonuje duży zakres obowiązków głowy państwa jako koregent (*Stellvertreter des Fürsten*). Zob. M. Śmigasiewicz, *System polityczny Księstwa Lichtenstein*, Warszawa 1999, s. 62-64.

wykonywaniu tych obowiązków albo w celu przygotowania koregenta do późniejszego objęcia tronu[9].

Inną sytuacją było przejęcie obowiązków głowy państwa w Monako w 2005 roku. W związku z chorobą księcia Rainiera III z dynastii Grimaldich, 31 marca jego obowiązki przejął najstarszy syn, Albert, jako regent. Pełną władzę monarszą, już jako książę Monako, Albert objął dokładnie tydzień później, po śmierci swojego ojca.

Kolejną kwestią wartą zauważenia jest tendencja do zrównywania kobiet i mężczyzn w prawach politycznych. Jednym z efektów tego procesu jest dopuszczenie w większym zakresie kobiet do obejmowania tronów.

Akty prawne regulujące kwestię sukcesji

Można przyjąć, że wszystkie europejskie monarchie kwestię obejmowania tronu i wyznaczania osoby wykonującej obowiązki głowy państwa regulują w konstytucjach. W Hiszpanii ma to miejsce w tytule II (art. 57-61.), w europejskich monarchiach karłowatych: Monako – w części II (art. 10-11.), Andora – w tytule III (art. 43-44.), Liechtenstein – w rozdziale II (art. 13-13bis), Watykan zaś - w art. 1-10. Takie samo rozwiązanie przyjęły monarchie skandynawskie: Norwegia w części B (§ 3-48.), Szwecja w stanowiącym część bloku konstytucyjnego Akcie o Sukcesji Tronu z 1810 roku oraz Dania w części II (§ 5-11.) konstytucji i w dołączonym do ustawy zasadniczej Akcie o Sukcesji Tronu z 1953 roku. Podobnie postąpiły państwa Beneluxu: Belgia w rozdziale III tytułu III (art. 85-95.), Holandia w rozdziale drugim (art. 24-41.) i Luksemburg w rozdziale I (art. 3-8.). Ze względu na złożony charakter

[9] Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, art. 13bis.
Niniejszy artykuł, ze względu na przyjmowane poprawki konstytucyjne, został opracowany w oparciu o akty konstytucyjne opublikowane na oficjalnych stronach internetowych organów omawianych państw (w tym przede wszystkim głowy państwa, rządu i/lub sądu konstytucyjnego) w języku angielskim lub w innych wersjach językowych. Stan prawny na 20.07.2011 r.

konstytucji brytyjskiej[10], kwestię dziedziczenia, która pierwotnie była oparta na zwyczaju, zapisano w ustawie o sukcesji tronu[11].

Minimalny wiek sukcesora tronu

Kwestię minimalnego wieku sukcesora tronu regulują zazwyczaj również normy konstytucyjne. Za regułę przyjąć można, że ustrojodawcy ustalili minimalny wiek monarchy na ukończone 18 lat (wpisując ten wiek do konstytucji bądź odsyłając do odpowiednich ustaw). Takie rozwiązania wprost wynikające z konstytucji funkcjonują m.in. w Danii oraz w państwach Beneluxu. Z oczywistych względów takiego rozwiązania nie przewiduje konstytucja watykańska. Ze względu na złożony charakter andorskiej głowy państwa (jest nią każdy Prezydent Republiki Francuskiej i każdy biskup diecezji Seo de Urgel *ex officio*)[12], wskazanie osoby pełniącej urząd współksięcia episkopalnego pozostaje w gestii Stolicy Apostolskiej, natomiast ograniczenia wiekowe współksięcia francuskiego określone są na ukończone 23 lata we francuskich ustawach ustrojowych.

Instytucja wykonującego obowiązki głowy państwa w europejskich monarchiach elekcyjnych

Obecnie w Europie mamy do czynienia z dwiema monarchiami elekcyjnymi. Należy podkreślić, że Andora i Watykan posiadają wyjątkowo oryginalne rozwiązania ustrojowe. Andora posiada jedno z najbardziej interesujących rozwiązań konstytucyjnych; głową państwa w Księstwie są dwaj współksiążęta, a dla podjęcia

[10] Konstytucja ta składa się z czterech części: ustaw ustrojowych stanowionych przez Parlament, prawa zwyczajowego (*common law*), konwenansów konstytucyjnych oraz zasad ustrojowych. Zob. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2007, s. 17.

[11] Zjednoczone Królestwo posiada jedną z najstarszych regulacji prawnych dotyczących dziedziczenia tronu. Ustawa o następstwie tronu została przyjęta w 1701 roku.

[12] Taka konstrukcja dwuosobowej głowy państwa wynika z porozumienia między współrządcami Andory z 1278 roku, na mocy którego ówczesne ziemie Doliny Andory dostały się pod wspólny zarząd biskupa diecezji Seu d'Urgell (Seo de Urgel) i hrabiów Foix. Na początku XVII wieku prawa hrabiów Foix przeszły na głowę państwa francuskiego. Zob. D. Kucała, *Historia Andory*, (w:) *Historia małych krajów Europy*, Wrocław 2007, s. 22.

większości decyzji głowy państwa wymagana jest jednomyślność jej członków[13]. Jednak ustawa zasadnicza przewiduje sytuację, w której jeden z członków głowy państwa nie złoży podpisu pod odpowiednim aktem. Wówczas jego reprezentant powinien przekazać ów akt w pierwszej kolejności przewodniczącemu parlamentu lub, gdy istnieje taka konieczność, szefowi rządu[14].

Praktyka polityczna pokazała, że ze względu na duży zakres własnych obowiązków, członkowie andorskiej głowy państwa nie mogą zajmować się bieżącymi sprawami Księstwa. Rezultatem tego było ukształtowanie się instytucji Reprezentantów Współksiążąt i ich późniejsza konstytucjonalizacja[15]. Wydaje się jednak, że osób tych nie można uznawać za instytucje wykonujące obowiązki głowy państwa, co jest przedmiotem niniejszego opracowania, a jedynie za osoby, które wolę obu członków głowy państwa wyrażają.

Problem wykonywania obowiązków głowy państwa w Watykanie jest niezwykle skomplikowany. Na samym początku należy wskazać, że watykańska głowa państwa, ze względu na posiadanie pełni władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, może w dowolnym momencie dokonać zmian w przepisach konstytucyjnych państwa (jak i również w dowolnej formie)[16]. Następstwem tego faktu jest możliwość zmiany przepisów konstytucyjnych przez papieża, nawet na łożu śmierci. Należy przy tym wskazać, że istnieją dwie możliwości trwałego opróżnienia urzędu papieskiego: śmierć oraz zrzeczenie się urzędu[17]. Kolejna głowa państwa watykańskiego wybierana jest przez Kolegium Kardynalskie. W okresie

[13] P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne Andory, Liechtensteinu, Monako, San Marino*, Warszawa 2008, s. 58.; Constitución del Principado de Andorra (1993), art. 45-47.; A. Ławniczak, *Monarchiczne i republikańskie głowy…*, wyd. cyt., s. 96.

[14] Constitución del Principado..., wyd. cyt., art. 45. ust. 3.; R. Viñas Farré, *Andorran Diplomatic Practice, Treaties and other International Agreements to which Andorra is a Party*, *Spanish Yearbook of International Law 1995-199*9, Volume IV, 2001, s. 262.

[15] Tamże, art. 48.

[16] W. Jakubowski, *Podstawowe akty ustrojowe Państwa Miasta Watykańskiego*, Pułtusk-Warszawa, s. 26.

[17] Zrzeczenie się urzędu winno się odbyć na piśmie lub ustnie wobec dwóch świadków i staje się skuteczne z chwilą zgodnego z prawem ogłoszenia. W. Jakubowski, *O Roma felix. Geneza, specyfika i przeobrażenia instytucji politycznych Państwa Miasta Watykańskiego*, Warszawa 2005, s. 287.

sediswakancji[18] przyjmuje się generalną zasadę, wedle której wszelka władza cywilna papieża, dotycząca zarządu nad Watykanem, przysługuje Kolegium Kardynalskiemu, którego akty podlegają późniejszej akceptacji przez nowo wybranego papieża[19]. Nie przewiduje się sytuacji, w której urzędujący suweren watykański przekazuje część swoich uprawnień innym organom[20]. Bardzo interesującym rozwiązaniem wydaje się być wpisanie do watykańskiej konstytucji organu Przewodniczącego Papieskiej Komisji ds. Państwa Watykańskiego (dalej: Przewodniczący Komisji). Zgodnie z art. 8. Ustawy Zasadniczej reprezentuje on państwo, a to uprawnienie może delegować w pewnych sprawach na Sekretarza Generalnego, ale tylko i wyłącznie z zachowaniem dwóch zasad:

- zachowania pełni władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej w rękach papieża, a w przypadku wakansu Stolicy Apostolskiej – na Kolegium Kardynalskim[21];
- zachowania prawa reprezentowania Watykanu wobec państw trzecich i innych podmiotów prawa międzynarodowego dla Biskupa Rzymskiego, który wykonuje tą kompetencję za pośrednictwem Sekretariatu Stanu[22].

Taka konstrukcja ustrojowa zdecydowanie utrudnia wskazanie odpowiednika wykonującego obowiązki głowy państwa. Przepisy konstytucji wskazują w pewnym zakresie na Sekretariat Stanu (i stojącego na jego czele Sekretarza Stanu), a w innym na Przewodniczącego Komisji (który może swoje uprawnienia, co warto jeszcze raz podkreślić, delegować na Sekretarza Generalnego). Wydaje się, że status organu

[18] Z jęz. łac. *sedes vacans* oznacza „nieobsadzoną stolicę", „pusty tron", natomiast *sedis vacantia* – „stan nieobsadzenia stolicy", „stan wakującej stolicy". Okres ten liczony jest od końca jednego pontyfikatu do wyboru nowej głowy państwa.

[19] Kolegium Kardynalskie może wydawać dekrety tylko i wyłącznie w przypadku naglącej potrzeby i tylko i wyłącznie na czas sediswakancji. Konstytucja Apostolska Universi Dominici Gregis Ojca Świętego Jana Pawła II o wakacie Stolicy Apostolskiej i wyborze Biskupa Rzymskiego, n. 23.

[20] Choć nie można nie wspomnieć o organach, które wykonują uprawnienia papieża w innych dziedzinach działalności państwa watykańskiego (np. władzę wykonawczą sprawuje w jego imieniu Przewodniczący Komisji), La Nuova Legge Fondamentale dello Stato della Citta del Vaticano (2001), art. 5.

[21] Tamże, art. 1. W. Jakubowski słusznie zwraca uwagę na celowe, jak się wydaje, unikanie w treści konstytucji watykańskich (zarówno Ustawy Zasadniczej, jak i Konstytucji Apostolskiej UDG) kwalifikowania władzy Kolegium jako delegowanej, własnej czy zastępczej. W. Jakubowski, *O Roma felix. Geneza…*, wyd. cyt., s. 286.

[22] La Nuova Legge Fondamentale dello Stato della..., wyd. cyt., art. 2.

właściwego za wykonywanie uprawnień głowy państwa poza okresem sediswakancji przysługuje samemu suwerenowi, który w celu bardziej efektywnego funkcjonowania państwa, upoważnił Przewodniczącego Komisji i inne organy państwowe do wykonywania pewnych zadań.

Porządek dziedziczenia

Porządek dziedziczenia tronu w europejskich monarchiach dziedzicznych funkcjonuje w oparciu o: pierwszeństwo mężczyzn przed kobietami w obsadzaniu tronu (taka zasada obowiązuje w Hiszpanii, Monako i w monarchii brytyjskiej – tzw. primogenitura męska), zupełne wykluczenie kobiet z dziedziczenia tronu (zasada funkcjonująca tylko w Liechtensteinie – tzw. prawo salickie) oraz w oparciu o zasadę zrównoważonej primogenitury (najstarsze dziecko monarchy, niezależnie od płci obejmuje tron – przypadek trzech państw Beneluxu i trzech monarchii skandynawskich).

Księstwo Liechtensteinu pozostaje ostatnią monarchią na kontynencie, która zarezerwowała dziedziczenie tronu książęcego tylko dla mężczyzn. Sukcesja tronu przysługuje pierworodnemu męskiemu potomkowi ustępującego monarchy zawsze w odniesieniu do linii dynastycznej księcia Jana I[23].

W Monako do tronu dopuszczone są kobiety, ale dopiero po potomkach męskich. Gdyby obecny monarcha Monako posiadał ze związku z Charlene Wittstock potomstwo, ich najstarszemu synowi przysługiwałoby prawo do tronu. Jednak, w związku z obecną sytuacją, w której monarcha nie ma potomstwa z legalnego związku[24], po śmierci Alberta II tron przejdzie w ręce jego siostry Karoliny, a po niej na jej najstarszego syna.

[23] Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein vom 26. Oktober 1993, art. 1., 2. i 12.

[24] Książę Albert II uznał dwójkę swoich dzieci: Alexandre'a Poste (nieślubny syn księcia i Nicole Coste) oraz Jazmin Grimaldi (nieślubna córka księcia i Tamary Rotolo). Pomimo nieposiadania praw do tronu, w myśl prawa, przysługują im prawa dziedziczenia po ojcu majątku i innych dóbr materialnych.

Na brytyjskim tronie zasiada pierworodny syn zmarłego monarchy, a dopiero gdy takowego król nie posiada, tron może przejść w ręce kobiety[25]. Sukcesja następuje ze skutkiem natychmiastowym w chwili śmierci poprzedniego władcy, a sam akt koronacji nie jest prawnie wymagany[26]. Należy przy tym zaznaczyć, że sam monarcha może zdecydować o pominięciu następcy tronu i zmienić tym samym porządek dziedziczenia[27].

O statusie duńskiego następcy tronu stanowi konstytucja oraz uzupełniający ją Akt o Sukcesji Tronu z 1953 roku. Zastosowano w nich klasyczną zasadę primogenitury, w której najstarsze dziecko monarchy, bez względu na płeć, obejmuje po nim tron[28].

Prawo do objęcia monarszej władzy w Szwecji przysługuje najstarszemu dziecku panującego monarchy bez względu na jego płeć[29]. Równouprawnienie w tej kwestii zostało wprowadzone w 1979 roku. Wcześniej kobiety mogły zostawać szwedzkimi monarchiniami, ale tylko gdy nie było męskiego potomka władcy. Podobnie została rozwiązana kwestia dziedziczenia w innym państwie skandynawskim – w Norwegii. Tron może objąć tylko dziecko urodzone ze związku

[25] W pierwszym rzędzie dziedziczą synowie monarchy i ich następcy (w każdym wypadku mają pierwszeństwo przed córkami, które mogą dziedziczyć dopiero w sytuacji braku męskich potomków). Kwestię zrównania potomków monarchy wielokrotnie w Zjednoczonym Królestwie podejmowano. Jednym z ostatnich przejawów tej dyskusji był projekt ustawy o sukcesji Korony z sesji parlamentarnej 2004-2005, który zakładał m.in. zniesienie dyskryminacyjnego zapisu o zakazie obejmowania tronu przez papistę. Projekt ustawy dostępny na stronie internetowej: Succession to the Crown Bill [HL], http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldbills/011/05011.1-i.html, 17.07.2011.
Ustawa została złożona w grudniu 2004 roku przez laburzystowskiego para, Alfreda Dubsa. Lord wycofał jednak swój projekt w styczniu 2005 roku, po tym, jak rząd zdecydowanie opowiedział się przeciwko poparciu takiej regulacji prawnej.

[26] Obecna monarchini, Elżbieta II, objęła tron *in absentia* jako pierwsza władczyni od czasu panowania Jerzego I podczas pobytu zagranicznego. S. Kubas, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, (w:) *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007, s. 421-422.

[27] E. Gdulewicz, W. Kręcisz, *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii*, (w:) *Ustroje państw współczesnych*, E. Gdulewicz, W. Kręcisz, W. Orłowski, W. Skrzydło, W. Zakrzewski, Lublin 1997, s. 48.

[28] Zasada ta została wprowadzona w połowie 2009 roku po zatwierdzeniu w referendum. Folketinget – Referenda,http://www.ft.dk/English/~/media/Pdf_materiale/Pdf_publikationer/Informationsark/Engelsk/Referenda.ashx, 18.07.2011.

[29] Successionsordningen (1810:0926), art. 1.

małżeńskiego[30]. W ustawie zasadniczej zapisano, że wobec osób urodzonych przed rokiem 1990 obowiązuje pierwszeństwo mężczyzny wobec kobiety.

Holenderski monarcha również dziedziczy tron zgodnie z zasadami primogenitury: najpierw dziedziczą dzieci monarchy, następnie potomkowie jego ojca, a następnie dziadka. Konstytucja belgijska wskazuje na charakterystyczne dla tego regionu zasadę bezpośredniego dziedziczenia tronu według reguły starszeństwa (bez względu na płeć bezpośredniego zstępnego).

Porządek dziedziczenia luksemburskiego tronu był prawnie rozstrzygany wielokrotnie. Do aktów regulujących ten problem zaliczyć należy przede wszystkim: Traktat Wiedeński (1815), Traktat Londyński (1867), Pakt Rodzinny (1783) oraz Statut Rodzinny (1907). Do 2011 roku pierwszeństwo w dziedziczeniu tronu przysługiwało męskim potomkom wielkiego księcia[31]. Obecnie obie płcie zostały zrównane w tych prawach.

Korona Hiszpanii jest dziedziczona w zwykłym porządku pierworództwa i przedstawicielstwa, przy czym zawsze daje się pierwszeństwo linii starszej przed młodszymi, w ramach tej samej linii – bliższemu stopniowi pokrewieństwa przed starszymi, w ramach tego samego stopnia – mężczyźnie przed kobietą, a w ramach tej samej płci – osobie starszej przed młodszymi[32].

[30] Konstytucja norweska stanowi, że do uprawnionych sukcesji wlicza się nawet dziecko nienarodzone, które natychmiast po przyjściu na świad zajmie należne mu miejsce w linii sukcesji. Narodziny dziecka monarchy, uprawnionego do sukcesji Korony, oraz jej lub jego imię i czas urodzin, obwieszcza się pierwszemu obradującemu Stortingowi i wziąga do jego protokołu. Kongeriget Norges Grundlov 17. Mai 1814, par. 6.

[31] Statut Rodzinny (Statut de famille de 1907) został przyjęty po tym, jak wielki książę Wilhelm IV nie mógł doczekać się męskiego potomka (miał 6 córek). Zmieniono wówczas przepisy dynastyczne tak, by do dziedziczenia tronu, w przypadku braku męskich bezpośrednich potomków monarchy, dopuścić córki wielkiego księcia. W 2011 roku doprowadzono do zrównania w prawach następstwa tronu potomków obu płci. Regulacja ta będzie obowiązywać potomków Wielkiego Księcia Henriego.
Zob. Monarchie – Droits de succession, http://www.monarchie.lu/fr/monarchie/droits-de-succession/index.html, 17.07.2011; Décret grand-ducal du 16 septembre 2010 introduisant l'égalité entre hommes et femmes en matière de succession au trône, Au Mémorial B n° 55 du 23.06.2011, art. 1. i 2.

[32] Constitución española de 1978, art. 56.

Konsekwencje wygaśnięcia linii sukcesyjnej

Konstytucje – przewidując sytuację, w której wygaśnie linia sukcesyjna – zwyczajowo przyznają parlamentom prawo do określania dalszych losów monarchii. Tak stanowi chociażby konstytucja hiszpańska (do wyboru sukcesora Korony zobowiązany jest parlament)[33]. Tak stanowi również Konstytucja Norwegii, wedle której do wyboru głowy państwa uprawniony jest Storting. Może on zaakceptować kandydaturę zaproponowaną przez panującego monarchę, a może też ją pominąć i wybrać osobę, którą uzna za właściwą. W przypadku monarchii duńskiej, gdyby doszło do sytuacji, w której władca nie pozostawił po sobie potomstwa, tron przejmuje brat monarchy lub siostra (ale z pierwszeństwem dla brata)[34]. Jeśli żadna z tych osób nie ma prawa do dziedziczenia tronu, przechodzi on na najbliższą w kolejności dziedziczenia linię boczną zstępnych Króla Christiana X i Królowej Aleksandry[35]. W przypadku ostatecznego opróżnienia tronu i braku następcy Folketing wybiera Króla i ustanawia przyszły porządek dziedziczenia tronu[36]. Inaczej kwestię wygaśnięcia linii sukcesyjnej rozwiązał ustrojodawca szwedzki. Gdyby doszło do takiej sytuacji, parlament zobowiązany jest do wybrania jedynie regenta odpowiedzialnego za pełnienie funkcji głowy państwa. Będzie on pełnił ten urząd aż do odwołania przez Riksdag. Do tego czasu parlament postanowi o dalszych losach monarchii szwedzkiej.

W Belgii monarsze, który nie ma następcy tronu, przysługuje prawo do wyznaczenia swojego następcy. Osoba wskazana przez monarchę musi uzyskać jeszcze zgodę obu izb parlamentu[37]. Wydaje się, że rozwiązanie to ma na celu stabilizację systemu politycznego, w którym parlament sprawuje potencjalną rolę kontrolną względem kolejnej głowy państwa.

[33] Ustawa zasadnicza stanowi, że Kortezy czynią to w formie najbardziej odpowiadającej interesom Hiszpanii (*Extinguidas todas las líneas llamadas en derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona que más convenga a los intereses de España);* cyt. tamże, art. 57. ust. 3.
[34] Tronfolgelov af 27 marts 1953, par. 3.
[35] Tamże, par. 4.
[36] Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953, par. 9.
[37] Gdyby król nie skorzystał z tego prawa, wówczas tron z mocy prawa pozostaje wakujący.

W przypadku Holandii, gdy zaistnieje sytuacja, w której nie ma następcy tronu (spowodowanej śmiercią monarchy lub jego abdykacją), obie izby parlamentu rozwiązują się, a nowo wybrany parlament zbiera się na wspólnej sesji, na której ma powołać nowego monarchę w drodze ustawy[38]. Konstytucja wskazuje też na szczególną możliwość: w myśl art. 29. holenderskiej ustawy zasadniczej *jeśli wymagają tego wyjątkowe okoliczności*[39], monarcha (lub osoba występująca w jego imieniu) może postanowić o ustanowieniu następcy tronu, w przypadku gdyby wszystko wskazywało na możliwość braku takiej osoby. Wówczas wymagana większość podczas uchwalania takiej ustawy to 2/3 głosów.

Sprawowanie władzy przez małoletniego monarchę

Większość konstytucji reguluje też sytuację, w której małoletni monarcha nie może sprawować władzy. Rozwiązania tej sytuacji na kontynencie europejskim są bardzo zróżnicowane. Problem ten, ze względów oczywistych, nie występuje w Watykanie i w Andorze. W Monako władzę sprawuje wówczas Regencja, która przysługuje żonie ojca małoletniego monarchy.

W przypadku niepełnoletności duńskiego króla ustawa, do której odsyła konstytucja, stanowi, że jej obowiązki wykonuje wówczas regent *ad interim*. Gdyby taki nie został powołany, zobowiązany do jego powołania jest parlament. W Szwecji to parlament wybiera regenta odpowiedzialnego za pełnienie funkcji głowy państwa, który pełnić będzie ten urząd do odwołania przez Riksdag.

Jeżeli w dniu śmierci monarchy belgijskiego następca tronu nie ukończył 18 lat, wówczas obie izby parlamentu zbierają się, by postanowić o regencji i opiece. Belgijska ustawa zasadnicza, przewidując sytuację, w której tron zostaje opróżniony, stanowi, że o ile od razu o tymczasowej regencji postanawiają obradujące razem izby parlamentu, o tyle zaraz po tym, jak takowa regencja *ad interim* zostanie

[38] Wymagana większość to 2/3 głosów. Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, art. 30. Ustawa ta uchwalana jest po wcześniejszych przedterminowych wyborach parlamentarnych, które poprzedzone są złożeniem projektu odpowiedniej ustawy do parlamentu poprzedniej kadencji.

[39] Konstytucja stanowi dokładnie: *Wanneer uitzonderlijke omstandigheden daartoe nopen (…)*. Tamże, art. 29.

ustanowiona, musi dojść do przedterminowych wyborów parlamentarnych, a po nich do definitywnego obsadzenia wakującego urzędu przez nowo wybrane izby parlamentarne[40].

W Holandii o opiece nad małoletnim (mniej niż 18 lat) monarchą postanawia parlament, który zbiera się na wspólnej sesji. O osobie regenta, która będzie wykonywała obowiązki głowy państwa do dnia uzyskania pełnoletniości przez monarchę, postanawiają również obie izby parlamentu.

Hiszpańska ustawa zasadnicza rozróżnia sprawowanie regencji od sprawowania opieki nad małoletnim monarchą. Opiekę sprawuje z mocy prawa osoba wyznaczona uprzednio przez zmarłego monarchę. Gdyby zmarły monarcha nie wyznaczył takowej osoby, będzie nią jeden z rodziców (dopóki jednak pozostają w stanie wdowieństwa). Gdyby takowi nie żyli, osobę odpowiedzialną za opiekę wyznacza parlament. Konstytucja wskazuje zasadę niepołączalności wykonywania funkcji regenta i opiekuna, z której wyłącza jednak rodziców i bezpośrednich wstępnych monarchy[41]. W hiszpańskim porządku konstytucyjnym wykonywanie regencji, gdy monarcha jest niepełnoletni, powierzane jest ojcowi lub matce, a gdy małoletni jest sierotą – najstarszemu wiekiem krewnemu, który znajduje się najbliżej w sukcesji tronu. Trwa ona do dnia uzyskania pełnoletności przez monarchę.

W sytuacji, w której następca tronu norweskiego byłby niepełnoletni[42], Rada Państwa zobowiązana jest zwołać posiedzenie parlamentu. Do tego czasu władza monarsza przysługuje rządowi. Ustawa zasadnicza wskazuje na funkcjonowanie w norweskim systemie konstytucyjnym instytucji kuratorów, którzy, wybierani przez Storting, zobowiązani są do kierowania państwem w imieniu niepełnoletniego monarchy. Ich misja kończy się z chwilą uzyskania pełnoletności monarchy. Wówczas

[40] De Belgische Grondwet – Gecoördineerde Tekst van 17 Februari 1994, art. 95.
[41] Constitución española…, art. 60.
[42] Bardzo ciekawym instrumentem jest zapisany w konstytucji obowiązek spoczywający na norweskim parlamencie, by ten określił kierowanie edukacją monarchy w okresie jego niepełnoletności, jeżeli oboje rodziców zmarło i żadne z nich nie pozostawiło jakichkolwiek pisemnych rozporządzeń. Kongeriget Norges..., par. 47.

są oni zobowiązani do złożenia swojemu władcy i parlamentowi sprawozdania ze swojej działalności[43].

Gdyby doszło do opróżnienia luksemburskiego tronu, a regent byłby jeszcze niepełnoletni, wówczas regencja jest wykonywana w porozumieniu z Domem Wielkoksiążęcym, działając w oparciu o zapisy tzw. Paktu Rodzinnego.

Kwestia wykonywania urzędu głowy państwa podczas jej niepełnoletności lub przejściowej choroby w Zjednoczonym Królestwie regulowana jest przez Akt o Regencji z 1937 roku (uzupełnioną później przez dwie nowelizacje: z 1943 i 1953 roku). Ustawa wymienia dwa przypadki ustanawiania instytucji regenta: niepełnoletności następcy tronu oraz zupełnej niezdolności do sprawowania urzędu. W tej pierwszej tryb przechodzenia władzy monarszej między głową państwa a regentem polega na utracie wszelkich prerogatyw monarszych przez regenta z dniem uzyskania pełnoletności przez następcę tronu.

Przysięga monarchy

Przejęcie tronu zazwyczaj rozpoczyna się wraz z chwilą stwierdzenia śmierci dotychczasowego monarchy. Jednak, niektóre konstytucje zastrzegają, że monarsze *in spe* przysługują prerogatywy głowy państwa dopiero po złożeniu przysięgi. I tak, w Norwegii, z chwilą osiągnięcia pełnoletności, król obejmuje rządy zaraz po tym, jak złoży przed parlamentem przysięgę[44]. W Belgii obowiązek ten dotyczy zarówno regenta, jak i pełnoletniego następcy tronu przed objęciem przez nich władzy monarszej[45]. W Holandii zaprzysiężenie króla odbywa się w Amsterdamie, gdzie składa mu się hołd na publicznym i wspólnym posiedzeniu Stanów Generalnych, a on przyrzeka wierność prawom stanowionym przez parlament. Hiszpańska konstytucja zobowiązuje zarówno króla, regenta (lub regentów), jak i następcę tronu (ale dopiero, gdy ten jest pełnoletni) do złożenia przysięgi na wierne wykonywanie swych funkcji,

[43] Tamże, par. 43, 44.
[44] Jeżeli parlament nie obraduje, wówczas przysięga składana jest na piśmie Radzie Państwa, a następnie powtarzane na forum parlamentu.
[45] De Belgische…, art. 90. i 91.

przestrzeganie i czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji i ustaw oraz poszanowanie praw obywateli i wspólnot autonomicznych[46]. Również członkowie dwuosobowej głowy państwa w Andorze zobowiązani są do złożenia przysięgi[47]. Takiego przyrzeczenia nie wymaga natomiast ustawa zasadnicza Monako. Z kolei papież rozpoczyna swój pontyfikat nie w momencie wyboru przez Kolegium Kardynalskie, ale z chwilą potwierdzenia woli sprawowania najważniejszego urzędu w Kościele katolickim[48] (od momentu wybrania do wyrażenia zgody na objęcie urzędu funkcjonuje pod nazwą *elekt*).

W Liechtensteinie monarcha jest zobowiązany do złożenia pisemnego przyrzeczenia, że będzie rządzić Księstwem w zgodności z Konstytucją i innymi ustawami oraz że będzie dbał o państwo w celu utrzymania jego integralności. Zaraz po tym następuje złożenie przysięgi wierności monarsze przez deputowanych do Landtagu[49].

Duński ustrojodawca wymaga od monarchy złożenia przyrzeczenia na piśmie. Zabezpieczono się również przed sytuacją, w której nowy monarcha zwlekałby ze złożeniem podpisu pod przyrzeczeniem. W takiej sytuacji stanowisko głowy państwa będzie sprawowane przez Radę Państwową aż do momentu podpisania takiego przyrzeczenia. Przewidziano również sytuację, w której już za życia monarchy jego następca podpisuje przyrzeczenie. Wówczas obejmuje on tron bezpośrednio z chwilą jego opróżnienia[50].

[46] Constitución española..., art. 61.
[47] Constitució d'Andorra…, art. 43, ust. 2.
[48] Konstytucja Apostolska Universi Dominici Gregis o wakacie Stolicy Apostolskiej i wyborze Biskupa Rzymskiego stanowi, że objęcie władzy papieskiej (jako *Biskup Kościoła Rzymskiego, prawdziwy papież i Głowa Kolegium Biskupów* – Konstytucja Apostolska UDG, n. 88) poprzedzone jest zgodą wyrażoną w odpowiedzi na pytanie: *Czy przyjmujesz twój kanoniczny wybór na Biskupa Rzymskiego?* i pytaniem o imię, jakie papież-elekt przyjmuje. Por. Konstytucja Apostolska UDG, n. 87.
[49] Verfassung des Fürstentums..., art. 13.
[50] Danmarks Riges..., par. 8.

Tymczasowe wykonywanie władzy monarszej

W przypadku opróżnienia tronu niektóre konstytucje stanowią o tymczasowym wykonywaniu jego funkcji przez określony organ lub osobę będącą krewną byłego monarchy, aż do momentu objęcia władzy przez prawowitego następcę tronu. W Belgii tymczasowa władza króla przechodzi na ministrów, a w Holandii na Radę Stanu. W Monako, gdyby regent nie był zdolny do sprawowania swej funkcji, władza monarsza tymczasowo przechodzi w ręce Rady Regencyjnej[51].

Nie należy zapominać o bardzo ważnej instytucji brytyjskiego systemu politycznego, jaką są Radcy Państwa. Organ ten powstał w 1911 roku, ale do określenia jego ram funkcjonalnych doszło w 1937 roku, z chwilą przyjęcia Akt o regencji. Radcowie są starszymi członkami rodziny królewskiej (ustawa wprost wymienia małżonka monarchy, Królową Matkę[52] oraz cztery kolejne osoby w sukcesji, które ukończyły 18 lat[53] i posiadają prawo pełnienia funkcji regenta)[54], którym panujący monarcha powierza wykonywanie swoich prerogatyw podczas swojej nieobecności. Do takiej sytuacji dojść może, jeśli monarcha jest chory lub przebywa za granicą dłużej niż kilka dni. Może on wówczas delegować swoje prawa na rzecz Radców. Są oni zobowiązani do wykonywania tylko tych uprawnień monarchy, które on im przekaże. Radcom przysługuje szereg przywilejów, np. mogą uczestniczyć w obradach Tajnej Rady, gdzie podpisują przyjmowane tam dokumenty, ale nie mogą m.in. dokonywać nominacji i nadawać tytułów szlacheckich, czy dokonać rozwiązania Parlamentu[55].

[51] W skład tego organu wchodzą: Sekretarz Stanu, Przewodniczący Rady Stanu (jako przewodniczący Rady Regencyjnej) i najstarszy wiekiem członek Rady Korony. *Princely Wedding Monaco 2011*, http://www.mariageprinciermonaco2011.mc/en/argumentaire/the_provisions_of_the_crown/4.html, 19.07.2011. Por. Constitution de la Principaute 17 decembre 1962 (modifiée par la loi n° 1.249 du 2 avril 2002), art. 10.

[52] Żona Jerzego VI zmarła 30 marca 2002 r.

[53] Do 1943 roku wymagano ukończenie 21 roku życia. Kryterium wieku zmieniono na mocy Ustawy o Regencji (Regency Act 1943).

[54] Obecnymi Radcami Państwa są: książę Filip, książę Karol, książę Andrzej, książę William oraz książę Harry. The official website of The British Monarchy – Counsellors of State, http://www.royal.gov.uk/MonarchUK/QueenandGovernment/CounsellorsofState.aspx, 16.07.2011.

[55] Tamże.

Rola wykonującego obowiązki głowy państwa w Norwegii została powierzona Radzie Państwa, która rządzi za monarchę i w jego imieniu. Ustawa zasadnicza wyraźnie wskazuje, że do takiej sytuacji dochodzi w przypadku, gdy monarcha odbywa podróż po terytorium Królestwa[56]. Wówczas następca tronu, jako tymczasowy wykonawca władzy królewskiej, wykonuje jego kompetencje. Gdyby jednak doszło do sytuacji, w której następca tronu jest niepełnoletni, to pełnia władzy administracyjnej nad państwem powierzana jest rządowi[57].

Przyjmowanie obcej korony

Niektóre konstytucje europejskich monarchii kategorycznie zabraniają swoim władcom przyjmowania obcych koron. Część ustrojodawców nakłada na swoich władców sankcję utraty własnego tronu. Często wymaga się od monarchy zwrócenia się do parlamentu z prośbą o zgodę na przyjęcie obcej korony.

Król Norwegii nie może bez zgody Stortingu przyjąć korony lub od rządu innego państwa. Podobne rozwiązanie przyjęli ustrojodawcy pozostałych dwóch monarchii skandynawskich. Co więcej, każdy członek szwedzkiej rodziny królewskiej (a więc nie tylko sam monarcha), jest wyłączony ze wszystkich praw dziedziczenia, jeżeli stanie się suwerennym władcą państwa obcego (czy to przez wybór czy przez zawarty związek małżeński) bez zgody króla i Riksdagu[58]. W przypadku Belgii przyjęcie korony innego państwa jest możliwe, ale tylko zgodnie z art. 87. belgijskiej konstytucji, za zgodą parlamentu wyrażoną przez odpowiednią uchwałę podjętą większością 2/3 członków każdej z izb[59]. Przepis ten został zastosowany w roku 1885, kiedy to monarcha belgijski stał się też głową państwa kongijskiego.

[56] Kongeriget Norges..., par. 38.
[57] Tamże, par. 41.
[58] Successionsordningen…, art. 4., 5. i 8.
[59] De Belgische..., art. 87.

Instytucja Regencji

Gdyby doszło do opróżnienia luksemburskiego tronu, a regent byłby jeszcze niepełnoletni, wówczas regencja jest wykonywana w porozumieniu z Domem Wielkoksiążęcym, działając w oparciu o zapisy tzw. Paktu Rodzinnego. Dzieje się tak również w przypadku niezdolności do rządzenia Wielkiego Księcia[60]. Regent zobligowany jest do złożenia przysięgi w dniu objęcia swojej funkcji, w której zobowiązuje się do bycia oddanym monarsze i przestrzegania wszystkich praw Wielkiego Księstwa. Kwestię funkcjonowania wakatu na tronie wielkoksiążęcym i jego wpływu na bieżące życie polityczne Luksemburga rozstrzyga art. 7. ust. 2. ustawy zasadniczej, w myśl którego to parlament (Izba Deputowanych) zobowiązany jest do przyjmowania tymczasowych rozstrzygnięć[61], które mają zapobiec poważniejszym trudnościom w funkcjonowaniu państwa.

Brytyjska ustawa o następstwie tronu wymienia dwa przypadki ustanawiania instytucji regenta: niepełnoletności następcy tronu oraz jego zupełnej niezdolności do sprawowania urzędu (*total incapacity of the Sovereign*), co zostało już wcześniej wspomniane. O ile kwestia niepełnoletności monarchy nie budzi większych zastrzeżeń co do trybu przejścia władzy monarszej między osobami regenta i głowy państwa, to w przypadku zupełnej niezdolności do sprawowania urzędu kwestia ta jest nieco bardziej skomplikowana. Jeżeli trzy lub więcej spośród grona najważniejszych w państwie i najbliższych monarsze osób (m.in. małżonek, Lord Najwyższy Sędzia Anglii i Walii, Lord Kanclerz, Speaker Izby Gmin)[62] na piśmie oświadczą, że przedstawione im dowody na chorobę fizyczną lub umysłową przemawiają za tymczasowym przekazaniem funkcji monarszych, wówczas przejmuje je regent. Ustawa stanowi, że regencja trwa do czasu ustania przeszkody w wykonywaniu obowiązków głowy

[60] Constitution du Grand-Duche de Luxembourg du du 17 octobre 1868, art. 7. ust. 1.
[61] Tamże, art. 7. ust. 2.
[62] Regency Act 1937, art. 2. ust. 1.

państwa. Przysługuje ona następnemu w kolejności linii sukcesji do tronu[63]. Osoba pełniąca funkcję regenta musi spełniać wszystkie wymogi stawiane samemu monarsze (wymóg wieku, niekatolickiego wyznania itp.) oraz musi posiadać brytyjskie obywatelstwo i zamieszkiwać terytorium Zjednoczonego Królestwa[64].

Ustawa zasadnicza Królestwa Belgii, przewidując sytuację, w której tron zostaje opróżniony, stanowi, że o ile od razu o tymczasowej regencji postanawiają obradujące razem izby parlamentu (w przypadku śmierci monarchy parlament zobowiązany jest zebrać się najpóźniej dziesiątego dnia od chwili zgonu, a władza monarsza do momentu przejęcia jej przez następcę tronu lub regenta spoczywa w rękach ministrów), o tyle zaraz po tym jak takowa regencja *ad interim* zostanie ustanowiona, musi dojść do przedterminowych wyborów parlamentarnych, a po nich do definitywnego obsadzenia wakującego urzędu przez nowo wybrane izby parlamentarne[65]. Belgijska konstytucja przewiduje również sytuację, w której monarcha nie jest w stanie sprawować swojego urzędu. Wówczas ministrowie są zobowiązani do zwołania posiedzenia parlamentu, który postanawia o regencji i opiece. Ustawa zasadnicza nie wskazuje jednak, co stałoby się, gdyby monarcha był w stanie powrócić do sprawowania urzędu. Domniemywa się, że decydujące zdanie w tej kwestii posiada parlament[66]. Konstytucyjny przepis stanowiący o przejęciu przez ministrów kompetencji monarszych z chwilą, gdy panujący nie jest w stanie wypełniać swoich konstytucyjnych obowiązków, został zastosowany w 1990 roku. Panujący wówczas król Baldwin I Koburg jako praktykujący katolik odmówił królewskiej sankcji dla ustawy przyjętej przez parlament. Ustawa ta miała liberalizować zasady przerywania ciąży. Wobec konfliktu wartości monarcha zgodził się wówczas na

[63] Tamże, art. 3. ust. 1. Obecnie osobami, które uprawnione są do sformułowania takich oświadczeń są: książę Filip (The Duke of Edinburgh), Kenneth Clarke (Lord Chancellor), Lord Igor Judge (Lord Chief Justice of England and Wales), John Bercow (Speaker of the House of Commons) oraz Lord David Neuberger (Master of the Rolls).
[64] Gdyby doszło do przekazania władzy monarszej w ręce regenta, sprawowałby ją obecnie książę Karol, który spełnia wszystkie wymagane przez prawo kryteria.
[65] De Belgische Grondwet…, art. 95.
[66] Tamże, art. 93.

przejściowe, kilkudziesięciogodzinne ustąpienie z urzędu[67], aby ustawę mogli podpisać zastępujący go członkowie rządu.

Holenderska konstytucja przewiduje funkcjonowanie w sytuacji nadzwyczajnej instytucji regenta. Działa on m.in. podczas niepełnoletności króla, tymczasowej niezdolności monarchy do wykonywania swoich konstytucyjnych praw, tymczasowej rezygnacji króla z pełnienia przez niego z funkcji monarszych oraz w przypadku braku następcy króla po jego śmierci lub jego abdykacji[68]. O osobie regenta postanawiają obie izby parlamentu. Konstytucja przewiduje jednak sytuację, w której nie doszło jeszcze do wskazania przez parlament osoby pełniącej urząd regenta. Wówczas prerogatywy królewskie przysługują Radzie Państwa. W Holandii, w przypadku niepełnoletności, choroby bądź nieobecności Króla obowiązki głowy państwa wykonuje regent *ad interim*. Gdyby taki nie został powołany, wskazuje go parlament. Konstytucja przewiduje również sytuację, w której monarcha nie jest w stanie wykonywać swojej władzy. Wówczas rząd jest zobowiązany do poinformowania o tym obu izb parlamentu, które na wspólnym posiedzeniu rozpatrują informację rządu, uzupełnioną o rekomendację Rady Stanu, i decydują (w formie oświadczenia) o tym, czy król jest w stanie sprawować swój urząd. Podobnie rozwiązany jest mechanizm odwoływania stanu braku możliwości wykonywania prerogatyw monarszych przez

[67] Monarcha złożył wniosek 4 kwietnia 1990 roku, a następnego dnia, kiedy ustawa została już podpisana przez wszystkich członków rządu, gabinet oświadczył, że monarcha jest już zdolny do sprawowania urzędu, czego efektem było przejęcie władzy w państwie przez króla Baldwina I.
Time Magazine U.S., *Belgium: Commoner for a Day, or Two*,
http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,969868,00.html, 17.07.2011 r.
W grudniu 2008 roku w podobnej sytuacji znalazł się wielki książę Henri, który otrzymał uchwaloną przez luksemburski parlament ustawę legalizującą eutanazję. Powołując się na swoje katolickie wyznanie, monarcha odmówił podpisania ustawy, choć do tej pory sankcja monarsza była jedynie uroczystym zwieńczeniem prac parlamentu, a nie jednym z kluczowych jego elementów, bowiem monarcha, w myśl zasady „monarcha panuje a nie rządzi", podpisywał wszystkie uchwalane przez parlament ustawy. Kryzys polityczno-konstytucyjny został rozwiązany przez parlament, który pozbawił monarchę prawa wetowania ustaw. Za swoją postawę wielki książę został laureatem przyznawanej przez Papieską Radę „Iustitia et Pax" nagrody im. kard. François Xavier Nguyên Van Thuâna.
Zob. szerzej: Radio Watykańskie*, Książę Luksemburga otrzymał watykańską nagrodę za obronę życia*, http://www.radiovaticana.org/pol/articolo.asp?c=316947, 30.07.2011.
[68] Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden…, art. 37.

króla: decyzję o przywróceniu prerogatyw królewskich podejmuje parlament, z tym, że decyzja podejmowana jest w drodze ustawy[69].

Kwestia wykonującego obowiązki szwedzkiej głowy państwa została ujednolicona co do procedury, jaka w momencie wykonywania regencji następuje. Jeżeli monarcha nie jest w stanie wykonywać swojej funkcji, następca tronu, który jest w stanie wykonywać obowiązki głowy państwa, przejmuje je w charakterze regenta *ad interim*.

Kwestia regencji została szeroko opisana także przez hiszpańskiego ustrojodawcę. Sprawowana jest ona zawsze w dwóch następujących przypadkach: małoletności króla oraz jego niezdolności do wykonywania funkcji. W pierwszym przypadku wykonywanie regencji jest powierzane ojcu lub matce, a gdy małoletni jest sierotą – najstarszemu wiekiem krewnemu, który znajduje się najbliżej w sukcesji tronu. Trwa ona do dnia uzyskania pełnoletności przez monarchę. W drugim przypadku wykonywanie regencji powierzane jest następcy tronu. Gdyby ten był niepełnoletni, wówczas obowiązki głowy państwa przechodzą według reguł przewidzianych dla regencji sprawowanej ze względu na niepełnoletność monarchy[70]. Konstytucja przewiduje sytuację, w której nie ma osoby uprawnionej do Regencji. Do jej wyznaczenia zobowiązany jest wówczas parlament, który może postanowić, że będzie ją wykonywała jedna osoba, ale też może być to kolegium złożone z 3 albo 5 pełnoletnich osób[71].

Szczególne rozwiązania w procedurze sukcesji tronu

Ustrojodawcy europejskich monarchii przyjęli rozwiązania szczególne, które mają na celu rozwiązanie hipotetycznych problemów:

[69] Tamże, art. 35.
[70] Constitución española..., art. 59. ust. 1. i 2.
[71] Tamże, art. 59. ust. 3.

1. **Niewypełnianie obowiązków głowy państwa przez monarchę** – gdyby doszło do sytuacji, w której król szwedzki nie wypełnia (bądź nie jest w stanie wypełniać) swoich konstytucyjnych obowiązków, rząd zobowiązany jest poinformować o tym parlament, który może zdecydować o abdykacji monarchy. Ponadto, przewodniczący parlamentu (lub gdy ten jest nieobecny – jeden z jego zastępców) spełnia rolę regenta *ad interim*, gdy nie ma innej właściwej osoby, która jest w stanie służyć jako tymczasowy regent[72].
2. **Przebywanie poza terytorium państwa monarchy i następcy tronu** – król Norwegii nie może przebywać poza Królestwem ponad pół roku, pod sankcją utraty tronu, chyba że uzyska na to zgodę parlamentu. Następca tronu w Szwecji nie może podejmować podróży zagranicznej bez wiedzy i zgody monarchy[73].
3. **Konsekwencje abdykacji monarchy** – z dziedziczenia wyłączeni są wszyscy potomkowie monarchy, którzy zrzekli się tronu (rozwiązanie to funkcjonuje m.in. w Holandii).
4. **Wykluczenie z dziedziczenia** – art. 29. holenderskiej konstytucji przyznaje parlamentowi prawo do wykluczenia z dziedziczenia tronu *jeśli wymagają tego wyjątkowe okoliczności*[74]. Z taką inicjatywą musi zwrócić się sam monarcha lub osoba w jego imieniu. Ustawa wykluczająca następcę tronu z linii sukcesji przyjmowana jest większością kwalifikowaną 2/3 głosów.
5. **Tymczasowa rezygnacja z władzy** – monarcha holenderski ma prawo tymczasowo zrezygnować z korzystania ze swoich przywilejów i wznowienia ich w dowolnym czasie. Jedynym warunkiem jest zgoda obradujących razem obu izb parlamentu.
6. **Religia a osoba panującego** – w konstytucjach kilku europejskich monarchii nadal funkcjonują przepisy dotyczące wyznania panującego monarchy.

[72] Regeringsformen (SFS 1974:152), rozdz. 5 art. 4-8.
[73] Successionsordningen…, art. 7.
[74] Konstytucja stanowi, że *Wanneer uitzonderlijke omstandigheden daartoe nopen (…)*. Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden…, art. 29.

Związane jest to m.in. z obowiązującymi w państwach europejskich religiami państwowymi[75]. Brytyjski monarcha (ani jego współmałżonek) nie może być katolikiem. Król norweski, zgodnie z przepisami ustawy zasadniczej, powinien stale wyznawać religię ewangelicko-augsburską, popierać ją i ochraniać[76]. Na monarchę szwedzkiego nakłada się obowiązek przynależności do Kościoła Szwecji. Podobne zobowiązanie zostało skierowane do członków rodziny królewskiej[77]. Zgodnie z prawem, osoba nie wyznająca wiary ewangelicko-luterańskiej jest, z mocy prawa, wyłączona ze wszystkich praw dziedziczenia. Monarcha duński zobowiązany jest do członkostwa w Ewangelickim Kościele Luterańskim. Zarówno monarcha watykański, jak i jeden z członów głowy Księstwa Andory, z oczywistych względów jest katolikiem.

7. **Małżonek monarchy** – w art. 58. konstytucji Hiszpanii zapisano, że małżonek monarchy nie może sprawować żadnych funkcji konstytucyjnych, chyba że odnosiłoby się to do spraw Regencji[78], eliminując go tym samym z możliwości rzeczywistego sprawowania władzy w państwie.

Niektóre konstytucje europejskich monarchii zabraniają zawierania związków małżeńskich potomkom głowy państwa bez zgody odpowiedniego organu. Sankcja jest zwykle bardzo dotkliwa: utrata praw do tronu zarówno dla osoby zawierającej związek małżeński, jak i dla jego potomstwa. Przykładem może być ustrojodawca norweski, który postanowił, że dzieci monarchy, które są uprawnione do dziedziczenia tronu, bez zgody króla i Stortingu nie mogą zawrzeć związku małżeńskiego[79]. Zakaz zawierania związku małżeńskiego może dotyczyć nie tylko

[75] Należy zauważyć, że do europejskich państw posiadających religię rzymskokatolicką jako państwową zaliczają się wszystkie monarchie spośród państw karłowatych (Liechtenstein, Monako i Watykan) bez Andory. Poza Anglią (będącą częścią Zjednoczonego Królestwa), do monarchii, w których funkcjonuje religia państwowa, zalicza się Norwegię i Danię. W 2000 roku Kościół Szwecji utracił status kościoła państwowego.
[76] Kongeriget Norges..., par. 4.
[77] Successionsordningen..., wyd. cyt., art. 4.
[78] Constitución española…, art. 58.
[79] Sankcją za złamanie tej zasady jest utrata prawa do tronu norweskiego, rozciągnięta nie tylko na same dzieci monarchy, ale i ich potomków. Kongeriget Norges…, par. 9, 11, 35, 36.

następcy tronu, ale również innych członków rodziny monarchy. Funkcjonują bardzo różne rozwiązania w tej kwestii: wymagana zgoda monarchy na zawarcie związku małżeńskiego (Belgia), zgoda zarówno rządu jak i monarchy (Szwecja), zgoda parlamentu (Holandia[80]) albo rozróżnienie ze względu na to, który z członków rodziny królewskiej chce zawrzeć związek małżeński (w Danii król musi posiadać zgodę parlamentu, a inny członek rodziny królewskiej zgodę Króla udzieloną na forum Rady Państwowej[81]). Belgijski ustrojodawca pozostawił możliwość przywrócenia praw do dziedziczenia tronu na wniosek monarchy oraz za zgodą obu izb parlamentu[82].

Podsumowanie

Wydawałoby się, że współcześni ustrojodawcy w monarchiach europejskich w sposób kompleksowy zabezpieczyli system polityczny przed niepożądanymi wstrząsami, będącymi konsekwencją nieuregulowania roli następcy tronu i innych związanych z tą instytucją kwestii (m.in. niewypełnianie obowiązków głowy państwa przez monarchę, przebywanie poza terytorium państwa monarchy i następcy tronu, konsekwencje abdykacji monarchy, prawa dziecka urodzonego po śmierci króla, wykluczenie z dziedziczenia, tymczasowa rezygnacja z władzy, kwestia religii, rola małżonka monarchy). Niestety, twórcy konstytucji nie są w stanie przewidzieć sytuacji, do jakich może dojść podczas kryzysu politycznego spowodowanego np. śmiercią głowy państwa.

Ustrojodawcy znacząco ograniczyli swobodę podróżowania i zawierania związków małżeńskich członków rodziny monarszej, a także przyjmowania obcej korony. Ponadto ograniczono rolę monarchy poprzez zobowiązanie każdej głowy państwa do złożenia przysięgi dochowania praw stanowionych przez parlament i wydanych przez poprzedników monarchy.

[80] Zgoda wyrażana jest w ustawie przyjmowanej przez parlament.
[81] Tronfolgelov…, par. 5.
[82] De Belgische…, art. 85.

Niewątpliwie dobrym rozwiązaniem byłoby przekazanie prawa do regulowania okresu regencji parlamentowi, gdyby do opróżnienia tronu doszło, a brakowałoby odpowiednich mechanizmów polityczno-prawnych. Niestety, takich rozwiązań nie przewidują wszystkie konstytucje. Wydaje się być to skutkiem woli ustrojodawcy, by parlament nie odgrywał zbyt dużej roli, ponad tę, jaką przypisuje mu w „normalnych" warunkach konstytucja.

Równie dobrym rozwiązaniem jest przyjęcie przez niektóre konstytucje instytucji regenta, którym zostaje następca tronu jeszcze za życia monarchy. Dzięki powierzeniu części obowiązków monarszych regent ma możliwość efektywniejszego przygotowania się do roli głowy państwa po śmierci rodzica. Praktyka stosowana m. in. w Monako (pod koniec panowania księcia Rainiera III Grimaldi) oraz w Liechtensteinie (pod koniec panowania księcia Franciszka Józefa II i obecnie podczas koregencji książąt Jana Adama II z Alojzym) pokazała, że rozwiązanie takie w bardzo dobry sposób zabezpiecza system polityczny przed niepowołanym przerwaniem ciągłości władzy.

Kwestią niezwykle interesującą są andorskie i watykańskie rozwiązania ustrojowe, które, ze względu na specyficzny system rządów (elekcyjna diarchia parlamentarno-gabinetowa i elekcyjna monarchia absolutna będąca teokracją), nie przewidują równie wyjątkowych rozwiązań pozwalających na zabezpieczenie ciągłości władzy: zgodnie z porządkami prawnymi tych państw wakat zostaje zapełniony poprzez elekcję (prezydent Francji) lub wskazanie kolejnej osoby przez papieża (współksiążę episkopalny). Jedynie watykańskie przepisy konstytucyjne nakazują przekazanie władzy na czas sediswakancji Kolegium Kardynalskiemu, które ma tę władzę wykonywać tylko w sprawach pilnych, które nie mogą być rozstrzygnięte przez nowego monarchę.

Należy zauważyć również tendencję zwiększania dostępu kobiet do obejmowania tronów w europejskich monarchiach. Od początku lat 90. XX wieku do

dnia dzisiejszego, spośród dziesięciu europejskich monarchii dziedzicznych[83], tylko Liechtenstein stosuje zasadę agnatycznej primogenitury wykluczającej z dziedziczenia kobiet. W państwach, w których funkcjonuje możliwość dziedziczenia tronu przez kobiety, ale dopiero w sytuacji braku bezpośrednich męskich potomków władcy (monarchia brytyjska), toczy się dyskusja dotycząca wprowadzenia rozwiązań niedyskryminujących kobiety. Proces ten winien stać się przedmiotem dalszych badań.

Tabela nr 1. Władcy i następcy tronu w monarchiach europejskich.

NAZWA PAŃSTWA	GŁOWA PAŃSTWA	NASTĘPCA TRONU	OSOBA BĘDĄCA NASTĘPCĄ TRONU
Belgia	król	najstarsze dziecko monarchy	Philippe
Dania		najstarsze dziecko monarchy (od 2009, wcześniej zasada primogenitura męska)	Frederik
Hiszpania		najstarszy syn monarchy (gdy brak albo syn nie posiada męskiego potomka, wówczas potomkowie żeńscy)	Felipe de Borbón y Grecia
Holandia		najstarsze dziecko monarchy	Willem Alexander
Norwegia		najstarszy syn monarchy (w 1990 roku do tronu zostały dopuszczone kobiety)	Haakon Magnus Glücksburg

[83] Ograniczenie pełnienia roli głowy państwa w dwóch europejskich monarchiach elekcyjnych tj. w Watykanie i w Andorze (jako Współksiążę episkopalny) do mężczyzn wydaje się być oczywiste.

NAZWA PAŃSTWA	GŁOWA PAŃSTWA	NASTĘPCA TRONU	OSOBA BĘDĄCA NASTĘPCĄ TRONU
Szwecja		najstarsze dziecko monarchy	Victoria
Wielka Brytania		najstarszy syn monarchy (do tronu dopuszczone są kobiety, ale dziedziczą dopiero po synach i ich potomkach)	Charles
Andora	Współksiążęta	każdorazowo wskazywany przez Papieża biskup diecezji Seo de Urgell	-
		przewodniczący Senatu (do chwili objęcia urzędu przez prezydenta Francji)	Gérard Larcher
Liechtenstein	książę	najstarszy syn monarchy (wykluczenie dziedziczenia tronu przez kobiety)	Alois von und zu Liechtenstein
Monako		najstarsze dziecko władcy – obecnie brak (w związku z tym tron obejmie siostra monarchy)	Caroline Grimaldi
Watykan	papież	brak (formalnie państwem zarządza Kolegium Kardynalskie, do momentu inauguracji kolejnego pontyfikatu)	-
Luksemburg	Wielki Książę	najstarsze dziecko władcy (od 2011 roku zrównano w tych prawach obie płcie)	Guillaume vu Lëtzebuerg

Źródło: opracowanie własne. Stan na 15.07.2011 r.

Marcin Łukaszewski – doktorant na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza

Abstrakt

Jednym z najważniejszych problemów, które pozostają w wewnętrznej regulacji każdego systemu politycznego, jest sposób przekazania władzy. Ponadto, ustrojodawcy zabezpieczają się przed niepożądanym przerwaniem tej ciągłości poprzez wpisanie do ustaw ustrojowych odpowiednich regulacji i/lub ustanowienie pozaprawnych unormowań, które regulować będą sposób przechodzenia władzy. Przedmiotem niniejszego artykułu są prawne regulacje, które wskazują warunki, podmioty odpowiedzialne i uprawnienia tych podmiotów w okresie wakatu na tronie w europejskich monarchiach oraz analiza instytucji regenta.

THE PROBLEM OF CONTINUITY IN CARRYING OUT ITS FUNCTIONS THE HEAD OF STATE IN A SITUATION VACANCY ON THE THRONE IN MODERN EUROPEAN MONARCHIES

Abstract

One of the most important problems that remain in the internal regulations of each political system is a way to transfer political power. In addition, legislators protect themselves from unwanted interruption of the continuity of the laws by entering the appropriate regulatory body and/or non-legal establishment of regulations that will regulate how the transition of power. The subject of this article are the legal regulations that indicate the conditions, those responsible and the powers of these entities during the vacancy of the throne of the European monarchies and analysis of the Regent.

Kamil Mroczka

POLITYKA JÓZEFA PIŁSUDSKIEGO WOBEC PARLAMENTU W PIERWSZYCH LATACH REŻIMU AUTORYTARNEGO 1928-1930

Słowa kluczowe:

Sejm, parlament, Piłsudski, autorytaryzm, BBWR

Wprowadzenie

Dzień 12 maja 1926 r. odmienił losy Polski międzywojennej. Od momentu przewrotu dokonanego przez marszałka Józefa Piłsudskiego, władzę w kraju na okres 13 lat i 113 dni objęła formacja polityczna, zwana w różnych okresach swego istnienia obozem niepodległościowym, legionowo-peowiackim, belwederskim, sanacyjnym i piłsudczykowskim. Zamach majowy zmienił faktyczny kształt ustroju politycznego Rzeczpospolitej, w tym także miejsce i rolę ciał parlamentarnych.

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r.[1], zwana nowelą sierpniową, doprowadziła do wzmocnienia władzy wykonawczej. Zdaniem Tadeusza Mołdawy *zmiana litery konstytucji nie wyraziła jednakże istoty przemian, jakie dokonały się w ustroju politycznym państwa. Rzecz bowiem w tym, że niezwykle ważne instytucje demokracji parlamentarnej przestały spełniać przypisane im konstytucyjne funkcje. Sejm przestał być czynnikiem określającym politykę rządu, jako że dla istnienia rządu zaufanie Sejmu okazało się niepotrzebne*[2].

W artykule podjęta została próba ukazania działalności Sejmu II kadencji, ze szczególnym uwzględnieniem jego roli i miejsca w pomajowym systemie rządzenia. Szczególnej analizie poddano rolę Józefa Piłsudskiego, odciskającego piętno na

[1] Dziennik Ustaw RP, Nr 78 z 4 sierpnia 1926 r., poz. 442.
[2] T. Mołdawa, *Sejm Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej*, Warszawa 1987, s. 24.

większości dziedzin życia ówczesnej Polski. Stopniowe wprowadzanie rządów autorytarnych miało zasadnicze znaczenie dla kształtowania się stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Omówienie charakteru tych stosunków jest jednym z najważniejszych problemów niniejszego tekstu.

Otwarcie obrad parlamentu

Pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu zarządzono na 27 marca 1928 r. W ówczesnej praktyce parlamentarnej inauguracyjne posiedzenia Sejmu i Senatu miały podniosły charakter; poprzedzało je nabożeństwo kościelne w katedrze z udziałem członków Rządu, Naczelnika Państwa oraz znacznej liczby posłów i senatorów. Przywilej inauguracji obrad Sejmu Ustawodawczego oraz obu izb I kadencji, zgodnie z przyjętym ceremoniałem, należał do Naczelnika Państwa – marszałka Józefa Piłsudskiego. Zjawiał się on w izbie otoczony adiunktami i po krótkim przemówieniu i przekazaniu przewodnictwa obrad marszałkowi seniorowi opuszczał salę[3].

W marcu 1928 r. atmosfera była zgoła odmienna od panującej przy otwarciu obrad izb I kadencji. Sposób prowadzenia kampanii wyborczej oraz zastosowane metody walki zaostrzyły animozje pomiędzy obozem sanacyjnym a stronnictwami opozycyjnymi. Zdaniem wielu obserwatorów ówczesnego życia politycznego, masowe unieważnianie list kandydatów partii komunistycznych doprowadzić mogło do zdecydowanej demonstracji antyrządowej posłów tejże partii. Demonstracji antyrządowych musiał spodziewać się również Piłsudski, ponieważ polecił ministrowi spraw wewnętrznych Felicjanowi Sławojowi-Składkowskiemu przygotowanie uzbrojonych oddziałów policji.

Jak wspomina Sławoj-Składkowski: *na parę dni przed początkiem obrad sejmowych wezwany zostałem do Pana Marszałka, który oświadczył mi, co następuje: Otwarcia nowego Sejmu dokonam osobiście, w imieniu Pana Prezydenta. Mają tylko*

[3] A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu Polskiego. II Rzeczpospolita*, t. II, cz. II, Warszawa 1989, s. 140-141.

złożyć przysięgę i wybrać przewodniczącego, więcej nic. (Po chwili namysłu). Jeżeli będą mi chcieli przeszkadzać, to wprowadzę do Sejmu policję[4]. Słowa te w sposób znamienity ukazują stosunek Piłsudskiego do parlamentu polskiego i demokracji w ogóle.

Obrady – jak wspominano wyżej – miał otworzyć marszałek Piłsudski, odczytując orędzie Prezydenta Rzeczypospolitej Ignacego Mościckiego. Piłsudski przybył do gmachu Sejmu na pół godziny przed wyznaczonym terminem otwarcia i odbył krótką rozmowę z Jakubem Bojką, który pełnić miał obowiązki marszałka Seniora. Wyznaczenie Bojki na marszałka seniora stanowiło naruszenie obyczaju sejmowego, ponieważ w Sejmie było dwóch posłów starszych od niego wiekiem[5].

Gdy premier Piłsudski wkraczał na mównicę sejmową, w sali rozległy się głośne hasła antyrządowe. Analizując literaturę przedmiotu oraz wspomnienia i pamiętniki bezpośrednich uczestników zdarzeń, a także zapisy stenogramów z posiedzeń Sejmu II kadencji, odnaleźć możemy dwa różne opisy powyższego zdarzenia.

I tak, poseł Herman Lieberman wspomina: *Otwarcia sejmu dokonał sam Piłsudski jako premier rządu. Kto obecnym był na tym posiedzeniu, ten z pewnością nie zapomni do końca życia. (…) Rozwinął trzymany w ręku akt, zawierający orędzie prezydenta i rozpoczął odczytywanie. Ledwo jednak zabrzmiały pierwsze słowa, rozległo się na ławach ukraińskich radykałów (…)* >>*precz z rządem!", „oszukano nas!", „Piłsudski prześladuje naród ukraiński!", „Rząd Piłsudskiego rabuje prawa Ukraińców!*<< *itp. (…) Burzę tę, która była namiętna i uniemożliwiała Piłsudskiemu odczytanie orędzia, wywołali ukraińscy radykałowie, a nie jak twierdziła prasa rządowa, a za nią historyk Swoboda* (Henryk Swoboda pseudonim publicystyczny Adama Próchnika – przyp. autora)[6]. Z relacji posła Liebermana jednoznacznie wynika,

[4] F. Sławoj-Składkowski, *Strzępy meldunków*, Warszawa 1988, s. 42.

[5] Posłowie, o których mowa, to: poseł z listy Związku Chłopskiego – Franciszek Krempa, ur. 4 października 1853 r. oraz poseł z listy Bloku Mniejszości Narodowych – Jakub Wygodzi (Jokūbas Vygodskis), ur. 3 czerwca 1857 r. Poseł Jakub Bojko, ur. 7 lipca 1857 r., był więc trzecim z kolei najstarszym posłem w Sejmie II kadencji.

[6] Zob. szerz. H. Lieberman, *Pamiętniki*, Warszawa 1996, s. 228, W. Najdus, *Ignacy Daszyński 1866-1936*, Warszawa 1988, s. 476.

że przyczyną wprowadzenia oddziałów policji na posiedzenie Sejmu było zachowanie radykalnych posłów ukraińskich, do których przyłączyli się posłowie komunistyczni.

Odmienny opis zdarzeń możemy odnaleźć w stenogramach sejmowych oraz literaturze. Wynika z niego, że odpowiedzialność za interwencję policji ponosili posłowie partii komunistycznych. W stenogramie z otwarcia posiedzenia Sejmu II kadencji odnajdujemy następujący opis zdarzeń: *Na salę wchodzi p. Prezes Rady Ministrów Marszałek Piłsudski. Z foteli posłów komunistycznych padają okrzyki, zwrócone przeciw Rządowi. Inni posłowie odpowiadają: >>Ile pieniędzy Panowie dostali z Moskwy za te okrzyki?<<. A jeden z posłów komunistycznych woła: „A ile pieniędzy dostała jedynka na wybory?" Prezes Rady Ministrów: Panowie będą wyrzuceni z sali. (Po chwili gdy okrzyki się powtarzają.) Panowie będą wyrzuceni z sali*[7]. Trzecie z kolei ostrzeżenie skierowane do komunistów skutkowało wprowadzeniem oddziałów policji na salę sejmową.

Nieco więcej światła na przebieg zdarzeń i rolę, jaką w nich odegrał w nich generał Sławoj-Składkowski, rzucają wspomnienia posła Liebermana, w których stwierdza on m.in.: że najsilniejszy opór wobec służb porządkowych stawiał przywódca Ukraińców, poseł Baczyński. Gdy otaczającym go policjantom nie udało się szybko pokonać jego oporu, zniecierpliwiony generał Sławoj-Składkowski rzucił się do niego, chwycił go za nogi i razem z policjantami ciągnął przez kuluary do bramy sejmu, bez palta i okrycia na głowie[8].

Zaciętą walkę posłów z oddziałami policji zakończyło dopiero „zjawienie się ludzi z karabinami", które umożliwiło „wytarganie z sali komunistów"[9]. W wyniku interwencji oddziałów policji aresztowano 7 posłów (3 komunistów, 2 ukraińskich radykałów, 1 członka Ukraińskiej Partii Pracy i 1 ludowca z PSL „Wyzwolenie").

---

[7] *Sprawozdanie stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 27 marca 1928 r.*, ł. I/3. Zob. też: A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975, s. 277-278, A. Garlicki, *Od maja do Brześcia*, Warszawa 1981, s. 249-250, A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej. Zarys dziejów politycznych*, Warszawa 1957, s. 294, F. Sławoj-Składkowski, *Strzępy….*, s. 45, A. Pragier, *Czas przeszły dokonany*, Londyn 1966, s. 349-351, stronniczy opis J. K. Malickiego, *Marszałek Piłsudski a Sejm. Historia rozwoju parlamentu polskiego 1919-1935*, Warszawa 1936, s. 342-343.

[8] H. Lieberman, *Pamiętniki…*, s. 229.

[9] F. Sławoj-Składkowski, *Strzępy…*, s. 46.

W rozgardiaszu zamiast komunisty Władysława Baczyńskiego wyprowadzono posła ukraińskiego Lwa Baczyńskiego, a zamiast komunisty Henryka Bitnera – Jana Smołę z PSL „Wyzwolenie”[10].

Pacyfikacja posłów sprzeciwiających się polityce obozu sanacyjnego miała na celu zastraszenie członków nowo wybranego Sejmu oraz pokazanie, że Piłsudski nie tylko nie zamierza zmienić swojego stosunku do Sejmu, ale gotów jest zaostrzyć metody walki z parlamentem. Działanie Piłsudskiego spotkało się z ostrym sprzeciwem przedstawicieli zarówno lewej, jak i prawej strony sceny politycznej i odebrane zostało jako zamach na prawa Sejmu. Wkroczenie uzbrojonych oddziałów policji na obrady Sejmu stanowiło bowiem naruszenie chronionej tradycją nietykalności gmachu sejmowego. Usunięcie siłą z obrad Sejmu siedmiu posłów opozycji[11] zaostrzyło dodatkowo i tak napiętą już sytuację. Podjęcie tych działań umożliwiło natomiast Piłsudskiemu odczytanie orędzia w spokoju i ciszy na sali.

Po wystąpieniu premiera, zgodnie z decyzją prezydenta Mościckiego, nastąpiło formalne otwarcie obrad Sejmu II kadencji. Dalsza ich część odbywała się według następującego porządku: 1) przeprowadzenie ślubowania posłów; 2) wybór marszałka Sejmu. Obradami, po opuszczeniu posiedzenia przez Piłsudskiego, kierował powołany na marszałka seniora Jakub Bojko. Jeszcze przed formalnym zaprzysiężeniem posłów doszło do kolejnego starcia na linii obóz prorządowy – opozycja. Stenogram notuje: *P.(oseł) Jeremicz: Złożyłem formalny wniosek o odroczenie dzisiejszego posiedzenia, ponieważ niektórzy posłowie są w więzieniu i nie mogą złożyć przysięgi. P.(oseł) Woźnicki: Proszę o głos w sprawie formalnej. P.(oseł) Bojko: Nie mogę jeszcze udzielić głosu, bo Panowie nie są posłami, gdyż nie złożyli ślubowania. P.(oseł) Wyrzykowski: Jesteśmy. P.(oseł) Woźnicki: Proszę o głos w sprawie formalnej. P.(oseł) Bojko: Proszę o odczytanie roty ślubowania*[12]. Sposób

[10] Por. A. Garlicki, *Od maja…*, s. 251.

[11] Usunięcie i pobicie posłów nastąpiło przed formalnym ich zaprzysiężeniem, a więc formalnie nie naruszono ich immunitetu.

[12] *Sprawozdanie stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z 27 marca 1928 r.*, ł. I/5. Zgodnie z art. 20. konstytucji marcowej rota brzmiała następująco: *Ślubuję uroczyście jako poseł na Sejm Rzeczypospolitej*

prowadzenia obrad przez Bojkę doskonale wpisywał się w antyparlamentarny kurs obrany przez sanację.

Po wypełnieniu pierwszego punktu obrad, kolejnym przedmiotem starcia stał się wybór marszałka Sejmu. Blok rządowy z inicjatywy Piłsudskiego wysunął kandydaturę profesora Kazimierza Bartla, natomiast Polska Partia Socjalistyczna – Ignacego Daszyńskiego. Kandydatem endecji został Aleksander Zwierzyński, a kandydatem Ukraińców – Jan Leszczyński. Komuniści zgłosili kandydatury Konstantego Sypuły i Adolfa Warskiego. Kandydatura Bartla wydawała się być pewna, jednakże wymagała konsultacji z przedstawicielami pozostałych klubów parlamentarnych. Piłsudczycy świadomie rozmów takich nie podjęli, uważając, że autorytet Piłsudskiego wystarczy do przeprowadzenia Bartla przez głosowanie. Miał zostać wybrany „na rozkaz". Najgroźniejszym kontrkandydatem Bartla był niewątpliwie Daszyński. O jego popularności oraz obawach piłsudczyków świadczyć mogły próby nakłaniania Daszyńskiego do wycofania swej kandydatury.

Działania podejmowane w stosunku do Daszyńskiego odniosły skutek odwrotny od zamierzonego. Daszyński, dzięki swojej nieustępliwości i odwadze, uzyskał znaczne poparcie. Mieczysław Niedziałkowski na posiedzeniu Związku Polskich Posłów Socjalistycznych oświadczył uroczyście: *Towarzyszu Ignacy, stoi za Wami cała nasza partia i popiera Waszą kandydaturę, a za nią wszystko, co jest najlepszego w Polsce*[13].

Wyniki pierwszego głosowania przedstawiały się następująco: głosowało 434 posłów, w tym białych i nieważnych kartek było 49, ważnych głosów oddano 385, wymagana większość wynosiła 193 głosy. Daszyński otrzymał 167 głosów, Bartel – 136, Zwierzyński – 37, Leszczyński – 28, Sypuła – 13, Warski – 4 głosy. Wobec faktu nieuzyskania przez żadnego z kandydatów większości absolutnej przystąpiono do ponownego wyboru między pięcioma kandydatami. W drugim głosowaniu udział

Polskiej, wedle najlepszego mego rozumienia i zgodnie z sumieniem rzetelnie pracować wyłącznie dla dobra Państwa Polskiego jako całości.

[13] J. Kwapiński, *Moje wspomnienia 1904-1939*, Paryż 1965, s. 235-237.

wzięło 433 posłów, białych kartek oddano 36, głosów ważnych 397, bezwzględna większość wynosiła 199 głosów. Informację o zwycięstwie Daszyńskiego 206 głosami sala przyjęła gorącymi oklaskami.

W takich oto okolicznościach rozpoczął urzędowanie nowo wybrany marszałek Sejmu. Obejmując urząd stwierdził: *Jako Marszałek Sejmu będę strzegł praw i godności tej Wysokiej Izby (Huczne oklaski), kierując się na urzędzie marszałkowskim zasadami słuszności i sprawiedliwości. Wiem dobrze, że moje urzędowanie marszałkowskie nie będzie funkcją beztroskiego życia. Polityki marszałkowskiej i żadnej innej uprawiać nie będę (Oklaski). Polityka jest rzeczą walczących często z sobą stronnictw, ale nigdy Marszałka Sejmu (Oklaski)*[14]. Wicemarszałkami Sejmu wybrano: Jana Woźnickiego z PSL „Wyzwolenia", Zygmunta Marka z PPS (zastąpił go później Zygmunt Żuławski), Jana Dębskiego z PSL „Piasta", Seweryna Czetweryńskiego z Klubu Narodowego oraz Włodzimierza Zahajkiewicza z Ukraińsko-Białoruskiego Klubu Sejmowego. BBWR, bojkotując wybór Daszyńskiego, zrezygnował z obsadzenia funkcji wicemarszałka. Wybór Ignacego Daszyńskiego na stanowisko marszałka Sejmu ujawnił błędne rozpoznanie przez piłsudczyków układu sił politycznych w nowo wybranym parlamencie.

27 marca 1928 r. miało miejsce otwarcie pierwszego posiedzenia Senatu II kadencji, którego w imieniu Prezydenta Mościckiego dokonał Józef Piłsudski. Pewnym kandydatem do objęcia funkcji marszałka Seniora wydawał się być 93-letni Bolesław Limanowski. Jednakże, zdaniem Adama Próchnika: *sędziwego nestora demokracji i socjalizmu (…) odsunięto od zagajenia jak gdyby w przeczuciu, że w swym wstępnym przemówieniu miał on zamiar ostrzec przed traktowaniem narodu >>jako niewolnika, któremu narzuca się z góry to, co się wydaje pewnym osobom za najdoskonalsze i najlepsze podług ich widzenia<<*[15]. Obawa przed wystąpieniem Limanowskiego spowodowała, że prowadzenie obrad powierzono profesorowi Politechniki

[14] *Sprawozdanie stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z 27 marca 1928 r.*, ł. I/25.
[15] A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie…*, s. 295.

Lwowskiej, Maksymilianowi Thullie. W pierwszym głosowaniu marszałkiem Senatu wybrany został kandydat BBWR – Julian Szymański.

Struktura i układ sił politycznych w Sejmie

W wyniku wyborów marcowych, na czoło zagadnień życia politycznego w Polsce wysunęła się sprawa przewodnictwa politycznego na gruncie parlamentu. Połowiczny sukces sanacji nie rozwiązywał dotychczasowych trudności w sprawowaniu władzy. Na 130 posłów zaliczanych do obozu prorządowego przypadało 140 posłów opozycji lewicowej, 80 z opozycji centro-prawicowej, 80 z opozycji mniejszościowej i około 20 posłów rewolucyjnych[16]. Posłowie wybrani z wszystkich list zgłoszonych do Państwowej Komisji Wyborczej skupili się w 20 klubach parlamentarnych. Układ sił w Sejmie w początkach II kadencji obrazuje Tabela 1.

Tabela 1 – Zestawienie klubów według ilości członków

Lp.	Nazwa klubu parlamentarnego	Liczba członków
1.	Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem	122
2.	Związek Parlamentarny Polskich Socjalistów	63
3.	Klub Parlamentarny „Wyzwolenie”	40
4.	Związek Ludowo-Narodowy	37
5.	Ukraińsko-Białoruski Klub Sejmowy	30
6.	Klub Stronnictwa Chłopskiego	26
7.	Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast”	21
8.	Niemiecki Klub Parlamentarny	19

[16] A. Gwiżdż, *Frakcja komunistyczna w burżuazyjnych sejmach polskich 1921—1935*, „Z pola walki”, 1958, Nr 4.

Lp.	Nazwa klubu parlamentarnego	Liczba członków
9.	Klub Parlamentarny Chrześcijańskiej Demokracji	15
10.	Klub Parlamentarny Narodowej Partii Robotniczej	14
11.	Koło Żydowskie	13
12.	Klub Ukraińskiej Socjalistyczno-Radykalnej Parlamentarnej Reprezentacji	8
13.	Komunistyczna Frakcja Poselska	7
14.	Frakcja N.P.R. Lewica	5
15.	Białoruski Klub Chłopsko-Robotniczy	5
16.	Klub Ukraiński Włościańsko-Robotniczego Socjalistycznego Zjednoczenia („Sel.-Rob.")	4
17.	Związek Chłopski	3
18.	Grupa Śląska Chrześcijańskiej Demokracji	3
19.	„Sel.-Rob." – lewica	2
20.	Frakcja Niemieckich Posłów Socjalistycznych	2
21.	Posłowie niezrzeszeni	5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników wyborów do Sejmu, w: T. i K. Rzepeccy, *Sejm i Senat 1928-1933. Podręcznik zawierający wyniki wyborów w województwach, okręgach i powiatach, podobizny posłów sejmowych i senatorów, statystyki i mapy poglądowe*, Poznań 1928, s. 217-226.

Z analizy danych zawartych w powyższej tabeli wynika, że w Sejmie II kadencji żadne stronnictwo nie posiadało większości umożliwiającej swobodne rządzenie. Względną większość posiadał jedynie Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem, który grupował 122 posłów. Jak już wielokrotnie wskazywano, BBWR był organizacją niejednorodną, reprezentującą różnorodne grupy społeczne. Prezesem klubu

parlamentarnego został pułkownik Walery Sławek. Do grupy jego najbliższych współpracowników, określanej mianem „grupy pułkowników", zaliczali się Bronisław Pieracki, Adam Koc, Jan Piłsudski i Bogusław Miedziński. Piętnastoosobowej grupie posłów konserwatywnych przewodził Janusz Radziwiłł, a grupie posłów Partii Pracy – Marian Zyndram Kościałkowski, natomiast zespołowi Naprawy Rzeczpospolitej, który liczył 32 posłów – Zdzisław Lechnicki. Ponadto, grupę ludowców reprezentował Jakub Bojko. Z Bezpartyjnym Blokiem współpracowały kluby: 5-osobowy klub NPR-„Lewicy" pod przewodnictwem Jana Waszkiewicza oraz 3-osobowy Związek Chłopski reprezentowany przez Jana Stapińskiego.

Drugim co do wielkości klubem parlamentarnym był Związek Parlamentarny Polskich Socjalistów, skupiający 63 członków. Klubowi przewodniczyli kolejno Ignacy Daszyński, Zygmunt Marek oraz Herman Diamand. Natomiast 40-osobowemu Klubowi Parlamentarnemu „Wyzwolenie" przewodniczył Jan Woźnicki. Posłowie endeccy połączyli się z nieliczną grupą posłów Stronnictwa Chrześcijańsko-Narodowego, tworząc Klub Związku Ludowo-Narodowego, przekształcony następnie w Klub Narodowy. Ten 37-osobowy Klub kierowany był przez Romana Rybarskiego, później Seweryna Czetweryńskiego, Wojciecha Trąmpczyńskiego, a wreszcie – Stanisława Strońskiego.

Do liczniejszych ugrupowań należał Ukraińsko-Białoruski Klub Sejmowy, skupiający 30 posłów. Jego prezesem był Dymitr Lewicki, wiceprezesami – Włodzimierz Celewicz i Sergiusz Chrupki.

Wydawać by się mogło, że niekorzystna sytuacja BBWR doprowadzi do zbudowania koalicji z jedną z partii opozycyjnych. Opozycja lewicowa cały czas liczyła na to, że Piłsudski pójdzie na ustępstwa i nastąpi porozumienie sanacji z lewicą i ugruntowanie demokracji parlamentarnej[17]. Piłsudski poszedł jednak w innym

[17] W Informacji Komisariatu Rządu o nastrojach w sferach lewicowych z 10 marca 1928 r. czytamy m.in.: *Życie nowego sejmu obliczone na dłuższą metę stanie się możliwe tylko wówczas, jeśli sejm wyłoni większość współpracującą z marszałkiem Piłsudskim. Twierdzą oni, że marszałek Piłsudski będzie szukał porozumienia z lewicą sejmową, zwłaszcza z PPS i „Wyzwoleniem" i że porozumienie to osiągnie. Powstałaby wówczas większość jedynkowo-lewicowa, która zapewniłaby marszałkowi silne poparcie przez szerokie masy i dałaby*

kierunku. Usiłował podporządkować sobie obie izby parlamentu poprzez obsadzenie kluczowych stanowisk marszałków Sejmu i Senatu. W opinii autora, Piłsudski wychodził z założenia, że z takim Sejmem, w którym żadne ze stronnictw nie posiada większości, a tym samym zdolności utworzenia stałej koalicji, stosunkowo łatwo zrealizuje swoje zamierzenia polityczne.

Kształt sceny politycznej wymuszał również na pozostałych jej aktorach poszukiwanie sojuszów, koniecznych dla realizacji własnych postulatów wyborczych i założeń programowych. Partie lewicy sejmowej i centroprawicy nie stanowiły wówczas zwartych bloków politycznych. Podjęły więc próbę nawiązania współpracy z tymi przedstawicielami BBWR, którzy prezentowali zbliżone do nich poglądy. Działania te stanowiły niejako kontynuację polityki przedwyborczej, zakładającej krótkotrwałość i kruchość bloku sanacyjnego.

Podobną taktykę polityczną przyjęły stronnictwa prawicowe. Chadecja i „Piast" zarzucały konserwatystom skupionym w ramach Bezpartyjnego Bloku wyrzeczenie się podstawowych założeń programowych. Ugrupowania te miały nadzieję, że konserwatyści spostrzegą swój błąd w momencie rozpoczęcia prac nad systemem podatkowym czy reformą rolną. Wyliczenie zagadnień, dla których pozyskanie większości w Sejmie było wysoce prawdopodobne, a jednocześnie niekorzystne dla „grupy zachowawczej", zaprezentowane zostało na łamach „Piasta". W zamieszczonym tam artykule zatytułowanym *Co łatwo w Sejmie przyjść może?*, czytamy, że *zupełnie łatwo znajdzie się w Sejmie większość dla: 1) zerwania konkordatu i rozdziału kościoła od państwa, 2) upaństwowienia lasów, kopalń, fabryk, 3) reformy rolnej bez odszkodowania*[18].

Posłowie Stronnictwa Chłopskiego główną uwagę skupili na grupach ludowych, które przyłączyły się do BBWR. Jan Dąbski, pisząc o grupie Bojki, podkreślał, że *zawdzięczając swe stanowisko obszarnikom i kapitalistom, będzie musiała*

trwałość rządowi. Komunikat Informacyjny, t. II, Nr 80, s. 216, za: A. Czubiński, *Centrolew – kształtowanie się i rozwój demokratycznej opozycji antysanacyjnej w Polsce w latach 1926-1930*, Poznań 1963, s. 102.

[18] *Co łatwo w Sejmie przyjść może?*, „Piast" z 18 marca 1928 r.

wykonywać ich rozkazy, które z interesami chłopskimi nie mają nic wspólnego. Dąbski dowodził ponadto, że *chłopom może zapewnić przyszłość jedynie „Sejm chłopski"*. Naczelnym argumentem Dąbskiego był postulat „klasowych interesów chłopskich", sprzecznych jakoby z interesami pozostałych klas społecznych. Propagując jedność wszystkich chłopów, domagał się wręcz podporządkowania polityki państwa interesom chłopskim, ponieważ stanowią oni przytłaczającą większość społeczeństwa polskiego[19].

Zaprezentowane dotychczas stronnictwa polityczne z jednej strony krytykowały posunięcia sanacji, z drugiej zaś próbowały znaleźć nić porozumienia z BBWR. Z bezwzględną krytyką polityki prowadzonej przez Piłsudskiego oprócz endeków występowali jedynie komuniści. Potępiali oni faszystowskie ich zdaniem zapędy Piłsudskiego oraz próby wprowadzenia w Polsce rządów dyktatorskich.

Wszystkie zaprezentowane powyżej stronnictwa polityczne, poszukując wśród sanacyjnych odłamów sojuszników w celu zwiększenia własnych wpływów i prowadząc wzajemną walkę podjazdową, zajmowały konsekwentnie wrogie stanowisko wobec komunistów. Zwalczanie wzrastającego niebezpieczeństwa komunistycznego uznawano zgodnie za konieczność ogólnonarodową. Przedstawiciele poszczególnych partii politycznych doszukiwali się powodów wzrostu radykalizacji poglądów społecznych w działaniach innych ugrupowań politycznych. „Piast" – oceniając wyniki wyborów – wskazywał, że: *przez zwycięstwo lewicy radykalnej i mniejszości narodowych, Warszawa przybliżyła się do Moskwy o dobre kilkadziesiąt kilometrów, czerwone oko Moskwy rzuca coraz silniejszy blask na Polskę*. „Rzeczpospolita", organ prasowy Chrześcijańskiej Demokracji, nawoływała wprost do rozprawienia się z „emisariuszami moskiewskimi". *Niech się powtórzy historia walk o duszę człowieka z roku 1905 i lat następnych, historia walk nie tylko ideowych, ale i czynnych z ówczesną Socjał-Demokracją*[20].

[19] Zob. szerz.: S. P. Stęborowski, *Geneza centrolewu*, Warszawa 1963, s. 97.
[20] Tamże, s. 98.

Układ sił politycznych, jaki ukształtował się w Sejmie po wyborach 1928 r., uległ następnie stosunkowo niewielkim zmianom. W zasadzie zmiany te ograniczyły się do trzech przypadków: 1) w listopadzie 1928 r. grupa prorządowa dokonała rozłamu w PPS, tworząc odrębne stronnictwo polityczne pod nazwą PPS dawna „Frakcja Rewolucyjna" oraz własny klub parlamentarny, do którego wszedł jeden poseł z BBWR; 2) w listopadzie tego samego roku doszło do wystąpienia białoruskich posłów z Klubu Białorusko-Ukraińskiego, skutkującego powstaniem nowego klubu sejmowego; 3) w lipcu 1930 r. 3 posłów Bezpartyjnego Bloku wystąpiło ze swojego klubu i przystąpiło do klubu Stronnictwa Chłopskiego.

Istotny wpływ na zmianę struktury sejmowej miało unieważnienie przez Sąd Najwyższy wyborów w 7 okręgach. W wyborach uzupełniających stronnictwo rządowe nie uczestniczyło i mandaty będące dotychczas w jego posiadaniu przypadły innym ugrupowaniom. Również w innych stronnictwach doszło do przesunięć, będących wynikiem wyborów uzupełniających. Konsekwencją tych zmian była konieczność zrewidowania przydziału mandatów z listy państwowej. Ostateczny rezultat zmian był następujący: Klub Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem stracił 21 mandatów, Klub Polskiej Partii Socjalistycznej utracił 11, a kluby Chrześcijańskiej Demokracji „Wyzwolenia", Ukraiński i Białoruski Klub Robotniczo-Chłopski po 1 mandacie. Stan posiadania w wyniku wyborów uzupełniających zwiększyły: Stronnictwo Chłopskie – zyskało 14 mandatów, PPS dawna „Frakcja Rewolucyjna" liczyła 10 posłów, kluby Narodowy, „Sel.-Rob." i Białoruski zyskały po 3 mandaty, Ukraińcy – 2 mandaty, Żydzi – 1 mandat. Zmiany w układzie sił politycznych w Sejmie II kadencji ilustruje zamieszczona poniżej tabela przedstawiająca skład Sejmu na początku kadencji oraz w momencie jego rozwiązania.

Tabela 2 – Układ sił politycznych w Sejmie II kadencji

Grupy stronnictw – stronnictwa polityczne	Posłowie na początku kadencji		Posłowie w momencie rozwiązania	
	liczba	%	liczba	%
Stronnictwa prorządowe:	**130**	**29,3**	**119**	**27,0**
• Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem • NPR „Lewica” • Związek Chłopski • PPS dawna „Frakcja Rewolucyjna”	122 5 3 -	27,6 1,1 0,6 -	101 5 3 10	23,1 1,1 0,6 2,2
Prawica:	**37**	**8,4**	**40**	**9,1**
• Związek Ludowo-Narodowy	37	8,4	40	9,1
Centrum:	**54**	12,1	53	11,9
• Chrześcijańska Demokracja Śląska • Chrześcijańska Demokracja • NPR • „Piast”	316 14 21	0,63,6 3,1 4,8	315 14 21	0,63,4 3,1 4,8
Lewica:	**137**	**30,9**	**139**	**31,3**
• Stronnictwo Chłopskie • PSL „Wyzwolenie” • PPS • Lewica Chłopska Samopomoc • Komuniści	26 40 63 1 7	5,9 9,1 14,2 0,2 1,5	40 39 52 1 7	9,1 8,9 11,6 0,2 1,5

Grupy stronnictw – stronnictwa polityczne	Posłowie na początku kadencji		Posłowie w momencie rozwiązania	
	liczba	%	liczba	%
• Stronnictwa nacjonalistyczne	65	14,7	68	15,3
• Klub Ukraińsko-Białoruski (w momencie rozwiązania K. Ukraiński)	30	6,8	29	6,6
• Ukraińska Partia Pracy	1	0,2	1	0,2
• Bezpartyjni Białorusini	1	0,2	1	0,2
• Rosjanie	1	0,2	1	0,2
• Niemcy	19	4,4	19	4,4
• Żydzi	13	2,9	14	3,1
• Klub Białoruski	-	-	3	0,6
Socjalistyczne i radykalne:	**10**	**2,2**	**12**	**2,6**
• Radykalni Ukraińcy	8	1,8	10	2,2
• Socjalistyczni Niemcy	2	0,4	2	0,4
Komunizujące:	**11**	**2,4**	**13**	**2,8**
• „Sel.-Rob."	4	0,9	7	1,5
• „Sel.-Rob." Lewica	2	0,4	2	0,4
• Białoruski Klub Robotniczo-Chłopski	5	1,1	4	0,9
Razem:	**444**	**100**	**444**	**100**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych A. Próchnika, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej. Zarys dziejów politycznych,* Warszawa 1957, s. 282-290.

W oparciu o wyżej omówione zmiany w układzie sił politycznych w Sejmie II kadencji stwierdzić możemy, że utworzenie w tym parlamencie większości nie było rzeczą łatwą. Jednak zdaniem Adama Próchnika: *gdyby pozostawiono go własnym*

losom, nie byłoby to niemożliwością[1]. Czynnikiem uniemożliwiającym budowę kompromisu politycznego był nieposiadający jednolitego programu, acz realizujący założenia Piłsudskiego, „klub rządowy". W ocenie autora, utworzenie większości koniecznej do skutecznego rządzenia nie było celem tego Sejmu. Jego cechą charakterystyczną było to, że rząd nie miał w nim większości, bowiem większość posiadały ugrupowania opozycyjne. Sejm ten zatem czekała walka o swoje prawa, o zasady demokracji parlamentarnej.

Charakterystyka mechanizmów walki między rządem a parlamentem

Przejawy walki pomiędzy rządem a parlamentem przybierały w latach 1928-1930 najrozmaitszą postać. Na początku należy wspomnieć o stopniowym ograniczaniu roli parlamentu poprzez odraczania i zamykanie sesji sejmowych, na co Sejm reagował zwoływaniem sesji nadzwyczajnych. Następnie o „utarczkach" pomiędzy sejmem a rządem, w toku debat nad kolejnymi ustawami budżetowymi, dalej także o znacznej roli rozporządzeń z mocą ustawy, wydawanych w okresie między sesjami, wreszcie o kwestii zmiany konstytucji marcowej oraz zmniejszaniu roli interpelacji poselskich.

Najważniejszym jednak przejawem walki prowadzonej przez rząd z parlamentem było lekceważenie woli sejmu przy powoływaniu kolejnych rządów. Działanie to doprowadziło do faktycznej likwidacji odpowiedzialności rządu przed parlamentem oraz – w efekcie – do ofensywy sejmu przeciw rządowi, w postaci pociągnięcia Gabriela Czechowicza do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Istota tych problemów jest tak ważna, że niektórym z nich należy poświęcić odrębne opracowania. Dotyczy to zwłaszcza problemu odpowiedzialności parlamentarnej oraz odpowiedzialności konstytucyjnej przedstawicieli rządu.

Do walki z Sejmem II kadencji stanął sam Piłsudski i kolejne gabinety – Bartla (III), Świtalskiego, Bartla (IV), Sławka i ponowie Piłsudskiego. W okresie obrad Sejmu II

[1] A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie*…, s. 289.

kadencji odbyły się trzy sesje zwyczajne oraz zwołano jedną sesję nadzwyczajną. Pierwsza sesja trwała od 27 marca 1938 r. do 22 czerwca 1928 r., druga od 31 października 1928 r. do 25 marca 1929 r., trzecia od 31 października 1929 r. do 29 marca 1930 r. Sesja nadzwyczajna zwołana przez Prezydenta Ignacego Mościckiego na żądanie Centrolewu wyznaczona została na 23 maja 1930 r., po czym została odroczona, a po upływie terminu odroczenia – zamknięta 20 czerwca 1930 r.

Do pierwszego starcia na linii parlament – rząd doszło już podczas otwarcia obrad Sejmu, w związku z wyborem marszałka Sejmu, o czym była mowa powyżej. Pierwszą sesję Sejmu, jak już wcześniej wspomniano, zamknięto 22 czerwca 1928 r. W tym dniu ukazało się zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej, kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów Józefa Piłsudskiego, o następującej treści: *na podstawie art. 25. Konstytucji zamykam z dniem dzisiejszym sesję zwyczajną i budżetową Sejmu*. Piłsudski, starając się maksymalnie skrócić czas jej trwania, zdecydował się na przyjęcie sejmowych poprawek do budżetu. Po zatwierdzeniu ustawy budżetowej w senacie sesję parlamentu zamknięto na okres wakacji. W kilka dni po formalnym zawieszeniu prac sejmowych Piłsudski podał kierowany przez siebie gabinet do dymisji i jeszcze tego samego dnia został powołany III gabinet Bartla.

Piłsudski przyjął w dniu 30 czerwca 1928 r. redaktora „Głosu Prawdy" Wojciecha Stpiczyńskiego i udzielił mu wywiadu, w którym *podaje motywy swego ustąpienia ze stanowiska premiera, krytykuje ograniczenie władzy Prezydenta Rzeczypospolitej przez Konstytucję marcową, krytykuje metodę pracy, która jest udziałem premiera, atakuje system prac parlamentarnych, zawiadamia, że będzie dalej kierował polityką zagraniczną i zapowiada, że przy każdym cięższym kryzysie stanie do dyspozycji Prezydenta*[2]. Piłsudski, starając się wykazać swoją dobrą wolę w relacjach z sejmem, stwierdził: *dla uniknięcia jakiegokolwiek nieporozumienia, że sam osobiście, jako dyktator Polski, sejm zwołałem, że mogąc zgnieść, jak robactwo, sejm ladacznic, po zakończonej zwycięsko wojnie, tego nie uczyniłem, że cały czas, jako szef*

[2] J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, Warszawa 1937, t. IX, s. 110.

gabinetu, postępowałem bardziej konstytucyjnie niż sam sejm, i że zatem nikt oskarżyć mnie nie może o braki demokratycznych pojęć, będących w mojej głowie[3]. Prodemokratycznego nastawienia Piłsudskiego można doszukać się w jego kolejnym stwierdzeniu: *Gdybym nie walczył z sobą, to bym nic innego nie czynił, jak bił i kopał panów posłów bez ustanku*[4].

Druga sesja trwała od 31 października 1929 r.[5] do 25 marca 1930 r. Jak wspomina Julian Malicki, *pierwsze posiedzenie jesiennej sesji Sejmu (…) minęło wyjątkowo spokojnie*[6]. Jednak spokój nie towarzyszył posłom podczas zamknięcia obrad. Sesję zamknięto w kilka dni po podjęciu uchwały o postawieniu ministra skarbu w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu.

Stosunek Piłsudskiego do parlamentu i wymiaru sprawiedliwości przedstawiony został w słynnym artykule *Dno Oka, czyli wrażenia człowieka chorego z sesji budżetowej Sejmu*. Piłsudski określał w nim postępowanie posłów, *którzy wiecznie pragną konkurować z jedynym suwerenem w państwie – prezydentem jako niegodne* i stwierdził, że do rozpoczęcia postępowania przed Trybunałem Stanu *nie dopuści*[7]. W dalszej części artykułu Piłsudski raz po raz wygłaszał kolejne obelgi pod adresem posłów, których określa m.in. „fajdanem poselskim", „bandycką sforą" albo „złośliwymi małpami". Posła Hermana Liebermana nazwał *głównym tenorem w tej smrodliwej operetce*.

Najbardziej dramatyczny przebieg miała z kolei trzecia sesja Sejmu II kadencji. Zgodnie z przyjętą przez Piłsudskiego taktyką, zwołano ją, podobnie jak drugą sesję, w ostatnim konstytucyjnie przewidzianym terminie, tj. 31 października 1929 r. Otwarciu obrad Sejmu towarzyszyło głośne wtargnięcie uzbrojonych oficerów. O wypadkach,

[3] Tamże, s. 118.
[4] Tamże, s. 116.
[5] Warto w tym momencie zwrócić uwagę na termin zwołania sesji parlamentarnej. Zgodnie z art. 25. Konstytucji marcowej: *Sejm winien być zwołany na pierwsze posiedzenie w trzeci wtorek po dniu wyborów i corocznie najpóźniej w październiku na sesję zwyczajną*, Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dziennik Ustaw RP, Nr 44 z 1 czerwca 1921 r., poz. 267, zmieniona i uzupełniona przez ustawę z dnia 2 sierpnia 1926 r., Dziennik Ustaw RP Nr 78 4 sierpnia 1926, poz. 442.
[6] J. K. Malicki, *Marszałek Piłsudski…*, s. 356.
[7] J. Piłsudski, *Pisma…*, t. IX, s. 148.

które jak najbardziej słusznie odebrano jako nową próbę nacisku na parlament, zawiadomiono marszałka Sejmu Ignacego Daszyńskiego. Z uwagi na fakt, że mimo wezwań straży marszałkowskiej oficerowie nie chcieli opuścić gmachu przy ul. Wiejskiej, Daszyński podjął decyzję o odroczeniu otwarcia obrad. Tymczasem do gmachu sejmowego przybył (w zastępstwie premiera Kazimierza Świtalskiego) Józef Piłsudski i natychmiast udał się do marszałka Daszyńskiego z zapytaniem, dlaczego ten nie otwiera obrad Sejmu. Piłsudski zachowywał się przy tym bardzo prowokująco. Na dwukrotne zapytanie *Po co pan robi te hece? (…) Czemu pan nie otwiera sejmu?*, Daszyński dwukrotnie odpowiedział stanowczo, że *pod bagnetami, karabinami i szablami izby ustawodawczej nie otworzy*. Wychodząc z gabinetu Daszyńskiego, Piłsudski rzucił pod adresem marszałka Sejmu słowa: *to dureń*[8].

Nie sposób nie zgodzić się z opinią Andrzeja Ajnenkiela, że *był to niewątpliwie najbardziej heroiczny moment w karierze marszałka sejmu*. Nie było to przejście do porządku dziennego nad „życzliwymi" radami, by nie kandydował, ani też utarczki słowne z posłami BBWR. Daszyński zdecydował się na bezpośrednią konfrontację z człowiekiem, który koncentrował w swych rękach pełnię władzy. Jak wspomina dalej Ajnenkiel: *z konfrontacji tej, która nastąpiła w atmosferze oczekiwania na nową akcję zamachową Piłsudskiego, na „pogłębienie maja", do czego otwarcie nawoływały najbardziej skrajne grupy sanacji, Daszyński wyszedł zwycięsko*. Najście oficerów na Sejm skutkowało zaniechaniem prób poszukiwania formuł kompromisowych, umożliwiających funkcjonowanie parlamentu w warunkach dyktatury. Daszyński stał się „marszałkiem walki"[9].

Moralne zwycięstwo Daszyńskiego skutkowało odroczeniem obrad Sejmu. Termin jego zwołania został wyznaczony na dzień 5 listopada 1929 r., jednak w tym dniu prezydent Mościcki odroczył sesję o następne 30 dni. Otwarcie obrad nastąpiło ostatecznie 5 grudnia. Na sesji tej opozycja podjęła ponownie próbę walki z rządem. Ugrupowania utworzonego we wrześniu bloku zwanego Centrolewem uchwaliły, na

[8] Zapis całej rozmowy znajduje się w: J. Piłsudski, *Pisma…*, t. IX, s. 192-194.
[9] Por. A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm…*, s. 287.

posiedzeniu 6 grudnia 1929 r., wniosek o wotum nieufności dla Świtalskiego. Jego przyjęcie spowodowało przerwę w obradach, trwającą do 18 grudnia 1929 r. Dnia 21 grudnia 1929 r. zarządzono przerwę w obradach z okazji Świąt Bożego Narodzenia. Sejm zebrał się na swoje piąte, licząc od dnia otwarcia sesji, posiedzenie dopiero w dniu 10 stycznia 1930 r. Sesja trwała jedynie do 14 marca 1929 r. i została przerwana w związku z dymisją gabinetu Kazimierza Bartla, będącą skutkiem uchwalenia wotum nieufności dla Aleksandra Prystora. Przerwanie obrad sejmowych na czas przesilenia gabinetowego było zgodne z niepisanym zwyczajem parlamentarnym.

Piłsudski, starając się wykorzystać przesilenie gabinetowe, powierzył misję tworzenia rządu kolejno Juliuszowi Szymańskiemu i Janowi Piłsudskiemu. Była to wyraźna gra na zwłokę. Piłsudski bowiem nie traktował żadnej z tych kandydatur w sposób poważny. Powierzenie misji tworzenia rządu Szymańskiemu Andrzej Garlicki określa mianem „wyboru groteskowego" i, jak pisze dalej, *chyba wszyscy, poza nim* (Szymańskim – przyp. autora)*, zdawali sobie z tego sprawę*[10]. O faktycznych zamiarach Piłsudskiego świadczą jego słowa skierowane do Szymańskiego: *ja widzę, że oni chcą zgody, bo są zapędzeni w ślepy zaułek. Pan chce ich stamtąd wyciągnąć, ja zaś chcę mieć gwarancję, że dzieło, z takim wysiłkiem tworzone, nie zostanie zniszczone. Dlatego też stawiam ze swojej strony punkty, od których nie odstąpię. Jeżeli chcą rzeczywistej współpracy, to muszą się zgodzić na rzeczy następujące: 1) posłowie i partie nie wtrącają się do spraw związanych z rządzeniem i personaliami rządu; 2) posłowie i partie nie wtrącają się do spraw związanych z uchwalonym już budżetem; 3) przy uchwalaniu budżetu zostaje wycofany punkt 6. ustawy skarbowej; 4) Sejm w ciągu co najmniej pół roku nie zostanie zwołany*[11]. Powyższa wypowiedź w sposób niezwykle czytelny określała stosunek marszałka do parlamentaryzmu.

Opieszałość rządu zakończona została przez Ignacego Daszyńskiego, który – wbrew trwającemu przesileniu gabinetowemu – zdecydował się na zwołanie sesji na

[10] A. Garlicki, *Od maja…*, s. 374.

[11] J. Piłsudski, *Pisma…*, t. IX, s. 214-215. Artykuł 6. ustawy skarbowej określał uprawnienia rządu do otwierania kredytów nieobjętych budżetem.

dzień 29 marca 1930 r. W tym dniu mianowany został kolejny gabinet „pułkowników", na czele którego stanął sam Walery Sławek. Ponadto, podczas sesji uchwalono ustawę skarbową i budżetową oraz zapowiedziano, że parlament na kolejnym posiedzeniu zajmie się ostatecznie sprawą kredytów dodatkowych za lata 1927/1928. Daszyński, zamykając to 86. posiedzenie Sejmu II kadencji, stwierdził, że: *posiedzenie dzisiejsze mogę uważać z pewnych względów ze ostatnie w tej sesji*[12]. Jak się okazało, Daszyński się mylił. 86. posiedzenie nie było ostatnim w sesji, lecz ostatnim posiedzeniem Sejmu II kadencji.

Zwyczaj odraczania i zamykania sesji sejmowych stanowił tylko jedno z narzędzi używanych przez Piłsudskiego w walce z sejmem. Polegał on na natychmiastowym zamykaniu sesji zwyczajnych po uchwaleniu budżetów, a w przypadku sesji nadzwyczajnych (zwoływanych na żądanie posłów), na odroczeniu ich zaraz po otwarciu – na pierwszym posiedzeniu i zamykaniu na następnym posiedzeniu. Był to drugi – obok ponownego mianowania tych samych ministrów na poprzednio zajmowane stanowiska, po wyrażeniu wobec nich wotum nieufności w sejmie – z tak zwanych precedensów konstytucyjnych, który polegał na odpowiednim „interpretowaniu" konstytucji; w tym przypadku art. 25., który stanowił *explicite*, że prezydent zwołuje, otwiera, odracza i zamyka sejm. Zdaniem rządu pozwalało to – bez naruszenia konstytucji – na zamykanie sesji sejmowej, której w zasadzie wcale nie było[13].

Z kwestią odraczania sesji sejmowych wiąże się ściśle sprawa uchwalania kolejnych budżetów państwowych. Zdaniem Piłsudskiego praca sejmu winna się ograniczać tylko i wyłącznie do aktywności związanej z uchwalaniem budżetów[14].

W okresie Sejmu II kadencji kwestie uchwalania budżetu nie różniły się znacząco od dwu pierwszych lat po przewrocie. Sejm w latach 1926-1928 oraz 1928-

[12] Sprawozdanie stenograficzne z 86 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 29 marca 1930 r., ł. I/8.

[13] Zob. szer. T. Smoliński, *Rządy Józefa Piłsudskiego w latach 1926-1935: Studium prawne*, Poznań 1985, s. 120.

[14] Piłsudski stwierdził, że *trzeba na tyle przepracować regulamin (…) by uniknąć okazji do zbierania się, a pracować tylko wtedy, gdy jest nad czym*, zob. Przemówienie Józefa Piłsudskiego do posłów i senatorów z BBWR z dnia 13 marca 1928 r., J. Piłsudski, *Pisma*…, t. IX, s. 106. I dalej: *skoncentrować muszę pracę tak zwanego parlamentu na budżecie*, zob. V wywiad Miedzińskiego, tamże, s. 243.

1930 uchwalał budżet jako konieczność państwową, nie chcąc doprowadzić do otwartej konfrontacji z „piłsudskim" rządem. Sejmowe poprawki zgłaszane do projektu budżetu *de facto* nie oddziaływały na politykę finansową rządu, który, we własnym zakresie, przywracał skreślone pozycje i czynił poważne przekroczenie ustaw budżetowych. Względny spokój towarzyszący drodze legislacyjnej poszczególnych budżetów nie stanowił jednak reguły. W okresie Sejmu II kadencji miało miejsce kilka incydentów z tym związanych. W dniu 28 lutego 1929 r. na posiedzeniu Senatu, na którym rozpatrywano budżet Ministerstwa Spraw Wojskowych, zjawił się Piłsudski i w sposób dla siebie typowy ocenił poprawki zgłoszone przez Sejm.

Chcąc przedstawić pełniejszy obraz stosunków na linii rząd (Piłsudski) – parlament, należy jeszcze poświęcić kilka zdań kwestii interpelacji poselskich, wniosków o wydanie posłów sądom oraz wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Zapoczątkowane w maju 1926 r. ograniczanie uprawnień parlamentu prowadziło do stopniowej degradacji znaczenia interpelacji poselskich. Już w listopadzie 1926 r. rząd uznał, mimo braku jakichkolwiek podstaw prawnych, za niebyłe wszystkie interpelacje wniesione w podczas trwania poprzedniej sesji sejmowej. W latach 1928-1930 niejako „zawieszono" stosowanie przepisów konstytucji stanowiących, że minister, do którego kierowane jest zapytanie, zobowiązany jest do udzielenia odpowiedzi w terminie 6 tygodni. Na interpelacje kierowane do poszczególnych ministrów nie udzielano odpowiedzi wcale albo udzielano jej dopiero wtedy, gdy zdołano zatrzeć ślady jakichś nieprawidłowości. Takie działania rządu doprowadziły posłów do przekonania o nieskuteczności oddziaływania na organy administracji poprzez zgłaszanie interpelacji, co wpłynęło na zdecydowany spadek ich liczby. W roku 1926 w okresie od 12 stycznia do 28 kwietnia, podczas 21 posiedzeń, zgłoszono 565 interpelacji, natomiast między 6 grudnia 1929 r. a 28 marca 1930 r., podczas 24 posiedzeń, wpłynęło ich zaledwie 197[15].

[15] Zob. szerz. T. Smoliński, *Rządy Józefa Piłsudskiego…*, s. 122-123.

Stosowanie wniosków o wydanie posłów sądom nie stanowiło skutecznego narzędzia walki rządu (Piłsudskiego) z sejmem, gdyż wnioski te były rozpatrywane przez sejm. Słabość polityczna BBWR powodowała, iż obóz ten nie mógł doprowadzić do „eliminowania" niewygodnych posłów z partii opozycyjnych. Nie oznacza to jednak, że narzędzia tego nie stosowano w ogóle. Rząd pozyskiwał sojuszników wśród posłów opozycji w walce z radykalnymi posłami komunistycznymi i przedstawicielami mniejszości narodowych.

Ostatnie analizowane narzędzie walki Piłsudskiego z parlamentem stanowiły rozporządzenia z mocą ustawy. Nowela sierpniowa zastrzegała m.in., że rozporządzenia z mocą ustawy nie mogą dotyczyć spraw przewidzianych w art. 49. ust. 2. Konstytucji marcowej, stanowiącym, że *umowy handlowe i celne oraz umowy, które stale obciążają Państwo pod względem finansowym albo zawierają przepisy prawne obowiązujące obywateli, albo też wprowadzają zmianę granic Państwa, a także przymierza, wymagają zgody Sejmu*[16]. Piłsudski dążył do pozbawienia sejmu tego uprawnienia. Jeszcze przed formalnym rozpoczęciem prac przez Sejm II kadencji wystąpił z propozycją rozszerzenia dekretów prezydenckich o wymienione powyżej materie ustawodawcze. W zamian za rozszerzenie pełnomocnictw nadanych prezydentowi proponował ograniczenia w zakresie spraw objętych dotychczas możliwością wydawania dekretów oraz zapewniał, że *nie lubi dekretów i z dekretami spieszył się nie będzie*[17]. Propozycja Piłsudskiego, mająca na celu uzyskanie dalszych pełnomocnictw sejmowych w zamian za bliżej nieokreślone ograniczenia w liczbie wydawanych dekretów, miała stanowić zaczątek jego współpracy z parlamentem. Dla zobrazowania skali problemu przedstawione zostaną liczby prezentujące „działalność ustawodawczą" prezydenta Mościckiego. W 1928 r. Sejm uchwalił 8 ustaw, a prezydent wydał 225 rozporządzeń. Wśród nich znalazły się tak istotne dla ustroju państwa, jak: Prawo o ustroju sądów powszechnych, O policji państwowej, O stanie

[16] Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267).
[17] J. Piłsudski, *Pisma…*, t. IX, s. 106.

wyjątkowym oraz O organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. W roku następnym Sejm uchwalił 60 ustaw. Prezydent natomiast nie wydawał rozporządzeń, gdyż nie uzyskał sejmowych pełnomocnictw, jednakże, jak już wcześniej zostało wykazane, Piłsudski zdołał uprzednio uregulować zasadnicze kwestie systemowe.

Kamil Mroczka – doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Abstrakt

W niniejszym artykule podjęta została próba przedstawienia problemu funkcjonowania instytucji demokratycznych w okresie Sejmu II kadencji.

W tym czasie decydującą rolę na scenie politycznej odgrywał Józef Piłsudski, który mówił o sobie: *ja należę do ludzi silnych, powiedziałbym bardzo wyjątkowo obdarzonych siłą charakteru i mocą decyzji*[18]. Pełnię swojej mocy decyzyjnej Piłsudski mógł stopniowo urzeczywistniać od momentu przeprowadzenia zamachu stanu. Do 1930 r. miał jednak obok siebie parlament, w którym większość wybranych przedstawicieli narodu starała się przeciwstawiać dyktatorskim zapędom sanacji. Dopiero po listopadowych wyborach 1930 r. w obu izbach parlamentu znalazła się bezwzględna większość bezgranicznie popierająca Piłsudskiego.

Abstract

JÓZEF PIŁSUDSKI'S POLICY TO PARLIAMENT IN THE EARLY YEARS OF THE AUTHORITARIAN REGIME 1928-1930

The aim of this paper is to present the problem of the function of democratic institutions during the second term of the Sejm. In the Sejm's activity the decisive role in the political area was played by Józef Piłsudski who said: *I belong to strong*

[18] J. Piłsudski, *Pisma…*, s. 269.

people, I would say very exceptionally endowed with strength of character and power of decision. Piłsudski implemented the fullness and power of the decision-making since then. By 1930, however, the parliament with the majority of the elected representatives tried to oppose Piłsudski and his dictatorial tendencies of the financial restructuring. It was not until the November election, 1930, when both houses of parliament appeared to be absolute supporters of Piłsudski.

Swiat obywatele decyzje lewica prawica government sprawiedliwość internet polityka republikanin debata behavior społeczeństwo Europa zagrożenia sondaże wyzwania media demokracja kampania wyborcza wyborca komunikacja polityczna interactions rząd konstytucja prawo tactics e-Politikon international korupcja pokój wojna publiczne politologia parlamentaryzm liberalism retoryka instytucje demos Polska rządzenie integracja ministerstwo ustawy wybory politycy

Radzisława Gortat

TURKMENISTAN 2012: RYTUALNE WYBORY PREZYDENCKIE I REALNA RYWALIZACJA O GAZ

Słowa kluczowe:

Turkmenistan, Berdymuchamedow, wybory prezydenckie, Gazprom

Miraż pluralizmu

W 2010 roku prezydent Gurbanguły Berdymuchamedow zadeklarował wolę stworzenia w Turkmenistanie systemu wielopartyjnego. Była to sensacja w kraju, który uchodzi za jeden z najbardziej represyjnych na świecie. W rankingach swobód obywatelskich, wolności prasy i przestrzegania praw człowieka Turkmenistan zajmuje jedno z ostatnich miejsc. Zarazem wysuwa się na czoło listy najbardziej skorumpowanych państw globu według indeksu Transparency International[1]. Społeczeństwo turkmeńskie poddane jest niemal totalnej kontroli ze strony państwa, a swobody obywatelskie są bardzo ograniczone. Zbliżone miejsca w rankingach demokratyzacji zajmują Uzbekistan i Białoruś. Z jedną wszakże różnicą.

Turkmenistan jest jedynym krajem posowieckim, który ma system jednopartyjny. Komunistyczna nomenklatura nie dopuściła do pluralizacji życia politycznego w tej republice, nawet pod koniec pierestrojki. Słaby ruch Agzybirlik, stworzony przez narodową inteligencję, podnoszącą kwestię języka narodowego i problemy ekologiczne, został zdelegalizowany już w styczniu 1990 r[2]. Zaraz po

[1] W najnowszym raporcie Transparency International, opublikowanym w końcu 2011, Turkmenistan został sklasyfikowany na 177 miejscu spośród 182 ocenianych państw, na równi z Uzbekistanem i Sudanem (http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/, 30.03.2012). Freedom House kwalifikuje Tukmenistan jako „non-free" z najniższą notą 7.00 (*Freedom in the World 2011: Turkmenistan*), http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/turkmenistan, 30.03.2012.

[2] S. Akbarzadeh, *National Identity and Political Legitimacy in Turkmenistan.* „Nationalities Papers", Vol. 27, No. 2, 1999, s. 271-272. Po rozpadzie ZSRR Nijazow przejął hasła ruchu narodowego, kreując siebie na ojca niepodległości i patrona odrodzenia narodowego, choć był przeciwny rozpadowi ZSRR (Tamże, s. 274-286).

rozpadzie ZSRR Komunistyczną Partię Turkmenistanu przemianowano na Demokratyczną Partię Turkmenistanu, zaś jej I sekretarz Saparmurat Nijazow, sprawujący tę funkcję od 1985 roku, został jedynym kandydatem na prezydenta w wyborach powszechnych w dniu 22 czerwca 1992 i otrzymał 95,5% głosów przy frekwencji 99,8%[3]. Później nie zawracano już sobie głowy elekcjami prezydenckimi. W 1994 ogólnonarodowe referendum przedłużyło jego kadencję do 2002 roku, zaś w grudniu 1999 roku izba wyższa parlamentu zniosła konstytucyjne ograniczenie liczby kadencji, czyniąc go dożywotnim prezydentem. Decyzja została zaaprobowana przez kolejne referendum, w którym niezmiennie odnotowywano 99,9% poparcia przy 99,9% frekwencji. W wyborach parlamentarnych 1994, 1999 i 2004 wszystkie mandaty obsadziła Demokratyczna Partia Turkmenistanu i jej przybudówki, skupione w Ruchu Odrodzenia Narodowego (Galkynysz), który ją także obejmuje.

Nijazow stworzył typ jednoosobowej dyktatury prezydenckiej o tradycjonalnym obliczu, opartej na lojalnych urzędnikach, aparacie przemocy i klanowych liderach z własnego plemienia Achal-Teke[4]. Przeciwnicy reżymu znaleźli się w więzieniach lub wyemigrowali. Kult prezydenta, który mianował się Ojcem Wszystkich Turkmenów (Turkmenbaszy), przybrał monstrualne rozmiary, wypierając normalną edukację. Z tego powodu niektórzy nazywali tę republikę Absurdistanem. Chociaż reżym nie zdradzał żadnej pretensji do pluralizmu, wolnych mediów i niezawisłości sądów, Nijazow twierdził, że buduje demokrację, ale zmierza do niej własną drogą, zgodną z tradycją narodową Turkmenów[5]. Pluralizm partyjny byłby dlań szkodliwy, gdyż Turkmeni jeszcze do niego nie dojrzeli. W 2004 roku Nijazow oświadczył, że zamierza pozwolić obywatelom na tworzenie partii politycznych w roku 2008. Nie zdążył ujawnić, co miał na myśli, gdyż zmarł nagle 21 grudnia 2006

[3] Tamże, s. 273.

[4] Szerzej na ten temat zob. *Cracks in the Marble: Turkmenistani's Failing Dictatorship.* International Crisis Group (dalej ICG), Asia Report No. 44, Osh/Brussels, 17 January 2003, http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/central-asia/turkmenistan/044%20Cracks%20in%20the%20Marble%20Turkmenistan%20Failing%20Dictatorship.pdf, 23.05.2003.

[5] *Otwiety priezydienta Turkmienistana Saparmurata Nijazowa na woprosy koriespondientow telewidienija Rumynii* [w:] C. Pohrib, O. Zara, *Turkmenistan – nowoje azjatyckoje czudo*, Bukareszt 2000, s. 143-144.

roku. Zanim to nastąpiło, kraj przeżył falę wzmożonych represji po nieudanym zamachu na jego życie w listopadzie 2002 roku.

Następca Nijazowa, Gurbanguły Berdymuchamedow, stomatolog z zawodu i dotychczasowy minister zdrowia oraz wicepremier, obiecał reformy w dziedzinie edukacji, organizacji służby medycznej i rozwoju prywatnej przedsiębiorczości, nową konstytucję oraz konkurencyjne wybory do władz wszystkich szczebli. Realizacja tych deklaracji była selektywna.

Jedyna wyraźna zmiana dotyczyła rezygnacji z polityki izolacjonizmu na arenie międzynarodowej oraz otwarcia na Zachód. Świadczyła o tym wizyta Berdymuchamedowa w Waszyngtonie w 2007, obecność na szczycie państw NATO w Bukareszcie w 2008 i wizyta w Brukseli w 2009 roku. Nowy prezydent zdołał poprawić napięte stosunki z Azerbejdżanem, co zwiększyło szanse na współpracę energetyczną w eksploatacji zasobów Morza Kaspijskiego wraz z zachodnimi partnerami i ożywiło plany budowy bezpośredniego szlaku transportu surowców do Europy, z pominięciem Rosji. Berdymuchamedow zachęcał też wielkie koncerny z całego świata, by inwestowały w turkmeńskie złoża ropy i gazu. Sukcesy na tym polu objawiły się m.in. w powstaniu gazociągu do Chin w 2009 roku oraz drugiego rurociągu do Iranu w 2010, co pozwoliło zredukować zależność od Gazpromu. Zmiana relacji z dotychczasowym monopolistą miała turbulentny charakter. Gdy rząd Turkmenistanu wymusił na Gazpromie podwyżkę ceny gazu z 140 dolarów do 225-295 dolarów w 2008 r., w kwietniu 2009 r. wyleciała w powietrze główna linia przesyłowa Turkmenistanu, co pociągnęło za sobą dotkliwe straty finansowe dla budżetu republiki. Po jej odbudowie Gazprom zredukował drastycznie zakupy tego surowca z 50 mld m^3 do 10 mld m^3 rocznie, choć podpisana w końcu 2009 roku umowa ustalała pułap 30 mld m^3 rocznie. Turkmenistan odpowiedział wyeliminowaniem rosyjskiej firmy MTS z rynku telefonii komórkowej w grudniu 2010 roku. Odtąd stosunki z Rosją się ochłodziły[6].

[6] Szerzej na ten temat zob. *Priezydienckije wybory w Turkmenistanie: politiczeskije i ekonomiczeskije riski wtorogo sroka Gurbanguły Berdymuchamedowa*, Moskwa, 8.02.2012, http://stratagema.org/exclusive/research/research_1544.html, 17.02.2012.

Na płaszczyźnie wewnętrznej Berdymuchamedow przywrócił obowiązkową „dziesięciolatkę" dla wszystkich uczniów, pozwolił na szerszy dostęp do telefonii komórkowej i internetu oraz wyjazdy młodzieży na studia zagraniczne. Stopniowo dystansował się też od kultu Turkmenbaszy i jego dzieła *Ruchnama*. Odbudował niektóre placówki medyczne na wsi, zlikwidowane przez poprzednika. Od 2009 roku wzrosły restrykcje wyjazdowe dla studentów i inne środki bezpieczeństwa; niektórzy sugerują, że stało się tak z powodu próby zamachu na jego życie. W 2010 roku część studentów uzyskała jednak pozwolenia na kontynuowanie studiów w Bułgarii i Kirgistanie. W 2008 roku miała miejsce amnestia. Zwolniono ponad dwudziestu więźniów politycznych, bez rewizji ich procesów. Los głównych oskarżonych w procesie o zamach stanu w 2002 r. pozostaje nieznany. Zagraniczni obserwatorzy nie mają dostępu do turkmeńskich więzień, które cieszą się złą sławą. Lwia część gospodarki pozostała pod kontrolą państwa i jest wysoce nieprzejrzysta. Analitycy rosyjscy uważają, że innowacje polityczne i społeczne drugiego prezydenta mają jedynie kosmetyczny charakter. Retoryka reform stanowi zasłonę dymną dla budowy własnego totalitarnego reżymu w nowym, bardziej atrakcyjnym opakowaniu[7]. W 2010 Berdymuchamedow przyjął tytuł Arkadag (Patron) i nie wzdragał się przed nazywaniem go bohaterem narodowym, budującym szczęśliwość Turkmenów pod hasłem „Nowego Odrodzenia".

Deklaracja o chęci stworzenia systemu wielopartyjnego długo pozostawała pustym frazesem, gdyż nie było stosownych przepisów wykonawczych. Władze utrzymywały, że partie można zakładać na podstawie ustawy o stowarzyszeniach z początku 1991 roku, lecz widocznie nie znaleźli się chętni, by z niej skorzystać. W maju 2010 prezydent zasugerował stworzenie Partii Chłopskiej, mającej tłumaczyć założenia polityki agrarnej rządu i ideologicznie wspierać reformy w sektorze

[7] *Rieformy w Turkmenistanie – udobnyj fasad. Analiz pierwych czetyriech let priezydienta Berdymuchamedowa,* Crude Accontability, 04.2011, http://www.crudeaccountability.org/ru/uploads/File/turkmenistan/Reform%20in%20Turkmenistan_RU.pdf, 17.02.2012; M. Janowskaja, *Gazowoje obajanije diktatury,* „Fergana.ru", 13.05.2011, http://www.ferganews.com/article.php?id=6960, 17.02.2012.

agrarnym[8]. W lipcu 2011, gdy Turkmenistanem wstrząsnął wielki wybuch składu amunicji w Abalan, nagłośniony przez zagraniczne portale opozycji, prezydent zwrócił się wprost do dysydentów, by wrócili do kraju i wzięli udział w wyborach prezydenckich. Niczego jednak nie zrobiono w celu urealnienia tej perspektywy[9].

Ustawę o partiach politycznych uchwalono dopiero 10 stycznia 2012, już w toku toczącej się kampanii prezydenckiej. Zawiera regulacje zgodne z przyjętymi w świecie standardami. Jednakże ramy prawne jeszcze wiosny nie czynią. Wedle Natalii Szabunc w lutym tego roku kilkunastu obywateli przedłożyło dokumenty rejestracyjne ministrowi sprawiedliwości. *Kilku nie otrzymało żadnej odpowiedzi, inni dostali wezwanie do prokuratury, gdzie wyjaśniono im dobitnie, że muszą je wycofać, zaś jeden został wsadzony za kratki pod pretekstem malwersacji finansowych*[10]. Jeśli relacja ta jest ścisła, to można przypuszczać, że prezydentowi chodzi zapewne o kreację jednej lub dwóch partii, powołanych do życia przez wysokich urzędników lub przedsiębiorców, kontrolowanych przez władzę. W Uzbekistanie i Kazachstanie tym sposobem od lat tworzy się wrażenie pluralizmu politycznego. Ale do wyborów parlamentarnych pozostał jeszcze rok, więc nie uprzedzajmy faktów.

Konkurencyjne wybory prezydenckie w warunkach monizmu politycznego

Gwoli sprawiedliwości odnotować wypada, że Berdymuchamedow, który został tymczasowym prezydentem po śmierci Nijazowa, zainicjował pierwsze nominalnie konkurencyjne wybory prezydenckie w historii Turkmenistanu. Były one dwustopniowe. Sposób wysuwania kandydatów powstał *ad hoc*, gdyż w Turkmenistanie nie było ustawy o wyborach prezydenckich. Kandydatów do prezydentury wybrało *Chalk Maslachaty* (Rada Narodowa), ogromne ciało liczące

[8] Warto zauważyć, że Partia Chłopska już w Turkmenistanie istniała. Powstała w 1992 poprzez wyodrębnienie kołchozowej nomenklatury z Demokratycznej Partii Turkmenistanu, by stworzyć wrażenie pluralizmu przed prywatną wizytą Nijazowa w USA. Wizyta skończyła się porażką, gdyż nie przyjął go nikt z oficjalnych władz, więc po powrocie z Nowego Jorku Nijazow ją rozwiązał. Oficjalnie podano, że nie zapisała się do niej wystarczająco duża liczba członków, by sprostać warunkom rejestracji (1000 członków).

[9] Chodziło o gwarancje bezpieczeństwa dla powracających z emigracji polityków, na których ciążą wyroki wydane w zaocznych procesach oraz wniesienie poprawki do ustawy o wyborach prezydenckich, przyjętej w maju 2011 r., która wymaga od kandydata 15 lat nieprzerwanego zamieszkiwania w Turkmenistanie.

[10] N. Szabunc, *Wołk i siedmioro kozlat. W Turkmenii pribliżajutsa priezydentskije wybory,* „Fergana.ru", 20.01.2012, http://www.fergananews.com/article.php?id=7247, 8.02.2012.

2507 osób, częściowo wybieralne, częściowo nominowane przez prezydenta, a po części złożone z urzędników *in officio* , które pełniło funkcję fasadowej reprezentacji narodu, stojącej formalnie ponad prezydentem i parlamentem[11]. Kontrkandydaci Berdymuchamedowa pochodzili z lokalnego aparatu władzy. Najpierw zgłoszono po dwóch przedstawicieli każdego z pięciu obwodów (*wielojatów*) i miasta stołecznego Aszchabad, a następnie wybrano spośród nich sześć osób, w tym Bermuchamedowa. Tylko jego kandydatura została zaakceptowana jednogłośnie[12].

Dwa tygodnie później, 11 lutego 2007, odbyło się głosowanie powszechne. Po raz pierwszy wyborca otrzymał kartę do głosowania zawierającą sześć nazwisk. Musiał skreślić pięć z nich, by wskazać swego faworyta. Była też opcja głosowania przeciw wszystkim. Konkurenci Bedymuchamedowa byli nieznani szerszemu ogółowi i całkowicie lojalni wobec niego. Czterech z nich pełniło funkcje chokimów (gubernatorów, merów miast) lub ich zastępców, jeden był wiceministrem przemysłu naftowego. Wszyscy wzywali do głosowania na tymczasowego prezydenta.

Rezultat głosowania powszechnego nie stanowił przełomu, ale na tle dotychczasowej praktyki robił wrażenie postępu. Wedle oficjalnego komunikatu na Berdymuchamedowa oddano 89,23% głosów, konkurenci otrzymali w sumie 10,68%, podczas gdy „przeciw wszystkim" wypowiedziało się 0,12% wyborców. Frekwencja wynosiła 98,7%. Wedle relacji dziennikarskiej stosunek obywateli Turkmenistanu do tak pojętego „procesu wyborczego" był ambiwalentny. Z jednej strony oczekiwali zmian i nie podobały im się jawnie rytualne wybory, ale z drugiej obawiali się pogorszenia sytuacji w związku ze zmianą na szczycie władzy. Dlatego poparli w większości Berdymuchamedowa, mając nadzieję na rewitalizację systemu edukacji i ochrony zdrowia lub lokując je w przyszłości, gdyż w dłuższym okresie zmiany wydawały się im nieuchronne[13].

[11] Parlament składał się z 50 deputowanych, wybieranych w wyborach powszechnych.

[12] N. Nikołajew, *Czto takoje turkmenskije kłany siegodnia i kak oni borutsa za włast'*, „Fergana.ru", 30.12.2006, http://www.ferganews.com/article.php?id=4818, 12.02.2012.

[13] N. Nikołajew, *Turkmienskije wybory: Koje-czto ostałos' za kadrom*, „Fergana.ru", 11.02.2007, http://www.ferganews.com/article.php?id=4897, 20.02.2012.

Pierwsze „alternatywne" wybory prezydenckie nie zmieniły niczego w realiach politycznych Turkmenistanu. Dekoracyjni rywale nie tylko nie zaistnieli na scenie politycznej, lecz wkrótce znaleźli się w tarapatach. Iszankuli Nuryjew, wiceminister, który wedle oficjalnych danych otrzymał 2,38% głosów i zajął trzecie miejsce, został aresztowany już w miesiąc po wyborach i skazany na długoletnie więzienie. Jego syna, pracującego w stołecznym wydziale spraw wewnętrznych, zwolniono z pracy po aresztowaniu ojca. Trzej inni rywale, będący chokimami turkmeńskich miast, utracili swe stanowiska po pewnym czasie. Jedynie A. Atadżykow, zastępca chokima obwodu daszoguskiego (3,23% głosów), zakończył swą karierę normalnie. Po wyborach mianowano go chokimem rejonowego miasta, a potem odesłano na emeryturę[14].

Charakter elekcji prezydenckiej 2012

Nowością elekcji z dnia 12 lutego 2012 roku było wprowadzenie bezpośrednich wyborów prezydenckich oraz zmiana sposobu wysuwania kandydatów na ten urząd. Powtórzenie poprzedniej procedury nie wchodziło w grę. Nowa konstytucja, przyjęta 26 września 2008, zlikwidowała *Chalk Maschalaty*, rozdzielając jego kompetencje między prezydenta i parlament oraz zwiększyła liczebność legislatywy do 125 deputowanych. Wybory parlamentarne odbyły się 18 grudnia 2007 roku. Były wprawdzie konkurencyjne, gdyż o mandaty ubiegało się 300 kandydatów, ale niemal wszyscy z nich zostali wcześniej wyłonieni pod nadzorem prezydenckiej administracji. Podobny charakter miały wybory lokalne z lipca 2009 i stycznia 2010 roku[15].

W maju 2011 roku parlament uchwalił nową ustawę o wyborach prezydenta, która stanowiła, że wybory muszą być konkurencyjne z mocy prawa, sprecyzowała, kto może zostać kandydatem i jakie musi warunki spełnić, by uzyskać rejestrację. Wprowadzono głosowanie pozytywne, z karty wyborczej znikła opcja głosowania przeciw wszystkim. Obok zmian adaptujących niektóre rozwiązania właściwe demokratycznym wyborom, ordynacja zawierała też szereg luk oraz regulacji idących w przeciwnym kierunku (przedterminowe głosowanie na 10 dni przed wyborami w

[14] N. Szabunc, *Wołk*....
[15] *Freedom in the World 2011*: Turkmenistan….

obecności dwóch członków komisji wyborczej, niejasne regulacje w sprawie rozstrzygania sporów itp.) Nie zawierała też żadnych przepisów w sprawie finansowania kampanii wyborczej kandydatów[16]. W opinii ekspertów OBWE nie zrobiono niczego, by umożliwić swobodną komunikację społeczną[17]. Pozwolenie na pierwszą prywatną gazetę wydano dopiero przed samymi wyborami. Ażdar Kurtow wskazuje jednak, że sprawa wyborów znalazła odbicie w oficjalnych mediach, które – w odróżnieniu od poprzednich elekcji – poświęciły im sporo miejsca[18].

W praktyce główna innowacja polegała na nominalnym oddaniu decyzji o wyłanianiu kandydatów samym wyborcom lub ich organizacjom. Artykuł 27. ustawy o wyborach stanowił, że kandydatów *wysuwają partie polityczne, organizacje społeczne i grupy obywateli*, zaś kandydat musi zebrać 10 tys. podpisów, by uzyskać rejestrację[19]. Tyle tylko, że Turkmenistan nie ma partii politycznych oprócz DPT, zaś obywatelskie grupy inicjatywne w większości przypadków zostały zastąpione przez odgórne sterowane inicjatywy. Kandydaturę Berdymuchamedowa wysunął 25 grudnia 2011 zjazd Ruchu Odrodzenia Narodowego (Galkynysz), który obejmuje Demokratyczną Partię Turkmenistanu, organizacje kobiece i młodzieżowe, stowarzyszenie weteranów oraz związki zawodowe. Tuż po nominacji Berdymuchamedow rozwiązał ten ruch, stworzony w 1994 roku przez Nijazowa, zostawiając sobie jedynie przywództwo w DPT. Kilku kandydatów zgłosiła również ta sama partia, ale już bez fanfar, a resztę – wspomniane uprzednio „grupy inicjatywne". Początkowo kluczem wyszukiwawczym była reprezentacja terytorialna, potem pojawiły się dodatkowe kandydatury. W sumie wyłoniono 15 pretendentów. Proces nominacji wywołał pewne ożywienie, choć był ściśle kontrolowany. Świadczy o tym

[16] Szerzej o ocenie tej ordynacji zob. *Republic of Turkmenistan. Presidential Election 12 February 2012*, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report. Warsaw, 7-9.12.2011, http://www.osce.org/odihr/elections/86861, 24.02.2012.

[17] Tamże.

[18] *Stienogramma krugłogo stoła „Turkmenija nakanunie wyborow"*, „RIA Novosti", 9.02.2012, http://stratagema.org/events/cis-politics/item_1595.html, 27.02.2012.

[19] Ażdan Kurtow wskazuje, że wymóg ten nie jest zbyt wygórowany w porównaniu w Rosją czy Kazachstanem i znacznie mniej restrykcyjny w kwestii terytorialnego rozkładu poparcia, niż w wymienionych krajach; aby zostać kandydatem w Turkmenistanie, wystarczy zebrać po 300 podpisów w jednej trzeciej ze 125 rejonów i miast na prawach rejonów (A. Kurtow, *Turkmenskije wybory: wzglad bez emocyi.* „Fergana.ru", 11.02.2012, http://www.ferganews.com/index.php?cid=5, 24.02.2012).

storpedowanie startu w wyborach nauczycielki z Aszchabadu, którą poparł Ruch Społeczeństwa Obywatelskiego, jedyna niesankcjonowana przez władzę organizacja pozarządowa[20]. Wedle komunikatu Centralnej Komisji Wyborczej, siedmiu pretendentów nie dostarczyło na czas dokumentów niezbędnych do rejestracji, zaś dwóch wycofało swe kandydatury.

Tym sposobem na liście wyborczej znalazł się obecny prezydent oraz siedmiu nominalnych rywali. Byli to:

- Kakageldy Abdyllajew – kierownik regionalnego oddziału państwowego koncernu Turkmengaz;
- Saparmurad Batyrow – dyrektor geoktepińskiej przędzalni bawełny;
- Redżep Bazarow – zastępca gubernatora obwodu daszguskiego ds. rolnictwa;
- Esendurdy Gajypow – dyrektor przedsiębiorstwa budowlanego Lebapgurluszyk;
- Annageldy Jasmyradow – minister gospodarki wodnej;
- Gurbanmammet Mollanijazow – kierownik firmy wchodzącej w skład zjednoczenia Turkmennebit;
- Jarmuchammet Orazgulyjew – minister energetyki i przemysłu.

Jak widać, kontrkandydatów prezydenta rekrutowano spośród kadry kierowniczej państwowych przedsiębiorstw oraz urzędników ministerialnych zajmujących się gospodarką. Nie było wśród nich żadnego reprezentanta inteligencji humanistycznej, prawnika czy deputowanego. Dwóch z zarejestrowanych kandydatów – Batyrów i Gajypow – zostało wyłonionych przez „zebranie wyborców"; przedstawili po 10 tys. zebranych podpisów. Wszyscy pretendenci byli mężczyznami. Prezydent zaprosił do obserwacji wyborów ONZ, OBWE i WNP. Zaproszenia nie otrzymało Biuro Demokratycznych Instytucji i Praw Człowieka OBWE.

[20] N. Szabunc, *Wołk....*

Kampania wyborcza

Kampania wyborcza trwała tylko 3 tygodnie. Na dobrą sprawę prowadził ją głównie prezydent, który także na co dzień nie znika z ekranów telewizyjnych, a jego portrety wiszą na każdym budynku. Pozostali kandydaci musieli zadowolić się miejscem na zbiorowym obwieszczeniu oraz występami w mediach. Zgodnie z ustawą o wyborach prezydenckich, wszyscy razem mieli zapewnioną godzinę występów w telewizji między 19.00 a 23.00 oraz miejsce na reklamę w gazetach. Prezydent wspaniałomyślnie zrezygnował z własnego czasu antenowego i reklamy prasowej na rzecz swych rywali. Głównym punktem wystąpień pretendentów do prezydentury było poparcie dla polityki unowocześnienia Turkmenistanu, realizowanej przez Berdymuchamedowa, w tym także jego polityki energetycznej. Dziennikarze nie mogli zadawać pytań ani komentować wypowiedzi kandydatów. Nie było żadnych ulotek ani indywidualnych plakatów. Doniesienia w sprawie publicznych debat i spotkań przedwyborczych były sprzeczne. Wybory odbywały się w warunkach całkowitego monopolu informacyjnego państwa. Zagraniczne portale internetowe zostały zablokowane już 4 lutego. Nielicznych aktywistów niezależnych organizacji społecznych starano się zastraszyć. Nikt nie miał wątpliwości, kto zostanie zwycięzcą, zanim obywatele poszli do urn wyborczych. Jedyną niewiadomą tych wyborów była wysokość zwycięstwa wyborczego Berdymuchamedowa, która zostanie podana w oficjalnym komunikacie Centralnej Komisji Wyborczej.

Przebieg głosowania

Jak w czasach sowieckich, główną troską władz była mobilizacja obywateli, by gremialnie stawili się przy urnach. „Wszyscy na wybory" – głosiły transparenty rozwieszone w całym kraju. Głosowanie przedterminowe zaczęło się na dziesięć dni przed wyborami. W dniu elekcji powszechną praktyką było oddawanie głosów za całą rodzinę przez jednego jej członka, często bez sprawdzania jego dokumentów. Władze wywierały presję medialną na wyborców, by poszli do urn i dokonali właściwego wyboru. To samo robili dyrektorzy zakładów w odniesieniu do swoich pracowników.

Ale i bez tego wynik był przesądzony. Po pierwsze dlatego, że mając do wyboru wiele nieznanych nazwisk, wyborcy oddawali najczęściej głos na Bermuchamedowa. Niektórzy czynili to z przekonaniem, argumentując, że Turkmenistan musi dokonać istotnych reform, więc trzeba poprzeć prezydenta, który im przewodzi[21]. Przywiązanie do paternalizmu i obawy o przyszłość oddziaływały w tym samym kierunku. Po wtóre, o właściwy wynik zatroszczyli się członkowie komisji wyborczych, starannie wyselekcjonowani i sprawdzeni przez służby specjalne. Zadbano by wybory miały uroczystą oprawę ludowego festynu. Przed lokalami wyborczymi rozbrzmiewała muzyka, wyborców witały młode kobiety w narodowych strojach, które częstowały ich przekąskami i słodyczami[22]. Mimo to frekwencja nie była zbyt wysoka, zwłaszcza na prowincji. Dzień był wyjątkowo zimny jak na Turkmenistan. Nawet w stolicy nie było tłumów czekających na otwarcie lokali wyborczych ani kolejek w nich, jak w roku 2007. W południe podano komunikat, że frekwencja wynosiła tylko 48% w porównaniu z 62% sprzed pięciu laty o tej samej porze. Pod wieczór dokonano poprawek; ostateczny komunikat głosił, że frekwencja wyborcza wyniosła 96,7%.

Wedle oficjalnych danych prezydenta Berdymuchamedowa poparło 96,28% wyborców, pozostali kandydaci musieli się zadowolić pozostałymi trzema procentami, otrzymując od 0,16% do 1,07% głosów. Wynika stąd, że po pięcioletnich rządach poparcie dla prezydenta wzrosło o 8%, przy frekwencji niższej o 2%, zaś dla konkurencji *in corpore* zmniejszyło się o 7%. Oficjalny rezultat potwierdza tezę o fasadowym charakterze tej elekcji, choć trudno stwierdzić, jaka mogła być skala „podrasowania" rezultatu, gdyż w Turkmenistanie nie prowadzi się żadnych badań preferencji wyborczych.

OBWE odmówiła przysłania misji obserwacyjnej, nawet ograniczonej, gdyż grupa ekspertów, która odwiedziła Turkmenistan na początku grudnia skonstatowała, że władze nie zapewniły elementarnych warunków dla wolnej konkurencji i uczciwych

[21] N. Szabunc, *Wołk...*

[22] *Presidential elections. First-hand experience*. "Chronicles of Turkmenistan", 13.02.2012, http://www.chrono-tm.org/en/archives/346, 14.02.2012.

wyborów[23]. Monitorowała je tylko misja obserwacyjna WNP, składająca się z 63 reprezentantów komisji wyborczych z Rosji, Białorusi, Armenii, Azerbejdżanu, Kazachstanu, Ukrainy, Uzbekistanu i Tadżykistanu. Jej przewodniczący Sergiej Lebiediew z Federacji Rosyjskiej oświadczył, że *wybory w Turkmenii odbyły się w zgodzie z demokratycznymi normami i na wysokim organizacyjnym poziomie*[24]. Nie odnotowano żadnych skarg ani protestów powyborczych. Po zamknięciu lokali wyborczych usunięto wszystkie transparenty i plakaty. Następnego ranka nic już nie wskazywało, by w kraju odbyły się wybory[25]. Jeśli nie liczyć wierszowanych panegiryków na cześć Berdymuchamedowa z okazji jego reelekcji[26].

Funkcje rytualnych wyborów

Skoro wynik wyborów był przesądzony, to dlaczego prezydent Berdymuchamedow zabiegał o dodatkowych kandydatów i używał retoryki pluralizmu i demokracji?

Pierwszy powód jest oczywisty: wybory pełnią funkcję legitymizacji władzy w oczach własnych obywateli. Dotyczy to także nieliberalnych reżymów, jednak chodzi w nich o co innego – bierne przyzwolenie na odgórną aranżację. Dodatkowy bodziec stwarza presja światowej fali demokratyzacji oraz widmo „arabskiej wiosny". *W tych warunkach, nawet w monocentrycznym systemie politycznym, władza musi ciągle coś ulepszać w mechanizmie elekcji, by wzmacniać swoją pozycję* – uważa Ażdar Kurtow[27]. Inga Sikorskaja z Kirgistanu twierdzi, że Berdymuchamedow pozwolił na

[23] Republic of Turkmenistan. Presidential Election 12 February 2012, OSCE/ODIHR NEEDS ASSESSMENT MISSION REPORT. Warsaw, 7-9.12.2011 (http://www.osce.org/odihr/elections/86861).

[24] *Nabludatieli ot stran SNG pochwalili priezydenckije wybory w Turkmenii*, „RIA Nowosti", 13.02.2012, http://www.vedomosti.ru/politics/news/1501823/nablyudateli_ot_sng_pohvalili_prezidentskie_vybory_v, 15.02.2012.

[25] *Turkmenistan's Election Party Soured by Cold and "Low" Turnout*. "Euroasianet", 13.02.2012, http://www.eurasianet.org/node/64989, 15.02.2012.

[26] Oficjalne oceny tych wyborów przez główne państwa streszczają oświadczenia ich dyplomatów przy Stałej Radzie OBWE w Wiedniu w dniu 16 lutego 2012. Ambasadorzy Federacji Rosyjskiej oraz Białorusi ocenili je pozytywnie, podczas gdy USA i Unia nie uznały ich, choć ich dyplomaci pochwalili nową ustawę o partiach politycznych, a zarazem wezwali do rzeczywistych reform w dziedzinie praw obywatelskich i obiecali stosowną pomoc. Zobacz oświadczenie ambasadorów: Federacji Rosyjskiej, http://www.osce.org/pc/88318, Białorusi, http://www.osce.org/pc/88316, USA, http://www.osce.org/pc/88314, Unii Europejskiej http://www.osce.org/pc/88313, 15.03.2012.

[27] A. Kurtow, *Turkmienskije wybory*....

wypróbowanie kilku nowych praktyk wyborczych w ograniczonym zakresie, by sprawdzić reakcję obywateli na nie oraz przetestować ich lojalność wobec siebie. Miał nadzieję, że te kroki zwiększą jego popularność, ponieważ utrwalą jego wizerunek jako reformatora. *Nawet, jeśli wyglądają na puste gesty, mogą być przesłanką do zainicjowania bardziej poważnych zmian w ewolucyjny i kontrolowany sposób. To wynika z dążenia do eliminacji zagrożeń „arabską wiosną", gdy ludność straciła cierpliwość i usunęła autorytarnych liderów*[28].

Po drugie, demokratyczna retoryka była użyteczna dla poprawy wizerunku Turkmenistanu na arenie międzynarodowej[29]. Konkurencyjne wybory zwiększyły zainteresowanie tym krajem i potencjalnie mogły wpłynąć na bardziej przychylne opinie o nim na Zachodzie. Po objęciu władzy przez Berdymuchamedowa, do Turkmenistanu zaczęły wracać międzynarodowe instytucje finansowe (takie jak Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, EBRD, Azjatycki Bank Rozwoju itp.), które obecnie finansują szereg makrostrukturalnych i energetycznych projektów w tym kraju. Kiepskie rankingi republiki w dziedzinie demokracji i praw człowieka stanowią dla nich pewien problem. Na przykład, EBRD uzależnił dalsze finansowanie od okresowych ocen Turkmenistanu w tym zakresie[30]. Nominalny pluralizm i konkurencja wyborcza są najmniej kosztownymi sposobami zdobywania punktów wizerunkowych.

Po trzecie, nie bez znaczenia są też regionalne trendy. Poprzeczkę podniósł wysoko Kirgistan, który po obaleniu dwóch prezydentów, przeprowadził w 2010 konkurencyjne wybory parlamentarne i powołał pierwszy parlamentarny rząd, zaś rok później, w grudniu 2011, odbyło się w Biszkeku pierwsze w Azji Centralnej pokojowe przekazanie władzy legalnie wybranemu prezydentowi, który pokonał rywali w

[28] Inga Sikorskaya, *Picking a Winner in Turkmenistan*, "IWPR'S Reporting Central Asia", No. 669, 9.02.2012, http://www.iwpr.net/report-news/picking-winner-turkmenistan, 15.02.2012.

[29] Jewgienij Minczenko, szef firmy konsultingowej swego imienia, absolutyzuje ten czynnik uważając, że *demonstracja konkurencyjności wyborów nie była zorientowana na własnych obywateli, ponieważ jakiegoś wyraźnego zapotrzebowania na demokratyzację i żądań w tej materii wśród nich nie ma. Tu chodzi przede wszystkim o zewnętrzny wizerunek kraju*. *Stienogramma...*

[30] *Rieformy w Turkmenistanie – udobnyj fasad*…, s. 16-17.

otwartej walce wyborczej[31]. Zapewne nie pozostało to bez wpływu na Kazachstan, który zarządził przedterminowe wybory parlamentarne w dniu 15 stycznia 2012. Elekcja była całkowicie sterowana; z uczestnictwa w wyborach wyeliminowano wszystkie opozycyjne partie[32]. Niemniej prezydencki OTAN przestał być jedyną partią w Mażylisie; ustąpił nieco miejsca dwóm innym ugrupowaniom, które także popierają prezydenta.

Obserwując te rozbieżne tendencje, Berdymuchamedow wybrał naśladownictwo „wiecznych" prezydentów Azji Środkowej, którzy uzyskiwali bardzo dobry wynik wyborczy w towarzystwie nominalnych rywali. Punktem odniesienia był zapewne Nursułtan Nazarbajew, prezydent Kazachstanu, który w przedterminowych wyborach prezydenckich w kwietniu 2011 uzyskał 95,5% głosów (wedle oficjalnego komunikatu), zaś jego trzej nominalni konkurenci otrzymali łącznie 4,45% przy frekwencji wynoszącej prawie 90%[33].

Turkmeński gaz i przyszłość reżymu politycznego Berdymuchamedowa w rosyjskim dyskursie

Najbardziej frapującym ustaleniem badania wyborów prezydenckich w Turkmenistanie było odkrycie dualizmu rosyjskiego stosunku do turkmeńskiego reżymu. Pierwsze podejście składało się z postawy oficjalnych władz i mediów, które nie poświęcały wyborom zbyt wiele uwagi, gdyż reelekcja Berdymuchamedowa była pewna; prezydent Miedwiediew natychmiast pogratulował mu zwycięstwa, zaś dyrektor Rosyjskiego Centrum Studiów Strategicznych Ażdar Kurtow stwierdził, że w

[31] R. Gortat, *Wszyscy na start!*, http://www.new.org.pl/2011-08-17,wszyscy_na_start.html, 17.08.2011; R. Gortat, *Wiktoria Atambajewa*, http://www.new.org.pl/2011-11-03,wiktoria_atambajewa.html, 3.11.2011; *Will Central Asia's Autocrats Follow Kyrgyz Example?*, "RFE/RL", 21.12.2011, *Republic of Kazakhstan. Early Parliamentary Elections 15 January 2012. Final Report*, http://www.osce.org/odihr/elections/89401, 30.03.2012; http://www.rferl.org/content/will_central_asias_autocrats_follow_kyrgyz_example/24378514.htl, 25.12.2011.

[32] *Republic of Kazakhstan*..., 30.03.2012.

[33] *Wybory prezydenckie w Kazachstanie*, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-04-06/wybory-prezydenckie-w-kazachstanie, 20.02.2012.

Turkmenistanie nie należy spodziewać się zmian – ani „arabskiej wiosny", ani odgórnej liberalizacji czy demokratyzacji[34].

Drugie podejście to raczej pasmo opinii i zabiegów „miękkiej propagandy" o dużym ładunku krytycyzmu i pesymistycznych prognoz na przyszłość. Tworzyły je ośrodki eksperckie i agencje PR oraz rosyjskie portale internetowe, zajmujące się Azją Centralną, a także strony internetowe turkmeńskiej opozycji. Wspólną cechą ich kampanii prowadzonej od początku 2011 roku była konstatacja, że Berdymuchamedow zawiódł pokładane w nim nadzieje. Drugi prezydent Turkmenistanu zlikwidował jedynie najbardziej groteskowe cechy reżymu Turkmenbaszy, ale zachował jego naturę. Faktycznie odbudowuje totalitarny system i zaostrza restrykcje, a ponadto przelewa do własnej kieszeni dochody z zachodnich inwestycji, kosztem własnego narodu. Wiele wątków tej narracji pokrywało się z diagnozami organizacji obrony praw człowieka (m.in. Human Rights Watch[35]), ale była między nimi subtelna różnica. Obrońcy praw człowieka pragnęli wymóc zmiany na władzach Turkmenistanu, podczas gdy rosyjscy analitycy i specjaliści od komunikacji oddziaływali przede wszystkim na zachodnią opinię publiczną oraz biznes[36]. Oskarżano zachodnie rządy o to, że, w pogoni za kontraktami energetycznymi biorą obietnice reform za dobrą monetę, ignorując wzrost restrykcji i presji oraz łamanie praw człowieka w Turkmenistanie. Dezawuowali założenie polityki UE wobec AC, zakładające, że przez współdziałanie z autorytarnymi reżymami można osiągnąć lepsze rezultaty niż przez krytykę i izolację. Jak zatem promować reformy i prawa człowieka? Pytania takie w ogóle się w tych narracjach nie pojawiały. Trudno oprzeć się wrażeniu, że krytycyzm tych raportów, jakkolwiek uzasadniony, był obliczony na stygmatyzację współpracy z Turkmenistanem w kontekście debat w Parlamencie

[34] A. Kurtov, *The Turkmen Ice…*

[35] Por. np. *World Report: Turkmenistan 2012*, http://www.hrw.org/world-report-2012/world-report-2012-turkmenistan; *Turkmenistan: Human Rights Watch Submission to the United Nations Committee against Torture*, http://www.hrw.org/news/2011/04/30/turkmenistan-human-rights-watch-submission-united-nations-committee-against-torture, 1.03.2012.

[36] *Rieformy w Turkmenistanie – udobnyj fasad...*; M. Janowskaja, *Gazowoje obajanije diktatury...*; *Inwestycyonnyj klimat Turkmenistana. Analiz polityczeskich riskow*, Moskwa 2011; www.minchenko.ru/analitika, 25.03.2012; *Licznyj karman priezydenta (Bierymuchamiedowa): nieft', gaz, zakon*, www.crudeaccountability.org/ru/uploads/File/turkmenistan/, 25.03.2012.

Europejskim o ratyfikacji umowy o Partnerstwie i Współpracy UE z tym krajem, czekającej na to od 1998 oraz realizacji planu budowy bezpośredniego gazociągu z Turkmenistanu do Europy z pominięciem Rosji.

W przededniu wyborów prezydenckich, obiektem miękkiej presji rosyjskich specjalistów od PR stały się bezpośrednio władze Turkmenistanu i ich polityka energetyczna. Wygodnym instrumentem nacisku były prognozy na drugą kadencję Berdymuchamedowa. Dowodzono, iż prowadzona przezeń polityka nie wzmacnia go, zaś w dłuższym okresie może go osłabić. Najbardziej rozbudowaną argumentację na rzecz tej tezy przedstawili autorzy raportu Międzynarodowego Instytutu Politycznej Ekspertyzy (MIPE) z Moskwy, który ukazał się 8 lutego 2012, na trzy dni przed elekcją prezydencką w Turkmenistanie[37]. Wiele z jego tez powtórzono dzień później w trakcie debaty okrągłego stołu, zorganizowanej w agencji informacyjnej RIA Novosti, na którą zaproszono ambasadora Turkmenistanu[38].

Autorzy raportu stwierdzili wprawdzie, że system polityczny Turkmenistanu jest obecnie stosunkowo stabilny, ale fasadowe reformy mogą prowadzić ku destabilizacji z kilku powodów:

a) czynników strukturalnych;

b) niezamierzonych efektów pozorowanych reform;

c) wielowektorowej polityki energetycznej;

d) zmian w zewnętrznym otoczeniu.

Poniżej spróbujemy nakreślić podstawowe elementy tej narracji.

Pierwsza teza głosiła, że reżym turkmeński nie jest wcale tak stabilny, jak się wydaje. W pierwszym rzędzie sugerowano, że w uległym dziś społeczeństwie narasta bunt z powodu biedy i nierówności społecznych. 70% ludności cierpi z powodu bezrobocia lub niepełnego zatrudnienia, dochód narodowy *per capita* jest niski, rozpiętości dochodów są gigantyczne (współczynnik Gini – 40,8), przyrost naturalny jest wysoki (średnia wieku – 25 lat), zaś zrujnowany za Nijazowa system edukacji i

[37] *Priezydienckije wybory w Turkmenistanie: politiczeskije i ekonomiczeskije riski*... Wszystkie cytaty nie posiadające odnośników w dalszej części tego paragrafu pochodzą z tego raportu.

[38] *Stienogramma*...

ochrony zdrowia, którego nie udało się w pełni odbudować, kiepsko radzi sobie z tymi wyzwaniami. Szczególnie niebezpieczna jest, podobnie jak w Kirgistanie, rosnąca rzesza biednej, bezrobotnej i kiepsko wykształconej młodzieży wiejskiej, która w dodatku nie może migrować za granicę w poszukiwaniu pracy z powodu ograniczeń w wydawaniu wiz wyjazdowych. Poważnym problemem Turkmenistanu są także podziały plemienne oraz nierówny dostęp poszczególnych plemion do władzy. Prezydent faworyzuje członków swego plemienia Achal-Teke (pochodzi z niego 22 ministrów w nowym 27-osobowym rządzie). Dają o sobie znać konflikty z mniejszościami etnicznymi, takimi jak Kazachowie i Uzbecy, z powodu „turkmenizacji" (likwidacja szkół kazachskich, oczyszczanie pogranicza itp.). Mniejszość rosyjską oburza likwidacja podwójnego obywatelstwa poprzez wymianę paszportów, drastyczne ograniczenia w wydawaniu wiz cudzoziemcom, w tym Rosjanom, oraz inne restrykcje.

W tych warunkach nawet pozorowane reformy są dla Berdymuchamedowa niebezpieczne, gdyż podważają logikę silnego autorytaryzmu. Nawet całkowicie pozorowane wybory mogą być wykorzystane przez dyskryminowane klany lub niezadowolone mniejszości, w przypadku gdyby udało się wymusić ogłoszenie prawdziwych wyników głosowania. Przeciwko prezydentowi może też obrócić się rezygnacja z częstej wymiany kadr i publicznego karania urzędników, stosowana przez poprzednika, gdyż osłabia strach w elicie władzy, a w konsekwencji jej lojalność.
W przypadku jakichś napięć wewnętrzne rywalizacje mogą wymknąć się spod kontroli prezydenta. Kryzys mogą wykorzystać siły zewnętrzne, które wesprą konkurentów. Wreszcie, w Turkmenistanie może pojawić się separatyzm lokalny, gdyż *40% powierzchni gazonośnych obszarów zamieszkuje ambitne plemię Jomutów, które nie otrzymało żadnego ważnego stanowiska w aparacie władzy*.

Summa sumarum, nie ma co się łudzić obecnym spokojem ani liczyć, że rozbudowany aparat przemocy zapewni Berdymuchamedowi długi żywot polityczny. „Arabska wiosna" dowiodła, że rozpadają się najbardziej totalitarne i dobrze zabezpieczone reżymy. Eksperci MIPE straszą Berdymuchamedową perspektywą

powielenia w Turkmenistanie libijskiego scenariusza z powodu licznych analogii (duże zapasy surowców energetycznych, podziały plemienne, podobny system polityczny i ekonomiczny). To kamyk do ogródka wielowektorowej polityki, którą uprawia. *Zagraniczni sponsorzy mogą dojść do wniosku, iż bardziej korzystna dla ich interesów będzie zmiana na szczycie władzy*. Ustępstwa demokratyzacyjne wobec Zachodu, nawet tak ograniczone jak dotychczas, prezydentowi się nie opłacą. W końcu ktoś może dokonać na niego zamachu, jak na Nijazowa w 2002.

Zaznaczyć trzeba, że cytowany raport nie ocenia prawdopodobieństwa wystąpienia tych zagrożeń ani nie rozważa alternatywnych scenariuszy rozwoju, lecz koncentruje się jedynie na mnożeniu dających się przewidzieć wyzwań.

Trzeci argument jest ekonomicznej natury: złamanie monopolu Gazpromu na transport turkmeńskiej ropy poprzez budowę omijających Rosję rurociągów do Chin i Iranu oraz przyspieszenie prac nad rurociągiem Nabucco, mającego transportować kaspijski gaz do Europy, wcale nie są dla Turkmenistanu korzystne. Alternatywni partnerzy płacą mniej za gaz niż Rosja, konkurencja z Gazpromem psuje nie tylko rosyjskie, ale i turkmeńskie interesy, zaś realizacja unijnego projektu Nabucco, w którym ma uczestniczyć Turkmenistan, wciąż jest pod znakiem zapytania z powodu sprzeciwu Rosji i Iranu. *Wątpliwe jest, by UE, nawet przy poparciu USA, odnalazła w sobie tyle determinacji, by go urzeczywistnić*. Ponadto Europa ma inne źródła dostaw, np. z Egiptu, co oznacza, że popyt na turkmeński gaz wcale nie musi być tak wielki, jak oczekuje Aszchabad. Szanse na realizację drugiego wielkiego projektu – budowy gazociągu z Turkmenistanu do Pakistanu i Indii przez Afganistan (TAPI) – cytowani autorzy oceniają niezwykle pesymistycznie[39].

W tym stanie rzeczy prezydentowi może nie starczyć pieniędzy na ambitne plany modernizacji kraju i kupowanie pokoju społecznego[40]. Zagrożenie to zwiększa

[39] Nieoczekiwanie, Rosja zgłosiła chęć udziału w tym projekcie, a Gazprom zadeklarował gotowość uczestnictwa w jego realizacji. Władze Turkmenistanu przyjęły to niechętnie, stwierdzając, że wykonawcami będą kraje przez które rurociąg przebiega.

[40] Ażdar Kurtow dodaje, że perspektywa stania się „drugim Kuwejtem" nie ziści się z powodu mniejszych zasobów węglowodorów, braku dostępu do morza, które gwarantuje tańszy transport i brak problemów z krajami tranzytowymi oraz nieracjonalnego wydawania petrodolarów przez elitę rządzącą (A. Kurtov, *The*

wysoka zależność gospodarki Turkmenistanu od eksportu gazu (70%), co czyni ją wrażliwą na czynniki zewnętrzne, które mogą szybko prowadzić do kryzysu politycznego. Rosyjscy eksperci alarmują, że intensyfikacja współpracy z Chinami w budowie nowych rurociągów pociąga za sobą zależność od nowego „starszego brata". *Starając się zmniejszyć zależność od Gazpromu, Turkmenistan popada w ekonomiczną zależność od Chin*. Rośnie jego zadłużenie w tym kraju; część inwestycji jest spłacana gazem, co oznacza, że *żywej gotówki Turkmenistan długo nie zobaczy*. Zależność ekonomiczna może przerodzić się w polityczną, a to z pewnością nie spodoba się USA. Rywalizacja nie odbywa się już między Europą a Rosją, lecz między USA i Chinami. Możliwe zaostrzenie relacji między tymi graczami nie wyjdzie Turkmenistanowi na zdrowie. Tym bardziej, że – jak stwierdzono w innym miejscu – turkmeński establishment zaangażował się w grę, w której nie ma żadnego doświadczenia[41].

Po czwarte, na sytuację w Turkmenistanie niekorzystny wpływ mogą mieć zmiany geopolityczne oraz sytuacja w krajach ościennych. Perspektywa wyjścia Amerykanów z Afganistanu, a także zaostrzający się konflikt USA z Iranem, może doprowadzić do destabilizacji całego regionu, zwiększyć obecność USA w Tadżykistanie i Kirgistanie oraz presję na elity Azji Centralnej – polityczną (demokratyzacja) i ekonomiczną (uzyskanie dostępu do najlepszych złóż surowców). Turkmenistan zalać może fala uchodźców z Iranu lub terrorystów z Afganistanu, gdyż nie posiada armii zdolnej do obrony kraju. Pogorszyć się też mogą i tak nieproste stosunki z Uzbekistanem. Ogólna destabilizacja może wpłynąć na wewnątrzpolityczną stabilność.

Z raportu płynie niedwuznaczna konkluzja: jedyną szansą uniknięcia tych wszystkich zagrożeń jest polepszenie stosunków z Gazpromem i prowadzenie *bardziej ostrożnej polityki wobec zewnętrznych partnerów i inwestorów*. Zagwarantuje to w przyszłości wyższe dochody z gazu, stabilność polityczną (czytaj: Kreml nie będzie naciskać na demokratyzację) i obronę militarną przed zewnętrznymi zagrożeniami.

Turkmen Ice..., „Chronicles of Turkmenistan", 12.01.2011, http://www.tol.org/client/article/22084-the-turkmen-ice-age.html, 20.02.2012).

[41] Ten moment eksponował Konstantin Simonow, dyrektor Fundacji Energetycznego Bezpieczeństwa, w trakcie wspomnianej debaty nad raportem w agencji informacyjnej „RIA Novosti". *Stienogramma*....

Turkmenistan musi jednak przyjąć do wiadomości, że Gazprom nie może płacić „uśrednionych europejskich cen" za turkmeński gaz w warunkach obecnego kryzysu i spadku popytu na ten surowiec w Europie.

Jednocześnie raport MIPE mnoży argumenty dyskredytujące prezydenta Berdymuchadowa w oczach zachodniej opinii publicznej, ukazując Turkmenistan jako mało wiarygodnego partnera w kontaktach biznesowych. Sektor gazowy i dochody z niego są w tym kraju nieprzejrzyste, klimat dla biznesu jest mało sprzyjający, a wiele kontraktów zależy od osobistych decyzji prezydenta i jego otoczenia. Firmy, które nie mają takiego parasola, działają w warunkach niepewności, wysokiej korupcji i arbitralnych szykan ze strony władz. Przykład z wyeliminowaniem rosyjskiego MTS z rynku telefonii komórkowej w grudniu 2010 r. oraz kłopoty tureckich firm budowlanych z uzyskaniem zapłaty za wykonane prace w latach 2010-2011 są tego widocznym dowodem. Jednakże, koronny argument zawiera się w sugestii, że Berdymuchamedow nie lubi USA, Europy, Turcji itp., gdyż panicznie boi się nacisków na demokratyzację, zaś przejrzystość w biznesie, tak istotna dla zachodnich inwestorów, nie jest mu do niczego potrzebna. Mimo zapraszania firm z Zachodu, faktycznie orientuje się na Chiny, Iran i inne państwa azjatyckie, które nie naciskają na demokratyzację i poprawę przestrzegania praw człowieka. Dlatego Amerykanie nie mogą liczyć na koncesje na najbardziej lukratywne złoża gazu na stałym lądzie. Zostaną dopuszczeni jedynie do szelfu Morza Kaspijskiego, gdzie poszukiwania błękitnego surowca wymagają dużych nakładów finansowych, a sukces jest o wiele mniej pewny. Wreszcie, rosyjscy eksperci ostrzegają, że Zachód może stać się ofiarą przesadnych szacunków zasobów gazu w Turkmenistanie. Prognozy te wciąż zwyżkują, co sztucznie podbija stawkę w światowej grze o ten kraj.

Jak widać, raporty rosyjskich ekspertów nie są wolne od politycznego zaangażowania w promocję priorytetów rosyjskiej polityki zagranicznej oraz lobbowanie interesów Gazpromu. Głównym celem tych zabiegów jest niedopuszczenie do powstania alternatywnej drogi transportu turkmeńskiego gazu do Europy. Konstantin Simonow wyraził to bardzo dobitnie w trakcie wspomnianej

debaty w RIA Novosti: *Rosja nigdy nie pogodzi się z budową gazociągu na dnie Morza Kaspijskiego. Stanowisko Rosji jest uprawnione z racji prawnych i ekonomicznych*. Domagał się od Kremla, by promował swój punkt widzenia bardziej agresywnie. Pochwalił mądrość władz Turkmenistanu, które angażują się w rozmowy o rurociągu nadkaspijskim, ale go nie budują. *Muszą bowiem zdawać sobie sprawę, czym to grozi. Jakie gwarancje da im Waszyngton i Bruksela w przypadku bardzo twardej reakcji Rosji na rozpoczęcie budowy?* Argumenty nie są nowe, ale zostały wstawione w nowy kontekst i wzmocnione przez powiązanie ich z innymi zagrożeniami dla stabilności, co miało wzmocnić ich siłę oddziaływania. Rosja chce nadal być głównym pośrednikiem w handlu turkmeńskim gazem w UE, gdyż umożliwia to jej bycie głównym graczem na tym rynku[42].

Kłopot polega na tym, że Gazprom nie jest obecnie zainteresowany zwiększeniem zakupów turkmeńskiego gazu, gdyż dekoniunktura gospodarcza w Europie powoduje spadek popytu na ten surowiec, a Turkmengaz nie chce zrezygnować z ustalonej w 2009 roku ceny. Nadwyżka gazu z kolei obiektywnie popycha Turkmenistan do poszukiwania alternatywnych odbiorców i dróg transportu ropy. To błędne koło rosyjskiej polityki wyjaśnia, dlaczego u progu turkmeńskich wyborów sięgnięto po ośrodki eksperckie i firmy PR; te zaś wykreowały repertuar zagrożeń „arabską wiosną", by utrzymać Turkmenistan w rosyjskiej orbicie. Podobne działania podejmowano na forum rosyjskiej Dumy[43]. Kreml ma bowiem ograniczone możliwości oddziaływania na środkowoazjatyckich liderów, którzy coraz bardziej dywersyfikują swoją politykę zagraniczną i energetyczną. Limity są szczególnie wysokie w Turkmenistanie, który, poza przynależnością do WNP, nie wchodzi w skład

[42] R. Makhmudov, *Assessment of Central Asia's Oil and Gas Reserves and their Budding Sales Markets (the EU and China)*, "Central Asia and the Caucasus", Vol. 12, No. 3, 2011, s. 10, http://www.ca-c.org/online/2011/journal_eng/cac-03/14.shtml, 30.03.2012.

[43] Wiceprzewodniczący rosyjskiej Dumy Walery Jazew ostrzegł wprost Turkmenistan jesienią 2011 roku, by nie prowadził wielowektorowej polityki zagranicznej. *Biorąc pod uwagę pouczające doświadczenie z rezolucją ONZ w sprawie Libii i polityczne konsekwencje „ochrony z powietrza" przez siły NATO, Turkmenistan powinien zrozumieć, że tylko pryncypialne stanowisko Rosji i Chin w Radzie Bezpieczeństwa ONZ i ich zaangażowanie w regionalne organizacje, takie jak SOW* [Szanghajska Organizacja Współpracy]*, UOZB* [Organizacja Układu o Zbiorowym Bezpieczeństwie] *i Unia Euroazjatycka – może zabezpieczyć go od podobnych rezolucji*. „Interfax", 5.11.2011, cyt. za: S. Blank, C. Saivetz, *Playing to Lose? Russia and "Arab Spring"*, "Problems of Post-Communism", Vol. 59, No. 1, January/February 2012, s. 65.

militarnych bądź gospodarczych inicjatyw integracyjnych pod patronatem Rosji (OUBZ, Wspólnota Euroazjatycka).

Jednak kryzys na rynku gazu w Europie odwleka również zachodnie projekty dywersyfikacji dostaw i plany inwestycyjne, co ogranicza możliwości manewru Turkmenistanu. Stąd obie strony rosyjsko-turkmeńskiego dialogu prezentują oficjalny optymizm co do wzajemnych stosunków i deklarują chęć współpracy na wielu polach, która po części się materializuje, jak dowodzi Igor Prokłow z Instytutu Studiów Orientalistycznych Uniwersytetu Moskiewskiego. Jednocześnie stwierdza on: *Mimo pozytywnego trendu w ekonomicznych, humanitarnych i kulturalnych stosunkach wzajemnych w ostatnich kilku latach, obserwatorzy odnotowują granice tej współpracy. Spadek eksportu rosyjskiego gazu do Europy, połączony z pogorszeniem kondycji finansowej rosyjskich firm energetycznych, w tym Gazpromu, wstrzymanie zakupów gazu w Turkmenistanie oraz aktywna polityka tego państwa w dziedzinie dywersyfikacji swych stosunków zagranicznych pospołu zmniejszają rosyjskie wpływy w Turkmenistanie*[44]. Władze turkmeńskie zręcznie lawirują; ambasador tego kraju w Moskwie stwierdził, że spór o cenę gazu jest sporem między dwoma gospodarczymi podmiotami – Gazpromem i Turkmengazem, który nie wpływa na stan stosunków rosyjsko-turkmeńskich, które dobrze się rozwijają[45]. Sam prezydent w dniu wyborów zadeklarował, że uważa WNP za efektywny mechanizm współpracy krajów posowieckich i popiera ścisłe partnerstwo oraz stworzenie optymalnego modelu współpracy, biorąc pod uwagę narodowe priorytety i globalne wyzwania rozwojowe[46].

Jednakże, ostrzeżenie zawarte w raporcie MIPE zostało wzięte pod uwagę. Kilka dni później prasa podała, że Turkmenistan zakupił w Rosji 150 czołgów T-90. Należność zapewne zostanie uregulowana dostawami gazu. Pierwszą po reelekcji wizytę zagraniczną Berdymuchamedow złożył jednak w Turcji, gdzie podpisano szereg

[44] I. Proklov, *The Turkmen Economy: Year-End Returns For 2010.* "Central Asia and the Caucasus", Vol. 12, No. 1, 2011, http://www.ca-c.org/online/2011/journal_eng/cac-02/16.shtml, 27.03.2012.
[45] *Stienogramma…*
[46] *Turkmenistan Supports Closer Partnership Within CIS*. Turkmenistan.ru, 10.02.2012, http://www.turkmenistan.ru/en/articles/15882.html, 20.02.2012.

umów o współpracy gospodarczej, w tym energetycznej. Ale Turkmenistan, podobnie jak Kazachstan, nie zamierza czynić ustępstw na rzecz Unii Europejskiej bez dodatkowych gwarancji bezpieczeństwa oraz zdecydowania inwestycyjnego z jej strony. Unia ma chwilowo ważniejsze problemy na głowie. Wielopłaszczyznowa gra o utrzymanie rosyjskiej dominacji ma więc pewne szanse powodzenia, ale rywalizacja o turkmeński gaz jest daleka od rozstrzygnięcia[47]. Gazprom zapewne zgodzi się płacić wyższe ceny za turkmeński gaz, gdy zapotrzebowanie na ten surowiec w Europie wzrośnie, bowiem różnicę i tak pokryją europejscy odbiorcy. Na razie ogranicza zakupy tego surowca w Turkmenistanie na rzecz zakupów w Uzbekistanie i Azerbejdżanie, by wywrzeć dodatkową presję na władze w Aszchabadzie[48].

Jak widać, zasadnicze wątki debaty o przyszłości reżymu Berdymuchamedowa dalekie są od kwestii demokratyzacji i systemowych reform. Poprawiająca się sytuacja ekonomiczna tej republiki teoretycznie powinna im sprzyjać. Dane są rzeczywiście imponujące, choć nie wiadomo, na ile ścisłe. Wedle państwowej statystyki, dochód narodowy Turkmenistanu powiększył się z 6% rocznie w 2009 do 14,3% w 2011, co stawia Turkmenistan na pierwszym miejscu pod względem tempa wzrostu gospodarczego wśród krajów WNP oraz na drugim, tuż za Azerbejdżanem, pod względem inwestycji w kapitał podstawowy[49]. Ale nie należy stąd wyciągać zbyt optymistycznych wniosków. Doświadczenie Rosji, Kazachstanu i Azerbejdżanu, na które spadł deszcz petrodolarów dekadę wcześniej, uczy, że w takich warunkach następuje wzrost autorytaryzmu i wycofywanie się z reform. Wpływy ze sprzedaży surowców pozwalają bogacić się elicie rządzącej, kupować lojalność urzędników i spokój społeczny. Powstają rentierskie państwa, których elita nie musi liczyć się z własnym społeczeństwem, zaś sprzeczne interesy zewnętrznych graczy uniemożliwiają wywarcie skutecznej presji na demokratyzację[50].

[47] Szerzej na ten temat zob. E. Paszyc, *Sektor gazowy: ekspansja na regionalnym rynku*, Warszawa 2011, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Aktywnosc_sektor_gazowy.pdf, 30.03.2012.
[48] *Stienogramma*....
[49] *Osnownyje socjalno-ekonomiczeskije pokazatieli stran Sodrużestwa Niezawisimych Gosudarstw. Statkomitet SNG*, komunikat prasowy, 8.02.2012, http://cisstat.com/pagetop.htm, 18.02.2012.
[50] Szerzej o wpływie dochodów z ropy i gazu na konsolidację autorytarnych reżymów, ograniczanie reform i rozkwit korupcji zob. A. Franke, A. Garwich, G. Alakbarow, *Kazakhstan and Azerbaijan as Post-Soviet Rentier*

Zakończenie

Wybory prezydenckie w Turkmenistanie w roku 2012 wywołały pewne ożywienie polityczne w tym kraju, w porównaniu z czasami Turkmenbaszy, lecz to nie złagodziło ich rytualnego charakteru. Potwierdzić miały społeczne poparcie dla prezydenta Berdymuchamedowa, którego zwycięstwo było oczywiste jeszcze przed elekcją. Pod tym względem nie różniły się one od wyborów prezydenckich w innych krajach posowieckiej Azji Centralnej (z wyjątkiem Kirgistanu), a nawet samej Rosji. Ocena ich skutków jest trudna, podobnie jak diagnoza długofalowych rezultatów ograniczonych innowacji wewnętrznych za prezydentury Berdymuchamedowa, nie tylko z powodów limitowanego dostępu do informacji. Każde kontrolowane wychodzenie z totalitarnej dyktatury jest powolne, niekonsekwentne i narażone na odwroty. Z tego powodu budzi rozczarowanie i irytację u zwolenników radykalnych zmian, co zwrotnie wzmaga poczucie zagrożenia u ich inicjatorów. Dzieje reform Gorbaczowa są pouczające w tym względzie. Berdymuchamedow jest wytworem czasów Turkmenbaszy i nie zdradza zapału do burzenia podwalin kultury politycznej, która jest wytworem przedsowieckich, sowieckich i posowieckich czasów. Ale podlega też presji czynników wewnętrznych i zewnętrznych, które zmuszają do reakcji na nowe wyzwania. Zaryzykować można stwierdzenie, że za jego prezydentury Turkmenistan w pewnym sensie ponownie zbliżył się do miejsca, w którym znajdował się w roku 1989. Czy przekroczy tę granicę? Jakąś odpowiedź mogą przynieść wybory parlamentarne w 2013 roku.

Wpływ zewnętrznej rywalizacji o zasoby energetyczne Turkmenistanu na politykę wewnętrzną Berdymuchamedowa jest kwestią bardziej złożoną, niż wynikałoby to z tezy o „wygodnej fasadzie" dla zachodnich polityków w grze o surowce energetyczne regionu, usprawiedliwiającej ignorowanie kwestii praw człowieka. Paradoksalnie, atak na pragmatyzm Zachodu bardziej potwierdza, niż podważa skuteczność tego oddziaływania, choć jest ono wielce ograniczone.

States: Resource Incomes and Autocracy as a Double "Curse" in Post-Soviet Regimes. "Europe-Asia Studies", Vol. 61, No. 1, 01.2009, s. 109-125; Ch. Walker, J. Goehrin, *Petro-Authoritarianism and Eurasia's New Divides*. "Nations in Transit 2008" (www: freedomhouse.org, 8.04.2009).

Turkmenbaszy przecież totalnie ignorował naganne opinie Zachodu w dziedzinie praw człowieka, Berdymuchamedow jest skłonny do negocjacji i pewnych ustępstw, choćby ze względów wizerunkowych. Kampania prezydencka 2012 nie stworzyła żadnej nowej jakości w sferze konkurencyjności wyborów. Jednakże, bardziej cywilizowane ramy prawne oraz śladowe przypadki ich wykorzystania bez oficjalnego placetu, mogą stworzyć przesłanki do odebrania im fasadowego charakteru w przyszłości. Zapewne nie nastąpi to szybko. Bardzo wiele zależeć będzie od stopnia aktywizacji turkmeńskiego społeczeństwa, które wciąż pozostaje wielką niewiadomą. Niestety, ani raporty rosyjskich analityków, ani portale internetowe turkmeńskiej opozycji nie dotykają nawet tego kluczowego zagadnienia.

Radzisława Gortat – pracownik Zakładu Badań Wschodnich w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Abstrakt

Artykuł analizuje kontekst, przebieg i skutki wyborów prezydenckich w Turkmenistanie w lutym 2012. Stwierdza, że pomimo innowacji formalno-prawnych oraz uczestnictwa siedmiu nominalnych rywali ubiegającego się o reelekcję prezydenta Berdymuchamedowa, wybory miały czysto rytualny charakter oraz wyjaśnia ich funkcje. W końcowej części przeanalizowano rosyjski dyskurs ekspercki nad dokonaniami rządów Berdymuchamedowa. Krytyka nikłości reform nie zmierza jednak do ich pogłębienia, lecz wywarcia presji na Turkmenistan, by pozostał w rosyjskiej orbicie w zamian za gwarancje bezpieczeństwa pozostawania u władzy niezależnie od wszystkich wyimaginowanych bądź rzeczywistych zagrożeń.

TURKMENISTAN 2012: RITUAL PRESIDENTIAL ELECTIONS AND A REAL COMPETITION FOR TURKMEN GAS

Abstract

This article presents a context, the course and results of presidential elections ’2012 in Turkmenistan. Despite of some improvement of legal basis of the elections and participation of seven nominal rivals of Gurbanguly Berdymukhammedov, the incubent, the February elections were mostly a ritual exercise. The article explains the functions of such elections on the background of “Arab Spring” and regional practices. Last part of the article is focused on the discourse of Russian experts on the scope of internal changes in Turkmenistan under Berdymukhammedov and the consequences of his multivector energy policy. Suprisingly, a very critical assessment of his presidency is not followed by the pressure for deepening of reform. It is rather used to compel Turkmen leadership into following a pro-Russian orbit in exchange for guarantees of remaining in power in spite all of imaginary or real challenges and threats.

Marta Zdzieborska

WYZWANIA WEWNĘTRZNE INDII U PROGU XXI WIEKU

Słowa kluczowe:

Indie, demokracja, kastowość, nierówności społeczne, korupcja

Indie u progu XXI wieku są państwem o umacniającej się roli, zarówno w regionie Azji i Pacyfiku, jak i skali globalnej. Na przestrzeni ostatniej dekady władze w New Delhi sukcesywnie rozbudowują potęgę mocarstwową państwa: na subkontynencie indyjskim odnotowano imponujący wzrost gospodarczy, rozwijany jest program nuklearny i unowocześniana armia. Państwo indyjskie, uważane za największą demokrację świata, nie jest jednak wolne od wyzwań wewnętrznych, takich jak np. wszechobecne zjawisko korupcji, nierówności społeczne wynikające z podziałów kastowych czy etnicznych, nacjonalizm hinduski i komunalizm. Z racji złożoności każdego z powyższych problemów, którym można by poświęcić wiele odrębnych publikacji, w niniejszym artykule zostanie dokonane kompleksowe przedstawienie najważniejszych elementów analizowanych zjawisk.

Konstytucja Indii – wartości demokratyczne a tradycja indyjska

Ideą propagowaną przez pierwszego premiera niepodległych Indii – Jawaharlala Nehru, było hasło „Jedność w różnorodności". Wyzwaniem dla nowo tworzącego się państwa było bowiem zunifikowanie obszarów zamieszkiwanych przez ludność wywodzącą się z różnych mniejszości etnicznych i plemion, które przez wieki egzystowały w ramach niezależnych księstewek. Indyjskie państwo demokratyczne powstało zatem w oparciu o pluralizm i sekularyzm – wartości, które miały zagwarantować poszanowanie praw różnych grup etnicznych i społecznych. Odzwierciedleniem tej strategii była uchwalona w 1950 roku konstytucja, w której, wzorując się na rozwiązaniach zachodnich, zawarto zasady, takie jak: zakaz

dyskryminacji ze względu na rasę, religię, pochodzenie kastowe czy płeć; równość szans, czy zakaz „niedotykalności" stanowiącej źródło stygmatyzacji grupy tzw. dalitów[1]. Zawarty w konstytucji zapis o równości obywateli stanowił *novum* dla Hindusów. Społeczeństwo indyjskie, żyjące w ściśle określonych hierarchicznie ramach podyktowanych liczącym kilka tysięcy lat systemem kastowym[2], na mocy konstytucji miało funkcjonować w państwie o modelu egalitarnym. Gwarancją równości stały się demokratyczne instytucje, takie jak parlament, powszechne prawo wyborcze, wolność zgromadzeń, prasy oraz inne prawa i wolności obywatelskie.

W konstytucji pojawił się także zapis o *podnoszeniu poziomu społecznego i edukacyjnego* dalitów oraz osób wywodzących się kast upośledzonych i plemion (tzw. *Scheduled Castes*, *Scheduled Tribe*s oraz *Other Backward Castes*). Wyrazem tej zasady było wyznaczenie przez J. Nehru odpowiedniej reprezentacji kast w parlamencie. I tak, w 1957 roku indyjska legislatywa składała się w 45 proc. z braminów oraz w 22 proc. z przedstawicieli kast i plemion „upośledzonych"[3]. Jak wskazuje P. Kłodkowski, twórcy indyjskiej konstytucji zakładali, iż kwotowy system miejsc w parlamencie stanie się niepotrzebny za 20 lat[4]. Tymczasem przynależność kastowa wciąż ma istotny wpływ na indyjską politykę – to właśnie pozycja danego polityka w hierarchicznej strukturze systemu społecznego ma dla wyborców najbardziej istotne znaczenie[5]. Warto dodać, iż jednym z kluczowych czynników kulturowych utrudniających wyeliminowanie tradycji kastowej w Indiach jest jej ścisłe powiązanie z teorią reinkarnacji, według której los człowieka wynika z jego zachowania we wcześniejszych życiach. Sytuację utrudnia fakt, iż kasta jest

[1] Zwani inaczej niedotykalnymi, pozostającymi poza indyjskim modelem kastowym, składającym się z czterech warn: braminów (kapłani), kszatrijów (wojowników), wajśjów (rzemieślników) i śudrów (służby); w 1955 roku indyjski parlament przyjął dokument pt. Untouchability act to prescribe punishment for the offence of untouchability, na mocy którego osoby prześladujące dalitów miały być karane. W 1976 roku przyjęto do niego poprawkę, zmieniając również jego nazwę na The protection of civil rights act.

[2] Przyjmuje się, że źródłem systemu kastowego w Indiach jest – uznawana za kanoniczną księgę hinduizmu – Rygweda (1500 r. p.n.e), gdzie przedstawiony jest system stratyfikacji społeczeństwa, na podstawie historii pra-człowieka, Puruszy, którego poszczególne fragmenty ciała po dokonaniu zniszczenia posłużyły do stworzenia przedstawicieli czterech z obowiązujących kast.

[3] P. Kłodkowski, *O pęknięciu wewnątrz cywilizacji,* Warszawa 2005, s. 399.

[4] Tamże, s. 340.

[5] Zob. szerzej: D.Bhuyan, *Casteism in Indian politics,* Delhi 2007.

zjawiskiem endogamicznym – nie ma możliwości awansu społecznego ze względu na wzbogacenie się, małżeństwo, czy szczególne zasługi.

Analizując konstytucję Indii w kontekście różnorodności etnicznej społeczeństwa indyjskiego, warto wspomnieć o modelu ustroju terytorialnego, jaki został ostatecznie zatwierdzony przez Zgromadzenie Konstytucyjne. Uznano, iż gwarancją poszanowania różnic etnicznych, kulturowych i językowych w niepodległych Indiach będzie przyjęcie federalnego modelu państwa. *De facto* jednak, poprzez szereg zasad ograniczających swobodę działania rządów stanowych[6], stworzono system wysoce scentralizowany. Jak wskazują badacze indyjscy, decyzja o przyjęciu rozwiązania, nazywanego niekiedy quasi-federalnym[7], wiązała się z koniecznością utrzymania jedności terytorialnej państwa, które przez wieki stanowiło zlepek odrębnych księstewek. Przyjęty model, od początku krytykowany przez różne środowiska, w latach 80. XX w. stał się przedmiotem bardziej intensywnych debat. Efektem pojawiających się tendencji decentralistycznych było stopniowe przekazywanie większego zakresu uprawnień na poziomie stanowym, czy lokalnym (*pańczajat*, samorząd miejski), jak w przypadku poprawki do konstytucji w 1992 roku[8].

Nierówności społeczne w państwie indyjskim

Obawy przed niepowodzeniem przewidzianych w konstytucji nowych zasad wzorowanych na demokracji zachodniej wyraził już w roku uchwalenia dokumentu Bhimrao Ramji Ambedkar, znany działacz na rzecz zwalczania podziałów kastowych: *Wkraczamy w życie pełne przeciwieństw: w sferze politycznej będzie zapewniona*

[6] Konstytucja przewidywała m.in. prawo władz centralnych do ingerowania w sprawy stanowe (na szczeblu legislacyjnym i rządowym) oraz zakładała duży stopień zależności stanów od funduszy z rządu centralnego.

[7] Jako pierwszy takiego określenia użył K.C. Wheare w swej książce „Federal Government", London 1953, str. 28; zob. szerzej na temat debaty o federalizmie indyjskim: H. Bhattacharyya, „Federalism and Regionalism in India Institutional Strategies and Political Accommodation of Identity", Heidelberg Working Paper nr 27, Maj 2005.

[8] Zob. szerzej: *Evolution of centre-state relations in India,* Commission on Centre-State Relations Report Volume I, March 2010, źródło: http://interstatecouncil.nic.in.

równość, natomiast w sferze ekonomicznej i społecznej – jej brak[9]. Choć od tamtego momentu minęło już ponad 60 lat, słowa te możemy uznać za aktualne. W państwie indyjskim wciąż widoczne są głęboko zakorzenione nierówności społeczne, wynikające z obowiązujących podziałów kastowych i etnicznych, a także z braku szeroko zakrojonej i efektywnej inkluzywnej polityki społecznej. Na przestrzeni ostatnich dwóch dekad na subkontynencie indyjskim doszło do istotnych przemian w sferze ekonomicznej. Punktem centralnym podjętych na początku lat 90. XX w. reform liberalizujących gospodarkę było osiągnięcie stabilnego wzrostu gospodarczego, zwiększenie wymiany handlowej oraz przyciągnięcie zagranicznych inwestycji. Wydaje się jednak, że uwadze polityków indyjskich umknął fakt, iż do budowy potęgi ekonomicznej kraju potrzebny jest również stopniowy wzrost poziomu życia ludności. Co prawda, na fali reform gospodarczych zdecydowanie zwiększyła się indyjska klasa średnia (według różnych szacunków wynosi od 200 do 250 mln osób)[10], na rozwoju gospodarczym nie skorzystały jednak rzesze Hindusów, którzy borykają się z podstawowymi problemami egzystencji takimi jak głód, brak dostępu do ochrony zdrowotnej czy edukacji. Szacuje się, że wciąż ok. 37 proc. społeczeństwa żyje poniżej progu ubóstwa, a poziom analfabetyzmu wynosi 26 proc[11]. Istotnym problemem jest niedożywienie dzieci oraz brak dostępu do wody pitnej. Przejawem dysproporcji rozwojowych są także różnice między poziomem życia w miastach i na wsi. Indyjska gospodarka na przestrzeni ostatnich trzech lat odnotowała roczny wzrost utrzymujący się na poziomie 6-9 proc., natomiast sektor rolny, w którym wciąż pracuje 60 proc. populacji, rósł w tempie ok. 3 proc. rocznie[12]. Regularnie, w przypadku opóźnienia opadów monsunowych, w indyjskich mediach pojawiają się informacje o samobójstwach rolników, którzy nie są w stanie wyżywić swojej rodziny[13]. Dysproporcje rozwojowe widoczne są także na przykładzie poszczególnych stanów:

[9] Cyt. za: K.B Rohatgi, *Equality and inequality*. *A legal perspective* (w:) S.R. Gupta, U. Schöttli, J.Axer *Citizenship values in India: individualism and social imperatives,* Kalkuta 1990, s. 37.
[10] A. Varshney, *India's Democratic Challenge*, "Foreign Affairs", March/April 2007, Vol. 86, Issue 2, s.1.
[11] Jest to poziom wykazany w wynikach cenzusu przeprowadzonego w Indiach w 2011 r. Dane Banku Światowego na lata 2005-2008 wskazywały poziom analfabetyzmu w wysokości 37 proc.
[12] World Bank, *India Country Overview September 2011*, źrodło: www.worldbank.org.in
[13] Zob. szerzej R.S. Deshpande, S. Arora, *Agrarian crisis and farmer suicides*, New Delhi 2010.

różnice w poziomie życia ludności oraz dochodach rysują się na linii bardziej rozwiniętych południowych i zachodnich obszarów oraz zacofanych północnych i wschodnich stanów[14]. Należy jednak dodać, iż rząd indyjski od lat realizuje programy i projekty rozwojowe w różnych regionach kraju, zarówno na wsi, jak i w miastach. Problemem jest jednak nieskuteczność podejmowanych inicjatyw, wynikająca m.in. ze złego zarządzania oraz korupcji – zjawisk, które staną się przedmiotem rozważań w dalszej części pracy.

Nierówności w szansach rozwoju obejmują wspomnianą już grupę tzw. niedotykalnych oraz przedstawicieli niższych i upośledzonych kast. Choć wraz z wprowadzoną przez rząd indyjski polityką afirmacyjną stworzono dla tych grup system rezerwacji miejsc w administracji publicznej, szkołach średnich i na uniwersytetach, wciąż wielu Hindusów ma mniejsze szanse rozwoju niż osoby wywodzące się wyższych kast. Według szacunków Banku Światowego 30 proc. dalitów to tymczasowi niewykwalifikowani robotnicy (dla porównania, taką pracę wykonuje 8 proc. Hindusów wywodzących się z innych kast). Kolejnym przykładem niższego statusu niedotykalnych jest fakt, że zaledwie 19 proc. przedstawicieli tej grupy posiada ziemię i może tym samym pracować w sektorze rolnym[15]. Choć od końca lat 90. XX wieku w Indiach obserwuje się wyraźny wzrost uczestnictwa dalitów w życiu politycznym, czego przykładem jest rosnąca siła reprezentujących ich interesy partii, takich jak np. Bahujan Samaj Party[16], wciąż brakuje bardziej efektywnej polityki wobec tej warstwy społeczeństwa. Co więcej, tzw. niedotykalni są dyskryminowani przez członków innych kast, a niekiedy stają się nawet ofiarami przemocy.

Warto także wspomnieć o sytuacji objętych polityką afirmacyjną plemion, które zamieszkują głównie centralne i północno-wschodnie obszary Indii. Skalę ich niekorzystnej sytuacji dobitnie pokazują dane, według których grupa ta, obejmująca 8

[14] Wskazuje się, że liberalne reformy gospodarcze doprowadziły do nasilenia się regionalnych dysproporcji rozwojowych, zob. szerzej: B.B. Bhattacharya, S. Sakthivel, *Regional Growth and Disparity in India: a comparison of pre and post-reform decades*, Institute of Economic Growth working paper, 2004.

[15] World Bank, *Perspectives on Poverty in India: Stylized Facts from Survey Data*, Waszyngton 2011, s.231.

[16] Jej działaczka – Mayawati, będąca dalitem, od 1995 roku piastuje funkcję szefa rządu stanowego Uttar Pradeś, a w ogólnokrajowych wyborach parlamentarnych w 2009 roku jej partia zdobyła w izbie niższej parlamentu (Lok Sabha) 21 miejsc.

proc. populacji indyjskiej stanowi aż 16 proc. wszystkich ubogich i nie umiejących czytać i pisać Hindusów[17]. Plemiona skupione głównie na obszarze siedmiu stanów na północnym wschodzie odizolowane są od interioru subkontynentu. Coraz częściej w literaturze indyjskiej wskazuje się, iż partyzancki ruch naksalitów[18] może rozwijać swoje działania w Indiach dzięki poparciu ubogich plemion lub społeczności dalitów mieszkających na zacofanych gospodarczo obszarach. Brak reformy rolnej oraz nieefektywna polityka rządowa na odizolowanych i biednych obszarach sprawia, iż lokalna ludność w działaniach naksalitów może upatrywać szans na poprawę sytuacji bytowej[19].

Korupcja i kryminalizacja życia politycznego

Poważnym problemem, który znamionuje erozję indyjskiego systemu demokratycznego, jest zjawisko korupcji, obecne na wszystkich szczeblach władzy – począwszy od administracji centralnej po stanową i najmniejsze jednostki w regionie, takie jak np. pańczajaty na terenach wiejskich. Według rankingu *Transparency International* w 2011 roku Indie zajęły 95. miejsce na liście 183 państw[20]. Do nasilenia niezadowolenia społecznego w związku z tym problemem doszło w kwietniu ub.r. na fali ruchu antykorupcyjnego[21], pod przywództwem działacza społecznego Anny Hazarego. Bezpośrednią przyczyną rozpoczęcia demonstracji była seria skandali w indyjskim rządzie, w tym m.in. dotyczących organizowanej w 2010 roku imprezy sportowej *Commonwealth Games*[22] oraz łapówek przyjmowanych przez ministra telekomunikacji i jego współpracowników od firm telefonii komórkowej. Głównym

[17] N.J. Kurian, *Widening economic & social disparities: Implications for India*, Indian Journal of Medical Research nr 126, October 2007, s.378.

[18] Powstałe w 1967 roku lewicowe ugrupowanie ekstremistyczne, które za cel stawia sobie wprowadzenie w Indiach ustroju komunistycznego. Naksalici, działający głównie we wschodnich i centralnych rejonach kraju, twierdzą, że reprezentują najbiedniejszych i walczą o prawa bezrolnych chłopów i ludności plemiennej. Członkowie ugrupowania w swych działaniach uciekają się do rozwiązań siłowych – porywają pociągi, odbijają więźniów i mordują lokalnych polityków. Szacuje się, że szeregi naksalistów liczą około 10 tys. partyzantów.

[19] Tamże, s. 377

[20] Corruption Perceptions Index 2011, źródło: www.transparency.org.

[21] Mniejsze kampanie antykorupcyjne rozpoczęły się już w październiku 2010 r., jednak na sile nabrały za sprawą Anny Hazarego, który 5 kwietnia 2011 r. w Jantar Mantar w Delhi ogłosił strajk głodowy.

[22] Z budżetu przeznaczonego na igrzyska sportowe zdefraudowano nawet 1,8 mld dolarów; źródło: www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-12265465.

postulatem ruchu antykorupcyjnego stało się doprowadzenie do przyjęcia przez indyjski parlament tzw. *Jan Lokpal Bill*, czyli projektu ustawy przygotowanego przez działaczy społecznych, w ramach którego miałoby dojść do utworzenia urzędu ombudsmanów – urzędników kontrolujących innych funkcjonariuszy, posłów i ministrów w wypadku podejrzenia o korupcję. Dokument ten stanowił alternatywę dla bardziej „łagodnego", zdaniem aktywistów, rządowego projektu ustawy. Choć ostatecznie w ramach prac wspólnej komisji, składającej się z przywódców ruchu antykorupcyjnego oraz z reprezentantów władzy, udało się wypracować jednolity projekt ustawy, w wyniku sporów między rządem a opozycją w izbie wyższej parlamentu, losy tego dokumentu wciąż są niepewne[23].

Potrzeba walki z korupcją w Indiach jest tym bardziej istotna, gdyż, jak wspomniano wcześniej, jest ona jednym z czynników obniżających skuteczność reform i programów społecznych podejmowanych przez rząd indyjski. Jak podaje Bank Światowy, pomoc rządu centralnego na rzecz biednych stanowi 2 proc. PKB[24], jednak ze względu na korupcję i złe zarządzanie projektem lwia część tych środków nie trafia do potrzebujących. Dla przykładu, w jednym z prowadzonych przez rząd projektów żywnościowych skierowanych do potrzebujących trafiło zaledwie 40 proc. zboża[25]. Zjawisko korupcji dotyczy działaczy politycznych bez względu na przynależność partyjną.

W kontekście poprawy efektywności indyjskich programów społecznych, warto wspomnieć o projekcie „AADHAR" Nandana Nilekaniego, współtwórcy Infosysu – jednej z największych firm informatycznych w Indiach, który w 2010 roku rozpoczął innowatorską inicjatywę, mającą na celu stworzenie bazy biometrycznej ułatwiającej identyfikację ludności. Założeniem projektu jest wyposażenie Hindusów w unikalny numer, który będzie służył im jako dowód osobisty. Problemem, z jakim borykają się

[23] Wciąż brakuje większości potrzebnej do zatwierdzenia projektu w Rajya Sabha, Izbie Wyższej parlamentu, co zaczyna budzić coraz większe rozdrażnienie wśród indyjskich aktywistów z Anną Hazarem na czele. Nadzieję na przyspieszenie dyskusji na temat *Lokpal Bill* w Rajya Sabha przyniosło 12 kwietnia br. zatwierdzenie przez rząd poprawek do dokumentu. Przewiduje się, że dyskusja nad projektem w ostatecznej formie odbędzie się w Izbie Wyższej parlamentu pod koniec kwietnia.

[24] World Bank Report, *Social Protection for a Changing India,* Waszyngton 2011, str.19

[25] Jill McGivering, *India aid programme 'beset by corruption' - World Bank*, BBC, źródło: www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-13447867, 18.05.2011.

rzesze Hindusów, jest brak dokumentów potwierdzających ich tożsamość, przez co mają oni trudności ze skorzystaniem z pomocy socjalnej, czy takimi czynnościami jak założenie konta w banku oraz kupno komórki. Co więcej, baza Nilekaniego ma posłużyć jako narzędzie walki z korupcją urzędników administracji, którzy z racji nieefektywnych systemów rejestracji beneficjentów programów pomocowych mogli dopuszczać się nadużyć przy rozdzielaniu środków. Choć „AADHAR" krytykowany jest przez pewne kręgi rządowe i organizacje pozarządowe[26] ze względu na poziom bezpieczeństwa danych osobowych użytkowników systemu, ostatecznie pod koniec lutego br. przedłużono i rozszerzono mandat projektu do 600 mln osób, które mogą być objęte rejestracją.

Korupcja w Indiach ma po części swoje źródło w indyjskiej tradycji, której hierarchiczny system oparty jest nie tylko na związkach kastowych, ale i rodzinnych[27]. Do naczelnych obowiązków Hindusa należy zadbanie o dobro i status rodziny, co sprzyja nepotyzmowi i tym samym korupcji. Jako jedną z przyczyn tego zjawiska podaje się także charakter pracy indyjskiej administracji – przedłużające się procedury i niechęć do podejmowania inicjatyw sprawiają, że Hindusi niekiedy sięgają po łapówkę jako sposób na „przyspieszenie" realizacji sprawy.

Zjawiskiem powszechnym dla współczesnych Indii, choć nieco tracącym na sile na przestrzeni ostatnich kilku lat, jest kryminalizacja polityki. Wśród polityków, działających zarówno na szczeblu centralnym jak i stanowym, znajdują się osoby, które dopuściły się przestępstw. Dla przykładu, według danych dotyczących wyborów parlamentarnych w 2004 roku, około 100 z 545 wybranych osób dokonało lub było zamieszanych w przestępstwa, nawet takie jak gwałt czy morderstwo[28]. Z kolei w kontekście sytuacji na szczeblu stanowym szacuje się, że w 1997 roku spośród 4 tys. osób wybranych do zgromadzeń stanowych ponad 700 było odnotowanych w kartotekach policyjnych za rożnego rodzaju przestępstwa[29]. Jak wskazują A. Heston

[26] Nirmalya Biswas, "Implication of AADHAR", Frontier Vol. 43, No. 35, March 13 -19, 2011.
[27] N. Vittal, *Corruption in India: the roadblock to national prosperi*ty, New Delhi 2003, s. 18.
[28] A.Heston, V. Kumar, *Institutional Flaws and Corruption Incentives in India*, Journal of Development Studies, Vol. 44, No. 9, 1243–1261, October 2008, s. 1252-1253.
[29] J. Zajączkowski, *Indie w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 94.

i V. Kumar, nasilenia zjawiska kryminalizacji polityki należy upatrywać w latach 70. XX w., gdy od władzy zaczęli odchodzić niepodległościowi działacze, a ich miejsce zajęli ludzie upatrujący w polityce źródła szybkiego zarobku[30]. Problem ten jest szczególnie widoczny we wschodnioindyjskich stanach takich jak Bihar[31] czy Orissa.

Walka z korupcją i kryminalizacją polityki jest w Indiach utrudniona ze względu na niewydolność istniejących instrumentów służących zwalczaniu tych zjawisk. Dla przykładu, w 2005 roku powołano tzw. *The Right to Information Act*, którego celem miało być włączenie obywateli w kontrolę działalności administracji indyjskiej. Każdy Hindus za opłatą w wysokości 10 rupii (0,22 dol.) może zadać odpowiedniej jednostce pytanie, na które powinien otrzymać odpowiedź w ciągu 30 dni. Od czasu wprowadzenia ustawy na subkontynencie odnotowano przypadki morderstw lub ataków na aktywistów, którzy chcieli dociec działań poszczególnych polityków czy urzędów. Szacuje się, że zaledwie w 2010 roku zginęło co najmniej 10 osób[32].

Nacjonalizm hinduski i komunalizm

Innym zjawiskiem stanowiącym zagrożenie dla demokracji indyjskiej jest nasilenie się nacjonalizmu hinduskiego i komunalizmu[33], jakie można zaobserwować na subkontynencie od końca lat 90. XX wieku. Miał na to wpływ szereg czynników, m.in. kryzys polityczny i gospodarczy na przełomie lat 80. i 90. XX wieku, a także umiejętne podsycanie nienawiści do odmiennych religijnie grup przez partie nacjonalistyczne, takie jak RSS, VHP czy Shiv Sena. Promowana przez J. Nehru idea pluralistycznych i świeckich Indii zaczęła powoli ustępować miejsca wywodzącym się

[30] Tamże, s. 1253.

[31] Dla przykładu, wieloletni szef rządu stanowego w Orissie Lalu Prasad Yadav, a obecnie członek izby niższej parlamentu indyjskiego, ustąpił z piastowania ówczesnego urzędu ze względu na zarzuty korupcyjne sięgające kilku milionów dolarów; zob. szerzej: M.K. Nalla, K.S. Kumar, *Conceptual, Legal and Organizational Dimensions of Corruption in India: some policy applications*, (w:) R.Sarre, D.K. Dass (edit.) *Policing Corruption, International perspectives,*USA 2005

[32]Zob. szerzej: Zehra Kazmi, *RTI activists attacked and murdered, Hindustan Times,* źródło: www.hindustantimes.com/India-news/NewDelhi/RTI-activists-attacked-and-murdered/Article1-734218.aspx.

[33] Zjawisko społeczne polegające na wykorzystywaniu różnic religijnych i podtrzymywaniu antagonizmów między wspólnotami religijnymi dla osiągnięcia celów politycznych – dotyczy przede wszystkim Hindusów i muzułmanów w Azji Południowej.

z ideologii hindutwy[34] nacjonalistycznym hasłom, które nawołują do powrotu do tradycji hinduskiej jako jedynej słusznej i której miałyby się podporządkować inne grupy etniczne i religijne. Za głównego wroga jedności kultury hinduskiej nacjonaliści uważają przede wszystkim zamieszkującą subkontynent mniejszość muzułmańską. Społeczność ta, stanowiąca 14,6 proc. ludności Indii (około 177 mln osób)[35], niejednokrotnie postrzegana jest jako zagrożenie dla jedności kulturowej narodu. Podczas gdy Hindusi przedstawiani są przez nacjonalistów jako pokojowi, cnotliwi i tolerancyjni, muzułmanów określa się jako niemoralnych, używających przemocy i fanatycznych[36]. Wrogość wobec tej grupy religijnej ma po części źródło w historii, ponieważ subkontynent indyjski wielokrotnie, począwszy od VII wieku, najeżdżany był przez plemiona muzułmańskie. Wzajemnych stosunków nie ułatwia kwestia Kaszmiru, zamieszkiwanego w większości przez muzułmanów. Według Hindusów mieszkańcy tego regionu współpracują z Pakistanem na niekorzyść Indii, wspierając akcje grup terrorystycznych, które działają w okupowanej przez Pakistan części Kaszmiru. Zagrożenie muzułmańskie wyolbrzymiane jest przez nacjonalistów przez użycie różnego rodzaju mitów, m.in. o islamskiej bombie demograficznej na subkontynencie indyjskim.

Do największych zamieszek komunalistycznych, jakie miały miejsce w Indiach, należy zaliczyć starcia z 1992 roku, po tym jak tłum nacjonalistów hinduskich zburzył meczet Babri w Ajodhji. Na fali przemocy, która rozprzestrzeniła się na cały subkontynent, zginęło około 200 tys. osób.[37] Rozruchy z 1992 roku nie były pierwszym przykładem eskalacji sporu hindusko-muzułmańskiego o meczet Babri

[34] Jeden z głównych ideologów hindutwy, V.D Savarkar, w swojej książce opublikowanej w 1923 roku – *Hindutva, who is a Hindu*, określił Indie jako *Hindu Rashtrę*, czyli naród hinduski. Za kryterium przyjął wspólnotę kultury i religii, wykluczając tym samym z kategorii narodu hinduskiego chrześcijan i muzułmanów. Celem hindutwy, czyli zasad i norm wywodzących się z hinduizmu (jej główne elementy to ojczyzna, kasta i kultura), była konsolidacja narodu hinduskiego oraz ochrona i promocja tradycyjnych wartości hinduskich.

[35] The Census of India, Government of India, New Delhi 2011, źródło: www.censusindia.gov.in;
Według środowisk muzułmańskich, wyniki spisu pokazują niedoszacowane dane dotyczące tej społeczności w Indiach (Zob. szerzej: *Census staff flouting rules, complains Muslim delegation,* „Times of India", źródło: http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2011-02-17/lucknow/28554313_1_enumerators-census-mother-tongue.

[36] D. Anand, *The violence of security. Hindutva in India, Commonwealth Journal of International Affairs*, nr 94, s. 207.

[37] T.Karon, Hindu – *Muslim violence imperils India*, www.time.com/time/world/article/0,8599,213670,00.html

w Ajodhi. Konflikt ten ma swoje źródło w przekonaniu hinduskich nacjonalistów o tym, iż na miejscu meczetu niegdyś stała świątynia boga Ramy, która została zburzona przez muzułmanów w XVI wieku. Trwający już od XIX w. konflikt uległ nasileniu po decyzji lokalnego sądu w 1986 roku, zezwalającego hindusom odprawianie modłów w meczecie.

Skala oddziaływania nacjonalistów na społeczeństwo indyjskie uległa nasileniu na początku XXI wieku, kiedy członkowie partii nacjonalistycznych zyskali swoją reprezentację polityczną, zarówno na poziomie federalnym, jak i lokalnym (stany Gudźarat, Radżastan, Madhya Pradesh). Dzięki dostępowi do władzy mogli oni pewniej i w pełni legalnie formułować swoje poglądy. I tak, premier Indii Atal Bihari Vajpayee, wywodzący się z BJP, w jednym ze swoich wystąpień w 2002 roku powiedział, że *muzułmanie są źródłem problemów w każdym miejscu na świecie*[38]. Tego typu stwierdzenia, wypowiedziane z ust najwyższych urzędników państwowych, stały się niejako legitymizacją skrajnych poglądów głoszonych przez nacjonalistów i mogą doprowadzić do nasilenia się wystąpień komunalistycznych przeciwko mniejszościom religijnym, w tym przede wszystkim muzułmanom.

W kontekście mniejszości muzułmańskiej warto wspomnieć, iż jej pozycja w indyjskim życiu politycznym jest o wiele słabsza, niż w przypadku hinduskiej społeczności. W opublikowanym w 2006 roku *Raporcie Sachara*[39] wskazywano nawet na marginalizację pozycji tej grupy na scenie politycznej, wskazując jej niereprezentatywność w szczególności w stanach, gdzie stanowią istotną grupę ludności (np. Bengal Zachodni). Jak się szacuje, zaledwie 3 proc. stanowisk w administracji rządowej zajmowanych jest przez muzułmanów[40]. Często wobec niemożności zdobycia szerszej reprezentacji muzułmanie zamiast głosować na partię

[38] Cyt za: D.Anand, *The violence of security...,* dz. cyt., s. 205.

[39] Raport jest efektem pracy powołanej w 2005 roku komisji, której celem było zebranie kompleksowych informacji dotyczących społecznych i ekonomicznych warunków życia mniejszości muzułmańskiej mieszkającej w Indiach; zob. szerzej: http://minorityaffairs.gov.in/sachar.

[40] J. Zajączkowski, *Indie w stosunkach...,* dz. cyt., s. 83.

islamską, decydują się wsparcie większych partii hinduskich, których działalność nie jest nacjonalistyczna[41].

Konkluzje

Podczas analizy poszczególnych aspektów systemu demokratycznego Indii nie sposób nie zauważyć przed jak wieloma wyzwaniami stoi państwo indyjskie. W sposób oczywisty, stworzona ponad 60 lat temu konstytucja, zawierająca prawa i wolności obywatelskie według modelu zachodniego, nie stała się dla Hindusów jedynie obowiązującym źródłem zasad i wartości. Wciąż jest nim bowiem licząca kilka tysięcy lat silna tradycja indyjska z systemem kastowym na czele, co sprawia, iż tak trudno jest zaszczepić w społeczeństwie egalitarny sposób myślenia o państwie. Przykładami wciąż chwiejnej demokracji są zjawiska takie jak korupcja i kryminalizacja polityki oraz wykorzystywany przez partie nacjonalistyczne komunalizm. Należy jednak podkreślić, iż trudno jednoznacznie ocenić, w jakim stopniu specyfika indyjskiego systemu demokratycznego będzie miała wpływ na stabilizację wewnętrzną państwa oraz jego pozycję na arenie międzynarodowej. Wśród indyjskich badaczy od lat toczy się debata w tej sprawie. Szczególnie obecnie, w obliczu niższego poziomu wzrostu indyjskiej gospodarki, w środowisku badaczy i publicystów na subkontynencie można zaobserwować burzliwą dyskusję na temat przyszłości Indii. Podczas gdy jedni wskazują, iż obecna dynamika PKB, utrzymująca się na poziomie 6 proc., jest większa niż w przypadku większości państw na świecie[42] i nie należy obawiać się kryzysu na subkontynencie, inni twierdzą, że spowolnienie obrotów gospodarki może wiązać się z trudnościami w utrzymaniu stabilizacji finansowej państwa oraz przyczynić się do istotnych problemów społecznych, takich jak np. wzrost bezrobocia[43]. Warto zauważyć, iż istotne miejsce w tym sporze zajmuje także kwestia standardów i jakości rządzenia. Krytycy życia politycznego w Indiach, oprócz

[41] Do połowy lat 70. XX w. muzułmanie chętnie oddawali głos na Indyjski Kongres Narodowy, w nadziei iż zapewni im to ochronę przed hindutwą i komunalizmem.
[42] S.Biswas, *Is bad politics running India?*, BBC South Asia, 29.03.2012, źródło: http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-india-17537615
[43] *Losing its magic*, "The Economist", 24.03.2012, źródło: http://www.economist.com/node/21551061

wspomnianych zjawisk, takich jak kryminalizacja i korupcja, wskazują na destabilizujący charakter postępującego rozdrobnienia sceny politycznej[44], co jeszcze bardziej utrudnia przeprowadzenie istotnych dla indyjskiego systemu reform.

Jakkolwiek trudno o jednoznaczną ocenę dotyczącą perspektyw rozwoju Indii, wydaje się jednak, że jeśli państwo to chce w XXI wieku pełnić rolę mocarstwa globalnego, powinno stawić czoło kluczowym wyzwaniom wewnętrznym. Ich rozwiązanie zapewni nie tylko stabilizację oraz zrównoważony rozwój społeczeństwa indyjskiego, ale także umożliwi długofalowe utrzymanie wiodącej roli na arenie międzynarodowej.

Marta Zdzieborska – doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Abstrakt

U progu XXI wieku Indie dynamicznie zwiększające potencjał gospodarczy, militarny i nuklearny, postrzegane są na arenie międzynarodowej jako państwo mające szansę na uzyskanie statusu mocarstwa globalnego. Analizując perspektywy wzrostu potęgi Indii, zbyt mało miejsca poświęca się jednak analizie wyzwań wewnętrznych, jakie stoją przed wciąż jeszcze młodą demokracją indyjską. Jakkolwiek Indiom na przestrzeni lat udało się osiągnąć spektakularny wzrost gospodarczy, w sferze społecznej i politycznej wciąż jeszcze stoi przed Indusami wiele wyzwań takich jak wszechobecne zjawisko korupcji, nierówności społeczne wynikające z podziałów kastowych czy etnicznych oraz nacjonalizm hinduski i komunalizm. Choć trudno o jednoznaczną ocenę dotyczącą wpływu powyższych wyzwań na stopień realizacji aspiracji mocarstwowych Indii, z pewnością jednak rozwiązanie tych kwestii zapewni

[44] Indyjski Kongres Narodowy, od lat wiodący kluczową rolę w życiu politycznym na subkontynencie, w obecnej kadencji parlamentu skazany jest na rządy koalicyjne, co utrudnia przeprowadzenie większych reform. Spadek poparcia dla Kongresu na rzecz partii regionalnych ukazały marcowe wybory stanowe. W Uttar Pradeś, liczącym 200 mln mieszkańców i będącym jednym z najważniejszych stanów na indyjskiej mapie wyborczej, Kongres zajął dopiero czwarte miejsce.

Indiom nie tylko stabilizację wewnętrzną oraz zrównoważony rozwój społeczeństwa, ale także umożliwi długofalowe utrzymanie wiodącej roli na arenie międzynarodowej.

INTERNAL CHALLENGES OF INDIA ON THE THRESHOLD OF THE 21ST CENTURY

Abstract

On the threshold of XXI century India enhancing its economic, military and nuclear potential is perceived in the international arena as a country which has opportunity to gain major power status. Analyzing perspectives of Indian development, little attention is directed to analysis of internal challenges which the Indian young democracy faces like extended problem of corruption, social inequalities driven by caste and ethnic identities and phenomenon like nationalism and communalism. Although it is difficult to straightly state influence of these factors on the level of realization of Indian major-power aspirations, it is clear to say that tackling these challenges would ensure not only internal stability and development for Indian society but in long perspective it also would help India to keep its growing role in international relations.

Anna Chomętowska – Kontkiewicz

SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE W TURCJI NA PRZYKŁADZIE WSPÓŁCZESNYCH BRACTW I WSPÓLNOT MUZUŁMAŃSKICH – PRÓBA ANALIZY

Słowa kluczowe:

społeczeństwo obywatelskie, Turcja, Imperium Osmańskie, islam, cemaat

Wprowadzenie

Od ponad 20 lat w debatach dotyczących społeczeństwa obywatelskiego wskazuje się na jego odrodzenie czy rekonstrukcję[1]. W szczególnej sytuacji znajduje się Turcja, kraj muzułmański, sytuujący się politycznie i kulturowo na styku cywilizacji zachodniej, europejskiej i muzułmańskiej, gdzie ożywieniu społeczeństwa obywatelskiego od lat 80. towarzyszy dynamiczne wkroczenie islamu do sfery publicznej[2].

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza funkcjonowania dwóch wybranych wspólnot muzułmańskich, zwanych *cemaat,* we współczesnej Turcji – wspólnoty Nur oraz wspólnoty Fethullaha Gülena – jako specyficznego aspektu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w tym kraju. Jego celem natomiast jest próba wykazania, że wzrost znaczenia społeczeństwa obywatelskiego nie tylko przyczynia się do pogłębiania procesów demokratyzacji, lecz równolegle otwiera przestrzeń dla coraz większej aktywności organizacji i wspólnot muzułmańskich, umożliwiając im renegocjacje formalnie laickiego charakteru Republiki Turcji. . Poprzez renegocjację rozumiem zespół działań formalnych i nieformalnych, w granicach aktualnie obowiązującego prawa, których jednak długofalowym celem jest doprowadzenie do zmian w systemie ustrojowym Republiki Turcji polegających na ponownym uznaniu

[1] J. Cohen, A. Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge 1994, s. 29.

[2] N. Göle, *Islam in Public: New Visibilities and New Imaginaries*, „Public Culture", nr 14 (1), s. 173.

nadrzędnej roli islamu jako zasadniczego elementu kształtowania stosunków politycznych i społecznych.

Ayşe Kadıoğlu w swoim artykule o tureckich organizacjach pozarządowych wskazała, w jaki sposób świeckie stowarzyszenia wykorzystują liberalną retorykę praw człowieka do walki o uznanie religijnych praw muzułmańskiej większości[3]. W niniejszym artykule przedstawiona zostanie natomiast historia i aktualna działalność wspólnot muzułmańskich, obu wywodzących się z pnia bractwa muzułmańskiego *nakszbandijja*, których działalność pokazuje, w jaki sposób inspirowane religijnie oddolne inicjatywy społeczne stają się narzędziem mobilizacji społeczeństwa przeciwko antyreligijnej polityce państwa.

Idea społeczeństwa obywatelskiego w Europie i jego recepcja w społeczeństwach muzułmańskich

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jest niejednoznaczne i trudne do zdefiniowania. Jerzy Szacki pisze, że jest ono w widoczny sposób „niedoteoretycznione" i „socjologicznie niedorozwinięte"[4]. Analizując problem społeczeństwa obywatelskiego w Turcji, ze względu na deklarowane przez większość obywateli przywiązanie do islamu jako naczelnej wartości[5], należy zwrócić uwagę na kwestionowaną przez wielu badaczy możliwość przeniesienie idei społeczeństwa obywatelskiego na grunt społeczeństw muzułmańskich. Ernest Gellner w swoim eseju o społeczeństwie obywatelskim twierdził, że w społeczeństwach muzułmańskich nie mogą zaistnieć procesy sekularyzacyjne[6]. A to właśnie proces stopniowego wyzwalania się państwa spod wpływów religii, związany z postępem technologicznym i racjonalizacją, jest nieodzownym warunkiem istnienia wolności jednostek, bez której

[3] A. Kadıoğlu, *Civil Society, Islam and Democracy in Turkey: A Study of Three Islamic Non-Governmental Organizations*, „The Muslim World", t. 95, nr 1.

[4] J. Szacki, *Wstęp. Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego* [w:] J. Szacki (red.), *Ani książę, ani kupiec: obywatel*, Kraków-Warszawa 1997, s. 6.

[5] B. Toprak, A. Carkoğlu, *Religion, Society and Politics in a Changing* Turkey, Stambuł 2006.

[6] E. Gellner, *Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals*, Londyn 1994, cyt. za: A. Kadıoğlu, *Civil Society, Islam and Democracy in Turkey: A Study of Three Islamic Non-Governmental Organizations*, "The Muslim World", t. 95, nr 1, s. 25.

nie może funkcjonować społeczeństwo obywatelskie. W przekonaniu E. Gellnera, islam to właśnie rywal społeczeństwa obywatelskiego.

Jerzy Szacki twierdzi, że rozważania nad problemem społeczeństwa obywatelskiego powinny zmierzać z jednej strony do uwolnienia idei społeczeństwa obywatelskiego od nadmiaru kontekstów ideologicznych, a z drugiej do sprecyzowania jej merytorycznej zawartości teoretycznej[7]. W konsekwencji, jedną z dróg, jaką powinny pójść badania nad problemem społeczeństwa obywatelskiego, są studia monograficzne, w których mniej liczą się subtelne dociekania pojęciowe, ważniejszy jest natomiast drobiazgowy opis faktów, do jakich owa idea się odnosi. Innymi słowy, Jerzy Szacki sugeruje, aby od teorii przejść do empirii, gdyż dopiero analiza funkcjonowania instytucji społeczeństwa obywatelskiego jest w stanie zoperacjonalizować to pojęcie. W tym kontekście społeczeństwo obywatelskie tożsame jest z tzw. trzecim sektorem, reprezentującym prywatne podmioty działające na rzecz publicznych celów. Komplementarne wobec nich są kolejno pierwszy sektor, czyli rynek, gdzie zarówno podmioty, jak i cele działania są prywatne, oraz drugi sektor reprezentujący rząd. W tym ujęciu społeczeństwo obywatelskie przeciwstawione jest nie temu, co religijne lub wojskowe, ale przede wszystkim temu, co rządowe[8]. Szerokie ujęcie tego terminu sprawia, że do opisu instytucji będących tureckimi odpowiednikami europejskich organizacji pozarządowych[9] można włączyć również instytucje związane z organizowaniem i wspieraniem życia religijnego. Wśród instytucji zasługujących na szczególną uwagę znajdują się wspólnoty muzułmańskie, których korzenie wywodzą się z bardzo rozpowszechnionych w Imperium Osmańskim bractw muzułmańskich. Ich niezależność od państwa, a nawet sprzeciw moralny wobec antyislamskiej polityki Republiki Tureckiej, woluntarystyczny charakter, rozbudowana sieć formalnych i nieformalnych powiązań oraz niezależność finansowa,

[7] J. Szacki, *Wstęp.* [w:] *Powrót idei…,* s. 54.
[8] B. Lewis, *Europa, islam i społeczeństwo obywatelskie*, [w:] K. Michalski (red.), *Europa i społeczeństwo*…, s. 150.
[9] Por. A. Fortuna, *Organizacje pozarządowe w życiu społeczno-politycznym Turcji*, [w:] K. Górak-Sosnowska, J. Jurewicz (red.), *Kulturowe uwarunkowania rozwoju w Azji i w Afryce*, Łódź 2010, s. 165-170, a także P. Kubicek, *The European Union and Grassroots Democratization in Turkey*, "Turkish Studies", t. 6, nr 3, wrzesień 2005, s. 361-377.

wskazują na konieczność włączenia tych instytucji w obręb analizy społeczeństwa obywatelskiego w Turcji.

Rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego w Turcji

W Turcji istnieje obecnie prawie 150 tys. różnorodnych organizacji społecznych[10], z których większość to stowarzyszenia, fundacje, organizacje sportowe oraz związki zawodowe. Od lat 80., gdy Turcja wkroczyła na drogę szybkich reform gospodarczych, społeczeństwo obywatelskie reprezentują m.in. organizacje kobiece, ekologiczne, gospodarcze oraz organizacje walczące o prawa człowieka. Jednak raport przygotowany przez TŰSEV (Turecką Fundację na Rzecz Trzeciego Sektora), z którego pochodzą powyższe dane, wskazuje, że chociaż dominującą formą prawną funkcjonowania organizacji pozarządowych są stowarzyszenia (ponad 54% wszystkich organizacji), to istotne społecznie znaczenie mają również organizacje dobroczynne, działające w formie prawnej fundacji, których korzenie, jak sugerują autorzy, sięgają osmańskich fundacji dobroczynnych (*vakfılar*)[11]. Ich działalność w Imperium Osmańskim obejmowała pomoc biednym i potrzebującym, a także realizację rozmaitych celów społecznych, takich jak edukacja (szkoły koraniczne, biblioteki) czy rozwój infrastruktury miejskiej (drogi, studnie, porty).

Podwaliny pod powstanie nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego w Turcji stworzyły dopiero reformy epoki Tanzimatu, w szczególności edykt z 1839 r., w którym zadekretowano po raz pierwszy równość wszystkich mieszkańców imperium, bez względu na wyznanie, a także prawo do poszanowania życia, własności i stowarzyszania się. Kulminacją reform było uchwalenie w 1876 roku konstytucji, która regulowała sferę praw i obowiązków obywatelskich, a także ograniczała autokratyczną władzę sułtana. Współczesne formy instytucji społeczeństwa obywatelskiego, a przede wszystkim stowarzyszenia, rozkwitły w imperium dopiero po rewolucji młodotureckiej w 1908 r. W ciągu dziesięciu lat pomiędzy 1908 a 1918

[10] F. Bikmen, Z. Meydanoğlu, *Civil Society in Turkey: An Era of Transition - Civicus Society Country Report for Turkey*, Istanbul 2006, s. 49.
[11] F. Bikmen, Z. Meydanoğlu, *Civil Society in Turkey: An Era…,* s. 110.

rokiem powstało w imperium 12 partii politycznych, 37 stowarzyszeń, 157 izb gospodarczych, a ponadto liczne organizacje zrzeszające drobnych przedsiębiorców, rzemieślników i kupców[12].

Jednak, jak stwierdza Şerif Mardin, *przekonanie, że ludzie muszą być rządzeni, zanika bardzo powoli*[13]. Powstała w 1923 roku Republika Turecka, chociaż formalnie zagwarantowała wszystkie prawa i wolności obywatelskie, w praktyce zlikwidowała większość instytucji społeczeństwa obywatelskiego, które zaczęły odradzać się dopiero po wprowadzeniu pluralizmu politycznego w 1946 roku[14]. Powstałe wówczas organizacje koncentrowały się na działalności kulturalnej oraz socjalnej, niosąc pomoc i wsparcie licznym imigrantom napływającym do tureckich metropolii w latach 50. W organizacji pomocy socjalnej specjalizowały się stowarzyszenia inspirowane etyką islamską.

Zamach stanu w 1960 r., który był starciem pomiędzy nowymi i starymi siłami społecznymi, zorganizowany został w imię wolności obywatelskich, które w tym czasie poddane były nieustannym represjom ze strony państwa[15]. Uchwalona w 1960 r. konstytucja rozszerzyła prawo do swobodnego stowarzyszenia oraz gwarantowała wolność słowa. Jednak lata 60. i 70. charakteryzowało znaczne upolitycznienie organizacji społecznych. Gdy wojsko po raz kolejny sięgnęło po władzę w 1980 roku, likwidując między innymi wszystkie partie polityczne i organizacje pozarządowe, czyniło to z kolei w imię wzmocnienia instytucji państwa.

Jednak, jak zauważa Binnaz Toprak, to właśnie ten ostatni zamach stanu silnie skonsolidował polityków wokół idei demokracji jako jedynej politycznej drogi, która mogłaby skutecznie wyeliminować zagrożenie ponownej interwencji armii w cywilne rządy. Lata 80. przyniosły jednocześnie ogromne ożywienie gospodarcze, będące następstwem liberalnych reform ekonomicznych rządu Turguta Őzala. Liberalizm gospodarczy i gwałtowne przemiany społeczne, jakie stały się udziałem

[12] B. Toprak, *Civil society in Turkey*, [w:] E. A. Norton (red.), *Civil Society in the Middle East*, Leiden 1996, t. 2, s. 90.
[13] Ş. Mardin, *Power, Civil Society and*…, s. 280.
[14] B. Toprak, *Civil society…,* s. 90.
[15] Tamże, s. 91.

społeczeństwa tureckiego w tym czasie, stworzyły pozytywny klimat do dyskusji o roli i miejscu organizacji pozarządowych w Turcji. Należy również zauważyć, że o ile w poprzednim okresie, w latach 1960-1980, społeczeństwo reprezentowały organizacje silnie zideologizowane, o tyle lata 80. i następne przyniosły wzrost organizacji działających na rzecz rozwiązania konkretnych problemów społecznych i politycznych, takich jak prawa człowieka czy problem mniejszości kurdyjskiej[16].

Bractwa i wspólnoty muzułmańskie w Republice Turcji

W Imperium Osmańskim bractwa muzułmańskie były bardzo rozpowszechnione, zarówno wśród elit osmańskich, jak i w pozostałej części społeczeństwa. Wobec braku instytucjonalizacji islamu przynależność do bractw i opieka szejcha zastępowały brak jednolitej doktryny. Jednak zawsze zasadniczym źródłem siły i niezależności bractw był ich autorytet moralny, zdolny do mobilizacji społeczeństwa w obronie religii. Ustanowienie Republiki Turcji w 1923 roku wiązało się z intensywną walką ideologiczną o przyszły laicki kształt państwa, a jej pierwszymi ofiarami były bractwa, które, zyskując popularność wśród ludności wiejskiej, stanowiły źródło zagrożenia dla nowej władzy politycznej. W 1925 roku ustawowo zlikwidowano wszystkie bractwa religijne, a zwierzchnicy i członkowie bractw poddani zostali represjom ze strony państwa. Następstwem silnie antyreligijnej polityki było również ograniczenie do minimum sfery wolności religijnej i możliwości podejmowania dyskusji na temat islamu oraz jego wartości i roli w życiu wspólnot i jednostek. W tym okresie powstała w Turcji wspólnota Nur, założona przez szejka Saida Nursiego (1876-1960), który postulował upowszechnianie etyki islamskiej i reintegrację przesłania Koranu w odniesieniu do osiągnięć naukowych współczesności.

Jednak już wkrótce po II wojnie światowej, wraz ze stopniową pluralizacją życia politycznego, zaczęła łagodnieć polityka państwa wobec religii. W latach 1947-1949 przywrócono naukę religii w szkołach, a na Uniwersytecie Ankarskim utworzono

[16] Tamże, s. 284.

wydział teologii[17]. W 1950 r. po sukcesie wyborczym Partii Demokratycznej otwarto ponownie *imam hatip liseleri,* w których kształcono przyszłych imamów. Chociaż nie zezwolono na otwarcie bractw, ich działalność zaczęła być bardziej tolerowana. W latach 40. i 50. doszło również do rozkwitu wspomnianej wyżej wspólnoty Nur.

Refleksja teologiczna Saida Nursiego skupiła się na możliwości przebudowy islamskiego społeczeństwa na poziomie jednostek, dla których etyczne zasady religii powinny stać konstytutywnym elementem codziennego życia. Jego przemyślenia zmierzały w kierunku możliwości religijnego samokształcenia ludzi, bez pośrednictwa ulemów i bractw sufickich, których tradycyjna wykładnia islamu nie mogła sprostać wyzwaniom współczesnego świata, opartego na racjonalnej wiedzy i pragmatyzmie społecznym.

Islam stanowił dla Saida Nursiego podstawowe źródło wartości etycznych, których wcielenie w życie mogła zapewnić swobodna dyskusja i indywidualna refleksja nad Koranem. Swoje przemyślenia Said Nursi wyłożył w powstałym w 1925 r., najważniejszym swoim dziele zatytułowanym *Listy światła* (*Risale-i Nur Külliyatı*), które stało się przedmiotem licznych dyskusji i narzędziem społecznego oporu przeciwko wykluczeniu islamu ze sfery życia publicznego[18]. Liczne, często odręcznie kopiowane egzemplarze listów zaczęły być rozprowadzane nielegalnie wśród wyznawców zainteresowanych przemyśleniami Nursiego. W ten sposób powstała sieć dystrybucji komentarzy, obejmująca swym zasięgiem całą Turcję. Przepisywane i rozprowadzane w formie nielegalnych „bibuł" komentarze były przedmiotem intensywnych dyskusji w grupach czytelniczych zwanych *dershane*. Wspólnota Nur, reprezentująca absolutną nowość w zakresie zjawisk życia religijnego, nazywana jest przez swoich członków wspólnotą wewnętrzną (*enfusi cemaat*), gdyż jej członkowie podążają drogą wyznaczoną przez Saida Nursiego; drogą, w trakcie której wiara jest przedmiotem nieustającej, wewnętrznej refleksji wierzącego.

Chociaż Said Nursi pozostawał pod silnym wpływem bractwa *nakszbandijja,* w zaproponowanym przez siebie modelu wspólnoty wiernych odrzucił podstawowe

[17] E. J. Zürcher, *Turkey. A Modern History*, New York 2007, s. 233.
[18] M. H. Yavuz, *Islamic Political*…, s. 151.

elementy tradycji sufickiej, kładąc nacisk na uważną i głęboką lekturę Koranu, dokonywaną przez samych wiernych, bez pośrednictwa szejcha. Z czasem spotkania w *dershane* stały się czymś więcej niż miejscem religijnych dyskusji. Wobec braku innych możliwości manifestowania swoich przekonań w latach 40. i 50. *dershane* przejęły role świeckich stowarzyszeń, w których ludzie o podobnych przekonaniach mogli rozwijać poczucie wspólnoty i budować sieć kontaktów osobistych oraz zawodowych.

W następstwie liberalizacji politycznej lat 50., szejk Said Nursi zaczął otwarcie wspierać opozycyjną Partię Demokratyczną, gdyż uważał, że system parlamentarny i rządy prawa są gwarantami odnowy islamu w nowej republikańskiej rzeczywistości. Według Saida Nursiego, wzmocnienie muzułmańskiej tożsamości społeczeństwa tureckiego było jedynym narzędziem przeciwstawienia się sekularyzacyjnej i antyreligijnej polityce rządu tureckiego.

Po śmierci szejka w 1960 r. jego ruch pozbawiony przywództwa zaczął szybko ulegać fragmentaryzacji, a źródłem kolejnych podziałów było odchodzenie od wypracowanego przez Saida Nursiego modelu wspólnoty na rzecz angażowania się poszczególnych grupy w bieżące debaty polityczne. Część zwolenników Nursiego poparła w 1981 r. wojskowy zamach stanu, a inna od latach 90. wspierała liberalne reformy Turguta Őzala. Poszukiwanie legitymacji państwa, które coraz jawniej akceptowało istnienie wspólnot muzułmańskich, stało się narzędziem kształtowania opinii publicznej i przełamywania ścisłe sekularystycznych granic debaty publicznej[19]. W 2001 roku liczba zwolenników Saida Nursiego liczyła od 2 do 6 milionów osób[20].

Pod koniec lat 70. islam zbliżył się do tureckiego nacjonalizmu etnicznego w ramach tzw. Turecko-Islamskiej Syntezy, która, po przewrocie wojskowym w 1980 r., stała się półoficjalną ideologią państwową[21]. Gdy w wyniku wygranych przez Partię Ojczyźnianą wyborów parlamentarnych w 1986 doszli do władzy ludzie nieukrywający

[19] N. Göle, *Islam in Public: New Visibilities*…, s. 175.
[20] M. H. Yavuz, *Islam in the Public Sphere. The case of the Nur Movement*, [w:] M. Hakan Yavuz, John L. Esposito (red.), *Turkish Islam and the Secular State. The Gülen Movement*, Syrakuzy – Nowy Jork 2003, s. 13.
[21] A. Szymański, *Między islamem, a kemalizmem. Problem demokracji w Turcji*, Warszawa 2008, s. 64.

swoich przekonań religijnych, z samym premierem Turgutem Özalem na czele[22], wspólnoty muzułmańskie stały się jednym z najbardziej znaczących i kontrowersyjnych zjawisk społecznych w Republice Turcji[23]. Przekształcenie sfery publicznej umożliwiło rozkwit największej i jednocześnie najbardziej kontrowersyjnej wspólnoty tureckiej założonej przez Fethullaha Gülena.

Fethullah Gülen (ur. 1941), charyzmatyczny imam i uczeń Saida Nursiego, zaproponował jednak odmienną od swego nauczyciela wizję wspólnoty religijnej. Jej zasadnicze elementy stanowiły aktywność społeczna i silna struktura wewnętrzna. Naczelną ideą F. Gülena było założenie, że działalność społeczna powinna mieć głęboką religijną motywację. Celem powstającej wspólnoty miała być refleksja nad islamem jako źródłem prospołecznych, a przed wszystkim propaństwowych zachowań. Chociaż w początkowym okresie swojej działalności (lata 60. i 70.) Fethullah Gülen unikał bezpośredniego zaangażowania w działalność polityczną, zaproponowana przez niego wizja nacjonalizmu, którego zasadniczym elementem był związek pomiędzy islamem, tureckością a państwem, stanowiła silną inspirację dla działalności politycznej powojennego pokolenia polityków. Poszerzenie debaty publicznej o islamskie źródła etyki obywatelskiej stanowiło ciekawą i konstruktywną alternatywę dla importowanego z Zachodu laickiego modelu państwa. W latach 80. wspólnota wkroczyła w kolejną fazę rozwoju, której celem było zwiększenie aktywności w sferze publicznej, ekonomicznej, a przede wszystkim politycznej. Wspólnota rozwinęła również szeroką działalność społeczną oraz kulturalną w celu dotarcia do wszystkich grup społeczeństwa, a także zapewnienia sobie wpływu na kształt i przebieg dyskursu publicznego dotyczącego islamu.

Swoje wpływy w społeczeństwie tureckim wspólnota F. Gülena zawdzięcza umiejętnościom zastosowania do realizacji celów religijnych strategii charakterystycznych dla świeckich ruchów społecznych. Dzięki liberalizacji systemu edukacji z początku lat 80., wspólnota zdołała wcielić w życie swoje idealistyczne

[22] E. J. Zürcher, *Turkey. A modern*…, s. 283.
[23] F. Acar, *Women and Islam in Turkey*, [w:] Sirin Tekeli (red.), *Women in Modern Turkish Society. A Reader*, London and New Jersey 1995, s. 46.

założenia dotyczące systemu kształcenia przyszłych elit społecznych poprzez ufundowanie licznych szkół wyższych, rozbudowany system stypendiów dla niezamożnych uczniów oraz utworzenie sieci akademików rozsianych po całej Turcji. Największym osiągnięciem wspólnoty w zakresie edukacji jest utworzenie sieci ok. 200 szkół średnich oraz 7 uniwersytetów zlokalizowanych zarówno w Turcji, jak i w innych państwach, m.in. Albanii, Bośni, Macedonii i Rosji.

Wspólnota F. Gülena jest dość niejednolita – z dawnej struktury bractwa pozostał przede wszystkim bliski związek duchowy łączący nauczyciela z uczniami, który był charakterystycznym elementem struktury tradycyjnych bractw. Pozostałe elementy, w szczególności sposób zorganizowania sieci współpracy, udział wolontariuszy, sposób gromadzenia funduszy i niezależność finansowa, zbliżają tę wspólnotę do nowoczesnego, świeckiego ruchu społecznego.

Po zamachu stanu w 1997 roku, w którym wojsko wymusiło dymisję islamistycznego premiera N. Erbakana, F. Gülen odszedł od haseł nacjonalistycznych i od końca lat 90. zaczął pod swoim zwierzchnictwem konsolidować różne organizacje, zarówno religijne, jak i obywatelskie, głosząc zarówno potrzebę pogłębiania procesów demokratycznych w Turcji, w tym poszanowania praw człowieka, jak też potrzebę renegocjacji wzajemnych relacji między świeckim państwem a obywatelskim prawem większości muzułmańskiej do swobodnego wyrażania swoich przekonań religijnych.

Budowa silnych i mało przejrzystych struktur organizacyjnych oraz instytucji edukacyjnych, konkurencyjnych wobec państwa, a także estyma, jaką cieszy się w Turcji F. Gülen, zaniepokoiły laickie elity państwa, dla których ukrytym celem działania wspólnoty jest obalenie świeckiego porządku w Turcji. Pomimo dobrowolnego wygnania w Stanach Zjednoczonych, dokąd w 1997 r. udał się Fethullah Gülen, jego wspólnota uważana jest za jeden z najbardziej wpływowych ruchów religijnych i intelektualnych w Turcji[24]. Jednym z najważniejszych narzędzi propagowania własnych idei przez F. Gülena jest tygodnik „Zaman”, który, rozchodząc się w liczbie 300 tys. egzemplarzy, stał się w 2002 r. dziennikiem o zasięgu

[24] M. Bilici, *The Fethullah Gülen Movement and Its Politics of Representation in Turkey*, “The Muslim World”, nr 95, styczeń 2006.

ogólnokrajowym. „Zaman" promuje wizję Turcji jako lidera tureckojęzycznych państw muzułmańskich oraz nawiązuje do osmańskiej, imperialnej spuścizny Turcji. Po wygranych w 2002 r. przez islamistyczną Partię Postępu i Sprawiedliwości (AKP) wyborach parlamentarnych, po raz kolejny wspólnota F. Gulena stała się przedmiotem oskarżeń o próbę podważenia dotychczasowego świeckiego porządku Republiki Turcji[25].

Konkluzje

W analizie społeczeństwa obywatelskiego w Turcji uwzględnić należy historyczny kontekst tworzenia się republikańskich instytucji społecznych, których korzenie, tak jak ma to miejsce w przypadku wspólnot muzułmańskich *cemaat,* sięgają czasów osmańskich. Pomimo ponad 90 lat trwania Republiki Turcji, której fundamentem stała się kemalistowska wizja świeckiego państwa, islam nadal utrzymał swoją rolę jako istotny czynnik kształtujący relacje społeczne oraz ważny element samoidentyfikacji społeczeństwa tureckiego. Postępująca od lat 50. demokratyzacja, pomimo licznych przewrotów wojskowych, umożliwiła stopniowy powrót islamu do przestrzeni publicznej, inspirowany z kolei przez oddolne ruchy społeczne. Wspólnoty Saida Nursiego i Fathullaha Gülena, opierając się na tradycji dawnych bractw muzułmańskich (*tarikatów*), stały się narzędziem mobilizacji społecznej w sytuacji usunięcia islamu ze sfery publicznej i forsowanej sekularyzacji. Wspólnoty te zmodyfikowały swoje strategie uczestnictwa w życiu publicznym w warunkach odwilży politycznej lat 80. w celu przywrócenie islamowi należnego miejsca w społeczeństwie tureckim.

Jedną z konsekwencji politycznej konfrontacji pomiędzy islamistami a dotychczasowym, sekularystycznym establishmentem jest również stopniowe wzmacnianie poczucia muzułmańskiej tożsamości społeczeństwa tureckiego[26]. Kolejne wybory parlamentarne w 2007 oraz 2011 roku potwierdziły społeczną

[25] por. R. Sharon-Krespin, *Fethullah Gülen's Grand Ambition. Turkey's Islamist Danger*, **"**Middle East Quarterly", zima 2009.
[26] A. Carkoğlu, B. Toprak, *Religion, society, politics in changing Turkey*, Tesev Publicationas, Istanbul 2006, s. 42.

akceptację dla obecności islamistycznych partii na tureckiej scenie politycznej, a rzekome głębokie podziały pomiędzy islamistyczną a świecką częścią społeczeństwa nie znajdują potwierdzenia w aktualnych badaniach społecznych[27].

Unia Europejska postrzega społeczeństwo obywatelskie jako nieodłączną część procesu demokratyzacji w Turcji i od momentu rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych w 2005 r. zawsze podkreśla znaczenie uczestnictwa organizacji pozarządowych w reformach politycznych tego kraju, oczekując od rządu tureckiego prowadzenia dialogu z organizacjami trzeciego sektora[28].

Paradoksalnie jednak, chociaż stopniowa demokratyzacja Turcji ujawnia siłę społeczeństwa obywatelskiego, to islamski charakter społeczeństwa tureckiego oraz historyczne tradycje, w ramach których funkcjonują organizacje społeczeństwa obywatelskiego w Turcji, w tym wspólnoty muzułmańskie, mogą doprowadzić w przyszłości do renegocjacji konstytucyjnej zasady świeckości Republiki Turcji.

Anna Chomętowska-Kontkiewicz – doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Abstrakt

Przedmiotem artykułu jest analiza instytucji społeczeństwa obywatelskiego w Turcji, ze szczególnym uwzględnieniem organizacji wywodzących się z tradycyjnych islamskich form życia społecznego; wśród nich znaczącą rolę odgrywają religijne wspólnoty muzułmańskie zwane *cemaat*, których korzenie wywodzące się z bractw muzułmańskich. W czasach Imperium Osmańskiego bractwa stanowiły jeden z najważniejszych elementów życia religijnego, społecznego i kulturalnego. Pomimo ich delegalizacji w Republice Turcji, bractwa i wyrosłe z nich współczesne wspólnoty religijne, wniosły istotny wkład w kształtowanie się społecznego oporu przeciwko autorytarnemu państwu. Celem artykułu jest wykazanie, że w miarę wzrostu

[27] Tamże, s. 33.
[28] *Turkey 2010 Progress report,* http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/tr_rapport_2010_en.pdf, s. 6-10.

znaczenia społeczeństwa obywatelskiego i pogłębiania procesów demokratyzacji w Turcji, wspólnoty te mogą przyczynić się do renegocjacji formalnie laickiego charakteru Republiki Turcji.

THE CIVIL SOCIETY IN TURKEY IN THE EXAMPLE OF MUSLIM BROTHERHOODS AND COMMUNITIES – AN ATTEMPT TO ANALYZE

Abstract

This paper deals with the problem of civil society in Turkey; particularly it focuses on the organization that are deeply enrooted in Islamic and Ottoman forms of social life. Among them there are Muslim religious communities known as cemaat, deriving from the Muslim brotherhoods. In the times of Ottoman Empire Muslim brotherhoods constituted one of the most important element of religious, social and cultural life. In spite of being delegalized in Turkish Republic, Muslim brotherhoods and contemporary Muslim communities, facilitated the creation of social resistance against an authoritarian state.

The article points out that with the increasing importance of civil society and the deepening of democratization it is probable that those above mentioned communities could contribute to renegotiation the secular character of the Turkish state.

Marcin Przychodniak

CZY KONFUCJUSZ MÓGŁBY BYĆ ŻYDEM? KILKA REFLEKSJI O WPŁYWIE KONTAKTÓW CHIŃSKO-IZRAELSKICH W XX I XXI W. NA POZYCJĘ CHRL NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ

Słowa kluczowe:
Chiny, Bliski Wschód, polityka zagraniczna, Izrael, Żydzi

Czy Konfucjusz mógłby być Żydem, żydem, syjonistą? Aby w sposób wyczerpujący odpowiedzieć na tak postawione pytanie, należałoby na samym początku uporządkować definicje, czyli przynajmniej wstępnie określić *who is who*, czyli kogo można uważać za Chińczyka, a kogo za Żyda.

Dyskusja dotycząca możliwych odpowiedzi na pytanie „kto to jest Żyd?" jest wszak wciąż żywa w Izraelu, a przez wiele lat stanowiła kluczowe kryterium podziału politycznego pomiędzy syjonistyczną lewicą a narodową prawicą. Istnieje wszak – nieuznawane jednak przez część Izraelczyków – tzw. Prawo Powrotu (*The Law of Return)*, które wywodzi przynależność danej osoby do państwa i prawo do obywatelstwa (a więc można chyba postawić znak równości przynależności narodowej) z kwestii pokrewieństwa, czyli żydowskiego pochodzenia jednego z członków rodziny (matki). Z drugiej strony, część z Izraelczyków nie uznaje powyższych kryteriów, uważając, że jedynie religia i przestrzeganie jej nakazów, w połączeniu z odpowiednim pochodzeniem, czyni z człowieka Żyda, nakładając obowiązki i dając przynależne prawa. Takie podejście, spotykające się z poparciem części społeczeństwa (partie nacjonalistyczno-religijne regularnie zdobywają mandaty parlamentarne w wyborach, nierzadko wchodząc w skład koalicji rządowych), a także specyficzną pozycją społeczną judaizmu, powoduje oczywiście, że duże grupy izraelskiego społeczeństwa są w tej sytuacji wyłączone poza nawias życia publicznego, będąc niejako Żydami, ale jednak nimi nie będąc.

Kogo możemy nazwać Chińczykiem? Tutaj – w pierwszej chwili – odpowiedź wydaje się dość prosta. Identyfikacja przynależności do danej grupy narodowej ma w tym przypadku swoje źródło głównie w przynależności państwowej i formalnie nie podlega podobnym do izraelskich rozważaniom. Sinocentryzm oraz duma z wielowiekowej historii, dodatkowo wspomagane nacjonalizmem (prymat Hanów) wspieranym przez Komunistyczną Partię Chin, powodują, że ustalony został specyficzny „konsensus". Ten „konsensus" – w sytuacji dłuższego zastanowienia – musiałby jednak odejść w zapomnienie. W Chinach bowiem, podobnie jak w Izraelu, nakładają się na siebie odmienności geograficzno-ideologiczno-historyczne (kwestia Tajwanu), doktryny religijne i filozoficzno-etyczne: Konfucjanizm, legizm buddyzm, taoizm, narodowościowe (problem mniejszości narodowych) oraz językowe (dialekty). Pokazuje to dość dobitnie, że prawdziwa dyskusja na temat pojęcia „chińskości" i pochodzenia jest konieczna, ale oczywiście obecnie najprawdopodobniej niemożliwa ze względu na prymat KPCh, ale także zagrożenie jedności terytorialnej ChRL.

Sfera symboliczno-historyczna

Pytanie zadane w samym tytule nie dotyczy oczywiście biografii chińskiego mistrza filozofii, gdyż w tej nie ma żadnych istotnych wątków mogących wykluczać bądź potwierdzać żydowskie pochodzenie jego przodków ze strony matki. Zadanie pytania: czy Konfucjusz mógłby być Żydem, pozwala jednak – w sposób nieco prowokacyjny i właśnie symboliczny – zastanowić się nad relacjami łączącymi najpierw oba narody (a potem kraje), a ponadto może posłużyć za pretekst do zbadania relacji chińsko-żydowskich w XX i XXI w. To zaś może dostarczyć sporo materiału do analizy przyszłego zachowania się ChRL na arenie międzynarodowej.

W przestrzeni naukowej funkcjonuje sporo mitów dotyczących relacji łączących oba podmioty relacji. Według jednego z nich Chiny to jedyny kraj azjatycki, w którym Żydzi nieprzerwanie żyją od ponad tysiąca lat. Przykładem na niemalże mityczne więzy łączące obydwa narody są m.in. siedemnastowieczne teorie sefardyjskiego

rabina z Lizbony Menasseha Ben Israela. Był on autorem koncepcji „dziesięciu zaginionych plemion", którą wywiódł z tradycyjnych wierzeń, mitów żydowskich i biblijnych. Twierdził, że Żydzi mieszkający w Chinach stanowią jedno z „zaginionych plemion", a skupienie członków ich wszystkich w jednym miejscu gwarantować miało – zdaniem rabina – życie wieczne. On i jego zwolennicy zwrócili się nawet do monarchii brytyjskiej (pod władaniem której przebywali), a konkretnie Cromwella, o udzielenie zezwolenia na przybycie owego „zaginionego plemienia" do Zjednoczonego Królestwa. W 1656 r. podobna zgoda nadeszła. Planu swego jednak nie zrealizowali[1].

Za dowód zamierzchłych kontaktów żydowsko-chińskich uchodził fragment z biblijnej księgi św. Izajasza: *(…) Oto ci przychodzą z daleka, oto tamci z Północy i z Zachodu, a inni z krainy Sinitów* (Iz 49,12). Teza, iż autor miał na myśli ludzi z Dalekiego Wschodu, najprawdopodobniej Chińczyków, została jednak negatywnie zweryfikowana przez badaczy. Wskazali oni, że archeolodzy świata zachodniego opisujący termin *Sinim* jako odniesienie do chińskiej dynastii Qin (*Ch`in* – 221 p.n.e. – 220 n.e.), byli i do dzisiaj są w błędzie. Pomylili bowiem okresy historyczne. Prorok Izajasz, autor zacytowanego powyżej fragmentu Pisma Świętego, żył bowiem w VIII w. p.n.e., a owa dynastia rządziła Państwem Środka kilkaset lat później. Obecnie zapisany w Biblii termin „Sinitów" interpretuje się raczej jako określenie miasta Aswam w południowym Egipcie[2], niż starożytnych Chin.

Jak napisał J. W. Garver: *przywódcy ChRL zawsze odczuwali potrzebę, aby wpisać swoją politykę zagraniczną w kategorie historycznego eposu – o szerokich granicach i olbrzymim metaforycznym znaczeniu*[3]. Jeśli spojrzymy w ten sposób na ideologię syjonistyczną, dostrzeżemy oczywiste podobieństwo. Także podstawowe dla Chińczyków i Żydów systemy filozoficzno-religijne (konfucjanizm i judaizm), stanowiące podstawę tradycji, kultury i społecznych norm zachowań, mają pewne cechy wspólne. W XIX w. znany ze swego zaangażowania w rewolucję Xinhai, a

[1] I.D.Kalmar, D.J.Penslar, *Orientalism and the Jews,* Liban 2005, s. 69.
[2] S.Shapiro, *Jews in Old China, Studies by Chinese scholars,* Nowy Jork 2001, s. 8.
[3] J.W.Garver, *Foreign relations of the People`s Republic of China,* New Jersey 1983, s. 3.

wcześniej poseł zagraniczny cesarza do USA, Hiszpanii i Peru, Wu Dingfang, stwierdził nawet: *istnieje zbieżność pomiędzy Konfucjuszem a Mojżeszem – w reprezentowanych przez siebie doktrynach i sposobie nauczania (…) Chińczycy i Żydzi zawsze byli przyjaciółmi, a nie wrogami (…) oba narody były prześladowane, nie ze względu na swoje wady, ale ze względu na swoje cnoty (…)*[4]. Podobieństwa w tożsamości obu systemów filozoficznych można dostrzec na przykład w przestrzeganiu przez Żydów następujących kwestii „zbieżnych" z założeniami konfucjanizmu: specjalnej pozycji rodziny, więzów spajających społeczność lokalną, zasady szacunku dla starszych i przełożonych, hierarchicznego układu podległości w społeczeństwie czy specjalnego akcentowania znaczenia słowa pisanego. Jak pisze C. P. Fitzgerald: *Żydzi znacznie lepiej (…) zaaprobowali konfucjańskie obrzędy (…) niż na przykład chrześcijanie. (…) W trzech sprawach pozostawali jednak nieugięci: (…) odrzucali poligamię, odmawiali jedzenia wieprzowiny i chronili zwyczaj obrzezania*[5].

Skąd jednak pojawili się Żydzi w Chinach? Część z badaczy plasuje początki żydowskiej obecności na terenach Chin w czasach dynastii Chou (*Zhou* – 1045 p.n.e. – 256 p.n.e.), co wydaje się jednak być mało prawdopodobne[6]. Pierwsze częściowo wiarygodne i dość rzetelne informacje dotyczące obecności przodków dzisiejszych Izraelitów na terytorium Chin odnajdujemy w historii Żydów, którzy po zdobyciu Jerozolimy przez rzymskiego cesarza Tytusa w 76 r. n.e. przedostali się przez Persję do Państwa Środka i tam właśnie się osiedlili. Podobne fakty potwierdzają zapisy kronikarskie z IX w. n.e., spisane przez arabskiego podróżnika Sulejmana, w których przytacza on opowieści dotyczące spotkanych przez siebie w Chinach Żydów. Potwierdzają to także treści kronik innych autorów: Ibn Churdadhibiha, Abu Zaida as-Sirafiego, Ibn Wahaba. Ten ostatni m.in. opisuje swój przyjazd w X w. n.e. do ówczesnej stolicy Cesarstwa Chińskiego i audiencję u cesarza. W toku opowieści mocno podkreśla swoje zdziwienie wynikające ze znawstwa, z jakim cesarz chiński

[4] Wu Ting Fang, *America through the Spectacles of an Oriental Diplomat,* http://books.google.com, 3.10.2011 r.; G.Perednik, *Bridges between China and Israel,* http://www.zionism-israel.com/China-Israel_bridges_English.html, 3.10.2011 r.

[5] C.P.Fitzgerald, *China, a short cultural history,* Londyn 1961, s. 30. [za] J. Rowiński, *Losy diaspory żydowskiej w Chinach i jej polskie ślady,* „Stosunki Międzynarodowe-International Relations", 2004, nr 3-4, s. 3.

[6] D.Leslie, *The survival of the Chinese Jews: the Jewish community of Kaifeng,* Amsterdam 1972, s. 5.

poruszał się w tematyce religijnej dotyczącej chrześcijaństwa, islamu i właśnie judaizmu[7].

Większość uczonych, zajmujących się dziejami Żydów w Chinach, opisujących przybycie pierwszych Hebrajczyków i ich samoidentyfikację religijno-kulturową, wskazuje na epokę dynastii Han i panowanie cesarza Ming Di (206 p.n.e.–220 n.e.) jako najbardziej prawdopodobny termin przybycia do Państwa Środka. Wskazywali na ten właśnie okres także jako moment pojawienia się przedstawicieli gminy żydowskiej w Kaifengu[8]. Niektórzy z naukowców sytuują takie zdarzenie dopiero na czasy dynastii Tang (618–907 n.e.), a nawet Północnych Songów (960–1126 r. n.e.). Duża część badaczy wiąże fakt szerokiej aktywności żydowskich kupców w Chinach z ich udziałem w handlu na Jedwabnym Szlaku, nawiązywanych kontaktach w głębi kontynentu azjatyckiego i generalnym pojawieniem się w Państwie Środka (m.in. w Chang'anie, dzisiejszym Xi'anie, stolicy 12 chińskich dynastii). Jedna z pierwszych wzmianek na ten temat – opowieść arabskiego podróżnika Abu Zajda – podaje historię z 879 r., kiedy Kanton wzięły szturmem oddziały rebelianckie Huang Zao, a około 120 tys. cudzoziemców, właśnie Żydów, ale i Arabów czy wyznawców zoroastratyzmu, zostało zamordowanych[9].

Większość z teorii wskazuje jednak na okres dynastii Han jako najbardziej prawdopodobny czas pojawienia się pierwszych Żydów w Chinach[10]. Do najpoważniejszych dowodów, przemawiających za takim a nie innym wskazaniem okresu historycznego i potwierdzających tę datę, należy analiza źródeł pisanych, np. zachowanych stell z synagogi pokrytych napisami opisującym dzieje tej społeczności.

Niemalże archetypicznym przykładem obecności Żydów w Chinach stała się miejscowość Kaifeng. Co ważne – bo oczywiście istniały również inne miejsca, w których mieszkała ludność, którą dzisiaj moglibyśmy określić stwierdzeniem „żydowska" – tylko tam przestrzegała ona w pełni zwyczajów tradycyjnych i religijnych judaizmu i „żydowskości", korzystając m.in. z wielokrotnie

[7] L.Goldberg, *Osadnictwo żydowskie w Chinach,* „Midrasz", 2009, nr 1 (141), s. 11.
[8] J.Rowiński, *Losy diaspory…* s. 1.
[9] Tamże, s. 2.
[10] Xu Xin, *The Jews of Kaifeng, China. History, culture and religion,* Jersey City 2003, s. 18-22.

odbudowywanej synagogi, po raz pierwszy wybudowanej około 1163 r. Miasto Kaifeng leży w odległości więcej niż 450 km od dzisiejszego Pekinu (obecnie tereny prowincji Henan). Stanowiło ono stolicę Chin w czasach państwa Wei (III w n.e.), było również głównym miastem dynastii Zhuo i siedzibą jednej z rodzin rywalizujących w okresie Pięciu Dynastii (907–960 r. n.e.). Swój rozkwit jednak osiągnęło za czasów dynastii Północny Song (960–1126 r. n.e.). Nazywało się wówczas Bianlian.

Jego obecność stała się szerzej znana w momencie, gdy jeden z tamtejszych Żydów (a konkretnie rabin Al Tian) przybył do Pekinu i udał się na jedno z nabożeństw odprawianych przez jezuickich misjonarzy. Tam z ciekawości zaczął wypytywać o szczegóły wiary, głównie ze względu na widoczne dla niego podobieństwa z własnymi obrzędami. Tak właśnie spotkał on w 1605 r. w Pekinie jezuitę Mateo Ricciego (1552–1610). 26 lipca 1605 r. duchowny sporządził obszerny list relacjonujący spotkanie, adresowany do Claudio Aquavii, swojego zakonnego przełożonego, co jednocześnie stało się jednym z pierwszych dowodów źródłowych na istnienie owej społeczności w Chinach. Jezuita dodatkowo opisał całą sytuację w swoim dzienniku[11].

Innym symbolicznym elementem w relacjach chińsko-żydowskich było istnienie w XIX w. w Szanghaju swoistej enklawy żydowskiej, co później w czasach II wojny światowej zaowocowało fenomenem tak licznej rzeszy Żydów ocalonych z Holocaustu, za pośrednictwem jednego z dyplomatów Ministerstwa Spraw Zagranicznych ChRL. Wymieniona powyżej enklawa żydowska cechowała się silnym dążeniem syjonistycznym, nastawionym na lobbowanie u chińskich władz w celu wsparcia żydowskich dążeń niepodległościowych. Do tego zadania powołano m.in. „Israel Messenger", wówczas gazetę żydowską w języku angielskim, która ukazywała się w latach 1904–1941. Jak nietrudno zauważyć, zwolennicy syjonizmu starali się wykorzystać zmiany w Chinach związane właśnie z rewolucją Xinhai i powstaniem republikańskich Chin. Nowa władza była postulatom żydowskim stosunkowo przychylna, wspierając je m.in. na arenie międzynarodowej. Ważnym i symbolicznym elementem tych relacji było np. złożenie 13 maja 1933 r. przez wdowę po I

[11] Napisany w języku włoskim, opublikowany po raz pierwszy w języku łacińskim w 1615 r.

prezydencie Republiki Sun Zhongshanie (Sun Yan Tsenie) – Song Qinglin – na czele delegacji wybitnych działaczy Chińskiej Ligi Praw Człowieka, protestu na ręce Konsula Generalnego Niemiec C. W. Behrenda, przeciwko kampanii antysemickiej w Niemczech.

Szczególnym przykładem ponadprzeciętnego charakteru chińsko-żydowskich stosunków i fascynacji ideologią syjonistyczną było stanowisko działaczy ruchu „4 maja". Ruch „odnowienia narodu chińskiego" narodził się jako chęć „wyzwolenia" z kulturowego i politycznego obciążenia, związanego z decyzjami po zakończeniu I wojny światowej[12] oraz z cywilizacyjnego zacofania intelektualnego. Stanowił element szerokiego fenomenu zwanego Ruchem Nowej Kultury. Nazwa ta wynikała przede wszystkim z faktu, że szczególnym elementem wyróżniającym założenia tego środowiska było wykorzystanie w dużym stopniu kultury i zmian w języku jako instrumentów dotarcia do mas chińskich. Generalnie jednak, cały ferment umysłowy, jaki z początkiem XX w. w Chinach powstawał, ukierunkowany był na odnowę kulturową i polityczną. Podłożył także podwaliny pod późniejsze przemiany rewolucyjne, poczuwał się do więzi z innymi „oświeceniowymi/odrodzeniowymi" prądami umysłowymi na świecie, w tym właśnie syjonizmem.

Ideologia ta stanowiła dla jego przywódców określoną inspirację, a zwłaszcza działania mniejszości żydowskiej w Palestynie, mające podtrzymywać jedność narodową i więzi społeczne. W zbieżny sposób chińscy „odnowiciele" patrzyli m.in. na znaczenie znajomości i użycia tego samego języka pośród członków jednego narodu. W październiku 1919 r. Narodowy Związek Stowarzyszeń Edukacyjnych w Chinach zalecił wprowadzenie przez rząd specjalnych rozwiązań promujących i uznających *putonghua* jako urzędowy dialekt języka chińskiego, co faktycznie nastąpiło w 1921 r.

[12] Incydentem, który sprowokował masowe wystąpienia studentów z Uniwersytetu Pekińskiego i innych pekińskich uczelni z 4 maja 1919 r., była decyzja Konferencji Wersalskiej o przyznaniu Cesarstwu Japonii dawnych niemieckich koncesji w Shandongu. Wystąpienia te przerodziły się w strajk powszechny i trwały przez blisko cały rok, wraz z bojkotem japońskich towarów i starciami z japońskimi rezydentami. Trzonem stanowiącym intelektualne zaplecze tych protestów i zmian w Chinach w ich wyniku następujących było środowisko skupione wokół periodyku *Xin Qingnian* (Nowa Młodzież) na Uniwersytecie Pekińskim, m.in. Chen Duxiu i Hu Shi. Więcej o Ruchu 4 maja w: J.Polit, *Chiny,* Warszawa 2004, s. 88-94; J.K.Fairbank, *Historia Chin, Nowe spojrzenie,* Warszawa-Gdańsk 2003, s. 248-249; *Nowożytna historia Chin,* S.L.Tichwinski (red.), Warszawa 1979, s. 657-663; *Nowożytna historia Chin,* R. Słowiński (red.), Kraków 2005, s. 349-354.

Rozwiązanie to było niemalże identyczne z wprowadzonym przez syjonistów w Palestynie programem nauki języka hebrajskiego[13] i zostało świadomie zaczerpnięte z tego właśnie źródła.

Sfera współczesna

Dla ChRL obecność polityczna i gospodarcza na Bliskim Wschodzie i relacje z Izraelem stanowiły zawsze wypadkową szerszej strategii obecności Chin na arenie międzynarodowej. Trzeba jednak dodać, że praktycznie zawsze zaangażowanie na Bliskim Wschodzie było w tej obecności czynnikiem wyróżniającym, potwierdzającym generalną tendencję. Oczywistością wydaje się być stwierdzenie, że rozwój sytuacji międzynarodowej w latach 40. i 50. pozostawał zdominowany przez zimnowojenną rywalizację Stanów Zjednoczonych i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Zarówno powstanie Izraela, jak i Chińskiej Republiki Ludowej, oraz bardzo słabe i powierzchowne, ale jednak istniejące między nimi wzajemne relacje, nie mogły więc – jak wcześniej już zaznaczałem – nie podlegać realiom tego konfliktu. Włączenie obu państw do społeczności międzynarodowej oraz tryb kształtowania się ich wzajemnych relacji podlegały więc nieustannemu określaniu i definiowaniu przez kontakty tych państw z ZSRR i USA. W tym kontekście nie będzie więc wielkim nadużyciem wysunięcie tezy, że ukształtowanie relacji Izraela i ChRL wynikało z rozwoju sytuacji w czworokącie USA-ZSRR-Izrael-ChRL. Proces rywalizacji amerykańsko-radzieckiej stanowił tym samym istotny czynnik kształtujący relacje chińsko-izraelskie, nierzadko o kluczowym znaczeniu dla kierunku rozwoju ich relacji dwustronnych. Konflikt zimnowojenny stanowił bowiem do końca lat 80. określone tło dla rozwoju stosunków izraelsko-chińskich, a nierzadko sam stawał się jednym czynników decydujących o przebiegu tych relacji.

Dlatego też, korzystając także z dorobku innych badaczy[14], chciałbym wyróżnić kilka znaczących etapów w polityce Chin wobec Bliskiego Wschodu, przyjmując za kontekst obecność Chin w realiach konfliktu zimnowojennego. Pierwszy z nich

[13] Xun Zhou, *Chinese perceptions of the "Jews" and Judaism: a history of the Youtai*, Richmond 2001, s. 119.
[14] Koncepcja ta została oparta na klasyfikacjach m.in. J. W. Garvera i L. C. Harris.

obejmuje okres od 1949 r. do 1960 r. (alians z ZSRR przeciwko USA), drugi to lata 1960-1972 (próba przywództwa w świecie niezaangażowanym, konfrontacja zarówno z USA, jak i z ZSRR), trzeci w latach 1972 - 1989 (alians z USA przeciwko ZSRR).

Jeszcze w czasach przed powstaniem ChRL, ale głównie po 1949 r., w ramach KPCh, popularna była koncepcja, aby traktować ruch syjonistyczny jako antyimperialistyczny, czyli pokrewny ideologii Pekinu. Syjonizm miałby się stać jednym z ważniejszych sojuszników porewolucyjnych Chin i wizji Mao Zedonga. Wskazują na to m.in. publikacje w komunistycznych organach prasowych, które ukazywały się w pierwszych latach 40. XX w[15]. W latach 1941 - 1942 została wypracowana tzw. teoria „pośredniej strefy" (*intermediate zone*). Według niej USA będą dążyć do wywołania trzeciej wojny światowej z ZSRR, która miałaby się rozpocząć poprzez atak w „pośredniej strefie", czyli właśnie na Bliskim Wschodzie. Wojna byłaby jednak możliwa tylko w przypadku opanowania przez USA sytuacji w tamtym właśnie regionie. To wówczas powstały podwaliny pod późniejszą koncepcję przewodniczącego, dotyczącą reguł konfliktu zimnowojennego, a jednocześnie również stanowiącą ważną zasadę polityki zagranicznej ChRL. Stwierdził on wówczas, że głównym motorem napędowym zimnej wojny nie jest rywalizacja USA-ZSRR, a raczej USA – kraje niezaangażowane z Azji, Afryki, Ameryki Łacińskiej[16]. Mao Zedong uważał również, że ta część świata będzie miała kluczowy wpływ na sytuację na arenie międzynarodowej.

Zaangażowanie ChRL w relacje z Izraelem pozostawało w dużym stopniu wypadkową sytuacji zimnowojennej i pozycji, jaką Chiny komunistyczne w tym konflikcie zajmowały. Do momentu ścisłej współpracy z ZSRR, obowiązująca w polityce zagranicznej koncepcja zakładała wstrzemięźliwy, aczkolwiek przyjazny stosunek Chin do Izraela – zgodny z dominująca wtedy tendencją w ramach obozu komunistycznego. Stosunki Pekinu z państwami arabskimi – swoisty późniejszy

[15] Warto wskazać m.in. komentarz Qiao Guanhua, który analizował sytuację na Bliskim Wschodzie, prezentując ją jako ważny element II wojny światowej. Podobną tematykę pokazywał – opublikowany następnego dnia – komentarz do tego artykułu, poważnie zwracający uwagę na niebezpieczeństwo zwycięstwa Niemiec w tym regionie, przejścia na wschód i połączenia sił z Japonią. Patrz: Y. Shichor, *The Middle East in China`s Foreign Policy 1949-1977,* Londyn, Nowy Jork, Melbourne 1979, s. 10.

[16] Tamże, s. 12.

miernik relacji z Izraelem – pozostawały na nikłym poziomie i były w latach 40. i na początku lat 50. dość ograniczone.

Założenia nowej koncepcji zaangażowania Chin na arenie międzynarodowej na przełomie lat 50. i 60. (w tym w szczególności na Bliskim Wschodzie), zaproponowane przez przewodniczącego Mao Zedonga, zakładały świadome wykorzystanie – na potrzeby interesów ChRL – rozpoczynających się wówczas ruchów narodowo-społecznych i silnych państwowotwórczych procesów emancypacyjnych. Dodatkowym, niemniej ważnym celem ChRL było również – obok pozyskania nowych sojuszników – przeciwdziałanie zawieraniu przez nowopowstałe państwa układów potwierdzających ich wejście w sferę wpływów zachodnich, głównie amerykańskich. Chiny deklarowały także konieczność i współpracę w edukowaniu tamtejszych społeczeństw pod hasłami jak największej i najszerszej emancypacji, co musiało prowadzić do wzmocnienia idei antyimperialistycznych. Chciały – podkreślając swój komunistyczny rodowód i maoistowską teraźniejszość – wcielić tym samym w życie założenia własnej propagandy. Na sytuację znacząco wpływał późniejszy rozłam pomiędzy ChRL i ZSRR oraz wcześniej postanowienia konferencji w Bandungu z 1955 r., którą można określić jako punkt zwrotny w strategii Chin na Bliskim Wschodzie, w tym w relacjach z Izraelem. Państwa tego zresztą na obrady nie zaproszono, głównie ze względu na sprzeciw Pakistanu i krajów arabskich, co nie zostało zakwestionowane przez równie zaproszoną ChRL.

Późniejsza (przełom lat 50. i 60.) radykalizacja polityki zagranicznej ChRL oznaczała nie tylko postawienie się kraju w opozycji zarówno wobec USA jak i ZSRR, ale tym samym właśnie również wobec Izraela. Lata 60. to bowiem okres – dokonując pewnych istotnych uproszczeń i generalizacji – w którym najważniejszym sojusznikiem ChRL na Bliskim Wschodzie był Egipt (a przez pewien czas także Zjednoczona Republika Arabska), największy wróg regionalny Izraela, a władze w Pekinie zdecydowały się jednoznacznie i zdecydowanie wesprzeć ambicje palestyńskie, m.in. kooperując z Jaserem Arafatem i Organizacją Wyzwolenia Palestyny. Oznaczało to zdecydowane zerwanie relacji z państwem żydowskim.

Polityka „odrzucenia" (*policy of repudiation*), jak nazywa ją E. Zev Suffot[17], nie wynikała więc z faktycznego niezadowolenia Chin maoistowskich z izraelskiej polityki i wzajemnych, wcześniejszych acz nieoficjalnych stosunków. Nie osiągnęły one wprawdzie zbyt wysokiego stopnia zaawansowania, ale przynajmniej w niektórych dziedzinach dobrze rokowały. Polityka ta była przede wszystkim uzależniona od intensyfikacji działalności ChRL na Bliskim Wschodzie oraz konieczności publicznego uwiarygodnienia ideologicznego dogmatu zwalczania imperializmu.

Relacje z OWP i ruchem palestyńskim stanowiły jeden z elementów tej koncepcji. Po pierwsze, w „nowej" optyce Pekinu, zmagania Palestyńczyków z Izraelem o powołanie własnego państwa stanowiły wyraz zmagania ruchu narodowowyzwoleńczego „zwykłych" Palestyńczyków z izraelskimi siłami imperialnymi. W 1963 r. podczas swojej wizyty w Egipcie, premier ChRL Zhou Enlai oświadczył: *Chińczycy zawsze w zdecydowany sposób stali po stronie Arabów w Palestynie w ich walce o przysługujące im prawa*[18]. Po drugie, zaangażowanie Chin w ten konflikt, w podobnej skali i charakterze, stanowiło oczywiste wzmocnienie chińskich interesów w regionie. Koncepcja ta zakładała, że relacje z Palestyną powinny być kształtowane jedynie bezpośrednio, bez żadnych podmiotów pośredniczących, np. państw arabskich czy jednego z mocarstw światowych. Pokazuje to jednocześnie stopniową zmianę nastawienia do reżimów arabskich, które z „miejsca" ciemiężonych przez imperializm, powoli – w propagandzie ChRL – same zajęły miejsce ciemiężycieli. Jedynym sposobem na rozwiązanie problemu izraelsko-palestyńskiego było więc, zdaniem ChRL, podjęcie walki zbrojnej, obejmującej również ataki terrorystyczne[19]. Zhou Enlai opisywał podobną sytuację w sposób następujący: *Kraje, których terytorium zostało najechane i okupowane przez imperializm (…) mają naturalne prawo do odzyskania utraconych ziem za wszelką cenę. Prosić podobne kraje aby wyrzekły się przemocy to ni mniej ni więcej tak jakby*

[17] E. Zev Suffot, *Israel`s China policy. 1950-1992, "*Israel Affairs", 2000, nr 1, s. 105.
[18] Y. Shichor, *The Middle East in China`s…,* s. 115.
[19] Tamże, s. 169.

wspierać działania imperializmu(…)[20]. W marcu 1965 r. udało się Palestyńczykom doprowadzić do pierwszej wizyty delegacji Organizacji Wyzwolenia Palestyny w Pekinie, na czele z jej ówczesnym przewodniczącym Ahmedem Shuqayri. Tak szybkie jego przyjęcie przez władze ChRL potwierdzało ówczesną pozytywną linię państwa chińskiego wobec konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Podczas tej właśnie wizyty, w trakcie swego przemówienia do Palestyńczyków, Mao Zedong zrównał zmagania Chin i Arabów w rywalizacji z imperializmem: *(…) imperializm obawia się Chin i Arabów. Izrael i Tajwan to bazy imperializmu w Azji. Wy jesteście na początku kontynentu, my na końcu. Dla was stworzyli Izrael, dla nas Formozę(…)*[21]. 15 maja 1965 r. zorganizowano w Chinach huczne obchody Dnia Palestyny, połączone jednocześnie ze szkoleniami dla Palestyńczyków z wybranych organizacji „niepodległościowych".

Powyższe wydarzenia stanowiły symboliczny wyraz pogarszających się relacji izraelsko-chińskich, aż do końca lat 70. Datą wstępnego przełomu we wzajemnych chińsko-izraelskich relacjach był 1979 r. Doszło wówczas do niewielkiego, aczkolwiek pozytywnie rokującego na przyszłość wydarzenia[22]. Władze w Pekinie, zaangażowane w konflikt zbrojny w Wietnamie, potrzebowały nowych kontrahentów w zakresie uzbrojenia i dostaw sprzętu wojskowego. Ponieważ wcześniej dysponowały jedynie uzbrojeniem z ZSRR, a ze względu na niesnaski z dotychczasowym dostawcą, nie mogły liczyć na jego pomoc, musiały znaleźć dostawcę broni dysponującego uzbrojeniem podobnego sortu. Okazał się nim być Izrael, który po zwycięskich wojnach z 1967 r. i 1973 r. dysponował dużymi ilościami podobnego wyposażenia i zdecydował się część z niego sprzedać do Chin.

Śmierć Mao Zedonga i dojście do władzy – po okresie konfliktu wewnętrznego – Deng Xiaopinga przyniosły zmiany w polityce zagranicznej Chin, które musiały się odbić również na relacjach z Izraelem. Polityka „otwarcia na świat", a przede wszystkim koniec zimnej wojny wymusiły na obu stronach normalizację wzajemnych

[20] Tamże, s. 169.
[21] Tamże, s. 168.
[22] Co ciekawe, częściowe odnowienie kontaktów ChRL-Izrael odbyło się w tym samym czasie, gdy podczas wizyty księcia Fahda z Arabii Saudyjskiej na Tajwanie, obie strony potępiły agresywną politykę izraelską i jednocześnie wezwali państwo żydowskie do wycofania się ze wszystkich terytoriów arabskich, w tym Jerozolimy. Zwrócili się również o prawo do samookreślenia i niepodległości dla narodu palestyńskiego.

relacji zarówno w aspekcie politycznym, jak i – coraz ważniejszym, a dzisiaj wręcz kluczowym – gospodarczym.

Izrael od samego powstania stanowił bowiem element konfliktu o znaczeniu przekraczającym obszar Bliskiego Wschodu. Trzeba było jednak czasu, aby ChRL, dla której przez wiele lat stanowił jedynie element zimnowojennego konfliktu, nie mającego bezpośredniego i znaczącego przełożenia na interesy chińskie, zmieniła swoją strategię. Dopiero z otwarciem gospodarczym i rosnącą pozycją na arenie międzynarodowej, Chiny spostrzegły konieczność wypracowania własnej polityki w tym regionie jako elementu koniecznego w „repertuarze" kraju dążącego do zajęcia pozycji supermocarstwa, a przede wszystkim utrzymania poziomu gospodarczego na wysokim poziomie.

Stan obecny

Adekwatne wyróżnienie czynników wyznaczających obecne zaangażowanie Chin na Bliskim Wschodzie podają J. B. Alterman i J. W. Garver: Piszą oni: *(…) istnieją dwa czynniki zaangażowania Chin na Bliskim Wschodzie: 1. Rozwój przyjaznej, wielowymiarowej współpracy i relacji wzajemnego zrozumienia i zaufania ze wszystkimi państwami regionu, co zawiera w sobie neutralność i unikanie sporów z poszczególnymi partnerami; 2. Wykorzystanie zasobów Bliskiego Wschodu tak, aby służyły chińskiemu rozwojowi gospodarczemu*[23]. W powyższym zestawieniu zawierają się wszystkie elementy kluczowe dla relacji ChRL z Izraelem i jej obecności na Bliskim Wschodzie, a więc przede wszystkim element rywalizacji z USA i – choć w dużo mniejszym stopniu – UE, a także stosunek do „rewolucji arabskich" (zarówno w kontekście zewnętrznym, jak i wewnętrznym), relacje z Iranem i Arabią Saudyjską.

Aktualna polityka zagraniczna Chin wobec Izraela ma bowiem specyficzny charakter dwuwymiarowy. Z jednej strony obowiązuje w niej dogmat relacji gospodarczych. Priorytet dostaw surowców i zbliżająca się rywalizacja z USA nie pozwalają ChRL na nadmierne rozszerzanie relacji z Tel-Awiwem. Z drugiej jednak

[23] J.B.Alterman, J.W.Garver, *The Vital triangle. China, the United States, and the Middle East*, Waszyngton 2008, s. 19.

strony, współpraca gospodarcza o charakterze wojskowym czy dotyczącym *know-how* m.in. w rolnictwie ma się całkiem nieźle. Czy podobna dychotomia pozostanie w przyszłości?

Dotychczasowe podstawowe założenia zachowania *status quo* na Bliskim Wschodzie obecnie coraz silniej ulegają dekonstrukcji, co będzie powodowało konieczność przynajmniej częściowej zmiany polityki Chin w tym regionie. Problematyczny jest jedynie wybór kierunku tej zmiany oraz jej rozmiary. Z całą pewnością nie będą one miały charakteru fundamentalnego, co potwierdza obecna polityka Chin wobec nowych reżimów w Egipcie czy Libii, stanowisko wobec palestyńskich deklaracji ogłoszenia niepodległości czy kwestii syryjskiej. Udowadniają one dążenie reżimu w Pekinie do zachowania w zasadzie dotychczasowej linii postępowania wobec sytuacji na Bliskim Wschodzie, a tym samym jej umiarkowanie antyizraelskiego charakteru. Jednakże ewolucja stanowiska Pekinu wobec sytuacji w Libii czy też zgoda sprzed kilku lat na wprowadzenie reżimu sankcyjnego dla Iranu (2006 r.), pokazują elastyczność i pragmatyzm polityki nowych władz. Czy ulegnie ona spotęgowaniu wraz z generacyjną zmianą władzy w 2012/2013 r. i nabieraniem przez nią coraz bardziej asertywnego charakteru? Należy się spodziewać, że tak, choć oczywiście zmiana ta nie będzie miała rewolucyjnego charakteru. Jakie będzie to miało konsekwencje dla Izraela? Jak sądzę – umiarkowanie pozytywne. Chińska Republika Ludowa staje się bowiem stopniowo więźniem własnej doktryny zagranicznej na Bliskim Wschodzie. Konieczność zapewnienia stabilizacji, potrzebnej do utrzymania dostaw surowców i podtrzymania stabilnego wzrostu gospodarczego, uniemożliwi jej bardziej zdecydowane wspieranie ewentualnych antyizraelskich tendencji w tym regionie, wynikających na przykład z radykalizacji nowego rządu w Egipcie, czy ewentualnego upadku reżimu B. Assada w Syrii, a także nadmiernego wzrostu pozycji Iranu.

Marcin Przychodniak – doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Abstrakt

Relacje pomiędzy narodami chińskim i żydowskim stanowiły istotny czynnik wpływający na zmiany w obecności Chin na arenie międzynarodowej w XX i XXI w. Elementy tożsame dla podstawowych systemów filozoficzno-religijnych Chińczyków i Żydów – judaizmu (syjonizmu) i konfucjanizmu – były widoczne od wielu stuleci. W dwudziestowiecznej sytuacji politycznej, po powstaniu dwóch odrębnych organizmów państwowych, ich wzajemne kontakty oddziaływały zarówno na politykę Chińskiej Republiki Ludowej, jak i Izraela. Było to szczególnie widoczne w latach 50., jak i 60. XX w. Najważniejszym momentem było jednak otwarcie gospodarcze Chin na świat, powiązana z tym faktem coraz silniejsza zależność od bliskowschodnich surowców naturalnych i, w związku z tym, rosnące znaczenie Izraela jako czynnika politycznego w regionie. Symbolicznym zwieńczeniem podobnego wpływu było więc ponowne nawiązanie stosunków dyplomatycznych przez oba kraje w 1992 r.

WOULD CONFUCIUS BE A JEW? SEVERAL REFLECTIONS ON CHINA-ISRAEL RELATIONS IN THE 20th/21st CENTURY IN THE CONTEXT OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA STANCE IN THE INTERNATIONAL ARENA

Abstract

China-Jewish relations were highly influential as a factor of China stance in the international arena in both 20th and 21st century. "Meeting" points between Judaism and Confucianism - the most important philosophical systems for Jews and Chinese - were visible within centuries. In the 20th century – after both states reaching the independence - political situation in the region and in the international arena (Cold War) highly influenced both the PRC`s and Israel`s foreign policy and their relations of course. It was highly visible in the 1950`s and 1960`s years in the 20th century. Finally, the most important moment of bilateral relations was China`s "opening to the world" (Deng Xiaoping policy), combined with an economical success and - caused by that - high dependence on sources of energy from the Middle East. That made

Chinese-Israeli highly important and led to a reengagement of diplomatic relations between in 1992.

Kamil Łukasz Mazurek

WPBiO NA WSCHODZIE – DOTYCHCZASOWY BILANS MISJI EUMM GRUZJA I EUBAM MOŁDOWA/UKRAINA

Słowa kluczowe:

EUMM; EUBAM; UE; Gruzja; Ukraina; Mołdowa

Wstęp

Obecność Unii Europejskiej na obszarze poradzieckim ma miejsce już od wielu lat i przejawia się w różnego rodzaju inicjatywach i projektach. Programy takie jak TACIS[1], czy inicjatywy pokroju Europejskiej Polityki Sąsiedztwa[2] i Partnerstwa Wschodniego wspomagają transformację tamtejszych państw, kierując je, z różną skutecznością, na ścieżkę demokratyzacji i gospodarki wolnorynkowej. Obok wymienionych projektów, obszar ten stał się polem działań również dla misji prowadzonych pod sztandarem Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) UE. Jak do tej pory trzy państwa gościły na swoich terytoriach cywilne misje WPBiO, tj. Gruzja (EUJUST THEMIS[3] i EUMM) oraz Ukraina wraz z Mołdową (EUBAM).

Chęć podsumowania w niniejszym artykule wyników unijnych operacji w Gruzji oraz na Ukrainie i w Mołdowie wynika z istotnych podobieństw obydwu misji. Obok umiejscowienia ich na terytorium byłego ZSRR, są one zbliżone do siebie także

[1] Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States.

[2] Naturalnie ENP zwrócona jest nie tylko na obszar postradziecki, a również w stronę pozostałych sąsiadów UE. Jednocześnie dotyczy ona tylko niektórych państw owego regionu, tj. Armenii, Azerbejdżanu Białorusi, Gruzji, Mołdowy oraz Ukrainy.

[3] Operacja budowania rządów prawa EUJUST THEMIS rozpoczęła się w lipcu 2004 roku i trwała 12 miesięcy. Była pierwszą misją WPBiO (wtedy jeszcze EPBiO) na obszarze dawnego Związku Radzieckiego oraz pierwszą operacją rządów prawa z ramienia UE. Ze względu, iż została zakończona kilka lat temu oraz jej wpływ na gruziński wymiar sprawiedliwości był stosunkowo niewielki (zaledwie 10 unijnych ekspertów postawionych przed trudnym zadaniem wspomagania reformy sektora wymiaru sprawiedliwości w bardzo krótkim czasie) nie zostanie ona ujęta w niniejszej pracy jako trzeci jej element. Więcej informacji na temat operacji EUJUST THEMIS, patrz: Xymena Kurowska, *EUJUST THEMIS (Georgia)*, w: G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (red.), *European Security and Defence Policy; The first 10 year (1999-2009)*, EUISS, Paryż 2009, s. 201-209.

wielkością – w EUBAM uczestniczy około 220 osób[4], z kolei personel EUMM stanowi w przybliżeniu 300 funkcjonariuszy[5]. Operują one również w podobnym, przygranicznym środowisku, a także, co chyba najistotniejsze, ich zadania zostały wplecione w lokalną stabilizację i pomoc w rozwiązaniu przedłużających się od lat konfliktów (w Gruzji z Abchazją i Osetią Południową, w Mołdowie z Naddniestrzem)[6]. Naturalnie, możliwe są również odmienne podejścia do analizy przedsięwzięć WPBiO w wymienionych państwach, jednak rozpatrzenie dotychczasowych skutków obydwu operacji równocześnie, pozwoli lepiej zrozumieć podział ich efektów ze względu na wykorzystany w pracy tzw. „poziom polityczności"[7].

W pierwszej części artykułu, w celu przybliżenia Czytelnikowi problematyki, scharakteryzowane zostały obie misje, ze szczególnym uwzględnieniem postawionych przed nimi celów oraz kontekstu politycznego, w jakim zostały ustanowione. Drugi fragment odnosi się do technicznych rezultatów operacji EUMM i EUBAM, które, choć mniej istotne dla głównych zainteresowanych (państw oraz UE), w dłuższej perspektywie mogą okazać się bardziej trwałymi. Ostatnia część artykułu bilansuje z kolei działania misji związane z rozwiązaniem najbardziej palących politycznie kwestii poszczególnych regionów, tj. secesji Abchazji i Osetii Południowej od Gruzji i zamrożonego konfliktu w Naddniestrzu[8].

[4] Liczba osób zatrudnionych w misji z roku na rok waha się nieznacznie, jednak zawsze w przybliżeniu połowa to eksperci z państw unijnych, resztę zaś stanowią funkcjonariusze z Ukrainy i Mołdowy. Najnowsze informacje w sprawie aktualnego stanu osobowego misji, patrz: http://www.eubam.org/, dostęp 28.02.2012.

[5] Najbardziej aktualne dane odnośnie liczby personelu EUMM, patrz: http://www.eumm.eu/, dostęp 28.02.2012.

[6] Fakt, iż obie operacje są misjami innego typu, a także zostały ustanowione w odmiennym kontekście (EUMM w odpowiedzi na rosyjsko-gruziński konflikt zbrojny z sierpnia 2008 roku, EUBAM z kolei na zaproszenie władz Ukrainy i Mołdowy po negocjacjach w tej kwestii) nie stanowi zdaniem autora przeszkody w rozpatrywaniu ich razem, właśnie ze względu na wymienione we wstępie podobieństwa.

[7] Termin ten, wprowadzony przez autora na potrzeby niniejszego artykułu, dotyczy podziału rezultatów obydwu operacji na techniczne (niski poziom polityczności) oraz polityczne (wysoki poziom polityczności). Samo pojęcie oznacza w tym wypadku, czy dane działanie personelu misji dotyczy realizacji jednego z celów odnoszących się do kwestii stabilizacji bądź rozwiązania problemów Abchazji i Osetii Południowej oraz Naddniestrza. Jeżeli aktywność misji w określonej sprawie jest związana z rozstrzygnięciem powyższych zagadnień, wtedy należy je zaliczyć do rezultatu politycznego, w pozostałych przypadkach sukcesy i porażki personelu EUMM i EUBAM wchodzą w mniej konfliktową kategorię techniczną.

[8] W zasadzie oba konflikty uznać można w pewnym sensie za zamrożone, choć wojna rosyjsko-gruzińska w dniach 7-16 sierpnia 2008 roku spowodowała, iż konflikt o Abchazję i Osetię Południową rozgorzał na nowo. Także kwestia secesji pozostaje w obu przypadkach dyskusyjna. Zarówno Naddniestrze, jak i Abchazja i Osetia Południowa są całkowicie niezależne od ośrodków władzy odpowiednio w Kiszyniowie i w Tbilisi, jednak tylko te

Charakterystyka misji EUMM Gruzja i EUBAM Mołdowa/Ukraina

Chronologicznie rzecz ujmując pierwszą z opisywanych operacji WPBiO jest rozpoczęta 1 grudnia 2005 roku misja EUBAM Mołdowa/Ukraina. Jej podstawę prawną stanowi Wspólne Działanie Rady z dnia 7 listopada 2005 roku w sprawie zmiany mandatu specjalnego przedstawiciela UE w Mołdowie[9]. Podjęcie działania przez Radę możliwe było jednak dopiero po otrzymaniu zaproszenia do jej przeprowadzenia ze strony prezydentów Ukrainy i Mołdowy dnia 2 czerwca 2005 roku[10]. We wspólnym liście wysłanym przez obu przywódców poproszono Unię Europejską o zapewnienie technicznej pomocy w ustanowieniu efektywnego systemu kontroli granicznej w naddniestrzańskiej części granicy mołdawsko-ukraińskiej. Inicjatywa głów państw była z kolei efektem kilkuletnich negocjacji pomiędzy obydwoma rządami, w których udział brała również UE, mających na celu rozwiązanie problemu nielegalnych działań i praktyk na wspomnianym fragmencie granicy[11].

Formalnie misja EUBAM jest przedsięwzięciem Rady, w praktyce jednak dużą, jeżeli nie kluczową rolę odgrywa Komisja Europejska. Wynika to faktu, iż operacja finansowana jest w głównej mierze z jej środków, co zapewniło również długotrwałość misji, gdyż jak pokazuje praktyka, wiele przedsięwzięć, gdzie pierwsze skrzypce odgrywa Rada, relatywnie szybko kończy swe istnienie[12]. Zaangażowanie Rady odzwierciedla jednak stosunkowo wysoki polityczny profil operacji, a jej reprezentant w terenie, tj. specjalny przedstawiciel UE dla Mołdowy, mający za zadanie rozwiązanie kwestii Naddniestrza zgodnie z politycznymi celami Unii, ściśle współdziała z EUBAM, czego wyrazem jest chociażby utworzenie zespołu

dwa ostatnie podmioty uznane zostały przez niektórych członków społeczności międzynarodowej (w tym przez Rosję), natomiast administracja w Tyraspolu pozostaje całkowicie nierozpoznawalna na arenie międzypaństwowej – nawet Rosja, protektor niezależności Naddniestrza oficjalnie nie uznaje tamtejszych władz.

[9] *COUNCIL JOINT ACTION 2005/776/CFSP of 7 November 2005 amending the mandate of the European Union Special Representative for Moldova*, Dz. U. UE L 292/13, 7 September 2005.

[10] George Dura, *EUBAM Moldova-Ukraine*, w: G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (red.), *European Security and Defence*…, dz. cyt., s. 277.

[11] Tamże.

[12] A. Huff, *The role of EU defence policy in the Eastern Neighborhood*, EUISS, Paris 2011, s. 20 i 22.

wspierającego specjalnego przedstawiciela, w którego skład wchodzi również szef EUBAM[13].

Podstawowym celem operacji jest pomoc oraz doradztwo ukraińskim i mołdawskim służbom granicznym oraz celnym w obszarach kontroli granicznej, celnej, a także fiskalnej[14]. Do szczegółowych założeń należy z kolei zaliczyć:

- zreformowanie praktyk związanych z kontrolą graniczną do standardów panujących w UE;
- rozwinięcie współpracy służb granicznych obu państw;
- walka z nielegalnym handlem i przemytem, zwłaszcza w naddniestrzańskiej części wspólnej granicy;
- organizowanie szkoleń i pomocy technicznej tamtejszym służbom celnym i granicznym;
- rozwój zdolności do analizy ryzyka w zarządzaniu granicami[15].

Obok powyższego, zdaniem byłego Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Javiera Solany, działalność misji *jest szczególnie istotna w związku z naszym wspólnym (unijnym) wysiłkiem znalezienia wiarygodnego rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu*[16].

Jak wynika z przedstawionych celów i założeń operacji EUBAM, są one dosyć rozbudowane i dotyczącą zarówno tak ściśle technicznych spraw jak szkolenia (w tym np. wykłady), jak również odnoszą się do bardzo politycznej kwestii ustabilizowania sytuacji w Mołdowie, od lat negatywnie wpływającej nie tylko na granicę ukraińsko-mołdawską, ale również na cały otaczający region.

Drugą inicjatywą, realizowaną w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony na terenie postradzieckim, jest misja monitorująca Unii Europejskiej w Gruzji. Została utworzona Wspólnym Działaniem Rady z dnia 15 września 2008 roku

[13] Tamże, s. 20.
[14] G. Dura, *EUBAM Moldova*…, dz. cyt., s. 275.
[15] A. Huff, *The role of EU defence*…, dz. cyt., s. 20 oraz G. Dura, *EUBAM Moldova*…, dz. cyt., s. 275 i 278.
[16] Remarks of Javier Solana, EU High Representative for CFSP, at the launch of the EU Border Mission for Moldova – Ukraine , Odessa, 30 November 2005, EU Council press release, 2 December 2005, znalezione w: G. Dura, *EUBAM Moldova*…, dz. cyt., s. 278.

w sprawie misji monitorującej Unii Europejskiej w Gruzji, EUMM Gruzja[17]. Jej powołanie jest efektem rosyjsko-gruzińskiego konfliktu zbrojnego z sierpnia 2008 roku i stanowi realizację jednego z punktów porozumienia wypracowanego przez władze rosyjskie oraz francuską prezydencję, które doprowadziło do wstrzymania ognia oraz w ostateczności zawieszenia broni pomiędzy skonfliktowanymi stronami. 8 września Rosja i Unia Europejska doszły do dodatkowego porozumienia, które skonkretyzowało kwestię powołania unijnej operacji monitorującej w liczbie przynajmniej 200 obserwatorów[18].

Operacja EUMM Gruzja zaczęła funkcjonowanie w bardzo krótkim czasie od wydania politycznych dyspozycji, tj. już 1 października 2008 roku, rozpoczynając działalność od monitorowania procesu wycofywania się wojsk rosyjskich z niespornego terytorium[19] Gruzji[20]. Mandat misji stanowi, iż unijni obserwatorzy mogą działać na terytorium całego państwa, w praktyce jednak mają oni dostęp wyłącznie do gruzińskiej strony granic administracyjnych Abchazji i Osetii Południowej[21]. Sytuacja ta wynika z faktu ogłoszenia przez obydwa podmioty niepodległości i odmowy wpuszczenia personelu UE na ich obszar.

Jak stanowi Wspólne Działanie Rady z dnia 15 września 2008 roku, głównymi celami operacji są przyczynienie się do długoterminowej stabilności na terenie całej Gruzji oraz w otaczającym ją regionie, a także ustabilizowanie zaistniałej sytuacji konfliktu[22] wraz ze zmniejszeniem ryzyka wznowienia wrogości skonfliktowanych stron w krótkiej perspektywie[23]. Do osiągnięcia owych celów postawiono przed EUMM cztery, wzajemnie uzupełniające się zadania:

- stabilizacji;
- normalizacji;

[17] *COUNCIL JOINT ACTION 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia*, Dz. U. UE L 248/26, 17 September 2008.
[18] Sabine Fischer, *EUMM Georgia*, w: Grevi, D. Helly, D. Keohane (red.), *European Security and Defence*…, dz. cyt., s. 381.
[19] Chodzi tu o tę część terytorium Gruzji, która nie zalicza się do obszarów administracyjnych Abchazji i Osetii Południowej.
[20] *About EUMM*, http://www.eumm.eu/en/about_eumm, 08.03.2012.
[21] S. Fischer, *EUMM Georgia*…, dz. cyt., s. 382-383.
[22] Chodzi tu naturalnie o wojnę rosyjsko-gruzińską z sierpnia 2008 roku.
[23] Artykuł 2, *COUNCIL JOINT ACTION 2008/736/CFSP*…, dz. cyt.

- budowy zaufania;
- raportowania o bieżącej sytuacji organom UE i jej państwom członkowskim[24].

Obszarów działalności EUMM nie należy jednak sprowadzać do wąsko rozumianego monitorowania sytuacji przygranicznej. Mandat misji obejmuje też działania związane z budowaniem rządów prawa, propagowaniem praw człowieka oraz pomocą humanitarną dla miejscowej populacji[25]. Postanowiono również, że EUMM wykonywać będzie swoje funkcje nie tylko w ścisłej współpracy z będącymi na miejscu przedstawicielami Komisji Europejskiej i specjalnym przedstawicielem UE na Kaukazie Południowym, ale także w koordynacji z pozostałymi organizacjami międzynarodowymi, zwłaszcza OBWE[26].

Techniczne rezultaty misji WPBiO na obszarze postradzieckim

Z technicznego punktu widzenia[27], działająca już przeszło 6 lat, operacja EUBAM Mołdowa/Ukraina stanowić może przykład modelowej inicjatywy tego typu. *Implementacja misji dostarcza dobrego przykładu wyczerpującego użycia przez UE jej instrumentów (wspólnych działań, wsparcia technicznego, szkoleń, oddelegowania etc.)*[28]. Szczególnie skuteczne wydają się być działania w odniesieniu do walki z przestępczością transgraniczną – EUBAM zaangażowała wiele europejskich instytucji (jak np. OLAF, Frontex, czy EUROPOL) przy realizacji wspólnych projektów z miejscowymi służbami, które przyniosły rzeczywiste rezultaty[29]. Doradztwo i dobre praktyki przekazywane przez funkcjonariuszy UE doprowadziły również do stworzenia w 2007 roku uczelni szkolącej mołdawskie służby graniczne w zgodzie z międzynarodowymi standardami, z kolei na Ukrainie w roku 2008 powstało centrum

[24] Więcej na ten temat patrz: Tamże, artykuł 3 oraz S. Fischer, *EUMM Georgia*…, dz. cyt., s. 382.
[25] Tamże, s. 383.
[26] *Activity Report of the Head of EUBAM, Mr Udo Burkholder, to the OSCE Permanent Council*, EUBAM, 1 December 2011, s. 1.
[27] Chodzi tu o tzw. "rezultaty techniczne" operacji, tj. odnoszące się do działań nie mających związku z najważniejszym, politycznym celem EUBAM – rozwiązaniem konfliktu w Naddniestrzu. Przykładami rezultatów technicznych są: szkolenia służb celnych, wspólne operacje ochrony granic, wsparcie materiałowe służb ukraińskich i mołdawskich.
[28] G. Dura, *EUBAM Moldova*…, dz. cyt., s. 282.
[29] Połączone Operacje Kontroli Granicznej, takie jak AKKERMAN, czy operacje walki z przemytem PHENOMENA i Megara stanowią dobre przykłady współpracy pomiędzy EUMM oraz służbami Ukrainy i Mołdowy. Więcej na ten temat, patrz: *Activity Report of the Head*..., dz. cyt.., s. 2-3.

szkoleniowe pograniczników szczebla operacyjnego, wykorzystujące polskie programy treningowe[30]. Jak dotąd ponad 5 200 ukraińskich i mołdawskich funkcjonariuszy granicznych oraz celnych otrzymało szkolenia z zakresu analizy ryzyka, przeszukiwania pojazdów, wykrywania podrobionych dokumentów i pieniędzy, a także zarządzania i komunikacji społecznej[31]. Co więcej, specjaliści z misji EUBAM uczestniczyli jako doradcy przy formułowaniu przepisów celnych w obydwu państwach, mając tym sposobem wpływ na kształtowanie porządku prawnego o wysokich, europejskich standardach[32]. Ekspertyza unijnych funkcjonariuszy wykorzystana została również przy demarkacji granicy ukraińsko-mołdawskiej. EUBAM wspomaga to zadanie, dostarczając pomocy specjalnie powołanej do tego celu komisji, zarówno w formie doradztwa, jak i wsparcia technicznego w formie, np. zdjęć satelitarnych[33]. Wymienione w niniejszym akapicie działania stanowią zaledwie przykłady pozytywnego oddziaływania operacji Unii Europejskiej na Ukrainie i w Mołdowie, których samo wypunktowanie zajęłoby wiele miejsca. Jak wynika z unijnych raportów, publikacji oraz sprawozdań w tej kwestii, techniczna działalność misji EUBAM faktycznie zmienia krajobraz wspólnej, ukraińsko-mołdawskiej granicy i pod tym względem już dziś można ją uznać za znaczący sukces[34].

Niemniej jednak w kwestiach walki z kontrabandą i organizowaniu profesjonalnych szkoleń dla mołdawskich i ukraińskich służb granicznych pozostało jeszcze wiele do zrobienia i nie można uznać, że EUBAM całkowicie wypełniła swoje zadania[35]. Obok permanentnych problemów ze szczelnością granicy, wynikających zarówno z jej długości jak i położenia, podstawową trudnością

[30] *Progress report 2005-2010 Main achievements in border management by partner services in five years of EUBAM activity*, EUBAM, 13 April 2011, s. 10.
[31] *Activity Report of the Head*..., dz. cyt., s. 4.
[32] Tamże, s. 4-5.
[33] *Progress report 2005-2010*…, dz. cyt., s. 15.
[34] International Crisis Group, „Moldova's uncertain future", w: D. Hamilton, G. Mangott [red.], *The New Eastern Europe: Ukraine, Belarus, Moldova*, Center for Transatlantic Relations, Washington 2007, s. 77.
[35] M. Gołdysiak, „Działalność Misji Unii Europejskiej o pomocy granicznej dla Ukrainy i Mołdowy (EUBAM) na tle naddniestrzańskiego konfliktu" w: *Dialogi Polityczne*, nr 8/2007, s. 78.

pozostaje zmiana mentalności i rutynowych zachowań ukraińskiego i mołdawskiego personelu granicznego, który nadal w znacznym stopniu podatny jest na korupcję[36].

Rozmieszczona w znacznie bardziej zapalnym regionie i posiadająca wyższy polityczny profil operacja EUMM Gruzja, również ma na swoim koncie pewne osiągnięcia natury technicznej[37]. Jednym z pierwszych działań unijnych funkcjonariuszy po ich przybyciu, była pomoc miejscowej ludności w poprawie warunków życiowych, które uległy znacznemu pogorszeniu w wyniku działań wojennych oraz związanych z nimi ucieczek w bezpieczniejsze tereny[38]. Jak wskazuje były szef EUMM, Hansjörg Haber, obserwatorzy nawiązali również liczne kontakty z liderami miejscowych społeczności oraz z ośrodkami edukacyjnymi, starając się przekazać informacje, zarówno o ich pracy w terenie, jak i o Unii Europejskiej w ogóle[39]. Do zadań natury technicznej należy zaliczyć również istotną funkcję monitorowania przestrzegania praw człowieka. Naturalnie, funkcjonariusze EUMM nie są w tym zadaniu osamotnieni i ich rolą jest wspomaganie działań monitorujących wykonywanych w głównym stopniu przez instytucje gruzińskie (zwłaszcza Rzecznik Praw Obywatelskich) oraz międzynarodowe (np. Amnesty International, Human Rights Watch)[40]. Unijni obserwatorzy realizują to zadanie w zgodzie z europejskimi standardami, wynikającymi z podpisanych przez Gruzję umów międzynarodowych, a także w kontekście celu podstawowego, tj. stabilizacji i normalizacji sytuacji w regionie[41].

Ze względu jednak na szereg przeciwności, z jakimi musieli zmierzyć się organizatorzy operacji, jak np. problemy ze sprzętem, niewystarczająca liczba tłumaczy, a także przedłużające się procedury w zamówieniach, spowodowane w głównej mierze bardzo szybkim rozmieszczeniem obserwatorów, przez długi czas

[36] Tamże, s. 80.
[37] W przypadku EUMM „osiągnięcia natury technicznej" lub „rezultaty techniczne" odnoszą się do działań nie dotyczących rozwiązania konfliktu w Abchazji i Osetii Południowej w sposób bezpośredni, np. akcje informacyjne dla ludności, konsultacje w władzami w sprawie zarządzania granicą i inne.
[38] S. Fischer, *EUMM Georgia*…, dz. cyt., s. 384.
[39] *Interview with the Hansjörg Haber, Head of the EU Monitoring Mission in Georgia EUMM Georgia*, w: „ESDP newsletter" 2009, issue 7, s. 17.
[40] *Handbook for the European Union Monitoring Mission in Georgia*, Council of Europe, Strasbourg Cedex 2009, s. 62-63.
[41] Tamże, s. 31-32, 64.

funkcjonowanie misji znacząco odbiegało od założeń[42]. Istotne niedociągnięcia, istniejące zwłaszcza w początkowych miesiącach istnienia EUMM, wskazują, iż z czysto technicznego punktu widzenia operacji nie można nazwać pełnym sukcesem. Naturalnie, wspomniany wysoki polityczny profil i związane z nim zadania nie pozwalają na dokonanie wielu „niepolitycznych" osiągnięć, jednak wspomniane problemy natury technicznej negatywnie wpływały również na urzeczywistnienie głównego, politycznego celu misji.

EUMM Gruzja i EUBAM Mołdowa/Ukraina – bilans polityczny

O ile jednak operacja EUBAM Mołdowa/Ukraina jest niewątpliwym sukcesem w kategoriach realizacji jej zadań technicznych, o tyle bilans politycznej części nie jest już tak jednoznaczny. Funkcjonująca przeszło 6 lat misja zdołała co prawda nieco osłabić separatystyczny reżim ulokowany w Tyraspolu, głównie zresztą dzięki znacznemu uszczelnieniu naddniestrzańskiej części granicy obydwu państw, co pociągnęło za sobą zmniejszenie dopływu pieniędzy z przemytu, jednak nie doprowadziła do jakichkolwiek poważnych ustępstw ze strony władz Naddniestrza[43]. Owe działania być może odniosłyby większy skutek, gdyby nie coraz poważniejsze finansowe uzależnienie się reżimu od wsparcia ze strony Moskwy[44]. Inną, stosunkowo udaną inicjatywą, było wznowienie połączeń kolejowych na liniach Moskwa-Kiszyniów (w roku 2006) oraz Kiszyniów-Odessa (rok 2010), przecinających terytorium Naddniestrza[45]. Również jednak i ten sukces nie stanowi o kompromisowości Tyraspola, a należy go bardziej odczytywać jako międzynarodowy zabieg marketingowy. Jedynym chyba poważniejszym sukcesem, choć bardziej gospodarczym niż politycznym, było stworzenie możliwości legalnej rejestracji przedsiębiorstw z obszaru Naddniestrza w Kiszyniowie, umożliwiając tym samym

[42] S. Fischer, *EUMM Georgia*…, dz. cyt., s. 386-387.
[43] A. Huff, *The role of EU defence*…, dz. cyt., s. 21.
[44] Więcej na temat funkcjonowania gospodarki Naddniestrza i udziału w niej pomocy finansowej z Rosji, patrz: International Crisis Group, „Moldova's uncertain…", dz. cyt., s. 88-90.
[45] *Progress report 2005-2010*…, dz. cyt., s. 16.

rozwój handlu tamtejszym podmiotom gospodarczym[46]. Pisząc o stosunkowo słabych wynikach operacji EUBAM w kontekście Naddniestrza, należy dodać, iż nałożone na misję zadanie przyczynienia się do rozwiązania tamtejszego konfliktu, jest tak naprawdę nadto ambitne jak dla, bądź co bądź, średniej wielkości misji, a także, co być może jeszcze istotniejsze, zbyt niejednoznaczne[47]. Prawdą jest wszak stwierdzenie, że inicjatywa, w skład której wchodzi około 100 unijnych funkcjonariuszy, nie posiadająca dodatkowo jasno wyznaczonych kierunków do realizacji politycznego celu rozwiązania kwestii Naddniestrza, nie jest w stanie dokonać na tym polu zbyt wiele.

Misja Monitorująca Unii Europejskiej w Gruzji stanowi z kolei potwierdzenie, iż WPBiO może być skutecznym narzędziem w gaszeniu sytuacji kryzysowych, w których biorą udział nawet największe mocarstw świata. Tempo w jakim powołana została owa operacja oraz jej sukces o wysokim, politycznym profilu[48], wskazują na zasadność działań wspólnoty europejskiej poprzez monitorowanie tamtejszego regionu[49]. Obecność unijnych obserwatorów w strefie konfliktu ma niezwykle istotne znaczenie zarówno dla dyscyplinowania gruzińskich władz, jak również odstraszania Rosjan, a także Abchazów i Osetyjczyków od wywoływania napięć i przeprowadzania działań zaczepnych[50]. Istnienie EUMM jest obecnie bardziej konieczne niż kiedykolwiek wcześniej, gdyż wraz z likwidacją misji OBWE w Osetii Południowej oraz operacji ONZ UNOMIG w Abchazji, funkcjonariusze z Unii Europejskiej są jedynym, operującym w terenie międzynarodowym podmiotem działającym na rzecz stabilności. Unijna

[46] Władze Mołdowy usunęły w ten sposób zarejestrowanym u nich firmom problem podwójnego opodatkowania. Więcej na ten temat, patrz: G. Dura, *EUBAM Moldova*…, dz. cyt., s. 282 oraz *Progress report 2005-2010*…, dz. cyt., s. 16.

[47] A. Huff, *The role of EU defence*…, dz. cyt., s. 21.

[48] Działanie personelu EUMM można poczytywać jako sukces z punktu widzenia rozwiązania konfliktu w Abchazji i Osetii Południowej, gdyż ich obecność stanowi poważny czynnik łagodzący napięcia i znacząco utrudnia ewentualne zaostrzenie sytuacji przez którąkolwiek ze stron. Oczywiście trudno oczekiwać aby kilkuset obserwatorów było w stanie doprowadzić do zakończenia wieloletniego sporu, jednak sam fakt, że nie dochodzi do poważnych incydentów na granicach gruzińsko-abchaskiej i gruzińsko-osetyjskiej, jest znaczącym postępem w stosunku do tego co miało miejsce przez sierpniem 2008 roku. Niektórzy autorzy są jednak odmiennego zdania, uważając, że obecność unijnego personelu w Gruzji sprzyja raczej stanu zamrożenia konfliktu, aniżeli prowadzi do jego rozwiązania. Więcej na ten temat, patrz: J. Boonstra, N. Melvin, *Challenging the South Caucasus security deficit*, Fride Working Paper, no 108, Madrid, April 2011, s. 15.

[49] S. Fischer, *EUMM Georgia*…, dz. cyt., s. 389-390.

[50] *Unia Europejska przedłuża mandat swojej misji obserwacyjnej w Gruzji*, w: „Tydzień na Wschodzie" 2009, nr 26 (101), s. 16.

misja zdołała nawiązać udaną współpracę z ministerstwami spraw wewnętrznych i obrony Gruzji w formie wymiany informacji, dzięki której obie strony informowane są o ewentualnych incydentach i ruchach wojsk w monitorowanych rejonach[51]. Dzięki skuteczności obserwatorów, a także ich bezstronnych raportach, możliwe było doprowadzenie do utworzenia w lutym 2009 roku Mechanizmu Zapobiegania i Reakcji na Incydenty (IPRM), sprowadzającego się do regularnych spotkań zainteresowanych stron i wyjaśnianiu zaistniałych sytuacji konfliktowych[52]. Jedynym poważnym brakiem w działalności EUMM, na który jednak nie ma ona większego wpływu, jest deficyt całościowej strategii UE dla rozwiązania ponownie zamrożonego konfliktu[53]. Zarówno Unia jako całość, jak i poszczególne państwa członkowskie nie zdołały wywrzeć nacisku na Moskwę i władze separatystycznych regionów Gruzji aby te umożliwiły wejście obserwatorów na terytoria tych ostatnich.

Zakończenie

Podsumowując powyższe rozważania należałoby powiedzieć, iż obie operacje, jak to zwykle przy takich analizach bywa, należy uznać za umiarkowany sukces, szczególnie w kontekście raczej nieudanej operacji EUJUST THEMIS. Dotychczasowe powodzenie obydwu misji nie jest jednak równoważne. Biorąc pod uwagę owy termin „poziomu polityczności", z łatwością można zauważyć, że bardziej techniczny sukces EUBAM jest odmienny od tego, z jakim mamy do czynienia w przypadku EUMM.

Unijna operacja na Ukrainie i w Mołdowie odznacza się znaczącą poprawą skuteczności działania oraz współpracy pomiędzy służbami granicznymi obu państw, która wynika z kolei z długotrwałej obecności i wsparcia funkcjonariuszy Unii Europejskiej. Zarazem jednak, owe kilka lat nie spowodowały zasadniczej poprawy w przypadku najważniejszego, mającego wysoki polityczny profil problemu, jakim jest zamrożony konflikt w Naddniestrzu, a nieliczne sukcesy w tej mierze nie zasługują na miano przełomu. Inny wynik prezentuje z kolei misja w Gruzji. Szybkie jej rozpoczęcie

[51] S. Fischer, *EUMM Georgia*…, dz. cyt., s. 384.
[52] Tamże.
[53] J. Boonstra, N. Melvin, *Challenging the South*…, dz. cyt., s. 4 oraz A. Huff, *The role of EU defence*…, dz. cyt., s. 23.

oraz trwanie po dziś dzień są jednymi z głównych przyczyn stabilizacji w regionie i pomimo trudności wynikłych, m.in. z braku dostępu do terytoriów Abchazji i Osetii Południowej, sukces operacji jest niewątpliwy. Nie zmieniają tego również liczne problemy, z którymi personel EUMM musiał się zmagać w początkowym okresie istnienia, gdyż główny cel został osiągnięty.

Kamil Mazurek – doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Abstrakt

Niniejszy artykuł porusza problematykę działalności Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa na obszarze postradzieckim, a konkretnie dwóch, działających tam obecnie misji WPBiO – EUMM Gruzja i EUBAM Mołdowa/Ukraina. Autor, po krótkim scharakteryzowaniu obydwu operacji, przeprowadza analizę ich dotychczasowych rezultatów, sukcesów i porażek, w kontekście celów przed nimi postawionych. Dzieli on zarazem efekty misji, z jego zdaniem, istotnego punktu widzenia, tj. „poziomu polityczności", na rezultaty techniczne i polityczne, gdyż jak wynika z dokonanych przez niego ustaleń, istnieje jakościowa różnica między obydwoma poziomami w efektach unijnych operacji.

CSDP IN THE EAST – EUMM GEORGIA AND EUBAM UKRAINE/MOLDOVA MISSIONS RESULTS SO FAR

Abstract

This article brings up the issue of the European Union activity in the field of security in the post-soviet area, namely: two currently running the CSDP missions – EUMM Georgia and EUBAM Moldova/Ukraine. The author, after a brief description of both operations, analyzes hitherto outcomes, successes and failures in the context of their objectives. He also separates mission's results, from the so called "politicity level" perspective, into technical and political outcomes, which in his view are significant. As

author suggest in his findings, such a division can be considered legitimate, because there is a qualitative difference between both levels of the EU's operations results.

POLEMIKI

Mirosław Karwat

GLOSA DO ARTYKUŁU BRONISŁAWA BOMBAŁY

W numerze pierwszym „e-Politikonu" ukazał się – w dziale „Teoria polityki" – artykuł Bronisława Bombały pt. *Fenomenologia polskiej transformacji*. Zarówno ten przydział, jak i tytuł artykułu to, niestety, pomyłka. Z kolei treść artykułu zestawiona z tak ambitnym i zobowiązującym tytułem budzi zdumienie stopniem metodologicznej niefrasobliwości, powielania potocznych i propagandowo-ideologicznych stereotypów.

(1) Zakwalifikowanie tego tekstu do działu „Teoria polityki" jest kompletnym nieporozumieniem.

To przecież typowy przykład analizy politologicznej, a nie wykład jakiegoś paradygmatu, modelu lub precyzyjnego schematu eksplanacji. Owszem, autor (zresztą czysto werbalnie, bez pokrycia w dalszym wywodzie) odwołuje się do ambitnego zaplecza w postaci fenomenologii, ale podejmuje zadanie opisowe (diagnostyczne), czy raczej nawet – jak się okazuje w toku lektury – aksjologiczno-normatywne (kwalifikacja i ocena omawianych zjawisk historycznych), a nie teoretyczne. Jest to rekapitulacja i próba zastosowania schematów z pogranicza teorii zarządzania i „tranzytologii" w powiązaniu z (równie deklaratywnym jak na początku ten manifest fenomenologiczny) przywołaniem na końcu postulatów personalizmu; kategorii *teoriopolitycznych* praktycznie tu nie zastosowano.

Na tej zasadzie każdy komentarz do wydarzeń politycznych lub przekształceń ustrojowych odwołujący się *explicite* (a zarazem czysto rytualnie) do określonej metody i określonych kategorii teoretycznych uchodziłby za teoriopolityczny.

(2) Wbrew początkowym zapowiedziom artykuł jest nie tyle zastosowaniem metody fenomenologicznej, ile fenomenalistyczną (a nie esencjalistyczną) interpretacją zjawisk historycznych, mocno zabarwioną wątpliwymi aksjomatami.

(3) Wywody autora są mechaniczną mieszanką kilku elementów: raczej rytualnych niż praktycznie zastosowanych deklaracji teoretyczno-metodologicznych; bezkrytycznego, jednostronnego przytoczenia „podsumowań" mechanizmu rządzenia i zarządzania w PRL (z zupełnym pominięciem publikacji także krytycznych, nieapologetycznych, a jednak ukazujących bardziej złożony charakter i bilans minionego porządku polityczno-gospodarczego); typowo potocznych stereotypów reżymu politycznego i systemu zarządzania gospodarką PRL; wreszcie – formuł ideologicznych i sloganów o charakterze wyraźnie aktualistycznym i prezentystycznym, potraktowanych jednak jako oczywistości. Obok twierdzeń o bezdyskusyjnych faktach występują generalizacje o charakterze zdań eliptycznych (bez kwantyfikatora, określenia zasięgu twierdzeń – kiedy, gdzie, w jakim stopniu, czy też zawsze, wszędzie, wszyscy), obok zdań opisowych typowo arbitralne oceny.

Takie defekty warsztatowe tego artykułu są najbardziej wyraźne w kilku miejscach:

- s. 181: *Syndrom ten uzupełniała teza o „wrogim otoczeniu", które odnosiło się nie tylko do krajów zachodnich, lecz było także sposobem postrzegania przez PZPR własnego społeczeństwa. Dlatego też rządy opierały się na siłach policyjnych, a nie społecznym poparciu.*

Stwierdzenia wręcz kuriozalne.

Po pierwsze, czysto potoczne: taka wizja partii rządzącej (potocznie – podmiotowo, a nie relacyjnie lub funkcjonalnie – postrzeganej "władzy") zupełnie ignoruje fakt socjologiczno-historyczny, jakim było zakorzenienie społeczne tej „władzy". Narzucenie ustroju, autorytarny styl rządów oraz postępująca alienacja rządzących to fakty, które nie zmieniają innego faktu, że przywódcy, aparatczycy,

aktywiści i szeregowi członkowie (kilka milionów ludzi, razem z rodzinami, które nie przeprowadziły się w jakieś inne, mityczne miejsce!) wywodzili się z tego samego społeczeństwa, a nie ze zrzutu setek tysięcy czy milionów spadochroniarzy.

Po drugie, ahistoryczne: stopień represywności reżymu politycznego i hermetyczności partii rządzącej zmieniał się z czasem – i z upływem czasu zmieniała się proporcja między represywnymi gwarancjami utrwalenia ustroju a oddziaływaniami ideologicznymi (indoktrynacyjnymi, wychowawczymi, propagandowymi). Nie można opisywać kilkudziesięciu lat ewolucji systemu przez pryzmat jednego tylko okresu (np. stalinizmu czy stanu wojennego – to zresztą również różne jakości).

Po trzecie, oparte na typowym przesunięciu kategorialnym, pomieszaniu kryteriów. Czym innym jest wszak wrogość wobec określonych sił politycznych – zewnętrznych i wewnętrznych, a czym innym sekciarska nieufność i podejrzliwość wobec otoczenia, nawet wobec własnej bazy (to jednak cecha pierwszej dekady, a nie całego czterdziestopięciolecia). Wrogość i represywność wobec opozycji, dysydentów nie jest tożsama z wrogością wobec całego społeczeństwa. Nie tylko „władza" (zwłaszcza autorytarna) nigdy nie reprezentuje „całego społeczeństwa", ale również dysydenci nie mają takiego komfortu.

I po czwarte, generalizacja oparta na schemacie „policja (inwigilacja, represje) zamiast poparcia społecznego" to gołosłowny slogan propagandowy, wyraz przewagi myślenia życzeniowego nad poczuciem rzeczywistości i analizą realiów historycznych. Owszem, do grzechów i słabości „władzy ludowej" należał arbitralny sposób rządzenia i poleganie bardziej na kontroli (indoktrynacyjnej i siłowej) nad społeczeństwem niż na samym w sobie poparciu. Ale nie znaczy to, że można ignorować fakty historyczne i socjologiczne, jakim były selektywne, zmienne w natężeniu, zasięgu społecznym i przedmiocie przejawy poparcia dla tej władzy, zanim je utraciła niemal całkowicie. Jednak żeby się z tym uporać, trzeba na problematykę legitymizacji, poparcia społecznego i oporu społecznego spojrzeć wieloaspektowo i historycznie, a nie jednowymiarowo i schematycznie; z niezbędnym obiektywizmem, a nie z

apriorycznych pozycji takiej czy innej poprawności ideologicznej. Nawet sondaże dotyczące społecznej oceny stanu wojennego – wtedy i dziś, po latach – powinny skłonić autora do myślenia.

- s. 182: Tuż obok siebie występują dwa zdania sprzeczne. W jednym autor stwierdza, że „gospodarka wymyślona" była odizolowana od wpływu interesów i potrzeb społeczeństwa, a już w następnym, że z powodu lekceważenia praw ekonomicznych i gorsetu politycznego dominował w niej niejawny przetarg interesów. I w sporej części artykułu mowa jest o przemożnej sile grup interesów. „Społeczeństwo" jawi się tu jako mistyczny, a przy tym jednorodny byt; i oczywiste zdaje się też, że wszelkie inwestycje – zarówno w rozwój środków produkcji, jak i w infrastrukturę socjalną (której gospodarka deficytu z czasem nie była w stanie udźwignąć) – sprzeczne były z interesem społeczeństwa. Litości! Po wstępnych deklaracjach fenomenologicznej wirtuozerii należałoby zadać sobie trud i precyzyjnie odnieść się do złożonego splotu struktury społecznej i interesów partykularno-grupowych. Z podobną wnikliwością należałoby podejść do bilansu zaspokojonych potrzeb społecznych (a żadne dzisiejsze egzorcyzmy nie przesłonią osiągnięć PRL w przezwyciężeniu zacofania społecznego i gospodarczego, w nadrobieniu zaległości cywilizacyjnych), kosztów ponoszonego przez ludzi pracy wysiłku, zmarnowanych szans, wyrzeczeń daremnych, przedsięwzięć chybionych, potrzeb wygłodzonych, stłumionych lub zlekceważonych, także rozmaitych krzywd.

- s. 189: *w powojennej historii Polski pracownicy byli traktowani bardziej jak „siła robocza" niż poważny partner pracodawcy partyjnego*.

To skrót myślowy wyjątkowo pozbawiony precyzji; godny tabloidu, lecz nie artykułu naukowego.

Partyjny pracodawca? Państwo zostało upartyjnione, lecz jako żywo to nie partia była pracodawcą. Tu po raz kolejny autor myli kategorie i płaszczyzny,

poczynając od nierozróżnienia porządku formalnego i nieformalnego, a kończąc na mitologizacji tego ostatniego. Owszem, to ocena i wola organów partii decydowała o rekrutacji i selekcji kadr kierowniczych, a przynależność partyjna ułatwiała wykonywanie pewnych zawodów i karierę zawodową. Ale nie dajmy się zwariować: stosunek pracy między sprzedawcą w sklepie Gminnej Spółdzielni, strażnikiem parkingowym, pielęgniarką w szpitalu lub domu opieki a pracodawcą nie był dokładnie tym samym, co stosunek między tymi ludźmi (bezpartyjnymi lub należącymi do partii) a partią. Tu autor dał się ponieść atmosferze z epoki strajków sierpniowych i posierpniowych, kiedy to konflikt polityczny między „Solidarnością" a PZPR utożsamiono bez reszty z konfrontacją między światem pracy a światem władzy. Ale nawet wtedy (pomijam już uproszczenie w tej wizji podziału, gdyż świat pracy także był podzielony politycznie!) formalnie stroną w negocjacjach i tzw. umowach społecznych były organy administracji, a nie partii.

Opisany tak nonszalancko instrumentalny stosunek do ludzi pracy (jako siły roboczej) równie dobrze można by odnieść (uwzględniając strukturalną zmianę dominującego typu pracodawcy) do dzisiejszej ideologii i praktyki, gdzie świat pracy najemnej określa się w wyjątkowo „humanistycznej" nowomowie jako „zasoby ludzkie". Autor nie widzi różnicy między: ponadustrojowymi ciągotami biurokratycznymi i technokratyczno-menadżerskimi, jakie nieustannie powtarzają się w kolejnych ustrojach i mutacjach inżynierii społecznej; autorytarnym lub totalitarnym wzorcem stosunków politycznych i stosunków pracy; ideologiczną oprawą tych stosunków. „Traktowanie" pracowników inaczej wyglądało w wizji ideologicznej (tu akurat obowiązywał kult pracy, klasy robotniczej – inna rzecz, w jakim stopniu stawał się coraz bardziej fasadowy), a inaczej w praktyce zarządzania i w praktyce politycznej. Jednak gdy mowa o alienacyjnym charakterze PRL i uprzedmiotowieniu ludzi pracy, to warto mieć świadomość wielowymiarowej struktury zjawiska oraz paternalistycznego, a nie jakoby anty-pracowniczego profilu tej relacji. Widać, że autor bez żadnego dystansu przyswoił spopularyzowany przez Tischnera typowo ideologiczny stereotyp „moralnej eksploatacji pracy", w którym

pomieszano ze sobą ekonomiczny wymiar stosunku pracy, prawny status pracowników jako osób podporządkowanych (to kwestia sama w sobie złożona i pełna sprzeczności nie tylko w PRL) oraz psychologiczno-moralne kryteria alienacji pracy. Wypadałoby pamiętać o wszystkich faktach. Z jednej strony, w Polsce Ludowej funkcjonował rozwinięty system świadczeń socjalnych i ustawodawstwa socjalnego (coraz trudniejszy, aż w końcu niemożliwy do zagwarantowania), z drugiej strony stłumiono pracowniczą samorządność. Ale zamiast złożonej analizy złożonego zjawiska mamy w tym tekście formułkę jak z broszury agitacyjnej.

- s. 183: Autor nie może zdecydować się, czy to partia upartyjniła państwo, czy też została upaństwowiona w roli szczególnego aparatu władzy. Owszem, jest to dylemat dla wszystkich badaczy, ale nie można w wywodach w odstępie kilku zdań przeskakiwać w tej kwestii od ściany do ściany.
- Na s. 191 czytamy, że tzw. umowa społeczna z roku 1980 była kompromisem, ugodą między władzą a społeczeństwem, podczas gdy Okrągły Stół to już porozumienie elit – między władzą a opozycją. Ta pierwsza kwalifikacja to popularna interpretacja, typowo potoczna i życzeniowo-ideologiczna („oczywiste" jakoby jest, że „władza" reprezentowała tylko władzę, a „Solidarność" całe społeczeństwo). Konsekwentnie naukowa analiza nie opiera się na potocznych pojęciach „władzy" i „społeczeństwa", bierze pod uwagę fakt, że społeczeństwo nie jest podmiotem, lecz złożonym układem społecznym, natomiast konflikty polityczne rozgrywają się między różnymi siłami społecznymi, grupami interesów. Realistyczna i uczciwa analiza historyczno-socjologiczna przyjmuje do wiadomości, że PZPR miała szerszą niż „nomenklatura" bazę społeczną. Ta baza kurczyła się, coraz bardziej wyobcowana społecznie partia ulegała rozkładowi, legitymizacja jej rządów topniała – ale dynamika tego procesu dekadencji to już zupełnie coś innego niż statyczna dychotomia 'władza-społeczeństwo', zwłaszcza jeśli bierze się pod

uwagę fakt, że „Solidarność” stanowiła konglomerat nader sprzecznych dążeń społecznych.

- Końcowa partia artykułu to już czysta publicystyka, gdzie teza o jakiejś reaktywacji i kontrofensywie sił postkomunistycznych („oczywiście” z programem zamrożenia przemian i kultywowania przeszłości) podana jest jako aksjomat bez jakichkolwiek uzasadnień empirycznych.

Artykuł ten – jako przykład „wypadku przy pracy”, nieprofesjonalnej wpadki zawodowca – jest dla nas wszystkich nauką o tyle, że potwierdza, jak subtelnego warsztatu i metodologicznej samoświadomości oraz samokontroli, dystansu do obiegowych poglądów i skrótów myślowych wymaga podejmowanie analiz politologicznych; jak wielką pułapką okazuje się złudne poczucie oczywistości pewnych założeń, schematów poznawczych i ocen. Autorowi życzę bardziej udanych demonstracji zawodowej kompetencji.

Mirosław Karwat – profesor w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

***e-Politikon* - Instrukcje dla Autorów**

Zapraszamy serdecznie do zgłaszania propozycji artykułów obejmujących swoją tematyką pięć obszarów badawczych, na których koncentruje się Ośrodek Analiz Politologicznych: Jakość rządzenia, Społeczeństwo obywatelskie, Integracja europejska, Współczesne wyzwania i zagrożenia, Komunikacja polityczna. Uprzejmie informujemy, iż nadesłane teksty muszą mieć charakter politologiczny. Zgłoszone prace zostaną poddane selekcji redakcyjnej i analizie merytorycznej redaktorów tematycznych. Po wstępnym zatwierdzeniu zgłoszonych artykułów przez Redaktora Naczelnego czasopisma zostaną one przekazane do zewnętrznej recenzji prowadzonej w formule "double-blinded". Więcej informacji na temat procedury redakcyjnej oraz recenzji znajduje się na stronie epolitikon.pl.

Artykuły należy przesyłać **w formacie .doc lub .docx** na adres **epolitikon@oapuw.pl**.

Układ tekstu:

1. Imię i nazwisko Autora

2. Język publikacji: polski lub angielski

3. Tytuł: w językach polskim i angielskim, wyśrodkowany, pogrubiony

4. Abstrakt artykułu: w językach polskim i angielskim (oba do 600 znaków)

5. Słowa kluczowe: 5

6. Tekst podstawowy: czcionka Calibri „13”, wyjustowany

7. Ustawienia strony: standardowe

8. Akapit: pierwszy wiersz – wcięcie 1,25 cm, 1,5 odstępu między wierszami

9. Przypisy: na dole strony, wyjustowane, numeracja ciągła, czcionka „10", według wzoru:

[1] J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych,* Warszawa 2002, s. 67.

Tamże, s. 73.

[1] M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu.* [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo- Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

[1]J. Baszkiewicz, *Powszechna historia...,* s. 155.

[1] T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych,* ,,Zeszyty Prasoznawcze" 1998, Nr 1-2, s. 37.

[1] M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość,* http://internetstandard.pl/artykuły/45301.html, 6.12.2004.

10. Nota o Autorze: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy (na końcu artykułu)

11. Objętość: od połowy do jednego arkusza

12. Wymagania zapory *ghostwritting*[1] i *guest autorship*[2]

Pragniemy podkreślić, że ***ghostwriting*** i ***guest authorship*** są przejawem nierzetelności naukowej, a wszelkie ich wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

[1] *Z >>**ghostwriting**<< mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.*
Http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/Finansowanie/finansowanie_nauki/Lista_czasopism/20120120_FAQ.pdf, 15.01.2012.

[2] *Z >>**guest authorship**<< (>>**honorary authorship**<<) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest autorem/współautorem publikacji.*
Http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/Finansowanie/finansowanie_nauki/Lista_czasopism/20120120_FAQ.pdf, 15.01.2012.

Do proponowanego artykułu należy dołączyć :

a. oświadczenie o wkładzie poszczególnych Autorów w pracę

b. oświadczenie o źródłach finansowania publikacji

Wzory oświadczeń są dostępne do pobrania na witrynie internetowej OAP UW (Instrukcja dla Autorów)

Oba dokumenty należy przesłać pocztą bądź złożyć w Redakcji kwartalnika naukowego „e-Politikon”:

ul. Krakowskie Przedmieście 3 pok. 6

00-927 Warszawa

tel. 604 737 015