

Chorzowskie Studia Polityczne  
Nr 5/2012

---

# Bariery współczesnej demokracji – perspektywa globalna

Chorzowskie Studies in Politics  
No. 5/2012

---

# Barriers to Modern Democracy – a Global Perspective

edited by

Łukasz Wawrowski



The Poznan School of Banking Press

Chorzów 2012

Chorzowskie Studia Polityczne  
Nr 5/2012

---

# Bariery współczesnej demokracji – perspektywa globalna

redakcja naukowa

Łukasz Wawrowski



Wydawnictwo  
Wy szej Szkoły Bankowej w Poznaniu  
Chorzów 2012

Rada naukowa / Scientific Advisory Board

*prof. dr hab. Zbigniew Blok*  
*prof. dr hab. Ludwik Habuda*  
*prof. dr hab. Andrzej W. Jabło ski*  
*prof. dr hab. Jan Kantyka*  
*prof. dr hab. Mirosław Karwat*  
*dr Krzysztof Krysieniak (sekretarz / Secretary to the Board)*  
*prof. PhDr. Peter Kulasik, CSc.*  
*dr hab. Halina Lisicka, prof. UW*  
*dr hab. Katarzyna Sobolewska-My lik, prof. UP w Krakowie*  
*dr hab. Sylwester Wróbel, prof. WSB w Poznaniu*

Kolegium redakcyjne / Editorial Board

*dr hab. Sylwester Wróbel, prof. WSB w Poznaniu (redaktor naczelny i prowadz cy / Editor-in-chief)*  
*prof. PhDr. Peter Kulasik, CSc.*  
*dr Łukasz Wawrowski*  
*dr Maria Ochwat*  
*dr Jarosław Szostak (sekretarz / Secretary to the Board)*

Czasopismo recenzowane według standardów Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wy szego.  
Lista recenzentów na stronie [www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl](http://www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl)  
oraz w ostatnim numerze czasopisma z danego roku.

Journal reviewed in compliance with the standards set forth by the Ministry of Science and Higher Education.  
A list of referees is available at [www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl](http://www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl)  
and published in the last issue of the Journal each year.

Weryfikacja streszcze w j zyku angielskim / Summaries in English revised by  
*Jarosław Szostak*

Projekt okładki / Cover design by  
*Jan łusarski*

Redakcja, skład i łamanie / Copyedited and typeset by  
*Magdalena Kraszewska*

Wersja pierwotna – publikacja drukowana / Source version – print publication

© Copyright by Wy sza Szkoła Bankowa w Poznaniu, 2012

**ISSN 2080-752X**

WYDAWNICTWO WY SZEJ SZKOŁY BANKOWEJ W POZNANIU  
al. Niepodległo ci 2, 61-874 Pozna  
tel. 61 655 33 99, 61 655 32 48  
e-mail: [wydawnictwo@wsb.poznan.pl](mailto:wydawnictwo@wsb.poznan.pl), [dzialhandlowy@wsb.poznan.pl](mailto:dzialhandlowy@wsb.poznan.pl)  
[www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl](http://www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl)

Druk i oprawa / Printed and bound by ESUS Druk cyfrowy, Pozna

## Spis treści

<b>Od redakcji</b> .....	9
<b>Bariery demokracji w ujęciu ogólnym</b>	
Małgorzata KWIATKOWSKA <i>Global governance – więcej czy mniej demokracji?</i> .....	15
Łukasz WAWROWSKI <i>Czy demokracji jest po drodze z równości – czyli „co” dla „czego” może być barierą?</i> .....	33
Monika SADLOK <i>Haktywizm – przejaw obywatelskiej mobilizacji o lepszą demokrację?</i> .....	55
Joanna ABI-SKA <i>Demokracja a rosnące znaczenie agencji ratingowych na rynkach finansowych</i> .....	71
<b>Bariery demokracji w wybranych państwach</b>	
Tomasz Krzysztof WSZEBOROWSKI <i>Protesty w państwach arabskich w 2011 roku na przykładzie Egiptu, Libii i Syrii</i> .....	81
Artur Roland KOZIŃSKI <i>Kłopoty z transformacją systemu politycznego w Europie Wschodniej na przykładzie Białorusi i Ukrainy</i> .....	101
Rafał KLEPKA <i>Podziały społeczne a funkcjonowanie państwa demokratycznego na przykładzie Belgii i Szwajcarii</i> .....	117
Robert RADEK <i>System partyjny Kanady i jego wpływ na funkcjonowanie gabinetów rządowych</i> .....	139
Marta OBRĘBSKA <i>Samodzielność finansowa gmin angielskich</i> .....	167
Maciej BANASIK <i>Decyzje polityczne w czasach kryzysu i ich skutki społeczno-ekonomiczne na przykładzie wybranych państw Unii Europejskiej</i> .....	191
<b>Streszczenia</b> .....	213
<b>Summaries</b> .....	219
<b>O Autorach</b> .....	225
<b>Lista recenzentów współpracujących z czasopisem „Chorzowskie Studia Polityczne”</b> .....	227



## Table of Contents

<b>A Word from the Editors</b> .....	9
<b>A general outlook on barriers to modern democracy</b>	
Małgorzata KWIATKOWSKA <i>Global governance – More or Less Democracy?</i> .....	15
Łukasz WAWROWSKI <i>Is Democracy Compatible with Gender Equality – or Which Can Be a Barrier to the Other?</i> .....	33
Monika SADLOK <i>Hactivism – Citizen Mobilization for a Better Democracy?</i> .....	55
Joanna ABI SKA <i>Democracy vs. the Increasing Role of Rating Agencies in Financial Markets</i> ....	71
<b>Barriers to modern democracy in selected countries</b>	
Tomasz Krzysztof WSZEBOROWSKI <i>The 2011 Arab Protests – the Examples of Egypt, Libya and Syria</i> .....	81
Artur Roland KOZIOWSKI <i>A Staggering Political System Transformation – the Examples of Belarus and Ukraine</i> .....	101
Rafał KLEPKA <i>Social Divisions and the Democratic State – the Examples of Belgium and Switzerland</i> .....	117
Robert RADEK <i>The Party System of Canada and Its Impact on Government Performance</i> .....	139
Marta OBR BSKA <i>The Financial Independence of English Local Governments</i> .....	167
Maciej BANASIK <i>Political Decisions at a Time of Crisis and Their Social and Economic Impact as Illustrated by Some European Union Member States</i> .....	191
<b>Summaries in Polish</b> .....	213
<b>Summaries in English</b> .....	219
<b>About Authors</b> .....	225
<b>List of reviewers collaborating with „Chorzowskie Studies in Politics”</b> .....	227





## Od redakcji

---

Pi ty numer „Chorzowskich Studiów Politycznych” stanowi drugi zbiór artykułów będących efektem projektu badawczego podejmującego problematykę barier współczesnej demokracji, który został zainicjowany w 2011 roku przez Katedr Nauki o Polityce Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wy szej Szkoły Bankowej w Poznaniu pod kierownictwem prof. nadzw. dr. hab. Sylwestra Wróbla. Niniejsza cz , obejmuj ca dziesi artykułów autorów reprezentuj cych ró ne polskie o rodki naukowe, w analizowaniu barier demokracji odnosi si do do wiad-cze globalnych i jest oparta na przykładach z ró nych stron wiata. Stanowi zatem dopełnienie cz ci pierwszej, która była poświęcona problematyce barier demokracji dostrzeganych i analizowanych z polskiej perspektywy.

Aktualne pozostaj wszystkie uwagi teoretyczno-metodologiczne ukazane we wst pie do poprzedniego numeru „Chorzowskich Studiów Politycznych”, które zrekapitulowa mo na w nast puj cy sposób. Demokracja nale y do cz stych obszarów badawczych we współczesnej politologii, co nale y uzna równocze nie za konsekwencj i dowód rangi takiej formy organizacji ycia politycznego i społecznego we współczesnym wiecie. Podkre li nale y ponadto, e dotychczasowe badania wci nie wyczerpały owego tematu, a tak e – co bardziej istotne z praktycznego punktu widzenia – e nie zostały zaproponowane skuteczne rozwizania wielu ułomno ci wyst puj cych we współczesnych pa stwach demokratycznych. Wszystko to sprawia, e problematyka barier demokracji powinna by uznana za zagadnienie niezwykle ciekawe i heurystycznie uzasadnione, cho jest relatywnie rzadziej badane. Przyj cie takiej perspektywy w badaniach nad demokracj pozwala równocze nie odwoływa si do wszystkich funkcji nakładanych na nauk : identyfikacji owych barier (w ramach funkcji opisowej), ukazywania mechanizmów ich oddziaływania (w ramach funkcji wyja niaj cej),

przewidywania perspektyw rozwoju demokracji w obliczu istniejących ograniczeń (w ramach funkcji prognostycznej), poszukiwania sposobów ich przewycięcia (w ramach funkcji instrumentalnej) oraz uzasadniania konieczności takich działań (co jest przypisywane najbardziej kontrowersyjnej funkcji aksjologicznej)<sup>1</sup>.

Aktualne pozostaje również założenie, że skoro nietrudno zauważyć rozdźwięk pomiędzy demokracją jako ideą sprawowania władzy politycznej (demokracją polityczną) czy też zorganizowania społeczeństwa (demokracją społeczną), a faktycznymi przykładami jej urzeczywistniania we współczesnych państwach, to wnioskować należy, że albo owa idea nie przystaje do rzeczywistości, albo w rzeczywistości występują pewne zjawiska, które utrudniają lub wręcz uniemożliwiają jej realizację. Wychodząc z powyższego założenia, celem prezentowanego numeru „Chorzowskich Studiów Politycznych” uczyniono próbę analizy barier demokracji w perspektywie globalnej, a więc wychodząc poza czyste polskie realia, uzupełniając tym samym rozważania prowadzone w poprzednim numerze.

Niniejszy zbiór składa się z dziesięciu tekstów, które podzielone zostały na dwie części. Pierwsza z nich omawia zagadnienia barier współczesnej demokracji w odniesieniu do ogólnych problemów, które występują równocześnie nie w różnych państwach. Małgorzata Kwiatkowska podejmuje kwestię barier towarzyszących próbie przeniesienia demokracji z poziomu państwa na poziom globalny. W swej pracy dochodzi do wniosku, że stu procentowo demokratyczne globalne zarządzanie jest tak samo niewyobrażalne jak stu procentowa demokracja, ale jest możliwe, a nawet pojęte jako cel, do którego pojedyncze działania i działania mogą nas przybliżyć. Łukasz Wawrowski, analizując demokrację z perspektywy równości płci, pokazuje skomplikowane i niejednoznaczne związki pomiędzy owymi zagadnieniami. Próbuje tym samym udzielić odpowiedzi na pytanie, czy brak równości płci jest barierą w urzeczywistnianiu demokracji, czy może to sama demokracja utrudnia realizację równościowych postulatów? Monika Sadlok analizuje wpływ nowoczesnych technologii na możliwości oddziaływania politycznego i zastanawia się, w jakim stopniu związane z nimi zjawiska mogą się stać barierą, a w jakim szansą na nowe formy udziału w życiu publicznym w postaci tzw. haktywizmu, czyli połączenia siły i możliwości Internetu z chęcią obywatelskiego protestu. Z kolei Joanna Abińska, przyjmując ekonomiczną perspektywę barier demokracji, analizuje zjawisko polegające na wzroście roli agencji ratingowych na rynku finansowym kosztem pochodzących z wyborów powszechnych organów władzy państwowej.

Druga część zbioru obejmuje prace, które ukazują bariery towarzyszące współczesnym demokracjom na przykładzie konkretnych państw. Co znamienne, bariery takie wskazywane są przez autorów zarówno w państwach, które dopiero wchodzi lub niedawno weszły na drogę demokratyzacji, jak i w państwach

---

<sup>1</sup> Por. Ł. Wawrowski, *Funkcje nauki a relacje między teorią a opisem*, w: *Czym jest teoria w politologii?*, red. Z. Blok, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011, s. 188–203.

o tzw. ustabilizowanych demokracjach. Tomasz Wszeborowski, omawiając problematykę przemian w krajach arabskich, próbuje odnieść się do perspektyw demokratyzacji tej części świata i specyficznych dla tego kręgu kulturowego barier jej wprowadzania. Artur Kozłowski podejmuje próbę zidentyfikowania głównych barier demokracji pojawiających się w trakcie procesu transformacji systemu politycznego Białorusi i Ukrainy. Rafał Klepka na przykładzie Belgii i Szwajcarii charakteryzuje podziały społeczne jako potencjalne bariery sprawnego funkcjonowania państwa demokratycznego. Z kolei Robert Radek, przyjmując w swojej pracy za punkt wyjścia przypadek Kanady, analizuje problem barier w sprawnym funkcjonowaniu państwa demokratycznego przez pryzmat rzędów mniejszościowych i ich wpływu na skuteczne rządzenie. Marta Obrębska na przykładzie gmin angielskich ukazuje wpływ stopnia autonomii finansowej władz lokalnych na możliwość podejmowania decyzji niezależnych od centrum. Na zakończenie Maciej Banasik próbuje odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób kryzys ekonomiczny wpływa na proces podejmowania decyzji oraz w jaki sposób błędne decyzje polityczne mogą ograniczać możliwość rozwoju państw demokratycznych, ilustrując to przykładami wybranych państw Unii Europejskiej.

Podsumowując prowadzone rozważania, należy wskazać, że lektura tekstów zawartych zarówno w poprzednim, jak i w dopełniającym go niniejszym piątym numerze „Chorzowskich Studiów Politycznych” niewątpliwie może pozostawić w czytelniku niezbyt optymistyczną wizję rzeczywistości. Ukazany bowiem został obraz demokracji, która – z powodów różnych barier – zarówno w perspektywie polskiej, jak i globalnej nie może być w pełni zrealizowana. Analizując główne bariery, na których koncentrowali się autorzy, wyróżniłem dwie kluczowe kwestie. Po pierwsze akcentowanie zjawiska niedostatecznej partycypacji społeczeństwa w procesach decyzyjnych i zbyt dużego oddalenia rządzących elit od zwykłych wyborców. Taki stan rzeczy uznaję za niezgodny z fundamentalnym założeniem demokracji w sensie politycznym, a jest to sposób sprawowania władzy, w ramach którego wszyscy obywatele mają równy wpływ na kształt wypracowywanych decyzji. Po drugie podkreślenie roli finansowego aspektu funkcjonowania współczesnych państw demokratycznych i barier wynikających z kolejnych odsłonięć światowego kryzysu ekonomicznego. Taki stan rzeczy uderza w postrzeganie demokracji jako systemu, który ma się przyczynić do realizacji dobra wspólnego. Trudno bowiem o jego osiągnięcie, jeżeli nie ma możliwości jego sfinansowania. Reasumując, aktualnie pozostaje niemiłe jednakże stwierdzenie, że demokracja nie jest zapewne rozwiniętym idealnym, niemniej jednak takiej krytyce powinna towarzyszyć konstatacja, że do tej pory po prostu nie wymyślono nic lepszego...

*dr Łukasz Wawrowski*



# Bariery demokracji w ujęciu ogólnym

---



Małgorzata Kwiatkowska

## *Global governance – więcej czy mniej demokracji?*

---

### 1. Wstęp

*Global governance* (GG), czyli globalne zarządzanie, stanowi dziś nieodłączny element debaty na temat polityki światowej w warunkach globalizacji. Gospodarka światowa, pomoc rozwojowa, walka z ubóstwem, bezpieczeństwo międzynarodowe czy ochrona środowiska – kwestie te wymagają coraz częściej rozwiązań globalnych, przekraczających możliwości pojedynczych podmiotów. Tymczasem, biorąc pod uwagę liczbę podmiotów i reprezentowanych przez nie postaw, a także ich często przeciwstawne interesy, współczesne środowisko międzynarodowe jawi się jako „chaotyczny zbiór podmiotów o różnej proveniencji i strukturze”<sup>1</sup>. Francis Fukuyama, pisząc o ładzie światowym w XXI wieku, zwraca uwagę, że miejsce silnego suwerennego państwa narodowego zajmuje „menażeria wielonarodowych korporacji, organizacji pozarządowych, organizacji międzynarodowych, syndykatów zbrodni, grup terrorystycznych i temu podobnych, które wprawdzie dysponują jak tam siłą lub jak tam prawomocnością, ale rzadko równocześnie i jednym, i drugim”<sup>2</sup>. Tym samym problem demokratycznej legitymacji działań podmiotów dysponujących cząstkami władzy we współczesnym świecie wydaje się być centralnym problemem w procesie oceny i projektowania systemu globalnego zarządzania. W trosce o jego skuteczność i stabilność

---

<sup>1</sup> M. Kwiatkowska, *Global governance – przywództwo w świecie niepolarnym?*, w: *Biegunowo i dynamika sceny globalnej w pierwszej dekadzie XXI w.*, red. J. Wieca, I. Kraja, M. Soja, Wydawnictwo Akademii im. Jana Długosza w Czestochowie, Czestochowa 2011, s. 20.

<sup>2</sup> F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Rzecz o ładzie światowym w XXI wieku*, Rebis, Poznań 2005, s. 138.

warto odpowiedzieć sobie na pytanie o naturę deficytu demokracji w globalnym zarządzaniu – Czy jest wymagająca korekta nieprawidłowości systemu, czy te nieuniknione skutki uboczne procesu, wynikające z specyfiki działania w środowisku międzynarodowym?

## 2. *Global governance* – zarządzanie globalnymi wyzwaniami

*Global governance* jako „zespół struktur i mechanizmów umożliwiających skoordynowane podejście wielu państw do wspólnych problemów”<sup>3</sup> odnosi się do dwóch obszarów znaczeniowych. Z jednej strony oznacza pewien proces, sposób realizowania polityki w skali globalnej sprowadzający się do sterowania procesami globalizacji. Zmieniające się parametry środowiska międzynarodowego generują nowe, niezależne od suwerennych państw narodowych obszary władzy w polityce światowej, wymagające odrębnego wielopłaszczyznowego podejścia, co z kolei prowadzi do mnożenia systemów transnarodowych, powoływanych w celu zarządzania procesami światowymi<sup>4</sup>. Proces ten opiera się na „mechanizmach regulujących systemy ludzkie nieskupione wokół jednego centrum decyzyjnego, ale implikujących układy, koordynacje *ad hoc* zarówno w czasie, jak i w przestrzeni”<sup>5</sup>. Z racji rozproszenia materii, której dotyczy, globalne zarządzanie jest procesem labilnym, o mocno sytuacyjnym charakterze, wymagającym kreatywności i elastycznego podejścia. Według The Commission on Global Governance powołanej w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) potrzeba dostosowywania się do zmieniających się okoliczności przez dążenie do kompleksowym i dynamicznym profilu GG jako procesu podejmowania „interaktywnych decyzji w ciętym rozwoju”<sup>6</sup>. Jednocześnie nie jest to dziś proces mocno zaawansowany; jak zauważa Thomas Risse, „trudno dziś znaleźć w sprawach międzynarodowych obszar nieobjęty międzynarodowym lub co najmniej regionalnym umowami”<sup>7</sup>.

Z drugiej strony sformułowanie *global governance* używane wymiennie z *system global governance* odnosi się także do struktur, w ramach których odbywa się proces globalnego zarządzania. Jak definiuje Roman Kuźniar: „*global governance* jest [...] w swym obecnym kształcie słabo zdefiniowaną koalicją najsilniejszych państw, korporacji, koncernów medialnych, działających na styku z kilkoma organizacjami międzynarodowymi, w ramach której w sposób mniej

<sup>3</sup> M. Pietra, *Paradygmat globalizacji in statu nascendi*, w: *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuźniar, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 171.

<sup>4</sup> S. Sassen, *Qui gouverne la mondialisation?*, [http://www.scienceshumaines.com/qui-gouverne-la-mondialisation\\_fr\\_15323.html](http://www.scienceshumaines.com/qui-gouverne-la-mondialisation_fr_15323.html), dost. p: 1.08.2008 r.

<sup>5</sup> T. de Montbrial, *Le monde au tournant du siècle, RAMSES 2000 L'entrée dans le XXIe siècle*, Paris, septembre 1999, s. 16.

<sup>6</sup> The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford 1995, s. 4.

<sup>7</sup> T. Risse, *Democratic Global Governance in the 21st Century*, s. 4, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/resources/seminars/gb/euracowa/document/globgov.pdf>, dost. p: 15.08.2011 r.



lub bardziej formalny zapadają decyzje o podstawowym znaczeniu dla kierunków rozwoju porządku międzynarodowego”<sup>8</sup>. W tym znaczeniu na GG składają się zarówno różne typy podmiotów biorących udział w zarządzaniu w skali światowej (organizacje międzynarodowe, grupy państw czy sieci skupiające podmioty poza- i ponadnarodowe), jak i sieć powiązań i układów łączących je, definiujących ich pozycję w systemie, ale te będących osiowymi elementami tego systemu<sup>9</sup>.

Ich nieskoordynowany, wielopoziomowy charakter nie pozwala jednak myśleć o tym gronie jako o dającej się wyodrębnić całości. Mimo karmienia się tymi tematami licznymi teoriami spiskowymi<sup>10</sup>, globalne zarządzanie nie ma nic wspólnego z ideą rządu światowego (*World Government*) czy innego organizmu mającego na celu przejść kontrolę nad światem na wzór struktur państwowych. Nie jest to globalny rząd, gdy relacje międzynarodowe w tym kontekście nie są odzwierciedleniem porządku wewnątrzpaństwowego.

Semantyczne zróbnicowanie *governance* – *gouvernement* podkreśla istnienie dwóch perspektyw pojęciowych: państwowocentrycznej związanej z rządem i z dniem oraz wielopodmiotowej, odpowiadającej alternatywnym do państwa źródłom władzy i niehierarchicznym modelom jej sprawowania. Mamy tu raczej do czynienia z „logiką postpaństwową”, w której nie ma jednego ośrodka władzy”<sup>11</sup>, bliższą koncepcji sieci władzy, czyli mniej formalnej i mniej całościowej postaci władzy opartej na porozumieniach segmentowych i współdziałaniu na poszczególnych odcinkach<sup>12</sup>.

W zarządzaniu bardziej niż o egzekwowanie władzy chodzi o sterowanie i kreowanie możliwości w różnych formach i na różnych poziomach, oddziaływanie zorientowane globalnie na problemy (w przypadku GG – kwestie międzynarodowe), a nie wycinkowo tylko na związane z nimi struktury. Jako dodatkowa (sytuująca się między rządami państw a organizacjami międzynarodowymi i trzeciego sektora) płaszczyzna międzynarodowego współdecydowania<sup>13</sup> system ten bazuje na „różnego rodzaju procedurach od zwykłej konsultacji międzynarodowej do przyjmowania wspólnego prawodawstwa, poprzez wypracowywanie konsensusu w obszarze zamierzonych celów, uznawanie wzajemnych zobowiązań lub definiowanie dobrych praktyk. Opiera się na współpracy międzynarodowej lub

<sup>8</sup> R. Kuźnia, *Globalizacja, polityka i porządek międzynarodowy*, w: *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, red. E. Haliński, R. Kuźnia, J. Symonides, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz-Warszawa 2004, s. 163.

<sup>9</sup> M. Kwiatkowska, op. cit. s. 26.

<sup>10</sup> Por. J. Marrs, *Oni rządzą światem: tajna historia i cała Komisja Trójstronna, wolnomularstwo i piramidy egipskie*, Jeden świat, Warszawa 2005.

<sup>11</sup> J.A. Scholte, *Civil society and democracy in global governance*, „Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation Working Paper” 2001, No. 65/01, s. 12.

<sup>12</sup> R.A.W. Rhodes, *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*, „Public Policy and Management”, Buckingham-Philadelphia 1997, s. 235.

<sup>13</sup> K. Marzda, *Zarządzanie wielopoziomowe jako mechanizm funkcjonowania późnowestfalskiego ładu międzynarodowego*, w: *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, red. M. Pietras, K. Marzda, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008, s. 273.

działaniach instytucji wielostronnych, wyposażonych w własne kompetencje”<sup>14</sup>. Wzajemne powiązania podmiotów charakteryzuje zróżnicowany poziom intensywności, a także trwałość. Intensywność zaangażowania zależy od podmiotów decydujących i – podobnie jak udział w systemie – może w każdej chwili ulec zmianie.

W tym kontekście GG jawi się jako długoterminowy projekt integracji różnorodnych podmiotów w procesie decyzyjnym w skali świata. Integracja ta przejawia się przede wszystkim w uzyskaniu przez podmioty niepaństwowe i pozapaństwowe zdolności podejmowania decyzji politycznych w obszarach dotychczas zarezerwowanych dla instancji państwowych, jak również w społecznej kontroli nad instytucjami międzynarodowymi. Ma to związek z rozmiarami i charakterem współczesnych wyzwań, które stają się globalne, a tym samym wymagają wspólnych globalnych rozwiązań, gdy jak zauważa Joseph Nye, „jednostronne działanie po prostu nie może wywołać właściwych skutków w przypadku z natury multilateralnych kwestii”<sup>15</sup>. W obliczu rosnących wyzwań „poszerzeniu ulega zarówno zakres, jak i różnorodność podmiotów uczestniczących w procesach sterowania środowiskiem międzynarodowym”<sup>16</sup>. Międzynarodowe instytucje, organizacje i porozumienia oraz ugrupowania integracyjne (np. Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Światowa Organizacja Handlu, G-8, G-20, Unia Europejska, BRISC, Mercosur itd.), ponadnarodowe organizacje pozarządowe oraz międzynarodowe organizacje hybrydowe<sup>17</sup> (np. Amnesty International, Greenpeace International, Międzynarodowy Czerwony Krzyż, Światowa Unia Ochrony Przyrody itd.)<sup>18</sup> czy transnarodowe korporacje i przedsiębiorstwa globalne (np. General Electric, Exxon Mobil, Royal Dutch/Shell Group, Toyota Motor itd.) to centralni aktorzy współczesnego świata, a jednocześnie nie sceny, na których rozgrywa się globalne zarządzanie w takich obszarach, jak handel, rozwój, środowisko, bezpieczeństwo i prawa człowieka. Niemniej jednak ogromny rozrost instytucji globalnych (a warto zauważyć, że w minionym 50-leciu zanotowaliśmy ogromny przyrost międzynarodowych instytucji i agencji – dotyczą

<sup>14</sup> *Gouvernance mondiale*, red. P. Jacquet, J. Pisani-Ferry, L. Tubiana, Les Rapports du Conseil d'Analyse Economique, No. 37, Mai 2002.

<sup>15</sup> J. Nye, *The Paradox of American Power*, Oxford 2002, s. 105.

<sup>16</sup> M. Pietra, op. cit., s. 171.

<sup>17</sup> Hybrydowe międzynarodowe organizacje pozarządowe to międzynarodowe organizacje tworzone wspólnie przez państwa i organizacje pozarządowe jako platformy współpracy tych dwóch środowisk na arenie międzynarodowej. Więcej na ten temat: P. Willets, *Aktorzy transnarodowi i organizacje międzynarodowe w polityce globalnej*, w: *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, red. J. Baylis, S. Smith, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.

<sup>18</sup> Spis najbardziej reprezentatywnych dla różnych obszarów działalności międzynarodowych organizacji pozarządowych proponuje w swoim tekście D. Kondrakiewicz, *Ewolucja funkcji organizacji pozarządowych w stosunkach międzynarodowych*, w: *Niepaństwo uczestnicy stosunków międzynarodowych*, red. A. Pawłowska, Wydawnictwo WSPA w Lublinie, Lublin 2010, s. 180–182.

one i reguluj wi kszo kwestii mi dzynarodowych<sup>19</sup>), dywersyfikacja podmiotów w rodowisku mi dzynarodowym, a tak e ich rosn ca specjalizacja<sup>20</sup> nie przes dzaj jeszcze ich o realnym i równouprawnionym uczestnictwie w procesie globalnego zarz dzania, a tym samym o demokratycznym wymiarze tego procesu.

### 3. Deficyt demokratyczny w zarz dzaniu rodowiskiem mi dzynarodowym

Uwa a si , e globalizacja jako proces sprzyja demokratyzacji wiata – „stwarza warunki do stymulowania prodemokratycznych zmian”<sup>21</sup> i jako „katalizator awansu cywilizacyjnego w skali narodów i całego wiata”<sup>22</sup> prowadzi do rozprzestrzeniania si demokracji jako powszechnego systemu politycznego. Według Włodzimierza Anioła zjawisko to bazuje na trzech czynnikach: „rewolucji z zewn trz”, społecze stwie obywatelskim oraz post pie technologicznym. „ ci lejsza integracja niedemokratycznych pa stw z systemem wiatowym, dzi ki rozwojowi ró norodnych kontaktów gospodarczych oraz oddziaływa politycznych i społecznych sprzyja ich demokratyzacji”<sup>23</sup>. Mówi si nawet o demokratycznym trendzie czy te fali demokratyzacji zwi kszaj cej zbiór pa stw demokratycznych w skali globu<sup>24</sup>. Z kolei rozwój społecze stwa obywatelskiego przekłada si na przyrost ilo ciowy i wzrost znaczenia organizacji pozarz dowych oraz rozpowszechnienie demokratycznych praktyk, przez co zarówno indywidualne, jak i zagregowane interesy zyskuj na znaczeniu, a ich przedstawiciele i rzecznicy znajduj dodatkowe mo liwo ci wpływu na sytuacj wewn trzpa stwów . W poł czeniu z post pem technologicznym, który stwarza nowe mo liwo ci rozwoju procedur demokratycznych na skal globaln (ułatwiony przepływ informacji, nowe typy form społecznych, narz dzia technologiczne usprawniaj ce proces decyzyjny czy wreszcie wpływaj ce na przebieg procesu komunikowania politycznego<sup>25</sup>) daje to do pozytywny obraz wpływu globalizacji na demokracj i jej mechanizmy w skali całego wiata. Niemniej jednak, jak to

<sup>19</sup> T. Risse, op. cit., s. 4.

<sup>20</sup> M. Kwiatkowska, *NGOs a demokracja w wiecie globalizacji*, w: *Niepa stwowi uczestnicy stosunków mi dzynarodowych*, red. A. Pawłowska, Wydawnictwo WSPA w Lublinie, Lublin 2010, s. 37.

<sup>21</sup> W. Anioł, *Deficyt demokratyczny w systemie globalnym*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4, s. 9.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 1.

<sup>24</sup> J. Norberg, *Spór o globalizacj*, Fijor Publishing, Warszawa 2006, s. 39–43.

<sup>25</sup> Jak zauwa a August-Wilhelm Scheer, zało yciel i prezes Niemieckiego Stowarzyszenia Technologii Informacyjnych, Telekomunikacji i Nowych Mediów (BITKOM), „Bez Twittera, bez mo liwo ci swobodnej komunikacji i koordynacji działa , wreszcie bez nieustannie powtarzanych deklaracji o pokojowych zamiarach ze strony organizatorów, protesty w Egipcie nie przebiegałyby tak spokojnie”, za: P. Waszczuk, *CeBIT 2011: Technologia w slu bie demokracji*, <http://www.computerworld.pl/news/367717/CeBIT.2011.technologia.w.sluzbie.demokracji.html>, dost p: 21.09.2011 r.

cz sto bywa, diabeł tkwi w szczegółach: głębsza analiza pozwala na zidentyfikowanie elementów wiadczych o niedostatku lub niedoskonałości demokratycznych zasad w kontekście globalnym.

W odniesieniu do struktur globalnego zarządzania deficyt demokratyczny może przybierać różne formy, przy czym ich geneza zasadniczo ma charakter strukturalny lub proceduralny. Problemy strukturalne dotyczą niedoskonałości i braków organizacyjnych w systemie. Podstawowa trudność polega na zatarciem terytorialnego wymiaru demokracji. Jak zauważa Michael Saward, w dominującym schumpeterowskim ujęciu „każdy demokratyczny system wchodzi w skład określonej «politycznej jednostki», wycinka terytorium, nad którym sprawuje ostateczną władzę”<sup>26</sup>. Tymczasem globalizacja sprzyja powstawaniu kwestii międzynarodowych, a więc ponadterytorialnych obszarów problemowych, którymi zawiadywane są części terytorialnego samostanowienia. Dlatego według Alaina Touraine’a „dziś źródłem sensu instytucji nie jest już poziom lokalny, miejski, regionalny czy nawet narodowy, lecz globalny”<sup>27</sup>. Najwyraźniej rozdzielenie jest odczuwalne w niedostatku mechanizmów podporządkowywania podmiotów transnarodowych woli wszystkich jednostek, których dotyczy działalność tych podmiotów. Decyzja podjęta w San Francisco czy Brukseli zasadniczo zmienia warunki życia ludzi na drugim końcu świata, a co więcej, ci ostatni rzadko mogą temu zaradzić. Polityka globalna rozgrywa się w wymiarze nieosiągalnym jednostki dla umiejscowionej terytorialnie.

Kolejny problem wynika z braku spójnego podmiotu demokracji, a mianowicie globalnego *demos*. W kontekście globalizacji bowiem „musimy [...] zapytywać wyraźnie: do jakiej właściwej grupy, wspólnoty czy jednostki mają zastosowanie zasady demokratyczne? Jeśliby odpowiedź nie jest państwem narodowe, czy jest nielokalna? Region? Kraj? Klienci wielkich koncernów? Każde z nich w zależności od sytuacji?”<sup>28</sup>. Brak zdefiniowanych terytorialnie ram władzy demokratycznej, a raczej rozsuniecie ich do wymiaru globalnego, utrudnia określenie, kto należy do *demos*, a kto jest z niego wykluczony, zdefiniowanie, czy tworzą go wszyscy, czy tylko większość, zwykła albo absolutna<sup>29</sup>. W wyniku procesów globalizacji *demos* wykracza poza granice państwa zgodne z logiką ładu westfalskiego, zlewając się w „amorficzne zbiorowisko; społeczność ogromnie rozproszoną, zatomizowaną i – w rezultacie – w stanie anomii”<sup>30</sup>. W efekcie przemianie ulega jego wewnętrzna struktura, się w wewnętrznych powiązaniach (globalizacja podkreśla nierówności, sprzyja rozwarstwieniu oraz marginalizacji jednych przy jednoczesnej integracji innych), ale te relacje zewnętrzne,

<sup>26</sup> M. Saward, *Demokracja*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2008, s. 119.

<sup>27</sup> E. Bandyk, *Jesteśmy w punkcie zero. Stan świata na dziś*, rozmowa z profesorem Alainem Touraine’em, „Polityka” 2011, nr 38 (2825), s. 54.

<sup>28</sup> A. Pelinka, *La démocratie au-delà de l'état. Les (im)possibilités de la démocratie transnationale*, www.inst.at, dost. p. 1.10.2008 r.

<sup>29</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 37–42.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 43.

gdy „zmiany zachodzące w nowoczesnych społeczeństwach w wyniku rozwoju komunikacji i ułatwienia wymiany informacji [...] emancypują *demos*, uwalniają go od porządku państwa”<sup>31</sup>. W tak zarysowanym kontekście adekwatna wydaje się definicja globalnego zarządzania, która samą jej naturę zjawisko z „zarządzaniem bez rządu i bez rządzących”<sup>32</sup>.

Kolejną trudność o charakterze strukturalnym wynika z genezy procesu globalizacji: jego siłą napędową inicjując działania są wybrane podmioty rodowiska międzynarodowego, kumulujące potencjał i wpływy – grupy najbogatszych, najpotężniejszych lub najszybciej rozwijających się państw, największe korporacje międzynarodowe czy organizacje wykazujące największą skuteczność w osiągnięciu zamierzonych celów. W roli awangardy ich udział w kształtowaniu i sterowaniu procesem jest większy niż w wypadku podmiotów podlegających im i poddających się nowym zjawiskom. Tym samym zamiast z polityki globalnej mamy do czynienia ze zniekształconą (*distorted*) polityką globalną<sup>33</sup>, gdy kontrolę nad kształtowaniem i prowadzeniem polityki światowej przejmują podmioty dysponujące większymi zasobami siły i dostępem do centrów decyzyjnych. Na przykładzie zależnościami decyzyjnymi w globalnych instytucjach finansowych, gdzie siła głosu zależy od siły ekonomicznej, widoczna przewaga decyzyjna należy do najbogatszych<sup>34</sup>. Skład grupy G-20 (bądź próby zdemokratyzowania poprzedniczki G-8) wykazuje wyraźną nadreprezentację państw europejskich w stosunku do innych regionów świata<sup>35</sup>.

Podmioty działające na poziomie międzynarodowym (państwa i pozarządowe) w większym stopniu wywodzą się z państw zachodnich, a tym samym, nawet jeżeli realizują cele globalne, to z racji pochodzenia i stylu działania mogłyby uznawane za reprezentantów tylko określonej części ludzkości i jej interesów. Prowadzi to do pogłębienia istniejących dysproporcji i faworyzowania globalnych elit kosztem społecznościami światowej<sup>36</sup>.

Niedostatki proceduralne odnoszą się do istniejących w ramach międzynarodowych, *a priori* demokratycznych struktur takich mechanizmów i procedur, które sprzyjają działaniom niespełniającym demokratycznych kryteriów. Na pierwszy

<sup>31</sup> M. Kwiatkowska, *NGOs*, op. cit., s. 38.

<sup>32</sup> J.H.H. Weiler, *The geology of international law – governance, democracy and legitimacy*, za: S. Wheatley, *The democratic legitimacy of international law: the role of non-State actors – wystąpienie podczas konferencji Non-State Actors as Standard Settlers: The Erosion of the Public-Private Divide*, Basel, 8–9 February 2007 r., <http://www.baselgovernance.org/fileadmin/docs/pdfs/Nonstate/Paper-Wheatley.pdf>, dostęp: 2.09.2011 r.

<sup>33</sup> A. McGrew, *Globalizacja i polityka globalna*, w: *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, red. J. Baylis, S. Smith, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 37.

<sup>34</sup> J.E. Stiglitz, *The Future of Global Governance*, Initiative for Policy Dialogue – unpublished Working Paper Series 2004.

<sup>35</sup> A.F. Cooper, *The G20 and its regional critics: The search for inclusion*, „Global Policy” 2011, nr 2, s. 203–209.

<sup>36</sup> A. McGrew, op. cit., s. 38.

plan wysuwają się praktyki związane z partycypacją. Ideał demokratyczny zakłada udział obywateli w kształtowaniu rzeczywistości, która ich dotyczy. Tymczasem typowy międzynarodowy model decyzyjny ogranicza partycypację w globalnym zarządzaniu do przedstawicieli władz państwowych – polityków, urzędników i dyplomatów. Niekoniecznie pochodzą oni z demokratycznych wyborów. Miliardy ludzi, których codzienne życie podlega zmianom wynikającym z procesów decyzyjnych na szczeblu instytucji międzynarodowych, takich jak Bank Światowy, Światowa Organizacja Handlu czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy, w ten sposób nie współuczestniczą w wypracowywaniu tych decyzji. Ujmuje to brutalnie Joseph E. Stiglitz: „dla robotników wyrzuconych z pracy wskutek realizacji programów MFW nie ma miejsca przy stole decyzyjnym”<sup>37</sup>. Zatem w sytuacji gdy działania instytucji międzynarodowych coraz mocniej wpływają na życie i możliwości działania pojedynczych ludzi, ci domagają się większego udziału lub co najmniej większego wpływu na decyzje podejmowane na poziomie globalnym.

Również wspomniany po redni wpływ w modelu międzynarodowym nie przedstawia się zachęcająco. Funkcjonowanie organizacji międzynarodowych w większym stopniu jest oparte na zasadzie „jedno państwo = jeden głos”. Na pozór demokratyczne, założenie to traci na atrakcyjność, gdy do głosu dochodzą jednostkowe prawa do samostanowienia w myśl demokratycznego ideału autonomii. Zasada „jedno państwo = jeden głos” kłóci się bowiem z demokratycznym ideałem „jedna osoba = jeden głos”, dającym realne szanse wpływu na decyzje jej działania jednostce pojmowanej jako człowiek, a nie państwo. Ignorowanie czynnika ludzkiego sprawia, że grupa małych państw może w rezultacie mieć większą wagę decyzyjną niż duże, ludne państwo, a wykorzystanie przez nią prawa weta potrafi spowolnić, a nawet zablokować na jakiś czas proces decyzyjny, co obniża tym samym skuteczność całego systemu<sup>38</sup>.

Ponieważ przekładanie mechanizmów państwowych na skalę globalną może zawodzić, celowe wydaje się poszukiwanie rozwiązań poza państwem. Jednym ze sposobów demokratyzacji procesu decyzyjnego miało być włączenie w działania instytucji międzynarodowych podmiotów reprezentujących bezpośrednio interesy obywateli, a mianowicie organizacji pozarządowych. Jak pokazuje praktyka, samo rozwiązanie bez uwiadomionej celowości i woli zmian może przynieść odwrotne efekty, pogłębiając tym samym deficyt demokratyczny. Okazuje się bowiem, że włączenie podmiotów pozarządowych w praktyczną działalność polityczną w skali globalnej ma często fasadowy charakter. Sprowadza się na przykład do konsultowania planowanych rozwiązań w formie ostatecznej, a nie na etapie projektu, selekcji grup opiniotwórczych tylko i wyłącznie według kryterium przychylności względem projektu czy instytucji decydującej, a nawet czysto utilitarnego wykorzystania kontaktów z NGO tylko do budowania własnego wizerunku jako instytucji demokratycznej, podczas gdy rzeczywisty proces

<sup>37</sup> J. E. Stiglitz, *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 201.

<sup>38</sup> M. Kwiatkowska, *Global*, op. cit., s. 28.

decyzyjny ma miejsce za zamkniętymi drzwiami<sup>39</sup>. Wi e si to te z praktyk tzw. negatywnej kooptacji, czyli takiej, która ma na celu nie znalezienie kompromisowych rozwiązań, a „rozbrojenie“ przeciwników i wyciszenie głosów krytyki w debacie trac cej siłę rzeczy na zaangażowaniu<sup>40</sup>.

Kolejny słaby punkt globalnego zarządzania to kwestie odpowiedzialności agentów decyzyjnych wobec społeczeństwa, a także możliwości ich kontrolowania i rozliczania. Demokratyczny ideał zakłada, e rządcy odpowiadaj przed rządzonymi za swoje działania w procesie rządzenia. Tymczasem wielu aktorów i płaszczyzn działania skłania do unikania przejrzystości i pluralizmu decyzji<sup>41</sup>. Podmioty *global governance* wcale nie podlegaj lub podlegaj w minimalnym stopniu demokratycznym metodom kontroli – nie s wybierane, rozliczane ani te nie podlegaj obowiązkowi sprawozdawczoci wobec tych, których obejmuje proces decyzyjny. Nie podlegaj te zdefiniowanym normom i procedurom działania w stopniu, w jakim ma to miejsce w strukturach państwowych. Mimo ogromnej władzy nie maj tak e obowiązku dbania o przejrzysto swoich działań. Cz sto obywatele nie s wiadomi, jakie decyzje s podejmowane na poziomie globalnym, przez kogo, na jakiej podstawie, w jakim celu i jakich zasobów wymaga ich wdrożenie. Taka niejawno , poza tym, e stwarza okazje do ulegania naciskom grup interesów czy ukrywania błędów, godzi te bezpo rednio w demokrację, gdy : „demokratyczna odpowiedzialno mo e istnie tylko wtedy, gdy ci, przed którymi te publiczne instytucje miałyby odpowiada , s dobrze poinformowani o tym, co one robi – mi dzy innymi o tym, przed jakimi wyborami stoj i jakie podejmuje si w nich decyzje”<sup>42</sup>.

Problem rozliczalności i przejrzystości działań dotyczy zreszt nie tylko instytucji międzynarodowych, ale także pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych odgrywaj cych coraz wa niejsze role w procesie podejmowania decyzji. Aby demokracja była realna, musi si sytuowa na wszystkich szczeblach danej struktury, a jej zasady powinny tak samo obowiązywa wszystkich aktorów. Tymczasem analiza funkcjonowania podmiotów społeczeństwa obywatelskiego pokazuje, e aktorzy pozapa stwowi budz zastrzeżenia, je li chodzi o demokratyczny charakter ich działań. Nierzadko organizacje pozarządowe działaj ce na rzecz demokracji w wiecie okazuj si na codzie strukturami w niewielkim stopniu wcielaj cymi głoszone przez siebie ideały. Przejawia si to brakiem procedur wyłaniania liderów, samozwa czym przywództwem, autorytarnymi praktykami, a także nieprzejrzystości finansów oraz ródeł sponsorowania działalności<sup>43</sup>. Poza tym podmioty te – podobnie zreszt jak organizacje międzynarodowe

<sup>39</sup> Stiglitz wskazuje nawet na „naturalne upodobanie do niejawności” międzynarodowych instytucji gospodarczych; por. J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, s. 203.

<sup>40</sup> J.A. Scholte, op. cit., s. 19–22.

<sup>41</sup> J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, s. 200–204.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 204.

<sup>43</sup> J.A. Scholte, op. cit., s. 22.

czy korporacje transnarodowe – mogłyby „agentami państwa”, czyli pod przykrywką pozarządową realizować *de facto* cele określonej władzy państwowej.

Proceder funkcjonowania w ramach trzeciego sektora, ale na koszt i użytek dwóch pozostałych, występuje pod nazwą *quangos*<sup>44</sup> (*quasi non-governmental organisation* – organizacja niby pozarządowa lub *quasi-autonomous non-governmental organisation* – prawie niezależna organizacja pozarządowa). Definiuje ona struktury – organizacje, stowarzyszenia, agencje – teoretycznie funkcjonujące niezależnie od rządów, ale w rzeczywistości, jak ujmuje to Wiesława Kozak, „pasują one na układach politycznych, legitymizując swą obecność tym, że przywołują głosy jakichś bliżej nieokreślonych środowisk, które rzekomo reprezentują, a tak naprawdę szukają drogi do pieniędzy, przygotowują różne programy działań i realizują projekty w taki sposób, aby zadowoleni byli ci, co je finansują”<sup>45</sup>. zilustrowane powyżej praktyki funkcjonowania na granicy zasad demokratycznych wyrażają podważenie demokratycznej wiarygodności podmiotów typu NGO, budząc pytania o ich reprezentatywność – „kogo właściwie reprezentują *globalni gladiatorzy*? Przed kim odpowiadają?”<sup>46</sup>.

Równie niedemokratycznie rysuje się wpływ korporacji transnarodowych na politykę zarówno krajów macierzystych, jak i goszczących te podmioty na swoim terytorium. W efekcie procesów transnacionalizacji dochodzi do coraz większego zdominowania przepływów handlowych i finansowych przez korporacje, w wyniku czego państwa, a zatem również społeczeństwa tracą wyliczną kontrolę nad walutą oraz handlem zagranicznym. Jak boleśnie pokazują to przykłady ostatnich kryzysów wiatowych, „nawet wtedy dysponujące największymi zasobami finansowymi stają się bezsilne w obliczu transakcji dokonywanych przez transnarodowe banki i spekulantów międzynarodowych”<sup>47</sup>. A bezsilność ta przekłada się niejako automatycznie na kryzys legitymacji władzy państwowej. Ta z kolei nie jest zastępowana ad hoc formami legitymacji na poziomie globalnym. Sytuacja nie polepsza się także to, że podmioty tak mocno ingerujące w politykę wiatową wewnątrz trzecie niedemokratyczne (proces wyłaniania zarządu, jak również jego działalność nie muszą spełniać kryteriów jawności, odpowiedzialności ani rozliczalności w wymiarze innym niż osiągnięty wynik finansowy przedsięwzięcia), a co więcej, a nazbyt często dają się poznać jako uczestnicy, a nawet inspiratorzy wiatowych wydarzeń o niechlubnej sławie (np. zamachy stanu – rola United Fruit w Gwatemali w 1954 r., ITT w Chile w 1973 r. czy Elf Aquitaine w Kongo w 1997 r., skandale korupcyjne, praktyki wyzyskowe – praca niewolnicza i praca

<sup>44</sup> Por. R. Wettenhall, *The quango phenomenon*, „Current Affairs Bulletin” 1981, no. 57(10), s. 1422.

<sup>45</sup> W. Kozek, *Czy grupy interesów oraz inne formy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego mogą mieć wpływ na ograniczenie deficytu demokracji w UE. Dostrzegając quangos i nie wyławiając dziecka z kąpieli*, w: *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, red. U. Kurczewska, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 116.

<sup>46</sup> W. Anioł, op. cit., s. 20.

<sup>47</sup> P. Willets, op. cit., s. 530.



małoletnich w krajach rozwijających się czy wreszcie przypadki rabunkowej gospodarki zasobami naturalnymi)<sup>48</sup> budzących zdecydowany sprzeciw międzynarodowej opinii publicznej.

Różnorodność i mnogość zarówno czynników strukturalnych, jak i proceduralnych nasuwa wiele wątpliwości co do natury deficytu demokratycznego, jego znaczenia i występowania, a nawet stawia pod znakiem zapytania samo jego istnienie, bo może nie tyle mamy do czynienia z deficytem demokracji, co z sytuacją, w której demokracja w ogóle nie jest możliwa z powodu podstawowego uwarunkowania, a mianowicie transnarodowego *demos*<sup>49</sup>. Tym samym organizacje międzynarodowe są niezdolne do funkcjonowania zgodnie z regułami demokracji<sup>50</sup>, choćby ze względu na szeroki zakres spraw, którymi się zajmują, oraz ich geograficzne umiejscowienie.

Inna perspektywa tonuje pesymistyczne głosy wieszczące rychły koniec demokracji w trybach globalnych instytucji, zwracając uwagę na dobór właściwych punktów odniesienia. Jeśli bowiem odejdziemy od relacji *ideał – rzeczywistość*, w której praktyka demokratyczna weryfikowana jest pod względem przystawalności do teoretycznego modelu demokracji, i porównamy system globalnego zarządzania z rzeczywistymi funkcjonowanymi państwami demokratycznymi<sup>51</sup>, wynik będzie dużo mniej alarmujący, a tym samym potrzeba demokratyzacji międzynarodowych instytucji mniej nagła<sup>52</sup>.

Wyznawcy trzeciego poglądu z kolei uznają istnienie deficytu demokratycznego za różnicę polach i uważają, że nie jest on cech immanentny, a raczej błąd systemowy, którego korekta jest zarówno możliwa, jak i pożądana<sup>53</sup>. Tym samym apelują o demokratyzację globalnych instytucji poprzez działania przekładające teoretyczny model demokracji na praktykę życia w środowisku międzynarodowym.

---

<sup>48</sup> J. Symonides, *Wpływ globalizacji na miejsce i rolę państwa w stosunkach międzynarodowych*, w: *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, red. E. Haliak, R. Kurniar, J. Symonides, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2004, s. 142.

<sup>49</sup> M. Bexell, J. Tallberg, A. Uhling, *Democracy in Global Governance: The promises and pitfalls of transnational actors*, „Global Governance” 2010, nr 16, s. 86.

<sup>50</sup> R.A. Dahl, *Can international organizations be democratic? A sceptic view*, w: *Democracy's Edges*, red. I. Shapiro, C. Hacker-Cordon, Cambridge 1999, s. 19.

<sup>51</sup> A. Moravcsic, *Is there a „Democratic Deficit” in world politics? A framework for analysis*, „Government and Opposition” 2004, nr 39, s. 336–337.

<sup>52</sup> Por. R.O. Keohane, J.S. Nye, *Redefining accountability for global governance*, w: *Governance in a Global Economy. Political Authority in Transition*, red. M. Kahler, D. Lake, Princeton 2003, s. 386–411.

<sup>53</sup> Lori Wallach: „the democracy deficit in the global economy is neither necessary nor acceptable”, za: J.S. Nye jr, *Globalization's Democratic Deficit: How to Make International Institutions More Accountable*, <http://www.foreignaffairs.com/articles/57044/joseph-s-nye-jr/globalizations-democratic-deficit-how-to-make-international-inst>, dost. p: 2.09.2011 r.

#### 4. Globalny wymiar demokracji

Wielu autorów zwraca uwagę na kontekstowy charakter idei demokracji rozumianej jako model ewoluujący pod wpływem zmieniających się warunków. Jan A. Scholte podkreśla, że: „Demokracja jest tworzona w określonym kontekście i musi być poddana rekonstrukcji, jeżeli kontekst się zmienia”<sup>54</sup>, z kolei David Held wskazuje na charakter tych zmian: „Idea demokracji, a tym bardziej model demokratycznej autonomii, wymagają ponownego przemyślenia w kontekście nakładających się na siebie struktur i procesów lokalnych, regionalnych i globalnych”<sup>55</sup>. Tym samym globalizacja jest zmianą kontekstów prowadzącą do redefinicji pojęcia demokracji. Istotą procesu redefinicji będzie dopasowanie modelu początkowo przeznaczonego do funkcjonowania w kontekście państwa do skali globalnej, a także rozwijanie nowych modeli demokracji na poziomie międzynarodowym. Warto przy tym podkreślić za D. Heldem, że jakkolwiek „teoria optymalnej demokracji, jeżeli ma być w ogóle sensowna, musi uwzględnić zarówno aspekty teoretyczne, jak i praktyczne, podejmując także pytania o rozwój zainicjowane organizacyjne i instytucjonalne, nie tylko zaś o filozoficzne podstawy tych rozwiązań”<sup>56</sup>. Pozbawiona realnego wymiaru praktycznego teoria taka pozostanie tylko wizją akademicką niedającą szans na ocenę jej funkcjonowania, a więc de facto tego, co przesądza o jej wartości.

Obecnie w ocenie otaczającej nas rzeczywistości poszukiwanie takich rozwiązań przestaje być fanaberią teoretyków, a staje się nagłym potrzebą. Bieg wydarzeń w codziennej praktyce funkcjonowania w warunkach globalizacji pokazuje bowiem, że „bez rozwoju norm, instytucji i procedur zarządzania procesami globalizacji wiele z jej pozytywnych efektów może ulec zatarciu poprzez brak działań ograniczających jej negatywne konsekwencje”<sup>57</sup>. Jednocześnie nie należy zwrócić uwagi, że nie mogą to być jakiegokolwiek zasady, instytucje czy procedury. Marek Pietra podkreśla, że muszą one być „inne niż te ukształtowane w warunkach westfalskiego ładu międzynarodowego, a związane głównie z hegemoniczną, ale i imperialną dominacją oraz rozwojem instytucji w postaci organizacji międzynarodowych i regulacji prawnymi międzynarodowymi”<sup>58</sup>. O ile wyspecjalizowane organizacje sektorowe mogą sobie pozwolić na ograniczenie się do legitymizowania swoich działań jedynie poprzez wysoką skuteczność (*output legitimacy* – legitymacja przez efektywność i skuteczność<sup>59</sup>), o tyle rozszerzają się

<sup>54</sup> J.A. Scholte, op. cit., s. 7.

<sup>55</sup> D. Held, *Modele demokracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 391.

<sup>56</sup> Ibidem, s. 342.

<sup>57</sup> R. Higgott., E. Erman, *Deliberative Global Governance and the Question of Legitimacy: What Can We Learn from the WTO?*, „GARNET Working Paper” 2008, No. 53/08.

<sup>58</sup> M. Pietra, op. cit. s. 170.

<sup>59</sup> Por. F. Scharpf, *Community and autonomy: Multilevel policy-making in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 1994, nr 1, s. 219–242.

zasięg globalnej infrastruktury sprawia, że niezbędna staje się także legitymacja partycypacyjna (*input legitimacy*), bazująca na szerokim współdziałaniu podmiotów w procesie decyzyjnym<sup>60</sup>. Na poziomie globalnym zarządzanie musi się bowiem opierać na uprawomocnionym przyzwoleniu w dużej mierze stopniowo w przypadku rządów państwa, który jako władza scentralizowana ma w tym zakresie do dyspozycji więcej środków wpływu.

Optymalne wydaje się rozwiązanie pozwalające uniknąć opierania legitymacji systemu globalnego na instrumentach krajowych. Zamiast korzystania z uprawomocnienia władz państwowych, skłania ono raczej do inwestycji w budowanie oddolnie umocowanej<sup>61</sup>, bezpośredniej legitymacji globalnego zarządzania. Niezbędne tutaj będzie wyjście poza wymiar czysto instytucjonalny, poza definicje sprowadzające demokrację do wyborów i rywalizacji elit i działanie na poziomie świadomości społecznej w celu skonstruowania nie tyle jednolitego *demos*, ile poczucia globalnej wspólnoty politycznej.

Ku takim rozwiązaniom skłaniają się zwolennicy demokracji deliberatywnej, która w kontekście globalizacji przybiera formę deliberatywnego supranacjonalizmu. W deliberacji widzą oni możliwość legitymizacji działań ponadnarodowych bez odwoływania się do instytucji głosowania państwowego. Deliberacja jest tutaj postrzegana nie tylko jako technika uzasadniania norm i zasad, ale także szerzej, jako forma organizacji stosunków i instytucji społecznych<sup>62</sup>. Legitymacja w tym systemie bazuje więc nie na możliwości wyrażenia swojej woli w akcie wyborczym, a „na ogólnej dostępności procesu deliberatywnego”<sup>63</sup> i szansie konsensu bez przechodzenia przez etap agregacji.

W odniesieniu do problemów *global governance* model deliberatywny rozwiązuje problem braku podstaw deficytu demokratycznego, a mianowicie brak podmiotu demokracji globalnej, czyli globalnego *demos*. Zgodnie z Habermasowską teorią demokracji deliberatywnej, aby uzyskać legitymizację, decyzja wcale nie musi zapaść w drodze głosowania, może to być „podjęta w wyniku procesu argumentacji wolnej od nacisku”<sup>64</sup>. Aby zaistniały ku temu warunki, niezbędna jest wspólna tożsamość oraz istnienie ram, w których będzie się toczyła deliberacja, czyli określona przestrzeń publiczna. W skali globalnej wydaje się to być teoretycznie możliwe np. dzięki rozwojowi mediów „zdolnych do połączenia

<sup>60</sup> M. Bexell, J. Tallberg, A. Uhling, op. cit., s. 85.

<sup>61</sup> Oddolne umocowanie demokracji rozumiane jako posadawienie jej na fundamencie społeczeństwa obywatelskiego i oderwanie od wyłączenia politycznego wymiaru to tworzenie silnej demokracji, o której mówił Benjamin Barber – por. B. Barber, *Diada kontra Mędractwo*, Spectrum, Warszawa, 1997 r. s. 373.

<sup>62</sup> M. Ardecka-Nowak, *Demokracja deliberatywna jako remedium na ponowoczesny kryzys legitymizacji władzy*, „TEKA Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2008, s. 34.

<sup>63</sup> J. Habermas, *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt am Main 1990, s. 166.

<sup>64</sup> K. Bachman, *Deliberatywny supranacjonalizm*, w: *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuciniak, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 443.

fragmentarycznych przestrzeni publicznych w jedn całość<sup>65</sup> i kształtujących pewien typ wspólnoty przy , przy czym praktyczny wymiar tego zjawiska zawodzi i pokazuje słabo koncepcji globalnego społeczeństwa budowanego na wzór społeczeństw regionalnych, narodowych czy nawet ich regionalnych odpowiedników. Niemniej jednak, jak pokazują ostatnie wypowiedzi Jürgena Habermasa przytaczane dziś przez zwolenników teorii deliberatywnego supranacjonalizmu, logika tego procesu może zostać odwrócona. Globalna przestrzeń publiczna wraz ze wspólnymi tożsamościami nie muszą być warunkiem debaty, mogą też okazać jej skutkiem, „idealnym produktem skutecznej integracji”<sup>66</sup> na poziomie globalnym. W drodze deliberacji (przyjmując przeróżne formy – od debaty, dialogu i dyskusji poprzez sondy deliberatywne i panele obywatelskie, a także mechanizmy *e-democracy*) dokonuje się bowiem likwidacja tradycyjnych schematów władzy w społeczeństwie i swoisty awans obywatelstwa połączone z pochwałami wiadomego uczestnictwa<sup>67</sup>.

Inny punkt widzenia ukazuje kosmopolityczny model demokracji przedstawiany przez jej głównego teoretyka Davida Helda jako efekt „przemiany demokracji w epokę globalizacji”. Kosmopolityczna demokracja stanowi kontrproponicję dla deliberatywnego supranacjonalizmu, jak również wyzwanie dla obowiązków tego modelu liberalnego. Według Helda „szanse demokracji zależą od rozszerzenia systemu jej instytucji i środków działania”<sup>68</sup> na poziom ponadpaństwowy – regionalny i globalny – w celu uzupełnienia demokracji lokalnej i państwowej. Demokracja kosmopolityczna bazuje więc na rozwoju demokratycznych mechanizmów instytucjonalnych w skali globalnej. W modelu tym możemy mówić o przekształceniu międzynarodowego systemu rządów w demokratyczne zarządzanie globalne, w którym władza decyzyjna w sprawach najważniejszych pozostaje w gestii wszystkich podmiotów demokratycznych<sup>69</sup>. Niezależnie jest w nim nie tylko dążenie do bardziej demokratycznego kontrolowania obszarów wylatujących się kontroli państwa narodowego, ale także dokonanie „rewizji [...] regionalnych i globalnych mechanizmów regulacji i funkcjonowania różnych sfer życia, by spełniały one swój rolę bardziej spójnie i efektywnie”<sup>70</sup>. W efekcie miałyby powstać „całościowe demokratyczne fora publiczne”<sup>71</sup> obejmujące poszczególne sferze funkcjonowania społeczeństwa od miast do aren międzynarodowej. Fora te mogłyby przybierać róż-

<sup>65</sup> Ibidem, s. 445.

<sup>66</sup> A. Maurer, *Less Bargaining – More Deliberation*, za: K. Bachman, op. cit., s. 445.

<sup>67</sup> D. Held, op. cit., s. 359.

<sup>68</sup> Ibidem, s. 393.

<sup>69</sup> M. Marczevska-Rytka, *W granicach wyobraźni, czyli o wpływach procesów globalizacyjnych na demokrację*, „TEKA Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2007, nr II, s. 57, <http://www.pan-ol.lublin.pl/wydawnictwa/TPol2/Marczevska.pdf>, dost. p: 2.09.2011 r.

<sup>70</sup> D. Held, op. cit., s. 393.

<sup>71</sup> Ibidem.

formy: organów parlamentarnych<sup>72</sup>, ciał nadzorujących, wyspecjalizowanych płaszczyzn deliberacji, jak również byłyby wspierane procedurami referendalnymi także na poziomie regionalnym i globalnym. Jawi się zatem demokracja kosmopolityczna nie tylko jako nadbudówka – w postaci regionalnych i globalnych instytucji – na funkcjonujący aktualnie system międzynarodowy, ale wręcz jako całościowy projekt przewidujący rozwój struktur globalnych stymulujących odrodzenie się intensywnej demokracji uczestniczącej i deliberatywnej w celu stworzenia wielopoziomowego politycznego ładu demokratycznego<sup>73</sup>.

## Podsumowanie

Jak widać, łatwiej zdiagnozować deficyt demokratyczny w skali globalnej, niż mu zaradzić<sup>74</sup>. Państwowe modele demokracji nie nadają się do bezpośredniego przenoszenia na poziom globalny, a demokracja konstruowana na użytek globalny nie może być jedynie zwykłym zsumowaniem demokracji narodowych, ich cech wiódących i mechanizmów proceduralnych. Pozytywne propozycje demokratyzowania sfery globalnej przybierają formy mniej lub bardziej utopijnych modeli o różnym poziomie dopracowania. Każda z nich wychodzi z innego założenia, sytuując propozycje rozwiązań na odmiennych fundamentach. Zarówno skupienie się na rozwoju takich struktur jak w modelu kosmopolitycznym, jak i na zasadach funkcjonowania proponowanych przez zwolenników teorii deliberatywnej niesie szansę na zmniejszenie deficytu demokratycznego w wymiarze globalnym.

Dla systemu globalnego zarządzania korzystny będzie każdy typ działania podnoszący jego legitymację. Jednak z racji różnorodnej natury podmiotów GG, jak również wielości płaszczyzn ich funkcjonowania – a czynniki te zostały zdiagnozowane jako pogłębiające deficyt demokratyczny – wydaje się, że wszelkie działania zapewniające jednocześnie wzrost spójności systemu będą z pewnością miały większy priorytet. Szczególnie dlatego, że ostatnie wydarzenia w postaci kryzysów gospodarczych obnażyły wszelkie słabości dotychczas funkcjonujących mechanizmów globalnego zarządzania. O ile państwa stanowią solidny element struktur GG, o tyle hermetyczne państwa realizujące politykę interwencjonistyczną osłabiają globalny wymiar tego systemu, sprowadzając go do poziomu polityki międzynarodowej.

<sup>72</sup> Więcej na temat ponadnarodowych zgromadzeń parlamentarnych w: Z. Sabic, *Building democratic and responsible global governance: The role of international parliamentary institutions*, „Parliamentary Affairs” 2008, vol. 61, no. 2, s. 255–271; na temat różnic pomiędzy DGCA (Deliberative Global Citizens’ Assemblies) a PEGA (Popularly Elected Global Assembly) w: J.S. Dryzek, A. Bächtiger, K. Milewicz, *Toward a deliberative Global Citizens’ assembly*, „Global Policy” 2011, no. 2:1, s. 332–342.

<sup>73</sup> D. Held, op. cit., s. 394–396.

<sup>74</sup> J.S. Dryzek, A. Bächtiger, K. Milewicz, op. cit., s. 33.

Globalne zarządzanie w stu procentach demokratyczne jest tak samo niewyobrażalne jak stuprocentowa demokracja, ale jest możliwe, a nawet pojęte jako cel, do którego pojedyncze działania i działania mogły nas przybliżyć. Optimum byłoby odejście od alternatywy: „albo międzynarodowy, albo demokratyczny” i rozwój demokratycznego wymiaru przestrzeni międzynarodowej.

## Literatura

- Anioł, W., *Deficyt demokratyczny w systemie globalnym*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4.
- Bachman, K., *Deliberatywny supranacjonalizm*, w: *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuciniak, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Barber B., *Dziadł kontra Mc Wiat*, Spectrum, Warszawa, 1997.
- Bendyk, E., *Jesteś my w punkcie zero. Stan świata na dziś*, rozmowa z profesorem Alainem Touraine’em, „Polityka” 2011, nr 38 (2825).
- Bexell, M., Tallberg, J., Uhling, A., *Democracy in Global Governance: The promises and pitfalls of transnational actors*, „Global Governance” 2010, nr 16.
- Cooper, A.F., *The G20 and its regional critics: The search for inclusion*, „Global Policy” 2011, nr 2, s. 203–209.
- Dahl, R.A., *Can international organizations be democratic? A sceptic view*, w: *Democracy’s Edges*, red. I. Shapiro, C. Hacker-Cordon, Cambridge 1999.
- Dryzek, J. S., Bächtiger, A., Milewicz, K., *Toward a deliberative global citizens’ assembly*, „Global Policy” 2011, no. 2:1.
- Fukuyama, F., *Budowanie państwa. Rzecz o demokracji i ład światowy w XXI wieku*, Rebis, Poznań 2005.
- Gouvernance mondiale*, red. P. Jacquet, J. Pisani-Ferry, L. Tubiana, Les Rapports du Conseil d’Analyse Economique, No 37, Mai 2002.
- Habermas, J., *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt am Main 1990.
- Held, D., *Modele demokracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Higgott, R., Eрман, E., *Deliberative Global Governance and the Question of Legitimacy: What Can We Learn from the WTO?*, „GARNET Working Paper” 2008, nr 53/08.
- Keohane, R.O., Nye J.S., *Redefining accountability for global governance*, w: *Governance in a Global Economy. Political Authority in Transition*, red. M. Kahler, D. Lake, Princeton 2003.
- Kondrakiewicz, D., *Ewolucja funkcji organizacji pozarządowych w stosunkach międzynarodowych*, w: *Niepa stworzy uczestnicy stosunków międzynarodowych*, red. A. Pawłowska, Wydawnictwo WSPA w Lublinie, Lublin 2010.
- Kozek, W., *Czy grupy interesów oraz inne formy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego mogą mieć wpływ na ograniczenie deficytu demokracji w UE Dostrzegajcie się i nie wylewajcie dziecko z kąpielą*, w: *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, red. U. Kurczewska, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.

- Ku niar, R., *Globalizacja, polityka i porz dek mi dzynarodowy*, w: *Globalizacja a stosunki mi dzynarodowe*, red. E. Hali ak, R. Ku niar, J. Symonides, Oficyna Wydawnicza branta, Bydgoszcz-Warszawa 2004.
- Kwiatkowska, M., *Global governance – przywództwo w wiecie niepolarnym?*, w: *Biegunowo i dynamika sceny globalnej w pierwszej dekadzie XXI w.*, red. J. wieca, I. Kra , M. Soja, Wydawnictwo Akademii im. Jana Długosza w Cz stochowie, Cz stochowa 2011.
- Kwiatkowska, M., *NGOs a demokracja w wiecie globalizacji*, w: *Niepa stwowi uczestnicy stosunków mi dzynarodowych*, red. A. Pawłowska, Wydawnictwo WSPA w Lublinie, Lublin 2010.
- Marczewska-Rytko, M., *W granicach wyobra ni, czyli o wpływach procesów globalizacyjnych na demokracj* , „TEKA Komisji Politologii i Stosunków Mi dzynarodowych” 2007, nr II, <http://www.pan-ol.lublin.pl/wydawnictwa/TPol2/Marczewska.pdf>, dost p: 2.09.2011 r.
- Marrs, J., *Oni rz dz wiatem: tajna historia ł cz ca Komisj Trójstronn , wolnomularstwo i piramidy egipskie*, Jeden wiat, Warszawa 2005.
- Marz da, K., *Zarz dżanie wielopoziomowe jako mechanizm funkcjonowania pó nowestfalskiego ładu mi dzynarodowego*, w: *Pó nowestfalski ład mi dzynarodowy*, red. M. Pietra , K. Marz da, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008.
- McGrew, A., *Globalizacja i polityka globalna w: Globalizacja polityki wiatowej. Wprowadzenie do stosunków mi dzynarodowych*, red. J. Baylis, S. Smith, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiello skiego, Kraków 2008.
- Montbrial T. de, *Le monde au torunant du siecle*, RAMSES 2000 L’entrée dans le XXIe siecle, Paris, septembre 1999.
- Moravscic, A., *Is there a „Democratic Deficit” in world politics ? A Framework for Analysis*, „Government and Opposition” 2004, nr 39.
- Norberg, J., *Spór o globalizacj* , Fijor Publishing, Warszawa 2006.
- Nye, J., *The Paradox of American Power*, Oxford 2002.
- Nye, J.S. jr, *Globalization’s Democratic Deficit: How to Make International Institutions More Accountable*, <http://www.foreignaffairs.com/articles/57044/joseph-s-nye-jr/globalizations-democratic-deficit-how-to-make-international-inst>, dost p: 2.09.2011 r.
- Pelinka, A., *La démocratie au-del de l’état. Les (im)possibilités de la démocratie transnationale*, [www.inst.at](http://www.inst.at), dost p 1.10.2008 r.
- Pietra , M., *Paradygmat globalizacji in statu nascendi*, w: *Porz dek mi dzynarodowy u prog u XXI wieku*, red. R. Ku niar, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Rhodes, R.A.W., *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*, „Public Policy and Management”, Buckingham-Philadephia 1997.
- Risse, T., *Democratic Global Governance in the 21<sup>st</sup> Century*, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/resources/seminars/gb/euracowa/document/globgov.pdf>, dost p: 15.08.2011 r.
- Sabic, Z., *Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions*, “Parliamentary Affairs” 2008, vol. 61, no. 2.
- Sartori, G., *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Sassen, S., *Qui gouverne la mondialisation?*, [http://www.scienceshumaines.com/qui-gouverne-la-mondialisation\\_fr\\_15323.html](http://www.scienceshumaines.com/qui-gouverne-la-mondialisation_fr_15323.html), dost p: 1.08.2008 r.
- Saward, M., *Demokracja*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2008.

- Scharpf, F., *Community and autonomy: Multilevel policy-making in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 1994, nr 1.
- Scholte, J.A., *Civil society and democracy in global governance*, „Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation Working Paper” 2001, No. 65/01.
- Stiglitz, J.E., *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Stiglitz, J.E., *The Future of Global Governance*, Initiative for Policy Dialogue – unpublished Working Paper Series 2004.
- Symonides, J., *Wpływ globalizacji na miejsce i rolę państwa w stosunkach międzynarodowych*, w: *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, red. E. Haliak, R. Kurniak, J. Symonides, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz-Warszawa 2004.
- The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford 1995.
- Waszczuk, P., *CeBIT 2011: Technologia w służbie demokracji*, <http://www.computerworld.pl/news/367717/CeBIT.2011.technologia.w.sluzbie.demokracji.html>, dost p: 21.09.2011 r.
- Weiler, J.H.H., *The geology of international law – governance, democracy and legitimacy*, za: Wheatley S., *The democratic legitimacy of international law: The role of non-State actors* – wystąpienie podczas konferencji Non-State Actors as Standard Settlers: The Erosion of the Public-Private Divide, Basel, 8–9 February 2007 r., <http://www.baselgovernance.org/fileadmin/docs/pdfs/Nonstate/Paper-Wheatley.pdf>, dost p: 2.09.2011 r.
- Wettenhall, R., *The quango phenomenon*, „Current Affairs Bulletin” 1981, nr 57(10).
- Willems P., *Aktorzy transnarodowi i organizacje międzynarodowe w polityce globalnej*, w: *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, red. J. Baylis, S. Smith, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.
- Ardecka-Nowak, M., *Demokracja deliberatywna jako remedium na ponowoczesny kryzys legitymizacji władzy*, „TEKA Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2008.



Łukasz Wawrowski

## Czy demokracji jest po drodze z równości płci – czyli „co” dla „czego” może być barierą ?

---

### 1. Wstęp

Zapewne nieco prowokacyjnie można przyjąć, że podejmując problematykę „barier współczesnej demokracji”, należy mieć na względzie tak naprawdę dwa potencjalne znaczenia owego zagadnienia. Pierwsze, bardziej oczywiste oraz wiodące i legitymujące się obszerniejszą literaturą przedmiotu, to **próba wskazania zjawisk, które utrudniają (lub wręcz uniemożliwiają) istnienie owej demokracji**. Drugie, mniej oczywiste i rzadziej podejmowane, acz równie (a może nawet bardziej) interesujące, dotyczy pytania, **czy demokracja sama w sobie nie jest barierą dla osiągnięcia innych po danych celów i wartością**. Innymi słowami, należy się zgodzić, że demokracja niewątpliwie ma wiele barier, które utrudniają jej pełne urzeczywistnienie, ale równocześnie nie można przemilczeć pytania, czy przypadkiem owa demokracja sama nie jest też barierą ?

Demokracja to współcześnie niewątpliwie wiodąca i najbardziej pożądana forma organizacji władzy i życia społecznego (przynajmniej w tzw. zachodnim kręgu kulturowym) – na poziomie zarówno badań społecznych, jak i praktyki życia codziennego. Jak stanowi na przykład art. 2 Konstytucji RP, „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Do miana powszechnie akceptowanej wartości w życiu społecznym i politycznym aspiruje również kwestia równości kobiet i mężczyzn. Zgodnie z art. 33 tejże konstytucji, „Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym”. Czy zatem demokracji jest po drodze z równością płci? A jeżeli nie, to „co” dla „czego” może być barierą ?

Odpowiedzi na powyższe pytania są właściwie nie celem niniejszego artykułu. Stawiane są one niejako z premedytacją i sugestią, że oba tytułowe zjawiska (czy (na poziomie zarówno analiz empirycznych, jak i analiz teoretycznych) do burzliwy i niejednoznaczny związek. Realizacja tak zakreślonego zadania badawczego obejmuje dwa kroki. Po pierwsze ukazanie za pomocą przykładowych badań empirycznych związku pomiędzy stopniem demokratyczności państwa a poziomem równości kobiet i mężczyzn, a więc sprawdzenie, czy we współczesnym świecie demokracja jest po drodze z równością płci. Po drugie ukazanie, czy równość płci jest wymogiem niezbędnym dla istnienia demokracji oraz dlaczego demokracja może nie sprzyjać równości kobiet i mężczyzn, a więc sprawdzenie, „co” dla „czego” może być barierą.

## 2. Dylematy definicyjne – czyli co to takiego „demokracja” i „równość płci”

Celem artykułu jest ukazanie związków pomiędzy dwoma kategoriami: demokracją z jednej i równością płci z drugiej strony. Mając na względzie stan współczesnych nauk społecznych (w tym reprezentowanej przez autora politologii), a zwłaszcza ich wieloparadygmatyczny charakter, zadanie to można uznać za dościerakolomne. Jego podstawą bowiem musi być przyjęcie określonych definicji obu porównywanych zjawisk. Tylko wtedy możliwe jest ukazanie jednoznacznej relacji pomiędzy zidentyfikowanymi zjawiskami. Analogicznie, potencjalna wieloznaczność terminów i różnorodność desygnatów musi skutkować wielowariantowością prowadzonych rozważań.

### 2.1. Co to takiego „demokracja”?

Nie będzie wielkim odkryciem stwierdzenie, że w nauce, a tym bardziej w użytku powszechnym, brak jednoznacznego i utrwalonego rozumienia pojęcia demokracji. Jak pisał Hans Kelsen, demokracja to „używane wedle politycznej mody i przy najrozmaitszych okazjach, najbardziej nadużywane pojęcie polityczne, przybierające najprzeróżniejsze, sprzeczne ze sobą znaczenia”<sup>1</sup>. Z kolei według Giovaniego Sartoriego „a do lat czterdziestych ludzie wiedzieli, czym jest demokracja i albo im się podobała, albo ją odrzucali. Od tamtej pory wszyscy głosimy, że podoba się nam demokracja, ale przestali my wiedzieć (rozumieć, zgadzać się), czym ona jest”<sup>2</sup>.

Punkt wyjścia prowadzonych rozważań nie jest więc zbyt optymistyczny. Przyjmiemy zatem, że w sytuacji wielości istniejących definicji demokracji (podobnie jak w przypadku każdego innego pojęcia), wstępnym zadaniem bada-

<sup>1</sup> A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, w: *Studia z teorii polityki*, t. 2, red. A. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 7.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 8.

czy powinno być nie tyle zebranie wszystkich możliwości, ile raczej dokonanie w ich obrębie stosownej klasyfikacji ze względu na cechy podobne i różnicujące, a następnie określenie, które podejścia będą wykorzystywane w dalszych badaniach. Z perspektywy prowadzonych rozważań należy zatem zwrócić uwagę na dwa sposoby rozróżniania definicji demokracji.

Pierwszy z nich wyróżnia cztery potencjalne konteksty sytuacyjne, do których odnoszone jest pojęcie demokracji<sup>3</sup>. **Demokracja polityczna** to historycznie pierwotne (wywodzi się ze starożytności) rozumienie demokracji, które odnosi się jedynie do sfery politycznej, związanej ze sprawowaniem władzy. Demokracja jest tu rozumiana jako taki sposób zorganizowania władzy, w którym wszyscy obywatele mają tak samo możliwość uczestniczenia w procesach decyzyjnych i tym samym mają równą moc oddziaływania na kształt podejmowanych decyzji, które z kolei są konsekwencją woli większości. Współcześnie nie jednak pojęcie demokracji często nabiera znacznie szerszego sensu i przynależne jest nie tylko ściśle do sfery politycznej. Mówimy tu o „**demokracji społecznej**”. Jest ona odnoszona do stanu i sposobu zorganizowania społeczeństwa jako pewnej całości. Takie rozumienie demokracji oznacza sytuację, w której wszyscy ludzie uczestniczą w stosunkach społecznych postrzegani są jako równe jednostki bez względu na cechy różnicujące. Jeszcze inne – bardziej odległe od pierwotnego rozumienia – konteksty mają **demokracja przemysłowa** (bądź cała próba adaptacji greckiej demokracji bezpośrednio do społeczeństwa przemysłowego) i **demokracja ekonomiczna** (dla której punktem centralnym jest równość poziomu zamożności). Mając na względzie jednolitość prowadzonego wywodu, dalsze rozważania koncentrowały się wokół dwóch pierwszych, a więc najbardziej oczywistych sposobów postrzegania demokracji.

Z kolei drugi kluczowy podział definicji demokracji wyróżnia jej cele idealizacyjne i proceduralne<sup>4</sup>. W **pojęciu idealizacyjnym** demokracja jest definiowana przez pryzmat oczekiwanych celów i efektów społecznych, które mają być zapewnione poprzez jej funkcjonowanie. Efektami tymi mają być przede wszystkim równość, wolność i sprawiedliwość. Jest to zatem podejście normatywne, koncentrujące się na odpowiedzi na pytanie, jaka by powinna być demokracja. Z kolei w **ujęciu proceduralnym** demokracja definiowana jest przez pryzmat stosowanych mechanizmów jako instytucjonalne rozwiązanie dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców. Takie rozwiązanie musi spełniać określone kryteria – między innymi muszą występować cykliczne i wolne wybory, rywalizacja polityczna oraz partie polityczne. Jest to zatem podejście empiryczne, próbujące odpowiedzieć na pytanie, jaka jest rzeczywista demokracja. W dalszych rozważaniach wykorzystane zostaną oba powyższe podejścia.

<sup>3</sup> Szerzej zob. G. Sartori, *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.

<sup>4</sup> Szerzej zob. A. Antoszewski, op. cit., s. 9 i n.

## 2.2. Co to takiego równo płci?

Trudno rodzi równie jednoznaczne zdefiniowanie drugiego elementu analizowanej relacji, czyli równo ci płci. Wprawdzie patrz c na tradycyjne nauki społeczne jest to poj cie o zdecydowanie mniejszej historii i бага u ni demokracja, niemniej współcze nie równie aspiruje ono do miana istotnego zagadnienia, głównie dzi ki feminizmowi i jego ingerencji we współczesne nauki społeczne.

Analizuj c potencjalne znaczenia omawianego terminu, nale y zauwa y , e w tym wypadku mamy tak naprawd do czynienia z dwoma poj ciami: „równo ci ” i „płci ”. To pierwsze ma w naukach społecznych znacznie bardziej rozbudowan literatur , gdy odnosi si ono do szerokiego kr gu potencjalnych cech różnicuj cych ludzi i stanowi jedn z kluczowych zasad przypisywanych współ yciu społecznemu. Z kolei kategoria płci jeszcze do niedawna była traktowana jako do oczywista (a równocze nie niezbyt cz sto podnoszona) i jednoznacznie dziel ca ludzi na m czyzn i kobiety, bior c za podstaw wrodzone cechy biologiczne oraz b d ce ich konsekwencj nabyte role społeczne. We współczesnym – jak chc niektórzy, postmodernistycznym – wiecie sprawa jest jednak bardziej skomplikowana. Z jednej strony w konsekwencji rozwoju feminizmu i jego wpływu na nauki społeczne współcze nie coraz powszechniej operuje si nie tylko kategori płci w sensie biologicznym (*sex*), ale również kategori płci społeczno-kulturowej (*gender*). Z drugiej strony wskaza nale y na post - puj ce odej cie od dychotomicznego podziału ludzi na kobiety i m czyzn przejawiaj ce si istnieniem osób transseksualnych<sup>5</sup>.

Równo w uj ciu słownikowym to mi dzy innymi „całkowite podobie stwo w stosunku do kogo lub czego pod wzgl dem ilo ci, jako ci, warto ci, wielko ci itp.”, a tak e „brak podziału społeczce stwa ze wzgl du na płe , ras czy pozycj społeczn ”<sup>6</sup>. Takie uj cie nie rozwi zuje jednak w pełni dylematów definicyjnych. Co oznacza zatem równo płci? Przede wszystkim nale y wyróż ni dwa kluczowe sposoby jej postrzegania. W sensie pierwszym mo emy mówić o **równo stanu poczkowego** rozumianej jako takie same wyj ciowe warunki funkcjonowania jednostek (podej cie wyst puj ce zwłaszcza w liberalnych koncepcjach pa stwa minimalnego). W sensie drugim chodzi o **równo osi ganych**

<sup>5</sup> W jednej ze swych wcze niejszych prac autor podejmował kwesti udziału w polityce osób zmieniaj cych płe i wynikaj cych st d trudno ci dla okre lenia, kto jest kobiet , a kto m czyzn (zob. Ł. Wawrowski, *O różnicach mi dzy tysin a kobieco ci w pa stwie demokratycznym*, w: *Dylematy współczesnej demokracji*, red. S. Wróbel, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toru 2011, s. 41–58). Odwołuj c si do zagranicznych przykładów, wskazane zostało, e na razie jest to zagadnienie jeszcze incydentalne z perspektywy ilo ciowej, jednak e nale y przypuszcza , e w przyszło ci nast powa b dzie wzrost liczby tego typu przypadków. Z dzisiejszej perspektywy stwierdzi mo na, e tak dzieje si faktycznie, czego przykładem jest wybrana do Sejmu RP w 2011 roku Anna Grodzka, zało ycielka i szefowa fundacji Trans-Fuzja. Osoba ta urodziła si jako m - czyzna, jednak w wieku 54 lat zmieniła płe i z prawnego punktu widzenia stała si kobiet .

<sup>6</sup> *Internetowy słownik j zyka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, <http://sjp.pwn.pl/slownik/2517813/2>, dost p: 1.09.2011 r

**rezultatów**, czyli identycznie stanu docelowego (podejście wyściegające między innymi w koncepcjach państwa socjalnego, państwa dobrobytu).

W ujęciu historycznym, z uwzględnieniem kolejnych etapów działania ruchów feministycznych, pierwotnym rozumieniem równości płci zarówno w sferze politycznej, jak i w ogólnym życiu społecznym było przyznanie kobietom takich samych praw, jakie posiadają mężczyźni. Chodzi tu zatem o równość w pierwszym aspekcie, sprowadzając się do równości posiadanych praw i co za tym idzie możliwość pełnego i równego udziału zarówno w życiu publicznym (zwłaszcza o sprawowanie funkcji politycznych, nieskrępowanie aktywność zawodową, możliwość kształcenia na wszystkich szczeblach), jak i w sferze prywatnej (zwłaszcza możliwość decydowania o sobie). Praktyka pokazała jednak, że przyznanie równych praw nie przekłada się automatycznie na jednakowy (czy nawet zbliżony) poziom udziału kobiet i mężczyzn w życiu społecznym i politycznym (o czym świadczą na przykład wciąż istniejąca dominacja mężczyzn w rządach osób na szczytach władzy, nierówność w zarobkach, tzw. feminizacja biedy czy częstsze wykonywanie przez kobiety tzw. obowiązków domowych). Związane jest to z tym, że tak rozumiana równość praw nie może być sama w sobie z równością stanu docelowego, bowiem na szanse udziału kobiet w sferach życia tradycyjnie przypisanych mężczyznom wpływa nie tylko ich sytuacja w świetle prawa, ale również faktyczna pozycja społeczna i akceptowane różnicowanie ról społecznych. W konsekwencji współcześnie nie mamy do czynienia z postulatami, aby równość rozumiana była nie tylko *de jure*, ale także *de facto*. W tym sensie chodzi zatem o doprowadzenie do faktycznie równego udziału obu płci w różnych sferach życia społecznego, a więc o równość osiągniętych rezultatów (równość w sensie drugim).

### 3. Czy demokracji jest po drodze z równością płci?

#### 3.1. Kontekst historyczny

Problematyka równości płci nieodzwrotnie jest związana z debatami publicznymi współczesnych państw demokratycznych<sup>7</sup>. Przejawem tego są między innymi dyskusje na temat prawa kobiet do aborcji, udziału kobiet w życiu politycznym czy wychodzenie kobiet poza tradycyjnie przypisaną sferę prywatną i pełnienie funkcji matki i żony<sup>8</sup>, co jeszcze bardziej wskazywałoby na przypisanie kobiet

<sup>7</sup> Przykładem tego jest chociażby silne akcentowanie polityki równościowej w ramach Unii Europejskiej. Pamiętaj jednak należy, że ani kwestie równości płci, ani nawet demokracja jako idea polityczna nie leżą u podstaw integracji europejskiej.

<sup>8</sup> Tradycyjna rola kobiety w starej niemieckiej maksymie określana była słowami: *Kinder, Küche, Kirche* (dzieci, kuchnia, kościół). W polskiej tradycji odpowiednikiem owego „trzy K” jest „trzy M” – „miłość, małżeństwo, macierzyństwo”, które uzupełniane bywa czwartym „M” – „Mamowce” życia kulturalnego, społecznego i politycznego.

do sfery prywatnej (domowej) przy jednoczesnym wykluczeniu ze sfery publicznej.

Z innej jednak strony w przypadku zarówno demokracji, jak i tworzenia podstaw instytucjonalnych współczesnego świata, kwestia równości płci nie tylko nie była traktowana priorytetowo, ale wręcz mieliśmy do czynienia z dominacją męskiego punktu odniesienia. W pierwszym przypadku pamiętajmy, że historycznie u podstaw antycznej demokracji greckiej leżała monopolizacja sfery publicznej przez obywateli mężczyzn i traktowanie kobiet jako jednostek drugiej kategorii<sup>9</sup>. Również okres powstawania współczesnej demokracji jest związany z męską dominacją, czego jaskrawym przykładem jest stopniowe zrównywanie praw politycznych dopiero w XX wieku czy uosabianie pojęcia „prawa człowieka” z prawami mężczyzn<sup>10</sup>. Na przykład, według kryteriów Jonathana Sunshina jednym z warunków systemu demokratycznego (w przypadku Huntingtonowskiej pierwszej fali) było, aby przynajmniej 50% dorosłych mężczyzn otrzymało prawo do głosowania – o kobietach nie wspomiano<sup>11</sup>.

### 3.2. Założenia metodologiczne

Czy zatem demokracji jest po drodze z równością płci? Na powyższe pytanie z pozoru łatwo udzielić odpowiedzi. Wystarczy porównać, jak kwestia równości kobiet i mężczyzn wygląda w państwach demokratycznych oraz w tych, które takimi nie są. Jeśli więc równość płci będzie w państwach demokratycznych większa niż w pozostałych, to znaczy, że demokracja sprzyja równości kobiet i mężczyzn.

Takie postawienie sprawy rodzi jednak trudności badawcze. Pierwsza dotyczy kwestii, czy w ten sposób faktycznie ukazany zostanie realny związek między demokracją a równością płci, czy by może tylko przypadkowe współwystępowanie. Druga, bardziej fundamentalna, wymusza konieczność jednoznacznego zdefiniowania obu pojęć, a następnie dokonania cisłej klasyfikacji istniejących państw ze względu na oba parametry. Tym samym pojęcia równości i demokracji muszą nie tylko zostać opisane poprzez wskazanie konkretnych desygnatów, ale także musi nastąpić ich identyfikacja na poziomie istniejących państw. Wreszcie trzecia fundamentalna kwestia dotyczy sposobu postrzegania omawianych zja-

<sup>9</sup> Dla porządku pamiętajmy jednak, że uosabianie demokracji współczesnej i antycznej jest dużym uproszczeniem, na co doskonale wskazuje lansowane przez G. Sartoriego sformułowanie, że owe dwie demokracje to homonimy, a nie homologie (zob. G. Sartori, op. cit., s. 341 i n.).

<sup>10</sup> Owo powszechne uosabianie praw człowieka z prawami mężczyzn doprowadziło w latach osiemdziesiątych XX wieku do powstania koncepcji „*women's human rights*” (tłumaczonej na język polski jako „prawa człowieka kobiet”, „prawa kobiet jako prawa człowieka”, „prawa kobiet w kontekście praw człowieka”), która głosi, że kobietom, jako istotom ludzkim, przysługują prawa człowieka. To z pozoru trywialne stwierdzenie na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych uznane powszechnie zostało dopiero w latach dziewięćdziesiątych.

<sup>11</sup> Zob. S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 26.

wisk: czy demokracja i równość płci są tzw. zjawiskami zero-jedynkowymi, czy te są stopniowalne (a jeżeli tak, to w jaki sposób to mierzy)? Innymi słowami, czy może być tak, że w państwie „X” jest 3/4 demokracji i 1/2 równości płci? Zauważymy należy, że jedynie proceduralne definiowanie demokracji pozwala na taki pomiar stopnia demokratyczności, podczas gdy demokracja rozumiana w ujęciu idealizacyjnym albo jest, albo jej nie ma. Analogicznie stopniowalność bardziej adekwatna jest do postrzegania równości jako stanu konkretnego, a nie porównawczego.

Szeroki dorobek współczesnych nauk społecznych, a także działania realizowane przez wiele organizacji dają badaczowi pewne pole do wyboru szczególnych mierników. Na potrzeby prowadzonych rozważań autor postanowił oprzeć się na dwóch następujących sposobach pomiaru analizowanych zjawisk:

- Freedom House Index (FHI) w przypadku pomiaru (nie)demokratyczności państwa,
- Gender Inequality Index (GII) w przypadku pomiaru (nie)równości płci.

Dokonany wybór oczywiście nie jest jedynym z możliwych. Co więcej, oba rankingi mogą być krytykowane na wiele sposobów (co zresztą jest czynione w literaturze przedmiotu), ale te mają one ugruntowaną pozycję i określone zalety. Jak na przykład stwierdził Francis Fukuyama, ranking „Freedom in the World” jest jak *Przewodnik Michelin* po rozwoju demokracji<sup>12</sup>. Nie jest celem niniejszej pracy szczegółowa analiza sposobu konstruowania obu wykorzystanych rankingów, a tym bardziej rozpatrywanie w tym celu, jakie im towarzyszy. Zadania te wykraczają bowiem poza przyjęte ramy pracy zarówno od strony tematycznej, jak i objętościowej. Pozostaję na poziomie podstawowych informacji, należy się przyjrzeć ich głównym założeniom (tabela 1).

Tabela 1. Freedom House Index i Gender Inequality Index – zestawienie zbiorcze

Wyszczególnienie	Freedom House Index	Gender Inequality Index
ródło	„Freedom in the World”, Freedom House	„Human Development Report”, United Nations Development Programme
Przedmiot badania	stopień demokratyczności państwa	stopień równości kobiet i mężczyzn
Wartość indeksu	– 1,0–2,5 – wolny – 3–5 – częściowo wolny – 5,5–7,0 – bez wolności	Od „0” (pełna równość) do „1” (całkowity brak równości)
Uwzględniane aspekty	– prawa polityczne – wolność obywatelskie	– zdrowie reprodukcyjne – uwłasnowolnienie – rynek pracy

ródło: zestawienie własne.

<sup>12</sup> Strona domowa Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>, dostęp: 1.10.2011 r.

Freedom House Index jest elementem corocznego raportu *Freedom in the World* dotyczącego stanu demokracji w poszczególnych państwach na świecie, który opracowywany jest przez organizację Freedom House od 1972 roku. Jest on efektem monitorowania stopnia respektowania i ochrony przez poszczególne państwa praw politycznych i wolności obywatelskich, które są zawarte przede wszystkim w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Efektem oceny sytuacji w poszczególnych państwach jest zaliczenie ich do jednej z trzech grup: wolne (*free*), częściowo wolne (*partly free*), bez wolności (*not free*). Jak czytamy w jednym z opracowań, „dane Freedom House sugerują, że istnieją dwa podstawowe cele, jakie stawiamy demokracji. Po pierwsze demokracja jest ustrojem, który najskuteczniej chroni nas przed tyranią (dajcie nam wolność w znaczeniu negatywnym). Po drugie demokracja jest ustrojem, który nadaje członkom społeczeństwa status obywatela – a nie poddanego – umożliwiając najszerokie uczestnictwo w rządzeniu «zwykłymi ludziami» (dajcie nam wolność w znaczeniu pozytywnym)”<sup>13</sup>.

Z kolei Gender Inequality Index jest miernikiem służącym do kompleksowego pomiaru (nie)równości sytuacji kobiet i mężczyzn w poszczególnych państwach na świecie. Jest to nowy miernik. Po raz pierwszy wprowadzony został w raporcie *Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*, czyli dwudziestej edycji corocznego raportu na temat rozwoju społecznego na świecie, który przygotowany jest przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP). Wskaźnik GII zastąpił wprowadzone w 1995 roku, a następnie corocznie aktualizowane dwa wskaźniki Gender Development Index (GDI) i Gender Empowerment Measure (GEM), które – jak pokazała praktyka – obciążone były pewnymi licznymi niedoskonałościami<sup>14</sup>. Wskaźnik ten analizuje trzy obszary kluczowe dla sytuacji kobiet w poszczególnych państwach: rynek pracy, zdrowie reprodukcyjne i uwłasnowolnienie (*empowerment*) rozumiane jako posiadanie wpływu na procesy decyzyjne i możliwość decydowania o własnym losie. Przybiera on postać liczbową z przedziału 0 do 1 (z dokładnością do trzech miejsc po przecinku), gdzie 0 otrzymują państwa, w których nie stwierdza się nierówności kobiet i mężczyzn, a 1 – w których mamy do czynienia z całkowitą nierównością płci. Zgodnie z przyjętą metodologią, uzyskany wynik obrazuje procent, jaki brakuje do uzyskania pełnej równości (na przykład w Polsce, dla której wskaźnik GII wynosi 0,325, osiągnięta jest niespełna 2/3 pełnej równości kobiet i mężczyzn).

<sup>13</sup> K. Haratyk, *Pomiędzy globalizacją a demokracją. Przemiany koncepcji demokracji w epoce zaniku polityki*, „Kultura — Historia — Globalizacja” 2009, nr 5, s. 45.

<sup>14</sup> Kwestia ta była szerzej podejmowana we wcześniejszych pracach autora. Zob. Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans. Instytucjonalne mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet w strukturach politycznych na przykładzie państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 107 i n.



### 3.3. Wnioski empiryczne

Wykorzystując klasyfikacje państw na podstawie zaprezentowanych mierników Freedom House Index i Gender Inequality Index, można się pokusić o ukazanie związku pomiędzy stopniem demokratyczności państwa a stopniem równości kobiet i mężczyzn (tabela 2 i 3).

Tabela 2. Wykaz państw ze względu na wartość Gender Inequality Index i Freedom House Index

Ranking GII	Państwo	Wartość GII	Status państwa wg FHI		
			wolny	czciowo wolny	bez wolności
1	Holandia	0,174	+		
2	Dania	0,209	+		
3	Szwecja	0,212	+		
4	Szwajcaria	0,228	+		
5	Norwegia	0,234	+		
6	Belgia	0,236	+		
7	Niemcy	0,240	+		
8	Finlandia	0,248	+		
9	Włochy	0,251	+		
10	Singapur	0,255		+	
11	Francja	0,260	+		
12	Japonia	0,273	+		
13	Islandia	0,279	+		
14	Hiszpania	0,280	+		
15	Cypr	0,284	+		
16	Kanada	0,289	+		
17	Słowenia	0,293	+		
18	Australia	0,296	+		
19	Austria	0,300	+		
20	Korea Południowa	0,310	+		
21	Portugalia	0,310	+		
22	Łotwa	0,316	+		
23	Grecja	0,317	+		
24	Luksemburg	0,318	+		
25	Nowa Zelandia	0,320	+		
26	Polska	0,325	+		
27	Czechy	0,330	+		
28	Izrael	0,332	+		
29	Irlandia	0,344	+		

cd. tab. 2

Ranking GII	Państwo	Warto GII	Status państwa wg FHI		
			wolny	czciowo wolny	bez wolności
30	Chorwacja	0,345	+		
31	Słowacja	0,352	+		
32	Wielka Brytania	0,355	+		
33	Litwa	0,359	+		
34	Węgry	0,382	+		
35	Malta	0,395	+		
36	Bułgaria	0,399	+		
37	Stany Zjednoczone	0,400	+		
38	Chiny	0,405			+
39	Estonia	0,409	+		
40	Mołdawia	0,429		+	
41	Rosja	0,442			+
42	Barbados	0,448	+		
43	Kuwejt	0,451		+	
44	Ukraina	0,463		+	
45	Zjednoczone Emiraty Arabskie	0,464			+
46	Mauritius	0,466		+	
47	Kuba	0,473			+
48	Trinidad i Tobago	0,473	+		
49	Rumunia	0,478	+		
50	Malezja	0,493		+	
51	Kostaryka	0,501	+		
52	Libia	0,504			+
53	Chile	0,505	+		
54	Urugwaj	0,508			+
55	Bahrajn	0,512			+
56	Tunezja	0,515			+
57	Mongolia	0,523	+		
58	Wietnam	0,530			+
59	Malediwy	0,533		+	
60	Argentyna	0,534	+		
61	Albania	0,545		+	
62	Azerbejdżan	0,553			+
63	Kirgistan	0,560		+	
64	Wenezuela	0,561		+	
65	Tadżykistan	0,568			+
66	Armenia	0,570		+	
67	Kazachstan	0,575			+

cd. tab. 2

Ranking GII	Państwo	Warto GII	Status państwa wg FHI		
			wolny	czciowo wolny	bez wolności
68	Meksyk	0,576		+	
69	Tajlandia	0,586		+	
70	Algieria	0,594			+
71	Gruzja	0,597		+	
72	Sri Lanka	0,599		+	
73	Belize	0,600	+		
74	Peru	0,614	+		
75	Namibia	0,615	+		
76	Jordania	0,616			+
77	Turcja	0,621		+	
78	Filipiny	0,623		+	
79	Burundi	0,627		+	
80	Brazylia	0,631	+		
81	Panama	0,634	+		
82	Republika Południowej Afryki	0,635	+		
83	Rwanda	0,638			+
84	Jamajka	0,638	+		
85	Paragwaj	0,643		+	
86	Ekwador	0,645		+	
87	Dominikana	0,646	+		
88	Laos	0,650			+
89	Salwador	0,653	+		
90	Kolumbia	0,658		+	
91	Botswana	0,663	+		
92	Gujana	0,667	+		
93	Suazi	0,668			+
94	Katar	0,671			+
95	Kambodża	0,672			+
96	Boliwia	0,672		+	
97	Nikaragua	0,674		+	
98	Iran	0,674			+
99	Gabon	0,678			+
100	Indonesja	0,680	+		
101	Honduras	0,680		+	
102	Lesotho	0,685		+	
103	Syria	0,687			+
104	Maroko	0,693		+	
105	Zimbabwe	0,705			+

cd. tab. 2

Ranking GII	Państwo	Warto GII	Status państwa wg FHI		
			wolny	czciowo wolny	bez wolności
106	Sudan	0,708			+
107	Gwatemala	0,713		+	
108	Egipt	0,714			+
109	Uganda	0,715		+	
110	Nepal	0,716		+	
111	Mozambik	0,718		+	
112	Pakistan	0,721		+	
113	Senegal	0,727		+	
114	Ghana	0,729	+		
115	Togo	0,731		+	
116	Bangladesz	0,734		+	
117	Kenia	0,738		+	
118	Mauretania	0,738	+		
119	Haiti	0,739		+	
120	Gambia	0,742		+	
121	Kongo	0,744			+
122	Indie	0,748	+		
123	Irak	0,751			+
124	Zambia	0,752		+	
125	Sierra Leone	0,756		+	
126	Malawi	0,758		+	
127	Benin	0,759	+		
128	Arabia Saudyjska	0,760			+
129	Kamerun	0,763			+
130	Wybrzeże Kości Słoniowej	0,765			+
131	Liberia	0,766		+	
132	Republika Rodkwoafrykańska	0,768		+	
133	Papua Nowa Gwinea	0,784		+	
134	Afganistan	0,797			+
135	Mali	0,799	+		
136	Niger	0,807		+	
137	Kongo	0,814			+
138	Jemen	0,853			+

Źródło: zestawienie własne na podstawie czystkowych danych zawartych w najbardziej aktualnych w momencie opracowywania tekstu rankingach opublikowanych w: *Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*, United Nations Development Programme, New York 2010 i *Freedom in the World 2011*, Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2011>, dost. p. 1.09.2011. Zestawienie obejmuje tylko te państwa, dla których dostępne były pełne dane w obu rankingach.

Tabela 3. Średnie wartości Gender Inequality Index dla państw z poszczególnych grup Freedom House Index

Wyszczególnienie	Status państwa wg FHI			Łącznie
	wolny	czciowo wolny	bez wolności	
średnia wartość GII	0,428	0,643	0,635	0,546
Liczba sklasyfikowanych państw	61	44	33	138

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z tabeli 2.

Już pobieżna analiza przedstawionego zestawienia wskazuje, że równość płci jest pozytywnie skorelowana z demokratycznym charakterem państwa. Wśród 40 państw o najlepszej wartości Gender Inequality Index (a więc najlepiej realizujących zasadę równości kobiet i mężczyzn) są tylko 3 niedemokratyczne (10 – Singapur; 38 – Chiny; 40 – Mołdawia). Z kolei wśród 40 państw o najgorszej wartości GII (a więc charakteryzujących się największą nierównością kobiet i mężczyzn) jest tylko 6 demokratycznych (100 – Indonezja; 114 – Ghana; 118 – Mauretania; 122 – Indie; 127 – Benin; 135 – Mali). Również bardziej szczegółowa analiza uprawnia do takich wniosków, pozwala ona jednak na ukazanie dodatkowych kwestii:

- Co prawda państwa o najlepszym statusie FHI („wolne”) uzyskały najlepszą wartość GII (0,428), ale już w przypadku pozostałych dwóch grup nie ma większej różnicy, jeżeli chodzi o wartości średnie. Wiczej, państwa o statusie FHI „bez wolności” mają nieznacznie lepszy średni wskaźnik GII niż państwa o statusie FHI „czciowo wolne” (0,635 do 0,643). Innymi słowy, statystycznie sytuacja kobiet w stosunku do mężczyzn najlepsza jest w państwach demokratycznych w porównaniu z pozostałymi, ale równocześnie sytuacja kobiet w państwach niedemokratycznych jest (nieznacznie) lepsza niż w czciowo demokratycznych.
- Uzyskanie średniej wartości GII dla grupy państw demokratycznych (0,428) trudno uznać za satysfakcjonujące. Pokazuje ona bowiem – zgodnie z metodologią owego wskaźnika – że osiągnięta została dopiero nieco więcej niż połowa równości kobiet i mężczyzn.
- Analizując uzyskane wyniki, nietrudno zauważyć, że najlepsze rezultaty w rankingu GII oraz najwyższy status w rankingu FHI uzyskują tzw. państwa zachodnie. Wynika to niewątpliwie z faktu, że owe idee mają właśnie w zachodniej kulturze i to właśnie w owym kręgu kulturowym postrzegane są jako podstawowe, podczas gdy w innych kręgach kulturowych sytuacja wyglądać może zupełnie odmiennie.
- Z kwestii szczegółowych należy zwrócić uwagę zwłaszcza na to, że państwo o największym odsetku kobiet w parlamencie, czyli Rwanda (w któ-

rej kobiety stanowiły po wyborach z września 2008 roku 56,3% parlamentarzystów<sup>15</sup>), ma relatywnie niską wartość GII (0,638), a ponadto jest państwem uznawanym za niedemokratyczne. Płynięcie istotny wniosek, że wysoki udział kobiet w polityce z jednej strony wcale nie musi być odzwierciedleniem ogólnej sytuacji kobiet w społeczeństwie, a z drugiej – nie musi być atrybutem państwa demokratycznego.

Reasumując, przyjmując powyższe założenia metodologiczne, należy uznać, że demokracja sprzyja istnieniu równości płci, ale jej nie gwarantuje; natomiast brak demokracji nie sprzyja istnieniu równości płci, ale tego jej nie wyklucza.

#### 4. Demokracja i równość płci: „co” dla „czego” może być barierą

Dotychczasowe rozważania ukazały, że we współczesnym świecie zasadniczo demokracja pozytywnie wpływa na równość kobiet i mężczyzn. Nie oznacza to jednak, że obie te idee są w stosunku do siebie bezkonfliktowe i wzajemnie determinujące. Co więcej, przeprowadzona empiryczna analiza ukazała, że tak jak wciśnięcie nie ma powszechnej demokracji w skali globalnej, tak daleko do pełnej równości kobiet i mężczyzn. Czas zatem powróci do kolejnego tytułowego zagadnienia: „co” dla „czego” może być barierą, a zatem czy brak równości płci może być barierą istnienia demokracji, czy raczej to demokracja może być barierą równości płci.

##### 4.1. Czy brak równości płci może być barierą demokracji?

Bardziej oczywisty kierunek rozpatrywanej relacji dotyczy kwestii, czy brak równości kobiet i mężczyzn może być postrzegany jako bariera demokracji. Zagadnienie to ma relatywnie szeroką literaturę, zwłaszcza jeżeli chodzi o publikacje firmowane przez środowiska feministyczne, choć podejmowane jest również przez teoretyków demokracji<sup>16</sup>. Podkreślić należy, że postawione pytanie umożliwia uzyskanie różnych odpowiedzi, co jest związane z ukazaniem wcześniej wielu sposobów definiowania analizowanych zjawisk. Uwzględniając tylko możliwość idealizacyjnego lub proceduralnego definiowania demokracji oraz postrzegania równości w kategoriach stanu początkowego lub końcowego, wyróżnić należy cztery modelowe sytuacje (tabela 4).

<sup>15</sup> *Women in National Parliaments. Situation as of 31 August 2011*, Inter-Parliamentary Union, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, dostęp: 1.09.2011 r.

<sup>16</sup> Inspiracją do podjęcia owego zagadnienia jest jedna z wcześniejszych prac autora, w której problem ów – acz w aspekcie ograniczonym jedynie do sfery udziału kobiet w polityce – był przedmiotem szerszego zainteresowania. Zob. Ł. Wawrowski, *Zwiększanie udziału kobiet w strukturach politycznych jako wymóg demokracji*, w: *Polska demokracja. Koncepcje, płaszczyzny, instytucje*, red. S. Wróbel, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 102–117.

Tabela 4. Czy brak równości płci może być barierą demokracji?

Definiowanie równości jako stan:		Definiowanie demokracji:	
		idealizacyjne	proceduralne
	początkowy	tak	tak
	końcowy	sporne	nie

Źródło: Zestawienie własne.

Zacznijmy od analizy wariantów, w których brak równości płci musi być uznany za barierę w istnieniu demokracji. Argumentacja taka jest powszechnie stosowana przez środowiska feministyczne, dla których kwestia równości płci, a zwłaszcza udziału kobiet w życiu publicznym, traktowana jest właśnie jako wskaźnik demokracji. Sporadycznie zyskało w Polsce propagowanie przez Małgorzatę Fuszara sformułowanie „niedokończona demokracja”. Autorka traktuje je jako „najbardziej lapidarne określenie pokazujące stan wielu państw, w których reprezentacja kobiet w życiu publicznym jest wciąż bardzo niska, nie pozwalając mówić o demokratycznych mechanizmach wyłaniania władzy w sposób, który dawałby równe szanse sprawowania władzy zarówno kobietom, jak i mężczyznom”<sup>17</sup>. Jak w jednym z wywiadów stwierdziła Izabela Jaruga-Nowacka, „prawdziwa demokracja to współodpowiedzialność kobiet za rządzenie. My zresztą wiele nie chcemy – pół władzy i całej pensji”<sup>18</sup>. Takie postawienie sprawy jednoznacznie wskazuje, że brak równości kobiet i mężczyzn (nie tylko na poziomie równości szans, ale także efektu końcowego) jest barierą uzyskania pełnej demokracji.

O ile jednak równość praw jako wymóg demokracji jest powszechnie akceptowana, o tyle faktyczny równy udział kobiet i mężczyzn w życiu publicznym podlega nieustannej krytyce. Doskonałym przykładem tego są niedawne dyskusje towarzyszące obywatelskiemu projektowi tzw. ustawy parytetowej<sup>19</sup>. Co więcej, w tak zarysowanej sytuacji, w celu uzyskania równych rezultatów, niemożliwe jest utrzymanie równych warunków funkcjonowania. Jednoznacznie z punktu widzenia filozofii liberalnej wskazuje na to Friedrich Hayek, pisząc, że dążenie do

<sup>17</sup> M. Fuszara, *Zmiany w wiadomościach kobiet w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, w: *Kobiety w Polsce na przełomie wieków. Nowy kontrakt płci?*, red. M. Fuszara, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s. 36.

<sup>18</sup> Rozmowa z Izabelą Jarugą-Nowacką, „Fakty” w radiu RMF FM z dnia 5.11.2001 r. Jeszcze dalsze konsekwencje wyciągają zwolennicy tak zwanego feminizmu siły: jak argumentowała Naomi Wolf, kobiety dzięki demokracji stają się klasą panującą politycznie, gdy stanowią ponad 51% społeczeństwa, powinny więc zrobić z tego faktu własny użytek (zob. K. L. Czka, *Feminizm. Ideologie i koncepcje społeczne współczesnego feminizmu*, Wydawnictwo Książnica, Katowice 1999, s. 243).

<sup>19</sup> Szerzej zob. Ł. Wawrowski, *Co da Polkom tzw. ustawa parytetowa?*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. Zasada równości i zasada niedyskryminacji” 2011, nr 2(26), red. B. Kłós, J. Szymański, Wydawnictwo Sejmowe Kancelarii Sejmu, Warszawa 2011, s. 141–164.

równości rezultatów sprzeczne jest z postulatem równego traktowania w trakcie działania, gdy organ państwa chce zapewnić równą pozycję obywateli musi traktować ich nierówno i tym samym ograniczać ich wolność działania<sup>20</sup>. Stąd pojawiają się zarzuty, że preferencje dla kobiet w trakcie ubiegania się o stanowiska publiczne są niezgodne właśnie z zasadą równości rozumianej jako stan poczynkowy.

Równocześnie nie relatywnie łatwo ukazać, że przyjęcie proceduralnego definiowania demokracji nie wymusza istnienia równości płci w kontekście stanu konstytucyjnego. Przewaga mężczyzn w strukturach politycznych, będąca konsekwencją tego, że wyborcy w demokratycznych wyborach wskazali jako swych reprezentantów więcej mężczyzn niż kobiet, jest bowiem zgodna z proceduralnym minimum demokracji. Co więcej, większy udział mężczyzn wcale nie musi oznaczać, że interesy kobiet są słabiej reprezentowane. Żłudne – i często krytykowane – jest bowiem założenie, że reprezentacja interesów politycznych jest w pełni uwarunkowana płciowo. W tym wypadku odpowiedź uzależniona jest niewątpliwie od przyjętej koncepcji reprezentacji. Wskazano zatem na dwie przeciwstawne koncepcje<sup>21</sup>. Pierwsza z nich zakłada, że struktury polityczne powinny wiernie odzwierciedlać skład społeczeństwa, powinny być jego miniaturą. Chodzi tu zatem o „bezpłciowe” reprezentowanie. W tym kontekście obecny poziom udziału kobiet w strukturach politycznych w jednoznaczny sposób zasługuje na miano niedoreprezentowania. Równocześnie nie przytoczyło na słowa Kazimierza Łuczki, zgodnie z którymi znacznie mniejszy udział kobiet w strukturach politycznych stanowi „podstawę do oskarżenia systemu społecznego o dyskryminowanie polityczne kobiet, a nawet oskarżenia o ucisk kobiet przez mężczyzn, opresjonowanie kobiet”<sup>22</sup>. Inaczej sytuacja wygląda, gdy opieramy się na drugiej koncepcji, zgodnie z którą interes jednostki/grupy może być reprezentowany przez osoby o odmiennych cechach społeczno-demograficznych. W takim ujęciu niewielki poziom udziału kobiet wcale nie musi oznaczać, że same (a właśnie ich interesy) niedoreprezentowane. Tym samym wyrównywanie faktycznego udziału kobiet w życiu publicznym nie musi być bezpłciowo ujętą samianą z wymogami proceduralnie rozumianej demokracji.

Reasumując, traktowanie równości kobiet i mężczyzn jako wymogu demokracji jest uzależnione od sposobu rozumienia zarówno owej równości, jak i demokracji. W zależności od przyjętej konfiguracji można uzyskać różnicowane odpowiedzi. O ile uznanie równości na poziomie posiadanych praw nie budzi wątpliwości, o tyle traktowanie równości w kategoriach stanu konstytucyjnego nie musi być elementem niezbędnym dla istnienia demokracji, zwłaszcza w rozumieniu proceduralnym.

<sup>20</sup> Zob. F. Hayek, *Mira sprawiedliwioci społecznej*, „Zdanie” 1987, nr 9, s. 32–36.

<sup>21</sup> Zob. D. Farrell, *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, Palgrave, New York 2001, s. 11.

<sup>22</sup> K. Łuczka, op. cit., s. 28.



#### 4.2. Czy demokracja może być barierą równości płci?

O ile rozważania na temat konieczności istnienia równości kobiet i mężczyzn w państwie demokratycznym należą do dość często podejmowanych, o tyle odwrócenie owego związku należy uznać za zagadnienie znacznie rzadziej rozpatrywane. Wynika to niewątpliwie z faktu uznania demokracji za optymalną formę organizacji władzy i życia społecznego w zachodnim kręgu kulturowym. Czy zatem jest możliwe, że to właśnie demokracja stoi na drodze do osiągnięcia równości kobiet i mężczyzn<sup>23</sup>?

Podobnie jak w przypadku poprzednim, uwzględniając analizowane dwa alternatywne sposoby rozumienia demokracji (idealizacyjne i proceduralne) oraz dwa warianty rozumienia równości (jako stan poczynkowy i końcowy), uzyskujemy cztery modelowe sposoby odpowiedzi na pytanie, czy demokracja może być barierą osiągnięcia równości płci (tabela 5).

Tabela 5. Czy demokracja może być barierą równości płci?

		Definiowanie demokracji:	
		idealizacyjne	proceduralne
Definiowanie równości jako stan:	poczynkowy	nie	nie
	końcowy	nie	tak

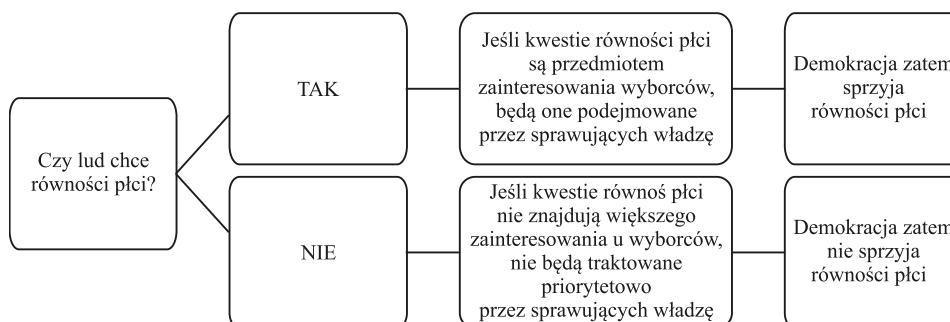
Źródło: Zestawienie własne.

Najmniej problematyczne jest oparcie się na idealizacyjnym definiowaniu demokracji. Demokracja w tym ujęciu nie stoi na przeszkodzie osiągnięciu równości płci, gdyż głównym jej elementem definicyjnym jest właśnie osiągnięcie równości jednostek. Podobnie rzecz ma się w przypadku proceduralnego definiowania demokracji i równości rozumianej jako stan poczynkowy. Równość praw bowiem współcześnie nie powszechnie jest postrzegana jako element owego proceduralnego minimum demokracji (choć, jak zasygnalizowano wcześniej, dawniej wcale nie było to takie oczywiste).

Inaczej rzecz wygląda w przypadku odniesienia tak postrzeganej demokracji do równości stanu końcowego. Przede wszystkim należy się zastanowić nad konsekwencjami wynikającymi z demokratycznego mechanizmu wyłaniania władzy. Wychodząc zatem od przytaczanego wcześniej proceduralnego definiowania de-

<sup>23</sup> Inspiracją dla podjęcia owego zagadnienia stała się debata organizowana przez Partię Kobiet na temat „Europejska karta równości kobiet i mężczyzn w życiu lokalnym”, na którą autor został swego czasu zaproszony. Karta ta została opracowana i jest zalecana przez Radę Gmin i Regionów Europy (CEMR), niemniej w Polsce pozostaje niemal niezauważona. Przyjęta została ona bowiem do tej pory tylko przez jedną gminę (Nysa), a dwie nad nią debatowały bez ostatecznego przyjęcia (Olsztyn i Giżycko). W trakcie dyskusji padło pytanie, dlaczego politycy nie chcą wprowadzać tego typu rozwiązań, które – zdaniem zwolenników – mogłyby przyczynić do poprawy sytuacji kobiet. Udzielona odpowiedź wywołała spore poruszenie wśród (głównie) słuchaczy.

demokracji, mo na stwierdzi , e władz w pa stwie sprawuj ci, którzy uzyskaj w trakcie wyborów najwi ksze poparcie społeczne. Nietrudno zatem uzna , e politycy w swych działaniach, mają c na wzgl dzie maksymalizacj szans wyborczych, b d si kierowa wol ludu. B d robi to, co przeło y si na ich poparcie społeczne. W konsekwencji demokracja stwarza spore pole do działania politykom populistycznym, którzy głoszą hasła „przyjemne” i „po dane” przez wyborców, utrudnia natomiast działanie tym, którzy próbuj forsowa rozwi zania w społecze stwie niepopularne (nawet takie, które obiektywnie – ze wiadomo ci trudno ci wynikać ych z owej kategorii – wydaj si konieczne). Taka interpretacja uprawnia do nakre lenia dwóch alternatywnych scenariuszy. Je li wyborcy chc akcentowania kwestii równo ciowych, to politycy niew tliwie b d je podnosili, gdy to przysporzy im poparcia wyborczego. Tym samym demokracja jako forma sprawowania władzy b dzie sprzyja równo ci płci. Je li natomiast sprawy te nie s w społecze stwie traktowane priorytetowo, trudno oczekiwa wi kszego nimi zainteresowania ze strony rz dz ych, gdy nie przeło y si to na wzrost poparcia wyborczego (a niewykluczone jest wr cz, e spowoduje jego spadek). W takim wypadku zatem demokracja nie b dzie sprzyja działaniom równo ciowym (schemat 1).



Schemat 1. Czy demokracja sprzyja równo ci płci?

ródło: Zestawienie własne.

Tabela 6. Typy polityki równo ciowej

		Stosunek do działań na rzecz zwiększania udziału kobiet:	
		prowadzi	nie prowadzi
Dominacja mężczyzn jako stan:	zły	polityka aktywna	polityka bierna
	dobry	polityka niekoherentna	polityka patriarchalna

ródło: zestawienie własne. Szerzej zob. Ł. Wawrowski, *Przesłanki działań na rzecz zwiększania udziału kobiet w strukturach politycznych a typy polityki równo ciowej*, w: *Równość w Unii Europejskiej. Teoria i praktyka*, red. W. Bokajto, A. Paczyński, Atla 2, Wrocław 2008, s. 305–317.

Należy też sprawdzić, jak w danym społeczeństwie postrzegana jest kwestia równości kobiet i mężczyzn; czy jej brak jest powszechnie dostrzegany, a jeśli tak, to czy skutkuje to poczuciem konieczności działań na rzecz zmiany tego stanu. Zauważyć należy bowiem, że kwestie te wcale nie są to same, co ukazują następujące, zaproponowane swego czasu przez autora zestawienie czterech typów polityki równościowej (tabela 6).

Odpowiedzi na te zadane pytania najłatwiej uzyskać, odwołując się do stosownych badań opinii publicznej. Wbrew pozorom nie jest to jednak zadanie łatwe, co wynika ze znacznego zróżnicowania wyników płynących z podobnych badań<sup>24</sup>. Zaczęło się zatem od badań z marca 2011 roku, które odbiły się w mediach szerokim echem. Zgodnie bowiem z sondą Instytutu Badania Opinii Homo Homini, prawie 95% badanych Polaków twierdzi, że kobiety w Polsce nie są dyskryminowane (a jedynie 3% jest innego zdania)<sup>25</sup>. Jak tłumaczył owe wyniki prezes Instytutu Homo Homini Marcin Duma, „w percepcji Polek i Polaków równouprawnienie jest faktem”<sup>26</sup>. Przyjęcie takiego obrazu stosunku Polaków do kwestii równości płci pozwala na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków. Skoro problem dyskryminacji kobiet nie jest dostrzegany przez społeczeństwo, to trudno się dziwić, że politycy, bacząc głównie na poziom poparcia wyborczego, nie traktują kwestii działań równościowych priorytetowo.

Oczywiście, można się spierać, czy uzyskany w przytaczanym badaniu niezmiernie wysoki odsetek odpowiedzi negujących istnienie dyskryminacji kobiet, rzeczywiście odzwierciedla poglądy polskiego społeczeństwa. Wątpliwość taka jest tym bardziej uzasadniona, że nietrudno przytoczyć badania, których wyniki do wyrażenia się różnią. Na przykład, w jednym z badań prowadzonych przez Centrum Badań Opinii Społecznej ukazano, iż „opinia, że w naszym kraju kobiety nie są dyskryminowane (46%), nieznacznie przeważa nad poglądem, że mają mniejsze szanse w życiu niż mężczyźni (42%)”<sup>27</sup>. Rozbieżność wyników pomiędzy przytaczanymi badaniami (uwzględniając nawet różny czas ich wykonywania) trudno uznać za nieistotną. Niemniej nawet taka rozbieżność uzyskiwanych wyników nie zmienia faktu, że problem dyskryminacji kobiet nie jest rzecz powszechnie przez Polaków dostrzegana. Uprawniony zatem pozostaje wciąż -

<sup>24</sup> Kwestia rozbieżności wyników badań prowadzonych przez różne ośrodki jest w Polsce ostatnimi czasy często podejmowana, zwłaszcza w kontekście różnego mierzonego poparcia dla partii politycznych. Przypomnie wystarczy, że po wyborach prezydenckich z 2010 roku Organizacja Firm Badania Opinii i Rynku powołała grupę niezależnych ekspertów, która miała ustalić przyczyny tzw. kryzysu sondażowego. Raport komisji ds. oceny metodologii badań przedwyborczych zaprezentowany został ostatecznie w styczniu 2011 roku.

<sup>25</sup> 95 proc. ankietowanych uważa, że Polki nie są dyskryminowane, [http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,9217053,95\\_proc\\_ankietowanych\\_uwaza\\_ze\\_Polki\\_nie\\_sa\\_dyskryminowane.html?order=najstarsze](http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,9217053,95_proc_ankietowanych_uwaza_ze_Polki_nie_sa_dyskryminowane.html?order=najstarsze), dost p: 4.07.2011 r. Kobiety tylko nieznacznie rzadziej niż mężczyźni twierdzą, że kobiety nie są dyskryminowane (98% mężczyzn i 92% kobiet).

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> *Kobiety w społeczeństwie – równouprawnienie czy dyskryminacja. Komunikat z badań BS/182/2006*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2006.

niejszy wniosek, że skoro większość Polaków uważa, że w Polsce problem dyskryminacji kobiet nie istnieje, to trudno się dziwić politykom, że nie traktują działań na rzecz równości płci priorytetowo.

W końcu, czy nie należy jednak oczekiwać od elit politycznych, że będą realizowały pewne wartości i kierowały społeczeństwo w określonym, po danym kierunku? Cóż, przytoczyć należy w tym miejscu dość popularne stwierdzenie, które ukazuje różnicę między zwykłym politykiem a mędrem stanu: polityk, podejmując działania, myśli o przyszłych wyborach, mędrem stanu o przyszłych pokoleniach. Wydaje się, że współczesna polityka jest jednak raczej domeną polityków, a nie mędrow stanu (choć akurat takie określenie w kontekście odwołania do równości płci w polityce nie jest akurat szczęśliwe). Oczywiście, z perspektywy zwolenników owych działań równościowych nie jest to wniosek optymistyczny, ale wszak już Platon stwierdził, że demokracja – jako rzadzy ludu, gdzie każdy ma tak samo siłę głosu – to rzadzy głupich i biednych, którzy wszak stanowi większość.

Reasumując, demokracja może się okazać barierą w osiągnięciu równości płci, jeżeli problem ów nie jest w społeczeństwie powszechnie traktowany jako coś istotnego, co powinno być przedmiotem zainteresowania organów władzy. W takiej sytuacji trudno oczekiwać od rządzących polityków, że w jakiś szczególny sposób będą forsowali rozwiązania, które nie znajdują większości zrozumienia wśród wyborców. Z innej jednak strony, odwracając powyższą argumentację, demokracja okazuje się narzędziem sprzyjającym wdrażaniu zasad równościowych, jeżeli tylko taka jest wola ludu.

## Podsumowanie

Podejmując w niniejszym artykule problematykę relacji między demokracją a równością płci, autor wskazał dwa dalsze, szczegółowe pytania badawcze: czy brak równości płci może być barierą demokracji oraz czy demokracja może być barierą równości płci. Niewątpliwie pierwsze z nich legitymuje się obszerniejszą literaturą przedmiotu, zwłaszcza w publikacjach feministycznych. Druga kwestia wydaje się być traktowana po macoszemu, co zapewne wynika z faktu, że współczesnie nie tyle demokracja traktowana jest jako optymalna forma organizacji władzy w państwie i życia społecznego. Wprawdzie wspomnienie o „nieidealności” demokracji nie jest niczym nowym (wystarczy przytoczyć słynną wypowiedź Winstona Churchilla, że demokracja może nie być idealna, niemniej do tej pory nie wymyślono niczego lepszego), ale mimo wszystko negatywne wypowiedzianie się o demokracji nie jest w dobrym tonie.

Ukazane zostało, że głównym trudnościami badawczymi w analizowaniu relacji między demokracją a równością płci jest wiele potencjalnych sposobów definiowania obu terminów. Wymusza to dokonywanie określonych rozstrzygnięć (co zostało uczynione), które umożliwiają wypracowanie stosownych wniosków w za-

le no ci od przyjąć tych wariantów. Podsumowując dotychczasowe rozważania, wskazać zatem należy na następujące wnioski adekwatne do postawionych pytań badawczych:

- **Czy demokracji jest po drodze z równości płci?** Demokracja sprzyja istnieniu równości płci, ale jej nie gwarantuje. Natomiast brak demokracji nie sprzyja istnieniu równości płci, ale te jej nie wyklucza.
- **Czy brak równości płci może być barierą demokracji?** Równość płci w sensie stanu faktycznego nie jest wymogiem demokracji przy proceduralnym jej definiowaniu. Natomiast brak równości w sensie stanu faktycznego stanowi barierę demokracji.
- **Czy demokracja może być barierą równości płci?** Demokracja sprzyja równości płci przy założeniu, że ludzie jej chcą. Natomiast w sytuacji gdy kwestie równościowe nie znajdują zrozumienia w społeczeństwie, demokracja może być ich barierą.

Przyjmijmy zatem, że ogólnie demokracji i równości płci jest ze sobą po drodze. Pamiętajmy jednak o wielu problemach definicyjnych i wynikających stąd wielu interpretacji. Nie można pominąć również tego, że zarówno demokracja, jak i równość płci dalekie są od pełnej realizacji we współczesnym świecie. Kończąc rozważania dotyczące kwestii równości płci w demokracji, przytoczyć można wreszcie banalną, ale jak trafnie wypowiedział jednego z polskich piłkarzy: „Kobieta jak i mężczyzna to praktycznie to samo – jedynie różni się płcią”<sup>28</sup>

## Literatura

- 95 proc. ankietowanych uważa, że Polki nie są dyskryminowane, [http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,9217053,95\\_proc\\_ankietowanych\\_uwaza\\_ze\\_Polki\\_nie\\_sa\\_dyskryminowane.html?order=najstarsze](http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,9217053,95_proc_ankietowanych_uwaza_ze_Polki_nie_sa_dyskryminowane.html?order=najstarsze), dost p: 4.07.2011 r.
- Antoszewski, A., *Współczesne teorie demokracji*, w: *Studia z teorii polityki*, t. 2, red. A. Jabłoński, Sobkowiak, L., Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.
- Farrell, D., *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, Palgrave, New York 2001.
- Freedom in the World 2011*, Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2011>, dost p: 1.09.2011 r.
- Fuszara, M., *Zmiany w wiadomościach kobiet w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, w: *Kobiety w Polsce na przełomie wieków. Nowy kontrakt płci?*, red. M. Fuszara, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.
- Haratyk, K. *Pomiędzy globalizacją a demokracją. Przemiany koncepcji demokracji w epoce zaniku polityki*, „Kultura — Historia — Globalizacja” 2009, nr 5.
- Hayek, F., *Między sprawiedliwością społeczną*, „Zdanie” 1987, nr 9.

<sup>28</sup> Za: „Fakty” TVN z dnia 21.09.2010.

- Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*, United Nations Development Programme, New York 2010.
- Huntington, S., *Trzecia fala demokratyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Internetowy słownik j zyka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, <http://sjp.pwn.pl/slownik/2517813/2>, dost p: 1.09.2011 r.
- Kobiety w społecze stwie – równouprawnienie czy dyskryminacja. Komunikat z bada BS/182/2006*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2006.
- Sartori, G., *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- l czka, K., *Feminizm. Ideologie i koncepcje społeczne współczesnego feminizmu*, Wydawnictwo Ksi nica, Katowice 1999.
- Wawrowski, Ł., *Co da Polkom tzw. ustawa parytetowa?*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. Zasada równo ci i zasada niedyskryminacji” 2011, nr 2(26), red. B. Kłos, J. Szyma czak, Wydawnictwo Sejmowe Kancelarii Sejmu, Warszawa 2011.
- Wawrowski, Ł., *O ró nicach mi dzy łysin a kobieco ci w pa stwie demokratycznym*, w: *Dylematy współczesnej demokracji*, red. Sylwester Wróbel, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toru 2011.
- Wawrowski, Ł., *Polityka równych szans. Instytucjonalne mechanizmy zwi kszania party-cypacji kobiet w strukturach politycznych na przykladzie pa stw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toru 2007.
- Wawrowski, Ł., *Przesłanki działa na rzecz zwi kszania udziału kobiet w strukturach politycznych a typy polityki równo ciowej*, w: *Równo w Unii Europejskiej. Teoria i praktyka*, red. W. Bokajło, A. Pacze niak, Atla 2, Wrocław 2008.
- Wawrowski, Ł., *Zwi kszanie udziału kobiet w strukturach politycznych jako wymóg demokracji*, w: *Polska demokracja. Koncepcje, płaszczyzny, instytucje*, red. Sylwester Wróbel, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toru 2008.
- Women in National Parliaments. Situation as of 31 August 2011*, Inter-Parliamentary Union, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, dost p: 1.09.2011 r.

Monika Sadlok

## Haktywizm – przejaw obywatelskiej mobilizacji o lepszą demokrację ?

---

*Piraci komputerowi rozsyłają wiat wirusa, który otwiera na twardym dysku „tylne drzwi”, unoszą liwiałce terrorystom zdalne kontrolowanie komputerów elektrowni atomowych, banków, linii lotniczych, laboratoriów farmaceutycznych, wodociągów. Cyfrowa epidemia paraliżuje cały wiat.*

E. Meyer, Ch. Kerdellant, *Cyfrowa katastrofa*

### 1. Haker, cracker, cyberprzestępca – formy nieposłuszeństwa w sieci

Styczeń 1997 – odwiedzając stronę [www.plannedparenthood.com](http://www.plannedparenthood.com) zostali przywitani hasłem „Witamy na stronie domowej Planned Parenthood” z linkiem do książki dotyczącej aborcji pt. *Koszt aborcji*. Strona ta nie była jednak oficjalną stroną wymienionej organizacji na rzecz wolności macierzyństwa, a atakiem aktywisty antyaborcyjnego Richarda Bucciego.

Styczeń 2006 – firma F-Secure w swoim raporcie zwróciła uwagę na rosnącą liczbę ataków hakerskich na firmy, w tym na banki.

Kwiecień 2009 – nastąpiło włamanie do najdroższego i najbardziej zaawansowanego programu zbrojeniowego realizowanego przez Pentagon (model F-35).

Luty 2010 – hakerzy zaatakowali firmę Google.

Marzec 2010 – chińscy hakerzy zaatakowali konta pocztowe na Yahoo.

Styczeń 2011 – główny udziałowiec Facebooka, Mark Zuckerberg, po włamaniu hakerskim musiał zmienić adres strony z profilem.

Luty 2011 – prasa poinformowała o działaniach chińskich hakerów filtrujących ciekawych kompanie naftowe i gazowe.

Czerwiec 2011 – hakerzy zaatakowali system MFW.

To tylko kilka, z wielu opisywanych i ujawnionych przykładów skutecznych ataków przeprowadzonych przez hakerów, cyberprzestępców. Wokół tych pojęć narodziło wiele nieporozumień. Zgodnie z definicją zaczerpniętą z Wikipedii, haker to „osoba o bardzo dużych, praktycznych umiejętnościach informatycznych (lub elektronicznych), która identyfikuje się ze społecznością hakerską. Hakerzy odznaczają się bardzo dobrą orientacją w Internecie, znajomością wielu języków programowania, a także wietną znajomością systemów operacyjnych, w tym zwłaszcza z rodziny Unix”<sup>1</sup>. Znaczenie słowa haker w masowych mediach jest inne niż stosowane przez społeczność hakerską. Media powszechnie używają go wobec osobami cych zabezpieczenia systemów komputerowych, co w słownictwie informatycznym określa się mianem crackingu, a osoby łamiące te zabezpieczenia crackernami. Określenie crackerów mianem hakerów jest bardzo źle widziane w środowisku, gdyż etyka hakerska sprzeciwia się cyberprzestępczości”.

Termin cracker kojarzył się przede wszystkim z ciasteczkami podawanymi do piwa, dlatego media ka d działalność naruszającą uznany za standardowy sposób w sieci nazywają działalnością hakerską. Należy mieć jednak wiadomo, że istnieje kilka rodzajów tego typu działalności w Internecie, a szczegółowy podział został zawarty w tabeli 1.

Korzystając na co dzień z komputera, często nie zdajemy sobie sprawy z liczby niebezpieczeństw, na które jesteśmy narażeni, używając tak powszechnych narzędzi, jak przeglądarka internetowa czy wyszukiwarka. Alfred Huger, specjalista i wiceprezydent firmy zajmującej się bezpieczeństwem sieciowym, wymienia kilka najbardziej popularnych aplikacji wykorzystywanych do ataków hakerskich:

- przeglądarka Google Chrome – łatwo można otworzyć stron zawierających szkodliwe, szpiegowskie programowanie, ze względu na jej dużą popularność tracimy czujność, ufamy otwieranym stronom;
- przeglądarka internetowa Mozilla – miała stanowić alternatywę dla „dziurawej” przeglądarki Internet Explorer, ale także nie uniknęła wpadek;
- media społecznościowe – stanowi doskonałe narzędzie nie tylko do atakowania profilu, ale także do wydobycia cennych informacji.

Ataki na osoby prywatne, mimo że niezwykle dokuczliwe w mikroskali, nie są jednak tak poważnym zagrożeniem jak ataki na infrastrukturę państwa, energetyczną, jądrową itp. O możliwości realizacji tego ostatniego scenariusza przekonuje działalność cybergangu „Coreflood”, który z dużym powodzeniem przejął kontrolę nad systemami komputerowymi dużych korporacji, szpitali, uniwersytetów, a nawet agencji rządowych. Państwa Unii Europejskiej oraz NATO o problemie cyberprzestępczości, a przede wszystkim przeciwdziałaniu jej, dyskutują od wielu lat i – jak podkreśla Maeve Dion, dyrektor programowy Ośrodka ds. Ochrony Infrastruktury w George Mason School of Law – „w jednym kraju cyberobrona może polegać przede wszystkim na wysiłkach militarnych zmierzających do

<sup>1</sup> Haker (slang komputerowy), [http://pl.wikipedia.org/wiki/Haker\\_\(slang\\_komputerowy\)](http://pl.wikipedia.org/wiki/Haker_(slang_komputerowy)), dostęp: 30.09.2011 r.



Tabela 1. Rodzaje zdefiniowanych cyberprzestępstw (2011 rok)

Rodzaj przestępstwa	Charakterystyka
Cyberprzestępcy	Cyberprzestępcy to profesjonalni przestępcy, używający programów typu <i>malware</i> i <i>exploit</i> do kradzieży pieniędzy. Manipulują kontami bankowymi, używając skradzionych numerów kart kredytowych, wprowadzając do sieci fałszywe programy antywirusowe, kradną też samo ci i hasła.
Dostawcy spamu i <i>adware</i>	Zarabiają pieniądze dzięki nielegalnej reklamie. Są opłacani przez legalnie działające firmy prowadzące biznes w nastawionym wydaniu lub sami sprzedają reklamowane produkty. Jeden z najbardziej znanych botnetów rozsyłał takich spam Rustock, wysyłał cy zwykle około 44 mld mieciowych e-maili, z początkiem 2011 ograniczył się jedynie do 500 mln sztuk spamu dziennie. Jedną z tego przyczyn może być zamknięcie serwisu internetowego SPAMIT, związanego z działalnością między innymi tego botnetu.
Agenci APT (Advanced Persistent Threat)	Przeprowadzają ataki APT, należą do dobrze zorganizowanych i dysponujących dużymi pieniędzmi organizacji zajmujących się kradzieżą własności intelektualnej różnych korporacji. Nie interesuje ich szybki zysk, a nastawiają się na działania długofalowe. Ich celem jest skopowanie najlepszych pomysłów i wykorzystanie ich w rodzimym kraju bądź odsprzedanie ich temu, kto zapłaci więcej.
Szpiegowie gospodarczy	Szpiegowie gospodarczy są zwykle zainteresowani przejęciem własności intelektualnej lub informacji o konkurencji. Tym różni się od agentów APT, że ich organizacja nie musi być ukrywana w „rajach podatkowych”. Zwykle nie są tak dobrze zorganizowani i bardziej skupieni na osiągnięciu krótkoterminowych celów finansowych.
Haktywnicy	Kierują się w swojej działalności przekonaniem politycznymi, religijnymi, społecznymi lub ekologicznymi. Przeprowadzają ataki, do tego, by skompromitować przeciwników.
Cyberwojownicy	Cyberwojna to prowadzenie walki informatycznymi wrogimi działaniami przeciwko innemu krajowi, tak aby w ostateczności pobawić go zdolności obrony militarnej. Czasami atakują cy mogą się wcielić w rolę agentów APT lub szpiegów. Za przykład pierwszej cyberwojny uznaje się atak na Estonię w 2007 roku, jak się przypuszcza przeprowadzany przez rosyjskich hakerów. W tym przykładem jest ten robak Stuxnet, który jest w stanie skutecznie zaatakować komputery wykorzystywane do kontroli systemów nadzoru procesów technologicznych bądź produkcyjnych. Celem takiego ataku był między innymi Siemens.
Mali, tacy hakerzy	Ludzie, którzy wprowadzili do służby metody przypisywane do innych rodzajów cyberprzestępstw, ale mają przy tym inną motywację i inne cele: chcą jedynie dowiedzieć się swoich umiejętności i zaimponować znajomym.
Urajeni pracownicy	Tym rodzajem hakera kieruje chęć zemsty i poczucie niedoceny. Może zrobić wiele rzeczy – od sprzedaży własności intelektualnej konkurencji (to wydarzyło się w 2009 roku w firmie T-Mobile, kiedy urażony pracownik sprzedał dane klientów, którym niedługo kościły się umowy), po skasowanie baz danych przedsiębiorstwa.

Źródło: Roger Grimes' blog, InfoWorld, <http://www.infoworld.com/blogs/roger-grimes>, dostęp: 30.09.2011r.

ochrony przed cyberatakami i reagowania na nie; w innym – cyberbrona może obejmować prewencję i reagowanie zmierzające do ograniczenia szkód sieci cyfrowych, spowodowanych przez katastrofy naturalne i wypadki<sup>2</sup>.

Fala zagrożenia cyfrowego nie, a może liwo cyfrowych praktycznie nieograniczone. Zjawiskiem, które nie do końca można zakwalifikować jako typowy przykład cyberprzestępczości, są działania wynikające z pobudek politycznych.

## 2. Haktywizm – czym jest owo zjawisko?

Przestępstwa internetowe, za którymi stoją cele i motywacje polityczne, dzieli się na dwie kategorie: inspirowane międzynarodowymi problemami/zagadnieniami, czyli haktywizm (zakwalifikowany przez A. Samuela jako kolejne pojęcie zasługujące na miejsce w leksykonie politologicznym), oraz cybernetyczne nieposłuszeństwo obywatelskie. Różnice między nimi są oczywiście niewielkie i bardzo rozmyte. Metody w obu przypadkach mogą być takie same, różnice będą widoczne jedynie na poziomie motywacji. Uogólniając, można wymienić dwa powody wzrostu liczby tego typu aktywności cyberaktywistów. Pierwszym jest wzrost możliwości szybkiej komunikacji, praktycznie z każdym zakłosem wiata. Wynika z niego powód drugi, oburzenie wobec wszelkich przypadków łamania praw społecznych, które obecnie natchmiast może przekształcić się w realne działania, pozostawiając jednak ludziom poczucie anonimowości. W raporcie Symantec Internet Security wyrażenie widać wzrost liczby tego typu aktów obywatelskich – w Zjednoczonych Emiratach Arabskich o 344%, w Jordanii o 250%, na Kubie, gdzie Internet jest postrzegany jako medium dające możliwość wykrzyczenia swoich praw nawet najmniejszym grupom sprzeciwu, o 188%.

Haktywizm (czyli symbioza hakingu i protestów), jako forma przestępstw komputerowych inicjowanych pobudkami politycznymi, jest popierany przez anarchistów i aktywistów. Ich motywacja jest bardzo różna, dotyka wielu materii – obejmuje sprzeciw wobec globalizacji, walkę o prawa zwierząt, ruch zwikowy, ruch przeciwko modyfikacji genetycznej, ruch antywojenny. Tego typu działania, poza formą elektroniczną, mają bardzo często takież powiązania z realnie odbywającymi się protestami, manifestacjami.

Działalność hakerska mająca motywy polityczne, w przeciwieństwie do tradycyjnej, nie może pozostać w ukryciu. Cele, w imię których podejmowane są wymienione działania, są zbyt ważne społecznie, dlatego ich organizatorzy bardzo szybko dostrzegli potrzebę współpracy z dobrymi PR-owcami. Docierają do

---

<sup>2</sup> M. Dion, wypowiedź dyrektora programowego Ośrodka ds. Ochrony Infrastruktury w George Mason School of Law; por. T. Franke, *Media społeczne: pierwsza linia cyberobrony?* „Przegląd NATO” 2011, [http://www.nato.int/docu/review/2011/Social\\_Medias/cyber-defense-social-media/PL/index.htm](http://www.nato.int/docu/review/2011/Social_Medias/cyber-defense-social-media/PL/index.htm), dostęp: 20.08. 2011 r.

nich poprzez specjalistyczne strony internetowe. Jedną z najbardziej znanych i efektywnych jest Indymedia, która swoją działalność określa jako szerzenie informacji o nadużyciach w ponad 20 językach, w 35 państwach, za pomocą nowoczesnych technik informatycznych<sup>3</sup>.

Historia przestępstw online z nutą politycznej motywacji jest znacznie dłuższa niż historia aktów aktywizmu. Sięga początków działalności niemieckiej grupy Chaos Computer Club (CCC). W latach 80. ubiegłego wieku jej członkowie w obecności polityków Partii Zielonych i Grüne Alternative Liste dyskutowali o możliwości wyrażenia wsparcia dla działań CCC. W 1989 roku pięciu członków tej organizacji zostało aresztowanych za przeprowadzenie ataków na systemy wówczas jeszcze Związku Radzieckiego. W 1995 roku CCC zakłóciła, w protestach przeciwko przeprowadzaniu prób z broni nuklearnej, działalność francuskiej sieci telekomunikacyjnej. Również duży aktywiści przeprowadzili szeroko nagłośnioną akcję włamania do systemu komputerowego Ministerstwa Obrony Stanów Zjednoczonych przed rozpoczęciem działań zbrojnych w Zatoce Perskiej. W 1989 roku Australijczyk napisał złośliwe oprogramowanie o nazwie WANK (Worm Against Nuclear Killers – robak przeciwko nuklearnym zabójcom). Szkodnik atakował komputery pracujące pod kontrolą systemu VMS i wyświetlał w nich komunikat krytykujący nuklearny wyścig zbroje. W ten sposób nie szkodził systemowi, jego podstawowym zadaniem było przekazanie komunikatu politycznego. Haktywizm został więc wzbogacony o jeszcze jedną formę aktywności, związanej z dystrybucją własnego przekazu medialnego. Oczywiście, wynika to także z coraz szerszego zasięgu oddziaływania i łatwości przekazywania informacji. Dzięki Hilary Clinton, która zainicjowała ofensywę Internet Freedom, Twitter, YouTube, Facebook zostały naznaczone polityki, a haktywiści uzyskali nowe narzędzie szybkiej i masowej komunikacji. Ta nowa forma sprzeciwu obywatelskiego jest elementem debat wielu teoretyków, którzy dostrzegają w Internecie możliwość odtworzenia greckiej agory. Haktywizm pokazał, że kształt tej e-demokracji niekoniecznie musi przybierać formę grzecznej wymiany zdań. Thornton May twierdzi, że właśnie Internet pozwoli „obywatelom swobodnie dyskutować o sprawach państwa i osiągnąć konsensus. Ponadto przyczyni się do zmodyfikowania dotychczas obowiązującego systemu i zasad funkcjonowania państwa”<sup>4</sup>. Państwo w swojej tradycyjnej formie pozostanie jeszcze długo najważniejszym aktorem. Cyberprzestrzeń daje jednak możliwość wikszej efektywności, niemniej perspektywa powstania cyberwładzy wydaje się jeszcze daleko odległa.

<sup>3</sup> Global Independent Media Centre Network, <http://www.indymedia.org/>, dost. p: 30.09.2011 r.

<sup>4</sup> T. May, *The New Know: Innovation Powered by Analytics*, John Wiley & Sons, 2009, s. 46

### 3. Zabawa w obywatelski protest?

Haktywizm to zjawisko pojęcia aktywności politycznej i technologicznej w celu zmanifestowania sprzeciwu wobec działań w sferze szeroko rozumianej polityki. Definicja zjawiska, w sposób naturalny, jest więc fuzją dwóch rodzajów aktywności: hakerskiej i odbywających się w realnym świecie protestów wynikających z pobudek politycznych. W słowniku hakerskim haker „to zdolny programista i ekspert od komputerów dysponujący rozległą wiedzą i potrafiący znakomicie korzystać z niej w praktyce. Haker dzięki swoim umiejętnościom jest w stanie łamać najlepsze zabezpieczenia, np. sieci komputerowych. Nawet wtedy, gdy używa swojej wiedzy do działań niezgodnych z prawem, nie powoduje szkód, nie niszczy danych ani nie wykrada ich dla zysku, nie próbuje także zaciągnąć po sobie ładów w sposób brutalny, np. kasując system operacyjny komputera, na który się włamał”<sup>5</sup>. Dlatego haktywizm trudno jest zdefiniować czysto technicznym opisem, znacznie pełniejsza będzie taka definicja, która przede wszystkim kładzie nacisk na ducha tego rodzaju działalności. To przede wszystkim wykorzystanie swojej kreatywności i indywidualnych rozwiązań w celu poszukiwania kompleksowych rozwiązań użycia komputera czy technologii internetowych.

Benjamin Barber definiuje społeczność hakerską jako wspólnotę autonomicznych mikrospołeczności, które przechodzą naturalny cykl wzrastania, stabilizacji i upadku<sup>6</sup>. Hakerskie mikrospołeczności były pierwszą formą wirtualnej komunikacji. Dzięki aktywności grup hakerskich korzystamy dzięki narzędziom komunikacyjnym porozumiewaniu się „na żywo”, na przykład oprogramowania IRC. W ciągu ostatnich kilku lat hakerzy na całym świecie rozpoczęli proces łamania komunikacji wirtualnej z aktywnością w świecie rzeczywistym. Klasyfikacja grup hakerskich przedstawiona przez P.A. Taylora wymaga jednak znacznego uaktualnienia. Obecnie przyjmuje się, że ogół owych mikrospołeczności dzieli się na dwie główne generacje: środowiska zamknięte i otwarte. Środowisko zamknięte charakteryzuje się anonimowością. Hakerzy należący do tej generacji czerpią satysfakcję z samej możliwości łamania kolejnych ograniczeń, poszukiwania „dziur” itp., jednocześnie nie ujawniają swojej tożsamości. Należą do nich z pewnością pierwsi hakerzy, z lat 50., nazwani „ostatnimi prawdziwymi”<sup>7</sup>. Bob Albercht czy Jonathan James rozpoczęli swoje przygody z hakowaniem na własnoręcznie składanych komputerach jeszcze przed epoką komputerów osobistych. Hakerzy należący do środowisk otwartych swoich początków upatrują w latach 80., kiedy pojawiły się pierwsze gry komputerowe z możliwością ich modyfikacji i modernizacji. Wówczas anonimowość nie była mile widziana.

<sup>5</sup> *Haker – kto to taki?*, mHaker.pl, 15.02.2009, <http://mhaker.pl/pages-view-28.html>, dost. p: 10.08. 2011 r.

<sup>6</sup> B. Barber, *Skonsumowani*, MUZA, Warszawa 2008, s. 262–266.

<sup>7</sup> J. Zittrain, *Jak uratować Internet*, „Harvard Business Review Polska” 2007, nr 57.

Hakerzy tej generacji poszukiwali rozgłosu. Dlatego haktywizm jest ich naturalną drogą rozwoju. Połknięcie dwóch zgoła odrębnych społeczności (hakerów oraz aktywistów) stanowi ciekawy i rozwojowy rozdział w historii hackerów. Etyka hackerska opisana w książce Stevena Levy'ego z 1984 roku *Haker: Bohater komputerowej rewolucji*, opiera się na kilku fundamentalnych zasadach:

- dostęp do komputera nie powinien być w żaden sposób ograniczany,
- wszystkie informacje powinny być darmowe,
- należy promować decentralizm,
- haker powinien być oceniany poprzez swoje osiągnięcia, a nie wiek, rasę lub pozycję,
- haker powinien za pomocą komputera kreować sztukę i piękno,
- haker wierzy, że za pomocą komputerów można na zmieni przyszłość na lepszą.

Zgodnie z tymi zasadami, Richard Stallman oraz Linus Torvald rozwinięli źródło systemu operacyjnego GNU/Linux, który opiera się na publicznej licencji (General Public License – GPL). Dzięki tej licencji użytkownik może samodzielnie modyfikować ten system.

„Najbardziej skuteczne urządzenie, które może wzbogacić życie, stało się bronią dehumanizującą ludzi. Dla wielu rządów i korporacji ludzie nie są niczym więcej jak przestrzenią dyskową, rzadko używaną komputerów do organizowania pomocy dla biednych, ale w celu kontrolowania broni nuklearnej”<sup>8</sup>. To stwierdzenie, czy raczej manifestacja poglądów, nie jest odosobnione. Wirtualne protesty są odzwierciedleniem podobnych protestów w rzeczywistości. Pierwszą tego typu demonstracją zainicjowała grupa StranoNetwork, a celem było zwrócenie uwagi na działania rządu francuskiego w sferze polityki nuklearnej oraz społecznej. W 1998 roku rozpoczął się protest przeciwko prezydentowi Meksyku Ernesto Zedillo, prezydentowi Billowi Clintonowi oraz frankfurckiej i meksykańskiej giełdzie walutowej (jako symbolom wyzysku kapitalistycznego). Jednocześnie ataki hackerskie miały zwrócić uwagę na łamanie praw człowieka. Wszyscy internauci chcący dołączyć do tego protestu odwiedzali specjalną stronę internetową FoodNet, zawierającą specjalnie napisany program blokujący.

Inną formą wyrażania publicznie protestu wobec działań politycznych jest tzw. atak bombowy przy użyciu e-maili. Polega on na blokowaniu skrzynek elektronicznych wybranych instytucji poprzez wysyłanie ogromnej liczby e-maili. Podczas konfliktu w Kosowie rzecznik NATO Jamie Shea przyznał, że instytucja stała się celem ataków e-mailowych<sup>9</sup>. Wysyłane automatycznie przez odpowiedni program e-maile miały w swej treści głównie przesłanie strajkujących, czyli

<sup>8</sup> Cytat pochodzi z tekstu protestu StranoNetwork, [www.phrack.org/phrack/6/PO6-03](http://www.phrack.org/phrack/6/PO6-03), dostęp: 18.06.2011 r.

<sup>9</sup> Konferencja internetowa Jamiego Shea ze studentami we wrześniu 2010 r., [http://archive.atlantic-community.org/index/articles/view/Jamie\\_Shea%27s\\_Answers\\_to\\_Your\\_Questions/print](http://archive.atlantic-community.org/index/articles/view/Jamie_Shea%27s_Answers_to_Your_Questions/print), dostęp: 30.09.2011 r.

sprzeciw wobec rozwoju broni nuklearnej, łamaniu elementarnych praw człowieka, wyzyskowi, nieobliczalnemu rozwojowi kapitalizmu, braku polityki społecznej itp. Oczywiście, hakerzy wykorzystują w swoich działaniach także wszelkie możliwości infekowania systemów poprzez programy wirusowe lub tzw. robaki. W mediach często można usłyszeć informacje o kolejnych włamaniach na strony z ważniejszych stron internetowych. Często przesłanie tego typu ataków jest ściśle polityczne. Przykładów jest wiele, chociażby grupa portugalskich hakerów, modyfikujących strony 40 indonezyjskich serwerów we wrześniu 1998 roku, z głównym przesłaniem „Wolno dla Timoru Wschodniego”. Według „New York Times”, hakerzy stoją w obronie tej byłej portugalskiej kolonii, zastąpili oficjalne strony filmami i zdjęciami ukazującymi łamanie praw człowieka w tym regionie. W czerwcu 1998 roku międzynarodowa grupa hakerska MilwOrM zaatakowała stronę Indyjskiego Centrum Badania nad Atomem (BARC). Oficjalna strona została zastąpiona zdjęciem z grzybem nuklearnym i hasłem „Jeśli nuklearna wojna się rozpocznie, będziecie pierwsi, którzy zaczną krzyczeć”. Dwudziestoczteroosobowa grupa hakerska Legion of the Underground zaatakowała z kolei stronę rządu Republiki Chińskiej. W 1998 roku eksplodowała cyberwojna pomiędzy Chinami a Tajwanem. Na tajwańskich stronach pojawiał się slogan „Tylko jedno Chiny istnieje i tylko jedno jest potrzebne”<sup>10</sup>.

Osoby angażujące się w protesty przeciwko różnym negatywnym, ich zdaniem, działaniom rządów, instytucji prywatnych, docenili możliwość integracji swoich działań z technologią internetową. Nowe możliwości stwarzają szansę na bardziej spektakularne protesty. Początki tej symbiozy sięgają jednak już 1986 roku, kiedy to Stephan Wray zapisał, że utworzenie PeaceNet stanowi podstawę programu dla serwisów grupowych i „pozwoli politycznym aktywistom na komunikację z innymi, bez zwracania uwagi na fizyczne granice”. Obecnie możliwości masowej komunikacji zostały dodatkowo wzbogacone o możliwości mediów społecznościowych. Również w tym wypadku hakerzy bardzo szybko odkryli kolejne możliwości rozwoju tego ruchu.

Kolebki hakerstwa w Stanach Zjednoczonych – ale i w Polsce mieliśmy kilka incydentów, które można by zaklasyfikować jako hakerstwo. Najbardziej znanym jest włamanie na serwer Urzędu Rady Ministrów na oczach osoby odpowiedzialnej za zabezpieczenie owego serwera podczas programu Tok Szok w 1998 roku. Ponadto mieliśmy jeszcze kilka akcji osławionych Gumisiów – czyli grupy hakerskiej, która specjalizowała się m.in. w protestowaniu przeciwko podwyżkom cen Neostady (protesty polegały zwykle na podmianianiu najróżniejszych stron Telekomunikacji Polskiej). Niedawno zaś byliśmy świadkami ataku bomb e-mailowych na stronę wydawnictwa po opublikowaniu najnowszej książki Jana T. Grossa.

<sup>10</sup> A. Adamski, A. Jankowska, *Cyberterrorizm*, w: *Materiały konferencji nt. terroryzmu, 11.04.2002 r.*, Wydział Prawa UMK Toru, s. 113–114, 446–450.

Internet zmienia krajobraz politycznej dyskusji i rozmów. Oferta nowych i niezbyt drogich metod podejmowania wirtualnych protestów zjednoczyła hakerów na całym świecie. Opisane przypadki pokazują, że narzędzia internetowe mogą być z sukcesem wykorzystywane przy organizacji wszelkiego rodzaju protestów i akcji obywatelskiego nieposłuszeństwa. Z pewnością nie wszelkie akcje hakerów są nagłaśniane, ale pytanie brzmi, czy tylko o tego typu efekt chodzi. Hakerzy najczęściej rekrutują się spośród nawróconych hakerów. „Łami zakazy i ograniczenia, bo oburza mnie, że w wielu krajach nie pozwala się ludziom normalnie żyć, swobodnie rozmawiać i wyrażać własnych myśli. Haktywizm to swego rodzaju gra komputerowa: wygrana to więcej wolności dla obywateli Iraku, Arabii Saudyjskiej, Iranu, Chin czy Sudanu” – opowiada Ian Clarke, 25-letni współtwórca Freenet Project, organizacji walczącej o swobody obywatelskie w sieci.

Chiny, kojarzone jako potęga gospodarcza, ale także państwo o restrykcyjnym podejściu do obywateli i ich aktywności, zablokowały internautom dostęp do wiatowych serwisów informacyjnych. Nie mogą oni wchodzić na strony organizacji broniących praw człowieka, na przykład Amnesty International. Blokowane są serwisy tworzone przez chińską opozycję poza granicami kraju. Gdy internauta wpisze adres zakazanej witryny, informacja ta pojawia się na monitorze funkcjonariusza służby bezpieczeństwa. Wszystkie e-maile przechodzą przez chińskie serwery są przeglądane. Funkcjonariusze chińskiej służby bezpieczeństwa na listach dyskusyjnych podszywają się pod znanych opozycjonistów i oskarżają ich współpracowników o kolaborację z komunistycznymi władzami. Jonathan Zittrain i Benjamin Edelman, studenci prawa Uniwersytetu Harvarda, utworzyli serwis, w którym można sprawdzić, jakie witryny są zablokowane przez chińskie władze. Nart Villeneuve, 28-letni student informatyki z uniwersytetu w Toronto, przechrzył chińskich specjalistów od blokowania dostępu do witryn. Napisał program, za pomocą którego Chińczycy mogą swobodnie i bezpiecznie korzystać z przeglądarki Google. Wystarczy wpisać nazwę domeny wspan – [www.elgoog.com](http://www.elgoog.com).

W ramach walki o wolność słowa, cyberaktywiści zbudowali sieć Freenet, dzięki której w sposób niewidoczny dla cenzorów można się wymieniać plikami. Kiedyś, kto jest podłączony do tej sieci, może poczytać o łamaniu praw człowieka w Tunezji (razem z tym krajem zablokował dostęp do witryny Amnesty International, na której znajdowały się nieprzychylnie dla władz tego państwa materiały). Informacje o łamaniu praw człowieka w Chinach dostępne w sieci Freenet, dostarczane są też bezpośrednio chińskim opozycjonistom.

Protoplastami ruchu hakerów są wolnościowcy z amerykańskiej organizacji The Cult of The Dead Cow (Kult Zdechłej Krowy), walczącej o demokrację i wolność słowa. Już w połowie lat 80. wydawali własnym sumptem pisma o tematyce wolnościowej. Dziś zrzeszeni w tym ruchu hakerzy starają się koordynować działania na całym świecie. Rozprawdzają też oprogramowanie służące do prowadzenia działalności opozycyjnej w sieci.

Christopher Cox, przewodniczący Komisji Spraw Wewnętrznych amerykańskiego Kongresu, zgłosił projekt ustawy, na mocy której ma być powołane biuro wolności globalnej sieci. Instytucja ta będzie walczyć z ograniczeniami swobód i wolności w Internecie. Biuro ma dysponować budżetem w wysokości ponad 50 mln dolarów rocznie. „Chcemy wykorzystywać wolność, jakie się daje w propagowaniu praw człowieka, wolności słowa i demokracji. Wielu z tych, którzy dziś ochotniczo angażują się w podobną działalność, może liczyć na pracę w biurze wolności globalnej sieci” – mówi Christopher Cox. Kongresman Cox chciałby, aby biuro odegrało podobną rolę w zwalczaniu cenzury jak pięćdziesiąt lat temu Radio Wolna Europa i Głos Ameryki.

#### 4. Cyberprzestępczość, cyberterrorizm, cyberrewolucja

Truizmem pozostaje stwierdzenie, że Internet zmienił sposób postrzegania otaczającego nas świata. Stał się bliższy, bardziej zrozumiały, a w doświadczonej opinii można tak też stwierdzić – bardziej demokratyczny. W sieci każdy ma jednakowe prawa, nie ma już podziału na twórców i odbiorców informacji. Internet jest obecny prawie we wszystkich aspektach działalności człowieka z nas. Zakupy, obsługa bankowa, załatwienie spraw urzędowych, a nawet dyskusje bardzo często odbywają się w wirtualnej rzeczywistości.

Jednak Internet to nie tylko ułatwienia w codziennym życiu, rozrywka czy teren środowiska pracy, ale także miejsce działalności grup przestępczych. Ataki hackerskie, wirusy, trojany to pojęcia znane każdemu użytkownikowi sieci. Coraz częściej także Internet staje się narzędziem wykorzystywanym przez terrorystów. Do niedawna słaba znajomość nowoczesnych technologii informatycznych uniemożliwiała skuteczne prowadzenie działań w cyberprzestrzeni, a próby ataku dotyczyły przede wszystkim infrastruktury.

Prekursorem technoterroryzmu był włoski multimilioner Giangiacomo Feltrinelli, przywódca i założyciel Grupy Akcji Partyzanckiej (Gruppi d’Azione Partigiana – GAP). Niszczenie centrum komputerowego domów towarowych w Mediolanie, lokalnego biura administracji rządowej w Rzymie, centrum komputerowego firmy Date-Montedison, terminali baz danych typu Honey Level 66, zawierających informacje o skradzionych i zarejestrowanych we Włoszech samochodach, to najbardziej spektakularne przykłady działalności GAP<sup>11</sup>. W latach 80. miejscem działalności cyberprzestępczych stała się Francja, a ich inicjatorem było lewicowo-anarchistyczne ugrupowanie Komitet na Rzecz Likwidacji lub Powstrzymania Komputerów (Comite Liquidant ou Detournant les Ordinateurs – CLODO). Członkowie tej organizacji niszczyli przede wszystkim stano-

---

<sup>11</sup> A. Campbell, *A Detailed History of Terrorist and Hostile Intelligence Attacks Against Computer Resources*, Fairfax 1992.



wiska komputerowe, między innymi w Banku Rothschilda w Paryżu i w Centrum Komputerowym w Tuluzie należą do Philips Data System<sup>12</sup>.

Obecnie niewątpliwie akty technoterroryzmu mają nieco inny charakter. W 2003 roku na terytorium Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii podjęto wiele działań mających znamiona tzw. terroryzmu ekologicznego, inspirowanych przez ruch proekologiczny. W Sutton Coldfield zorganizowano akcję niszczenia odbiorników sieci komórkowej trzeciej generacji, które zdaniem części ekologów były przyczyną zwiędniętej zachorowalności mieszkańców na choroby nowotworowe. W 2006 roku eksplozja ładunku wybuchowego uszkodziła przekładnik telefonii komórkowej w Inguszetii, dezorganizując na dłuższy czas łączność na obszarze obwodu nauraskiego.

Wraz z upływem czasu grupy terrorystyczne coraz bardziej doceniają planowe, dobrze przeprowadzone akcje w cyberprzestrzeni, nie polegające już na niszczeniu infrastruktury, ale przede wszystkim związane ze zdeorganizowaniem pracy wybranych obiektów, systemów lub służb, w celu zwiędnięcia skuteczności i pola rażenia zamachów terrorystycznych prowadzonych różnymi sposobami. Najbardziej spektakularny przykład takiego działania to przeprowadzenie 11 września 2001 roku uszkodzenia przez zespół Al Kaidy systemów identyfikacji samolotów porwanych i wykorzystanych podczas zamachów. Cyberataki nie są już tylko wytworem wyobraźni autorów księzek o tematyce fantastyki naukowej, ale realnym zagrożeniem, którego skutki mogą być odczuwalne dla każdego z nas, przeciwnego użytkownika sieci energetycznej czy informatycznej. Najbardziej prawdopodobne są bowiem ataki przeciw systemom informatycznym użytkowanym w sferze cywilnej. Poziom ich zabezpieczenia jest bowiem z reguły niższy niż systemów wojskowych.

Działalność grup cyberterrorystycznych ma zwykle dwie formy:

1. Metody, które mogą być stosowane przez każdego członka grupy – przede wszystkim okupowanie sieci (*web sit-in*), *flooding*, czyli obciążenie systemu informatycznego dużą liczbą danych, najczęściej za pomocą poczty elektronicznej. Obie metody przede wszystkim znacząco opóźniają, a w konsekwencji uniemożliwiają korzystanie z konkretnej strony WWW, konta czy usługi oferowanej przez dany system. Jedną z pierwszych organizacji stosujących te metody w praktyce była organizacja separatystów tamilskich z LTTE okupująca w ten sposób serwer ambasady Sri Lanki w 1998 roku. Obecnie metody te są skutecznie wykorzystywane przez wszelkie ruchy antyglobalistyczne, jak francuska Obywatelska Inicjatywa Opodatkowania Obrotu Kapitałowego (Association pour la Taxation des Transactions pour l'Aide aux Citoyens – ATTAC) czy brytyjska Globalize Resistance.
2. Metody zawierające techniki działania wymagające odpowiedniej wiedzy na temat atakowanych systemów informatycznych oraz dużych umiejętności praktycznych. Do tych metod zalicza się ataki DoS (Denial of Service), które

<sup>12</sup> Ibidem.

w zamierzeniu mającym uniemożliwić użytkownikom korzystanie z wybranej usługi poprzez destrukcję lub zmianę konfiguracji zasobów systemu. Do ich skutecznej realizacji potrzebne są wyspecjalizowane programy, takie jak generatory poczty elektronicznej, programy usuwające zasoby pamięci, powodujące przepełnienie stosu systemowego. Na przykład na początku 2003 roku grupa hakerów pochodzących z Arabii Saudyjskiej, przez godzinę usiłowała zakłócić pracę serwera światowego Kongresu Jydów. Inne działania to także próby przełamania zabezpieczeń chroniących systemy przed niepowołanym dostępem. Najbardziej spektakularny, pomimo braku potwierdzenia, był niewątpliwie atak na systemy kontroli lotów Stanów Zjednoczonych w zakresie identyfikacji obiektów latających i kierowania ruchem powietrznym 11 września 2001 roku. W sierpniu 2007 roku cały świat przyszył się serii ataków na estońskie serwery najważniejszych instytucji państwowych. Uczestnicy konferencji BlackHat uznali je za przejaw nowego zjawiska e-zamieszek. Pocztkowe przypuszczenia, że zlecniodawcami ataków były władze rosyjskie, okazały się bezpodstawne. Źródłem ataku byli zwykli obywatele, nie tylko Rosji, którzy, postępując zgodnie z instrukcją zawartą na forach, dokonali tak spektakularnego cyberataku. W 2009 roku przy wykorzystaniu metody DoS dokonano ataku na serwery agencji rządowych prezydenta Iranu Mahmada Ahmadineżada.

Każda działalność terrorystyczna wymaga sporych nakładów finansowych. Nie ważne, czy podstawowym narzędziem jest zwykły karabin maszynowy, czy też laptop podłączony do sieci, organizacje terrorystyczne ponoszą znaczne z tym koszty, nie tylko zakupu, ale także przeszkolenia, organizacji ataku, rozpoznania celu itp. Komputeryzacja banków i instytucji finansowych, wykorzystywanie w ich działalności systemów informatycznych, spowodowały, że stały się one bardzo kuszącym celem ataków hakerskich. Działania o charakterze kryminalnym służące grupowaniom terrorystycznym jako dodatkowa możliwość pozyskania zasobów finansowych. Wśród wielu form działania, ataki najczęściej przeprowadzone przez bezpośrednią penetrację systemów informatycznych wykorzystywanych w pracy banku lub innej instytucji finansowej, defraudacja z użyciem skradzionych kart debetowych i kredytowych, a także bardziej wyrafinowane odzyskiwanie informacji z programów rozliczeń podatkowych osób fizycznych i firm.

W 2000 roku hakerzy należący do Pakistan Hackers Club skradli numery kart kredytowych około 700 członków i fundatorów proizraelskiej organizacji Amerykańsko-Izraelskiego Komitetu Spraw Publicznych, działającej na terenie Stanów Zjednoczonych. Kolejnym sposobem pozyskania w nielegalny sposób środków finansowych jest wykorzystanie grup hakerskich do ataków wymierzonych w systemy informatyczne instytucji finansowych. Jesienią 2000 roku, działając na zlecenie Hezbollahu, podczas tzw. drugiej intifady, hakerzy spenetrowali systemy informatyczne zarządzane przez Bank Izraela i giełdę w Tel Awiwie. Dane dotyczące liczby ataków nie są w tym wypadku znane, powodem jest oczywiście

dbało o renom instytucji oferujących usługi w sektorze finansowo-bankowym. Kiedy ujawniony atak to potencjalnie mniej klientów obawiających się o bezpieczeństwo swoich oszczędności.

Się informatyczna służy tak w rozpoznaniu operacyjnemu terenowi planowanego uderzenia. Dostępnymi szczegółowymi mapami, schematami i zdjęciami nie tylko celom informacyjnym, ale także umożliwia doskonałe przygotowanie konwencjonalnych ataków terrorystycznych i to przy użyciu legalnych, powszechnie dostępnych narzędzi. Federalne Biuro śledcze (FBI) wykryło w 2002 roku, że członkowie Al Kaidy poszukiwali w Internecie informacji na temat przejścia kontroli nad pracami obiektów sieci wodociągowych dostarczających wody pitnej do największych miast Stanów Zjednoczonych. Służby Wielkiej Brytanii w 2007 roku ujawniły fakt wykorzystania przez irackich terrorystów zdjęć satelitarnych miejsc stacjonowania sił brytyjskich, dostępnych dzięki przeglądarce internetowej Google. Przytoczone informacje dowodzą, że globalna sieć jest zbyt rozległa i niejednorodna pod względem technicznym, finansowym i organizacyjnym, by można było ją całkowicie kontrolować.

Ponadto w fazie planowania potencjalnych ataków Internet jest wykorzystywany jako narzędzie. Pierwszą organizacją, która w celach operacyjnych korzystała z poczty elektronicznej, była Organizacja Abu Nidala, a obecnie także Hezbollah, Hamas i Al Kaida. Podczas śledztwa dotyczącego najbardziej spektakularnego dotychczas zamachu terrorystycznego w 2001 roku odkryto, że porywacze samolotów komunikowali się za pośrednictwem e-maili wysyłanych z miejsc publicznych. Utrzymywali także kontakt poprzez strony WWW, której administratorem był jeden z organizatorów zamachów. Popularność, powszechność, anonimowość to cechy, dzięki którym tak znacząco popularności cieszą się wśród grup terrorystycznych bezpłatne konta poczty elektronicznej. W ostatnim okresie zauważalna jest także zwiększona aktywność tych grup na forach internetowych i utrzymywanie listy ich członkami.

Pomimo że Internet nadaje się także do organizowania ogólnonielegalnych protestów, dotychczas nie stwierdzono przypadków takich działań ze strony ugrupowań terrorystycznych. Metoda ta jest jednak popularna wśród członków ruchu antyglobalistycznego. W przyszłości nie można jednak wykluczyć innego scenariusza. Szczególnie, że dotychczasowe przykłady akcji protestacyjnych podczas tzw. wydarzenia J-18<sup>13</sup> zorganizowanego przez anarchistów przyniosły im działaniom spektakularny rozgłos. Na razie grupy terrorystyczne starają się wykorzystać siłę Internetu poprzez prowadzenie kampanii psychologicznych, a więc akcji mających na celu rozpowszechnienie fałszywych informacji, promowanie wyznawanej ideologii – typowych kampanii propagandowych mających na celu dotarcie do jak największej liczby odbiorców i przekonanie ich do swoich racji.

<sup>13</sup> Akcja protestacyjna zorganizowana 18 czerwca 1999 roku w Londynie przeciwko negatywnym skutkom kapitalizmu.

Działania tego typu prowadzi przede wszystkim: Al Kaida, ugrupowania palestyńskie, Armia Wyzwolenia Narodowego im. Zapaty w Meksyku, afgańscy talibowie, algierska GSPC oraz bojownicy czeczeńscy. W przypadku aktywności propagandowej Al Kaidy stale się ona zwiększa. Na początku 2004 roku organizacja rozpoczęła wydawanie magazynu internetowego „Obóz Treningowy Al Battara” przygotowującego pod względem mentalnym przyszłych wojowników. Również Czeczeni publikują za pośrednictwem Internetu wiele o wiadomościach i informacji przedstawiających ich komentarze na temat wydarzeń w republice. Najczęściej wykorzystują w tym celu serwer KavkazCenter.com.

W październiku 2009 roku FBI wspólnie z egipską policją ogłosiło, że rozbiło największą sieć cyberprzestępczą. Aresztowanych zostało ponad 100 osób. Zazwyczaj jednak udaje złapać się tylko „cyfrowe mrówki”, które ulegają ogłoszeniom zapewniającym o możliwości łatwego zarobku, a w rzeczywistości, czy to nie wiadomo, stają się elementem zorganizowanej grupy cyberprzestępczej.

Według raportu opublikowanego przez Panda Security<sup>14</sup> Polska znajduje się na 12 miejscu pod względem liczby zainfekowanych komputerów. Pierwsze miejsca zajmują: Tajlandia, Chiny i Tajwan, w których ponad 70% komputerów jest zainfekowanych wirusami, robakami lub trojanami. Niewątpliwie rok 2010 należał do najbardziej niebezpiecznych, jeżeli chodzi o liczbę dokonanych ataków cybernetycznych. Najbardziej w pamięć utkwił styczniowy atak hakerów na giganta Google oraz ponad 20 innych korporacji. Epicentrum ataków zlokalizowano w Chinach, a ich wysoki poziom wyrafinowania wskazuje, że w grę wchodzi działania służb specjalnych. Kolejnym ważnym sygnałem ostrzegawczym był robak Stuxnet, który zainfekował elektrownię Bushehr w Iranie. Z kolei robak o nazwie „Here you have”, utworzony przez organizację „Brygady Tarig ibn Ziyad”, miał przypomnieć Stanom Zjednoczonym o 11 września. Rok 2010 obfitował także w liczne przykłady e-protestów; wszystko dzięki grupie Anonymous, która wystąpiła przeciwko organizacjom chroniącym prawa autorskie, a pod koniec roku wystąpiła w obronie założyciela WikiLeaks.

Polskie służby specjalne potwierdziły próby 185 ataków w cyberprzestrzeni. Opracowana przez rząd Strategia Obrony Cyberprzestrzeni na lata 2011–2016, przy współpracy z MSWiA, ABW oraz MON wprowadza „ciąganie z urzędu naruszeń bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, które miały miejsce w odniesieniu do podmiotów administracji publicznej i infrastruktury krytycznej”. Ponadto planowane jest powołanie pełnomocnika rządu ds. ochrony cyberprzestrzeni, który ma koordynować pracę ministerstw, policji, Straży Granicznej i służb specjalnych.

Cyberwojna w Internecie trwa w najlepsze, jednak szczególnie uważać prawdopodobnie przyciągnie rozpoczynający się właśnie nowy jej etap — atak poprzez *cloud computing*, czyli „chmurę”? To nowa forma korzystania z dobro-

<sup>14</sup> *Annual Report PandaLabs 2010*, Panda Security, <http://press.pandasecurity.com/wp-content/uploads/2010/05/PandaLabs-Annual-Report-2010.pdf>, dost. p: 30.09.2011 r.

działstw sieci, gdzie zarówno oprogramowanie, jak i dane przechowywane są na serwerach operatora. Dostęp do przeglądarki, w dowolnym miejscu, z dowolnego komputera pozwala użytkownikowi na korzystanie z aplikacji biurowych. Oferta jest na tyle kusząca, że zainteresowanie nią widają nie tylko ze strony indywidualnych klientów, ale także firm i administracji publicznej. Uzupełnieniem będzie koncepcja *smart grid*, czyli integracja systemów przesyłu elektryczności z sieciami teleinformatycznymi. Oznacza to możliwość łączenia nie tylko ludzi, lecz także urządzenia wyposażonych w mikroprocesory, takich jak lodówka, pralka, telewizja. Jak w tym wypadku wygląda sprawa bezpieczeństwa? Potencjalny cyberatak będzie w stanie wyrządzić ogromne, wręcz niewyobrażalne szkody, których skutki odczuje każdy. Ponadto Internet, do niedawna jeszcze symbol wolności, staje się coraz bardziej polem działania kompleksu bezpieczeństwa-przemysłowego (nazwany w raporcie NeoComOpticon), czyli współpracy między bezpieczeństwem z firmami komercyjnymi. Tym ostatnim niewątpliwie zależy o bezpieczeństwo na budowaniu atmosfery strachu, tak aby nowe formy zabezpieczeń szybko znajdowały nabywców.

W przypadku tak szybkiego rozwoju technologii i możliwości wykorzystania sieci trudno stawiać prognozy dotyczące przyszłości. Można jedynie pokusić się o sformułowanie kilku podsumowujących wniosków: Cyberprzestępczość, cyberterrorizm, cyberwojna to już nie zagrożenia, o których można przeczytać w literaturze science fiction, ale realne działania, których jesteśmy coraz częściej świadkami. Przed każdym cyberatakami można próbować się obronić. Obrona nie zawsze będzie skuteczna, ale umożliwi zminimalizowanie strat. Potrzebne są niewątpliwie nowe regulacje prawne i to nie tylko na forum krajowym, ale przede wszystkim na poziomie międzynarodowym, które stanowiłoby fundament bezpieczeństwa mieszkańców globalnej wioski.

## Literatura

- About the Peekabooby Project*, 7.10.2002, <http://www.peek.abooby.org/pbhtml/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1>.
- Adamski, A., Jankowska A., *Cyberterrorizm*, w: *Materiały konferencji nt. terroryzmu*, 11.04.2002 r., Wydział Prawa UMK, Toruń.
- Barber, B., *Skonsumowani*, MUZA, Warszawa 2008.
- Boje, M., David, M., *Carnavalesque Resistance to Global Spectacle: A Critical Postmodern Theory of Public Administration*, 30.04 2001, [http://cbae.nmsu.edu/~dboje/papers/carnavalesque\\_resistance\\_to\\_glob.htm](http://cbae.nmsu.edu/~dboje/papers/carnavalesque_resistance_to_glob.htm).
- Borger, J., *Cyberwar could spare bombs*, „The Guardian”, November 5 1999 (aktualizacja kwiecień 2004), <http://www.guardian.co.uk/Kosovo/Story/0,2763,197390,00.html>, dostęp: kwiecień 2004.
- Campbell, A., *A Detailed History of Terrorist and Hostile Intelligence Attacks Against Computer Resources*, Fairfax 1992.

- Chase, M., Mulvenon, J.C., *You've got dissent!: Chinese dissident use of the Internet and Beijing's counter-strategies*, CA: RAND National Security Research Division Center for Asia Pacific Policy, Santa Monica 2002.
- DeCSS Listed On Download.com, <http://slashdot.org/articles/99/11/16/0950232.shtml>, dost p: 8.04.2003 r.
- DeCSS: watch your DVD's on your favorite OS, <http://www.freedvd.org.lu/>.
- Delio, M., *Is this World Cyber War I?*, „Wired News” 2001.
- Festa, P., *Software rams great firewall of China*, CNET News.com, 16.04.2003, <http://news.com.com/2100-1028-997101.html>.
- Franke T., *Media społeczne: pierwsza linia cyberobrony?*, „Przeł d Nato” 2011, [http://www.nato.int/docu/review/2011/Social\\_Medias/cyber-defense-social-media/PL/index.htm](http://www.nato.int/docu/review/2011/Social_Medias/cyber-defense-social-media/PL/index.htm), dost p: 20.08. 2011 r.
- Haker – kto to taki?, mHaker.pl, 15.02.2009, <http://mhaker.pl/pages-view-28.html>, dost p: 10.08. 2011 r.
- Kaplan, C., *For Their Civil Disobedience, the 'Sit-In' Is Virtual*, „The New York Times CyberLaw Journal”, 1.05.2004, <http://www.nytimes.com/library/tech/98/05/cyber/cyberlaw/01law.html>.
- May, T., *The New Know: Innovation Powered by Analytics*, John Wiley & Sons, 2009.
- McWilliams, B., *A TV Plea to Patriot Hackers*, „Wired News” 2001, <http://www.wired.com/news/print/0,1294,47099,00.html>.
- Mizrach, S., *Is there a Hacker Ethic for 90s Hackers?*, 7.10.2002, <http://www.fiu.edu/~mizrachs/hackethic.html>.
- Reporters Without Borders, *The Enemies of the Internet*, 1999, <http://www.rsf.org/rsf/uk/html/internet/ennemis.html>, dost p: 4.04.2003.
- Roger Grimes' blog, InfoWorld, <http://www.infoworld.com/blogs/roger-grimes>, dost p: 30.09.2011 r.
- Schwartau, W., *Can you counter-attack hackers?*, CNN.com 7.04.2004, <http://www.cnn.com/2000/TECH/computing/04/07/self-defense.idg/>.
- Zittrain J., *Jak uratowa Internet*, „Harvard Buisness Review Polska” 2007, nr 57.

Joanna Abińska

## Demokracja a rosnące znaczenie agencji ratingowych na rynkach finansowych

---

### 1. Wstęp

Współczesna demokracja to taka organizacja państwa, w której najważniejsze decyzje są zarezerwowane dla organów przedstawicielskich pochodzących z wolnych wyborów. Tymczasem agencje ratingowe, które mają ogromną władzę na rynkach finansowych, nie pochodzą z wyborów.

Celem artykułu jest ukazanie rosnącej roli agencji ratingowych, które, dokonując oceny ryzyka systemu finansowego i publikując te oceny, ułatwiają podjęcie decyzji inwestorom prywatnym i instytucjonalnym. Zostaną także przedstawione rosnące wpływy i władza agencji ratingowych jako efekt działalności polityków i regulatorów przyznających pierwszoplanowe role w regulacjach ostrościowych ratingom zewnętrznym. W opracowaniu zostanie także podjęty problem przełamania monopolu amerykańskich agencji ratingowych.

Rosnąca częstotliwość kryzysów finansowych i ich zasięgi są konsekwencją ujawniania się nowych rodzajów ryzyka związanych z funkcjonowaniem globalnych rynków finansowych. Identyfikacja i pomiar tego ryzyka odgrywają istotną rolę w zapobieganiu kryzysom finansowym, ale są utrudnione przez skomplikowaną strukturę interakcji między poszczególnymi uczestnikami rynków finansowych. Dlatego celem badań naukowych powinno być uzyskanie głębszej wiedzy na temat wielkości i struktury ryzyka w sektorze finansowym.

W teorii finansów wyodrębnia się wiele rodzajów ryzyka. Są to między innymi: ryzyko utraty płynności, ryzyko kredytowe, ryzyko walutowe i ryzyko operacyjne. Są one rozpatrywane zazwyczaj jako odrębne i wydzielone. W wyniku globalizacji oraz rosnących powiązań i współzależności mamy do czynienia ze wzajemnym oddziaływaniem na siebie, nakładaniem się i rozprzestrzenianiem

tych różnych rodzajów ryzyka. Nowy zagregowany typ ryzyka nosi nazwę ryzyka systemowego<sup>1</sup>. Według Banku Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei (BIS) ryzykiem systemowym jest zagrożenie, które poważnie osłabia funkcjonowanie całego systemu finansowego i w ostateczności powoduje jego całkowite załamanie. Istotną rolę w identyfikacji ryzyka systemowego odgrywają agencje ratingowe. Dokonują one analizy ryzyka systemu finansowego, ułatwiają c w ten sposób podjęcie decyzji inwestorom. Można powiedzieć, że agencje ratingowe są przejawem podziału pracy, jaki dokonał się w sektorze finansowym. Menedżerowie banków i funduszy hedgingowych, którzy na światowych rynkach zawierają miliony transakcji, nie mają odpowiedniej wiedzy i czasu, aby w sposób wystarczający zajmować się ryzykiem państwa i przedsiębiorstw. Sięgają więc po rating wyspecjalizowanych agencji. Podobnie postępują inwestorzy prywatni.

Geneza największych agencji ratingowych sięga XIX wieku. Zaczęły one swoją działalność w 1860 roku, gdy Amerykanin Henry Vaunum Poor opublikował kompendium z danymi finansowymi dotyczącymi spółek kolei żelaznych. Niepokoiło go to, że inwestorzy bez wystarczających informacji angażowali się w budowę kolei żelaznych. Podobną pracę przedstawił w 1906 roku John Moody. Natomiast John Knowles Fitch w tym samym czasie opublikował statystyki finansowe, ale dotyczące dystryktu Nowego Jorku. Od tego czasu Standard & Poor's (S&P), Moody's i Fitch zaopatrują rynki w oceny ratingowe. W natłoku różnych ocen, opinii i plotek, rynki kapitałowe potrzebują obiektywnych kryteriów, którymi mogłyby się kierować, i tym stały się oceny opracowywane przez agencje ratingowe. Im bardziej rynki polegają na ratingach tych trzech agencji, w tym większym zakresie prawo i nadzorca są skazani na ich uwzględnianie. Im bardziej te ratingi są uwzględniane, tym silniejszy jest quasi-oficjalny status agencji ratingowych<sup>2</sup>.

## 2. Rating jako narzędzie pomiaru i kontroli ryzyka

Agencje ratingowe to firmy doradztwa inwestycyjnego, które przeprowadzają jako ciał klasyfikację dłużnych papierów wartościowych oraz innych zobowiązań ze względu na standing finansowy emitenta poprzez nadanie po zycobiorecy stopnia zaufania finansowego wyrażonego za pomocą kodu literowego<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> J.K. Solarz, *Zarządzanie ryzykiem systemu finansowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 12 i 48.

<sup>2</sup> B. Schulz, *Sie bieten den Markten Halt*, „FAZ”, 12.07.2011 r.

<sup>3</sup> E. Dziawgo, *Kredyt rating. Ryzyko i obligacje na międzynarodowym rynku finansowym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 112.



Ocena ratingowa powinna być niezależna i obiektywna oceną ryzyka kredytowego podmiotu zaciągającego dług na rynku finansowym, czyli opinia dotycząca możliwości obsługi zobowiązań zaciąganych przez dany podmiot<sup>4</sup>.

Modele wykorzystywane do ustalenia ratingu opierają się najczęściej na przydzielaniu ocen punktowych wydzielonym czynnikom opiniotwórczym. Suma wszystkich punktów odnoszona jest do skali właściwej dla przyjętego modelu, a otrzymany wynik przyporządkowany do właściwej oceny (ratingu) w zapisie literowym<sup>5</sup>.

Każda z agencji stosuje własne systemy ocen, ale różni się one niewiele, co ułatwia porównywalność wyników analiz na rynku międzynarodowym. Wynika to głównie z historycznego rozwoju branży. Nowo powstające agencje ratingowe przyjmowały symbole znane już z rynku.

Na przykład, S&P ma cztery główne poziomy oceny jakością firm – od A, poprzez B i C, do D:

- poziom A – pełna wiarygodność finansowa,
- poziom B – najprawdopodobniej spłaci dług w terminie,
- poziom C – może mieć kłopoty ze spłatą,
- poziom D – jest bankrutem i nie oddaje długów.

W ramach poziomu A mogą być trzy stopnie:

- AAA – najwyższy status,
- AA – nieco gorszy,
- A – najniższy.

Podobnie różnicowane są oceny B i C. Literom może towarzyszyć znak plus lub minus, co oznacza odpowiednie podwyższenie lub obniżenie oceny.

Ratingi między AAA a BBB są określane jako inwestycyjne (zalecane dla poważnych inwestorów). Ratingi między BB– a D są określane jako spekulacyjne i są polecane tym, którzy lubią podejmować duże ryzyko i oczekują za to wysokich zysków<sup>6</sup>.

Według J. Holliwella oceny ratingowe nie powinny być traktowane jako rekomendacja do kupna czy sprzedaży, lecz jako ocena zdolności kredytowej emitenta<sup>7</sup>.

Władza i wpływy agencji ratingowych są ogromne, gdy na ich ocenach opierają się rynki instrumentów dłużnych, a także władze nadzorcze i banki centralne. Udział trzech wielkich międzynarodowych agencji w rynku ocen ratingowych jest szacowany na 95%<sup>8</sup>. Siła oddziaływania tych agencji wynika zwłaszcza

<sup>4</sup> *Ryzyko inwestycyjne Polski*, „Zeszyty BRE Banku”, CASE, Warszawa 2006, s. 5–6.

<sup>5</sup> A. Sarnik-Sawicka, *Wpływ działalności międzynarodowych agencji ratingowych na stabilność systemu finansowego*, w: *Rola międzynarodowej współpracy finansowej w tworzeniu norm i regulacji ostro no ciowych zabezpieczających stabilność systemu finansowego*, red. J. Abi-ska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2010, s. 79.

<sup>6</sup> Opracowano na podstawie: W. Orłowski, *My tylko oceniamy*, „Polityka” 2011, nr 30.

<sup>7</sup> J. Holliwell, *Ryzyko finansowe. Metody identyfikacji i zarządzania ryzykiem finansowym*, Liber, Warszawa 2005, s. 115.

<sup>8</sup> „Deutsche Bundesbank Bulletin” nr 28, 26.07.2011 r.

ze znaczenia ocen ratingowych w ustawodawstwie nadzorczym. Towarzystwa ubezpieczeniowe czy fundusze emerytalne mogły inwestować w papiery wartościowe mające odpowiedni rating. Banki muszą zabezpieczać kapitałem własnym pozycje w papierach wartościowych w zależności od ratingu. Europejski Bank Centralny kieruje się ratingiem, gdy banki komercyjne chcą wykorzystać papiery wartościowe jako zabezpieczenie dla zapewnienia sobie płynności. Można więc stwierdzić, że politycy i regulatorzy sami uczynili agencje ratingowe tak potężnymi i wpływowymi instytucjami.

Utarło się, że ocena ratingowa tych trzech agencji stanowi podstawę (oficjalny stempel) dla jakości inwestowania w papiery wartościowe. Oceny te są jednak ustalane przez niewielkie zespoły, które opierają swoje analizy na oficjalnie dostarczanych im informacjach – nie zawsze prawdziwych i dlatego mogą być błędne. Tymczasem konsekwencje ich publikowania są ogromne. Wielu polityków i ekonomistów ma zastrzeżenia co do jakości publikowanych ocen. Od werdyktów agencji ratingowych swojej egzystencji uzależniły nie tylko banki i przedsiębiorstwa, lecz całe gospodarki (państwa i regiony). Ich oceny były jednak bardzo często weryfikowane negatywnie przez rzeczywistość, nie mówiąc o tym, że agencje nie przewidziały żadnego kryzysu, a przez swoje procykliczne zachowania jeszcze bardziej kryzys pogłębiły<sup>9</sup>.

Ekonomiści zwracają uwagę, że agencje ratingowe nie po raz pierwszy zawiodły. Nie przewidziały kryzysu meksykańskiego w 1994 roku, w Azji Płd.-Wsch. w 1997 roku ani plajty Enronu, chociaż zatrudniają najlepszych analityków na świecie, dla których bilans nie stanowi żadnego tajemnic.

Również w ostatnim kryzysie finansowym, który rozpoczął się od wystąpienia poważnych zaburzeń na amerykańskim rynku *subprime*, agencje miały swój poważny udział. Odegrały duży rolę w rozprzestrzenianiu się kryzysu na cały świat, gdy przydzielały najwyższe oceny AAA toksycznym papierom wartościowym CDS i CDO. Lepiejsze zaufanie do agencji ratingowych zaowocowało kryzysem globalnego systemu finansowego. Pozostaje to w związku z tym, że agencje ratingowe były opłacane przez emitentów, co wyraźnie wskazuje na wystąpienie konfliktu interesów. Jeżeli uwzględnimy jeszcze to, że agencje ratingowe doradzały emitentom, jak dany papier powinien być strukturyzowany, aby otrzymać rating AAA, to konflikt ten będzie jeszcze głębszy.

Jest oczywiste, że papiery wartościowe mające dobry rating lepiej się sprzedają, a banki inwestycyjne są zainteresowane uzyskaniem dla emitowanych przez siebie produktów strukturyzowanych noty AAA. Fakt, że agencje ratingowe nie są opłacane przez nabywców papierów wartościowych, lecz przez banki powoduje, że nie chcą stracić klientów, dają one bankom informacje, co należy zrobić, aby uzyskać lepsze noty.

Obniżenie ratingu dla Grecji, a następnie Portugalii, Irlandii, Włoch i Belgii spowodowało dalsze rozszerzenie się kryzysu zadłużeniowego.

<sup>9</sup> *EU Kommission keilt gegen Moody's*, „Borsen Zeitung”, 7.07.2011 r.

Po upadku Lehmann Brothers, któremu jeszcze na krótko przed bankructwem dawano najwyższe oceny AAA, agencje ratingowe znalazły się pod ostrzałem krytyki. Wielu polityków i ekonomistów stało na stanowisku, że agencje ratingowe powinny również podlegać regulacjom i nadzorowi, tak aby w przyszłości nie było zapobiegania kryzysom. Już pod koniec 2009 roku Unia Europejska uchwaliła nowe przepisy dotyczące rejestracji i kontroli agencji ratingowych. Przewidywały one, że agencje ratingowe muszą podawać do publicznej wiadomości swoje procedury i modele służące do oceny emisji papierów wartościowych, a ich działalność powinna zostać poddana nadzorowi nowej europejskiej instytucji nadzorczej nad giełdami ESMA, która powinna uzyskać daleko idące upoważnienia dotyczące kontroli międzynarodowych agencji ratingowych: Standard&Poor's, Moody's i Fitch<sup>10</sup>. Poza tym agencje nie mogą jednocześnie oferować usług w zakresie oceny i doradztwa<sup>11</sup>.

### 3. Kontrowersje wokół ratingów i krytyka agencji ratingowych

Krytyka agencji ratingowych powoli nie się zaostrzyła, po znacznym obniżeniu ratingu Grecji w 2010 roku oraz ostatnio Portugalii i Włoch. Moody's na początku lipca 2011 roku obniżyła rating Portugalii o cztery stopnie na Ba2, co dla menedżerów jest sygnałem alarmowym. Wielu menedżerów, którzy inwestują kapitał funduszy emerytalnych i towarzystw ubezpieczeniowych, musi wziąć pod uwagę oceny Moody's. Zmiana ratingu po wyborach państwowych może spowodować konieczność ich sprzedaży przez fundusze emerytalne i towarzystwa ubezpieczeniowe, w przeciwnym razie będą miały poważne kłopoty ze strony władz nadzorczych. Na przykład w Niemczech, zgodnie z przyjętym w tym kraju ustawodawstwem, papiery rządowe zakupione przez ubezpieczyciela lub fundusze emerytalne muszą mieć co najmniej rating BBB od agencji S&P lub Fitch albo porównywalny Baa3 od Moody's<sup>12</sup>. Uregulowania te mają zapewnić ochronę klientom towarzystw ubezpieczeniowych i funduszy emerytalnych w przyszłości zasady, że pieniądze ubezpieczonych powinny być bezpieczne. Dlatego gdy agencje ratingowe obniżają rating po wyborach państwowych, powoduje to ich sprzedaż przez firmy ubezpieczeniowe i fundusze emerytalne i w ten sposób uruchamia histerię i zachowania stadne na rynkach finansowych. To dzięki takim regulacjom agencje ratingowe stały się tak potężnymi i wpływowymi instytucjami.

Kolejne perturbacje na rynkach miały miejsce po ogłoszeniu przez S&P 4 lipca 2011 roku, że będzie w dalszym ciągu obniżać rating dla państw greckich

<sup>10</sup> W czerwcu 2011 roku Unia Europejska utworzyła Europejski Urząd Nadzoru Rynków Papierów Wartościowych, któremu mają podlegać wszystkie agencje ratingowe w UE. Por. W. Orłowski, op. cit.

<sup>11</sup> *Brussel will Ratingsaufsicht mit Biss*, „Borsen Zeitung”, 4.06.2010 r.

<sup>12</sup> W. Petersdorff, Ch. Siedenbiedel, *Die Diktatur der Notengeber*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 19.06.2011 r.

kiego, jeżeli zostanie wdrożony francuski projekt udziału sektora prywatnego w restrukturyzacji zadłużenia Grecji. Według francuskich propozycji, banki i firmy ubezpieczeniowe powinny wliczyć swoich inwestycji w greckie papiery rządowe przedłużyć o dalsze 30 lat<sup>13</sup>.

Gdyby trzy wielkie agencje obniżyły rating dla Grecji do poziomu „D”, wówczas Europejski Bank Centralny nie mógłby akceptować greckich papierów rządowych jako zabezpieczenia od tamtejszych banków, które są uzależnione od kroplówki banku centralnego i mogłyby natychmiast zbankrutować. Z tego mogłyby się wywiłać reakcją łachuchowa, która wciągnęłaby w kłopoty inne kraje i rynki finansowe.

Podobnie silne kontrowersje wzbudził rating Moody's z początku lipca 2011 roku dotyczący sytuacji Portugalii. Minister finansów Niemiec Wolfgang Schäuble (CDU) stwierdził, że jest zaskoczony tym ratingiem i nie wie, co leży u jego źródła, zwłaszcza że nowy rząd Portugalii opracował program reform, który ma wsparcie ze strony UE i MFW w postaci pakietu pomocowego wynoszącego 78 mld euro<sup>14</sup>. Dlatego uważa, że nie było merytorycznych, rzeczowych podstaw do takiej oceny. Podobnie jak inni ministrowie finansów jest zdania, że należy ograniczyć władzę agencji ratingowych<sup>15</sup>. Szef Komisji Europejskiej José Barroso określił ocenę ratingową Moody's z lipca 2011 roku jako „błędny i całkowicie przesadny”. Minister Schäuble wyraża złamanie oligopolu agencji ratingowych. Ministrowie finansów UE, a także EBC, od dłuższego czasu optują za wyzwoleciem się z zależności od agencji ratingowych. Angela Merkel na szczycie UE w czerwcu 2011 optowała za europejską alternatywą dla dominujących amerykańskich agencji ratingowych.

Nie tylko szefowie rządów i ministrowie finansów UE krytykują oceny agencji ratingowych. Przeciwno ich ratingom wypowiadają się również przedstawiciele partii politycznych (bez względu na opcje polityczne czy różnice ideologiczne). W Niemczech zarówno CDU i SPD, jak i Zieloni są przeciwko ocenom agencji ratingowych, stwierdzając, że „agencje nie zostały wybrane w wyborach przez społeczeństwo. Stanowi one oligopol składający się z trzech przedsiębiorstw i są zdominowane przez anglosaski model funkcjonowania składający się z trzech przedsiębiorstw. Czy można zatem los Europy pozostawić w ich rękach?”<sup>16</sup>. Komisarz ds. rynku wewnętrznego Michel Barnier, który od dłuższego czasu zalicza się do krytyków agencji ratingowych, wystąpił pod koniec 2010 roku

<sup>13</sup> Wydłużenie terminu zapadalności pozycji jest oceniane przez agencje ratingowe jako zjawisko kredytowe, standard obniżenie ratingu.

<sup>14</sup> Komisarz ds. rynku wewnętrznego Michel Barnier zastanawia się, czy dla krajów ogarniętych kryzysem zadłużeniowym czasowo nie zawiesić ich oceny (ratingu). Czy kraj powinien być oceniany, jeżeli podlega mi dzynarodowemu programowi pomocowemu i korzysta ze wsparcia? Por. *EU-Kommission keilt*, op.cit.

<sup>15</sup> A. Schuddenmage, *Kritik am Meinungsmonopol wächst*, „Deutsche Bundesbank Bulletin” nr 28, 6.07.2011 r.

<sup>16</sup> W. Petersdorff, Ch. Siedenbiedel, op.cit.

z propozycją silniejszego uregulowania działalności agencji ratingowych, które powinny dostosować się do reguł obowiązujących w Unii Europejskiej.

Coraz głośniejsze jest wołanie o niezależną europejską agencję ratingową, która przełamałaby oligopol trzech wielkich agencji. Utworzenie tego rodzaju agencji jest popierane przez kanclerzy: Niemiec Angelę Merkel i Austrii Wernera Faymanna, którzy dają odpowiednio szerokiej inicjatywy w tej sprawie. Niemniej eksperci twierdzą, że trzeba poczekać kilka lat, zanim powstanie i będzie funkcjonowała europejska agencja ratingowa na rynku finansowym. Prof. dr Peter Bofinger, członek Niemieckiej Rady Mędrców (Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung), już od dawna wypowiada się za europejską agencję ratingową, która nie powinna być zorientowana na zysk, lecz powinna działać jako niezależna fundacja<sup>17</sup>. Gubernator Narodowego Banku Francji Ch. Noyer, a także przewodniczący Komisji Europejskiej uważają, że takie organizacje, jak Euler Hermes czy francuski Coface, należałoby rozbudować do pełnienia funkcji agencji ratingowej, gdy dysponują one dużą wiedzą i doświadczeniem w zakresie oceny ryzyka kredytowego<sup>18</sup>.

## Podsumowanie

Władza agencji ratingowych polega na władzy rynków i jest ogromna. Jak długo trwa zmiana ratingu będzie miała bezpośredni wpływ na wartości aktywów, banków, towarzystw ubezpieczeniowych i funduszy emerytalnych, nic się w tej dziedzinie nie zmieni. Kto zatem chce agencję pozbawić tej władzy, musi złagodzić znaczenie zewnętrznego ratingu w prawie nadzorczym. Jednocześnie nie jednak zarządy banków i firm ubezpieczeniowych muszą wziąć na siebie większą odpowiedzialność, przede wszystkim finansową<sup>19</sup>.

Aby złamać władzę trzech wielkich agencji ratingowych, konieczny jest zestaw przedsięwzięć. Przede wszystkim silniejsze ukierunkowanie na własny, wewnętrzny system ratingowy, który jest przewidziany w porozumieniu Bazylea III. Przez przyznanie silniejszej wagi własnym analizom wiarygodności w obszarze prawa nadzorczego można obniżyć znaczenie ocen trzech wielkich agencji ratingowych. Oprócz ocen S&P, Moody's i Fitch można wykorzystywać oceny mniejszych agencji ratingowych specjalizujących się w określonym obszarze. Można też powołać do życia nowe europejskie agencje ratingowe, co wpłynie na wzrost konkurencji na tym rynku. Byłoby to najbardziej pożądanym rozwiązaniem problemu nadmiernej władzy trzech firm.

Ale utworzenie europejskiej agencji ratingowej, jak chce się w Brukseli (dyskusja we Frankfurcie), wymaga akceptacji rynków. Upłynie dużo czasu, a

<sup>17</sup> Wywiad w „Borsen Zeitung”, 4.06.2011 r.

<sup>18</sup> *Brussel will Ratingsaufsicht*, op.cit.

<sup>19</sup> C. Daring, *Alle Macht den Ratingagenturen*, „Borsen Zeitung”, 9.07.2011 r.

taka agencja będzie tak samo akceptowana jak te trzy wielkie amerykańskie agencje. Nowa agencja będzie musiała walczyć z podejrzliwością, a została założona przez polityków i dla ich celów, w związku z czym jej ratingi nie będą traktowane jako niezależne opinie. A jeżeli będzie chciała być niezależna, zdaniem niektórych ekonomistów, będzie działała tak jak liderzy tej branży<sup>20</sup>. Torsten Hinrich, szef Standard&Poor's na Niemcy, uważa, że rating jest pewnym szacowaniem zdolności płatniczej. Nie zastępuje on własnej analizy inwestorów. Według niego rating jest stanowiskiem agencji dotyczącym przyszłej zdolności i woli dłużnika, by swoje zobowiązania w pełni i punktualnie obsługiwać<sup>21</sup>. Ocenę agencji należy traktować jako użyteczną wskazówkę, a nie jako imperatyw, który nie podlega dyskusji. Jeżeli państwa i rynki w mniejszym stopniu będą polegały na ratingach, to władza agencji ratingowych zostanie złamana. Można ją brać pod uwagę, ale nie ma takiego obowiązku.

## Literatura

- Brussel will Ratingsaufsicht mit Biss*, „Borsen Zeitung”, 4.06.2010 r.
- Daring, C., *Alle Macht den Ratingagenturen*, „Borsen Zeitung”, 9.07.2011 r.
- „Deutsche Bundesbank Bulletin” nr 28, 26.07.2011 r.
- Dziawgo, E., *Kredyt rating. Ryzyko i obligacje na międzynarodowym rynku finansowym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- EU Kommission keilt gegen Moody's*, „Borsen Zeitung”, 7.07.2011 r.
- Holliwell, J., *Ryzyko finansowe. Metody identyfikacji i zarządzania ryzykiem finansowym*, Liber, Warszawa 2005.
- Orłowski, W., *My tylko oceniamy*, „Polityka” 2011, nr 30.
- Petersdorft, W., Siedenbiedel, Ch., *Die Diktatur der Notengeber*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 19.06.2011 r.
- Ryzyko inwestycyjne Polski*, „Zeszyty BRE Banku”, CASE, Warszawa 2006.
- Sarnik-Sawicka, A., *Wpływ działalności międzynarodowych agencji ratingowych na stabilność systemu finansowego*, w: *Rola międzynarodowej współpracy finansowej w tworzeniu norm i regulacji ostrościowych zabezpieczających stabilność systemu finansowego*, red. J. abiska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2010.
- Schuddenmage, A., *Kritik am Meinungsmonopol wachst*, „Deutsche Bundesbank Bulletin” nr 28, 6.07.2011 r.
- Schulz, B., *Sie bieten den Markten Halt*, „FAZ”, 12.07.2011 r.
- Solarz, J. K., *Zarządzanie ryzykiem systemu finansowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

<sup>20</sup> W. Orłowski, op. cit.

<sup>21</sup> W. Petersdorft, Ch. Siedenbiedel, op.cit.

# Bariery demokracji w wybranych państwach

---





Tomasz Krzysztof Wszeborowski

## Protesty w państwach arabskich w 2011 roku na przykładzie Egiptu, Libii i Syrii

---

### 1. Geneza i przebieg protestów w państwach arabskich

Fala protestów przetoczyła się w 2011 roku przez większość państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu zaliczanych do państw arabskich. Tabela 1 przedstawia główne powody wystąpienia, przebieg protestów i ich ewentualne konsekwencje w każdym z 19 państw spośród 22 członków Ligi Państw Arabskich (protestów nie odnotowano w trzech państwach: wyróżnionych głównie wysokim poziomem życia Katarze i Zjednoczonych Emiratach Arabskich oraz na niewielkich wyspach Komorach).

Przyczyną tych manifestacji (które były zwykle pierwszym, a w większości wypadków jedyną formą protestów) były powody ekonomiczne, społeczne i polityczne. Państwa arabskie są bardzo zróżnicowane, biorąc pod uwagę poziom życia ich obywateli, jak również ich prawa i swobody. Ich mieszkańcy chcą jednak, coraz częściej uzewnętrzniane, niezadowolenie i gniew, będące skutkiem braku perspektyw, niewielkiego bądź żadnego wpływu na wybór elit rządzących (w większości państw jedynym możliwym ich wymianą jest ich obalenie siłą) oraz poczucia nikomego udziału w korzystaniu z dóbr danego państwa, zawłaszczonych przez rodziny rządzących i ich najbliższych współpracowników. Najczęstszymi powodami wyjścia obywateli na ulice i domagania się ustąpienia władz oraz przeprowadzenia reform były rosnące koszty utrzymania (w tym zwłaszcza wzrost cen żywności), niski lub obniżający się standard życia, bezrobocie, korrupcja, biurokracja, ograniczone swobody i prawa obywatelskie.

Do pierwszych wystąpień doszło w Tunezji; 17 grudnia 2010 roku handlarz warzywami Mohamed Bouazizi podpalił się w Sidi Bu Zajd na znak protestu przeciwko traktowaniu przez policję i zmarł osiemnaście dni później w szpitalu

Tabela 1. Protesty w państwach należących do Ligi Państw Arabskich pod koniec 2010 i w 2011 roku (stan na koniec sierpnia 2011 roku)

Członek Ligi Państw Arabskich	Główne powody występie	Przebieg protestów i reakcje władz
Algieria	Podwyżki cen żywności, dania zniesienia stanu wyjątkowego (wprowadzonego w 1992 roku) oraz ograniczenie swobód obywatelskich.	Manifestacje (głównie w stolicy Algierze), zamieszki i pojedyncze samospalenia miały miejsce przede wszystkim w styczniu i lutym 2011 roku (pierwszy protest miał miejsce 29 grudnia 2010 roku w Algierze). Zostały krwawo stłumione (zabici, kilkuset rannych). Rząd obniżył ceny niektórych towarów, zapowiedział w lutym zniesienie stanu wyjątkowego, zmiany w konstytucji i zmodyfikowanie prawa wyborczego, ułatwienie opozycji udział w wyborach.
Arabia Saudyjska	Protesty przeciw obecności wojsk saudyjskich w Bahrajnie, słabej infrastrukturze przeciwpowodziowej (w mieście Dudda) oraz dyskryminacji szyitów (w mieście Qatif).	Incydentalne protesty miały charakter lokalny, 21 stycznia 2011 roku miało miejsce samospalenie w mieście Samta. Policja używała siły (nieliczne ofiary), manifestujący byli aresztowani. W marcu władze wprowadziły zakaz demonstracji, a zaplanowana na 11 marca wielka manifestacja „Dzień Gniewu” nie odbyła się, ponieważ służby specjalne zaaresztowały wcześniej jej organizatorów. Król Abdullah zapowiedział wielomiliardowe wydatki w celu podniesienia poziomu życia obywateli (wzrost wynagrodzeń, tanie mieszkania) przy utrzymaniu prawie całkowitego braku praw politycznych i wolności obywatelskich, zgodnie z zasadami wahhabizmu. Wojska saudyjskie kontynuowały tłumienie protestów w Bahrajnie.
Bahrajn	Ograniczone swobody i prawa obywatelskie (rodzina królewska ma uprawnienia do stanowienia prawa i obsadzania wszelkich stanowisk politycznych), brak wolności słowa; konflikty na tle religijnym (70% ludności Bahrajnu to szyici, ale u władzy jest mniejszość sunnicka).	Masowe antyrządowe demonstracje oraz zamieszki (głównie na Placu Perłowym w Manamie) miały miejsce w lutym i marcu 2011 roku. W wyniku działań policji i służb bezpieczeństwa zginęło ok. 30 protestujących, a setki zostało rannych. Wprowadzono na trzy miesiące stan wyjątkowy, a największa opozycyjna partia szyicka al-Wifak na znak protestu wycofała swoich posłów z parlamentu. Protestujący domagali się reform politycznych, zaprzestania dyskryminacji szyitów oraz abdykacji króla Hamada ibn Isa al-Chalifa i ustąpienia rządu Chalifa ibn Salman Al-Chalifa, odnieśli czyste sukcesy w postaci dymisji niektórych ministrów oraz uwolnienia więźniów politycznych aresztowanych w czasie zamieszek. W połowie marca do Bahrajnu wkroczyły oddziały armii saudyjskiej oraz policjanci ze Zjednoczonych Emiratów Arabskich, którzy wsparli władze w rozproszeniu demonstracji. W lipcu rozpoczął się dialog narodowy między władzami a grupami opozycyjnymi.

cd. tab. 1

Członek Ligi Państw Arabskich	Główne powody wystąpień	Przebieg protestów i reakcje władz
Dibuti	Zmiana konstytucji przez prezydenta Ismaila Omara Guelleha, umożliwiająca mu ubieganie się o trzecią kadencję.	Demonstracje miały miejsce głównie w stolicy D ibuti w lutym i marcu 2011 roku. Zostały krwawo stłumione przez policję, a opozycjonistów zaaresztowano. W kwietniu odbyły się wybory prezydenckie, które wygrał Ismail Omar Guelleh z poparciem 80,63% głosów. Zdaniem opozycji, w związku z bojkotującymi wybory, nie były one uczciwe.
Egipt	Zła sytuacja materialna, bezrobocie, korupcja, ograniczone swobody i prawa obywatelskie (autorytarne rządzenie prezydenta Hosniego Mubaraka od 1981 roku, trwający 30 lat stan wyjątkowy).	Próby samospalenia w protestach przeciw trudnej sytuacji materialnej, społecznej i politycznej miały miejsce od 17 stycznia 2011 roku. Pierwsze masowe wystąpienia rozpoczęły się 25 stycznia, kiedy odbył się „Dzień gniewu”, i zakazane zostały wielkie manifestacje na Placu Wolności w Kairze (uczestnicy zwołali się, wykorzystując popularne serwisy internetowe). W następujących dniach protesty objęły największe miasta Egiptu i przerodziły się w rewolucję. W jej wyniku egipski prezydent Hosni Mubarak powołał nowy rząd Ahmada Szafika, a na stanowisko wiceprezydenta mianował szefa wywiadu Omara Suleimana. Manifestujący, wspierani przez prawie całą opozycję, w dalszym ciągu licznie protestowali, mimo wprowadzenia godziny policyjnej i wielu ofiar, domagając się dymisji prezydenta. 1 lutego odbył się „Marsz milionów”: w antyprezydenckich protestach na terenie całego państwa wzięło udział około 3 milionów osób. 11 lutego Hosni Mubarak zrezygnował z urzędu prezydenta i przekazał władzę Najwyższej Radzie Wojskowej na czele z marszałkiem Mohamedem Husseinem Tantawim. 13 lutego Najwyższa Rada Wojskowa zdecydowała (pomimo braku umocowania prawnego) o rozwiązaniu parlamentu, zawieszeniu obowiązków konstytucji i powołaniu komitetu, który opracuje nowy ustaw zasadniczy. Zadeklarowała przy tym, że funkcjonować będzie najwyżej sześć miesięcy, do czasu nowych wyborów parlamentarnych i prezydenckich. Stanu wyjątkowego nie zniosła, lecz w marcu skróciła godzinę policyjną. Protesty w Egipcie były w styczniu i lutym krwawo tłumione przez policję i służby bezpieczeństwa: zginęło ogółem kilkaset osób, a tysiące zostało rannych.

cd. tab. 1

Członek Ligi Państw Arabskich	Główne powody występie	Przebieg protestów i reakcje władz
Irak	Brak bezpieczeństwa, zła sytuacja materialna, bezrobocie, korupcja, ograniczone zaufanie do premiera Nuriego al-Maliki oraz władz regionalnych na terenach zamieszkałych przez Kurdów.	Manifestacje miały miejsce w lutym, marcu i kwietniu 2011 roku w kilku większych miastach Iraku, a także w Bagdadzie. W wyniku ich stłumienia śmierć poniosło ok. 30 osób, a dziesiątki zostały rane. Prezydent Masud Barzani ogłosił w marcu plan reform.
Jemen	Zła sytuacja materialna, bezrobocie, korupcja, ograniczone swobody i prawa obywatelskie (długotermiennie autorytarne rządzący prezydenta Alego Abdullaha Saliha).	Manifestacje rozpoczęły się 27 stycznia 2011 roku i nasiliły w lutym i marcu w głównych miastach Jemenu. Demonstranci, domagający się reform, wspierani przez szyickich bojowników, toczyli walki ze zwolennikami prezydenta Alego Abdullaha Saliha i siłami bezpieczeństwa. W ich wyniku zginęły setki osób, a tysiące zostało rannych. Nie udało się podpisać planu pokojowego, zakładającego utworzenie rządu jednoosobowego kierowanego przez opozycję i przeprowadzenia wyborów prezydenckich. Walki nasiliły się w maju i czerwcu. W wyniku ataku rakietowego na pałac prezydencki ranny został prezydent Salih, który wyjechał do szpitala do Arabii Saudyjskiej. Jego obowiązki do czasu powrotu do Jemenu (czemu się sprzeciwia opozycja) przejął wiceprezydent Abd Rabu Mansur Hadi.
Jordania	Rosnące koszty życia, bezrobocie, korupcja, niereprezentatywny parlament.	Demonstracje rozpoczęły się na początku stycznia w stolicy Ammanie i innych większych miastach. Rząd zapowiedział obniżki cen i tworzenie nowych miejsc pracy, co nie zadowoliło protestujących. 1 lutego król Abdullah II ibn Husajn przyjął dymisję premiera Samira Rifaia i zapowiedział reformy polityczne. W lutym protesty zaczęły zanikać; nie były krwawo tłumione.
Katar		Brak protestów, próba ich organizacji w marcu 2011 roku zakończona niepowodzeniem.
Komory		Brak protestów.
Kuwejt	Stagnacja gospodarcza, kumulacja władzy w rękach dynastii al-Sabah, co sprzyja nadużyciom i korupcji.	Demonstracje rozpoczęły się w lutym 2011 roku w mieście Doha i nasiliły w kolejnych miesiącach. Domagano się nowelizacji konstytucji (uchwalonej w 1962 roku), reform gospodarczych oraz ustąpienia premiera Nassera al-Sabaha. W kwietniu rząd podał się do dymisji. Kolejne protesty nadal miały miejsce w czerwcu.  Sytuacja w Kuwejcie, ze względu na większe marginesy politycznej wolności i rozbudowaną opiekę państwa, jest dużo lepsza niż w innych państwach arabskich, toteż protesty nie miały charakteru masowego; niewiele osób zostało rannych.

cd. tab. 1

Członek Ligi Państw Arabskich	Główne powody wystąpienia	Przebieg protestów i reakcje władz
Liban	Rzeczy Hezbollahu, niestabilna sytuacja w Libanie, system konfesjonalistyczny (stanowisko premiera jest zarezerwowane dla sunnity, prezydenta dla maronity, a przewodniczącego parlamentu dla szyity).	W styczniu 2011 roku ministrowie związani z Hezbollahem i prezydentem Michelelem Sulaimanem opuścili rząd kierowany przez Saada Haririego i uzyskali nominację własnego kandydata (Najib Mikati) na kolejnego premiera. 24 stycznia w różnych regionach Libanu zamieszkanym przez sunnitów odbyły się demonstracje skierowane przeciw nowemu rządowi, który uzyskał jednak w lipcu wotum zaufania.
Libia	Pogarszająca się sytuacja materialna, bezrobocie, korupcja, ograniczone swobody i prawa obywatelskie (autorytarne rządy pułkownika Muammara Kaddafiego od 1969 roku).	Do pierwszych niewielkich demonstracji antyrządowych w Libii doszło w dniach 13–16 stycznia 2011 roku w miastach Darna i Bengazi. 27 stycznia rząd próbował zapobiec nasileniu się protestów, znosząc podatki i cła na krajowe i importowane produkty żywnościowe. 15 lutego rozpoczęły się jednak masowe protesty, głównie w mieście Bengazi, położonym na wschodzie Libii: domagano się ustąpienia pułkownika Muammara Kaddafiego oraz reform gospodarczych i politycznych. 17 lutego w wielu miastach odbył się „Dzień gniewu”. Począwszy od 21 lutego mowa o wojnie domowej: w wyniku starć na ulicach stolicy Libii Trypolisu około 300 osób zginęło z rąk zagranicznych najemników (opłacanych hojnie przez Kaddafiego), a rebelianci zajęli miasto Bengazi, które stało się stolicą wojsk powstańczych (powstała tam Narodowa Rada Tymczasowa). W lutym i marcu wojska powstańcze toczyły z różnym powodzeniem walki z siłami rządowymi w wielu miastach. Rada Bezpieczeństwa ONZ zamroziła w marcu aktywa Kaddafiego, a także zakazała lotów libijskim samolotom bojowym, bombardującym miasta zajęte przez rebeliantów. 19 marca rozpoczęła się operacja reagowania kryzysowego w Libii przez państwa NATO (m.in. Stany Zjednoczone, Francja, Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania), a także niektóre państwa arabskie (m.in. Katar, Arabia Saudyjska). Pod koniec marca kontrola nad strefą zakazu lotów zaczęła być koordynowana w operacji Unified Protector. Zbombardowano infrastrukturę wojska libijskiego, a także siedziby Kaddafiego. Rebelianci zdobywali w kolejnych miesiącach po zwyciężkach, nowe tereny. 28 sierpnia udało im się opanować niemal cały Trypolis. Przeniesiona została tam siedziba Narodowej Rady Tymczasowej, która uznawana jest przez kolejne państwa za jedyne prawomocne przedstawicielstwo narodu libijskiego. Pod koniec sierpnia powstańcy opanowali całą wschodnią część Libii oraz liczne miasta na jego

cd. tab. 1

Członek Ligi Państw Arabskich	Główne powody występie	Przebieg protestów i reakcje władz
Libia		zachodnim wybrzeżu, natomiast siły rządowe kontrolowały słabo zaludnione tereny na południowym zachodzie. Kaddafi, ukrywając się w nieznanym miejscu, nie zamierzał ustąpić i zapowiadał walkę do końca. 27 czerwca Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze wydał nakaz aresztowania pułkownika Kaddafiego oraz jego syna Saifa oraz szefa libijskiego wywiadu Abdullaha Al-Senussiego ze względu na podejrzenie popełnienia zbrodni przeciwko ludzkości: w wyniku wojny domowej zginęło kilka tysięcy i zostało rannych kilkadziesiąt tysięcy osób, a tysiące osób opuściły swoje domy.
Maroko	Rosnące koszty życia, bezrobocie, ograniczone swobody obywatelskie, autorytarna monarchia.	30 stycznia 2011 roku w Tangerze, na znak sprzeciwu wobec ograniczenia swobód obywatelskich, czterech młodych ludzi dokonało aktu samospalenia. W odpowiedzi na nie władze zwiększyły subsydia do artykułów żywnościowych. Do masowych protestów doszło 20 lutego w stolicy Maroka Rabacie i w czterech innych największych miastach: Casablance, Marrakeszu, Fezie i Tangerze. Domagano się dymisji rządu, uchwalenia demokratycznej konstytucji i odsunięcia od władzy niektórych doradców króla Mohammeda VI. Protesty nie przyniosły efektów.
Mauretania	Polityka prezydenta Muhammada ulda Abda al-Aziza.	17 stycznia 2011 roku miało miejsce samospalenie w pobliżu pałacu prezydenckiego w stolicy Nawakszucie jako sprzeciw wobec prezydentury Muhammada ulda Abda al-Aziza. Brak masowych protestów.
Oman	Trudna sytuacja ekonomiczna (podwyżki cen żywności, wysokie koszty utrzymania, niskie wynagrodzenia), korupcja, państwo jest monarchią absolutną (od 1970 roku władzę sprawuje sultan Kabus ibn-Said).	Protesty miały miejsce w styczniu, lutym i kwietniu 2011 roku. Domagano się wzrostu wynagrodzeń, obniżki cen towarów i reform politycznych. Niektóre żądania zostały spełnione (m.in. podwyżka płacy minimalnej dla pracowników sektora prywatnego, wzrost wydatków na cele socjalne, zapowiedzi przekazania niektórych uprawnień legislacyjnych, jakimi dysponują jedynie sultan i członkowie jego gabinetu, częściowo wybieralnej Radzie Konsultacyjnej). W wyniku protestów zginęło kilka osób, a kilkadziesiąt zostało rannych.
Palestyna (reprezentowana przez Organizację Wyzwolenia Palestyny)	Kłopoty z utworzeniem niepodległego państwa palestyńskiego, brak porozumienia między rywalizującymi ze sobą organizacjami Hamas i Fatah.	Pod wpływem protestów w Egipcie 28 stycznia 2011 roku doszło do protestów w Gazie, zorganizowanych przez rządcę strefy organizacji Hamas, które przerodziły się w krytykę polityki grupy Fatah, rządzącej Zachodnim Brzegiem. W kwietniu prowadzone były rozmowy na temat utworzenia tymczasowego rządu jedności, jednak w czerwcu jeszcze nie udało się ich sfinalizować.

cd. tab. 1

Członek Ligi Państw Arabskich	Główne powody występie	Przebieg protestów i reakcje władz
Somalia	Państwo zrujnowane przez długoletni wojny domowe, wyjątkowo trudna sytuacja materialna i polityczna.	W stolicy Mogadiszu w lutym 2011 roku doszło do protestów przeciw rządowi islamskich radykałów, a także walkom prowadzonym w tym mieście przez rebeliantów z ugrupowania Al-Shaabab, walczących z armią rządową i międzynarodowymi siłami stabilizacyjnymi AMISOM. Protesty zostały krwawo stłumione, a uczestnicy aresztowani. Katastrofalna susza (a w jej konsekwencji głód) w lecie 2011 roku zmusiła rebeliantów do wycofania się z miasta. Sytuacja w Somalii w dalszym ciągu jest bardzo niestabilna, a państwo podzielone jest na strefy wpływów różnych klanów oraz talibów.
Sudan	Autorytarne rządy Omara al-Baszi, odwołanie Sudanu Południowego (wynik referendum w styczniu 2011 roku).	Pierwsze antyrządowe manifestacje miały miejsce 30 stycznia 2011 roku w stolicy Chartumie oraz w mieście Al-Ubajid. Kolejne odbyły się w lutym. Zostały krwawo stłumione przez siły bezpieczeństwa, a protestujący zostali aresztowani. W dalszym ciągu Sudanem rządzi niepodzielnie dyktator Omar al-Baszi (skazany przez Międzynarodowy Trybunał Karny za zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości popełnione w Darfurze). 9 lipca południowa część Sudanu proklamowała niepodległość jako Sudan Południowy.
Syria	Pogarszająca się sytuacja materialna, bezrobocie, korupcja, ograniczone swobody i prawa obywatelskie (autorytarne rządy prezydenta Baszara al-Asada, który zastąpił na tym stanowisku swego ojca Hafiza po jego śmierci w 2010 roku, obowiązuje od 1963 roku stan wyjątkowy, brak wielopartyjnych wyborów, rządząca partia Baas opiera się na mniejszości alawitów).	26 stycznia 2011 roku w mieście Al-Hasaka doszło do samospalenia, inspirowanego samospaleniem w Tunezji. Do pierwszych niewielkich demonstracji antyrządowych w Syrii doszło pod koniec stycznia, a na początku lutego organizowane były poprzez internetowe portale społeczno-ciowe „Dni gniewu”. W obawie przed protestami władze syryjskie zaarrestowały znanych działaczy politycznych. Po 15 marca w wielu miastach Syrii zaczął dochodzić do masowych protestów (m.in. w Aleppo, Al-Hasace, Darze, Dajr az-Zaurze i Hamie). Siły bezpieczeństwa aresztowały i torturowały wielu manifestujących i krwawo tłumiły manifestacje. 29 marca syryjski rząd z premierem Muhammadem Nadim al-Utrimem podał się do dymisji, a 14 kwietnia na czele nowego rządu stanął Adel Safar. 1 kwietnia zorganizowano Pięćset Męczenników dla uczczenia dotychczasowych ofiar protestów. 21 kwietnia prezydent al-Asad podpisał dekret znoszący stan wyjątkowy, jednak dzięki protestom przybrały na sile i przybrały charakter powstania, obejmującego przede wszystkim stolicę Damaszek, Aleppo, Latakę, Hamę, Dajr, i Suwayd. 25 kwietnia władze zamknęły granice z Jordanią, a do miasta Dara, znajdującego się w rękach powstańców, wkroczyły siły bezpieczeństwa wspierane

cd. tab. 1

Członek Ligi Państw Arabskich	Główne powody występie	Przebieg protestów i reakcje władz
Syria		<p>przez czołgi. Prowadzony był jego ostrzał artyleryjski. W maju armia rozpoczęła oblężenie miast Hims, Banijas i Bajda. Ostrzeliwano także przedmieścia Damaszku. W kolejnych miesiącach protesty były w dalszym ciągu krwawo tłumione przez wojsko, m.in. setki osób zginęły w mieście Hama. W maju Unia Europejska objęła sankcjami 13 najważniejszych osób w państwie, a Stany Zjednoczone nałożyły na Syrię sankcje ekonomiczne. Prezydent al-Asad zapowiedział, że armia nie zaprzestanie zwalczania demonstrantów, których nazywa grupami terrorystycznymi. Według danych na koniec sierpnia na skutek walk zginęło co najmniej 2 tysiące osób, a dziesięć tysięcy zostało rannych. Organizacje międzynarodowe potępiły działania prezydenta, ale siły międzynarodowe nie zdecydowały się na interwencję zbrojną i ograniczały jedynie do potępienia działań władz syryjskich i do zaprzestania masakry protestujących. Powstać nie udało się utworzyć rzdu ani opanować większych terenów.</p>
Tunezja	<p>Trudna sytuacja materialna, bezrobocie, korupcja, ograniczone swobody i prawa obywatelskie (autorytarne rządy prezydenta Zina Al-Abidina Ben Alego od 1987 roku).</p>	<p>17 grudnia 2010 roku próba samospalenia dokonana w miejscowości Sidi Bu Zajd przez handlarza Mohameda Bouaziziego na znak protestu przeciwko traktowaniu przez miejscową policję. Liczne antyrządowe manifestacje: od 18 grudnia w Sidi Bu Zajd, a potem także w innych miastach, przeradzające się w zamieszki, krwawo tłumione przez policję i inne służby. W styczniu odbyły się kolejne manifestacje, w tym coraz większe w stolicy Tunisie, a także strajki generalne wielu branż (w tym adwokatury i nauczycieli).</p> <p>14 stycznia 2011 roku prezydent Ben Ali zrezygnował z urzędu i wraz z rodziną opuścił Tunezję, a jego obowiązki przejął przewodniczący Izby Deputowanych Fouad Mebazaa. 17 stycznia premier Mohamed Ghannouchi (będący na tym stanowisku od 1999 roku) utworzył nowy rząd jednoosobowy, z udziałem przedstawicieli opozycji. Manifestujący domagali się odsunięcia od władzy wszystkich przedstawicieli rządu tego od 1956 roku Zgromadzenia Demokratyczno-Konstytucyjnego, do czego doszło 27 stycznia. W lutym zawieszona została działalność tej partii (w marcu została zlikwidowana), a 27 lutego premier został zmuszony do ustąpienia ze stanowiska. 7 marca zaprzysiężony został nowy rząd Bediiego Caida Essebsiego, cieszący się zaufaniem obywateli, a masowe manifestacje ustały. Rozwiązany został dawny aparat służb bezpieczeństwa, opozycyjne partie zostały zalegalizowane,</p>



cd. tab. 1

Członek Ligi Państw Arabskich	Główne powody występie	Przebieg protestów i reakcje władz
Tunezja		<p>a wi niowie polityczni zwolnieni. 20 czerwca, w pierwszym z procesów, który dotyczył defraudacji i nadużycia funduszy państwowych, prezydent Ben Ali, przebywający w Arabii Saudyjskiej, został zaocznie skazany wraz z on Leil na 35 lat pozbawienia wolności. 4 lipca, w drugim procesie został skazany na kolejne 15 lat za nielegalne posiadanie broni, narkotyków i rodków finansowych.</p> <p>Wybory parlamentarne i prezydenckie zaplanowane zostały na koniec 2011 roku.</p> <p>Liczba ofiar protestów to co najmniej dwustu zabitych i setki rannych. Skutecznie protestujących zachęca do protestów mieszkańcy innych państw arabskich.</p>
Zjednoczone Emiraty Arabskie		Brak protestów.

ródło: opracowanie własne, głównie na podstawie informacji Polskiej Agencji Prasowej, agencji Reuters, AP i Al-Jazeera, a także BBC.

na skutek poparcia. W dniu 19 grudnia w Sidi Bu Zajd odbył się pokojowy marsz poparcia dla polityków Bouaziziego, w czasie którego wyrażono niezadowolenie z panującymi w Tunisie warunkami życia społecznego, bezrobocia i trudnych warunków ekonomicznych<sup>1</sup>. Stąd, ze względu na bezpieczeństwo, manifestacja odbyła się w sposób brutalny, co spowodowało kolejne, coraz liczniejsze protesty w wielu miejscowościach Tunezji w następujących dniach grudnia i stycznia, a także kolejne próby samospalenia. Konfrontacyjna postawa władz doprowadziła do zamieszek w stolicy Tunisie, a protestujący uzyskiwali coraz większe poparcie społeczeństwa. Znenawidzony przez obywateli tunezyjski prezydent Zin Al-Abidin Ben Ali uciekł 14 stycznia do Arabii Saudyjskiej, doszło do zmiany rządu, a rządząca partia została rozwiązana.

Sukcesy Tunezyjczyków zachęcały innych mieszkańców państw arabskich do przeprowadzenia podobnych protestów we własnych państwach. Szczególnie dużym zainteresowaniem cieszyły się następujące protesty w Egipcie, Libii i Syrii, ze względu na rozmiar i znaczenie tych, różniących się od siebie, państw położonych w basenie Morza Śródziemnego, a także gwałtowny przebieg protestów.

25 stycznia rozpoczęły się wystąpienia w Egipcie, zorganizowane za pośrednictwem Internetu. W następujących dniach protesty objęły największe miasta i przerodziły się w rewolucję, w wyniku której egipski prezydent Hosni Mubarak powołał nowego premiera Ahmada Szafika, a na stanowisko wiceprezydenta mianował Omara Suleimana. Nie uspokoiło to jednak nastrojów społecznych; 11 lutego, po 18 dniach protestów, Hosni Mubarak zrezygnował z urzędu prezydenta Egiptu

<sup>1</sup> *Witnesses report rioting in Tunisian town*, reuters.com, 19 grudnia 2011, <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJJOE6BI06U20101219>, dostęp: 1.09.2011 r.

i przekazał władz Najwyższej Radzie Wojskowej na czele z marszałkiem Mohamedem Husseinem Tantawim.

15 lutego masowe protesty rozpoczęły się w Libii, rzuczonej twarde ręką od 1969 roku przez pułkownika Muammara Kaddafiego. Demonstrujący domagali się jego odejścia i reform. Wojsko i służby bezpieczeństwa, wierne dyktatorowi, użyły siły, a w wyniku starć zginęły tysiące osób. Przeciwnicy Kaddafiego, w wyniku regularnych walk, przy wsparciu wojsk NATO i niektórych państw arabskich, opanowali całą wschodnią część Libii oraz miasta na jej zachodnim wybrzeżu, a po kilku miesiącach wojny domowej także stolicę Trypolis.

Bardzo krwawy przebieg miały także protesty w Syrii. Masowe protesty przeciw prezydentowi Baszarowi Asadowi zaczęły się w połowie marca, a w drugiej połowie kwietnia zmieniły się w powstanie, krwawo tłumione przez siły bezpieczeństwa. Powstańcy syryjscy, bez pomocy zewnętrznej, jak otrzymali Libijczycy, nie są w stanie pokonać przeważających i uzbrojonych w czołgi oraz artylerię sił rządowych.

Masowe antyrządowe manifestacje miały także miejsce w 2011 roku w Bahrajnie (stłumione zostały przez saudyjską armię) oraz w Jemenie, gdzie doszło do walk, w wyniku których zginęły setki osób. Na mniejszą skalę protestowano w Algierii, Arabii Saudyjskiej, Dżibuti, Iraku, Jordanii, Kuwejcie, Libanie, Maroku, Omanie, Strefie Gazy, Somalii i Sudanie. Pojedyncze samospalanie odnotowano w Mauretanii. Protesty rozszerzyły swój zasięg poza państwa arabskie: do przypadków samospalenia doszło w Senegal, a antyrządowe demonstracje miały miejsce w Iranie.

Mapa poniżej pokazuje położenie wybranych państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, w których w 2011 roku doszło do antyrządowych protestów.



Wybrane państwa Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej.

ródło: opracowano na podstawie mapy zamieszczonej na portalu Interia.pl, [http://fakty.interia.pl/s/spec/rewolucja-w-krajach-arabskich\\_110328.gif](http://fakty.interia.pl/s/spec/rewolucja-w-krajach-arabskich_110328.gif).

## 2. Sytuacja gospodarcza, społeczna i polityczna w Egipcie, Libii i Syrii na początku 2011 roku

Porównanie trzech państw: Egiptu, Libii i Syrii, znajdujące się w tabeli 2, pozwala zwrócić uwagę na różnice między nimi wynikające z różnic powierzchni, liczby ludności, poziomu rozwoju gospodarczego, stopy bezrobocia, oczekiwanej długości trwania życia dla noworodków, średniego wieku, współczynników urodzeń i urbanizacji, poziomu alfabetyzmu oraz wskaźnika mierzącego poziom korupcji.

Tabela 2. Porównanie Egiptu, Libii i Syrii według różnych kryteriów

Kryterium	Egipt	Libia	Syria
Powierzchnia (km)	1 002 450	1 759 541	185 180
Liczba ludności (2010 r., w tys.)	79 903	6 561	20 867
PKB per capita (wg PSN, 2010 r., w USD)	6354	13 804	5208
Stopa bezrobocia (2010 r., w %)	9	b.d.	8,3
Oczekiwana dalsza długość trwania życia dla noworodków (2011 r., w latach)	72,66	77,65	74,69
średni wiek (w latach)	24,3	24,5	21,9
Współczynnik urodzeń (liczba urodzeń na 1000 mieszkańców, 2011 r.)	24,63	24,04	23,99
Współczynnik urbanizacji (2010 r., w %)	43,4	78	56
Alfabetyzm (mieszkańcy w wieku co najmniej 15 lat potrafiący czytać i pisać, w %)	71,4	82,6	79,6
Liczba punktów w rankingu Transparency International (punktacja od 0 do 10, im mniej, tym większa korupcja, 2010 r.)	3,1	2,2	2,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego, danych Transparency International: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results), oraz szacunków CIA: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

Wszystkie trzy państwa mają dostęp do Morza Śródziemnego, jednak znaczna część ich obszaru jest słabo zaludniona ze względu na niesprzyjające warunki klimatyczne (szczególnie niekorzystne dla rolnictwa są tereny pustynne i półpustynne: Sahara w Libii i Egipcie oraz Pustynia Syryjska, znajdująca się na wschodzie Syrii). Egipt i Libia mają dużo większą powierzchnię od Syrii, jednak Libia ma najmniej z omawianej trójki mieszkańców, a najwięcej Egipt (większość ludności zamieszkuje tereny w delcie i dolinie Nilu).

Zgodnie z szacunkami Międzynarodowego Funduszu Walutowego, najwyższy produkt krajowy brutto wg parytetu siły nabywczej w przeliczeniu na jednego mieszkańca był w 2010 roku w Libii i był ponad dwukrotnie większy niż w Egipcie i Syrii. Wynika to przede wszystkim z eksportu ropy naftowej z bogatych złóż

znajdujących się w Libii i dostarczających ok. 80% dochodu do budżetu, niższe klasy społeczne czerpią jednak niewielkie korzyści z eksportu ropy. Największe bezrobocie mimo to jest właśnie w Libii – na początku 2009 roku sięgało 20,74%, co spowodowane było między innymi tym, że do 2006 roku państwo ponosiło skutki sankcji nałożonych w 1992 roku przez ONZ ze względu na programy budowy broni masowego rażenia<sup>2</sup>.

Pomimo stosunkowo wysokiego poziomu wzrostu gospodarczego we wszystkich trzech państwach w ciągu ostatnich kilku lat poziom życia przeciętnych obywateli nadal jest niski. Głównym źródłem dochodów Egiptu jest turystyka, a Syrii także rolnictwo i przemysł. Gospodarki tych państw są nieefektywne, także dlatego, że są centralnie planowane. Sektor publiczny jest bardzo duży i mało skuteczny, przemysł i rolnictwo mało wydajne, a kluczowe sektory gospodarki kontrolowane przez rząd.

Społeczeństwa Egiptu, Libii i Syrii należą do młodych – najniższy średni wiek mają mieszkańcy Syrii. Rodziny są wielodzietne, toteż mieszkańcy wsi przenoszą się masowo do miast w poszukiwaniu pracy (prawie 4/5 mieszkańców Libii mieszka w miastach). Miasta rozwijają się chaotycznie, są przeludnione, brudne, brak w nich często podstawowej infrastruktury. Oczekiwana długość życia dla noworodków jest mimo wszystko wysoka: od ponad 72 lat w Egipcie do ponad 77 lat w Libii. Najwyższy analfabetów jest w Egipcie, a najmniej w Libii.

Wskładem z tych państw dużo gorsza jest sytuacja materialna i społeczna kobiet, które nie mają zapewnionego równego dostępu do edukacji, a możliwość podjęcia przez nie pracy w niektórych zawodach jest utrudniona. Wpływa na to tradycyjny model rodziny i wyznawana przez większość osób religia – islam. Sunnici stanowią około 75% mieszkańców Syrii, 90% mieszkańców Egiptu i a 97% mieszkańców Libii. Około 9% mieszkańców Egiptu stanowią chrześcijanie Koptowie, a w Syrii około 25% to różnie mniejszości religijne (w tym alawici, druzowie, imamici, ismailici, chrześcijanie różnych obrządków).

Bardzo słabo wypadają wszystkie opisywane państwa pod względem poziomu korupcji. Według danych organizacji Transparency International w 2010 roku Egipt otrzymał 3,1 punktu (98 miejsce wśród przebadanych 178 krajów), Syria 2,5 punktu (127 miejsce), a Libia jedynie 2,2 punktu (146 miejsce)<sup>3</sup>.

Egipt, Libia i Syria nie mają tradycji demokratycznych, a prawa człowieka są tu powszechnie łamane. Od lat państwa te są rządzone przez dyktatorów (ich drogą do objęcia władzy przedstawiono w tabeli 3) opierających się na niewielkiej grupie zaufanych osób: syryjski prezydent Baszar al-Asad, podobnie jak jego ojciec i poprzednik Hafiz al-Asad – na Arabskiej Partii Socjalistycznej Baas, zdominowanej przez mniejszość alawitów, libijski dyktator pułkownik Muammar

<sup>2</sup> Reuters Africa, *Libya's jobless rate at 20.7 percent: report*, 2009, <http://af.reuters.com/article/investingNews/idAFJJOE52106820090302>, dost p: 1.09.2011 r.

<sup>3</sup> Transparency International, *Corruption Perceptions Index*, 2010, [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results), dost p: 1.09.2011 r.

Tabela 3. Dyktatorzy Egiptu, Libii i Syrii (stan na pocz tek 2011 roku)

Kryterium	Egipt	Libia	Syria
Imi i nazwisko	Hosni Mubarak	Muammar Kaddafi	Baszar Asad
Rok urodzenia	1928	1942	1965
Rok obj cia władzy	1981	1969	2000
Urzd pełniony na pocz tku 2011 roku	prezydent	przywódc a Rewolucji 1 Wrze nia (jest de facto głow pa stwa, mimo e w 1979 roku zrezygnował z urz du sekretarza generalnego Powszechnego Kongresu Ludowego)	prezydent
Biografia przed obj cciem władzy	W 1949 roku uko czył Egipsk Akademi Wojskow . W latach 60. był dowódc dywizjonu w czasie wojny w Jemenie. W 1964 został szefem egipskiej misji wojskowej w Moskwie. W latach 1967–1972 był dyrektorem Akademii Sił Powietrznych, a tak e szefem sztabu sił lotniczych. W 1972 roku został dowódc sił powietrznych i zast pc ministra obrony. W 1973 roku brał udział w przygotowaniu ataku na siły izraelskie. W 1975 roku został wiceprezydentem Egiptu, a w 1978 zast pc przewodnicz cego Narodowej Partii Demokratycznej.	Członek niewielkiego plemienia Kaddafa, wywódz cego si z Syrii. W młodości załascynowany ideologi egipskiego prezydenta Gamala Nasera. W 1965 roku uko czył Akademi Wojskow w Bengazi.	Syn syryjskiego dyktatora Hafiza Asada (rz dz cego od 1971 roku). Jego nast pc miał zosta pierwotnie jego starszy brat Basil (zm. w 1994 roku), tote Baszar studiował okulistyk i nie angażował si sprawy polityczne. W 1994 roku po mierci brata wst pił do Akademii Wojskowej wHoms.
Okoliczno ci przeje cia władzy	6 pa dziernika 1981 roku został lekko ranny w zamachu na egipskiego prezydenta, Anwara Sadata, zorganizowanym przez członków islamskiej radykalnej organizacji Egipski D iihad, sprzeciwiaj c si negocjacom pokojowym z Izraelem i represjom wobec organizacji islamistycznych. Tydzie po zamachu Mubarak został zaprzysię ony na prezydenta Egiptu.	Grupa około 70 młodych oficerów wojskowych (na czele z Kaddafim) przeje ł władz w Libii we wrze niu 1969 roku po abdykacji króla Idrisa I i ogłosiła powstanie Libijskiej Republiki Arabskiej. Kapitan Kaddafi awansował do stopnia pułkownika i został głównodowodz cym Siłami Zbrojnymi Libii.	Po mierci ojca obecnego prezydenta w 2000 roku parlament zmienił prawo, by Baszar al-Asad mógł by wybrany w referendum (wg oficjalnych danych ponad 97% głosuj cych poparło jego wybór na prezydenta), mimo e nie uko czył 40 lat. Został przywódc rz dz cej partii Baas, awansowano go ze stopnia pułkownika do generała i powierzono mu zwierzchnictwo nad armii .

Kryterium	Egipt	Libia	Syria
<p>Charakterystyka rz dów</p>	<p>Mubarak wprowadził stan wojenny, przez co mógł skutecznie zwalczać opozycję (szczególnie Bractwo Muzułmańskie, radykalną organizację islamską i wywodzący się z niego ugrupowania, takie jak Egipski Dżihad). Utrzymywał dobre stosunki z państwami zachodnimi i Izraelem, co zarzuciła mu radykalna opozycja (na początku lat 90. przeprowadzono nieudane zamachy na jego życie). Stanowczo tłumił antyrządowe zamieszki, w referendach zapewniał sobie przedłużenie kadencji. Sprawował urząd przy poparciu Partii Narodowo-Demokratycznej, mającej zdecydowaną większość miejsc w egipskim parlamencie.</p>	<p>Kaddafi obsadzał instytucje państwa głównie członkami swojego plemienia i innych zaprzyjaźnionych plemion, dążył do całkowitego podporządkowania wszystkich obywateli: hojnie nagradzał i cwałownikó, a karzył miernicy lub wi zieniem przeciwników. Zlikwidował amerykańskie i brytyjskie bazy wojskowe na terenie Libii, wydalil włoskie i ydowskie organizacje narodowe, a w 1973 roku dokonał nacjonalizacji przemysłu naftowego należącego do zachodnich inwestorów.</p> <p>W 1974 roku ogłosił nieudaną „rewolucję” jako alternatywę dla komunizmu i kapitalizmu. Próbował bezskutecznie umocnić pozycję Libii na świecie, angażował rodki na wojny w innych państwach, wspierał ugrupowania terrorystyczne i programy budowy broni masowego rażenia, czego skutkiem było zbombardowanie Trypolisu w 1986 roku przez samoloty amerykańskie, a także sankcje nałożone przez ONZ w 1992 roku.</p>	<p>Krytykowany za brak reform politycznych i gospodarczych i brak poszanowania dla praw człowieka. Przeciwnik zachodniego modelu państwa, a zwłaszcza polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych i Izraela. Kontynuował politykę ojca.</p>

Kaddafi – na oddanych mu oddziałach wywodzących się zwłaszcza z plemion beduińskich, a egipski prezydent Hosni Mubarak – na członkach Partii Narodowo-Demokratycznej. W każdym z tych państw nieliczna opozycja była prześladowana i nie miała środków ani możliwości na dojście do władzy na drodze wyborów, a liderzy opozycji byli w większości traceni. Dyktatorzy, by utrzymać się u władzy, musieli utrzymać poparcie wojska, które jednak nie zawsze było wobec nich w pełni lojalne<sup>4</sup>.

### 3. Samospalenie Mohameda Bouaziziego

W historii znane są przypadki samospalenia jako formy politycznego protestu. W 1963 roku w Sajgonie buddyjski mnich Thich Quang Duc wyraził w ten sposób swój sprzeciw przeciwko represjom w Wietnamie Południowym. Jego bohaterska i makabryczna śmierć została utrwalona na słynnych zdjęciach, wykonanych przez Malcolma W. Browne'a, oraz opisana przez międzynarodowe prasy. Jego śladem poszło wielu innych mnichów buddyjskich w Wietnamie, a także zesłane osoby w innych państwach: m.in. w Tybecie, Indiach i Turcji. Również Polak, Ryszard Siwiec, w 1968 roku w Warszawie i czeski student, Jan Palach, w 1969 roku w Pradze wybrali tę formę protestu przeciw inwazji wojsk Układu Warszawskiego na Czechosłowację<sup>5</sup>.

Okrucieństwo, ból i rozpacz, które towarzyszyły samospaleniom, wzbudzały i wzbudzają nadal wiele skrajnych emocji, od potępienia po chwałę. Wywołują oburzenie na władze, które swoim postępowaniem przyczyniły się do podjęcia desperackiej decyzji ofiary z własnego życia. Stanowi inspirację do publicznego wyrażenia sprzeciwu, nawet gdyby to miało dla protestujących negatywne konsekwencje w postaci aresztowania, użycia siły przez policję lub służyć bezpieczeństwu czy też innych reperkusji.

Dwudziestoczteroletni Tunezyjczyk Mohamed Bouazizi był właścicielem dwukołowego wózka, z którego handlował (bez wymaganego pozwolenia) owocami i warzywami na placu przed siedzibą władz lokalnych w 40-tysięcznym tunezyjskim mieście Sidi Bu Zajd, aby pomóc w utrzymaniu wieloosobowej rodziny. Wielokrotnie był upokarzany i biczowany przez policję, która wymuszała pieniądze od nielegalnych sprzedawców. W dniu 17 grudnia 2010 policja zamknęła i skonfiskowała jego stragan, w tym zakupione na kredyt towary. Handlarz został publicznie spoliczkowany przez policjantkę, a jego wyjaśnienia, jakie chciał złożyć na komendzie, zostały zignorowane. Zdesperowany Bouazizi wybiegł

<sup>4</sup> Również w postawie wojsk w różnych państwach arabskich wobec protestów w 2011 roku ukazał Z. Barany w artykule *The Role of the Military*, „Journal of Democracy” 2011, vol. 22, s. 28–39.

<sup>5</sup> R.F. Worth, *How a Single Match Can Ignite a Revolution*, „New York Times”, 21 stycznia 2011, <http://www.nytimes.com/2011/01/23/weekinreview/23worth.html>, dost. p: 1.09.2011 r.

z budynku, wylał na siebie łatwopalny rozpuszczalnik i podpalił się. Doznał bardzo rozległych poparzeń i został przewieziony do szpitala w Safakis (gdzie odwiedził go 28 grudnia prezydent Tunezji Zin Al-Abidin Ben Ali, zaniepokojony nagło nieniem tego wydarzenia i antyrządowymi manifestacjami, rozpoczął tymi 18 grudnia), w którym zmarł 4 stycznia 2011 roku. Jego historia stała się znana w całej Tunezji, a Tunezyjczycy wyszli na ulice wyrazić swój sprzeciw wobec trudnej sytuacji ekonomicznej, wysokim cenami, bezrobociem, korupcji i nepotyzmowi. W pogrzebie Bouaziziego wzięło udział ponad pięć tysięcy osób, identyfikujących się z człowiekiem bez perspektyw, bezskutecznie próbującym radzić sobie w starciu z silniejszymi od siebie przedstawicielami władzy. Desperacki czyn Bouaziziego, traktowanego jako męczennika, stał się iskrą, która wzniciła powstanie w postaci antyrządowych wystąpień nie tylko w Tunezji, ale także w innych państwach arabskich<sup>6</sup>.

Mohamed Bouazizi znalazł naśladowców w rodzinnej Tunezji, a gdy wiadomość o jego czynie przedostała się za granicę, kolejne przypadki prób samobójstwa miały miejsce w styczniu i lutym 2011 roku w Algierii, Arabii Saudyjskiej, Egipcie, Maroku, Mauretanii i Syrii. Zdaniem Amra Hamzawiego z amerykańskiej fundacji Carnegie, fala samobójstw w państwach arabskich dowodzi „całkowitej desperacji” dużej części społeczeństw tego regionu, a także bezradności dominujących tam autorytarnych reżimów<sup>7</sup>.

#### 4. Rola Internetu w rozprzestrzenianiu się protestów

Większość mediów w państwach arabskich jest kontrolowana bezpośrednio przez tamtejsze władze. Na początku nie zamieszczały one żadnych informacji o protestach, a gdy już manifestacje stały się zbyt wielkie, by można było o nich w ogóle nie wspomnieć, skupiano się na przedstawianiu protestów w negatywnym świetle i nie podawano rzetelnych relacji o postulatach protestujących. Nagła niano przede wszystkim przypadki zniszczeń dokonanych w czasie zamieszek (w tym podpalenia) i rabunków, a protestujących przedstawiano jako terrorystów.

Niebagatelną rolę w organizowaniu protestów w państwach arabskich w 2011 roku, jak również w przekazywaniu informacji na temat ich przebiegu oraz reakcji władz na nie, odegrały Internet i telefonia komórkowa<sup>8</sup>. Umożliwiały one przekazywanie wiadomości bez rządowej cenzury i komentarza. Głównym narzędziem

<sup>6</sup> J. Haszczyński, *Mój brat obalił dyktatora*, „Rzeczpospolita”, 29 stycznia 2011, <http://www.rp.pl/artykul/602027.html>, dostęp: 1.09.2011 r.; *Suicide protest helped topple Tunisian regime*, thestar.com, 14 stycznia 2011, <http://www.thestar.com/news/world/article/922279—suicide-protest-helped-topple-tunisian-regime>, dostęp: 1.09.2011 r.

<sup>7</sup> *Fala samobójstw w krajach muzułmańskich*, tvn24.pl, 19 stycznia 2011, <http://www.tvn24.pl/1,1690020,druk.html>, dostęp: 1.09.2011 r.

<sup>8</sup> A. Alexander, *Internet role in Egypt's protests*, BBC, 9 lutego 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-12400319>, dostęp: 1.09.2011 r.



dziem komunikacji i organizacji protestów niezadowolonych obywateli, najczęściej młodzieży, były internetowe serwisy społeczno-ciowe, przede wszystkim Facebook i Twitter. Władze próbowały ograniczyć do nich dostęp, na przykład władze Egiptu odcięły 27 stycznia 2011 roku jego mieszkańców od możliwości korzystania z usług obu wymienionych serwisów, a czterej dostawcy usług sieciowych i telekomunikacyjnych, w tym największy Seabone, otrzymali polecenie zablokowania wiadomości tekstowych oraz wiadomości e-mail<sup>9</sup>.

Jeszcze przed pierwszymi protestami w Tunezji, na początku grudnia 2010 roku, witryna internetowa WikiLeaks ujawniła tajne amerykańskie depeche dyplomatyczne, opisujące stosunki obu państw i sytuację polityczno-społeczną w Tunezji z punktu widzenia amerykańskich przedstawicieli dyplomatycznych. Przykładem może być depecha ambasadora Stanów Zjednoczonych w Tunisie Roberta F. Godeca z 17 lipca 2009 roku, opatrzona nagłówkiem: „Niespokojna Tunezja: Co mamy robić?”, w której ambasador pisał: „Tunezja jest państwem policyjnym, w którym zakres wolności słowa i stowarzyszania się jest ograniczony, a poszanowanie praw człowieka jest dużym problemem [...]. Prezydent Ben Ali i jego reżim wyobcowali się społecznie. Nie przyjmuje ani rad, ani krytyki zarówno od swoich obywateli, jak i z zagranicy”<sup>10</sup>. Depesze te zawierały treści, z którymi wnikliwie zapoznali się tunezyjscy obywatele, mający dostęp do Internetu, zwłaszcza z opisem wysokiego bezrobocia, dysproporcji w rozwoju regionalnym Tunezji, przypadków korupcji, nepotyzmu, wyobcowania społecznego administracji tunezyjskiego prezydenta i jego rodziny (w tym małżonki prezydenta Leïli Ben Ali). Odrzucanie wszelkiej krytyki międzynarodowej i krajowej, jak również wola utrzymania władzy za wszelką cenę, stanowiły, zdaniem amerykańskich dyplomatów, wzrastające ryzyko stabilności władzy w długoterminowym okresie<sup>11</sup>. Informacje dostarczone przez WikiLeaks miały ważny wkład w tunezyjską rewolucję, zwłaszcza bulwersujące opisy luksusu, w jakim żyła rodzina prezydenta, kontrastujące tak bardzo z poziomem życia większości mieszkańców państwa.

Protesty w państwach arabskich, począwszy od pierwszych manifestacji w tunezyjskim mieście Sidi Bu Zajd 18 grudnia 2010 roku, dokumentowane były przez ich uczestników na serwisach, takich jak Facebook i Twitter, jak również na wielu innych stronach internetowych, na których relacjonowano przebieg protestów i reakcję władz na nie, zamieszczano własne amatorskie nagrania (np. na popularnym serwisie YouTube) bądź organizowano się na kolejne wystąpienia. Informacje z pierwszej ręki trafiały stamtąd do serwisów informacyjnych na całym

<sup>9</sup> *Jak rolę odgrywają social media w Egipcie?*, webhosting.pl, 31 stycznia 2011, <http://webhosting.pl/Jaka.role.odgrywaja.social.media.w.Egipcie>, dostęp: 1.09.2011 r.

<sup>10</sup> *Za rewolucję w Tunezji odpowiada WikiLeaks?*, onet.pl, 15 stycznia 2011, <http://wiadomosci.onet.pl/raporty/wikileaks-publicacja-tajnych-dokumentow/za-rewolucje-w-tunezji-odpowiada-wikileaks,1,4111190,wiadomosc.html>, dostęp: 1.09.2011.

<sup>11</sup> *US embassy cables: Tunisia – a US foreign policy conundrum*, guardian.co.uk, 7 grudnia 2010, <http://www.guardian.co.uk/world/us-embassy-cables-documents/217138>, dostęp: 1.09.2011 r.

wiecie: w tym tak popularnych, jak BBC i Al-Jazeera, co niweczyło wysiłki autorytarnych rządów próbujących za wszelką cenę wygasić protesty i zapobiec rozprzestrzenianiu się rzetelnych informacji na ich temat.

## Podsumowanie

Protesty w państwach arabskich miały różny przebieg i będą miały różne konsekwencje. Tysiące osób zginęło, zostało rannych, wiele musiało opuścić swoje domy. W Libii i Syrii w wyniku działań powstańców zostało zniszczonych wiele budynków oraz infrastruktura, której odbudowa potrwa lata.

Powstanie udało się obalić prezydenta Hosniego Mubaraka w Egipcie, którego skazano na karę dożywotniego więzienia za współudział w śmierci kilkuset demonstrantów. Demonstranci, którzy przyjęli z ulgą ustąpienie Mubaraka, są w większości zwolennikami Bractwa Muzułmańskiego, zapowiadając jego wprowadzenie w Egipcie szariatu jako obowiązującego powszechnie prawa. Bractwo to wykorzystuje konserwatyzm mieszkańców i antysemityzm do podburzania nastrojów przeciw wschodniemu sąsiadowi Egiptu – Izraelowi, co grozi zerwaniem dobrych za rządów Mubaraka stosunków między tymi państwami, a nawet może doprowadzić do nowej wojny na Bliskim Wschodzie. Zwycięstwo w wyborach parlamentarnych odniosła Partia Wolności i Sprawiedliwości wywodząca się z Bractwa Muzułmańskiego, a islamici zdominowali egipski parlament.

Sytuacja w Libii wyklarowała się, kiedy ukrywający się i traciący z dnia na dzień wpływy Muammar Kaddafi został zastrzelony przez powstańców 20 października 2011 roku. Powstańcza Narodowa Rada Tymczasowa została uznana przez kolejne państwa za jedyne prawomocnego przedstawiciela narodu libijskiego. Nowy rząd będzie do odbudowy Libii, odwdzięczając się sojusznikom z Zachodu korzystnymi kontraktami, zwłaszcza związanymi z wydobyciem i transportem głównego bogactwa Libii, czyli ropy naftowej.

W najgorszej sytuacji są protestujący w Syrii, która nie posiada znacznych zasobów ropy naftowej ani innych bogactw naturalnych. Syryjskie władze twierdzą, że antyrządowe powstanie zostało wywołane przez uzbrojone grupy radykalnych salafitów, siły zewnętrzne, w tym Liban i ugrupowania islamistyczne. Nie wydaje się, aby prezydent Baszar Asad mógł utracić władzę w wyniku protestów, o ile powstańcy nie otrzymają militarnej pomocy z zewnątrz, która jest z różnymi względami bardzo mało prawdopodobna.

Nie wiadomo, jak będzie przyszłość demokracji w państwach arabskich. Czy na miejsce obalonych dyktatorów pojawią się nowi, tak jak bywało do tej pory? Czy będzie dochodziło do nowych konfliktów i kłótni o władzę w ród opozycji, wywołanych podziałami religijnymi lub plemiennymi? Po której stronie opowie się armia? W tej chwili młodzi Arabowie żyją marzeniami o demokratycznych krajach. Na pytanie zadane na Europejskim Kongresie Kultury we Wrocławiu we

wrzesniu 2011 roku, jakiej demokracji chcemy kraje arabskie, Ganzeer, artysta z Kairu, odpowiedział: „Na pewno nie waszej, uzależnionej od kapitału. Chcemy więcej praw i więcej wolności, niż macie w Europie”<sup>12</sup>.

## Literatura

- Alexander, A., *Internet Role in Egypt's Protests*, BBC, 9 lutego 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-12400319>, dost p: 1.09.2011 r.
- Barany, Z., *The Role of the Military*, „Journal of Democracy” 2011, vol. 22, s. 28–39.
- Central Intelligence Agency, *The World Factbook*, 2011, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>, dost p: 1.09.2011 r.
- Fala samospaleń w krajach muzułmańskich*, tvn24.pl, 19 stycznia 2011, <http://www.tvn24.pl/1,1690020,druk.html>, dost p: 1.09.2011 r.
- Haszczyński, J., *Mój brat obalił dyktatora*, „Rzeczpospolita”, 29 stycznia 2011, <http://www.rp.pl/artykul/602027.html>, dost p: 1.09.2011 r.
- Jaka rolę odgrywają social media w Egipcie?*, webhosting.pl, 31 stycznia 2011, <http://webhosting.pl/Jaka.role.odgrywaja.social.media.w.Egipcie>, dost p: 1.09.2011 r.
- Pawłowski, R., *Z dziennika chaturnika*, „Gazeta w sieci. Trójmiasto”, 10–11 września 2011.
- Reuters Africa, *Libya's jobless rate at 20.7 percent: report*, 2009, <http://af.reuters.com/article/investingNews/idAFJJOE52106820090302>, dost p: 1.09.2011 r.
- Suicide protest helped topple Tunisian regime*, thestar.com, 14 stycznia 2011, <http://www.thestar.com/news/world/article/922279-suicide-protest-helped-topple-tunisian-regime>, dost p: 1.09.2011 r.
- Transparency International, *Corruption Perceptions Index*, 2010, [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results), dost p: 1.09.2011 r.
- US embassy cables: Tunisia – a US foreign policy conundrum*, guardian.co.uk, 7 grudnia 2010, <http://www.guardian.co.uk/world/us-embassy-cables-documents/217138>, dost p: 1.09.2011 r.
- Witnesses report rioting in Tunisian town*, reuters.com, 19 grudnia 2011, <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJJOE6BI06U20101219>, dost p: 1.09.2011 r.
- Worth, R.F., *How a single match can ignite a revolution*, „New York Times”, 21 stycznia 2011, <http://www.nytimes.com/2011/01/23/weekinreview/23worth.html>, dost p: 1.09.2011 r.
- Za rewolucję w Tunezji odpowiada WikiLeaks?*, onet.pl, 15 stycznia 2011, <http://wiadomosci.onet.pl/raporty/wikileaks-publicacja-tajnych-dokumentow/za-rewolucje-w-tunezji-odpowiada-wikileaks,1,4111190,wiadomosc.html>, dost p: 1.09.2011 r.

<sup>12</sup> R. Pawłowski, *Z dziennika chaturnika*, „Gazeta w sieci. Trójmiasto”, 10–11 września 2011.



Artur Roland Kozłowski

## **Kłopoty z transformacją systemu politycznego w Europie Wschodniej na przykładzie Białorusi i Ukrainy**

---

Przemiany polityczne, jakie nastąpiły w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1989–1991, miały fundamentalne znaczenie dla zakończenia epoki państwa totalitarnego. Początkiem przełomu było stworzenie możliwości transformacji systemów społeczno-ekonomicznych państw znajdujących się w okresie zimnej wojny pod kuratelą Kremla. Za dotychczasowe fasady państw tzw. demokracji ludowej kryły się ponura rzeczywistość realnych systemów balansujących w zależności od czasu i miejsca między autorytaryzmem a państwem totalitarnym. Petryfikację władzy totalnej w Rosji Sowieckiej trafnie oddał Karl August Wittfogel, odnosząc się do niej jako do państwa wiecznie żywego „despotyzmu wschodniego”<sup>1</sup>. Również jako ciowa, która miała nastąpić wraz z przejściem, jak to określił Jan Kucharzewski, „od białego do czerwonego caratu”<sup>2</sup>, uwidoczniła się w nowej formule represji państwowej. K.A. Wittfogel pisze: „Despotyzm agrarny starego społeczeństwa, który co najwyżej był półmenedżerski, był czytelny dla władz politycznych z ograniczonym nadzorem społecznym i intelektualnym. Despotyzm przemysłowy całkowicie rozwinął tego i totalnie menedżerskiego aparatu społecznego był czytelny dla władz politycznych z totalnym nadzorem społecznym i intelektualnym. [...] rewolucja państwowa, jakimikolwiek były jej zadeklarowane cele, przyniosła narodziny opartego na przemysłowym ustroju powszechnego (państwowego) niewolnictwa”<sup>3</sup>. Dwudziestowieczny despotyzm stanowił udoskonaloną, na

---

<sup>1</sup> Por. K.A. Wittfogel, *Władza totalna. Studium porównawcze despotyzmu wschodniego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.

<sup>2</sup> J. Kucharzewski, *Od białego caratu do czerwonego*, t. 1–7, Wydawnictwo Kasy im. Miąnowskiego, Warszawa 1923–1935, wznowiono w Wydawnictwie Naukowym PWN, Warszawa 1998–2000.

<sup>3</sup> K.A. Wittfogel, op. cit., s. 504–505.

wy szym poziomie organizacyjnym, form totalitarnego zniewolenia społecze - stwa przez pa stwo.

Formuła „aparatu” odgrywała centraln rol w „komunistycznej” dialektyce, któr wraz systemem „ustroju powszechnego niewolnictwa” eksportowano do podporz dkowanych władzy sowieckiej pa stw. Jak pisze Frank Westerman, „Wittfogel zdecydowanie przedstawiał tez , e naród rosyjski zaprzepa cił niepowtarzaln okazj «zrzućenia azjatyckiego jarzma», a mianowicie po obaleniu caratu w roku 1917. A co zrobił Lenin? Wraz z swymi towarzyszami stworzył wa- riant azjatyckiego społecze stwa w nowej postaci. Stalin zako czył ten proces, kład c klasyczny fundament z budowli hydraulicznych, przez co Zwi zek Ra- dziecki przyj ł platform orientalnego despotyzmu”<sup>4</sup>.

Odej cie od tego systemu poprzedzone było wieloma próbami, wyra onymi społecznymi buntami, ale ostatecznie w Europie rodkowo-Wschodniej jarzmo zostało zrzućone w ostatniej dekadzie XX wieku. Przemiany społeczno-ustrojowe tego okresu Samuel Huntington odzwierciedlił w teorii „trzeciej fali demokracji”<sup>5</sup>. Sformułowanie to wła ciwie odzwierciedla charakter transformacji ustrojowej w interesuj cym nas obszarze byłego bloku tzw. pa stw socjalistycznych. Perturbacje miały miejsce na terenie dwóch z trzech pa stw federacyjnych bloku<sup>6</sup>: byłej Jugosławii, gdzie wojna domowa stanowiła krwawy etap na drodze do rozczłonkowania si tego tworu na etniczne pa stwa narodowe, oraz byłego ZSRS, gdzie o swe pa stwa narodowe stanowczo upominały si jedynie społeczno ci pa stw bałtyckich, a rozpad ZSRS mo na okre li jako akt nadania pa - stwowej suwerenno ci równie tym, którzy o to nie zbiegali. Innymi słowy, dla wi kszo ci narodów byłego ZSRS, akt rozwi zania Kraju Rad w Puszczy Białowieskiej w grudniu 1991 roku oznaczał darowanie niepodległo ci. Z perspektywy 20 lat po rozwi zaniu ZSRS wyra nie widoczna jest ró nica jako ciowa w zakresie „demokracji” ustroju i ycia publicznego pa stw byłego bloku wschodniego. Po ród pa stw byłego ZSRS tylko pa stwom bałtyckim udało si doł czy do grona demokracji skonsolidowanych. Trzon niniejszego opracowania spr- wadza si do analizy przyczyn perturbacji transformacji ustrojowej w dwóch najwi kszych pa stwach Europy Wschodniej wyemancypowanych spod rosyjskiej kurateli: Białorusi i Ukrainy – pa stw sygnatariuszy Paktu Białowieskiego.

Zakres stopnia wolno ci systemu politycznego prezentuje zestawienie porównawcze indeksu wolno ci pa stw Europy rodkowo-Wschodniej i pa stw byłego ZSRS pogrupowanych w kategorie geograficzne, a odpowiadaj ce stopniowi zale - no ci od Rosji w czasach poprzedzaj cych rozpad ZSRS. Wyró nia si zatem pa - stwa wywodz ce si z byłego ZSRS, z wyj tkiem pa stw bałtyckich, które

<sup>4</sup> F. Westerman, *In nierowie dusz*, Iskry, Warszawa 2007, s. 98.

<sup>5</sup> Por. S. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

<sup>6</sup> Pokojowe rozej cie sfederowanych narodów miało miejsce w Czechosłowacji w procesie okrelonym mianem aksamitnej rewolucji.

wyraża nie odstęp w zakresie osi gni tej demokratyzacji od pozostałych byłych republik sowieckich. Do grupy tej należą oprócz Rosji, Białorusi i Ukrainy następujące państwa: Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Kazachstan, Mołdawia, Tadżykistan, Turkmenistan, Uzbekistan. Drugą kategorię tworzą postkomunistyczne państwa bałkańskie z wyjątkiem byłej członkini Unii Europejskiej Słowenii. Do grupy tej zaliczamy: Albanię, Bośnię, Chorwację, Czarnogórę, Kosowo, Macedonię i Serbię. Trzeci i zarazem ostatni grupę państw postkomunistycznych objętych analizą tworzą państwa Europy środkowo-wschodniej, które w pierwszej dekadzie XXI wieku stały się członkami Unii Europejskiej. Są to: Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry.

Ustalone wartości stanowią podstawę do dokonania bliższej analizy koncentrującej uwagę na przemianach mających miejsce na Białorusi i na Ukrainie w minionych 20 latach, jak i w okresie poprzedzającym rozpad ZSRS, a istotnych z punktu widzenia opisywanej problematyki.

Dane wynikowe zawarte w tabeli 1 wyraźnie ilustrują dysproporcje w zakresie demokratyzacji życia społecznego w poszczególnych grupach państw postkomunistycznych. Utrzymujący się trend wskazuje ponadto na głębsze różnice pomiędzy grupami niż wynikające tylko z podejścia do transformacji systemu politycznego. Wyższe noty pod względem demostopnia demokratyzacji uzyskiwały państwa, które – poza państwami bałtyckimi – nie były republikami związkowymi ZSRS. Do grona skonsolidowanych i częściowo skonsolidowanych (Bułgaria, Rumunia) demokracji zakwalifikowały się wyłącznie państwa, które obecnie są członkami UE, ale które wcześniej charakteryzowały się wysokim wskaźnikiem

Tabela 1. Wskaźnik demokratyzacji na Białorusi i na Ukrainie w wartościach mierników wolności organizacji Freedom House na tle przemian wyrażonych średnimi wartościami dla regionów byłego bloku wschodniego w latach 2001–2010

Państwo	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Białoruś	6,38	6,38	6,46	6,54	6,64	6,71	6,68	6,71	6,57	6,50
Ukraina	4,71	4,92	4,71	4,88	4,50	4,21	4,25	4,25	4,39	4,39
Państwa b. ZSRS bez państw bałtyckich	5,41	5,51	5,57	5,66	5,74	5,78	5,79	5,84	5,92	5,96
Balkany	4,44	4,22	4,13	4,20	4,10	4,05	4,06	4,03	4,04	4,04
Nowi członkowie UE	2,40	2,37	2,33	2,29	2,28	2,27	2,32	2,33	2,39	2,44

Zastosowano skalę od 1 do 7, gdzie 1 oznacza najwyższy poziom demokratyzacji, a 7 najniższy. Dane w kolumnie 2010 uwzględniają stan za okres 1.01–31.12.2009 roku

Źródło: opracowano na podstawie *Nations in Transit 2010. Democratization from Central Europe to Eurasia*, 2010, s. 46, [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org), dostęp: 23.04.2011 r.

demokratyzacji. Do wiadomości wojny domowej Bałkany tworzą tzw. szarą strefę systemów politycznych, w której to jednak wybrane państwa zalicza się do grona częściowo skonsolidowanych demokracji (Chorwacja, Serbia, Macedonia, Czarnogóra oraz Albania), reżimów hybrydowych (Bosnia) oraz semiautorytarnych (Kosowo). Najgorzej sytuacja przedstawia się w państwach byłego ZSRS, które w większości pozostają reżimami w pełni lub częściowo autokratycznymi. Na tym tle w stosunku do średniej oceny regionu *in minus* wyróżnia się Białoruż, ze swym w pełni autorytarnym systemem politycznym, *in plus* zaś Ukraina zaliczana do reżimów hybrydowych, plasująca się między nieskonsolidowanymi systemami autorytarnymi i demokratycznym.

Odzwierciedleniem różnic kulturowych definiujących kształtowanie instytucji życia publicznego w okresie poprzedzającym proces transformacyjny są różnice w podejściu do demokratyzacji między państwami byłego ZSRS, z wyjątkiem państw bałtyckich, a dwoma pozostałymi wymienionymi grupami państw postkomunistycznych. Poziomą demokratyzacji Bałkanów tłumaczy między innymi napięcie, towarzyszące rozpadowi byłej Jugosławii, w procesie walki o etniczne państwa narodowe na gruzach sztucznie utrzymywanej przez lata federacji.

Wysoki wskaźnik demokratyzacji państw będących obecnie członkami UE odzwierciedla historyczne i konsekwentne dążenie tych narodów do uzyskania pełnej suwerenności poprzez zrzucenie kurateli Kremla, by wspomnieć chociażby Budapeszt 1956, Pragę 1968 czy w Polsce Grudzień 1970, 1980 itp. Ferment, jaki wprowadzały kolejne wystąpienia roszczeniowe i antysystemowe, w tym szczególnie masowy ruch społeczny polskiej „Solidarności”, podburzały co bardziej wyemancypowane narody do konsolidacji działań zmierzających do oswobodzenia narodowego, by wspomnieć dla przykładu w tym miejscu ruch „Sajudis” na Litwie. Masowe protesty przeciwko władzy komunistycznej miały różny wyraz w poszczególnych państwach regionu<sup>7</sup>, od marszu Niemców Wschodnich ku RFN, poprzez prógi zachodnioniemieckich ambasad w państwach siedzących z NRD, a po niezwykle burzliwe wydarzenia w Rumunii zakończone powieszeniem komunistycznego przywódcy i jego małżonki. Cechą wspólną dla regionu było aktywne działanie społeczne, konsekwentnie zmierzające do przejęcia przez społeczeństwo wpływu na losy własnego państwa.

Państwa wyłonione z rozwiązanego ZSRS nie powstały bezpośrednio na skutek oddolnego ruchu społecznego, ale na podstawie decyzji – bez pytania o zgodę innych przywódców – trzech z kilkunastu sowieckich republik związkowych: Rosji, Ukrainy i Białorusi. Jedynie Litwini, Łotysze i Estończycy aktywnie wystąpili

<sup>7</sup> W obszernej literaturze na temat buntów narodów Europy środkowo-Wschodniej przeciwko zwierzchności Kremla i ułomnościom systemu sowieckiego zwracają uwagę pozycje: H. Bartoszewicza, *Polityka Związku Sowieckiego wobec państw Europy środkowo-Wschodniej w latach 1944–1948* (Książka i Wiedza, Warszawa 1999) oraz napisana w stylu reportażu z dbałością o historyczne fakty przez M. Dobbs, *Precz z wielkim bratem* (Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 1998).



o prawo do samostanowienia, w pozostałych państwach tej grupy wciąż była sówietonostalgia<sup>8</sup>. W społeczeństwie sowieckim wciąż był syndrom niewolnika, któremu darowano wolność na skutek śmierci pana. Wolność to samiano z tragedii braku stabilności i nieprzewidywalnej przyszłości. Obserwowano sytuacje podobne do reakcji wiośniów zesłanych na Syberię na wieść o śmierci Józefa Stalina.

Analiza porównawcza wymienionych trzech grup państw pozwala na konstatację deprecjonującego cywilizacyjnego wpływu systemu sowieckiego na kształtowanie demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego w tym większym stopniu, im dalej wyłonione z wojny domowej państwa bałkańskie notują większe przywiązanie do wolności obywatelskich niż państwa bezpośrednio poddane sowieckiej inżynierii społecznej<sup>9</sup>. Różnice w wyłanianiu się państw z byłych federacji Jugosławii i ZSRS w zakresie aktu determinującego nowe byt państwowe stają się w zdecydowanie negatywnym świetle do wiadomości bałkańskiej. W odniesieniu jednak do umiejętności wejścia na drogę transformacji systemowej okazuje się, że wojna domowa jest mniejszą barierą przejścia do społeczeństwa opartego na wartościach demokratycznych niż sowieckie dziedzictwo kulturowe wykształcone w ramach ZSRS. Uwidocznione dysproporcje noszą znamiona fundamentalnych różnic cywilizacyjnych wykształconych przez lata indoktrynacji i okupionych znacznymi stratami ludzkimi narodów podległych Rosji Sowieckiej.

Pośród byłych państw ZSRS na szczególną uwagę zasługują Białoruś i Ukraina jako państwa mogące w swym dziedzictwie kulturowym odnosić się do cywilizacyjnej spuścizny przedrozbiorowej Rzeczypospolitej Obojga Narodów<sup>10</sup>. Dwa stulecia rosyjskiej dominacji nad tymi państwami przerwane było tylko efemerycznie w znaczeniu czasowym, ale istotnym w kontekście symbolicznym krótkim okresem ogłoszonej w 1918 roku pod ochroną armii niemieckiej niepodległości państw położonych na zachód od etnicznych granic Rosji<sup>11</sup>. O wydarzeniach związanych z ogłaszaniem deklaracji niepodległości do dnia dzisiejszego pamięta się na Litwie, Łotwie, Ukrainie i w Estonii. Na Białorusi pamięć o tych wydarzeniach pielęgnowana jest przez opozycję, czego wyrazem są manifestacje na

<sup>8</sup> Michaił Gorbaczow w październiku 1990 roku rozpiisał referendum w sprawie przyszłości ZSRS. Głosowanie odbyło się 17 marca 1991 roku. Wziął w nim udział 9 republik związkowych ZSRS. Odmówiły Armenia, Estonia, Gruzja, Litwa, Łotwa i Mołdawia, które wcześniej podjęły decyzję o wystąpieniu z ZSRS. Na Białorusi przy frekwencji 83,3% za utrzymaniem ZSRS opowiedziało się 82,7% głosujących. Na Ukrainie przy frekwencji 83,5% za utrzymaniem ZSRS opowiedziało się 70,2% głosujących.

<sup>9</sup> Por. F. Westerman, op. cit.

<sup>10</sup> Por. A. Piskozub, *Wspólnota cywilizacyjna mieszkańców Europy środkowo-Wschodniej*, w: *Problematyka geopolityczna ziem polskich*, red. P. Eberhardt, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2008, s. 187–216.

<sup>11</sup> Znaczeniu granicy Pokoju Brzeskiego z marca 1918 roku poświęcone są następujące prace: J. Wheeler-Bennett, *Brest-Litovsk: The Forgotten Peace. March 1918*, Macmillan, St. Martin's Press, London, New York 1956; A. Kozłowski, *Rosja wyparta z Europy. Granica pokoju brzeskiego, marzec 1918*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2000.

ulicach Mińska hołdując rocznicy ogłoszenia białoruskiej suwerenności państwowej. W odpowiedzi reżim A. Łukaszenki jest w tym okresie gotowy do tłumienia demokratycznych demonstracji. Różnice w podejściu do wydarzeń mających miejsce ponad 90 lat temu odzwierciedlają stosunek wymienionych narodów do rosyjskich starożytności utworzenia na gruzach imperium rosyjskiego nowych republik sowieckich. Ład międzywojenny w tej części Europy został ukształtowany w wyniku wojny polsko-bolszewickiej 1919–1921, zakończonej traktatem ryskim w marcu 1921 roku, Rzeczpospolita Polska oraz państwa bałtyckie zachowały niepodległość, natomiast Białoruś i Ukraina zostały podzielone między Polskę z jednej strony i Rosję Sowiecką z drugiej.

Władze Rzeczypospolitej Polskiej w stosunku do narodów białoruskiego i ukraińskiego zamieszkujących terytorium nowo utworzonego państwa wybrały politykę polonizacji, podczas gdy Rosja Sowiecka zezwoliła na białorusyzację i ukraińszczyznę nowych republik sowieckich. Dwudziestolecie międzywojenne w polskiej części rozbrojonej Białorusi i Ukrainy cechowała polityka antybiałoruska i antyukraińska, co skwapliwie wykorzystywali Sowieci do agitacji i działań antypolskich na pograniczu Rzeczypospolitej Polskiej i Związku Sowieckiego<sup>12</sup>.

W. Lenin, na kanwie głoszonych przez niego jeszcze przed rewolucją hasła narodowo-ciowych, sprzyjał kształtowaniu namiastek suwerenności narodowej Białorusinów i Ukraińców w ramach ZSRS. Wydzielono obszar republik związkowych, pielęgnowano naukowo odpowiednio białoruskiego i ukraińskiego. Podejmowane działania miały służyć popularyzacji nowego systemu ekonomicznego i politycznego wprowadzonego po rewolucji październikowej, a jednocześnie stanowiły atrakcyjny wabik dla wynaradawianych Białorusinów i Ukraińców zamieszkujących Rzeczpospolitą Polską.

Faktyczne ograniczanie suwerenności sowieckich republik dostrzegalne było już kilka lat po utworzeniu Związku Sowieckiego<sup>13</sup>, jednak wyraźna zmiana w podejściu do kwestii narodowych nastąpiła po dojściu do władzy J. Stalina. Jego wiadomo prowadzona polityka prowadziła do eksterminacji grup społecznych uznanych za szkodliwe dla rewolucji bolszewickiej, określanych mianem „wrogów ludu”. Niespotykaną skalę cierpień i strat ludzkich liczonych na około 7 mln osób<sup>14</sup> przyniosła wywołana administracyjnie klęska głodu na Ukrainie w latach 1932–1933. Rząd Stalina stanowił kulminację do wiadzenia określonego mianem inżynierii społecznej, a utworzony system pozwalał jeszcze długo na kontynuację represyjnych praktyk.

<sup>12</sup> O napięciach i sytuacji na polskim pograniczu w okresie międzywojennym traktuje H. Dominiczak; por. H. Dominiczak, *Granica wschodnia Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.

<sup>13</sup> Por. H. Carrère d'Encausse, *Bolszewicy i narody czyli Wielkie Urągówisko 1917–1930*, Oficyna Wydawnicza MOST, Warszawa 1992, s. 98–115.

<sup>14</sup> R. Conquest, *The Harvest of Sorrow: Soviet Collectivisation and the Terror-Famine*, Oxford University Press, New York 1986, rozdz. 16: *The Death Roll*, s. 299–307, za: N. Davies, *Europa*, Znak, Kraków 1999, s. 1024.

Druga wojna światowa, a z perspektywy ZSRS właściwie wojna sowiecko-niemiecka, była w tym etapie w konsolidacji republik związkowych wokół celów Kremla. Zawód, jaki spotkał szczególnie mieszkańców Białorusi i Ukrainy ludzi się, nie mają do czynienia z polityką niemiecką podobną do tej z czasów pierwszej wojny światowej, gdy pod przychylną protekcją armii niemieckiej powstawały zaczątki narodowej suwerenności, stał się silnym antynazistowskim bodźcem, z czego skutecznie korzystała propaganda komunistyczna.

Zwycięska wojna nad Niemcami przysłużyła się do dalszej promocji ideologii sowieckiej. Na Białorusi i Ukrainie odstępiono od tzw. polityki korenizacji zakładającej między innymi włączanie miejscowej kadry do kierowania krajem czy wprowadzanie do szkół i urzędów jako obywateli języka narodowego. Funkcją ogniwą scalającym tego wszystkie narody imperium był język rosyjski, podobnie jak przewodnią rolę przypisywano kulturze rosyjskiej, przy czym i tak wszystko było podporządkowane propagandzie ideologicznej „patriotyzmu sowieckiego”<sup>15</sup>. Patriotą sowieckim powinien być całkowicie podzielić poglądy komunistyczne, a jakiegokolwiek odstępstwo kwalifikowało do potraktowania danej osoby jako wroga ludu, co na ogół kończyło się represjami w stosunku do obwinionego i jego rodziny. Władcy epoki stalinowskiej brutalnie i stanowczo realizowali cel unifikacji systemu politycznego i gospodarczego ZSRS. Kolejni przywódcy kremlowscy w łagodniejszej formule kontynuowali tak zorientowaną politykę.

Przemiany, jakie nastąpiły na Białorusi i Ukrainie po uzyskaniu niepodległości w 1991 roku, niosą piętno obciążenia poprzedniej epoki. Już samo określenie „transformacja ustrojowa” w odniesieniu do Białorusi odzwierciedla w większym stopniu nadzieje niż stan faktyczny. Trafniejsze wydaje się tu określenie „stagnacja ustrojowa”. W przeciwieństwie do Białorusi, Ukraina lepiej lub gorzej, ale ostatecznie przechodzi kolejne próby na drodze demokratyzacji systemu politycznego.

Kryzysowi ZSRS towarzyszył dramatyczny spadek zaufania do KPZS. Jak podaje E. Mironowicz, „Demonstracyjne wystąpienie Borysa Jelcyna z KPZR wywołało masowe oddawanie legitymacji partyjnych na Białorusi. W wielu organizacjach zakładowych i terytorialnych KPZS pozostawali tylko pracownicy etatowi. Podczas ostatniego XXXI Zjazdu KPZS jej przewodniczący Jafrem Sokołow alarmował, że kolektywizm i internacjonalizm na Białorusi zostały wyparte przez separatyzm i nacjonalizm. W rzeczywistości partia znalazła się w stanie rozpadu, gdy przestała być głównym elementem aparatu państwowego, a członkostwo w jej szeregach niezbędnym warunkiem w karierze naukowej, zawodowej czy politycznej”<sup>16</sup>. Przestrzeń polityczną zaczęły wypełniać organizacje

<sup>15</sup> Szerzej o narzędziach stosowanych przez propagandę sowiecką na ziemiach przyłączonych do ZSRS w wyniku II wojny światowej pisze J. Szumski. Por. J. Szumski, *Sowietyzacja zachodniej Białorusi 1944–1953. Propaganda i edukacja w służbie ideologii*, Wydawnictwo ARCANA, Kraków 2010.

<sup>16</sup> E. Mironowicz, *Białoruś*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 1999, s. 229.

aspirujące do miar partii politycznych, jednak z kilkudziesięciu zrzeszeń formalnej rejestracji w 1993 roku przeszło zaledwie 12 organizacji, mających co najmniej 50 członków, statut oraz program. Główny dyskurs polityczny okresu przełomu przebiegał na linii między rządem z cymimi postkomunistami popieranym przez premiera Wiaczesława Kiebicza a Zenonem Pańskim z Białoruskiego Frontu Ludowego. Rolą mediatora sprzyjającego procesowi demokratyzacji pełnił Stanisław Szuszkiewicz, który jako przewodniczący Rady Najwyższej BSRS pełnił na mocy Deklaracji i znowelizowanej Konstytucji BSRS funkcję głowy państwa białoruskiego. S. Szuszkiewicz od 1992 roku stanął ponadto na czele Komisji Konstytucyjnej, która miała przygotować nowy ustaw zasadniczy i wyznaczyć ustrój państwa.

Na kanwie zmian towarzyszących kryzysowi ZSRS wprowadzono nowe symbole państwowe odwołujące się do historii poszczególnych narodów. Rada Najwyższa Białorusi w dniach 17–19 września 1991 roku zmieniła nazwę państwa na Republika Białoruś oraz wprowadziła herb Pogoni i biało-czerwono-biały flag. Symbole niepodległej i niezależnej państwowości białoruskiej utrzymały się tylko w okresie przejściowym między epoką sowiecką a resowietyzacją Białorusi przez Łukaszenkę.

Antykomunistyczna opozycja nie doszła na Białorusi do władzy. Poparcie, jakim udzielała Szuszkiewiczowi, wystarczyło, by społeczeństwo ponosiło trudności gospodarcze państwa, w jakim się ono znalazło po rozwiązaniu ZSRS, a jednocześnie nie dawało wystarczającego mandatu, by przejść władzę na Białorusi. Resentymentem do ZSRS i zbliżeniem z Rosją grał premier Kiebicz, a wykorzystując siłę popieraną go w parlamencie postkomunistów i licząc na zwycięstwo w wyborach prezydenckich, przeforsował silną pozycję prezydenta w nowej konstytucji. Ustrój określano jako parlamentarno-prezydencki, nadając obu ciałom równe kompetencje, przy czym *równiejszym* w tym układzie był prezydent i to tę instytucję uznawano za uprzywilejowaną.

W wyborach prezydenckich, oprócz Stanisława Szuszkiewicza, Wiaczesława Kiebicza, Zenona Pańskiego, Aleksandra Dubki – lidera Partii Agrarnej – oraz Wasyla Nowikaua, wzięł udział przewodniczący parlamentarnej komisji do walki z korupcją – Aleksander Łukaszenko – szybko zyskując sobie przychylną Białorusinów swym wymierzonym w przeciwników politycznych retoryką antykorupcyjną. Szuszkiewicza oskarżał o nieopłacenie rachunków w wysokości równoważącej 100 USD za materiały budowlane wykorzystane przy budowie domu letniskowego<sup>17</sup>, Kiebicza ganił za ogólny zły stan gospodarki, Pańskiego dystansował swój prosowiecki postaw. Dubko i Nowikau mogli już tylko stanowić tło dla utalentowanego byłego dyrektora kołchozu, którym był Łukaszenko.

Wysoki wynik w pierwszej turze wyborów prezydenckich w 1994 roku (44,8%) oraz zdecydowane zwycięstwo (80,1%) w drugiej turze nad premierem Wiaczesławem Kiebiczem uskrzydliło aspiracje nowego prezydenta. Jak podaje

<sup>17</sup> Ibidem, s. 241.

Mariusz Maszkiewicz, „Aleksander Łukaszenko, wybrany demokratycznie na najwyższy urząd w lipcu 1994 roku, o wiadczął jednak kilka tygodni pó niej, e mając za sob poparcie ponad 5 mln wyborców, nie mo e by słabszy b d równy parlamentarzystom wybieranym przez kilka lub kilkana cie tyśi cy obywateli”<sup>18</sup>. Ta relatywistyczna dewiza towarzyszy odt d Aleksandrowi Łukaszenko jako prezydentowi Białorusi.

Praktyka polityczna sprawowania rz dów przez Aleksandra Łukaszenkę opierała si na sowieckich resentymentach wi kszoci białoruskiego społecze - stwa i sprowadzała si do odtwarzania wi zicielczych Białoru z Rosj . Wyniki referendum towarzyszącego wyborom parlamentarnym w grudniu 1995 roku były symbolicznym krokiem odwrotu od wprowadzanej transformacji systemowej. Zdecydowana wi kszoci , bo 83,1% głosujących, opowiedziała si za zrównaniem j zyka rosyjskiego z białoruskim, potwierdzając tym samym skuteczność prowadzonej przez 200 lat, licząc od rozbiórów Rzeczypospolitej Obojga Narodów, systematycznej rusyfikacji społecze stwa białoruskiego. W ród głosujących 75% odrzuciło wprowadzon narodowy symbolik pa stwo , opowiadając si za symbolik odwołując si wprost do czasów sowieckich. ci lejsz integrację z Rosj poparło 82,4% głosujących. Dowodem uznania przez społecze stwo pozycji Łukaszenki było również wysokie poparcie postulatu zadanego w pytaniu, czy popierają konieczność wniesienia poprawek do Konstytucji Białorusi, które zakładają możliwość przedterminowego pozbawienia przez prezydenta Białorusi pełnomocnictw Rady Najwyższej w przypadku systematycznego naruszenia Konstytucji”<sup>19</sup>.

cię k odwrotu od transformacji systemowej Łukaszenko kontynuował w kolejnych swoich decyzjach, wykorzystując narządzia demokratyczne, w tym referendum. W listopadzie 1996 roku przeprowadził referendum konstytucyjne, a proponowane przez niego postulaty poparło 70,4% głosujących przy frekwencji 84,2%. Jak konstatają Barbara Grylak i Marta Michalczuk, „Analizując zarówno charakter, jak i zakres nowej redakcji Konstytucji, poczyniono kardynalne zmiany w relacji naczelnych organów pa stwa. Doprowadzono do zniesienia mechanizmów demokratycznego pa stwa prawa, na przykład zasady trójpodziału władzy, zasady pluralizmu politycznego, przedstawicielstwa ogólnonarodowego”<sup>20</sup>. Nowa konstytucja ograniczyła rolę parlamentu i S du Konstytucyjnego, sankcjonując przy tym rz dzenie prezydenta przez dekretowanie. J. Sobczak określa wprowadzone zmiany konstytucyjne i tak ustanowiony re im mianem systemu

<sup>18</sup> M. Maszkiewicz, *Republika Białoru* , w: *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Pa stw*, red. W. Baluk, A. Czajkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007, s. 63.

<sup>19</sup> S. Owsianik, J. Strielkova, *Władza a społecze stwo. Białoru 1991–1998*, Wydawnictwo PRESSPUBLICA, Warszawa 1998, s. 34.

<sup>20</sup> B. Grylak, M. Michalczuk, *System polityczny Białorusi*, w: *Systemy polityczne pa stw Europy rodkowo-Wschodniej*, red. W. Sokół, M. migrodzki, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005, s. 111.

dyktatury prezydenta<sup>21</sup>. Sytuacja ta wzmacniała monopolizację w sferach państwa mediów elektronicznych, a z opozycyjnymi partiami politycznymi rozprawiono się, wprowadzając ściśle procedury ponownej rejestracji ugrupowań poprzez podnoszenie cenzusu liczby osób popierających dane partie oraz utrudniano rejestrację ich organów terenowych, co z kolei bardzo komplikowało lub nawet uniemożliwiało zgłaszanie kandydatów na deputowanych w okręgach. Regulacja w tej mierze z roku 1998 wzmocniła kolejna ustawa ograniczająca wolności obywatelskie z maja 2003 roku, zgodnie z którą dopuszczono możliwość delegalizacji partii, jeżeli chociaż raz pogwałci ona prawo dotyczące zgromadzeń. Zmarginalizowana opozycja polityczna od przejęcia władzy przez Łukaszenkę nie uzyskała wpływu na sprawowanie władzy, a jej aktywność przejawiała się w antyprezydenckich manifestacjach lub też uczestnictwie w kolejnych fałszowanych wyborach, jak te z grudnia 2010 roku. Każdym kolejnym manifestacjom towarzyszył wzrost napięcia konfliktu i odpowiadająca temu skala represji. Nie doszło przy tym jeszcze do przesilenia przechyłającego tego masowe poparcie społeczne na korzyść opozycji.

Czynnikami zdecydowanie niesprzyjającym demokratycznej transformacji była orientacja polityki białoruskiej na odbudowę ścisłych więzi z Rosją. Zabiegał o to już od początku istnienia niepodległej Białorusi premier W. Kiebiacz, a politykę tę kontynuował powodowany prywatnymi aspiracjami zastępca na Kremlu B. Jelcyna – A. Łukaszenko. Tak powołano do życia w 1997 roku Związek Białorusi i Rosji (ZBiR), poprzedzony w 1996 roku umową o Stowarzyszeniu Rosji i Białorusi, a następnie w 2000 roku zastępnymi formułami pod nazwą Państwo Związkowe Rosji i Białorusi. I chociaż entuzjazm oraz zgoda co do kierunku tak zorientowanej integracji wygasły wraz z dojściem do władzy W. Putina, to Łukaszenko pozostał wierny sowieckiemu wzorcowi sprawowania władzy.

Dwadzieścia lat od rozwiązania ZSRS Białoruś, pod rządami sprawującym od 1994 roku władzę Aleksandra Łukaszenki, utrwała reżim klasyfikujący się jako skonsolidowana autokracja. Kontynuuje przy tym – na tyle, na ile cywilizowany świat mu pozwala – praktyki stosowane przeciwko wrogom systemu w czasach sowieckich. Największe dotychczas próby Łukaszenko przeszedł po masowych protestach na ulicach Mińska, zorganizowanych przez opozycję po grudniowych wyborach prezydenckich z 2010 roku. Białoruski prezydent, spodziewając się występowania podobnych do tych, jakie miały miejsce w 2004 roku na Ukrainie w ramach wydarzeń określonych mianem Pomarańczowej Rewolucji, czy wcześnie w 2003 roku podczas Rewolucji Róż w Gruzji, odpowiednio zadbał o przygotowanie służb bezpieczeństwa do brutalnego stłumienia w zarodku potencjalnego zagrożenia rewolucyjnego dla systemu, który coraz powszechniej jest określany mianem „łukasizmu”.

<sup>21</sup> Zob. *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, red. E. Gdulewicz, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002, s. 16.

Z podobnymi do białoruskich niedogodnościami towarzyszącymi rozpadowi ZSRS musiała się zmierzyć Ukraina. Taki sam okres zależno od Rosji *białej*, a następnie *czerwonej*, był spowodowany sformułowaniem Jana Kucharzewskiego, przyczynił się do wykształcenia podobnych przemian społecznych wyrażonych po 1991 roku przez sówietonostalgiczną część społeczeństwa. Podobnie jak Białorusini, tak i w końcu Ukraińców w referendum poprzedzającym rozwój ZSRS w 1991 roku opowiedziało się przeciwko takiemu obrotowi spraw. Podobnie stwardowi towarzyszyły jednak różnice, które w istotny sposób wpłynęły na dalszą transformację systemów Ukrainy, a które pozwalają obecnie plasować ją w grupie państw o systemie reżimu hybrydowego, odchodzącego od systemu nieskonsolidowanego autorytaryzmu ku nieskonsolidowanej demokracji. Wyrażenie tym samym Ukraina dystansuje Białoruś w zakresie demokratyzacji życia publicznego.

Wyjaśnienie perturbacji towarzyszących transformacji systemu politycznego w aspekcie analizy porównawczej Białorusi i Ukrainy musi bazować nie tylko na wskazaniu podobieństw, ale szczególnie na wykazaniu istotnych różnic, determinujących odmienne efekty końcowe w zakresie stopnia demokratyzacji systemu po 20 latach od uzyskania niepodległości. Uwagę zwracają tu czynniki historyczne, etniczne i polityczne. Spośród czynników historycznych należy wskazać na jednozaborowe (rosyjskie) do wiadczenie białoruskie okresu rozbiorów wspólnoty ukształtowanej w dobie Rzeczypospolitej Obojga Narodów w odróżnieniu od dwuzaborowego (austro-rosyjskiego) do wiadczenia ukraińskiego na tym polu. Niezależno od Rosji zachodniej część Ukrainy odzwierciedlała się w zróbnicowaniu w aspekcie kształtowania się wiadomości narodowej. To przeciwieństwo w zaborze rosyjskim rozkwitał narodowy ruch białoruski i ukraiński. Piemontem ukraińskiego ruchu narodowego była Galicja w zaborze austriackim znajdującą się poza oddziaływaniem rosyjskim.

Konsekwencją długoletniej zależności od Rosji jest współczesna struktura demograficzna państwa ukraińskiego i wynikające stąd komplikacje dla spójności terytorialnej Ukrainy. Skoncentrowane osadnictwo rosyjskie stanowi źródło poważnych konfliktów o charakterze politycznym zarówno na arenie wewnętrznej w układzie rywalizacji między podmiotami politycznymi, jak i na arenie międzynarodowej, a zwłaszcza w stosunkach rosyjsko-ukraińskich.

Współcześnie Rosjanie stanowią na Ukrainie najliczniejszy mniejszość etniczną, a ich odsetek w skali kraju wynosi 17,3%<sup>22</sup>. Jednocześnie wysoki stopień koncentracji tej mniejszości na Krymie, gdzie z udziałem przekraczającym 67%<sup>23</sup> stanowi ona większość społeczeństwa, a także na wschodzie kraju, gdzie w takich

<sup>22</sup> Dane na podstawie: *CIA World Factbook*, [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html), dostęp: 24.07.2011 r.

<sup>23</sup> Dane dotyczące ludności rosyjskiej na Krymie, w okręgu donieckim i ługańskim podano za oficjalną stronę internetową Autonomicznej Republiki Krymu, <http://old.crimea-portal.gov.ua/index.php?v=9>, dostęp: 23.04.2011 r.

okragach, jak doniecki (43,6%) czy łucki (44,77) zmajoryzowała lokalną społeczność<sup>24</sup>, powoduje podniesienie integralności terytorialnej państwa ukraińskiego do rangi wiódcego wyzwania współczesnych elit politycznych kraju.

Położenie Ukrainy, podobnie jak Białorusi, jest cenne dla Rosji ze względów geostrategicznych. Transport surowców naturalnych do Unii Europejskiej odbywa się poprzez terytoria tych państw, co dodatkowo wzmacnia potrzebę kontroli nad surowcami przesyłanymi przez Rosję. Prowadziło to już do kilku głośnych konfliktów przejawiających się krótkoterminowymi odcięciami dostaw surowców do tych państw, a poprzez nie do odbiorców unijnych. Rosyjskim antidotum na ekscesy dawnych republik związkowych są inwestycje w gazociągi: zrealizowana w Nord Stream i projektowana w South Stream, a to ma umożliwić uwolnienie cen za tranzyt i jednocześnie nie zwiększy wpływ Rosji na sytuację wewnątrz na Białorusi i Ukrainie.

Kolejnym względem natury geostrategicznej powodującym wysokie zainteresowanie Rosji tym, co dzieje się na Ukrainie, jest baza floty czarnomorskiej stacjonującej w Sewastopolu. Umowa na dzierżawę portu do celów militarnych miała wygasnąć w 2017 roku i przypuszczalnie by tak było, gdyby wybory prezydenckie na Ukrainie w 2010 roku wygrał któryś z bohaterów Pomarańczowej Rewolucji – Julia Tymoszenko lub Wiktor Juszczenko. Zwycięstwo popieranego przez Rosję Wiktora Janukowicza jednak rychło zostało splącone przedłużeniem dzierżawy portu na stacjonowanie rosyjskiej floty o kolejne 25 lat, do 2042 roku, w zamian za tani rosyjski gaz.

Znaczenie geopolityczne Ukrainy dla Rosji jest stałym elementem polityki kremlońskiej i jest przyczyną posługiwania się we wzajemnych relacjach sposobami typowymi z poprzedniej epoki. Niewątpliwie takie traktowanie Ukrainy legło u podstaw sfałszowanych wyborów prezydenckich na Ukrainie w 2004 roku, co dało impuls do masowych protestów okrzykniętych rychło mianem Pomarańczowej Rewolucji.

Dawne praktyki uwidoczniły się ze swą brutalnością w kontekście traktowania przez władze reprezentantów tzw. czwartej władzy. Reimpery postkomunistyczne zdecydowanie nie radzi sobie z wolnością mediów i na słowa krytyki odpowiadają represjami. Tragicznymi przykładami wynaturzonej postsowieckiej władzy są: w przypadku Rosji – Anna Politkowska, a w przypadku Ukrainy – Ołeksij Podolski czy szerzej znany Grigorij Gongadze. Różnicami między tymi państwami polega na tym, że byłemu prezydentowi Leonidowi Kuczmiemu prokuratura ukraińska, w 10 lat po zamordowaniu Grigorija Gongadze, postawiła akt oskarżenia. Tabela 2 przedstawia poziom niezależności mediów białoruskich i ukraińskich w szerszym kontekście regionalnym. Widoczny jest postęp w zakresie wolności słowa na Ukrainie oraz całkowity marazm pod tym względem na Białorusi. Wydarzenia lat 2010 i 2011 obraz ten jeszcze bardziej wyostroszyły.

<sup>24</sup> Zmiany narodowościowe na Ukrainie i Białorusi w XIX i XX wieku prezentuje P. Eberhardt w książce *Między Rosją a Niemcami. Przemiany narodowościowe w Europie środkowo-Wschodniej w XX w.*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa: 1996, s. 143–206.



Tabela 2. Niezależność mediów na Białorusi i na Ukrainie w wartościach mierników wolności organizacji Freedom House na tle przemian wyrażonych reddenimi wartościami dla regionów byłego bloku wschodniego w latach 2001–2010.

Państwo	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Białoruś	6,75	6,75	6,75	6,75	6,75	6,75	6,75	6,75	6,75	6,50
Ukraina	5,25	5,50	5,50	5,50	4,75	3,75	3,75	3,50	3,50	3,50
Państwa b. ZSRS bez państw bałtyckich	5,48	5,63	5,73	5,83	5,85	5,83	5,90	5,92	6,00	6,00
Bałkany	4,10	3,80	3,85	4,04	4,00	3,96	4,07	4,14	4,21	4,32
Nowi członkowie UE	2,15	2,20	2,25	2,23	2,20	2,23	2,33	2,40	2,43	2,55

Zastosowano skalę od 1 do 7, gdzie 1 oznacza najwyższy poziom demokratyzacji, a 7 najniższy. Dane w kolumnie 2010 uwzględniają stan za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 roku.

Źródło: opracowano na podstawie: *Nations in Transit 2010. Democratization from Central Europe to Eurasia*, 2010, s. 41, [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org), dostęp: 23.04.2011 r.

Na Białorusi po fali brutalnych represji po sfałszowanych wyborach prezydenckich w 2010 roku wśród wielu uwiecznionych, w tym kandydatów konkurujących z Łukaszenką o fotel prezydencki, znalazł się także dziennikarz Gazety Wyborczej Andrzej Poczobut za krytyczne komentarze wobec panującego białoruskiego prezydenta. Prokuratura zarzucała dziennikarzowi, że nawet w tekstach, w których – jak się okazało – słowem nie wspomniał o białoruskim dyktatorze, miał się dopuścić zniewagi głowy państwa. Proces Poczobuta ogniskował opinię publiczną zarówno na Białorusi, w Polsce, jak i na szerszej arenie międzynarodowej. Uwolnienia Poczobuta dali m.in. szefowa unijnej dyplomacji Catherine Ashton, przewodniczący europarlamentu Jerzy Buzek, ministrowie dyplomacji Niemiec, Czech i Szwecji. Za winę sumienia uznała go organizacja Amnesty International. Prawdopodobnie pod wpływem zmasowanej krytyki międzynarodowej oraz napiętej sytuacji w kraju zwinę z obaw o rozprzestrzenienie się białoruskiej rewolucji „klaszczych” rezygnacji od kary więzienia na rzecz wyroku w zawieszeniu.

Zwolnienie Poczobuta z aresztu zapobiegło eskalacji protestów, przy czym nastroje społeczne są nadal napięte. Rezygnacja Łukaszenki nie daje sygnałów jakoby chciał reformować obecny system polityczny. Wręcz przeciwnie, popadając w coraz większą izolację, zwraca się przeciwko białoruskiemu społeczeństwu *en masse*. W tym samym czasie prorosyjskie władze ukraińskie oficjalnie donoszą o swej prounijnej orientacji i tylko w tym doniesieniu o otwarciu Ukrainy na Unię Europejską słyszymy o politycznych rozgrywkach i procesie wytoczonym przez obecne władze byłej premier Julii Tymoszenko. Sytuacja na Ukrainie z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego (tabela 3) i wolności mediów

Tabela 3. Transformacja społeczeństwa obywatelskiego na Białorusi i na Ukrainie w wartościach mierników wolności organizacji Freedom House na tle przemian wyrażonych średnimi wartościami dla regionów byłego bloku wschodniego w latach 2001–2010.

Państwo	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Białoruś	6,50	6,25	6,50	6,75	6,75	6,75	6,50	6,50	6,25	6,00
Ukraina	3,75	3,75	3,50	3,75	3,00	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75
Państwa b. ZSRS bez państw bałtyckich	4,83	4,90	4,85	4,92	4,88	4,98	4,98	5,02	5,13	5,17
Bałkany	3,80	3,55	3,45	3,32	3,21	3,25	3,21	3,14	3,14	3,07
Nowi członkowie UE	2,03	1,93	1,85	1,78	1,73	1,73	1,83	1,75	1,88	1,90

Zastosowano skale od 1 do 7, gdzie 1 oznacza najwyższy poziom demokratyzacji, a 7 najniższy. Dane w kolumnie 2010 uwzględniają stan za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 roku.

Źródło: opracowano na podstawie: *Nations in Transit 2010*, op. cit. s. 4.0

jest jednak diametralnie różna od występującej na Białorusi. O ile Pomarańczowa Rewolucja wniosła wiele trwałych zmian w zakresie swobód obywatelskich, o tyle „klaszczący” na Białorusi muszą jeszcze w tej sprawie podnieść stanowczy głos.

## Literatura

- Autonomiczna Republika Krymu, <http://old.crimea-portal.gov.ua/index.php?v=9>, dost. p: 23.04.2011 r.
- Bartoszewicz, H., *Polityka Związku Sowieckiego wobec państw Europy rodowo-Wschodniej w latach 1944–1948*, Książka i Wiedza, Warszawa 1999.
- Carrère d’Encausse, H., *Bolszewicy i narody, czyli Wielkie Urągówisko 1917–1930*, Oficyna Wydawnicza MOST, Warszawa 1992.
- CIA *World Factbook*, [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html), dost. p: 24.07.2011 r.
- Conquest, R., *The Harvest of Sorrow: Soviet Collectivisation and the Terror-Famine*, Oxford University Press, New York 1986.
- Davies, N., *Europa*, Znak, Kraków 1999.
- Dobbs, M., *Precz z wielkim bratem*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 1998.
- Dominiczak, H., *Granica wschodnia Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- Eberhardt, P., *Między Rosją a Niemcami. Przemiany narodowo-ciowe w Europie rodowo-Wschodniej w XX w.*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa: 1996.

- Grylak, B., Michalczyk, M., *System polityczny Białorusi*, w: *Systemy polityczne państw Europy rodkowo-Wschodniej*, red. W. Sokół, M. migrodzki, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005.
- Huntington, S., *Trzecia fala demokratyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Kozłowski, A., *Rosja wyparta z Europy. Granica pokoju brzeskiego marzec 1918*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toru 2000.
- Kucharzewski, J., *Od białego caratu do czerwonego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998–2000.
- Maszkiewicz, M., *Republika Białoruś*, w: *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, red. W. Baluk, A. Czajkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław: 2007.
- Mironowicz, E., *Białoruś*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 1999.
- Nations in Transit 2010. Democratization from Central Europe to Eurasia*, www.freedomhouse.org, dost p: 23.04.2011 r.
- Owsiannik, S., Striełkowa, J., *Władza a społeczeństwo. Białoruś 1991–1998*, Wydawnictwo PRESSPUBLICA, Warszawa 1998.
- Piskozub, A., *Wspólnota cywilizacyjna mieszkańców Europy rodkowo-Wschodniej*, w: *Problematyka geopolityczna ziem polskich*, red. P. Eberhardt, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2008.
- Szumski, J., *Sowietyzacja zachodniej Białorusi 1944–1953. Propaganda i edukacja w służe ideologii*, Wydawnictwo ARCANA, Kraków 2010.
- Ustroje państw współczesnych*, t. 2, red. E. Gdulewicz, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002.
- Westerman, F., *In ynierowie dusz*, Iskry, Warszawa 2007.
- Wheeler-Bennett, J., *Brest-Litovsk: The Forgotten Peace. March 1918*, Macmillan, St. Martin's Press, London, New York 1956.
- Wittfogel, K.A., *Władza totalna. Studium porównawcze despotyzmu wschodniego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toru 2002.



Rafał Klepka

## Podziały społeczne a funkcjonowanie państwa demokratycznego na przykładzie Belgii i Szwajcarii

---

### 1. Wstęp

Spółecze stwa zamieszkuj ce współczesne pa stwa rzadko maj w pełni homogeniczny charakter. W pa stwach niedemokratycznych zróż nicowanie społecze - stwa nie przekłada si w znacz cym stopniu na ich funkcjonowanie, gdy jed - nostki nie maj tu wpływu na decyzje rz dcz ych. Odmiennie problem ten rysuje si w pa stwach demokratycznych, w których d y si do wzgl dnie bodaj harmonijnego współlistnienia ró nych grup społecznych czy mniejszo ci. Jedn z mo liwo ci rozwi zania owego problemu wydaje si federalny ustrój terytorialny. Ten cz sto staje si remedium na wyst powanie w pa stwie podziałów, które utrudniałyby, a niekiedy nawet uniemo liwiały funkcjonowanie pa stwa unitarnego. Mo liwo takiego zaprojektowania współdziałania poszczególnych organów pa stwa zarówno na szczeblu centralnym, jak i krajowym, aby umo liwi szersze współdecydowanie mieszka com cz ci składowych federacji, staje si sposobem na harmonijne istnienie lub przynajmniej eliminacj konfliktów pomi dzy reprezentantami ró nych interesów narodowych, religijnych, j zykowych czy ekonomicznych<sup>1</sup>.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest charakterystyka podziałów społecznych w dwóch zachodnioeuropejskich federacjach – Belgii i Szwajcarii, a nast pnie próba oceny, czy i kiedy mog one by barier w funkcjonowaniu wzgl dnie stabilnego pa stwa demokratycznego.

---

<sup>1</sup> Warto zwróci uwag , e federalna struktura pa stwa nie jest zarezerwowana wyłącznie dla pa stw, w których wyst puj silne podziały społeczne.

## 2. Pojęcie podziału społecznego

Pojęcie podziału jest szeroko analizowane w literaturze przedmiotu<sup>2</sup>. Niejednokrotnie spotkać można także próby dookrelenia tej kategorii poprzez dodanie przymiotnika „społeczny”. Punktem odniesienia stają się wówczas konkretne grupy społeczne wyodrębnione na podstawie kryteriów socjodemograficznych, takich jak rasa, klasa, płeć, religia czy wykształcenie. Niedoskonałość takiej kategorii dla niektórych badaczy wynika z tego, że podział społeczny ma znaczenie o tyle, o ile wywołuje określone konsekwencje na płaszczyźnie politycznej. Podziały oraz zmiany społeczne nie zawsze jednak muszą przenosić się w sferę stosunków politycznych. Wystąpienie podziałów w państwie dwóch narodowości, jak miało to miejsce w Belgii u początków jej niepodległego istnienia w latach 30. XIX wieku, nie miało jeszcze wyraźnych konsekwencji politycznych. Dopiero ich koncentracja wokół problemów języka urzędowego, uprzywilejowania francuskojęzycznej elity politycznej i administracyjnej, wreszcie zmiany w partiach politycznych i w prawie wyborczym uczyniły wspomniane podziały politycznymi.

Wobec zarysowanej trudno znaleźć wielu autorów posługujących się pojęciem podziału politycznego jako kategorii stosowanej przy analizie zachowań politycznych wpływających na strukturę rywalizacyjnych układów i styl uprawianej polityki<sup>3</sup>. Przyjęcie takiego określenia prowadzi jednak do autonomizacji sfery polityki poprzez jej niezależenie od przeobrażeń zachodzących na poziomie społecznym. Kategoria podziału socjopolitycznego pozostaje swoistą syntezą dwóch wcześniej omówionych. Pozwala uczynić przedmiotem rozważań te podziały społeczne, które mają doniosłe znaczenie dla określonego systemu politycznego.

Seymour Martin Lipset i Stein Rokkan widzą miejsce dla ekspresji takich podziałów głównie w działaniu partii politycznych. Te, ich zdaniem, ułatwiają proces krystalizacji i artykulacji sprzecznych interesów oraz napiętkujących w strukturze społecznej oraz zmuszają obywateli do tworzenia sojuszy ponad podziałami strukturalnymi oraz do ustalania priorytetów pomiędzy ich zobowiązaniami wobec ustalonych lub potencjalnych ról w obrębie systemu. Partie polityczne posługują się retoryką służącą przekładaniu kontrastów w strukturze społecznej i kulturowej na postulaty działania lub wstrzymywania się od nich oraz wywierają naciski w tej materii. Funkcje instrumentalne i reprezentacyjne partii można w tym kontekście widzieć w zmuszaniu rzeczników sprzecznych interesów i poglądów do zawierania kompromisów, uzgadniania wspólnych stanowisk, a więc

<sup>2</sup> Por. S. Lipset, S. Rokkan, *Cleavage structures, party systems and voter alignments: An introduction*, w: *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*, red. S. Lipset, S. Rokkan, Free Press, New York 1967, s. 8 i n.; H. Kitschelt, *European party systems: Continuity and change*, w: *Developments in West European Politics*, red. P. Heywood, E. Jones, M. Rhodes, MacMillan Press, London 1997, s. 131 i n.; R. Herbut, *Podziały socjopolityczne w Europie Zachodniej*, w: *Demokracje zachodnioeuropejskie*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 39–64.

<sup>3</sup> R. Herbut, op. cit., s. 40.

i agregacji nacisków. Lipset i Rokkan zwracają uwagę, że partie polityczne pragnące uzyskać władzę w przeważającej mierze konglomeraty grup różnych sił w bardzo wielu sprawach, lecz zjednoczone jeszcze wiskami wrogoci wobec rywali w innych obozach. Konflikty i spory, mogące wyłaniać się z bardzo wielu relacji w strukturze społecznej, w niektórych przypadkach mają zdolność polaryzowania polityki w obrębie danego systemu. Tym samym tworzy się w nim hierarchia osi podziałów, która może wyglądać inaczej w każdym państwie, a ponadto, co podkreślają badacze, z biegiem czasu się zmienia<sup>4</sup>.

Stefano Bartolini i Peter Mair w swojej konstrukcji pojęcia podziału socjopolitycznego wyróżniają trzy zasadnicze powiązane ze sobą sfery: empiryczną, normatywną i organizacyjną. Istotną pierwszą staje się wyodrębnienie na podstawie określonych kryteriów grup społecznych, które mogą stać się rzeczywistymi lub potencjalnymi podziałami socjopolitycznymi. O ile wymiar empiryczny określa społeczny punkt odniesienia ewentualnego podziału, o tyle w ramach sfery normatywnej podkreśla się rolę układu wartości i przekonań dominujących w ramach konkretnej grupy społecznej, który determinuje możliwość wykształcania się poczucia własnej odrębności. To może zrodzić poczucie tożsamości grupowej, a w dalszej konsekwencji także interesów politycznych, których realizacja na forum publicznym mogłaby napotkać niechęć innych grup. Rozwój oczekiwаний i dalsze wówczas doprowadzi do polityzacji interesów, czyli dążenia do uczestnictwa w rywalizacyjnym rynku politycznym. Wreszcie wymiar organizacyjny podziału socjopolitycznego należy utożsamiać z przyjęciem przekonania, że realizacja interesu politycznego powstałej grupy może nastąpić jedynie na arenie wyborczo-parlamentarnej, a to może zostać zrealizowane wyłącznie za pośrednictwem partii politycznych<sup>5</sup>.

W polskiej literaturze przedmiotu satysfakcjonującą definicję podziału socjopolitycznego zaproponował Ryszard Herbut, określając go jako „stabilny układ polaryzacji wspólnoty politycznej, w ramach którego określone grupy społeczne udzielają poparcia konkretnym kierunkom polityki oraz partiom postrzeganym jako reprezentanci tych opcji, podczas gdy inne grupy społeczne popierają opozycyjne kierunki polityki oraz partie polityczne”<sup>6</sup>. Wyróżnił także cztery typy podziałów mających konsekwencje polityczne: ekonomiczny (klasowy), religijny, kulturowo-etniczny oraz centrum – peryferie<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> S. Lipset, S. Rokkan, *Osie podziałów, systemy partyjne oraz afiliacje wyborców*, w: *Władza i społeczeństwo*, wybór i opracowanie J. Szczupaczyński, Scholar, Warszawa 1995, s. 90–91.

<sup>5</sup> S. Bartolini, P. Mair, *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilization of European Electorates 1885–1985*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 215 i n.; R. Herbut, *Podziały socjopolityczne*, w: *Studia z teorii polityki*, red. A. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 106–107.

<sup>6</sup> R. Herbut, *Podziały społeczne politycznie doniosłe (cleavages) w Europie Zachodniej*, w: *Systemy polityczne demokracji zachodnioeuropejskich*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992, s. 30.

<sup>7</sup> R. Herbut, *Podziały socjopolityczne w Europie*, s. 51 i n.

Wspominani już badacze, Seymour Martin Lipset i Stein Rokkan, wykorzystując czterofunkcyjny schemat Talcotta Parsonsa klasyfikujący funkcje systemu społecznego<sup>8</sup>, wskazali, że potencjalne podziały będącymi głównie dwa wymiary: terytorialno-kulturowy i funkcjonalny. W zaproponowanym modelu dychotomie znane ze schematu Parsonsa zostały przekształcone w dwie współrzędne: jedna reprezentuje terytorialny wymiar krajowej struktury podziałów, druga zaś wymiar funkcjonalny. Na jednym końcu osi terytorialnej autorzy umieścili lokalne opozycje wobec dominujących elit krajowych oraz ich biurokracji, a więc reakcje regionów peryferyjnych, mniejszości językowych oraz kulturowo zagrożonych grup ludności na naciski centralizujące, standaryzujące i „racjonalizujące” machinery państwa narodowego. Na drugim końcu osi terytorialnej proponujemy umieścić konflikty niedotykające kwestii występujących pomiędzy jednostkami terytorialnymi w obrębie systemu, a jedynie te, które dotyczą sterowania, organizacji, celów i wyborów politycznych w systemie jako całości, a więc bezpośrednio walki pomiędzy elitami ubiegającymi się o władzę centralną, różnice w koncepcjach dotyczących narodu, priorytety w sprawach wewnętrznych czy strategię w sprawach zewnętrznych.

Lipset i Rokkan wskazują te przykłady konfliktów mogących rozdzielać socjopolityczne na osi prezentujący wymiar funkcjonalny. Na jednym końcu tego wymiaru znajdują się typowe spory dotyczące reguł krótkoterminowej lub długoterminowej dystrybucji dóbr, produktów i korzyści w sferze gospodarczej. Wymienili tu mianowicie konflikty pomiędzy producentami a nabywcami, pomiędzy robotnikami a pracodawcami, pomiędzy tymi, którzy udzielają kredytów, a tymi, którzy je zaciągają, pomiędzy dzierżawcami a właścicielami, pomiędzy tymi, którzy wnoszą wkłady a tymi, którzy z nich korzystają. Spory rozwijają się tu zwykle w drodze racjonalnych przetargów oraz ustalania ogólnie obowiązujących reguł dystrybucji. Wreszcie na drugim końcu omawianej osi znajdują się konflikty, których podstawą są opozycje typu „przyjaciół-wróg”. Konflikty nie dotyczą w tym wypadku problemów zysku i strat, ale koncepcji tego, co moralnie słuszne, oraz interpretacji historii i losu ludzkiego. Przykładami stron w takich sporach są zwarte grupy religijne i ruchy ideologiczne<sup>9</sup>.

Na potrzeby naszej analizy warto szczególnej uwagi wydają się podziały narodowe, kulturowe i językowe, religijne oraz ekonomiczne. Ich charakterystyce w Belgii i Szwajcarii towarzyszyła próba oceny, w jakim stopniu dany podział ma doniosłe znaczenie polityczne, jak również w jakim stopniu istnienie samych podziałów społecznych ma wpływ na funkcjonowanie systemu politycznego.

<sup>8</sup> Szerzej: S. Wróbel, *Polityka w ujściu Talcotta Parsonsa*, w: *Polska – Niemcy – Europa. Pamięci Profesorowi Piotra Dobrowolskiego*, red. Jan Iwanek, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2008, s. 210, o samym zaś funkcjonalizmie: S. Wróbel, *Funkcjonalistyczne koncepcje dynamiki politycznej. Proces i zmiana polityczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1992.

<sup>9</sup> S. Lipset, S. Rokkan, *Osie podziałów*, s. 93–94.



### 3. Podziały narodowe

Kształtowanie się narodu jest rezultatem procesu historycznego, na którego przebieg wpływają czynniki zarówno o charakterze obiektywnym – jak wspólnota pochodzenia, język, terytorium, kultura, system gospodarczego i politycznego, jak i o charakterze subiektywnym, wynikające ze sfery świadomości narodowej<sup>10</sup>. Pojęcie narodu w literaturze naukowej nie jest ściśle zdefiniowane, a mnogość koncepcji i typologii, wynikająca z trudności operacjonalizacji tej kategorii, utrudnia jednoznaczne wskazanie, czy określona grupa pretenduje do tego, by nazwana być narodem, narodowością, grupą etniczną czy mniejszością narodową<sup>11</sup>. Podobne kontrowersje budzi pytanie o związek pomiędzy pojęciem narodu i państwa. Według Floriana Znanieckiego naród ma wspólnotę, swoistą kulturę oraz niezależną organizację zapewniającą zachowanie i rozwój tej kultury, a społeczeństwo polityczne, utworzone z państwem, ma wspólny system prawny i niezależny rząd sprawujący kontrolę nad całą ludnością zamieszkującą określone terytorium<sup>12</sup>. Z kolei Bronisław Malinowski wskazuje, że naród opiera się na kulturowej zasadzie integracji, a państwo na zasadzie politycznej<sup>13</sup>.

Wobec wskazanych trudności autorzy często posługują się określeniem społeczeństwa narodowo-państwowego<sup>14</sup> lub też dokonują podziału narodów na kulturowe i państwowe<sup>15</sup>. Szwajcarski politolog Urs Altermatt jako przykład narodu kulturowego wymienia Niemcy, a jako egzemplifikację narodu państwowego, opierającego się na wspólnej historii politycznej, podaje Szwajcarię<sup>16</sup>. Problemem odrębnym, choć równie istotnym, wydaje się kwestia świadomości tożsamości narodowej. Zasadne jest tu wskazanie, że naród pozbawiony własnego państwa może zamieszkiwać inne, o ile subiektywne kategorie świadomości narodowej i poczucie odrębności samości nie skłaniają go do poszukiwania możliwości stworzenia własnego<sup>17</sup>.

Podjęciem analiz podziałów narodowych w Belgii i Szwajcarii, należałoby wskazać, jaka jest struktura narodowościowa każdej z federacji, jak są rozmiesz-

<sup>10</sup> J. Błuszkowski, *Naród w sensie etnicznym i politycznym*, w: *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2007, s. 179.

<sup>11</sup> S. Otok, *Geografia polityczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 63.

<sup>12</sup> F. Znaniecki, *Współczesne narody*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1990, s. 41.

<sup>13</sup> B. Malinowski, *Wolność i cywilizacja*, w: B. Malinowski, *Dzieła*, t. 10, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 249 i n.

<sup>14</sup> J. Błuszkowski, op. cit., s. 182.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 184.

<sup>16</sup> U. Altermatt, *Sarajewo przestrzega. Etnonacjonalizm w Europie*, Znak, Kraków 1998, s. 36.

<sup>17</sup> Por. S. Jedynak, *Naród, społeczeństwo, państwo*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2002, s. 55; J. Mizgalski, *Tożsamość narodowa czy tożsamości narodowe w dobie globalizacji*, „Chorzowskie Studia Polityczne” 2009, nr 2, s. 9 i n. Obszerne studium na temat tożsamości: J. Mizgalski, *Tożsamość polityczna. Studium zjawiska*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008.

Tabela 1. Struktura narodowościowa Szwajcarii w 2008 roku

Narodowo	Liczba	Odsetek (%)
Szwajcarzy	6 032 141	77,38
Włosi	295 066	3,78
Niemcy	251 527	3,23
Portugalczyki	205 545	2,64
Serbowie i Czarnogórcy	191 655	2,46
Francuzi	90 004	1,15
Turcy	74 147	0,95
Hiszpanie	65 774	0,84
Macedończycy	60 204	0,77
Bosnierzy	39 330	0,50
Austriacy	37 282	0,48
Chorwaci	36 393	0,47
Pozostali	416 682	5,35
Ogółem	7 795 750	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych za rok 2008 pochodzących z Urzędu Statystycznego Szwajcarii, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/data/01.html>, dostęp: 1.09.2011 r.

czono poszczególne mniejszości narodowe czy narodowość zamieszkuje państwo, jaka jest ich liczebność oraz jaki odsetek wszystkich mieszkańców stanowią. Dla naszych badań szczególne znaczenie ma wskazanie, w jakim stopniu istnienie w ramach jednego państwa kilku narodowości można uznać za czynnik doniosły politycznie.

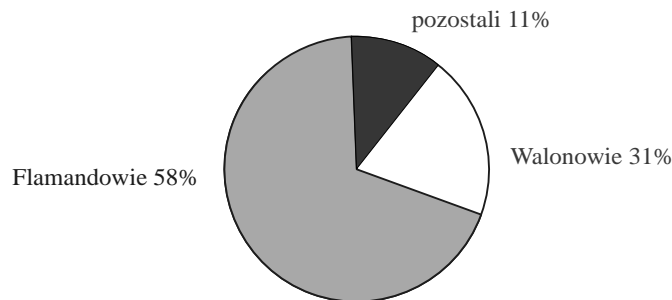
W Szwajcarii występuje do wysoki odsetek mniejszości narodowych (tabela 1). W państwie Europy Zachodniej stosunek obcych narodowości do ludności rodzimej, który w przybliżeniu wynosi 1:5, jest tu najwyższy. Już w latach 70. ubiegłego stulecia zagraniczni robotnicy, głównie pochodzący z Włoch, stanowili około jednej trzeciej ogółu siły roboczej. Propozycja mająca na celu ograniczenie imigracji zarobkowej upadła w referendum w czerwcu 1970 roku, ale mniejszości 558 tysięcy głosów „za” wobec 655 tysięcy głosów „przeciw”, przy wysokiej frekwencji wynoszącej 74%. W kolejnym referendum dotyczącym tej sprawy w 1974 roku przedłożona propozycja odrzucono zdecydowaną większością 66% głosów<sup>18</sup>. O tym, że do chwili obecnej problem imigrantów pozostaje w tym temacie publicznej debaty, może świadczyć witryna internetowa Szwajcarskiej Partii Ludowej, która informuje każdego czytelnika wielkimi literami o tym, że ugrupowanie to jest przeciwne swobodnemu napływowi cudzoziemców do Szwajcarii<sup>19</sup>. Mimo takiego stanu rzeczy trudno uznać, że jest to problem sta-

<sup>18</sup> G. Smith, *Życie polityczne w Europie Zachodniej*, Wydawnictwo Puls, Londyn 1992, s. 421.

<sup>19</sup> Witryna Szwajcarskiej Partii Ludowej, <http://www.svp.ch/g3.cms>, dostęp: 1.09.2011 r.

nowi cy przyczyn trwałego podziału socjopolitycznego szwajcarskiego społeczeństwa.

Zdecydowanie inaczej problem podziałów narodowych rysuje się w Belgii (tabela 2, rysunek 1). Państwo to zamieszkiwane jest głównie przez dwie narodowości – Flamandów i Walonów. Dane wskazują, że obecnie Flamandowie stanowią 58% mieszkańców państwa, Walonowie zaś 31%, mają jedynie przybliżony i orientacyjny charakter. Szczegółowych informacji dotyczących tego, ilu mieszkańców federacji przynależy do określonej narodowości, Belgijski Urząd



Rysunek 1. Skład etniczny Belgii

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Informatora Factbook CIA*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/be.html>, dostęp: 1.09.2011 r.

Tabela 2. Struktura narodowościowa Belgii w 2008 roku

Narodowo	Liczba	Odsetek (%)
Belgowie	9 695 418	90,89
– w tym zamieszkali:		
w Brukseli	753 448	7,06
w Regionie Flamandzkim	5 807 230	54,44
w Regionie Walońskim	3 134 740	29,39
Włosi	169 027	1,58
Francuzi	130 568	1,22
Holendrzy	123 454	1,16
Marokańczycy	79 867	0,75
Hiszpanie	42 712	0,40
Turcy	39 954	0,37
Niemcy	38 370	0,36
Portugalczykcy	29 802	0,28
Brytyjczycy	25 126	0,24
Pozostali	292 568	2,75
Ogółem	10 666 866	100,00

Źródło: opracowano na podstawie danych statystycznych za rok 2008 pochodzących z Urzędu Statystycznego Belgii: URL:[http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/population/nationalite\\_actuelle\\_de\\_la\\_population\\_par\\_commune.jsp](http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/population/nationalite_actuelle_de_la_population_par_commune.jsp) oraz *Informatora Factbook CIA*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/be.html>, dostęp: 1.09.2011 r.

Statystyczny nie publikuje, ponieważ pyta takich nie zadaje się w czasie spisów powszechnych<sup>20</sup>. Szacunkowe dane można jedynie uzyskać, obliczając, ile osób mieszka w danym regionie i jaki odsetek każdego z narodowości zamieszkuje stołeczny Bruksel. Spory pomiędzy Flamandami a Walonami należy uznać za przyczynę przekształcenia Belgii z państwa unitarnego w federalne. O tym, że podział narodowy w Belgii ma doniosłe znaczenie polityczne, świadczy to, że to on wyznacza granice regionów oraz dzieli stolicę państwa. Ponadto, o ile w Szwajcarii skupiska mniejszości narodowych nie zamieszkują zwartego terytorium, o tyle obydwie narodowości belgijskie są od siebie wyraźnie oddzielone. Różliczne badania wiadomości narodowej w Belgii wykazały, że tylko 41% populacji identyfikuje się z narodem belgijskim. Ponad 70% Flamandów czuje się przede wszystkim związanym ze swoją grupą etniczną<sup>21</sup>. Ponadto również partie polityczne dzielą się na flamandzkie i walońskie, przy czym podział ten nie dotyczy jedynie ugrupowań nacjonalistycznych czy separatystycznych, ale także partii liberalnych czy socjaldemokratycznych.

Zarysowane różnice w znaczeniu podziałów narodowych przekładają się także na kształt systemu partyjnego. W obydwu federacjach mamy do czynienia ze wzrostem poparcia dla radykalnej prawicy. Warto jednak podkreślić, że Szwajcarska Partia Ludowa (SVP) wyraża protest przeciw napływowi do Szwajcarii kolejnych fal imigrantów<sup>22</sup>. Tymczasem programy polityczne partii belgijskich, w szczególności nowego Sojuszu Flamandzkiego (N-VA) i Interesu Flamandzkiego (VB), mają charakter wyraźnie separatystyczny<sup>23</sup>. Wreszcie odmienna pozostaje także dynamika poparcia dla partii radykalnych w obydwu federacjach. Kolejne elekcje parlamentarne przynoszą wtedy nieznaczny spadek poparcia dla SVP, podczas gdy separatystyczne ugrupowania flamandzkie uzyskują coraz wyższe wyniki poparcia, co może doprowadzić do sytuacji, w której prowadzona do tej pory polityka kordonu sanitarnego, sprawiająca, że N-VA i VB pozostają poza rzędem, przestanie być możliwa<sup>24</sup>.

Analiza struktury narodowej Belgii i Szwajcarii pozwala twierdzić, że każda z federacji zamieszkiwana jest przez mniejszości narodowe. Ich odsetek w Szwajcarii jest dwukrotnie wyższy niż w Belgii. Stosunek do mniejszości narodowych

<sup>20</sup> Witryna internetowa Belgijskiego Urzędu Statystycznego, <http://statbel.fgov.be/nl/statistiek/cijfers/bevolking/index.jsp>, dost. p: 1.09.2011 r.

<sup>21</sup> R. Herbut, *Podziały socjopolityczne w Europie*, s. 60.

<sup>22</sup> Zob. J. Fitzgerald, D. Lawrence, *Local cohesion and radical right support. The case of the Swiss People's Party*, „Electoral Studies” 2011, vol. 30, iss. 4.

<sup>23</sup> D. Poznyak, K. Abts, M. Swyngedouw, *The dynamics of the extreme right support: A growth curve model of the populist vote in Flanders-Belgium in 1987–2007*, „Electoral Studies” 2011, vol. 30, iss. 4, s. 672–688.

<sup>24</sup> Por. M. Swyngedouw, *The general election in Belgium, June 1999*, „Electoral Studies”, 2002, vol. 21, iss. 1, s. 125; J. Pilet, E. van Haute, *The federal elections in Belgium, June 2007*, „Electoral Studies” 2008, vol. 27, iss. 3, s. 549; K. Abts, P. Dmitriy, S. Marc, *The federal elections in Belgium, June 2010*, „Electoral Studies”, 2012, vol. 31, iss. 2, s. 450.

jest elementem programów politycznych oraz przedmiotem debaty publicznej. Problem ten wynika głównie ze znacznego zwiększenia przepływu ludności w ostatnich dziesięcioleciach, co sprawia, że w zamocowanych państwach zachodnich coraz więcej osób pragnie znaleźć zatrudnienie i miejsce stałego pobytu. Z czasem taki stan rzeczy rodzi nowe spory i podziały socjopolityczne. W Belgii, mimo niespełnienia w Szwajcarii odsetka mniejszości narodowych, fakt współzamieszkiwania przez dwie narodowości tworzy tak silny podział narodowy, że ten stawia pod znakiem zapytania istnienie państwa<sup>25</sup>.

#### 4. Podziały kulturowe i językowe

Mimo rozlicznych prób definiowania wielokulturowości, to samo ci kulturowej i podziałów kulturowych, jakie odnaleźć możemy w literaturze przedmiotu<sup>26</sup>, trudno o jednoznaczne wskazanie granicy, po której przekroczeniu w danym państwie mielibyśmy do czynienia ze społeczeństwem wielokulturowym. Zdecydowanie częściej występują określenia opisowe, które niejednokrotnie wskazują jako przykład państw wielokulturowych Stany Zjednoczone, Meksyk, Kanada czy Brazylia<sup>27</sup>. Zróbnicowanie kulturowe społeczeństw zamieszkujących państwa europejskie wydaje się zdecydowanie mniejsze.

W państwach zachodnioeuropejskich podziały kulturowe wynikają przede wszystkim z istnienia odmiennych zwyczajów i tradycji przekładających się na sposób życia, pracy i spędzania wolnego czasu, wiążące się także z różnicami pomiędzy miastem i wsią czy centralnymi częściami państwa i jego peryferiami. W Szwajcarii już zróbnicowanie krain geograficznych, które się na nie składają, niesie ze sobą istnienie odmiennoci kulturowych pomiędzy małymi kantonami góorskimi a wielkimi kosmopolitycznymi miastami. Za jeden z czynników rodzajowych głębokie podziały socjopolityczne można uznać język. Dzieje się tak zwykle wówczas, gdy w państwie występuje kilka języków narodowych, aaden z nich nie jest używany przez zdecydowaną większość mieszkańców, a ponadto

<sup>25</sup> Por. R. Klepka, *Kryzys polityczny lat 2010–2011 w Królestwie Belgii – geneza i możliwe następstwa*, w: *Na tropach twórczości i czasów minionych. Księga Jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Damianowi Tomczykowi*, red. M. Cetwiński, A. Czajkowska, Wydawnictwo im. S. Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza w Czestochowie, Czestochowa 2012, s. 453–467.

<sup>26</sup> Por. K. Kwańiewski, *To samo społeczna, to samo kulturowa*, „Studia Socjologiczne” 1986, nr 3, s. 12 i n.; K. Krzysztofek, *Kulturowa cięka globalizacji*, w: *Oblicza procesów globalizacji*, red. M. Pietra, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002, s. 127 i n.; J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1972, s. 514 i n.

<sup>27</sup> Por. T. Paleczny, *Przypadek brazylijski: proces narodotwórczy czy zjawiska latynoamerykanizacji?* „Kultura – Historia – Globalizacja” 2009, nr 5, s. 90; *Procesy uniwersalizacji to samo ci kulturowej czy amerykański wariant procesów narodotwórczych społeczeństw wielokulturowych? Kilka socjologicznych refleksji*, witryna internetowa Instytutu Studiów Regionalnych Uniwersytetu Jagiellońskiego, <http://www.isr.wsmip.uj.edu.pl/publikacje/procesy.doc>, dost. p: 1.09.2011 r.

w pa stwie federalnym obszary j zykowe pokrywaj si z granicami krajów zwi zkowych.

Dane w tabeli 3 i 4 dowodz , e zarówno w Belgii, jak i w Szwajcarii nie mamy do czynienia z jednolito ci j zykow . W pierwszej federacji, podobnie jak miało to miejsce w przypadku narodowo ci, pytania o j zyk nie s zadawane przez ankieterów prowadz cych spisy powszechne. Dane szacunkowe w tym wypadku uzyska jednak mo na o wiele łatwiej, ze wzgl du na to, e ka demu okr gowi wyborczemu przyporz dkowany jest okre lony j zyk. W pa stwie tym obowi zuj trzy j zyki urz dowe: niderlandzki, francuski i niemiecki. Jeszcze bardziej zło ona sytuacja wyst puje w Szwajcarii, w której j zykami urz dowymi s : niemiecki, francuski, włoski i retoroma ski.

Analiza statystyczna danych dotycz cych podziałów j zykowych w Belgii i Szwajcarii pozwalałaby snu bñ dne przypuszczenia o istnieniu wzgl dnie podobnej sytuacji w obydwóch federacjach. Tymczasem doniosło polityczna omawianych podziałów jest inna. W Szwajcarii w siedemnastu z dwudziestu sze-

Tabela 3. Szacunkowe dane dotycz ce j zyków u ywanych w Belgii

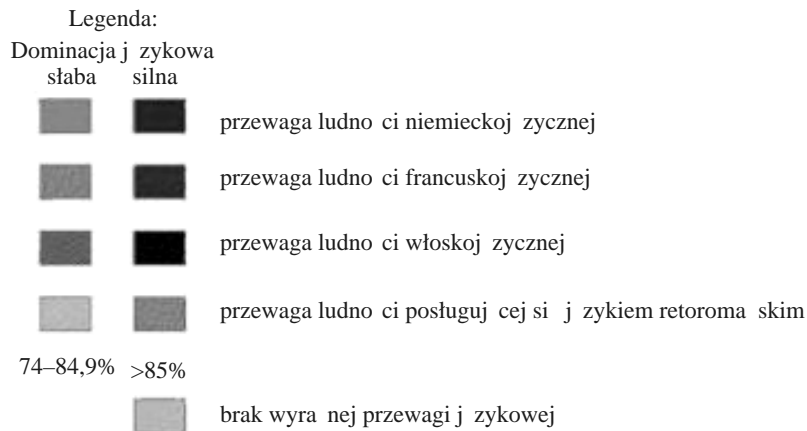
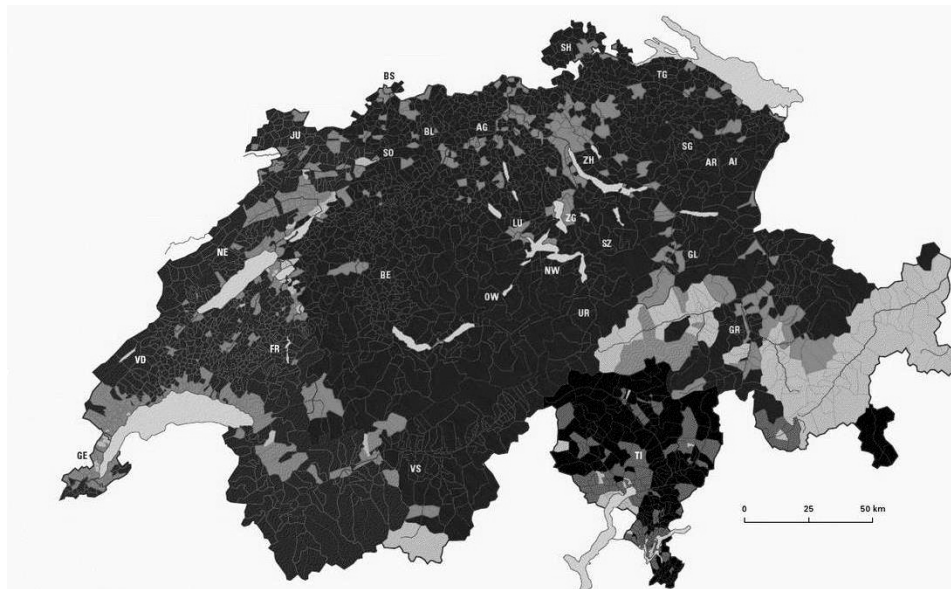
J zyk	Odsetek (%) osób posługuj cych si nim
Niderlandzki (holenderski)	55–60
Francuski	40–44
Niemiecki	ok. 1

ródło: opracowanie własne na podstawie danych *Informatora Factbook CIA*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/be.html>, dost p: 1.09.2011 r.

Tabela 4. J zyki u ywane w Szwajcarii

J zyk	Liczba osób posługuj cych si nim	Odsetek (%)
Niemiecki	4 640 400	63,67
Francuski	1 485 100	20,38
Włoski	471 000	6,46
Retoroma ski	35 100	0,48
Hiszpa ski	77 500	1,06
Serbski i chorwacki	111 400	1,53
Inne j zyki słowia skie	3 230	0,04
Portugalski	89 500	1,23
Turecki	44 500	0,61
Angielski	73 400	1,01
Alba ski	94 900	1,30
Pozostałe	161 970	2,22

ródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodz cych z Urz du Statystycznego Szwajcarii, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/05/blank/key/sprachen.html>, dost p: 1.09.2011 r.



Rysunek 2. Rozmieszczenie geograficzne ludno ci Szwajcarii posługuj cej si j zykiem niemieckim, francuskim, włoskim i retoroma skim

ródło: Urz d Statystyczny Szwajcarii, [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische\\_karten/maps/bevoelkerung/sprachen\\_religionen.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische_karten/maps/bevoelkerung/sprachen_religionen.html), dost p: 1.09.2011 r.

ciu kantonów j zykiem oficjalnym jest niemiecki (rysunek 2). W trzech innych wyst puje oficjalnie uznana dwuj zyczno : w Bernie, gdzie niemiecki ma charakter dominuj cy, oraz we Fryburgu i Valais, gdzie wi kszo mieszka ców posługuje si francuskim. Po niemiecku mówi tak e wi kszo mieszka ców Gryzonii, gdzie jednak j zykami urz dowymi s równie włoski i retoroma ski. J zyk francuski dominuje w zachodniej cz ci Szwajcarii, która jest okrelana jako Romandia lub Szwajcaria Romandzka. Składaj si na ni kantony: Genewa,

Vaud, Neuchâtel i Jura oraz francuskiej zyczna cz Berna, Fryburga i Valais. J zyk włoski dominuje w południowo-wschodniej cz ci pa stwa, głównie w kantonie Ticino oraz w cz ci Gryzonii. Z kolei j zyk retoroma ski jest jednym z oficjalnych w Gryzonii<sup>28</sup>. Charakterystyczne dla Szwajcarii pozostaje to, e ró - nice j zykowe nie znalazły odbicia w procesie tworzenia odr bnych partii politycznych na poziomie federacji, a jedynie doszło do powstania kilku na poziomie kantonalnym. J zykowe linie podziału nie pokrywaj si z adnymi innymi, a wi c religijnymi, ekonomicznymi czy narodowo ciowymi, co sprawia, e stworzenie trwałych wi kszo ci opartych na kryterium j zyka i innego podziału społecznego jest praktycznie niemo liwe. Taki stan rzeczy sprawia, e system polityczny jako cało jest stabilny, mi dzy innymi z racji przenikania si , a nie pokrywania ró nych linii podziału. Poczucie odr bno ci j zykowej uwa a si za cz wiadomo ci obywatela, a nie potencjalne ró dło politycznych konfliktów z innymi grupami, i dlatego, jak wskazuje Ryszard Herbut, trudno w Szwajcarii traktowa podziały j zykowe jako doniosłe politycznie<sup>29</sup>.

Odmienne problem podziałów j zykowych rysuje si w Belgii. Pozornie wyst powanie w tym pa stwie trzech głównych j zyków: holenderskiego, francuskiego i niemieckiego (przy czym tym ostatnim posługuje si zaledwie 1% mieszka ców pa stwa), nie skazuje tego pa stwa na gł bsze konflikty. To, e jest inaczej, wynika głównie z tego, e podziały j zykowe, odmiennie ni w Szwajcarii, nakładaj si na inne – etniczne i ekonomiczne. Konflikt pomi dzy głównymi grupami j zykowymi, który nabrzmiwał od drugiej połowy XIX stulecia, wybuchł z cał moc w latach 60. ubiegłego wieku. Wtedy te dokonał si podział według kryterium narodowo ciowego i j zykowego nie tylko ró nych instytucji, lecz tak e partii politycznych, organizacji społecznych, zawodowych i kulturalnych. Uwag zwraca to, e równocze nie zanikły ich ogólnobelgijskie władze, zarz dy, komitety centralne czy kongresy. Powstały te odr bne, niemaj ce adnych organizacyjnych wi zi, partie i organizacje flamandzkie oraz frankofo skie. Pocz tkowo powstały tylko trzy partie czysto j zykowe, we Flandrii, Walonii i Brukseli. W latach 1968–1978 doszło jednak do pogł biania si podziału, gdy w tym okresie trzy partie: chadecka, socjalistyczna i liberalna, rozpadły si na autonomiczne organizacje flamandzkie i walo skie. Stopniowa regionalizacja pa stwa, której pocz tkiem było powołanie do istnienia wspólnot kulturalnych, doprowadziła do sytuacji, w której tak e na szczeblu centralnym podział j zykowy wydaje si podziałem fundamentalnym dla kształtowania wielu instytucji politycznych. Parlament narodowy dzieli si na dwie grupy j zykowe: niderlandzk i francusk , do której zalicza si te wspólnot niemieckoj zyczn .

<sup>28</sup> Por. J. Widmer, R. Coray, M. Acklin i in., *Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs. Eine sozialhistorische Analyse der Transformationen der Sprachenordnungen von 1848 bis 2000*, Lang, Bern 2004; R. Szul, *J zyk, naród, pa stwo: J zyk jako zjawisko polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 242 i n.

<sup>29</sup> R. Herbut, *Podziały socjopolityczne w Europie*, s. 61.



Każda grupa językowa ma wpływ na proces ustawodawczy, zwłaszcza przy stanowieniu ustaw nadzwyczajnych wymagających kwalifikowanej większości. Podziały, o których mowa, dotyczą także rzędu, który, wyłaczając premiera, musi się składać z jednakowej liczby ministrów niderlandzko- i francuskojęzycznych<sup>30</sup>.

Analiza podziałów kulturowych i językowych prowadzi do konstatacji, że jedynie w Belgii są one doniosłe politycznie. Zwłaszcza problem języka jawi się jako trwale dzielący mieszkańców państwa. Wiadczą o tym nie tylko przyjęte rozwiązania instytucjonalne dotyczące partii politycznych, parlamentu i rzędu, ale również to, że używanie określonego języka w danym miejscu stanowi problem bieżących debat politycznych oraz staje się przedmiotem sporów społeczno-cywilizacyjnych federacji. Wystarczy lektura belgijskiej prasy, by zauważyć, jak czuwa opinia publiczna przykuwając incydenty, głównie na przedmieściach stolicy i w samej Brukseli, przez którą przebiega granica językowa. Trwają tu niekiedy dyskusje i manifestacje wokół kwestii, jakiego języka powinno się używać w danym urzędzie pocztowym. Dla ludzi z zewnątrz takie wypadki mogą wydawać się absurdalne. Wskazują one jednak na występowanie silnych napięć, jakim podlegają grupy językowe w Belgii<sup>31</sup>. Z kolei umiarkowanie doniosła politycznie ranga podziałów kulturowych i językowych w Szwajcarii sprawia, że nie mamy tam do czynienia ze sporami na tym tle.

## 5. Podziały religijne

Podjęcie analiz podziałów religijnych w państwach zachodnioeuropejskich, należy zwrócić uwagę na to, że zróżnicowanie społeczeństw tego regionu pod względem wyznania rzadko oznacza występowanie poważnych i trwałych sporów czy konfliktów. Taki stan rzeczy wynika w szczególności z faktu rozdzielania spraw państwa i kościoła oraz postępującej laicyzacji zachodnioeuropejskich społeczeństw<sup>32</sup>. Też o spadku politycznego znaczenia podziałów religijnych tłumaczy wiążąc to w szczególności z traktowaniem religii jako elementu życia osobistego oraz kurczeniem się grupy ludzi regularnie uczestniczących w obrzędach religijnych<sup>33</sup>. Wreszcie wzrasta także odsetek osób, które jawnie deklarują bezwyznaniowość czy religijną obojętność<sup>34</sup>. W Szwajcarii wynosi on niewiele ponad 10%, ale już w Belgii przekracza 30%. W tym kontekście teorie wskazujące, że organizacyjnym wyrazem podziałów religijnych jest rywalizacja partii

<sup>30</sup> Por. A. Głowacki, *System polityczny Belgii*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1995, s. 9; R. Herbut, *Podziały socjopolityczne w Europie*, s. 60.

<sup>31</sup> J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Rzeszowie, Rzeszów 1993, s. 281.

<sup>32</sup> G. Smith, op. cit. s. 29 i n.

<sup>33</sup> R. Herbut, *Podziały socjopolityczne w Europie*, s. 58.

<sup>34</sup> S. Opara, *Zarys teorii indywidualnej religijności*, Książka i Wiedza, Warszawa 1975, s. 286–318.

reprezentujących subkultur religijnych z ugrupowaniami o charakterze wieckim, wydają się tracić na aktualności, o ile za takowe partie przyjmie się stronnictwa chadeckie. Ugrupowania takie odnajdziemy w większości państw zachodnioeuropejskich, choć obecnie nie musi to przeszkadzać w występowaniu w nich doniosłych politycznie podziałów religijnych. Partie te z reguły w swoich programach akcentują jedynie przywiązanie do wartości chrześcijańskich, w szczególności do poszanowania człowieka i solidaryzmu społecznego<sup>35</sup>.

Niemal 60% mieszkańców Belgii stanowi katolicy, jednak, na co już wskazywano, ponad jedna trzecia mieszkańców nie deklaruje przywiązania do żadnej religii (tabela 5). Choć w państwie tym mamy liczne, nakładające się na siebie podziały, to wyznanie nie stanowi tu kolejnej płaszczyzny niezgody. Józef Łaptos wskazuje na nowy problem, który wynika z faktu, że drugą religią Belgii stał się islam<sup>36</sup>. Państwo, którego terytorium ukształtowało się w wyniku wojen religijnych i było ostoją katolicyzmu, przechodzi obecnie swoistą ewolucję. Uwagę zwraca jednak to, że wobec wagi islamu zwanego z obecnością imigrantów z krajów arabskich problemy innych religii przestały zajmować opinię publiczną. Zniknęła też dawna niechęć w stosunku do protestantów i nie odnotowuje się żadnych ekscesów o charakterze antysemitycznym<sup>37</sup>.

Tabela 5. Struktura wyznaniowa społeczeństwa belgijskiego

Religia	Liczba wyznawców	Odsetek
Katolicyzm	5 901 000	58,07
Islam	365 802	3,6
Protestantyzm	84 314	0,83
Poboczne kultury chrześcijańskie	58 000	0,57
Prawosławie	56 000	0,55
Buddyzm	29 467	0,29
Chrześcijaństwo – zielono wiotkowcy	26 000	0,26
Judaizm	21 338	0,21
Baha'ici	2 032	0,02
Pozostali, głównie deklarujący się jako niewierzący	3 617 211	35,6

Źródło: opracowano na podstawie danych statystycznych pochodzących z pracy: Ch. Laporte: *La Belgique terre religieuse*, „La Libre” 2008, <http://www.lalibre.be/actu/belgique/article/407536/la-belgique-terre-religieuse.html>, dostęp: 1.09.2011 r.

W Szwajcarii mamy do czynienia ze współistnieniem dwóch głównych wyznań (tabela 6). Granice pomiędzy katolikami i protestantami pokrywają się tu nie tylko z tradycyjnymi podziałami na tereny wiejskie i miejskie, jak w przypadku „kantonów leńskich” i Lucerny, pozostałych przy dawnej wierze, wobec Zurychu i Berna, które od razu opowiedziały się po stronie Zwinglego. Reformacja wpro-

<sup>35</sup> A. Szustek, *Współczesna myślenie polityczna*, w: *Spółczesne państwo i polityka*, s. 721.

<sup>36</sup> J. Łaptos, *Belgia*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2005, s. 64.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 63 i n.

Tabela 6. Struktura wyznaniowa społeczeństwa szwajcarskiego

Religia	Liczba wyznawców	Odsetek
Rzymskokatolicka	3 047 887	41,8
Protestantyzm	2 569 124	35,3
Prawosławie	131 851	1,8
Starokatolicka	13 312	0,2
Inne wyznania chrześcijańskie	14 385	0,2
Islam	310 807	4,3
Judaizm	17 914	0,2
Inne	57 126	0,8
Bezwyznaniowi	809 838	11,1
Brak odpowiedzi	315 766	4,3

Źródło: opracowano na podstawie danych statystycznych pochodzących z Urzędu Statystycznego Szwajcarii, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/05/blank/key/religionen.html>, dost. p: 1.09.2011 r.

wadziła także nowe podziały, co sprawiło, że wyznaniowe granice przebiegają poprzez większe terytoria, takie jak Gryzonia, a nawet przez gminy. Schematyczne zobrazowanie podziału państwa pozwala wskazać, że katolicka pozostała – oprócz Szwajcarii „wewnętrznej”, czyli kantonów leńskich i Lucerny – także południowa część federacji, a wiec Wallis, Ticino i południowa część Gryzonii, a także Fryburg, okolice Sankt Gallen i Appenzell Innerrhoden. Protestantyzm za poza Zurychem i Bernem przyjęł się w kraju Vaud, w dużej części Jury i Gryzonii, Turgowii, w Glarus oraz w Genewie<sup>38</sup>.

Podziały religijne w Szwajcarii jeszcze kilkadziesiąt lat temu odgrywały zdecydowanie większą rolę niż obecnie. Pod koniec lat 60. ubiegłego stulecia Jacques Chessex, szwajcarski prozaik, kreśląc w swojej powieści *Portret kantonu Vaud*<sup>39</sup> obraz protestanckiego mieszczaństwa, zobrazował typowe opinie mieszkańców kantonu na temat katolików w następujący sposób: „Wszystko myśl. Wyznaj wiary w Pannę Marię, a nawet się do niej modl! Szczołafani, przes dni, pij. [...] Nie, to murzyńska religia, nie warto o niej myśle. My tutaj w Vaud jesteśmy protestantami. Nigdy do głowy nie przyszedłby nam powrót do średniowiecza”<sup>40</sup>. Dziś taki literacki obraz uprzedzenia na tle wyznaniowym wydaje się nieaktualny. Separacja społeczno katolickiej i protestanckiej w wyniku procesów modernizacji została przełamana. Znaczna i stała ruchliwość geograficzna pomiędzy regionami katolickimi i protestanckimi przełamała poczucie

<sup>38</sup> C. Porbski, *Na przykład Szwajcarzy. Eseje i rozmowy*, Znak, Kraków 1994, s. 22.

<sup>39</sup> Tłumaczenie autora, powieść nie została dotychczas przełożona na język polski.

<sup>40</sup> J. Chessex, *Portrait des Vaudois*, Actes Sud/Labor/L’Aire, Paris 1990, s. 98–99, tłumaczenie własne.

odrębności, otwierając społeczeństwo szwajcarskie na tolerancję i współdziałanie. Ostatnie lata przyniosły nie tylko desegregację religijną, ale wręcz integrację. O małym wpływie religii na życie Szwajcarów może świadczyć ich stopniowe otwieranie się na rozwiązania tak pragmatyczne, jak budowa jednej w tym do wspólnego użytku katolików i protestantów. Obecnie nikt nie dziwi zawieraniem małżeństw pomiędzy wyznawcami różnych religii<sup>41</sup>.

Wpływ podziałów religijnych na życie polityczne w Szwajcarii jest coraz mniejszy, niemniej jednak wciąż dostrzegalny. Względnie jednorodność religijna poszczególnych kantonów oraz ich uprawnienia w sprawach religijnych i kulturalnych ograniczają kwestie wyznaniowe do problemu lokalnego. Z innej jednak strony często zwraca się uwagę, że w Radzie Kantonów celowo uprzywilejowane są małe katolickie kantony, aby zachowana została równowaga interesów i wpływów religijnych<sup>42</sup>. O tym, że podziały religijne nie pozostają całkowicie bez wpływu na życie polityczne federacji, może świadczyć to, że w rządzie zasiadają w parlamencie znajdują się Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa Szwajcarii oraz Ewangelicka Partia Ludowa.

Podziały religijne w obydwu analizowanych federacjach tracą na znaczeniu. W przypadku Belgii nie można mówić o doniosłej politycznej roli takiego podziału, w Szwajcarii zaś, w której znaczenie zróżnicowania wyznaniowego również spada, można jeszcze mówić o umiarkowanie istotnym podziale socjopolitycznym na tle religijnym.

## 6. Podziały ekonomiczne

Występowanie podziałów ekonomicznych we wszystkich demokratycznych systemach politycznych nie budzi wątpliwości, przy czym zwykle podkreśla się, że ten rodzaj społecznego zróżnicowania znajduje najpełniejsze odbicie w strukturze systemów partyjnych<sup>43</sup>. Wskazano autorów omawiany problem rozpatruje na płaszczyźnie całej federacji, identyfikując go głównie jako rywalizację pomiędzy partiami lewicowymi i prawicowymi dotyczącą własności środków produkcji, roli państwa w planowaniu ekonomicznym, redystrybucji dochodu oraz zakresu programów socjalnych państwa<sup>44</sup>.

Dla badań nad zróżnicowaniem ekonomicznym Belgii i Szwajcarii zdecydowanie ważniejszą staje się jednak próba odpowiedzi na pytanie o istnienie podziałów ekonomicznych pomiędzy poszczególnymi krajami związkowymi oraz

<sup>41</sup> W. Linder, *Demokracja szwajcarska: rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Rzeszowie, Rzeszów 1996, s. 47.

<sup>42</sup> G. Smith, op. cit., s. 35.

<sup>43</sup> R. Herbut, *Podziały socjopolityczne w Europie*, s. 51.

<sup>44</sup> Por. R. Harmel, K. Janda, *Comparing political parties*, APSA, Washington DC 1976, s. 33 i n.; S. Bartolini, P. Mair, op. cit., s. 5 i n.; A. Antoszewski, *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 31.

o ich doniosłość polityczną. Jednym z najprostszyc narz dzi słu cych badaniu różnic ekonomicznych pomiędzy poszczególnymi częściami składowymi analizowanych federacji jest porównanie produktu krajowego brutto na mieszkańca w poszczególnych krajach oraz wskazanie, jak wielka pozostaje dysproporcja pomiędzy tym, w którym PKB per capita jest najwyższy i najniższy. Analizy takie należy, oczywiście, traktować jako wstęp do rozważań, gdyż nie odpowiada ona na wiele istotnych pytań, w szczególności nie przesądza o doniosłości politycznej danego podziału.

Już wstępne badania pozwalają mówić, że nieco mniejsze dysproporcje występują pomiędzy częściami składowymi federacji w Belgii niż pomiędzy kantonami w Szwajcarii (tabele 7 i 8). W Brukseli PKB per capita jest niemal trzykrotnie wyższy niż w Walonii, w Szwajcarii zaś różnica pomiędzy Bazylem – Miastem

Tabela 7. PKB per capita w regionach Belgii w roku 2009

Kraj związkowy	PKB na osobę (w euro)
Bruksela	60 861
Flandria	28 241
Walonia	21 900

Źródło: opracowano na podstawie danych statystycznych za rok 2009 pochodzących z Belgijskiego Urzędu Statystycznego BELGOSTAT, <http://www.nbb.be/belgostat>, dostęp: 1.09.2011 r.

Tabela 8. PKB per capita w kantonach Szwajcarii – dane za rok 2008

Kraj związkowy	PKB per capita (we frankach szwajcarskich)	Kraj związkowy	PKB per capita (we frankach szwajcarskich)
Bazylea–Miasto	165 034	Vaud	60 832
Zug	110 868	Jura	60 248
Genewa	93 044	Argowia	58 044
Zurych	89 420	Appenzell Ausserrhoden	57 112
Bazylea–Okręg	70 133	Lucerna	57 081
Ticino	69 673	Schwyz	56 111
Gryzonia	65 766	Uri	55 432
Berno	65 751	Solura	54 889
Nidwalden	64 074	Turgowia	49 279
Szafuza	63 937	Valais	49 097
Glarus	62 266	Obwalden	48 118
Sankt Gallen	61 939	Appenzell Innerroden	47 711
Neuchâtel	61 062	Fryburg	47 199

Źródło: opracowano na podstawie danych za rok 2008 pochodzących z Urzędu Statystycznego Kantonu Lucerna, [http://www.lustat.ch/jbkt\\_2010\\_b04.pdf](http://www.lustat.ch/jbkt_2010_b04.pdf), dostęp: 1.09.2011 r.

a Fryburgiem, mierzona we wskazany sposób, wynosi niemal 3,5. Różnica ta nie przekłada się jednak na doniosłość politycznych podziałów ekonomicznych w obydwu federacjach. Mimo że według danych statystycznych dysproporcja pomiędzy najbogatszym a najbiedniejszym kantonem jest wysoka, nie występują tu spory pomiędzy kantonami o podłoże ekonomiczne. Powodów takiej sytuacji można się dopatrywać w kilku czynnikach. Z jednej strony w państwie tym występują długie tradycje konsensualnego rozwiązywania sporów, z drugiej zaś, ze względu na jego ogólną zamocność, łatwo obliczyć, że nawet w najbiedniejszym kantonie mieszkańcy żyją na bardzo wysokim poziomie.

Specyfika podziałów ekonomicznych w Belgii polega na ich pokrywaniu się z różnicami etnicznymi i językowymi, jakie występują wśród mieszkańców tej federacji. Flandria i Walonia sprawują pełną kontrolę nad swymi gospodarkami. Jak łatwo zauważyć, analizując tabelę 7, wyraźna jest przewaga gospodarcza Flandrii, która od czasu, gdy wyczerpywały się surowce Walonii, korzystała z tego, że posiadała porty. Rachunek ekonomiczny narzucał konieczność przeniesienia całych gałęzi przemysłu na wybrzeże. Symbolem zmian była stalownia Sidmar, zbudowana w strefie kanału Turneuzen, która mimo stosowania w górnictwie rudy z importu osiągała wydajność o połowę wyższą niż przestarzałe i upadające przedsiębiorstwa Walonii. Usytuowanie Flandrii przyciągało także zagraniczne inwestycje, co zdecydowało o „cudzie flamandzkim”. Choć Walonia utraciła pozycję głównego ośrodka przemysłowego kraju w drugiej połowie ubiegłego stulecia, od wiersz wieku dokonuje się tu intensywny proces transformacji ekonomicznej<sup>45</sup>. Jej powodzenie w dużej mierze uzależnione jest od zakresu pomocy uzyskanej od władz federalnych. Flamandowie nie chcą jednak ponosić ciężaru podnoszenia Walonii z kryzysu, dążąc do coraz dalej idących rozwiązań politycznych, w których efekcie sprawy gospodarcze całkowicie pozostawałyby w gestii regionów<sup>46</sup>. Konflikt ekonomiczny w Belgii jest tak poważny, że zagraża stabilności federacji. W debacie publicznej pojawiają się deklaracje, takie jak wypowiedź Yvesa Leterme’a, który jako szef rządu Flandrii, domagał się w końcu niezależności gospodarczej dla regionów, powiedział, że Belgia sama w sobie nie jest warta i nikt po jej rozpadzie nie będzie płakał<sup>47</sup>. Takie wypowiedzi późniejszego premiera Belgii nie pozostawiają wątpliwości co do doniosłego politycznego charakteru podziałów ekonomicznych w tym państwie.

<sup>45</sup> J. Łaptos, op. cit., s. 109 i n.

<sup>46</sup> E. Fix, *Niedergang des Nationalstaates? Zur konstitutiven Rolle des nation-building für die Genese von Regionalismen. Das Paradigma Belgien*, Verlag Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 1991, s. 162–176;

<sup>47</sup> K. Niklewicz, *Skrajna prawica i nacjonaliści mogą zacząć myśleć o demontażu Belgii*, „Gazeta Wyborcza”, 9.10.2006.

## Podsumowanie

Charakterystyka podziałów socjopolitycznych w Belgii i Szwajcarii pozwala na sformułowanie konstatacji, że zgodnie z przypuszczeniami, w obydwu państwach mamy do czynienia z podziałami społecznymi, jednak odmienna jest ich doniosłość polityczna. Tabela 9 syntetycznie prezentuje omówione podziały, przypisując im wagę, gdzie D oznacza podział doniosły politycznie, U podział o umiarkowanej doniosłości, brak zaś oznaczenia wskazuje na brak wyrazistego podziału. W ostatniej kolumnie zaprezentowano liczbę wymiarów konstytuujących przestrzeń podziałów politycznych, stosując schemat: podział doniosły = 1, podział umiarkowany = 0,5, brak podziału = 0.

Tabela 9. Podziały socjopolityczne w Belgii i Szwajcarii

Państwo	Podział				Liczba wymiarów
	narodowy	kulturowy i językowy	religijny	ekonomiczny	
Belgia	D	D	U	D	3,5
Szwajcaria	U	U	U	U	2,0

Skróty wyjaśniono w tekście.

W Belgii i Szwajcarii występują znaczące podziały, jednak ich rodzaj oraz siła mają różny wpływ na funkcjonowanie systemu politycznego. Umiarkowany charakter podziałów występujących w Szwajcarii oraz przywiązanie do konsensusu i kooperacji jako sposobów rozwiązywania problemów, jakie niesie ze sobą pluralistyczna struktura społeczna, umożliwiają względnie spokojne funkcjonowanie federacji<sup>48</sup>. Ogromną rolę odgrywa także to, że podziały, o których tu mowa, nie nakładają się na siebie. Odmiennie problem rysuje się w Belgii. Powodne spory i podziały w wymiarze ekonomicznym, językowym i gospodarczym, które nakładają się na siebie, prowadzą do ciągłych dyskusji nad kształtem, nieokrępej wszak jeszcze, struktury terytorialnej państwa, a nawet nad jego dalszym trwaniem w obecnym kształcie<sup>49</sup>. Istnienie i zakres podziałów socjoekonomicznych w Belgii i Szwajcarii nie pozostają zatem bez wpływu na sposób funkcjonowania państwa.

Należy zwrócić uwagę na istnienie w obydwu państwach takiej konstrukcji instytucji politycznych – parlamentu i rządu, która prowadzi do instytucjonalizacji konfliktu, do jakiego może dojść pomiędzy grupami zamieszkującymi federację. Zrównoważony bikameralizm w Szwajcarii i względnie zrównoważony

<sup>48</sup> Por. A.P. Frogner, J. Wódz, *System polityczny Belgii. Refleksja socjopolityczna*, w: *Oblicza decentralizmu*, red. J. Iwanek, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1996, s. 83–84.

<sup>49</sup> M. Domagała, *Europejskie oblicza federalizmu – reforma ustrojowa Belgii*, w: *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, O. Szura, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2001, s. 184 i n.

w Belgii, specyficzne zasady konstruowania rzędu w obydwu federacjach, procedury tworzenia prawa, które dają szeroki zakres współdecydowania różnym grupom społecznym, w założeniu powinny być mechanizmem zapobiegania głębszemu konfliktom. W rzeczywistości okazuje się jednak, że istniejące podziały społeczne w każdej z federacji mają odmienne konsekwencje dla stabilności systemu politycznego. O ile w Szwajcarii można mówić o względnym harmonijnym współistnieniu różnych grup społecznych, o tyle w Belgii stale obserwujemy trudności w sformułowaniu rzędu, a postulaty Flamandów i Walonów wydają się w dalszym ciągu tak sprzeczne, że nierzadkie stają się spekulacje o możliwym rozpadu państwa.

Taki stan rzeczy dowodzi, że podziały społeczne mogą, choć nie muszą, stanowić bariery dla funkcjonowania państwa demokratycznego. Analizowane przypadki pozwalają mówić, że podziały ekonomiczne, językowe i narodowe, które nakładają się na siebie, sprzyjać mogą powstawaniu kryzysów. Jednocześnie nie widać harmonijnego współdziałania różnych grup w Szwajcarii, można tłumaczyć wielowiekowymi tradycjami własnej państwowości, których nie ma w Belgii, jak również istnieniem w przeszłości zagrożeń zewnętrznego, bądź czegoś, co przyczyniło się do powstania sojuszu, z którego powstały późniejsze kantony szwajcarskie.

## Literatura

- Abts K., Dmitriy P., Marc S., *The federal elections in Belgium*, June 2010, „Electoral Studies”, 2012, vol. 31, iss. 2.
- Altermatt, U., *Sarajewo przestrzega. Etnonacjonalizm w Europie*, Znak, Kraków 1998.
- Antoszewski, A., *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Bartolini, S., Mair, P., *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilization of European Electorates 1885–1985*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Błuszkowski, J., *Naród w sensie etnicznym i politycznym*, w: *Społeczne stwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2007.
- Chessex, J., *Portrait des Vaudois, Actes Sud/ Labor/L’Aire*, Paris 1990.
- Domagała, M., *Europejskie oblicza federalizmu – reforma ustrojowa Belgii*, w: *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, O. Szura, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2001.
- Fitzgerald J., Lawrence D., *Local cohesion and radical right support. The case of the Swiss People’s Party*, „Electoral Studies” 2011, vol. 30, iss. 4.
- Fix, E., *Niedergang des Nationalstaates? Zur konstitutiven Rolle des nation-building für die Genese von Regionalismen. Das Paradigma Belgien*, Verlag Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 1991.
- Frogner, A.P., Wódcz, J. *System polityczny Belgii. Refleksja socjopolityczna*, w: *Oblicza decentralizmu*, red. J. Iwanek, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1996.



- Głowacki, A., *System polityczny Belgii*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1995.
- Harmel, R., Janda, K., *Comparing Political Parties*, APSA, Washington DC 1976.
- Herbut, R., *Podziały socjopolityczne w Europie Zachodniej*, w: *Demokracje zachodnioeuropejskie*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 39–64.
- Herbut, R., *Podziały socjopolityczne*, w: *Studia z teorii polityki*, red. A. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- Herbut, R., *Podziały społeczne politycznie doniosłe (cleavages) w Europie Zachodniej*, w: *Systemy polityczne demokracji zachodnioeuropejskich*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992.
- Jedynak, S., *Naród, społeczeństwo, państwo*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2002.
- Kitschelt, H., *European party systems: Continuity and change*, w: *Developments in West European Politics*, red. P. Heywood, E. Jones, M. Rhodes, MacMillan Press, London 1997.
- Klepka, R., *Kryzys polityczny lat 2010–2011 w Królestwie Belgii – geneza i możliwości*, w: *Na tropach twórczości i czasów minionych. Księga Jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Damianowi Tomczykowi*, red. M. Cetwiński, A. Czajkowska, Wydawnictwo im. S. Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza w Czestochowie, Czestochowa 2012.
- Krzysztofek K., *Kulturowa ścieżka globalizacji*, w: *Oblicza procesów globalizacji*, red. M. Pietra, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002.
- Kwańiewski, K., *To samo społecznie to samo kulturowo*. „Studia Socjologiczne” 1986, nr 3.
- Linder, W., *Demokracja szwajcarska: rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Rzeszowie, Rzeszów 1996.
- Lipset, S., Rokkan, S., *Cleavage structures, party systems and voter alignments: An introduction*, w: *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*, red. S. Lipset, S. Rokkan, Free Press, New York 1967.
- Lipset, S., Rokkan, S., *Osie podziałów, systemy partyjne oraz afiliacje wyborców*, w: *Władza i społeczeństwo*, wybór i opracowanie J. Szczupaczyński, Scholar, Warszawa 1995.
- Łaptos, J., *Belgia*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2005.
- Malinowski, B., *Dzieła*, t. 10, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Mizgalski, J., *To samo narodowa czy to samo ci narode w dobie globalizacji*, „Chorzowskie Studia Polityczne” 2009, nr 2.
- Mizgalski, J., *To samo polityczna. Studium zjawiska*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008.
- Niklewicz, K., *Skrajna prawica i nacjonaliści mogą zacząć myśleć o demontażu Belgii*, „Gazeta Wyborcza” 9.10.2006.
- Opara, S., *Zarys teorii indywidualnej religijności*, Książka i Wiedza, Warszawa 1975.
- Otok, S., *Geografia polityczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Palczyński, T., *Przypadek brazylijski: proces narodotwórczy czy zjawiska latynoamerykanizacji?*, „Kultura – Historia – Globalizacja” 2009, nr 5.
- Pilet, J., van Haute E., *The federal elections in Belgium, June 2007*, „Electoral Studies” 2008, vol. 27, iss. 3.

- Porbski, C., *Na przykład Szwajcarzy. Eseje i rozmowy*, Znak, Kraków 1994.
- Poznyak, D., Abts, K., Swyngedouw, M., *The dynamics of the extreme right support: A growth curve model of the populist vote in Flanders-Belgium in 1987–2007*, „Electoral Studies” 2011, vol. 30, iss. 4.
- Procesy uniwersalizacji to samo ci kulturowej czy amerykański wariant procesów narodotwórczych społeczeństw wielokulturowych? Kilka socjologicznych refleksji*, Witryna internetowa Instytutu Studiów Regionalnych Uniwersytetu Jagiellońskiego, <http://www.isr.wsmip.uj.edu.pl/publikacje/procesy.doc>, dost. p: 1.09.2011 r.
- Smith, G., *Wzrost polityczny w Europie Zachodniej*, Wydawnictwo Puls, Londyn 1992.
- Steiner, J., *Demokracje europejskie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 1993.
- Swyngedouw M., *The general election in Belgium, June 1999*, „Electoral Studies”, 2002, vol. 21, iss. 1.
- Szczepański, J., *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1972.
- Szul, R., *Język, naród, państwo: Język jako zjawisko polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Widmer, J., Coray, R., Acklin, M. i in., *Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs. Eine sozialhistorische Analyse der Transformationen der Sprachenordnungen von 1848 bis 2000*, Lang, Bern 2004.
- Wróbel, S., *Funkcjonalistyczne koncepcje dynamiki politycznej. Proces i zmiana polityczna*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1992.
- Wróbel, S., *Polityka w ujęciu Talcotta Parsonsa*, w: *Polska – Niemcy – Europa. Pamięci Profesora Piotra Dobrowolskiego*, red. J. Iwanek, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2008.
- Znanięcki, F., *Współczesne narody*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1990.

Robert Radek

## System partyjny Kanady i jego wpływ na funkcjonowanie gabinetów rządowych\*

---

### 1. Wstęp

Westminsterski model rządów, który narodził się i rozwinął w Wielkiej Brytanii, został przyjęty w wielu państwach, a w szczególności należących do Brytyjskiej Wspólnoty, w tym oczywiście w Kanadzie. Wiele elementów charakterystycznych dla tego modelu przeniesiono w sposób bezpośredni, choć niektóre z nich zostały zmodyfikowane. Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie odstępstw od modelu westminsterskiego, których najbardziej wyraznym skutkiem jest trudność w wyłonieniu stabilnej większości parlamentarnej. Wpisuje się to również w problem istniejących we współczesnych demokracjach barier i ograniczeń, które utrudniają na przykład skuteczne rządzenie. Celowe zatem wydaje się scharakteryzowanie systemu partyjnego Kanady wraz z oceną jego wpływu na kształtowanie się gabinetów rządowych. Niemożliwość wyłonienia stabilnej większości parlamentarnej jako właściwy skutek odstępstw od modelu westminsterskiego spowodowała, że w Kanadzie dosyć często pojawiały się rządy mniejszościowe.

### 2. Rządy mniejszościowe – wprowadzenie

Rządy mniejszościowe w demokracjach zachodnich nie należą do rzadkości. W Polsce tak je mieliśmy z nimi do czynienia po 1989 roku. W literaturze przed-

---

\* Niniejszy artykuł jest zmodyfikowaną wersją fragmentu monografii autora pt. *System konstytucyjny Kanady*, wydanej przez Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

miotu ukształtował się do negatywny wizerunek tego typu gabinetów, które są kojarzone przede wszystkim z kryzysem politycznym, sfragmentaryzowanym systemem partyjnym i ogólnym chaosem ustrojowym. Tymczasem jest wprost przeciwnie. Wynika to m. in. z faktu, że rz. d. mniejszościowe wymagają w miarę stabilnych warunków funkcjonowania, utrwalonej tradycji kompromisu i chęci wzajemnej współpracy. Jak pokazują doświadczenia wielu państw, w tym Polski, nie brakuje dobrych rz. d. mniejszościowych bez wysokiego poziomu kultury politycznej czy utrwalonych wzorców parlamentarnej rywalizacji. Co więcej, można przypuszczać, że przy większej stabilizacji systemu i bardziej koncyliacyjnej kulturze politycznej gabinety te mogą stanowić realną alternatywę dla większościowych rz. d. koalicyjnych, które cechują do czasu nietrwałość oraz wewnętrzne konflikty<sup>1</sup>.

Opisując fenomen rz. d. mniejszościowego, można zauważyć, że jest on gabinetem mającym po prostu poparcie mniejszości deputowanych, czyli równej lub mniejszej od połowy ustawowej liczby członków izby parlamentu. Zauważalne są w takim ujęciu pewne istotne kwestie. Po pierwsze, brak większości, która może być faktyczną bądź jedynie formalną. Warto bowiem pamiętać, że czasami status rz. d. mniejszościowego jest tylko pozorny. Dzieje się tak wówczas, gdy potencjalny koalicjant ze względu na własną pozycję czy profity decyduje się na niewchodzenie do rz. d., ale jednocześnie nie popiera go w kolejnych głosowaniach. Zdarza się zatem mogąca sytuacja, w której gabinet nominalnie mniejszościowy w wyniku posiadania faktycznie stałego poparcia jest w stanie rz. d., tak jakby posiadał większość. W innej sytuacji może się zdarzyć, że partner, wspierając taki gabinet podczas parlamentarnych głosowań, może udzielać poparcia tylko sporadycznie, co powoduje, że ka dorazowo podjęcie i poparcie decyzji rz. d.owych wymaga poszukiwania potencjalnych sprzymierzeńców. W związku z tym działający rz. d. w takim przypadku jest silnie uzależniony od poparcia parlamentu<sup>2</sup>.

W systemach demokratycznych ważnym pytaniem stawianym w kontekście jako rz. d. jest sposób kreacji gabinetów rz. d.owych. Czynnikiem, jakim się przyjmuje, mówiąc o istocie demokracji, jest konieczność istnienia rz. d. większościowych, czyli gabinetów mających w parlamencie liczbowo odpowiednie zaplecze. Taka oczekiwana sytuacja powyborcza charakteryzuje się wieloletnią trwałością i stabilnością większości, dzięki której możliwe jest realizowanie rz. d.owych inicjatyw legislacyjnych.

Tymczasem rz. d. mniejszościowe są pewnym trwałym elementem demokratycznego pejzażu w wielu państwach, co spowodowane jest zarówno obiektywnymi, jak i subiektywnymi czynnikami. Do czasu zdarza się to, że brak

<sup>1</sup> P. Zakrzewski, *Rz. d. mniejszościowe – zagadnienia definicyjne i przegląd stanowisk teoretycznych*, w: *Wielowymiarowość systemów politycznych. Teoretyczne założenia i praktyczne uwarunkowania*, red. J. Błuszkowski, J. Zalewski, Warszawa 2009, s. 95.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 96.

poszukiwa partnerów i pozostawanie w sytuacji rz du mniejszo ciowego by-  
waj podyktowane racjonalnym wyborem. Warto zauwa y , e sytuacja rz du  
mniejszo ciowego nie jest dana raz na zawsze. Je li zatem ów rz d jest w stanie  
znale poparcie dla swoich projektów w danym parlamencie, a jednocze nie ten  
sam parlament nie obala tego gabinetu i nie jest w stanie wyłoni nowego wi k-  
szo ciowego rz du, to po prostu oznacza, e rz d mniejszo ciowy mo e działa  
i znajduje akceptacj . W przeciwnym razie, gdyby zało y , e rz dy mniejszo-  
ciowe s rodzajem patologii systemowej, z któr nale y walczy , dosy szybko  
ko czyłby si ich ywot. Tymczasem jest wprost przeciwnie i mamy wiele  
przykładów wiadczych o tym, e zbytnio nie ust puj one – czy to pod wzgl -  
dem długo ci trwania, czy te promowania własnych projektów ustaw – zwykłym  
gabinetom wi kszo ciowym<sup>3</sup>.

W literaturze przedmiotu dominuj dwa przeciwstawne stanowiska dotycz ce  
tworzenia oraz funkcjonowania gabinetów mniejszo ciowych. Pierwsze z nich  
traktuje rz dy niecierpi ce si poparciem wi kszo ci izby jako wad i swego ro-  
dzaju niedoskonało systemow , odst pstwo od reguły i deformacj , która nega-  
tywnie wpływa na prowadzenie polityki pa stwa. Drugie stanowisko, nie dyskredy-  
tuj c zalet rz dów wi kszo ciowych, podkre la tak e istnienie pewnej logiki  
i korzy ci wynikaj cych z utworzenia mniejszo ciowych gabinetów.

W 1973 roku dwóch brytyjskich uczonych – V. Herman i J. Pope – opubliko-  
wało artykuł w „British Journal of Political Science” po wi cony rz dom mniej-  
szo ciowym<sup>4</sup>. Głównym obszarem ich zainteresowania stało si nie tyle funkcjono-  
wanie tego typu gabinetów, traktowanych jako zjawisko wyj tkowe, ile poznanie  
mechanizmów ich tworzenia oraz doprowadzania do upadku. Ich zdaniem, istnieje  
pi podstawowych przyczyn powstania gabinetów mniejszo ciowych:

1. Tradycyjna niechę do zawi zywania koalicji w niektórych pa stwach, która  
mo e wynika z jednej strony z przewagi jednopartyjnych rz dów wi kszo-  
ciowych, a w przypadku ich braku z decyzji danego ugrupowania o samo-  
dzielnym rz dzeniu (przykładem jest Wielka Brytania).
2. Cechy systemu uniemo liwiaj ce utworzenie wi kszo ci, które czasami s  
wbudowane w przyj te rozwi zania konstytucyjne (na przykład permanentny  
konflikt poszczególnych władz), a czasami wynikaj z partyjnej frakcjonaliz-  
acji (przykładem jest Francja za czasów IV Republiki).
3. Zmiany konstytucyjne albo dotrwanie do najbli szych wyborów, co powoduje  
tworzenie rz dów o charakterze tymczasowym i administracyjnym (przykła-  
dem jest sytuacja w latach 50. ubiegłego wieku w Islandii).
4. Rozpad koalicji w pa stwach, w których jednopartyjne gabinety s rzad-  
ko ci (przykładem jest sytuacja w Norwegii w latach 60. ubiegłego wieku).

<sup>3</sup> Ibidem, s. 98.

<sup>4</sup> V. Herman, J. Pope, *Minority Governments in Western Democracies*, „British Journal of Political Science” 1973, vol. 3.

5. Rzeczywiście mniejszościowe bliskie wiążą się. W momencie niekorzystnego dla danego ugrupowania wyniku wyborczego nie szuka się potencjalnych koalicjantów, lecz jedynie kilku zewnętrznych sojuszników. Owi sojusznicy popierają taki gabinet, bowiem albo istnieje pewna bliskość programowa z nimi, albo ten chce wzmocnić własną pozycję. Okolicznością, która sprzyja, jest brak zgody w łonie opozycji. W takiej sytuacji rzeczywista mniejszość ciowa jest silnie słabości opozycji.

Herman i Pope wyróżnili także siedem przyczyn upadku gabinetów mniejszościowych:

1. Konstytucyjny termin zbliżających się wyborów lub decyzja wiążąca się z przedterminowymi wyborami jako przykład naturalnych rozwiązań prawnych.
2. Rezygnacja rzeczywistej mniejszościowej po wprowadzeniu zmian w konstytucji (przykładem jest sytuacja w 1953 roku w Danii).
3. Inicjatywa samego rządu, który spodziewa się wygranej swojego zaplecza w następnych wyborach.
4. Dominacja opozycji, która, konsolidując swoje zaplecze, jest w stanie doprowadzić do przegłosowania rządowi mniejszościowemu wotum nieufności (przykładem była sytuacja w 1963 roku w Kanadzie, kiedy upadł rząd konserwatyistów z premierem J. Diefenbakerem).
5. Rezygnacja lub śmierć premiera.
6. i 7. Zmiana statusu gabinetu, który staje się rzeczywistą ciową lub przynajmniej „mniej” rzeczywistą ciową<sup>5</sup>.

Zaprezentowane analizy brytyjskich badaczy są jedną z wielu prób teoretycznego wyjaśnienia fenomenu gabinetów mniejszościowych. Innym nieco podobnym wyróżnieniem się amerykański politolog K. Strøm. Przebadał on 323 gabinety w 15 zachodnich demokracjach, z czego ponad 1/3, to jest 114, miała rzeczywisty status. Podstawowym kryterium przy wyborze państw było wystąpienie co najmniej jednego gabinetu mniejszościowego w ciągu 20 lat w okresie od 1945 do 1982 roku. Z przeprowadzonych analiz wynika, że w czterech państwach – w Kanadzie, Danii, Norwegii oraz Szwecji – więcej niż połowa rządów nie cieszyła się zaufaniem wiążąca się.

K. Strøm zaobserwował pewną prawidłowość, polegającą na tym, że liczba gabinetów mniejszościowych wraz z upływem czasu wzrasta. W latach 40. XX wieku stanowiły one mniej niż 1/4 wszystkich rządów, w latach 70. ubiegłego wieku

<sup>5</sup> P. Zakrzewski, op. cit., s. 99–101.

<sup>6</sup> Podstawowa teza K. Strøma zakłada racjonalność mniejszościowych rozwiązań przy specyficznych warunkach związanych głównie z wolą prowadzenia uczciwej rywalizacji i pozostawiania w permanentnym konflikcie przez uczestników życia politycznego. Wyniki swoich badań przedstawił w artykule pt. *Minority governments in parliament democracies. The rationality of non-winning cabinet solutions*, „Comparative Political Studies” 1984, vol. 17; za: P. Zakrzewski, op. cit., s. 102.

za ponad 40%, a już dziesięć lat później ponad 50%. Co więcej, autor zauważył także zmiany wielkości poparcia gabinetów mniejszościowych. Wbrew ustaleniom Hermana i Pope'a, 60% rządów kontrolowało mniej niż 45% głosów w parlamencie, a więcej niż 24 mogło liczyć na poparcie mniejsze niż 35%, czyli sprawowanie władzy przez opisywane gabinety bardziej przypominało jednopartyjne niż dwukameralne koalicyjne. Poza tym przedstawione przez Strøma dane zaprzeczają także stereotypowej tezie, jakoby gabinety te związane były z niestabilnością systemu. Okazuje się bowiem, że rząd bez poparcia większości stanowi 37,6% w krajach o niskiej stabilności systemu, w państwach zaś o wysokiej stabilności – aż 52,5%<sup>7</sup>.

Analizując funkcjonowanie gabinetów mniejszościowych, amerykański politolog zauważył ponadto, że nieprawdziwe jest twierdzenie o wywoływaniu przez nie kryzysów politycznych. Dowodem na to, że jest wprost przeciwnie, są wyniki obliczeń, według których okres oczekiwania na powołanie nowego rządu, kojarzony z ministrowiastkami, jest zdecydowanie dłuższy przy formowaniu gabinetów większościowych i wynosi średnio 25 dni, w przypadku zaś sytuacji mniejszościowych trwa jedynie 16,4 dnia. Wynika to mimo że z liczby aktorów biorących udział w negocjacjach, bowiem im jest ona większa, tym bardziej skomplikowane i czasochłonne staje się osiągnięcie kompromisu politycznego.

Zdaniem Strøma, tworzenie się rządów mniejszościowych dokonuje się w drodze racjonalnego wyboru. Zwraca on uwagę na kilka elementów. Po pierwsze, niech do tworzenia koalicji lub fiasko negocjacji nie jest jego zdaniem przyczyną powstawania takich rządów. Chodzi raczej o to, że każda partia, uczestnicząc w wyborczym wyścigu, traktuje zdobycie władzy nie jako cel, lecz raczej jako środek umożliwiający wpływanie na kierunki polityki danego państwa. Po drugie, rola opozycji nie musi oznaczać ciągłych ataków na rządzących, lecz może się opierać na zrównoważonej współpracy, otrzymanie zaś przez niektórych stanowisk w zamian za poparcie nie warunkuje partycypacji w gabinecie<sup>8</sup>. Po trzecie, status rządu mniejszościowego ułatwia proces decyzyjny i w przeciwieństwie do dość skomplikowanego procesu negocjacji w łonie większościowej koalicji pozwala szybciej osiągnąć stabilność polityczną. Jest to tym cenniejsze, że chociaż wybory nie warunkują ostatecznych rozstrzygnięć. Po czwarte wreszcie, strategie partii politycznych coraz częściej koncentrują się na długofalowych celach. Strategia partyjną uznają więc cele doraźne oraz krótkotrwały popularyzacja

<sup>7</sup> P. Zakrzewski, op. cit., s. 102–103.

<sup>8</sup> Możliwość oddziaływania opozycji na projekty legislacyjne jest stosunkowo duża. W państwach o bogatej tradycji funkcjonowania rządów mniejszościowych wskaźnik wpływu opozycji jest wysoki. Uzupełnia to koncepcja G. Luebberta, który poza formalnym wpływem opozycji dostrzega również nieoficjalne oddziaływanie grup interesu na proces legislacyjny. Grupy interesu nie rzadko są związane z opozycją, tak więc jej uczestnictwo w rządzie tak naprawdę staje się zbędne, gdyż i tak może ona osiągnąć swoje cele polityczne. Zob. szerzej W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 50.

i splendor za zbyt ulotne i niewarte starać się, gdyby ich rezultatem miał być spadek popularności, a w ostateczności ci nawet marginalizacja ugrupowania. Wynika z tego, że rola nawet pozornej opozycji może się po raz kolejny okazać bardziej opłacalna<sup>9</sup>.

Przedstawiony powyżej krótki przegląd stanowisk teoretycznych w zakresie różnic między systemami politycznymi pozwala zatem z pewnej perspektywy przyjrzeć się temu zjawisku w Kanadzie. Jak zaprezentowano na początku artykułu, uwarunkowania systemu partyjnego Kanady doprowadzają do pojawiania się tam do pewnego stopnia gabinetów mniejszościowych. Z kolei sam system partyjny pozostaje w ścisłym związku z istniejącym w danym państwie systemem wyborczym. W związku z tym warto się przyjrzeć najpierw regułom i mechanizmom obowiązującym w czasie wyborów, aby następnie nakreślić cechy charakterystyczne systemu partyjnego Kanady.

### 3. System wyborczy w Kanadzie

W systemie konstytucyjnym Kanady podstawową formą sprawowania suwerennej władzy przez naród są instytucje demokracji przedstawicielskiej. Z tego względu szczególne znaczenie nabierają wybory parlamentarne, ponieważ pozwalają one wyłonić reprezentantów suwerena na szczeblu ogólnokrajowym. Podobnie jak w innych reżimach demokratycznych, tak i w Kanadzie wybory są momentem rozliczania rządzących i ewentualnej okazji do przedłużenia ich legitymacji do dalszego sprawowania władzy lub też odebrania im tego prawa. Każdorazowy rezultat wyborów do Izby Gmin przesądza z kolei o tym, które ugrupowania będą tworzyły rząd, które zaś przejmą rolę opozycji parlamentarnej.

System wyborczy Kanady ewoluował na przestrzeni lat i było to zjawisko całkowicie naturalne. Procesy zmian systemowych i demokratyzacji życia publicznego wymuszały stosowne korekty rozwiązań normatywnych. Nie wolno zapominać, że kształtowanie się zasad systemu wyborczego było ściśle związane z decyzjami, które zapadały w Wielkiej Brytanii. Początkowo, na przełomie XVIII i XIX wieku, prawa wyborcze miała mała liczba obywateli brytyjskich. Tworząc w Kanadzie Konfederację, zaakceptowano brytyjską koncepcję władzy przedstawicielskiej i przywilej głosowania przyznano najpierw jedynie mężczyznom posiadającym własność. Pierwsze głosowania znacząco odbiegały od modelu współczesnego, na przykład nie głosowano w sposób tajny, wybory nie odbywały się jednocześnie w tym samym dniu. Potrzeba dostosowania się do zmieniających się uwarunkowań społeczno-politycznych spowodowała, że ten początkowo ułomny proces wyborczy doskonalono, choć ewolucja nie przebiegała liniowo i można było zaobserwować zasadę „jeden krok do przodu i dwa

<sup>9</sup> P. Zakrzewski, op. cit., s. 104–105.



kroki do tyłu”. W 1917 roku usunięto cenzus majątkowy i rozszerzono prawa wyborcze na kobiety, ale z kolei prawo to odebrano obywatelom kanadyjskim z tzw. wrogich krajów, przywracając je dopiero po blisko 40 latach. Zdarzały się również ograniczenia związane z wyznawaniem religii, na przykład menonici zostali pozbawieni prawa wyborczego w 1920 roku, a przywrócono je im dopiero w 1955 roku. W stosunku do ludności rdzennej również proces nadawania praw wyborczych nastąpił stosunkowo późno. Eskimosi otrzymali możliwość głosowania w 1950 roku, a Indianie brytyjscy w rezerwach dopiero w 1960 roku. Wiek osób mających czynne prawo wyborcze obniżono w 1970 roku z 21 do 18 lat, a pięć lat później odebrano prawa wyborcze Brytyjczykom, którzy nie mieli jednocześnie obywatelstwa kanadyjskiego<sup>10</sup>.

Współczesny system wyborczy Kanady może zostać uznany za dość prosty. Zgodnie z brytyjskim pierwowzorem, Kanada stosuje system wyborczy wielokrotny z jednomandatowymi okręgami wyborczymi. Z każdego okręgu wyborczego wybiera się jednego deputowanego względnie kilku głosów. Wybory do Izby Gmin mają dodatkowo charakter powszechny, równy, bezpodstępny i odbywają się w głosowaniu tajnym. Jeśli chodzi o liczbę i kształt okręgów, to co 10 lat następuje ich weryfikacja, a ich liczba stopniowo wzrasta<sup>11</sup>. Obowiązuje również zasada, że liczba deputowanych do Izby z każdej prowincji nie może być mniejsza od liczby przedstawicieli danej jednostki administracyjnej w Senacie<sup>12</sup>.

Podstawowe zasady prawa wyborczego są zapisane w ustawie o wyborach (Canadian Election Act)<sup>13</sup>, którą uchwalono na nowo w 2000 roku i zdołano ją kilka razy znowelizować. Administrowanie wyborami nadal pozostało w gestii specjalnej agencji rządowej odpowiedzialnej przed Izłą Gmin, która nazywa się Elections Canada<sup>14</sup>.

Konstytucja Kanady zawiera również pewne regulacje dotyczące systemu wyborczego. Wśród nich znajduje się postanowienie, według którego kadencja Izby Gmin nie może trwać dłużej niż pięć lat, chyba że wystąpi okoliczności uniemożliwiający ich przeprowadzenie, jak na przykład wojna. Poza tym

<sup>10</sup> I. Rycerska, *Grupy narodowe i etniczne w systemie politycznym Kanady*, Wydawnictwo Akademii Wileńskiej, Kielce 2003, s. 106–107.

<sup>11</sup> Wzrost liczby okręgów w poszczególnych elekcjach kształtował się następująco: 1974 rok – 264, 1979 rok – 282, 1984 rok – 283, 1988 rok – 295, 1997 rok – 300, 2008 rok – 308. Warto zaznaczyć, że weryfikacja co dziesięć lat liczby mandatów była uwarunkowana przeprowadzaniem właśnie w takim odstępach powszechnym spisie ludności. Normowała to ustawa o przedstawicielstwie z 1974 roku. Jej założenia spowodowałyby znaczny wzrost liczby deputowanych (nawet do 369 deputowanych w 2001 roku), dlatego nowa redakcja tej ustawy z 1985 roku położyła kres takiemu praktykom. Zob. szerzej *Parlament Kanady* (opracowanie i przekład K. Complak), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 21.

<sup>12</sup> Zob. art. 51A, *Konstytucja Kanady* (wstęp i tłumaczenie J. Osińskiego, I. Zawilińska), Warszawa 1998, s. 56.

<sup>13</sup> Wcześniej stosowano od 1974 roku – zob. I. Rycerska, op. cit., s. 107.

<sup>14</sup> *The Electoral System of Canada*, 2nd ed., Election Canada, Ottawa 2007, s. 50, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=ces&document=index&lang=e>, dost. p: 10.08.2011 r.

wskazuje się, że ustalenie dnia wyborów leży w gestii premiera, który, korzystając z tego prawa, zazwyczaj wybiera termin dogodny dla jego ugrupowania politycznego.

Istotną kwestią w kanadyjskim systemie wyborczym jest liczba miejsc przypadających w Izbie Gmin dla poszczególnych prowincji. W nowej redakcji ustawy o przedstawicielstwie (Representation Act) z 1985 roku założono, że liczba ludności Kanady ustalona w powszechnym spisie dzieli się przez 279, uzyskując w ten sposób iloraz wyborczy. Następnie, dzieląc liczbę mieszkańców każdej prowincji przez ten obliczony iloraz wyborczy, wyznacza się liczbę mandatów przypadających na poszczególne części składowe federacji. Otrzymane liczby koryguje się poprzez stosowanie specjalnych klauzul, wedle których żadna z prowincji nie ma mniej mandatów niż w 1976 roku, a także nie ma senatorów<sup>15</sup>. W wyniku tych zabiegów do Izby Gmin wchodzi obecnie 308 deputowanych. Warto zwrócić uwagę, że stosowanie specjalnych klauzul powoduje, że w niektórych prowincjach liczba mandatów jest zbliżona do wynikającej z zastosowania ilorazu wyborczego, podczas gdy w mniejszych prowincjach liczba tych mandatów zostaje zwiększona<sup>16</sup>.

Każdorazowo po spisie powszechnym w Kanadzie dokonuje się modyfikacji granic okręgów wyborczych. Sprawy te reguluje ustawa o granicach okręgów wyborczych (Electoral Boundaries Readjustment Act). Procedura rozpoczyna się od wytyczenia nowych okręgów przez trzyosobową prowincjonalną komisję pod przewodnictwem sędziego. W jej pracach oprócz sędziego bierze udział dwóch członków (mieszkańców prowincji) wyznaczonych przez *Speaker*a Izby Gmin, którzy przeprowadzają publiczne przesłuchania przed ostatecznym sporządzeniem sprawozdania. Przygotowane sprawozdania są wysyłane za pośrednictwem kierownika Krajowego Biura Wyborczego do *Speaker*a Izby Gmin, który z kolei przekazuje je specjalnej komisji parlamentarnej. Po analizach w tej komisji wnioski są dalej przesyłane do komisji prowincjonalnej, co umożliwia zmiany granic okręgów. Ostatecznie gubernator prowincji po odbyciu wymaganych przez prawo konsultacji publicznie ogłasza nowe granice okręgów. Ta zmiana wymaga jednak utrwalenia, co powoduje, że przeprowadzenie wyborów w tak wytyczonych nowych okręgach nie może się odbyć wcześniej niż po roku od podania do ogólnej wiadomości nowych ustaleń<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Słowo to: tzw. klauzula dziadka (*grandfather clause*), czyli obowiązywanie starego prawa, oraz tzw. klauzula senacka (*senatorial clause*). Pierwsza z nich gwarantuje, że nie będzie prowincji z mniejszą liczbą miejsc niż była w 1976 roku podczas 33. kadencji parlamentu, choćby zmniejszyła się liczba ludności danej prowincji, druga z kolei zapewnia, że prowincja nie może mieć mniej miejsc w Izbie Gmin niż w Senacie; por [http://www.elections.ca/scripts/fedrep/federal\\_e/repform\\_e.htm](http://www.elections.ca/scripts/fedrep/federal_e/repform_e.htm), dostęp: 10.08.2011 r.

<sup>16</sup> Zob. obowiązujący formuła – dane z publikacji *Parlament Kanady*, s. 21–22, oraz dane zweryfikowane ze strony [http://www.elections.ca/scripts/fedrep/federal\\_e/RED/representation\\_e.htm#formula](http://www.elections.ca/scripts/fedrep/federal_e/RED/representation_e.htm#formula), dostęp: 10.08.2011 r.

<sup>17</sup> I. Rycerska, op. cit., s. 109–110.

Opisana procedura zmian kształtu okręgów wyborczych zakłada obiektywizm i rzetelność, które do momentu uchwalenia ustawy o granicach okręgów wyborczych w 1964 roku nie były normą, gdy partie w Izbie Gmin walczyły o zapewnienie granic dla „swoich okręgów”, w których od lat miały poparcie. Taka praktyka polityczna z pewnością nie sprzyjała akceptacji i zaufaniu do polityków partii uwikłanych w takie manipulacje, stąd rozwiązanie, które wprowadzono, zdecydowanie lepiej zostało odebrane przez mieszkańców Kanady.

Czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do Izby Gmin przysługuje osobom legitymizującym się obywatelstwem kanadyjskim, które w dniu wyborów mają ukończone 18 lat i zostały umieszczone w spisach wyborców. Sposób nabycia obywatelstwa nie ma tu jakiegokolwiek znaczenia. Prawa do głosowania nie mają: generalny komisarz wyborczy (*Chief Electoral Officer*) – urzędnik mianowany i podlegający Izbie Gmin, komisarze wyborczy w poszczególnych okręgach, więźniowie, osoby pozbawione praw publicznych wyrokiem sądu oraz osoby chore psychicznie. Do Izby Gmin nie mogą również kandydować: senatorowie, członkowie legislatur prowincji, skazani za korupcję i dorośli przestępcy przeciwko wyborom oraz niektórzy z wyższych urzędników.

Formuła jednomandatowych okręgów wyborczych powoduje, że głosuje się bezpośrednio na osobę kandydata na deputowanego do Izby Gmin. Kandydujący musi w tym wypadku najpierw uzyskać poparcie przynajmniej 100 uprawnionych wyborców zamieszkałych w danym okręgu (popierający się podpisują się pod listą poparcia, muszą podać swoje imię, nazwisko i adres zamieszkania) oraz wpłaci kaucję w wysokości 1000 dolarów kanadyjskich<sup>18</sup>. Od lat dominującą rolę w procesie zgłaszania kandydatur, jak i w całym procesie wyborów, odgrywają partie polityczne, do rzadko kiedy należą uzyskanie mandatu przez kandydata niezależnego. Nie ma się więc czemu dziwić, że większość osób jest zainteresowana kandydowaniem w okręgu z ramienia określonej partii.

Istotnymi zmianami w systemie wyborczym, o których trzeba wspomnieć, były mechanizmy uelastyczniające i doskonalące wprowadzane w poszczególnych latach. Już w 1992 roku, nowelizując istniejące ustawy, wprowadzono ułatwienia dla osób niepełnosprawnych, polegające między innymi na zastosowaniu ruchomych punktów wyborczych czy głosowaniu przy pomocy poleśników dla osób niewidomych. Rok później, w 1993 roku, wprowadzone kolejne zmiany pozwalały głosować tym Kanadyjczykom, którzy przebywali poza krajem krócej niż pięć lat, a zamierzali wrócić i mieszkać ponownie w Kanadzie, lub czasowo znajdowali się poza krajem albo swoim okręgiem wyborczym (na przykład studentom)<sup>19</sup>.

Przebieg i organizacja wyborów w Kanadzie mówi także wiele o demokratyczności systemu politycznego i dowodzi dojrzałości rozwoju ustrojowych

<sup>18</sup> *The Electoral System*, s. 29.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 50.

oraz zaangażowania obywateli. Nowe wybory, jak już wskazano, rozpisuje generalny gubernator na prośbę premiera, uprzednio rozwińc stary parlament. Za przeprowadzenie nowych wyborów odpowiada generalny komisarz wyborczy, który przygotowuje stosowne dokumenty wyborcze, a następnie przedkłada je komisarzom wyborczym we wszystkich okręgach. Komisarze okręgowi, wyłaniając się przy okazji swoich zastępów, nadzorują listy wyborców i otrzymują nominacje od kandydatów. Przed każdymi wyborami sporządza się nowe spisy wyborców. W przygotowywaniu tych spisów aktywny udział biorą osoby wywodzące się przeważnie z głównych partii politycznych, a ich metoda polega na bezpośrednim odwiedzaniu wyborców w domu. Po zakończeniu spisu wszyscy wyborcy otrzymują zawiadomienie o umieszczeniu na liście wyborców wraz z podaniem miejsca i daty głosowania. Wstępnie, zbiorcze listy powinny być opublikowane najpóźniej do ostatniego czwartku, na 25 dni przed wyborami, aby można było jeszcze ewentualnie, jeżeli zaistnieje taka potrzeba, skorygować. Sporządzenie list kandydatów powinno natomiast zostać zakończone do poniedziałku na 28 dni przed zaplanowanym dniem wyborów. Wybory w Kanadzie odbywają się zwyczajowo w poniedziałki, a jeżeli w tym dniu przypada święto, to przesuwane na następną dzień. Każdy pracujący ma prawo do zwolnienia z pracy na czas głosowania. Wyborca, udając się do lokalu wyborczego, otrzymuje w nim kartę do głosowania z wydrukowanymi na niej w porządku alfabetycznym nazwiskami oraz z zaznaczeniem partii, do której kandydat należy, jeżeli partia jest zarejestrowana. Ostatecznie tajny akt głosowania polega na tym, że wyborca zakreśla tylko jednego kandydata<sup>20</sup>.

System wyborczy w Kanadzie, na wzór brytyjskiego, jest systemem większościowym z jednomandatowymi okręgami wyborczymi, co sprzyja kształtowaniu się systemu dwupartyjnego<sup>21</sup>. Ze względu na występowanie takiego modelu skład parlamentu nigdy nie jest odbiciem liczby głosów oddanych na partie. Zazwyczaj nagradzane są partie, które zdobyły tych głosów najwięcej. Wąne przy tym są dodatkowo metody rozdzielania mandatów. Jeżeli jest więcej partii, istnieje więcej możliwości podziału. W okręgach o małej liczbie wyborców można wygrać większą proporcją głosów, niż jest to wymagane w tych okręgach, w których wybor-

<sup>20</sup> I. Rycerska, op. cit., s. 111.

<sup>21</sup> Francuski politolog Maurice Duverger sformułował tzw. prawdziwe prawo socjologiczne (zwane też Prawem Duvergera). Zgodnie z tą koncepcją, mechanizm zwykłej większości głosów sprzyja wytworzeniu się dwupartyjnego systemu. Jego zdaniem decydują o tym dwa czynniki. Pierwszy to tzw. efekt mechaniczny, który jest odpowiedzialny za to, że trzecie, czwarte i pozostałe partie otrzymują dużo mniej miejsc w parlamencie niż otrzymały głosów. Z kolei efekt psychologiczny przyczynia się do tego, że potencjalni wyborcy partii trzecich w obawie przed „utratą” swoich głosów w ostateczności popierają raczej któreś z dwóch głównych ugrupowań. Szczegółowe badania empiryczne nie potwierdziły w pełni ustaleń Duvergera. Okazało się bowiem, że nie wszystkie kraje, w których występował system dwupartyjny, używały formuły większościowej. Francuski politolog nie uwzględnił również w swoich założeniach wpływu, jaki na kształt systemu partyjnego wywiera liczba i rodzaj dominujących podziałów socjopolitycznych występujących w danym społeczeństwie.

ców jest zdecydowanie więcej. W związku z tym partia może zdobyć więcej mandatów, gdy jej wpływy koncentruje się w małych okręgach<sup>22</sup>.

Stosunkowo prosta metoda przydzielania mandatów to główna zaleta jednomandatowego większościowego systemu wyborczego Kanady. Po prostu ten, kto uzyska więcej głosów, otrzymuje mandat. System ten promuje partie silne, które są zdolne do pokonania swoich konkurentów w możliwie dużej liczbie okręgów, niezależnie od sumy głosów zdobytych w skali całego kraju. Do przejścia rzędów w państwie wystarczy, że dana partia zdobędzie o jeden mandat więcej, niż wynosi liczba równa połowie wszystkich okręgów wyborczych. Poza tym jako plus tego systemu wskazuje się większą stabilność władzy wykonawczej przez poparcie większości parlamentarnej dla rządu. Do innych niewątpliwych zalet ordynacji większościowej należą: prostota (system jest łatwy w zastosowaniu i przejrzysty dla wyborcy), personalizacja wyborów (walka odbywa się przede wszystkim pomiędzy ludźmi, a nie ugrupowaniami), wytworzenie silnych związków między wybranym a wyborcami (kandydat musi zabiegać o poparcie w rodzinnej miejscowości; gdy zostaje wybrany, czuje się związany ze swoim okręgiem). Formuła jednomandatowych okręgów wyborczych daje dużo łatwiejszą możliwość wybrania osób popularnych, lokalnych działaczy społecznych czy ludzi „autorytetem”, niezwiązanych z jakimikolwiek ugrupowaniami politycznymi. System ten zwiększa również poziom ogólnej stabilności politycznej, zwłaszcza na gruncie rywalizacji bipolarnej (dwupartyjnej), gdy gwarantuje partii rządzącej bezpieczną większość w organie ustawodawczym<sup>23</sup>. Z drugiej strony zasadniczymi wadami tych rozwiązań jest deformacja wyników wyborczych, czyli sytuacja, w której przydział mandatów poszczególnym ugrupowaniom w Izbie Gmin często nie pokrywa się z liczbą uzyskanych głosów<sup>24</sup>.

Spór o kształt systemu wyborczego w Kanadzie na bazie istniejących rozwiązań co jakiś czas pojawia się w kanadyjskiej debacie publicznej. Na przykład jednym z najczęściej sugerowanych zmian jest próba reformowania systemu w kierunku jakiejś odmiany systemu proporcjonalnego. Wydaje się jednak, że z oczywistych względów najsilniejsze partie, które od lat dzielą scenę polityczną między siebie, nigdy się na to nie zgodzą. Ilustracją działań podejmowanych przez partię trzecią na rzecz zmiany systemu wyborczego była na przykład deklaracja

<sup>22</sup> Ilustracją takiego stanu rzeczy może być przykład Partii Post-owo-Konserwatywnej, która w wyborach w 1984 roku zdobyła w Izbie Gmin 75% mandatów, przy zaledwie 40% oddanych na nią głosów. Z drugiej strony zaledwie 11% miejsc zdobytych przez Nową Partię Demokratyczną nie pokrywało się w tych wyborach z 19% oddanych głosów. Zob. szerzej I. Wroński, *Kanada*, w: *Partie i systemy partyjne państw wysoko rozwiniętych*, red. J. Iwanek, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Katowice 1999, s. 129.

<sup>23</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdańsk 2001, s. 221.

<sup>24</sup> Szerzej na temat rodzajów deformacji w tym typie systemu wyborczego: B. Michalak, *Większościowy czy proporcjonalny? Spór o kształt systemu wyborczego*, „Dialogi Polityczne” 2004, nr 3–4, s. 112.

wsparcia dla liberalnego rzędu Paula Martina, która złożyła w 2004 roku Nowa Partia Demokratyczna w zamian za obietnicę przeprowadzenia referendum w sprawie wprowadzenia systemu proporcjonalnego. Partia Zielonych zaskarżyła ustawę o wyborach przed prowincjonalnym Sędzią Najwyższym w Ontario, a w ramach ona artykuły 3 i 15 Kanadyjskiej Karty Praw i Wolności<sup>25</sup>.

Naturalny, cykliczny proces wyborczy może zostać zaburzony przez sytuacje wyjątkowe. Należą do nich na przykład wakaty w jakimś okręgu wyborczym. Mogą się one pojawić wskutek śmierci posła, zrzeczenia się mandatu lub z innych powodów. W przypadku ich wystąpienia specyfika systemu wiążącego powoduje, że obsadza się je ponownie w drodze wyborów uzupełniających, które zarządza premier. Muszą się one odbyć pomiędzy 11 a 180 dniem, licząc od dnia, w którym *Speaker* ogłosił wakaty. Wybory te mogą się odbyć wkrótce po wystąpieniu wakatu, rok lub więcej po tym fakcie lub wcale, jeżeli wybory powszechne rozpisano przed wystąpieniem owego wakatu. Mandaty mogą również być przez wiele miesięcy nieobsadzone, jeżeli rząd uzna, że ich przeprowadzenie w danym momencie nie byłoby korzystne dla partii sprawującej władzę<sup>26</sup>.

Zazwyczaj wybory uzupełniające są zarządzane w razie śmierci lub rezygnacji deputowanego, choć czasem zdarza się sytuacja, że prosi się członka parlamentu o rezygnację po to tylko, aby dać miejsce innej osobie do zdobycia mandatu. Na przykład w lutym 1995 roku premier Jean Chrétien zarządził pierwsze trzy wybory uzupełniające w trakcie 35. kadencji parlamentu. Jedne odbyły się w okręgu Brome–Missisquoi, gdzie zmarł deputowany z Bloku Quebecu. W związku z tym, że przez 40 lat mandat zdobywali tam konserwatyści, zanim w 1993 roku nie przeszedł w ręce wspomnianego Bloku, liberałowie wiedzieli, że najprawdopodobniej mogą go stracić, a wystawienie silnego kandydata i tak nic w tym układzie sił by nie zmieniło. Pozostałe wybory uzupełniające natomiast odbyły się w okręgach tradycyjnie sprzyjających liberałom, tak więc wygrana była prawie pewna<sup>27</sup>.

Niezwykle istotnym elementem w każdym systemie wyborczym jest jawność i transparentność wydatków związanych z prowadzoną kampanią wyborczą. Ma to nie tylko znaczenie informacyjne, ale i doniosłe znaczenie polityczne, bowiem gwarantuje, że w systemie politycznym nie będą narastały napięcia związane z oskarżeniami o korupcję i nadużycia finansowe. Również w Kanadzie ustrojodawcy przewidzieli regulacje tego typu. W 1974 roku uchwalono ustawę o wydatkach wyborczych (*Election Expenses Act*), która uregulowała pozyskiwanie i wydatkowanie funduszy przez poszczególne partie polityczne. Według tej ustawy każda partia i jej kandydaci muszą ujawniać swoje dochody, a także wydatki,

<sup>25</sup> M. Wrzós, *Rzeczy mniejszościowe w Kanadzie*, w: *Wielowymiarowość systemów politycznych. Teoretyczne założenia i praktyczne uwarunkowania*, red. J. Błuszkowski, J. Zaleński, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2009, s. 121.

<sup>26</sup> *The Electoral System*, s. 35–36.

<sup>27</sup> Inne przykłady można znaleźć w pracach: I. Rycerska, op. cit., s. 115; *Parlament Kanady*, s. 24.

które jednocześnie nie mogą przekroczyć pewnego ustalonego limitu<sup>28</sup>. Kampanie mogą prowadzić tylko partie zarejestrowane i mające zezwolenie na gromadzenie i wydawanie funduszy. Jeżeli partia ma zostać zarejestrowana, musi mieć co najmniej 12 deputowanych lub do wyborów musi stanąć co najmniej 50 kandydatów. Zarejestrowane partie mogą wydać określony, corocznie rewaloryzowany, sumaryczny wydatek na wyborców znajdujących się na liście we wszystkich okręgach, w których zarejestrowani są jej kandydaci. Ustawa ogranicza również wydatki na kampanie reklamowe w mediach, a za ich przekroczenie grożą kary. Poza tym czas emisji reklam także jest ograniczony, może trwać tylko cztery tygodnie, to jest od 29. dnia przed wyborami, i musi się skończyć w dniu ich poprzedzającym. Każda stacja musi umożliwić sprzedanie 6 i pół godziny czasu antenowego partiom zarejestrowanym, które pokrywają jedynie połowę kosztów tego czasu.

Ustawa z 1974 roku wprowadziła także pułap anonimowych dotacji i różną wysokość dotacji powyżej 100 dolarów muszą zostać ujawnione. W ciągu dwóch miesięcy od zakończenia roku podatkowego lub sześciu miesięcy po wyborach wszystkie partie muszą szczegółowo rozliczyć się z dochodów i wydatków, a przygotowane rozliczenie przedłożyć Ministerstwu Skarbu. Każdego ofiarodawcę ma także umożliwić odliczenia darowizny od podatku dochodowego<sup>29</sup>. Kandydaci, którzy w swoim okręgu zostali wybrani lub osiągnęli co najmniej 10% ważnych głosów, mają prawo do zwrotu 60% wydatków poniesionych w czasie kampanii wyborczej, a ci, którzy dodatkowo w terminie złożyli prawidłowe sprawozdanie, mogą także ubiegać się o zwrot depozytu 1000 dolarów. Partie polityczne mogą natomiast otrzymać zwrot nakładów na kampanie w wysokości 50%, jeżeli zdobyły w skali kraju 2% ważnych głosów lub 5% w okręgach wyborczych, w których zatwierdziły kandydatów.

Warto zwrócić uwagę, że ustawa o wydatkach spowodowała zmiany w systemie finansowania partii. Kiedy partie były wspierane finansowo przez wielki biznes, a pieniądze były zbierane w siedzibie krajowej partii, ewentualnie rozsyłane w teren. Obecnie znacznie więcej pieniędzy partie gromadzą na poziomie okręgów i w związku z tym stały się bardziej niezależne od centrum<sup>30</sup>.

Analizując system wyborczy Kanady, należy podkreślić, że podobnie jak w innych demokratycznych reżimach, kluczowym elementem jego uzupełniania

<sup>28</sup> Na przykład w trakcie 39. wyborów do Izby Gmin wydatki partii, która zgłosiła kandydata tylko w jednym okręgu wyborczym, wyniosły 68 155 dolarów kanadyjskich, partii zaś, które zgłosiły kandydatów we wszystkich 308 okręgach, limitów wynosił 18 278 279 dolarów. Zob. szczegółowe analizy kwestii finansowania w: *The Electoral System...*, s. 41.

<sup>29</sup> Maksymalna wysokość darowizny od obywatela Kanady wynosiła ostatnio 1100 dolarów. Kwota ta jednak ulega zmianie wraz ze zmianą poziomu inflacji. Z kolei zwrot podatku może osiągnąć najwyższą kwotę, nawet przy uwzględnieniu inflacji, na poziomie 650 dolarów. Jednocześnie nie w trakcie ostatnich zmian prawnych zakazano możliwości dotowania partii przez korporacje i związki zawodowe. *The Electoral System*, s. 39.

<sup>30</sup> I. Wrońska, *Partie polityczne współczesnej Kanady*, Wydawnictwo Andrzej Wiśniewski, Temida 2, Kielce 1994, s. 40–44.

i pozwalają cym dogłębnie zrozumieć mechanizmy polityczne jest istniejący system partyjny. Jeeli bowiem przeleci się kolejne etapy procedury wyborczej w wyborach do Izby Gmin, można zauważyć, że wszystkie partie polityczne aktywnie uczestniczą w licznych działaniach związanych z organizacją i przeprowadzeniem tych wyborów. W ramach realizowanej przez partie funkcji wyborczej należy zwrócić szczególną uwagę na rozbudowany katalog działań, a w szczególności: selekcję i wysuwanie kandydatów na deputowanych, przygotowanie haseł i programów wyborczych, pozyskiwanie funduszy na finansowanie kampanii wyborczej i pozostałych czynności związanych z wyborami oraz organizowanie kampanii wyborczej. Nie można przy tym również pominąć faktu, że wprowadzony i stosowany system wyborczy wywiera znaczny wpływ na kształt systemu partyjnego Kanady, który charakteryzuje się do znacznym stopniem stabilnością.

#### 4. Charakterystyka systemu partyjnego Kanady

Ustrój prawnokonstytucyjny Kanady wywiera znaczny wpływ na strukturę kanadyjskiego systemu partyjnego poprzez założenia parlamentarnej formy ustrojowej, istniejący system wyborczy oraz federalizm. Kształtujący się pod koniec XIX wieku kanadyjski system partyjny był wzorowany na brytyjskim modelu, a wiele stereotypów doktrynalnych było przejmowanych właśnie z tradycji europejskiej. Jednak jego zaszczerpienie na nowym kontynencie odbywało się w całkowicie odmiennych warunkach społecznych. Podział społeczeństwa na klasy nie był tak widoczny jak w Europie, a o postawach społecznych decydowały różnice etniczne, językowe i religijne. Partie polityczne nie stały się więc rzecznikami określonych klas społecznych, lecz pewnych idei, co ostatecznie spowodowało, że w praktyce politycznej zaczęły przypominać partie amerykańskie z całkowicie odmienną, w porównaniu z ich europejskimi odpowiednikami, strukturą organizacyjną. Od samego początku programy partii kanadyjskich trafiają do tego samego odbiorcy, a ich głównym celem jest zwycięstwo wyborcze. W swoich działaniach partie poświęcają sporo uwagi wyborowi właśnie cięgowi i skutecznemu liderowi, który byłby w stanie zasiąść w fotelu premiera.

Z drugiej strony parlamentaryzm w stylu brytyjskim powoduje, że partie polityczne Kanady stają się podmiotami ściśle zespolonymi z organami państwowymi. Partie te nominują kandydatów do parlamentu, starają się zapewnić stabilność władzy, tworzą rzędy na czele z przywódcami oraz utrzymują dyscyplinę partyjną<sup>31</sup>. Członków partii rzędzej obowiązuje zasada podporządkowania się

<sup>31</sup> wiadectwem dyscypliny partyjnej może być to, że przez ponad sto lat Izba Gmin w Kanadzie nie obaliła ani jednego gabinetu. Zob. *Parlament Kanady* s. 25.



ustalonemu kierunkowi działa, nad którego przestrzeganiem czuwa *whip*<sup>32</sup>. Szef partii ma również do dyspozycji wiele środków umożliwiających nagradzanie lojalnych członków. Mechanizm patronatu przeszedł o wysokim stopniu lojalności członków partii, która sprawuje władzę. Decyzje partii rzadziej mogą być wprowadzane w życie zarówno przez proces legislacyjny, jak i przez administrację państwa. Na wzór brytyjski w systemie politycznym Kanady funkcjonuje zinstytucjonalizowana opozycja, traktowana jako kluczowy element mechanizmu politycznego, posiadająca z tego tytułu określone uprawnienia respektowane w praktyce politycznej. Partie opozycyjne, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, kontrolują egzekutywę i w zasadzie stanowią jedyny element kontrolny, gdy praktyczną wartość konwensu konstytucyjnego, ustalającego zasady odpowiedzialności egzekutywy przed parlamentem, ulega w warunkach istniejącego układu partii zawieszeniu, bowiem partie rzadziej nie są zainteresowane osłabieniem rządu, który same przecież tworzą<sup>33</sup>.

Federalna struktura Kanady implikuje z kolei to, że partie polityczne funkcjonują w tym państwie na dwóch poziomach: federalnym i prowincjonalnym. Mimo że w skali kraju zarejestrowanych jest kilkanaście partii, rzeczywista walka o władzę rozgrywa się pomiędzy kilkoma<sup>34</sup>.

W Kanadzie na dość długi okres w czasie polityczne zdominowały dwie duże partie. Do końca XIX wieku można było obserwować przewagę Partii Konserwatywnej, następnie, do I wojny światowej, rzadziej przejęła Partia Liberalna. Potem zaznaczył się okres równowagi, ze wskazaniem na liberałów. Klasyczny system dwupartyjny sprzyjał tworzeniu się silnych rządów i ograniczaniu roli parlamentu. Inne ugrupowania pojawiły się dopiero w 1921 roku. Przyczyną zmiany, zwiastującej późniejsze przekształcenia całego systemu partyjnego Kanady, było niezadowolone środowisko farmerskich z polityki prowadzonej przez rząd federalny. Powstała na rok przed wyborami Partia Narodowo-Postępowa zdobyła 23% głosów na szczeblu federalnym, co przełożyło się na 69 mandatów. O rozmiarze ówczesnego zwycięstwa wiadczą o tym, że partia ta zdobyła więcej mandatów niż Partia Konserwatywna i przejęła za nią faktyczną rolę oficjalnej opozycji. Wybory 1921 roku okazały się przełomowe również z tego względu, że żadna z partii nie uzyskała większości i choć Partia Liberalna je wygrała, to jednak zmuszona była utworzyć rząd mniejszościowy. Rząd ten utworzono przy wsparciu Partii Narodowo-Postępowej, która jednak włączyła się

<sup>32</sup> *Whip* to członek partii politycznej, którego zadaniem jest upewnienie się, że pozostali członkowie partii zagłosują zgodnie z wolą lidera. Termin ten, zapożyczony w parlamencie Wielkiej Brytanii, wywodzi się od terminu *ubija* (ang. *whipper-in*) stosowanego podczas polowania na lisy. Na stronie parlamentu Kanady można znaleźć list osób pełniących te funkcje w poszczególnych partiach. <http://www2.parl.gc.ca/Parlinfo/compilations/OfficersAndOfficials/PoliticalOfficers/HouseOfCommons/Whips.aspx>, dostęp: 10.08.2011 r.

<sup>33</sup> A. Ziemia, *Wielka Brytania*, w: *Systemy polityczne krajów kapitalistycznych*, red. A. Jamróz, PWN, Warszawa 1989, s. 86.

<sup>34</sup> I. Wroński, op. cit., s. 128.

względu na brak wyrazistego programu i stałej bazy społecznej, a także sporów wewnątrzpartyjnych spowodowanych udzielonym wsparciem dla liberałów w kolejnych wyborach, zaczęła tracić swoją silną pozycję. W 1925 roku Partia Konserwatywna zdobyła już tylko 24 mandaty, ale jednocześnie Partia Liberalna pogorszyła swój wynik wyborczy i ponownie musiała szukać wsparcia u dawnego sojusznika. W takich warunkach mniejszościowy rząd przetrwał zaledwie pół roku, a po przeprowadzonych ponownie wyborach władzę przejęli stopniowo wzmacniający się konserwatyści. Wskazano, że taki system wyborczy zadziałał i tym samym zakończył się krótki okres niestabilności. Powrócił system dwóch dużych partii rywalizujących o władzę, co przejawiało się tym, że liderzy Partii Narodowo-Postępowej umiarkowanie byli zachęcani do przejścia w szeregi liberałów, natomiast elementy jej programu włączano do programów dwóch głównych ugrupowań<sup>35</sup>.

Zaobserwowane fluktuacje w poparciu dla dwóch największych partii w Kanadzie stały się od tego momentu stałym elementem systemu partyjnego, który z klasycznego na samym początku systemu dwupartyjnego zaczął ewoluować w kierunku systemu dwuipółpartyjnego (*two and a half party system*)<sup>36</sup>. System tego typu charakteryzuje się tym, że oprócz dwóch dużych partii występuje w nim partia trzecia, mniejsza i znacznie słabsza, która jednak ma znaczny wpływ na proces politycznych przetargów, gdy stanowi swoiste dopełnienie jednej z dużych partii i w ten sposób umożliwia jej stworzenie rządów. Szczególna pozycja partii trzeciej wynika z tego, że żadna z dużych partii nie zdobywa absolutnej większości w parlamencie, a w państwie nie ma tradycji tworzenia gabinetów mniejszościowych.

W ewolucji kanadyjskiej sceny partyjnej można wskazać kilka zasadniczych etapów. Opisane wcześniej wydarzenia z lat 20. ubiegłego wieku zapoczątkowały etap, w którym zaczęły się pojawiać liczne ugrupowania protestujące przeciwko liberalnej polityce rządu i nieradzeniu sobie z wielkim kryzysem gospodarczym z 1929 roku. Istotną wówczas siłą, która jednak nie zagrażała bezpośrednio dominacji tradycyjnych partii, stała się powstała w 1932 roku Partia Zaufania Społecznego. Pojawiła się, podobnie jak Partia Narodowo-Postępowa, na bazie społecznego protestu, domagając się rozwijania przez państwo funkcji socjalnej. Krytykowała fasadowo demokrację parlamentarną, dając niezależnie ka-

<sup>35</sup> M. Wrzos, op. cit., s. 116–117.

<sup>36</sup> Marian Grzybowski określił właśnie system kanadyjski jako dwuipółpartyjny, zaznaczając jednak wyraźnie, że wzorem dla tak ukształtowanego systemu partyjnego pozostawał model dwupartyjny Wielkiej Brytanii. Nie wszyscy jednak są gotowi w ten sposób go określać. Niektórzy autorzy są bardziej skłonni nazywać go systemem umiarkowanie wielopartyjnym z partią dominującą. Por. M. Grzybowski, *Ewolucja kanadyjskiego systemu partyjnego (1935–1958)*, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace z Nauk Politycznych”, 1989, z. 35, s. 82; *Parlament Kanady*, s. 26; W. Sokół, *Charakterystyka współczesnych systemów partyjnych wybranych państw*, w: *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, red. W. Sokół, M. Migrodzki, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005, s. 356.

nadyjskiej polityki od wielkiego biznesu. Po raz pierwszy na szczeblu federalnym weszła do parlamentu w wyborach z 1935 roku. W trakcie tej elekcji kilka mandatów zdobyła również partia o nazwie Federacja Wspólnoty Spółdzielczej (Co-operative Commonwealth Federation – CCF), która była pokłosiem krystalizowania się ruchu socjalistycznego w Kanadzie w okresie międzywojennym. Podstawą jej działania stał się program z 1932 roku pt. *Calgary Programme*<sup>37</sup>, który zakładał, że celem nowo utworzonej partii miała być walka o utworzenie w Kanadzie takiego społeczeństwa, w którym regulowanie produkcji, dystrybucji i wymiany miałyby zabezpieczać ludzkie potrzeby, nie zaś przynosić zysk pojedynczym członkom wspólnoty<sup>38</sup>.

Zdobycie w wyborach 1935 roku 12,5% głosów przez partię trzecie spowodowało wymuszenie na nowym rządzie postulowanych reform społecznych. Układ sił w tym parlamencie potwierdził wzmocnienie się Partii Liberalnej, która zdobyła 179 mandatów, gdy tymczasem jej główny rywal, Partia Konserwatywna, zaledwie 40. Rządzący liberałowie, spełniając obietnice reform, wytracili argumenty partiom trzecim. W efekcie takiego splotu wydarzeń w kolejnych latach partie te zaczęły silnie tracić i w konsekwencji tego zjawiska utrwalił się okres tworzenia stabilnych rządów konserwatywnych, a do roku 1957. Przez ponad dwadzieścia lat Partia Konserwatywna, która już w 1942 roku zmieniła nazwę na Partię Postwojenną-Konserwatywną<sup>39</sup>, przeżywała okres programowego i wewnętrznego osłabienia, a nawet rozbicia. W latach 1940–1956 czterokrotnie dokonano zmiany przywódcy tej partii, jak również kilkakrotnie dochodziło do rekonstrukcji kierownictwa partyjnego, co może potwierdzać powyższe<sup>40</sup>. Tymczasem okres rządów liberałów charakteryzował się przeprowadzeniem wielu reform ekonomicznych i społecznych, wśród których na szczególną uwagę zasługiwała ustawa Old Age Security Act z 1951 roku, w której podjęto problematykę legislacyjnego uporządkowania kwestii rent i emerytur oraz ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, a pięć lat później nowa ustawa obejmująca koszty leczenia szpitalnego osób ubezpieczonych.

Kolejny etap w kształtowaniu się kanadyjskiego systemu partyjnego rozpoczął się w 1957 roku. W wyniku przeprowadzonych wyborów Partia Liberalna poniosła porażkę, której jedną z przyczyn była kwestia budowy kosztownego gazociągu transkontynentalnego – z prowincji Alberta do prowincji wschodnich. Ówczesny gabinet premiera Laurenta poparł przygotowany projekt, czym naraził się na utratę poparcia społecznego w wyborach parlamentarnych. Zwycięzcą tej elekcji stała się Partia Postwojenną-Konserwatywna, która zdobyła 111 mandatów,

<sup>37</sup> Faktycznym podstawą działania partii stał się jednak uchwalony rok później w Regina dokument zatytułowany *Regina Manifesto*. Zob. szerzej I. Wroński, op. cit., s. 138.

<sup>38</sup> M. Wrzós, op. cit., s. 117.

<sup>39</sup> Nowa nazwa Partii Konserwatywnej została przyjęta na konferencji w Port Hope. Wypracowano wówczas nowy program, rezygnując z wielu tradycyjnych postulatów. Por. I. Wroński, op. cit., s. 133.

<sup>40</sup> J. Grabowski, *Historia Kanady*, Prószyński i Ska, Warszawa 2001, s. 246.

przy czym przegrani liberałowie jedynie niewiele ust powali zwycięzcy, obsadzając w Izbie Gmin 104 mandaty. Taki układ partyjny, mimo że nastąpiła zmiana u steru władzy, nie gwarantował długotrwałej stabilności. Faktyczny okres rządów konserwatystów, nazywany w literaturze przedmiotu „okresem Johna Diefenbakera”<sup>41</sup>, nie trwał zbyt długo, bowiem już w rok po wyborach premier zdecydował o przeprowadzeniu kolejnych wyborów. Ryzyko opłaciło się, gdy tym razem przewaga partii konserwatywnej była zdecydowana, zdobyła bowiem aż 208 mandatów spośród 265 możliwych wówczas do rozdzielenia. Jednakże bardzo ambitny program inwestycyjny napotkał znaczne trudności natury finansowej, ponadto pogorszyły się stosunki ze Stanami Zjednoczonymi, w wyniku niespójności polityki obronnej, towary kanadyjskie zaś nie były w stanie sprostać konkurencji ze strony Stanów Zjednoczonych, Japonii i RFN. Wszystko to doprowadziło do spadku poparcia dla konserwatystów i stopniowego wzrostu popularności ugrupowań skierowanych lewicowo – głównie socjalistycznej Partii Zaufania Społecznego oraz nowo utworzonego stronnictwa, Nowej Partii Demokratycznej, dlatego te kolejne wybory z 1962 roku przyniosły ponownie rząd mniejszościowy w Kanadzie. Rząd wyłoniony przez Partię Postwojenną-Konserwatywną stracił wkrótce i rok później, w wyborach z 1963 roku, stracił władzę na rzecz Partii Liberalnej, która jednak również nie uzyskała większości. Z pięciu rządów w latach 1963–1979 tylko dwa miały charakter większościowy. Poparcie dla partii liberalnej ustabilizowało się, a sprzyjały temu koniunktura gospodarcza, aktywna polityka społeczna, wzrost zarobków i władze oraz aktywność międzynarodowa Kanady, co przyniosło znaczny poparcie i uznanie, zwłaszcza poza granicami państwa, dla rzędu Lestera Pearsona. Zmiany wewnętrzne w 1968 roku spowodowały, że premierem został nowy lider Partii Liberalnej, Pierre Elliott Trudeau. Jego polityka była nastawiona na akcentowanie zachowania integralności federacji, wrogo wobec dążeń separatystycznych, przy równoczesnym umacnianiu wpływu władz federalnych i zagwarantowaniu grupom narodowym równorzędności na szczeblu sprawowania władzy<sup>42</sup>. Jego program w większości prowincji spotkał się z uznaniem, jedynie w Quebecu można było mówić o dość znaczącym odbiorze. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że właśnie w tym okresie zaczął narastać problem tej prowincji. W Quebecu nasiliły się antagonizmy między ludnością pochodzenia francuskiego i angielskiego, a idea wzajemnej asymilacji lansowana przez kolejne rządy nie znajdowała posłuchu wśród grup etnicznych. Francuskiej większości wkrótce, powołując się na liczebny przewagę, domaga się uprzywilejowania w sferze

<sup>41</sup> M. Grzybowski, op. cit., s. 65 i nast.

<sup>42</sup> P. Trudeau miał wizję państwa, która wielu badaczom problematyki kanadyjskiej przypomina myślenie Johna F. Kennedy’ego. Podczas kampanii wyborczej Trudeau głosił: „Jestem przeciwnikiem nacjonalizmu, człowiekiem lewicy, który bez względu na ryzyko stara się stać po stronie postępu [...] Jestem jednym z Was. Jeśli chcecie podjąć pewne ryzyko i chcecie, aby przyszło wam lepiej, to głosujcie na nas”. Por. J. Grabowski, op. cit., s. 248–250.

rze gospodarczej i kulturalnej, co zostało wyartykułowane przez dążenie do szerokiej autonomii<sup>43</sup>.

Na początku lat 70. popularność liberałów zaczęła słabnąć, o czym zadecydowały: krytyczna ocena polityki gospodarczej przez niektóre grupy społeczne, objawy zahamowania tempa rozwoju gospodarczego i nasilania się konkurencji na rynkach wiatowych w związku z kryzysem wiatowym, postępowy ruch separatystyczny w Quebecu, wzrost popularności mniejszych partii, konflikt z kręgami biznesu oraz spory wewnętrzne. Efektem tych wszystkich czynników była porażka wyborcza w 1979 roku oraz przejście na krótko władzy przez gabinet konserwatysty Joe Clarka. Po wyborach konserwatyści dysponowali jednak względnie słabymi siłami wynoszącymi zaledwie 136 deputowanych, przy 114 mandatach, które zdobyli liberałowie. Partia Liberalna wraz z poparciem Nowej Partii Demokratycznej zdołała uchwalić wotum nieufności dla rządu Clarka i jego polityki ograniczeń socjalnych i w przedterminowych wyborach 1980 roku zwyciężyła, zdobywając 148 mandatów. Umożliwiło to sformułowanie po raz czwarty gabinetu Trudeau. W tym samym roku w maju odbyło się referendum, w którym zdecydowano o zachowaniu Quebecu w obrębie federacji kanadyjskiej. Pozwoliło to na znaczne zminimalizowanie napięć społecznych w tej prowincji, jak również na uchwalenie w 1982 roku reformy ustrojowej przekazującej kwestie konstytucyjne w pełni pod jurysdykcję władz kanadyjskich.

Notowania Partii Liberalnej od 1981 roku stopniowo zaczęły spadać i w rezultacie w kolejnych wyborach w 1984 roku zwycięzcami okazali się ponownie konserwatyści pod przewodnictwem Briana Mulroneya, zdobywając 211 mandatów. Liberałowie zostali dodatkowo osłabieni z powodu rezygnacji Pierre'a Trudeau i objęcia władzy w partii, na krótko przed samymi wyborami, przez Johna Turnera. W rezultacie wyniki uzyskane przez nich były wyjątkowo złe – w wyborach zdobyli zaledwie 40 mandatów. Nastąpił wówczas koniec ery Trudeau, określonej mianem „trudeumanii”<sup>44</sup>.

W latach 1984–1992 mieli my w Kanadzie do czynienia z rządami konserwatystów. Jednakże kryzys gospodarczy z początku lat 90. XX wieku, uznanie przez opinię publiczną dalszych negocjacji z Quebeciem za błędne, zawarcie układu o wolnym handlu ze Stanami Zjednoczonymi spowodowały, że jeszcze przed kolejnymi wyborami Mulroney podał się do dymisji, a jego miejsce zajął Kim Campbell, pierwsza kobieta na stanowisku premiera w Kanadzie. Zasadnicze rewolucyjne zmiany na scenie partyjnej przyniosły wybory 1993 roku. W ich wyniku zwycięstwo odnieśli liberałowie pod przywództwem byłego ministra w rządzie Pierre'a Trudeau, Jeana Chretien. Ich hasłem wyborczym było opanowanie narastającego kryzysu gospodarczego. Konserwatyści natomiast w zasadzie prawie zniknęli ze sceny partyjnej, zdobywając zaledwie dwa mandaty. W ich miejsce pojawiły się nowe partie: Blok Quebecu i konserwatywna Partia Reform. Niemal

<sup>43</sup> M. Grzybowski, op. cit., s. 68, 72.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 65–81.

zupelny upadek dotychczas partii, paradoksalnie zwi kszał stabilno rz dów, mimo e liczba partii w Izbie Gmin zwi kszyła si z trzech do pi ciu. Wi kszo ciowy system wyborczy z jednomandatowymi okr gami wyborczymi sprzyja du ym ugrupowaniom, dlatego te w latach 1993-2004 tylko partia liberalna mogła by jego beneficjentem. Poparcie, jakie otrzymywały pozostałe ugrupowania, oraz jego geograficzny rozkład nie dawały adnemu z nich szans na nawi zanie walki z liberałami. Mimo spadku poparcia utrzymali oni władz po wyborach w 1997 roku, a warto zaznaczy , e wcze niej nierzadko lepsze wyniki wyborcze zmuszały do tworzenia rz dów mniejszo ciowych. Brak realnej alternatywy, charakterystyczny dla modelu westminsterskiego skłaniał niektórych badaczy do twierdzenia, e wła nie w tym okresie w Kanadzie istniał system partii dominuj cej<sup>45</sup>.

Zjednoczenie w 2004 roku dwóch partii konserwatywnych, Sojuszu Kanadyjskiego i Partii Post powo-Konserwatywnej, umo liwiło nawi zanie skutecznej walki z Partii Liberaln . Co prawda nie zaowocowało to od razu przejęciem władzy w 2004 roku, lecz uruchomiło proces erozji poparcia dla partii rz dz cej, która dodatkowo targana była oskar eniami korupcyjnymi i walk wewn trzpartytjn . Partia Liberalna zdołała utrzyma rz d mniejszo ciowy za ledwie przez rok. W wyborach, które odbyły si na pocz tku 2006 roku, zwyci stwo odniosła partia konserwatywna pod przewodnictwem nowego lidera Stephena Harpera. Podobnie jak poprzednio liberałowie, tym razem konserwaty ci nie zdołali uzyska wystarczaj cej liczby mandatów do utworzenia rz du wi kszo ciowego<sup>46</sup>. Swoją pozycję zdołali dopiero umocni po wyborach w 2008 roku.

Słaba pozycja rz du mniejszo ciowego zaowocowała atakiem partii opozycyjnych. W dniu 25 marca 2011 roku rz d Harpera otrzymał głosami liberałów i Bloku Quebecu (stosunkiem 156 do 145) bezprecedensowe wotum nieufno ci, które doprowadziło do przyspieszonych wyborów parlamentarnych. Jako powód zło enia takiego wniosku po raz pierwszy podano „okazywanie parlamentowi lekcewa enia i pogardy”. Uznanie przez parlament, e rz d go lekcewa y, i uchwalenie na tej podstawie wotum nieufno ci to pierwszy taki przypadek w historii Kanady i, jak podawały media, pierwszy taki przypadek w historii Commonwealth. Jak było wida podczas transmisji telewizyjnej z głosowania, nie tylko galeria prasowa była zapełniona do ostatniego miejsca, a tak e miejsca dla publiczno ci – wielu Kanadyjczyków chciało zobaczyć na ywo to historyczne głosowanie<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> J. Grabowski, op. cit., s. 292-294; R.J. Jackson, *Canadian Government In Transition: Disruption and Continuity*, Scarborough 1996, s. 215, za: M. Wrzos, op.cit., s. 118.

<sup>46</sup> M. Wrzos, op. cit., s. 119.

<sup>47</sup> *Kanada. Parlament uchwalił wotum nieufno ci dla rz du*, [http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,81048,9325027,Kanada\\_Parlament\\_uchwalil\\_wotum\\_nieufnosci\\_dla\\_rzadu\\_.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,81048,9325027,Kanada_Parlament_uchwalil_wotum_nieufnosci_dla_rzadu_.html), dost p: 3.05.2011 r.

W wyniku przeprowadzonych 2 maja 2011 roku wyborów w kanadyjskim systemie partyjnym nastąpiły pewne zmiany. Partia rządząca pod przywództwem Stephena Harpera zdołała nie tylko utrzymać władzę, ale również, zdobywając 166 mandatów, uzyskała większość w parlamencie Kanady, tym samym pozbywając się kłopotliwego statusu partii tworzącej rząd mniejszościowy. Partia liberalna straciła najwięcej na tych wyborach i w rzeczywistości uzyskane przez nią 34 mandaty są najgorszym wynikiem w historii tego ugrupowania. Podobnie najslabszy wynik uzyskał Blok Quebecu, który zdobył zaledwie 4 mandaty. Miejsce oficjalnej opozycji przypadło po tych wyborach Nowej Partii Demokratycznej, której 103 mandaty okazały się najlepszym rezultatem, jaki ta partia osiągnęła podczas wszystkich dotychczasowych elekcji. Jeden mandat przypadł Elizabeth May, która reprezentuje Partię Zielonych<sup>48</sup>.

## 5. Rządy mniejszościowe – specyfika kanadyjskiej egzekutywy?

Sumując, w historii Kanady dotychczas powstało ponad dziesięć rządów mniejszościowych na szczeblu federalnym<sup>49</sup>. Warunki ich funkcjonowania były różnymi i w różny sposób kształtowały się ich istnienie. Członkowie ekspertów uważają, że były one ubocznym skutkiem przemian na kanadyjskiej scenie politycznej, tymczasowych aberracji, które powinny się jak najszybciej wyeliminować<sup>50</sup>.

W Kanadzie rządy mniejszościowe nie są przez wszystkich jednoznacznie negatywnie oceniane. Zwolennicy reform dostrzegają w nich sporo zalet, a wśród nich najczęściej wymienia się zwiększenie odpowiedzialności rządu przed parlamentem. Poza tym tego typu rząd może być również znacznie lepiej kontrolowany i rozliczany za swoje działania, w tym szczególnie przez partie, które mimo bycia w formalnej opozycji wspierają go w razie konieczności. Działania rządu stają się bardziej przejrzyste, musi on prowadzić lepszą politykę informacyjną, co sprzyja również publicznej dyskusji i czyni politykę prowadzoną przez rząd bardziej zrozumiałą<sup>51</sup>.

Reasumując, system partyjny Kanady wykazuje cechy stabilności i dojrzałości. Dominują w nim zasadniczo dwie partie. Partia Liberalna popierana jest zazwyczaj przez frankofonów, mieszkańców centralnej Kanady, kobiety, katolików

<sup>48</sup> Wyniki wyborów na stronie: [http://enr.elections.ca/National\\_e.aspx](http://enr.elections.ca/National_e.aspx), dostęp: 21.05.2011 r.

<sup>49</sup> Ich wykaz znajduje się w tabeli 2. Ze względu na ograniczone rozmiary opracowania pominę charakterystykę rządów mniejszościowych na szczeblu prowincji.

<sup>50</sup> Na przykład Andrzej Antoszewski i Ryszard Herbut traktują jednopartyjne gabinety mniejszościowe jako patologię, z wyjątkiem trzech państw – Szwecji, Norwegii oraz Danii, gdzie rząd bez większości jest pewnym stałym elementem systemu politycznego. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 270; zob. także N. Wiesman, *Skeptical Reflections on Proportional Representation*. „Policy Options” 1997, vol. 11, s. 17, <http://www.irpp.org/po/archive/nov97/wiseman.pdf>, dostęp: 10.08.2011 r..

<sup>51</sup> M. Wrzós, op. cit., s. 121.

Tabela 1. Wyniki wyborów w Kanadzie po II wojnie wiatowej – liczba mandatów w parlamencie kanady w latach 1945–2011

Partia	1945	1949	1953	1957	1958	1962	1963	1965	1968	1972	1974	1979	1980	1984	1988	1993	1997	2000	2004	2006	2008	2011
LP	119	191	170	104	48	99	128	131	154	109	141	114	147	40	83	177	155	172	135	103	77	34
PCP	66	41	51	111	208	116	95	97	72	107	95	136	103	211	169	2	20	12	0	0	0	0
CCF	26	13	23	25	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SC	13	10	15	9	0	30	24	5	0	15	11	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IL	8	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I	6	4	3	2	0	0	0	1	1	2	0	0	0	1	0	1	1	0	1	1	1	0
LPP	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BPC	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IC	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LbP	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NDP	0	0	0	0	0	19	17	21	22	31	16	26	32	30	43	9	21	13	19	29	37	103
RC	0	0	0	0	0	0	0	9	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RPC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	52	60	0	0	0	0	0
BQ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	54	44	38	54	51	50	4
CA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	66	0	0	0	0
CPC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	99	124	143	166
GP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Razem	245	262	265	265	265	265	265	265	264	264	264	282	282	282	295	295	301	301	308	308	308	308



Obja nienia skrótów nazw partii politycznych:

- BPC – Bloc Populaire Canadien (Kanadyjski Blok Ludowy, zało ony w 1942 roku)
- BQ – Bloc Quebecois (Blok Quebecu, zało ony w 1990 roku)
- CA – Canadian Alliance (Kanadyjski Sojusz Reformatorsko–Konserwatywny, partia zało ona w 2000 roku, istniała na scenie partyjnej do 2003 roku)
- CCF – Catholic Community Forum (Forum Społeczno ci Katolickiej)
- CPC – Conservative Party of Canada (Konserwatywna Partia Kanady, powstała z poł czenia Canadian Alliance i Progressive Conservative Party w 2003 roku)
- GP – Green Party (Partia Zielonych zało ona podczas konferencji w Ottawie w 1983 roku)
- I – Independent (poseł niezale ny)
- IC – Independent Conservative (Niezale ni Konserwaty ci)
- IL – Independent Liberals (Niezale ni Liberalowie)
- LbP – Labour Party (Partia Pracy, była cz ci wi kszego ruchu politycznego obecnego na scenie politycznej od lat 70. XIX wieku do 60. XX wieku)
- LP – Liberal Party of Canada (Liberalna Partia Kanady, zało ona w 1867 roku)
- LPP – Liberal Progressive Party (Post powa Partia Liberalna, zało ona w 1925 roku)
- NDP – New Democratic Party (Nowa Partia Demokratyczna Kanady, zało ona w 1961 roku)
- PCP – Progressive Conservative Party of Canada (Partia Post powo–Konserwatywna, zało ona w 1854 roku, w 2003 roku po poł czeniu z Canadian Alliance utworzyła Konserwatywn Part Kanady)
- RC – Ralliement Creditiste (partia zaliczana do nurtu tzw. zaufania społecznego, bli niacza partia Partii Zaufania Społecznego, zało ona w 1965 roku w Quebecu w zwi zku z wyborami federalnymi; ma swoje ródlia w partii Zwi zek Wyborców utworzonej w 1939 roku)
- RPC – Reform Party of Canada (Kanadyjska Partia Reform, zało ona w 1987 roku, w 2000 roku stała si cz ci nowej partii Canadian Alliance)
- SC – Social Credit Party (Partia Zaufania Społecznego zało ona w 1932 roku, oparta na koncepcji ekonomicznej opracowanej przez Clifforda Douglasa w 1924 roku)

Tabela 2. Rządy mniejszościowe w Kanadzie – według długości okresu trwania

Premier	Partia	Kadencja parlamentu	Mandaty (skala mniejszości)	Lata	Czas trwania gabinetu
William Lyon Mackenzie King	Partia Liberalna	14	116 z 235 (2 brakujących)	1921–1925	3 lata, 233 dni
Stephen Harper	Partia Konserwatywna	39	124 z 308 (30 brakujących)	2006–2008	2 lata, 207 dni
Stephen Harper	Partia Konserwatywna	40	143 z 308 (12 brakujących)	2008–2011	2 lata, 142 dni
Lester B. Pearson	Partia Liberalna	27	131 z 265 (2 brakujących)	1965–1968	2 lata, 135 dni
Lester B. Pearson	Partia Liberalna	26	129 z 265 (4 brakujących)	1963–1965	2 lata, 123 dni
Pierre Trudeau	Partia Liberalna	29	109 z 264 (23 brakujących)	1972–1974	1 rok, 170 dni
Paul Martin	Partia Liberalna	38	135 z 308 (19 brakujących)	2004–2006	1 rok, 133 dni
William Lyon Mackenzie King	Partia Liberalna	15	99 z 245 (24 brakujących)	1925–1926	204 dni
John Diefenbaker	Partia Post powo-Konserwatywna	25	116 z 265 (17 brakujących)	1962–1963	203 dni
Joe Clark	Partia Post powo-Konserwatywna	31	136 z 282 (5 brakujących)	1979–1980	186 dni
John Diefenbaker	Partia Post powo-Konserwatywna	23	112 z 265 (21 brakujących)	1957–1958	177 dni
Alexander Mackenzie	Partia Liberalna	2	95 z 200 (5 brakujących)	1873–1874	56 dni
Arur Meighen	Partia Konserwatywna (1867)	15	115 z 245 (8 brakujących)	1926	3 dni

ródło: <http://www.parl.gc.ca/Parlinfo/compilations/parliament/DurationMinorityGovernment.aspx>, dost. p: 20.09.2011 r.

i osoby lepiej sytuowane. Z kolei Partia Konserwatywna swoich zwolenników rekrutuje w ród ludności anglojęzycznej, protestantów, mieszkańców prowincji nadmorskich i peryferyjnych, małych miasteczek i farmerów. Pozostałe partie uzyskują mandaty w Izbie Gmin najczęściej swoich zwolenników mają w ród robotników, w okręgach przemysłowych i w niektórych grupach urzędniczo-inteligenckich oraz „nowej klasie średniej”<sup>52</sup>.

Kluczowe dla analiz systemu partyjnego wydaje się również to, że społeczeństwo kanadyjskie nie identyfikuje się z poszczególnymi partiami, myśli raczej w kategoriach krótkoterminowego interesu wyborczego, zrealizowania danej potrzeby. Wyborcy są po prostu pragmatyczni, a nie ideowi. Zaledwie jedna trzecia Kanadyjczyków jest skłonna głosować na tę samą partię na wspomnianym poziomie ogólnokrajowym i lokalnym. Stosunkowo wysoka jest frekwencja wyborcza oscylująca często blisko 75%, choć w tej grupie bardzo duży odsetek stanowią osoby niezdecydowane – blisko 40% decyzji o tym, na kogo głosować, podejmuje w lokalu wyborczym. Spora liczba badaczy systemu partyjnego Kanady określa go mianem *brokage*, co oznacza, że partie polityczne pełnią funkcję pośrednika pomiędzy społeczeństwem a władzą, by utrzymać społeczną harmonię<sup>53</sup>. Głównymi wartościami, na których opierają się programy partii, są: wolność jednostki, równość startu życiowego i równość szans, podwyższenie standardu życia i zabezpieczenie społecznych, rozwój gospodarczy państwa, walka z inflacją i bezrobociem. Różnice w programach można odnaleźć w podejściu do ustroju terytorialnego państwa. Konserwatyści zasadniczo opowiadają się za decentralizacją władzy na szczeblu lokalnym, liberałowie zaś opowiadają się za silnym rządem federalnym. Poza tym ci ostatni zasadniczo opowiadają się przeciwko jakimkolwiek układom o wolnym handlu. Między poszczególnymi partiami nie istnieją więc zbyt wyraźne różnice ideologiczne czy programowe ani też odmienności pod względem struktury partyjnej. Wręcz przeciwnie, można w tym wypadku mówić o zbliżeniu się zasadniczych nurtów kanadyjskiej sceny partyjnej: konserwatywnego i liberalnego.

Ostatnie przedterminowe wybory z 2011 roku potwierdziły zarysowane powyżej reguły rządzące systemem partyjnym Kanady. Miejsce Partii Liberalnej zajęła Nowa Partia Demokratyczna i zaczęła w nowych warunkach odgrywać rolę oficjalnej opozycji. Dotkliwa porażka dotychczasowej opozycji i Bloku Quebecu otwiera na nowo dyskusję, czy aby kanadyjski system partyjny nie zaczyna powoli ewoluować w stronę systemu dwupartyjnego. Ostateczna confirmacja bądź negacja tej tezy będzie możliwa po kolejnych wyborach parlamentarnych.

W Kanadzie od pewnego czasu zauważymy pewną ewolucję w kierunku bardziej konsensualnego modelu demokracji. Proces ten jest co prawda hamowany przez nierozwiązane napięcia między Kanadyjczykami francusko- i anglojęzycznymi. Dodatkowo wiele zmian ustrojowych, a także reform, które w innych

<sup>52</sup> M. Grzybowski, op. cit., s. 82.

<sup>53</sup> I. Wroński, op. cit., s. 142–143.

pa stwach anglosaskich s wdra ane, jest blokowanych, a przedstawiane propozycje nie zadowolaj wszystkich stron. Odkładanie ich w czasie sprawia tylko, e pogł biaj si istniej ce podziały, co znajduje wyraz w kształcie systemu partyjnego, a to z kolei utrudnia wyłanianie stabilnych rz dów wi kszo ciowych. Tym samym tak charakterystyczny dla instytucji o brytyjskich korzeniach mechanizm dostosowywania si do zmieniaj cych si warunków został w Kanadzie zablokowany. Potwierdza si tu zatem teza Arenda Lijpharta, e model westminsterski oparty na systemie wi kszo ciowym, najlepiej si sprawdza w społecze stwach homogenicznych. Tymczasem w Kanadzie istniej ca wielo linii podziału, wedle których ustala si polityczne postawy i preferencje, czyni ów model niestabilnym. Miejmy zatem nadziej , e mimo tych napi powstawa b d efektywne i sprawne rz dy niezale nie od tego, jaki b d one miały ostatecznie status.

## Literatura

- Antoszewski, A., Herbut, R., *Systemy polityczne współczesnego wiata*, Arche, Gda sk 2001.
- Antoszewski, A., Herbut, R., *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa 2006.
- Grabowski, J., *Historia Kanady*, Prószy ski i Ska, Warszawa 2001.
- Grzybowski, M., *Ewolucja kanadyjskiego systemu partyjnego (1935–1985)*, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace z Nauk Politycznych” 1989, z. 35.
- Herman, V., Pope, J., *Minority Governments in Western Democracies*, „British Journal of Political Science” 1973, vol. 3.
- Jackson, R.J., Jackson, D., *Canadian Government in Transition: Disruption and Continuity*, Scarborough: Pearson Prentice Hall 1996.
- Jednaka, W., *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Kanada. Parlament uchwalil wotum nieufno ci dla rz du*, [http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,81048,9325027,Kanada\\_Parlament\\_uchwalil\\_wotum\\_nieufnosci\\_dla\\_rzadu\\_.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,81048,9325027,Kanada_Parlament_uchwalil_wotum_nieufnosci_dla_rzadu_.html), dost p: 3.05.2011 r.
- Konstytucja Kanady* (wst p i tłumaczenie J. Osi ski, I. Zawi li ska), Warszawa 1998.
- Michalak, B., *Wi kszo ciowy czy proporcjonalny? Spór o kształt systemu wyborczego*, „Dialogi Polityczne” 2004, nr 3-4.
- Parlament Kanady* (opracowanie i przekład K. Complak), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
- Rycerska, I., *Grupy narodowe i etniczne w systemie politycznym Kanady*, Wydawnictwo Akademii wi tokrzyskiej, Kielce 2003.
- Sokół, W., *Charakterystyka współczesnych systemów partyjnych wybranych pa stw, w: Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, red. W. Sokół, M. migrodzki, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005.
- Strøm, K., *Minority Governments in Parliament Democracies. The Rationality of Non-winning Cabinet Solutions*, „Comparative Political Studies” 1984, vol. 17.

- The Electoral System of Canada*, 2nd ed., Election Canada, Ottawa 2007, s. 50, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=ces&document=index&lang=e>, dost p: 10.08.2011 r.
- Wiesman, N., *Skeptical Reflections on Propotional Representation*, „Policy Options” 1997, vol. 11.
- Wrońska, I., *Partie polityczne współczesnej Kanady*, Wydawnictwo Andrzej Wiśniewski, Temida 2, Kielce 1994.
- Wroński, I., *Kanada, w: Partie i systemy partyjne państw wysoko rozwiniętych*, red. J. Iwanek, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999.
- Wrzosek, M., *Rzeczy mniejszościowe w Kanadzie*, w: *Wielowymiarowe systemy politycznych. Teoretyczne założenia i praktyczne uwarunkowania*, red. J. Błuszkowski, J. Zaleski, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2009.
- Zakrzewski, P., *Rzeczy mniejszościowe – zagadnienia definicyjne i przegląd stanowisk teoretycznych*, w: *Wielowymiarowe systemy politycznych. Teoretyczne założenia i praktyczne uwarunkowania*, red. J. Błuszkowski, J. Zaleski, Warszawa 2009.
- Ziemia, A., *Wielka Brytania*, w: *Systemy polityczne krajów kapitalistycznych*, red. A. Jarmórz, PWN, Warszawa 1989.



Marta Obrębska

## Samodzielność finansowa gmin angielskich

---

### 1. Wstęp

Autonomia finansowa władz lokalnych bezpośrednio wpływa na zakres, w jakim instytucja ta może wykorzystywać swój mandat do działania, pochodzący z bezpośrednich wyborów, do podejmowania decyzji, które będą się różniły od decyzji rządzących centralnego<sup>1</sup>. Z tego powodu kwestia finansów lokalnych stoi w centrum zainteresowania debat nad przyszłością angielskiego samorządu lokalnego już kilka dekad<sup>2</sup>. W artykule przeanalizowano, w jakim stopniu lokalne władze mogą prowadzić samodzielną politykę finansową. W tej mierze oparto się na danych za rok finansowy 2008–2009, gdy w momencie jego pisania były to najaktualniejsze dostępne, kompletne informacje.

### 2. Dochody jednostek samorządu lokalnego oraz zakres samodzielności władz lokalnych w ich wydatkowaniu

W roku finansowym 2008–2009 angielskie rady wydały 160 miliardów funtów. Wydatki samorządu lokalnego stanowią 1/4 wydatków państwa<sup>3</sup> i generują około

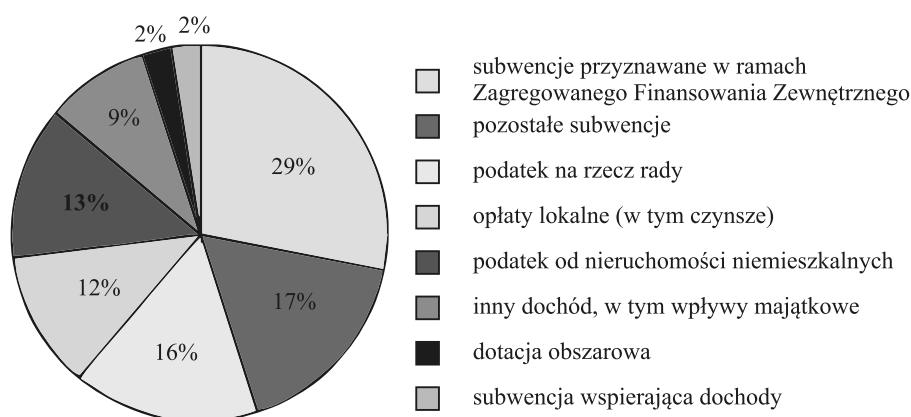
---

<sup>1</sup> T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose but Your Chains: Reforming the English Local Government Finance System*, Policy Exchange Limited, London 2004, s. 9.

<sup>2</sup> A. Stevens, *Politico's Guide to Local Government*, 2nd ed., Politico's Publishing, London 2006, s. 119.

<sup>3</sup> DCLG, *Local Government Financial Statistics England*, 2010, No. 20, Department for Communities and Local Government, London, sekcja K1, <http://www.communities.gov.uk/documents/>

10% PKB<sup>4</sup>. Można je podzielić na bieżące i majątkowe, finansowane w różny sposób. Poniżej, na rysunku 1, jako wstęp do rozważań przedstawiony został diagram ukazujący procentowy udział poszczególnych źródeł dochodów bieżących i majątkowych władz lokalnych w ich całkowitych przychodach. Następnie omówione zostały źródła dochodów bieżących i majątkowych, z uwzględnieniem zmian, jakie w nich zachodziły w ostatniej dekadzie, oraz przedstawiono analizę ich wpływu na samodzielność władz lokalnych w wydatkowaniu gromadzonych środków.



Rysunek 1. Procentowy udział poszczególnych źródeł dochodów władz lokalnych w całkowitych przychodach gmin – rok finansowy 2008–2009 (dane uwzględniają informacje przekazywane przez władze Wielkiego Londynu)  
 źródło: DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, wykres 2.1b.

A 62% dochodu samorządu lokalnego pochodziło w roku finansowym 2008–2009 ze środków przekazanych mu przez rząd. Pozostałe niecałe 40% to dochody ze źródeł lokalnych<sup>5</sup>. Do tej pory nie ustalono dokładnie, w jakim stopniu wysokość przychodu gromadzonego lokalnie wpływa na lokalną niezależność. Pomimo to warto zauważyć, że zależność pomiędzy wysokością środków finansowych pochodzących z lokalnych źródeł, potrzebnych na realizację zadań samorządu, a niezależnością władz lokalnych od centrum na pewno istnieje<sup>6</sup>. Istotne jest także, jak często swoich przychodów władze lokalne rzeczywiście kontrolują. Tu nie sposób nie wspomnieć o ogromnym udziale środków pocho-

statistics/pdf/1622439.pdf, dostęp: 24.08.2010 r. W tym miejscu warto nadmienić, że rok budżetowy trwa w Anglii od 1 kwietnia do 31 marca.

<sup>4</sup> D. Wilson, C. Game, *Local Government in the UK*, 4th revised ed., Palgrave Macmillan, Basingstoke 2006, s. 192.

<sup>5</sup> DCLG, *Local Government Financial*, No. 20, sekcja K.3.

<sup>6</sup> T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 9.



działających z dotacji celowych i zmniejszającej się kwocie przekazywanej w postaci subwencji. Należy także podkreślić, że na rodki, jakie rady gromadzą ze ródół lokalnych, nałożonych jest wiele ograniczeń. Dotyczą one zarówno wysokości nakładanego podatku lokalnego czy ustalanych opłat, jak i sposobu wykorzystywania zebranych sum.

### 3. źródła finansowania wydatków bińskich oraz zakres samodzielności władz lokalnych w ich wydatkowaniu

Wydatki bińskie rad finansowane są z czterech głównych ródół: jednego podatku lokalnego – podatku na rzecz rady, subwencji rządowych, podatku od nieruchomości niemieszkalnych (który w rzeczywistości jest przekazywany w postaci subwencji) oraz opłat lokalnych<sup>7</sup>.

Podatek na rzecz rady jest kalkulowany w odniesieniu do wartości rynkowej kadej nieruchomości mieszkalnej<sup>8</sup>. Lokale mieszkalne umieszczane są w Anglii w ośmiu przedziałach podatkowych, od A do H – grupa A zawiera najtańsze nieruchomości, H – najdroższe<sup>9</sup>. W obliczaniu podatku uwzględnia się także element osobowy – liczbę mieszkańców danej nieruchomości oraz ich sytuację życiową. Należy ponadto zaznaczyć, że wpływ z tego podatku służy do pokrycia wydatków nie tylko jednostki samorządowej, która go pobiera, ale także innych władz działających na danym obszarze<sup>10</sup>.

Podatek na rzecz rady, jako podatek nakładany na nieruchomości, ma wiele zalet. Jest to zresztą jeden z najbardziej popularnych typów podatków nakładanych przez władze lokalne w Europie. Jest łatwy do administrowania i do pobierania, gdy trudno jest unikać jego płacenia<sup>11</sup>. W roku finansowym 2008–2009 bińskie gminy tego podatku w Anglii wyniosła 97%<sup>12</sup>. Nieruchomości stanowi bezpieczną bazę, na której można opierać system podatkowy. Takie z perspektywy płacących go obywateli system jest prosty i przez większość dobrze rozumiany. Wszystkie te zalety, przy obecnym reżimie lokalnych finansów, który uwypukla wady tego podatku, schodzą jednak na drugi plan<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> G. Berman, J. Anseau, *Local Government Finance Settlement 2008/09-2010/11*, Research Paper 08/11, 1 February 2008, House of Commons Library, s. 8, <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2008/rp08-011.pdf>, dost. p: 27.08.2010 r.

<sup>8</sup> J.A. Chandler, *Local Government Today*, Manchester University Press, Manchester 2008, s. 55.

<sup>9</sup> Informacje uzyskane na stronie Local Government Association, <http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=71573>, dost. p: 28.08.2010; J.A. Chandler, op. cit., s. 55.

<sup>10</sup> Informacje uzyskane na stronie Local Government Association, <http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=71573>, dost. p: 28.08.2010 r.

<sup>11</sup> T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 23.

<sup>12</sup> DCLG; *Local Government Financial Statistics*, No. 20.

<sup>13</sup> T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 23.

Podatek na rzecz rady ma naturę regresywną. Oznacza to, że obywatele zajmujący nieruchomości znajdujące się w niższych przedziałach wyceny płacą nieproporcjonalnie więcej od tych, którzy zamieszkują nieruchomości wycenione wyżej<sup>14</sup>. Wszelkie podwyżki powodują większe obciążenia dla gospodarstw domowych o niższych dochodach<sup>15</sup>, co jest jednym z powodów braku popularności tego podatku w społeczeństwie<sup>16</sup>. Co więcej, poza dodatkiem mieszkaniowym dla najuboższych, w systemie takim na prawdę nie uwzględniono zdolności ludzi do zapłaty tego podatku. Nie zwrócono uwagi na to, że wysoka wycena danej nieruchomości nie musi oznaczać, że zamieszkują ją ludzie o wysokich dochodach (przykładem są emeryci)<sup>17</sup>. Dodatkowo, w przeciwnym razie do podatku dochodowego, wysokość podatku na rzecz rady nie różni się automatycznie z dochodami. Jego podwyżka oznacza konieczność publicznego ogłoszenia tego faktu przez lokalne władze, co powoduje, że płacący go mieszkańcy są bardziej świadomi wszelkich zmian w jego wysokości. Podatek na rzecz rady to jedyny dodatkowy podatek. Jego „widoczność” powoduje, że wszelkie podwyżki od razu przykuwają uwagę obywateli<sup>18</sup>. Kolejnym problemem pozostaje brak rewaluacji wartości nieruchomości (przedziały podatkowe opierają się na wartości nieruchomości według oszacowania przeprowadzonego jeszcze w 1991 roku<sup>19</sup>) oraz to, że opodatkowaniu podlega w miarę stała liczba nieruchomości, tak że podatek na rzecz rady nie może generować odpowiednio wysokich dochodów niobecnie<sup>20</sup>.

Niewątpliwie negatywny wpływ na kondycję lokalnych finansów ma sprawowana nad nimi kontrola budżetu. Podatek na rzecz rady postrzegany jest, co jest naturalne, jako podatek lokalny. Jego nakładanie, pobieranie i wydatkowanie zebranych z niego środków sprawiają, że to rady są traktowane jako bezpośrednio odpowiedzialne za jego wysokość. Na ustalenie tej wysokości, a nawet na sposób wydatkowania zgromadzonych środków finansowych, przemożny wpływ ma jednak rząd centralny. Tony Travers i Lorena Esposito posunęli się wręcz do stwierdzenia, że jest to podatek kontrolowany centralnie, a lokalnie jedynie administrowany<sup>21</sup>. Swoją tezę oparli na kilku faktach związanych z funkcjonowaniem systemu finansów angielskich rad. Po pierwsze, wycena dokonywana jest przez Biuro Oszacowania, a nie władze lokalne, które nie mogą nawet w najmniejszym stopniu kontrolować wartości nieruchomości. Jeśli weźmie się pod uwagę niechciane kolejnych rządów do przeprowadzenia rewaluacji, uregulowanie to pozostaje dla

<sup>14</sup> Ibidem, s. 22.

<sup>15</sup> T. Travers, L. Esposito, *I'm a Local Councillor, Get Me Out of Here! England's System of Local Government Finance*, Policy Exchange Limited, London 2004, s. 21.

<sup>16</sup> T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 22.

<sup>17</sup> T. Travers, L. Esposito, *I'm a Local*, s. 21.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 22.

<sup>19</sup> Informacje uzyskane na stronie Local Government Association: <http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=71573>, dostęp: 28.08.2010 r.

<sup>20</sup> T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 22; Travers, L. Esposito, *I'm a Local*, s. 23.

<sup>21</sup> T. Travers, L. Esposito, *I'm a Local*, s. 23.

lokalnych rad niekorzystne. Takie zasady alokacji nieruchomości w konkretnych przedziałach są ustanawiane przez rz. d. Rady mogą jedynie ustalić kwoty bazowe dla nieruchomości w przedziale B i D, a obliczenie pozostałych opiera się na formule rz. d. Poziomy podatek zależy przede wszystkim od opinii rz. d. (nie rady czy mieszkańców), który stosuje tzw. limitowanie, czyli ustalanie maksymalnych podwyżek omawianego podatku. Od momentu wprowadzenia limitowania w 1984 roku władze samorządowe mają ograniczone możliwości samodzielnego dysponowania środkami, jakie mogą wydatkować na realizowanie swoich zadań. Jak zauważa Jim Chandler, wszelkie pretensje dotyczące wysokości podatku na rzecz rady (który rośnie szybciej niż stopa inflacji) powinny być w rzeczywistości kierowane do rz. d. centralnego<sup>22</sup>. Wygrwane wybory w 1997 roku, Laburzyści obiecali zniesienie uniwersalnego limitowania. Obietnica została zrealizowana, ministrowie zachowali jednak prawo, by w sposób selektywny kontynuować praktykę. Od 2004 roku członkowie rz. d. zaczęli korzystać z pozostawionych im kompetencji. W roku finansowym 2008–2009 limitowaniu poddano budżety ośmiu jednostek lokalnych<sup>23</sup>. Jak zauważają Tony Travers i Lorena Esposito: „Jakkolwiek próba limitowania lokalnych finansów jest zniewagą wobec lokalnych swobód i całkowicie neguje jakkolwiek ideę lokalnej demokracji i odpowiedzialności”. Autorzy podkreślają, że limitowanie nie jest tylko elementem systemu lokalnych finansów. Przede wszystkim ogranicza możliwości członków społeczności lokalnych do wybrania, poprzez akt wyborczy, opcji zwiększających wydatki na interesujące ich usługi, za które gotowi byłiby więcej zapłacić. Oznacza to, że „limitowanie zniekształca proces wyborczy, ograniczając swobodę wyboru polityki budżetowej”<sup>24</sup>.

Sytuacja, w której lokalne władze mają do dyspozycji tylko jeden typ ustalonego przez siebie podatku funkcjonującego w systemie, w którym centrum ściśle kontroluje finanse samorządu, powoduje, że efekty spowodowane jego wspomnianymi powyżej wadami kumulują się. Powannym problemem jest w tym kontekście dysproporcja między dochodami gmin pochodzącymi z podatku na rzecz rady a wpływami z subwencji rządowych<sup>25</sup>. Podwyżka podatku na rzecz rady to bowiem właściwie jedyny sposób, by w przypadku różnic między wymaganiami budżetowymi rad a przyznanymi im subwencjami rządowymi zdobyć potrzebne środki finansowe<sup>26</sup>. Należy zauważyć, że rady mają niewielkie możliwości zlikwidowania dziury budżetowej przez podniesienie

<sup>22</sup> J.A. Chandler, op. cit., s. 61.

<sup>23</sup> Informacje uzyskane na stronie DCLG, *Council Tax: The facts*, <http://www.communities.gov.uk/localgovernment/finance/counciltax/counciltaxfacts/>, dostęp: 28.08.2010 r.

<sup>24</sup> J. Stewart, *Modernising British Local Government: An Assessment of Labour's Reform Programme*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2003, s. 231, 232, za: T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 24, 25.

<sup>25</sup> T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 21.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 22.

lokalnych opłat<sup>27</sup>. Dysproporcja między dochodami własnymi gmin a sumą subwencji i dotacji rządowych powoduje tzw. efekt przełożenia. Istniejąca w obecnym systemie finansów samorządowych równowaga finansowania zadania, oznaczająca, że lokalna władza 3/4 swoich dochodów czerpie od rządu, sprawia, że jednoprocentowy wzrost wydatków budżetowych rad (ponad ustalone centralnie pułapy) może powodować czteroprocentowy wzrost wysokości podatku lokalnego<sup>28</sup>. To z kolei prowadzi do zamazania odpowiedzialności za wysokość lokalnego podatku<sup>29</sup>. Wysoki udział centralnie rozdzielanych środków w finansowaniu samorządu lokalnego, zniekształcając relacje, jaka zachodzi między wydatkowaniem środków finansowych a poziomem podatku, obniża zaufanie publiczne do systemu podatkowego i podważa wiarę w odpowiedzialność władz samorządowych<sup>30</sup>.

Około 3/4 środków potrzebnych na pokrycie kosztów wydatków budżetowych rad pochodzi z subwencji i dotacji<sup>31</sup>. Wiąskowo z nich, jak omawiane poniżej subwencje ogólne oraz wiąskowo subwencji i dotacji specyficznych, kolektywnie nazywana jest Zagregowanym Finansowaniem Zewnętrznym (ZFZ)<sup>32</sup>. Dodatkowo rząd wypłaca także dotacje zarządzane poza ZFZ – na przykład na wypłaty obowiązkowych stypendiów dla uczniów czy wypłat zasiłku mieszkaniowego<sup>33</sup>. Kilka mniejszych dotacji jest przyznawanych na zarządzanie programami rządowymi, jak rozwój centrów miast. Co więcej, oprócz wspomnianych dotacji

<sup>27</sup> Dokładniej na ten temat piszę w dalszej części artykułu. Tu jedynie wspomnę, że niczego nie zmieniłoby na przykład podniesienie czynszów za mieszkania komunalne, gdy dochody z czynszów wpływają na oddzielny rachunek, z którego środki mogłyby przeznaczone tylko na cele mieszkaniowe. Zbytne podniesienie innych opłat lokalnych może z kolei spowodować zmniejszenie zainteresowania wiadczeniami przez rady usługami.

<sup>28</sup> DTLR, *Strong Local Leadership Leadership – Quality Public Services*, Cm 5237, Department for Transport, Local Government and the Regions, London 2001, Część 2, paragraf 2.15.

<sup>29</sup> T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 21.

<sup>30</sup> T. Travers, L. Esposito, *I'm a Local*, s. 22.

<sup>31</sup> G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 10. W roku finansowym 2007–2008 było to 76%. W latach 1996–1997 rząd finansował w ten sposób 80% wydatków budżetowych rad; por. G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 10.

<sup>32</sup> DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No 20, sekcja 2.4.1; DCLG, *Distribution of Formula Grant to Local Authorities in England*, Communities and Local Government, Local Government Finance, Formula Grant Distribution Division, September 2007, s. 2, [http://www.im.dk/imEverest/Publications/imdk%20x2D%20engelsk/Papers/20070910151548/CurrentVersion/Ponsford\\_Distribution%20of%20Formula%20Grant%20to%20Local%20Authorities%20in%20England.pdf](http://www.im.dk/imEverest/Publications/imdk%20x2D%20engelsk/Papers/20070910151548/CurrentVersion/Ponsford_Distribution%20of%20Formula%20Grant%20to%20Local%20Authorities%20in%20England.pdf), dostęp: 27.08.2010 r. Pod koniec rządów laburzystów wysokość gwarantowanych podwytek subwencji w ramach ZFZ została zmniejszona; por. G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 8.

<sup>33</sup> G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 8; D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 202. Por. DCLG, *Housing Benefit – Overview*, [http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/On\\_a\\_low\\_income/DD\\_10018926](http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/On_a_low_income/DD_10018926), dostęp: 11.09.2010 r.; DCLG, *Housing Benefit – What you will get*, [http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/On\\_a\\_low\\_income/DG\\_10018928](http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/On_a_low_income/DG_10018928), dostęp: 11.09.2010 r.

celowych władze lokalne mogą otrzymywać jednorazowe wypłaty, by pokryć koszty drożych i niespodziewanych wydatków, jak naprawa ufortyfikowanych przetrzebionych po silnych sztormach<sup>34</sup>. Londyn, jako stolica, otrzymuje ponadto specjalną subwencję<sup>35</sup>.

Sposób, w jaki rząd centralny rozdziela środki finansowe, określany jest jako „złożony”<sup>36</sup> – wprowadzono trzy oddzielne systemy finansowania głównych bloków wydatków rad lokalnych. Dzieli się na bloki: wydatków majątkowych, wydatków bieżących na mieszkania komunalne (subwencja ta wpływa na oddzielny rachunek) oraz wydatków bieżących na inne usługi poza mieszkaniowymi<sup>37</sup>. Wysokość środków finansowych, jakie zostaną przekazane władzom samorządowym, jest ogłaszana w rządowych wszechstronnych przeglądach wydatków<sup>38</sup>, które obecnie, na mocy reform laburzystów, programowane są na trzy lata, co ma zapewnić stabilność finansowania władz lokalnych<sup>39</sup>.

Najistotniejszą rolę odgrywają subwencje ogólne<sup>40</sup>. Od roku finansowego 2003–2004 do grupy tej zaliczają się trzy subwencje: redystrybuowane dochody z podatku od nieruchomości niemieszkalnych, subwencja wspierająca dochody oraz subwencja policyjna (dla rad realizujących zadania policyjne oraz władz policyjnych)<sup>41</sup>. Przydzielanie subwencji ogólnej opiera się na czterech wskaźnikach: relatywnych potrzeb, relatywnych zasobów, alokacji centralnej (opartej na liczbie mieszkańców) oraz tzw. *floor damping scheme*<sup>42</sup>.

By chronić lokalne władze i ich finanse, rząd ustala gwarantowane minimalne podwyżki subwencji w stosunku do uzyskanych w roku poprzednim, dostosowane na zasadzie *like-for-like* – czyli takiej samej sumy środków (w cenach realnych, gdy uwzględnia się inflację) za świadczenie tych samych usług. Próg ten

<sup>34</sup> J.A. Chandler, op. cit., s. 57.

<sup>35</sup> DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, tab. 2.4a.

<sup>36</sup> G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 8.

<sup>37</sup> DCLG, *Distribution of Formula*, s. 2.

<sup>38</sup> Comprehensive Spending Review: G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 8.

<sup>39</sup> Pierwszy raz programowanie takie rozpoczęto w 2007 roku – zaplanowano wydatki na lata 2008–2011; por. H.M. Treasury, *Spending Review*, [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407010852/http://www.hm-treasury.gov.uk/spend\\_index.htm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407010852/http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_index.htm), dost. p: 3.09.2010 r.

<sup>40</sup> W Anglii stosowanie terminu subwencja ogólna oznacza odniesienie do bloku trzech subwencji. Używanie pojęcia subwencji ogólnej w odniesieniu do pojedynczych subwencji jest dużo rzadsze.

<sup>41</sup> Informacje uzyskane na stronie: DCLG, *Local Government Finance Formula Grant Distribution*, <http://www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/formulagrantdistribution>, dost. p: 31.08.2010 r.

<sup>42</sup> Obliczenia te obejmują subwencje wspierające dochody oraz redystrybuowany podatek od nieruchomości niemieszkalnych. Specjalna subwencja policyjna jest obliczana według innej formuły niż model czteroelementowy. W przeciwieństwie do dwóch wspomnianych subwencji, subwencja policyjna jest przyznawana nie przez Ministerstwo ds. Wspólnot i Samorządu Lokalnego, ale Ministerstwo Spraw Wewnętrznych; por. Home Office, *Plain English guide to the police allocation formula*, <http://www.homeoffice.gov.uk/police/pe-guide-police-alloc-formula/>, dost. p: 11.09.2010 r.

ustalany jest oddzielnie dla różnych typów władz lokalnych. Koszt zapewnienia gwarantowanych podwytek subwencji jest pokrywany przez ich zredukowanie tym radom, którym z wyliczenia na było przyznawana subwencja gwarantowane minimum (ju po obowiazkowej podwytece). Taki system nazywany jest „samofinansuj cym si e”<sup>43</sup>.

Po ustaleniu całkowitej wysokości subwencji ogólnej, jaka przysługuje poszczególnym radom, oblicza si e proporcje, ile z tych rodków b dzie sfinansowanych poprzez subwencj e wspieraj c dochody, a ile poprzez redystrybuowany podatek od nieruchomości niemieszkalnych<sup>44</sup>. Subwencja wspieraj ca dochody długo pozostawała najwa niejszym ródłem subwencji. Rady mogły wydatkować otrzymane z niej rodkie zgodnie z własnym uznaniem. W 2006 roku jej wysokość została zmniejszona o wielkość dotacji dla szkół. Od tego momentu rodkie przekazywane radom w ramach tej subwencji stale malej e. W latach finansowych 2004–2005 i 2005–2006 jej wysokość wyniosła ponad 26,5 miliarda funtów, w nast pnym roku finansowym ju jedynie nieco ponad 3 miliardy funtów, w roku 2008–2009 jeszcze mniej – 2,854 miliarda funtów<sup>45</sup>. Tym samym, poprzez przesuni cie rodków z subwencji na dotacj e, znacznie ograniczono swobod e wydatkowania rodków finansowych przez rady<sup>46</sup>. Kroki te spotkały si e ze sprzeciwem. Stowarzyszenie Samorz du Lokalnego słusznie zauwa yło, e wprowadzenie dotacji dla szkół znacznie utrudnia samorz dowi realizowanie szerszego programu zwi zanego z edukacj e i usługami dla dzieci<sup>47</sup>. Głównie w zwi zku z wdromieniem wspomnianej ju dotacji – Dedicated Schools Grant – proporcja dotacji celowych w Zagregowanym Finansowaniu Zewn trznym wzrosła z 8 do 53%<sup>48</sup>, a subwencja wspieraj ca dochody drastycznie zmalała<sup>49</sup>. Warto zaznaczy , e nawet nie bior c pod uwag e nowej dotacji na szkoły, proporcja dotacji w ramach ZFZ stale rosła. W roku 1995–1996

<sup>43</sup> G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 13.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>45</sup> DCLG, *Local Government Financial Statistics England No. 18*, Department for Communities and Local Government, London 2008, tab. 2.1a, 1.6b, <http://www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/1308232.pdf>, dost p: 30.08.2010 r.; DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, tab. 1.6b.

<sup>46</sup> Ju wcze niej zreszt rz d wprowadził obowiazek przekazywania okre lonych cz ci subwencji ogólnej (tzw. *passporting*) na działania zwi zane z edukacj e; por T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 63; Association of London Government, *The Provisional Local Government Finance Settlement for 2005/06 and the 2003/04 Amending Report, Response by the Association of London Government*, 11 January 2005, [http://www.londoncouncils.gov.uk/London%20Councils/Local%20Government%20Finance/Local%20Government%20Finance%20Consultations/Consultation Responses.pdf](http://www.londoncouncils.gov.uk/London%20Councils/Local%20Government%20Finance/Local%20Government%20Finance%20Consultations/Consultation%20Responses.pdf), dost p: 11.09.2010 r.

<sup>47</sup> *Don't fence us in*, Local Government Association, March 2005, za: G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 16.

<sup>48</sup> G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 16.

<sup>49</sup> DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 2.4.2.

dotacje te stanowiły jedynie 5<sup>50</sup>, w roku 2010–2011 już 9,3%<sup>51</sup> przyznawanych rodków rz dowych. W latach 70. stosunek dotacji celowych do ogólnych wynosił 1:4. Obecnie suma dotacji celowych jest wyższa od sumy subwencji<sup>52</sup>.

Szerzej zagadnienie to omówiłam w dalszej części, analizując zmiany w systemie dotowania władz lokalnych. W tym miejscu należy się skupić na podatku od nieruchomości niemieszkalnych. Obecnie wpływy z niego stanowią główne źródło subwencji rozdzielanej w ramach subwencji ogólnej. W roku finansowym 2008–2009 stanowiły one aż 88% rodków dostarczanych w ramach subwencji ogólnej (wylaczając z tych obliczeń subwencje policyjne, która z kolei stanowi jedynie poniżej 20% subwencji pochodzących ze rodków z poboru podatku od nieruchomości niemieszkalnych). Oznacza to, że przemożna część rodków ustalana w porozumieniu finansowym pochodzi z podatku, za którego pobór odpowiadają władze lokalne<sup>53</sup>.

Wprowadzenie zmian w sferze subwencjonowania w ostatnich dekadach miało na celu zwiększenie stabilności finansowania władz lokalnych oraz, dzięki trzyletniemu okresowi planowania wydatków, zapewnienie wikszej przewidywalności otrzymywanych centralnie rodków<sup>54</sup>. Na pewno zmiany te należy ocenić pozytywnie. Niekorzystnym dla samorządu uregulowaniem pozostaje jednak to, że finansowanie podwytek dla jednych rad realizowane jest poprzez zabranie rodków innym. Ze sprzeciwem spotkało się także zreformowanie przez poprzednie rządy laburzystów formuły obliczania subwencji. Wad nowego systemu upatruje się w jego mniejszej przejrzystości<sup>55</sup>. Podkreśla się, że wprowadzona metodologia opierająca się na czteroelementowym modelu raczej utrudnia zrozumienie podstawowych decyzji dotyczących zmian w subwencjach, niż je wyjaśnia<sup>56</sup>. Krytykuje się fakt, że ogólna suma ogłaszanych do rozdysponowania rodków nadal opiera się na decyzji rządowej, na subiektywnej ocenie. W rezultacie rząd decyduje, co rady powinny robić i jak<sup>57</sup>.

Oprócz subwencji wspierających dochody i redystrybuowanego podatku od nieruchomości niemieszkalnych rząd przyznaje władzom lokalnym różnego rodzaju subwencje i dotacje kolektywnie zwane specyficznymi. Wśród nich wymienić należy przede wszystkim subwencje przedmiotowe oraz dotacje celowe. Dotacje celowe są stosowane szczególnie w sferach, które stanowią priorytety rządu.

<sup>50</sup> T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 61, 62; por.: ODPM, *Local Government Financial Statistics No. 15*, Office of the Deputy Prime Minister, London 2004, <http://communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/1308337.pdf>, dost. p: 5.09.2010 r.

<sup>51</sup> G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 17.

<sup>52</sup> D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 203.

<sup>53</sup> G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 14.

<sup>54</sup> Informacje z: [www.statistics.gov.uk/events/gss2006/downloads/A1Sussex.ppt](http://www.statistics.gov.uk/events/gss2006/downloads/A1Sussex.ppt); G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 7.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>56</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>57</sup> D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 204.

Subwencje przedmiotowe są niekiedy klasyfikowane jako ogólne<sup>58</sup>. W rzeczywistości jest to źródło finansowania, którego cel wydatkowania przez władze samorządowe jest na tyle konkretnie określony centralnie, że raczej należy je analizować poprzez pryzmat dotacji celowych. Różnica pomiędzy subwencjami przedmiotowymi a dotacjami celowymi polega na tym, że „subwencje przedmiotowe pozostają subwencjami specyficznymi, mającymi określony cel”, ale „nie muszą być wydatkowane w specyficzny [określony – M.O.] sposób”<sup>59</sup>. Fakt, że subwencje przedmiotowe muszą być jednak wydatkowane w określonej odgórnie sferze usług powoduje, że są one formą dotacji celowych<sup>60</sup>. System subwencji specyficznych komplikują dodatkowo należyce do tej grupy dotacje o bardziej ogólnym charakterze, którymi rady mogą dysponować do swobodniej. Są one przyznawane na realizowanie usług wymagających działań przekraczających jedną sferę zadań samorządu. Dotacjami takimi są dotacje na przeciwdziałanie bezdomności<sup>61</sup>. Należy do nich także dotacja obszarowa<sup>62</sup>, funkcjonująca od roku 2008–2009. Jej wysokość nie wynika z zastosowania formuły matematycznej, ale jest uznaniowa, jest bowiem związana z urzeczywistnieniem wprowadzanych przez rząd programów realizujących jego politykę. Lokalne władze mogą wydatkować te środki według własnego uznania, by „wspierać realizację lokalnych, regionalnych i narodowych priorytetów na swoich obszarach”<sup>63</sup>.

Pomimo że środki zgromadzone z podatku od nieruchomości niemieszkalnych są przekazywane radom w postaci subwencji ogólnej, podatek ten wymaga oddzielnego, dodatkowego omówienia. Przed rokiem 1990 lokalne władze nie tylko pobierały, ale i ustalały jego wysokość. Dochody z jego poboru były dysponowane lokalnie. Ustawa z 1988 roku zlikwidowała prawo władz lokalnych do ustalania podatku od nieruchomości komercyjnych i przeniosła to prawo na rząd centralny. Pod koniec lat 80. wpływy z tego podatku stanowiły ponad 1/4 przychodów budżetowych samorządu, czyli były większe niż wpływy z podatku lokalnego (wówczas *domestic rate*). Z chwilą gdy podatek od nieruchomości niemieszkalnych stał się podatkiem krajowym, władze lokalne, w miejsce kontrolowania ponad połowy swojego przychodu, zaczęły kontrolować jedynie 25%. Uchwalenie przepisów z 1988 roku oznaczało, że zniszczono wszelkie bezpośrednie związki między lokalnymi władzami a ich decyzjami a rozwijającym się na ich terenie biznesem<sup>64</sup>.

Przed rokiem finansowym 2006–2007 pulę środków zgromadzonych z poboru tego podatku rozdzielano między rady na podstawie liczby ich miesz-

<sup>58</sup> G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 8, 15.

<sup>59</sup> J. Stewart, *Modernising British*, s. 237, za: T. Travers, L. Esposito, *I'm a Local*, s. 27.

<sup>60</sup> T. Travers, L. Esposito, *I'm a Local*, s. 27.

<sup>61</sup> Liczne przykłady subwencji i dotacji specyficznych można znaleźć na: [http://modern.gov.cheshireeast.gov.uk/ecminutes/Published/C00000241/M00002319/AI00002601/\\$CECCabinetReportSpecificGrantsFromulaGrantAppendixBJul08LQ.docA.ps.pdf](http://modern.gov.cheshireeast.gov.uk/ecminutes/Published/C00000241/M00002319/AI00002601/$CECCabinetReportSpecificGrantsFromulaGrantAppendixBJul08LQ.docA.ps.pdf), dostęp: 22.10.2010 r.

<sup>62</sup> DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 2.4.5.

<sup>63</sup> Ibidem, sekcja 2.4.1.

<sup>64</sup> D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 205.



ka ców. Od roku 2006–2007 stanowi ona element subwencji ogólnej i zasady jej przyznawania są takie same jak dla subwencji wspierającej dochody<sup>65</sup>. Wysoko podatku opiera się na wartości rocznego wynajmu danego lokalu w cenach rynkowych, ustalonej w określonym czasie. Obecnie obowiązują ceny z 1 kwietnia 2003 roku. Posłużyły do utworzenia list, które mocy nabrały 1 kwietnia 2005 roku<sup>66</sup>. Wartość ta jest następnie mnożona przez krajowy mnożnik podatkowy. Uzyskany wynik to podatek należony na danie nieruchomości<sup>67</sup>. Obecnie lokalne władze nie mają kontroli ani nad ustalaniem zasad wyceny nieruchomości niemieszkalnych, ani nad projektowaniem mnożnika<sup>68</sup>. Ponieważ omawiany podatek zarządcy jest centralnie, władze lokalne nie mają szerokiej kompetencji do przyznawania zwolnień czy też ulg od jego płacenia. Lokalne władze mogą na przykład podnieść procentowy próg zwolnienia od podatku od nieruchomości zajmowanych przez organizacje charytatywne – z 80 do 100%. Decydują się na taki krok, jeśli zobowiązane do częściowego pokrycia kosztów takiego działania<sup>69</sup>.

Odebranie lokalnym władzom możliwości swobodnego dysponowania podatkiem od nieruchomości niemieszkalnych spotkało się z dużym sprzeciwem, a przywrócenie wcześniejszego status quo pozostaje do tej pory czystym postulatem. Rząd Partii Pracy, nie realizując w pełni planów przywrócenia podatku od nieruchomości niemieszkalnych jako podatku lokalnego, wprowadził prawo władz lokalnych do nakładania do niego domiaru. Możliwe jest to na mocy różnorodnych zapisów, w odmienny sposób regulujących realizację nowej kompetencji przez różne typy jednostek samorządowych. Możliwość nałożenia takiego domiaru lokalnego jest jednak w każdym przypadku znacznie ograniczona.

Jednym ze sposobów wykorzystania kompetencji nakładania domiaru do podatku od nieruchomości niemieszkalnych jest utworzenie dystryktów rozwijania biznesu. Podstawy prawne działania takich dystryktów zawarto w Local Government Act z 2003 roku. Dystrykt rozwijania biznesu to forma partnerstwa władzy samorządowej i lokalnych przedsiębiorców, która ma na celu poprawę i świadczenie na określonym terenie dodatkowych usług. Działania mające realizować ten cel są w całości lub w znacznej części finansowane z nakładanego przez radę domiaru do podatku<sup>70</sup>. Obszary te mogą tworzyć jednostki pobierające podatek od nieruchomości niemieszkalnych. Pozostałe jednostki samorządowe,

<sup>65</sup> G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 14; DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 2.3.1.

<sup>66</sup> DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 2.3.3.

<sup>67</sup> K. Parry, *Business Improvement Districts (BIDs)*, SN/PC/4591, 15 January 2010, House of Commons Library, s. 3, <http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/briefings/snpc-04591.pdf>, dost. p: 5.09.2010 r.; sekcje 43(4) i 54(4) Local Government Finance Act 1988 (c. 41) oraz załączniki 6 i 7, [http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1988/cukpga\\_19880041\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1988/cukpga_19880041_en_1); por. nowelizacja tych zapisów dokonana w Local Government Act 2003 (c. 26), sekcje 62, 70.

<sup>68</sup> T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 29.

<sup>69</sup> DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 2.3.5.

<sup>70</sup> K. Parry, *Business Improvement Districts*, s. 3.

w tym także parafie, mogą uczestniczyć w finansowaniu tych obszarów. Możliwe jest także tworzenie jednego dystryktu rozwijania biznesu dla kilku jednostek samorządu<sup>71</sup>. Istotne jest, że utworzenie takiego obszaru nie następuje wyłącznie na mocy decyzji rady. Na jego powstanie muszą się zgodzić przedsiobiorcy, którzy zostaną obciążeni dodatkowym podatkiem. Do ustanowienia dystryktu potrzebne jest przeprowadzenie wódnich głosowania oraz uzyskanie podwójnej większości – ponad 50% głosujących musi się wypowiedzieć za utworzeniem takiego obszaru, a także warto podlegających opodatkowaniu nieruchomości tych głosujących „za” musi być wysza niż tych głosujących „przeciw”<sup>72</sup>. Unormowania dotyczące utworzonego dystryktu rozwijania biznesu pozostają w mocy przez pięć lat. Po upływie tego terminu konieczne jest przeprowadzenie ponownego głosowania. Sekretarz Stanu może w każdej chwili zakazać działanie takiego dystryktu<sup>73</sup>. Podobnie jak w przypadku dochodów z czynszów za mieszkania komunalne, jeżeli dana rada zdecyduje się na nałożenie wspomnianego domiaru, zobowiązana jest ona utworzyć oddzielny rachunek dla zbieranych w ten sposób rodków<sup>74</sup>. Oznacza to, że mogą być one wydawane tylko i wyłącznie na realizowanie zadań określonych w porozumieniu ustanawiającym dany dystrykt rozwoju biznesu. Domiar do podatku od nieruchomości niemieszkalnych nie musi być obliczany na podstawie podlegających opodatkowaniu wartości nieruchomości. O jego wysokości decydują zapisy umieszczane w zawierającym porozumieniu o utworzeniu dystryktu. Rady mogą proponować zniżki<sup>75</sup>. Ustanowienie domiaru do podatku od nieruchomości niemieszkalnych, mimo tak licznych zastrzeżeń do jego wprowadzenia i funkcjonowania, znacząco wzmacnia władze lokalne. Dystrykty rozwoju biznesu funkcjonują od stosunkowo niedawna i trudno ocenić ich wpływ na lokalną politykę, a także skuteczność. Wydaje się jednak, że zyskują na popularności<sup>76</sup>. W styczniu 2010 roku było ich już ponad 70<sup>77</sup>.

Na mocy Business Rate Supplements Act z roku 2009 umożliwiono hrabstwom i jednostkom unitarnym nakładanie innego typu domiaru do podatku od nieruchomości niemieszkalnych<sup>78</sup>, by te mogły uzyskać nowe źródła finansowania ich, rozwojowych projektów. Z prawa tego skorzystano na przykład w Lon-

<sup>71</sup> Local Government Act 2003 (c. 26), sekcje 41–43.

<sup>72</sup> Local Government Act 2003 (c. 26), sekcja 50; jeżeli w głosowaniu warunki te zostaną jednak spełnione i większość opowie się za utworzeniem takiego dystryktu, do uiszczenia należności związanych z domiarem zobowiązani wszyscy przedsiobiorcy prowadzący swoje firmy na terenie określonych granicami nowego dystryktu; K. Parry, *Business Improvement Districts*, s. 3.

<sup>73</sup> Local Government Act 2003 (c. 26), sekcja 54.

<sup>74</sup> Ibidem, sekcje 47.

<sup>75</sup> Ibidem, sekcje 45.

<sup>76</sup> Więcej w: UK BIDs, *Established BIDs*, <http://www.ukbids.org/BIDS/index.php>, dost. p: 30.08.2010 r.

<sup>77</sup> K. Parry, *Business Improvement Districts*, s. 6.

<sup>78</sup> Business Rate Supplements Act 2009 (c. 7), sekcje 1 i 2, dokument dostępny na: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/7/contents>, dost. p: 4.09.2010 r.

dynie, by czciowo sfinansowa budow linii kolejowej<sup>79</sup>. Nowe uregulowania ró ni si od tych umoliwiaj cych powstawanie dystryktów rozwoju biznesu. Na przykład, w ustawie z 2009 roku nie ustalono odgórnie maksymalnego okresu pobierania tego typu domiarów. Taka informacja musi si znale jedynie w tek cie porozumienia. S one nakładane na nieruchomości niemieszkalne na całym obszarze działania danej rady hrabstwa czy jednostki unitarnej. Podczas gdy dystrykty rozwoju biznesu słu głównie uatrakcyjnieniu danego obszaru, a tak e zwi kszczeniu jego bezpiecze stwa (np. montowanie monitoringu), dochody z domiarów wprowadzonych ustaw z 2009 roku musz zosta przeznaczone na rozwój ekonomiczny. Odgórnie ustalono, e nieruchomości, których warto podlegaj ca opodatkowaniu równa si 50 000 funtów lub mniej, s zwolnione z uiszczania dodatkowej opłaty<sup>80</sup>. Rady mog nałożyć domiar do 2 pensów na funt opodatkowanej warto ci nieruchomości<sup>81</sup>. Co istotne, rady mog nakłada kilka domiarów, jednak ich suma nie mo e przekroczy wspomnianych 2 pensów<sup>82</sup>. W przypadku gdy dochody z domiaru s przeznaczone na pokrycie ponad 1/3 kosztów danego przedsi wzięcia, lokalne władze zobowi zane s do przeprowadzenia głosowania<sup>83</sup>. Podobnie jak w przypadku dystryktów rozwijania biznesu, w kwestii wa no ci tego głosowania obowi zuje zasada podwójnej wi kszoci<sup>84</sup>.

Omawiaj c podatek od nieruchomości niemieszkalnych, nale y poruszy jeszcze jedn kwestię. W 2003 roku uchwalono bowiem w jego zakresie tak e inne zmiany, niezwi zane z analizowan ju mo liwo ci tworzenia dystryktów rozwijania biznesu, wa ne dla władz lokalnych<sup>85</sup>. Wprowadzono zapisy umoliwiaj ce sekretarzowi stanu uruchamianie projektów, w których lokalne władze mog zatrzymywa cz lub nawet cało przychodów z podatku od nieruchomości niemieszkalnych. Nie musz przekazywa ich rz dowi centralnemu. Zapisy te maj zach ca lokalne władze oraz przedsi biorców do współpracy na rzecz rozwoju ekonomicznego gmin i jednocze nie generowa dodatkowe rodki finansowe na zaspokajanie lokalnych potrzeb. Oczywi cie, mo liwo zatrzymania dochodu z podatku od nieruchomości niemieszkalnych przez rady jest warunkowana wieloma dodatkowymi zapisami<sup>86</sup>. To sekretarz stanu ustala wszystkie zasady zatrzymywania tego dochodu. Wprowadzaj c taki projekt, musi tak e

<sup>79</sup> Por. <http://www.crossrail.co.uk/the-railway/why-crossrail/funding-for-crossrail>, dost p: 3.09.2010 r.

<sup>80</sup> K. Parry, *Business Improvement Districts*, s. 7.

<sup>81</sup> K. Parry, *Business Rate Supplements Bill*, s. 7.

<sup>82</sup> Business Rate Supplements Act 2009 (c. 7), sekcja 14.

<sup>83</sup> K. Parry, *Business Rate Supplements Bill*, s. 7.

<sup>84</sup> Business Rate Supplements Act 2009 (c. 7), sekcja 8.

<sup>85</sup> Na mocy sekcji 70 Local Government Act 2003 (c. 26), zmieniaj cej załącznik 8 do Local Government Finance Act 1988.

<sup>86</sup> Nowe zapisy paragrafu 4(4B) wykluczaj City of London, jednak Sekretarz Stanu mo e zarz dzeniem tak kompetencj władzom tej jednostki nada ; por. Explanatory Notes Local Government Act 2003 (26), sekcja 129, <http://legislation.data.gov.uk/ukpga/2003/26/notes/data.htm?wrap=true>, dost p: 2.09.2010 r.

uzyska zgod Ministerstwa Finansów. Na obszarach, na których funkcjonuje więcej niż jeden szczebel samorządu, to sekretarz stanu decyduje o podziale nieprzekazywanych centrów rodków pomiędzy poszczególne jednostki<sup>87</sup>. W tym kontekście warto także dodać, że obecny system finansowy utrudnia pełne wykorzystanie przyznanej radom kompetencji. Powodem tego jest sposób, w jaki jest obliczany krajowy mnożnik, oraz stosowanie limitów nakładanych na dochody z omawianego podatku<sup>88</sup>. W opisywanym systemie, na poziomie krajowym, zwiększenie wartości nieruchomości niemieszkalnych nie prowadzi do wzrostu dochodu z podatku, ponieważ mnożnik podlega ponownym obliczeniom po każdej rewaluacji (dokonywanej co pięć lat<sup>89</sup>) tak, by uzyskiwane całkowite przychody z podatku, liczone w cenach realnych, utrzymane były na podobnym poziomie. Wzrost wartości nieruchomości jest wykorzystywany, by zmniejszyć wysokość podatku. W sytuacji kryzysu podatek jest podnoszony. Takie unormowania i sposób funkcjonowania systemu powodują, że nawet przy wzroście wartości nieruchomości nie generuje się żadnego dodatkowego dochodu, który mógłby być przekazany lokalnym władzom jako tym, które przyczyniły się do wzrostu podstawy podatkowej<sup>90</sup>. Wpływ na dochody z podatku od nieruchomości niemieszkalnych w jednej jednostce samorządowej mają zmiany nie tylko na jej obszarze, ale przede wszystkim te zachodzące w innych gminach<sup>91</sup>. Takie uregulowania nie skłaniają członków rad do budowania silnej bazy dla rozwoju przedsiębiorczości, gdy jednostki, które reprezentują, nie czerpią z tego żadnych zysków. Co więcej, nałożone na przychody limity powodują, że podczas rewaluacji mogą się one znacząco zmieniać. Dlatego te wszelkie uruchamiane projekty mające zachęcać rady do aktywnego wykorzystywania zatrzymywanych (nieprzekazywanych na poziom centralny) dochodów z podatku od nieruchomości niemieszkalnych są mniej skuteczne. Niełatwo bowiem w ramach takich uregulowań przewidzieć realne korzyści podejmowanych działań, a planowanie długoterminowe jest utrudnione<sup>92</sup>.

W literaturze podkreśla się, że większość dochodów władz lokalnych pochodzi z subwencji i dotacji rządowych, uzupełnionych dochodami z podatku na rzecz rady. Lokalne władze mają jednak możliwość, w związku z wiążącymi przez siebie usługami, nakładania opłat za korzystanie z nich<sup>93</sup>. Człony zysków

<sup>87</sup> Explanatory Notes Local Government Act 2003 (26), sekcje 127–31.

<sup>88</sup> M. Lyons, *Lyons Inquiry into Local Government, Place-shaping: A shared ambition for the Future of Local Government: Final Report*, March 2007, paragraf 9.50, <http://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20070428120000/http://www.lyonsinquiry.org.uk/docs/final-complete.pdf>, dost. p: 5.09.2010 r.

<sup>89</sup> Ostatnia miała miejsce w 2010 roku.

<sup>90</sup> M. Lyons, *Lyons Inquiry*, paragraf 9.51.

<sup>91</sup> Ibidem, paragraf 9.53.

<sup>92</sup> Ibidem, paragraf 9.52.

<sup>93</sup> Należy podkreślić, że niektóre sfery zadań władz lokalnych zostały wyłączone z tej kompetencji i ich wywiązanie nie może się opierać na pobieraniu opłat.

z opłat pochodzi z prowadzonej działalności gospodarczej. Do opłat niejednokrotnie zaliczane są także czynsze pobierane od mieszkańców domów komunalnych<sup>94</sup>. Waga przychodów pochodzących z opłat lokalnych jest czysto niedoceniana. W roku finansowym 2008–2009 wydatki samorządu lokalnego sięgnęły 160 miliardów funtów. Znaczna suma – 11,6 miliarda funtów – przeznaczona na ich pokrycie pochodziła ze środków zgromadzonych z poboru opłat lokalnych innych niż czynsze (nie wliczając środków z zewnętrznego rachunku handlowego<sup>95</sup>). Jest to ponad połowa sumy, jak zebrano z podatku na rzecz rady. Gdy dodać do tego także opłaty czynszowe, które wyniosły ponad 6 miliardów funtów, okazuje się, że lokalne opłaty przyniosły 17,8 miliarda funtów dochodu, a podatek na rzecz rady 21,2 miliarda funtów<sup>96</sup>. Z drugiej strony należy podkreślić, że część tych dochodów, jak czynsze czy na przykład opłaty drogowe, musi być wydatkowana zgodnie z zaleceniem rzecządy. Sposób wydatkowania środków zebranych z poboru podatku na rzecz rady zależy wyłącznie od niej.

Pobieranie przez gminy opłat z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej zostało, po uprzednim znacznym ograniczeniu tej możliwości przez rząd Clementa Atlee'a, ponownie rozbudowane przepisami z roku 2003. Uregulowania wprowadzone w *Local Authorities (Goods and Services) Act 1970*, które umożliwiałały władzom lokalnym handel z innymi jednostkami samorządowymi i „wskazanymi podmiotami publicznymi”<sup>97</sup>, zastąpiono nowymi przepisami. Poszerzono nimi możliwość prowadzenia przez rady działalności gospodarczej. *Local Government Act 2003* daje lokalnym władzom kompetencje do brania udziału, w związku z świadczeniem usług, w generujących profit działaniach handlowych. Jednakże ta sama ustawa wprowadza liczne obostrzenia dotyczące podjęcia takiej działalności. Władze lokalne mogą jednak realizować taką działalność jedynie poprzez spółki<sup>98</sup>. Kompetencji tej rady nie mogą wykorzystać do prowadzenia działalności handlowej w sferach usług statutowych, które już zobowiązane świadczyć, z osobami, którym już te usługi świadczy. Nie mogą także działać na mocy nowych zapisów w sferach zadań już regulowanych wcześniejszymi przepisami dotyczącymi prowadzenia działalności gospodarczej.

Władze lokalne mają prawo do pobierania opłat także za usługi, których nie świadczy na zasadach kontraktu czy przez prowadzenie działalności gospo-

<sup>94</sup> DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 2.5.1.

<sup>95</sup> Jest to kolejny rachunek, który tak jak mieszkaniowy, jest oddzielny od rachunku ogólnego.

<sup>96</sup> DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, wykres K.1b, sekcja 2.5.1; dochody z opłat w czasie kadencji laburzystów znacząco wzrosły (w roku finansowym 2002–2003 były wyższe o 62% w stosunku do dochodów z roku finansowego 1997–1998): <http://www.local.gov.uk/finance/stats/lgfs/lgfs15/chapter2.htm#e>, dostęp: 2.09.2010 r.

<sup>97</sup> DTLR, *Strong Local Leadership*, Część 2, paragraf 8.8.

<sup>98</sup> *Local Government Act 2003* (c. 26), sekcja 96; chodzi o spółki w rozumieniu części 5 *Local Government and Housing Act 1989* – spółki, w których lokalne władze mają udział.

darczej<sup>99</sup>. Wśród nich najpowszechniejsze obecnie są opłaty przewozowe, parkingowe, za pomoc i opiekę domową, posiłki w szkole, a także czyszcze.

Większość nakładanych opłat jest uznaniowa. Rady same decydują, za co mieszkańcy będą płacić. W ich kompetencji należy także możliwość ustalenia znacząco wyższych opłat dla różnych świadczeniobiorców, w zależności od ich możliwości zapłaty (jest to stosowane w domach opieki)<sup>100</sup>. Należy zaakcentować, że wysokość niektórych opłat za usługi, które należą do sfery zadań obywatelskich, ustala rada<sup>101</sup>. Istotne jest, że rada może nałożyć obowiązek wykorzystywania przychodów z ustalanych przez władze lokalne opłat w konkretny, ustanowiony ogólnie sposób.

Na mocy sekcji 16 ustawy z 1999 roku lokalne rady mają prawo do ustalania opłat za już świadczone przez siebie usługi dyskrecyjne<sup>102</sup>. Ponowne rozszerzenie istniejących kompetencji władz lokalnych do nakładania opłat lokalnych nastąpiło w momencie uchwalenia Local Government Act z roku 2003. Takie te zapisy zawierają liczne obostrzenia. Podjęte działania związane z nakładaniem opłat umożliwiono tylko jednostkom o statusie Best Value i tylko w przypadku usług, które realizują uznaniowo, a na które nie nałożono zakazu pobierania należności lub dla których ustalenie opłat nie zostało wprowadzone na mocy innych zapisów. Władze lokalne mogą zdecydować o tym, od kogo i jak wysoko opłat będą pobierały, jednak przychód z poszczególnych usług, na które nałożono opłat, nie może przekraczać kosztu świadczenia danej usługi<sup>103</sup>. Sekretarz stanu może odebrać moc pobierania opłat przyznaną w paragrafie 93 także indywidualnym jednostkom<sup>104</sup>.

Władze lokalne mają dużą swobodę nakładania opłat w sferach o mniejszym ciężarze gatunkowym, na przykład za korzystanie z obiektów sportowych czy kulturalnych. Opłaty uzyskiwane z działalności takich obiektów nie są jednak źródłem zysków, które znacznie zmieniłyby przychody danej władzy samorządowej (poza gminami, które stanowią duże atrakcje turystyczne)<sup>105</sup>.

W czasie trwania kadencji laburzystów lokalne władze zyskały kolejne źródło dochodów<sup>106</sup>, przy czym takie ono nie jest tym, którym mogą swobodnie dysponować. Tak zgromadzone środki finansowe samorządy mają przeznaczyć na poprawę lokalnego środowiska (w przypadku grzywien za niewłaściwe parkowanie także na cele transportowe). Swobodne dysponowanie zebranymi z grzywien dochodami obiecano jedynie doskonale funkcjonującym władzom lokalnym<sup>107</sup>.

<sup>99</sup> DTLR, *Strong Local Leadership*, Cz. 2, paragraf 8.9.

<sup>100</sup> D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 201.

<sup>101</sup> DTLR, *Strong Local Leadership*, Cz. 2, paragraf 8.10.

<sup>102</sup> Ibidem, paragrafy 8.11, 8.12.

<sup>103</sup> Local Government Act 2003 (c. 26), sekcja 93.

<sup>104</sup> Ibidem, sekcja 94.

<sup>105</sup> J.A. Chandler, op. cit., s. 58.

<sup>106</sup> Wcześniej przekazywane były one centrum (chodzi o grzywny za nieumiejętne oraz niesprawnie poświadczane przez siebie zwierzęta): Local Government Act 2003 (c. 26), sekcja 119.

<sup>107</sup> DTLR, *Strong Local Leadership*, Cz. 2, paragrafy 8.6, 8.15.

#### 4. źródła finansowania wydatków majątkowych oraz zakres samodzielności władz lokalnych w ich wydatkowaniu

Wydatki majątkowe są także finansowane z czterech głównych źródeł: pożyczek, wpływów majątkowych (ze sprzedaży ziemi czy budynków), subwencji majątkowych oraz przychodów budżetowych<sup>108</sup>.

Jednostki samorządowe mogły pożytkować pieniądze już w XIX wieku. Pożyczki mogły zaciągać na otwartym rynku od banków komercyjnych, mogły emitować obligacje, a także pożytkować od Public Works Loan Board (PWLB). Podmiot ten jest powiązany z funduszem rządowym i dzięki temu lokalne władze najchętniej pożyczają u niego (płacą mniejsze odsetki niż w banku komercyjnym). Limity kwot, jakie mogą pożytkować od PWLB, ustala Ministerstwo Finansów, co jest sposobem regulowania wydatków majątkowych<sup>109</sup>. A 76% zaciąganych pożyczek długoterminowych w roku finansowym 2008–2009 było zaciąganych w Public Works Loan Board<sup>110</sup>.

Ustawa z 2003 roku umożliwiła samorządom pożyczanie bez bezpośrednio zgody rządu, pod warunkiem że stosują się do tzw. kodeksu rozważań<sup>111</sup>. Przestrzeganie go ma gwarantować, że przez przynajmniej 3 kolejne lata koszt pożyczki nie wykróczy poza finansowe możliwości władzy lokalnej do jej samodzielnej spłaty<sup>112</sup>. Funkcjonowanie tego kodeksu jest dodatkowo zabezpieczone poprzez ustalanie przez rząd maksymalnych pułapów pożyczania – zarówno wobec wszystkich, jak i indywidualnych rad. System ten ma skłonić lokalnych polityków do realnego szacowania możliwości spłaty zaciąganych zobowiązań. Korzyści dla lokalnych władz z takiego „rozważania pożyczania” polegają na tym, że mogą się one skupić na planowanych wynikach, a nie wkładzie, jaki musi w dany projekt zainwestować, same bowiem decydują, czy jest rzeczywiście na niego stać. Mogą realizować inwestycje, które w przyszłości, dzięki nałożeniu opłaty za korzystanie z powstałych obiektów, same się sfinansują. Działania te są alternatywą wobec finansowania projektów poprzez PFI<sup>113</sup>.

Wprowadzone uregulowania na pewno są początkiem pozytywnych zmian. Rady nadal mogą zaciągać pożyczki, w których spłacie potrzebują pomocy rządu<sup>114</sup>. W tym wypadku także ustalane są centralne limity wysokości pożyczek<sup>115</sup>. W roku finansowym 2004–2005 pożyczki zaciągane przy wsparciu

<sup>108</sup> D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 192–194.

<sup>109</sup> J.A. Chandler, op. cit., s. 58, 59.

<sup>110</sup> DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 5.2.1.

<sup>111</sup> Ustalonego przez the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy – CIPFA, <http://www.cipfa.org.uk/>.

<sup>112</sup> J.A. Chandler, op. cit., s. 59. Rady obliczają swój zdolność finansową na podstawie tabel stworzonych przez CIPFA; por. D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 193.

<sup>113</sup> D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 193.

<sup>114</sup> DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 4.4.2.

<sup>115</sup> D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 193.

rzędu stanowiły główne źródło dochodów na wydatki majątkowe (26%), a pożyczki zaciągane bez takiego wsparcia stanowiły jedynie około 7%. W roku finansowym 2008–2009 pożyczki udzielane ze wsparciem rzędu stanowiły już jedynie 15% przychodów wykorzystywanych na wydatki majątkowe. Od roku finansowego 2007–2008 pożyczki zaciągane bez gwarancji rządowych stały się drugim najważniejszym źródłem finansowania wydatków majątkowych<sup>116</sup>. W roku finansowym 2008–2009 stanowiły już 21% dochodów przeznaczanych na wydatki majątkowe (było to około 4,2 miliarda funtów)<sup>117</sup>.

Poprzedni system finansowania wydatków majątkowych poprzez zaciąganie pożyczek był ściśle kontrolowany przez rząd centralny. Władze lokalne miały swobodę w wyborze podmiotu, od którego chciały uzyskać środki finansowe, jednak górne wysokości pożyczek, o jakie mogły się starać, były każdorazowo ustalane centralnie. Wydawanie podstawowej zgody na kredyt na krótko przed rozpoczęciem kolejnego roku finansowego, w którym miały być wydane dane środki, utrudniało planowanie wydatków majątkowych. Mechanizm przyznawania dodatkowych pozwoleń kredytowych oraz rządowe subwencje oznaczały w rzeczywistości źródła finansowania wydatków majątkowych, których przeznaczenie było ściśle określone<sup>118</sup>. Nieznaczna suma dochodów bielych, niekontrolowanych centralnie, przeznaczana na wydatki majątkowe, nie zapewniała radom swobody działania. Wprowadzenie stosunkowo niedawno nowego systemu zaciągania pożyczek utrudnia ocenę, w jakim stopniu jest on efektywny. Na pewno zwiększa on swobodę lokalnych władz, umożliwia im kontrolowanie, ile wydają na projekty inwestycyjne, oraz umożliwia im podejmowanie decyzji, jak zainwestować swoje środki finansowe (muszą oczywiście wykazać, że dane jednostki są na podejmowane działania)<sup>119</sup>. Z innej strony władze samorządowe dysponują tylko ograniczonymi źródłami przychodów bielych, które nie podlegają kontroli centralnej – przede wszystkim z poboru podatku na rzecz rady. Spłacanie dużych kredytów prowadzi do ograniczenia nakładów na niektóre usługi budżetowe (podwyżki lokalnego podatku (co wówczas może doprowadzić do naruszenia na rad limitów). Oba warianty działają przeciw lokalnym społecznościom. Swoboda podnoszenia wydatków majątkowych nie została więc zwiększona, tak jak mogłoby się wydawać<sup>120</sup>. Ponieważ rząd centralny nadal posiada kompetencje limitowania wydatków majątkowych oraz kontroluje wysokość subwencji, które stanowi znaczny dochód samorządowy, oferowana przez kodeks rozwoju – ności samodzielności władz lokalnych i elastyczności działania są ograniczone<sup>121</sup>.

<sup>116</sup> Pierwszym źródłem są subwencje kapitałowe.

<sup>117</sup> DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 4.4.2.

<sup>118</sup> W języku angielskim środki celowe określone są jako *ringfenced*.

<sup>119</sup> T. Travers, L. Esposito, *I'm a Local*, s. 29.

<sup>120</sup> R. Murphy, *Paying for Local Investment: New Finance Mechanisms for Local Government*, Policy Exchange Limited, London 2005, s. 11, <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/NEF-PolicyExchange-CapitalFinancing.pdf>, dostęp: 2.09.2010 r..

<sup>121</sup> *Ibidem*, s. 8.



Rząd centralny może także wprowadzać limity na prośbę, więc nadal istnieje możliwość, że w przyszłości lokalne rady będą ponownie potrzebowały jego zgody na zaciąganie kredytów<sup>122</sup>.

Wpływy majątkowe lokalne władze uzyskują ze sprzedaży lub wynajmu swojego majątku, jak ziemia czy budynki<sup>123</sup>, a także ze spłacanych im różnego rodzaju prośbek na wydatki majątkowe zaciąganych przez inne podmioty<sup>124</sup>. Przeważająca część wpływów majątkowych pochodzi ze sprzedaży majątku jednostek samorządowych (w roku finansowym 2008–2009 było to 95% wszystkich wpływów majątkowych – nawet pomimo zapadłości ekonomicznej)<sup>125</sup>. Do 31 marca 2004 roku nie wszystkie środki zgromadzone z wpływów majątkowych mogły być swobodnie wydatkowane na potrzeby inwestycyjne. Wpływy majątkowe były dzielone i tylko ich część mogła być wykorzystana na wydatki majątkowe. Pozostałe zarezerwowane były na spłatę zaciąganych długów lub innych zobowiązań finansowych<sup>126</sup>.

Rząd laburzystów zlikwidował istniejące ograniczenia. Obecnie nie trzeba odkładać części wpływów, chociaż w zamian wprowadzono system, który także ogranicza ich wykorzystanie. Zobowiązuje on bowiem rady do przekazywania części środków uzyskanych ze sprzedaży majątku rządowi<sup>127</sup>. Oznacza to, że kosztem rozluźnienia zasad korzystania ze środków z wpływów majątkowych, rady są zobowiązane do zrzeczenia się ich części na rzecz centrum<sup>128</sup>. Zmiany te trudno rozpatrywać w pozytywnym świetle. O tym, jak niekorzystne są wprowadzone rozwiązania, świadczy niechcący rad do korzystania z tego źródła dochodów majątkowych. Od roku finansowego 2005–2006 udział wpływów majątkowych w finansowaniu wydatków majątkowych systematycznie spada<sup>129</sup>.

Kolejnym źródłem dochodów majątkowych są subwencje rządowe na wydatki majątkowe. Subwencje majątkowe długo były przyznawane na ściśle określone cele. Od 1 kwietnia 2004 roku, na mocy ustawy z 2003 roku, mogą być one przyznawane na znacznie szerszy zakres działań i celów<sup>130</sup>. W roku finansowym 2004–2005 subwencje rządowe stanowiły 22% środków przeznaczonych na wydatki majątkowe. Pula środków pochodzących z subwencji jednak stale rośnie. W roku finansowym 2008–2009 stanowiły one już 28% środków finansujących wydatki majątkowe<sup>131</sup>.

<sup>122</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>123</sup> Lokalne władze mogą poza nieruchomościami i ruchomościami materialnymi sprzedawać posiadane przez siebie licencje i patenty: DCLG, *Local Government Financial Statistics England No.20, Annexes*, s. 212.

<sup>124</sup> DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 4.6.1.

<sup>125</sup> Ibidem, sekcja 4.6.3.

<sup>126</sup> DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 4.6.2.

<sup>127</sup> D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 194.

<sup>128</sup> J.A. Chandler, op. cit., s. 59.

<sup>129</sup> DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 4.4.2.

<sup>130</sup> Ibidem, sekcja 4.5.4.

<sup>131</sup> Ibidem, sekcja 4.4.2.

Lokalne władze na sfinansowanie wydatków majątkowych mogą także wykorzystywać dochody budżetowe. Warto pamiętać, że pomimo ich istnienia, to majątek na uwagę praktyk limitowania połączone z koniecznością sfinansowania z dochodów budżetowych przede wszystkim budżetowych wydatków, pozyskane takimi środkami nie są wystarczające, by rady mogły oprzeć na nich finansowanie dużych projektów<sup>132</sup>. Udział dochodów budżetowych w pokryciu wydatków majątkowych znacznie w ostatniej dekadzie spadł – w roku finansowym 2002–2003 wynosił on około 25%<sup>133</sup>.

## 5. Zewnętrzna kontrola finansów jednostek samorządu lokalnego

Na koniec warto przypomnieć, że w Anglii mamy do czynienia z bardzo rozbudowaną kontrolą finansów jednostek samorządu lokalnego nie tylko pod względem tego, na co i ile wydajemy pieniądze, ale także, w jaki sposób to czynimy. Wszystkie obowiązujące mechanizmy umożliwiają rzetelny nadzór centralnemu nad ingerencją w decyzje finansowe rad. Kontrolowanie wysokości oraz celów wydatkowania zasobów finansowych zostało już w dużej mierze omówione. Rzetelność czyni to poprzez nakładanie ograniczeń na inwestycje, poprzez ustalanie wysokości przyznawanych subwencji i coraz częściej stosowanych dotacji, a także poprzez kontrolowanie wysokości podatku na rzecz rady<sup>134</sup>, czyli wspomniane już także i limitowanie.

Kontrola finansów gmin dotyczy jednak, poza sprawdzeniem zgodności rachunków, kontrolowaniem źródeł dochodów, sumy, jaka jest lokalnie wydatkowana, a także sposobów, na jakie te środki są wydawane. Inspekcji poddane jest, na co rady przeznaczają pieniądze i czy czynią to w sposób gospodarny i celowy. Ocenia się, czy realizowana jest zasada działania najlepszej jakości za dostępnymi środkami (*Value for Money*), by sprawdzić, czy rada, wykorzystując swoje zasoby, jest oszczędna, wydajna i skuteczna<sup>135</sup>.

## Zakończenie

Finanse niewątpliwie są niewątpliwym punktem prawidłowego działania samorządu. W ostatniej dekadzie w sferze finansowania zadań gmin angielskich wprowadzono wyjątkowo duże zmiany. Reformy, która do pewnego stopnia poprawiła pozycję lokalnych władz, jest mimo to nadal nakładana przez hrabstwa i jed-

<sup>132</sup> J.A. Chandler, op. cit., s. 59.

<sup>133</sup> Tu warto przypomnieć, że w 2004 roku rząd wznowił praktyk limitowania, od której początkowo laburzyści się odgnęwali.

<sup>134</sup> D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 169, 170.

<sup>135</sup> Nazwa oryginalna: Inspection Letter.

nostki unitarne domiaru do podatku od nieruchomości niemieszkalnych. Rozszerzono możliwość prowadzenia przez jednostki samorządowe działalności gospodarczej. Ułatwiono im zaciąganie pożyczek. Wprowadzając trzyletni okres programowania, zwiększono przewidywalność otrzymywanych centralnie środków i stabilność, tak potrzebną dla możliwości podejmowania długofalowych decyzji. Nakłady na finansowanie zadań władz lokalnych rosną z roku na rok. Jednak mimo wspomnianych pozytywnych dla władz lokalnych reform i podjętych działań należy pamiętać, że główne źródło dochodów angielskich gmin – dotacje i subwencje – zreformowano tak, że obecnie znacząco ograniczono i tak niewielką swobodę finansową władz samorządowych. Udział dotacji celowych jest teraz dużo większy niż dekadę wcześniej. System dotacji powoduje, że lokalne rady, świadcząc usługi, czynią to pod dyktando rządów, podczas gdy przede wszystkim powinny działać w imieniu społeczności lokalnych, które reprezentują, oraz reagować na pojawiające się lokalnie różne potrzeby<sup>136</sup>. Wprowadzony system obliczania wysokości subwencji i dotacji jest skomplikowany i dla przeciętnego obywatela niezrozumiały. Podatek na rzecz rady pozostaje niezreformowany, a utrzymanie praktyki limitowania powoduje, że wszystkie wady tego systemu podatkowego są odczuwane przez rady (i obywateli) z podwójną siłą. Przytaczając słowa Michaela Burtona: „konkluzja musi być taka, że niekończąca się awantura o to, jak rząd brytyjski i ratusz powinny dzielić finansowanie, nie została, i nigdy nie zostanie, rozwiązana. Ministrowie rządowi nie mają zamiaru wyrzec się kontroli nad wydatkami samorządu lokalnego”<sup>137</sup>. Brytyjski system finansów lokalnych, pomimo reform trwających ponad dekadę rządów laburzystów, pozostaje przestrożką przed zbytning centralizacją.

## Literatura

- Association of London Government, *The Provisional Local Government Finance Settlement for 2005/06 and the 2003/04 Amending Report, Response by the Association of London Government*, 11 January 2005, <http://www.londoncouncils.gov.uk/London%20Councils/Local%20Government%20Finance/Local%20Government%20Finance%20Consultations/ConsultationResponses.pdf>, dost. p: 11.09.2010 r.
- Berman, G., Anseau, J., *Local Government Finance Settlement 2008/09-2010/11*, Research Paper 08/11, 1 February 2008, House of Commons Library, <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2008/rp08-011.pdf>, dost. p: 27.08.2010 r.
- Business Rate Supplements Act 2009 (c. 7), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/7/contents>, dost. p: 4.09.2010 r.
- Chandler, J.A., *Local Government Today*, Manchester University Press, Manchester 2008.

<sup>136</sup> T. Travers, L. Esposito, *I'm a Local*, s. 28.

<sup>137</sup> M. Burton, *Public opinion*, The Times Public Agenda Supplement, 27 March 2007, s. 3, za: K. Parry, *The Lyons Report: Key Points on Local Government Finance*, SN/PC/4308, 16 April 2007, House of Commons Library, s. 10.

- DCLG, *Council Tax: The Facts*, <http://www.communities.gov.uk/localgovernment/localgovernmentfinance/counciltax/counciltaxfacts/>, dost p: 28.08.2010 r.
- DCLG, *Distribution of Formula Grant to Local Authorities in England*, Communities and Local Government, Local Government Finance, Formula Grant Distribution Division, September 2007, [http://www.im.dk/imEverest/Publications/imdk%20x2D%20engelsk/Papers/20070910151548/CurrentVersion/Ponsford\\_Distribution%20of%20Formula%20Grant%20to%20Local%20Authorities%20in%20England.pdf](http://www.im.dk/imEverest/Publications/imdk%20x2D%20engelsk/Papers/20070910151548/CurrentVersion/Ponsford_Distribution%20of%20Formula%20Grant%20to%20Local%20Authorities%20in%20England.pdf), dost p: 27.08.2010 r.
- DCLG, *Housing Benefit – Overview*, [http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/On\\_a\\_low\\_income/DG\\_10018926](http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/On_a_low_income/DG_10018926), dost p: 11.09.2010.
- DCLG, *Housing Benefit – What you will get*, [http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/On\\_a\\_low\\_income/DG\\_10018928](http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/On_a_low_income/DG_10018928), dost p: 11.09.2010 r.
- DCLG, *Local Government Finance Formula Grant Distribution*, <http://www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/formulagrantdistribution>, dost p: 31.08.2010 r.
- DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, 2010, <http://www.communities.gov.uk/publications/corporate/statistics/financialstatistics202010>, dost p: 20.08.2010 r.
- DCLG, *Local Government Financial Statistics England*, No. 18, Department for Communities and Local Government, London 2008, <http://www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/1308232.pdf>, dost p: 30.08.2010 r.
- DCLG, *Local Government Financial Statistics England, No.20*, Department for Communities and Local Government, London 2010, <http://www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/1622439.pdf>, dost p: 24.08.2010 r.
- DTLR, *Strong Local Leadership – Quality Public Services*, Cm 5237, Department for Transport, Local Government and the Regions, London 2001.
- HM Treasury, *Spending Review*, [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407010852/http://www.hm-treasury.gov.uk/spend\\_index.htm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407010852/http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_index.htm), dost p: 3.09.2010 r.
- Home Office, *Plain English Guide to the Police Allocation Formula*, <http://www.homeoffice.gov.uk/police/pe-guide-police-alloc-formula/>, dost p: 11.09.2010 r.
- <http://www.crossrail.co.uk/the-railway/why-crossrail/funding-for-crossrail>.
- <http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=71573>, dost p: 28.08.2010 r.
- UK BIDs, Established BIDs, <http://www.ukbids.org/BIDS/index.php>, 30.08.2010 r.
- Local Government Act 2003 (c. 26), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/26/contents>, dost p: 15.04.2011.
- Local Government Finance Act 1988 (c. 41), [http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1988/cukpga\\_19880041\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1988/cukpga_19880041_en_1), dost p: 20.01.2011 r.
- Lyons, M., *Lyons Inquiry into Local Government, Place-shaping: A shared Ambition for the Future of Local Government: Final Report*, March 2007, <http://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20070428120000/http://www.lyonsinquiry.org.uk/docs/final-complete.pdf>, dost p: 5.09.2010 r.
- Murphy, R., *Paying for Local Investment: New Finance Mechanisms for Local Government*, Policy Exchange Limited, London 2005, s. 11, <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/NEF-PolicyExchange-CapitalFinancing.pdf>, dost p: 2.09.2010 r.

- ODPM, *Local Government Financial Statistics No. 15*, Office of the Deputy Prime Minister, London 2004, <http://communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/1308337.pdf>, dost p: 5.09.2010 r.
- Parry, K., *Business Improvement Districts (BIDs)*, SN/PC/4591, 15 January 2010, House of Commons Library, <http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/briefings/snpc-04591.pdf>, dost p: 5.09.2010 r.
- Parry, K., *The Lyons Report: Key Points on Local Government Finance*, SN/PC/4308, 16 April 2007, House of Commons Library.
- Stevens, A., *Politico's Guide to Local Government*, 2nd ed., Politico's Publishing, London 2006.
- Stewart, J., *Modernising British Local Government: An Assessment of Labour's Reform Programme*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2003.
- Travers, T., Esposito, L., *I'm a Local Councillor, Get Me Out of Here!: England's System of Local Government Finance*, Policy Exchange Limited, London 2004.
- Travers, T., Esposito, L., *Nothing to Lose But Your Chains: Reforming the English Local Government Finance System*, Policy Exchange Limited, London 2004.
- Wilson, D., Game, C., *Local Government in the UK*, 4th revised edition, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2006.
- [www.statistics.gov.uk/events/gss2006/downloads/A1Sussex.ppt](http://www.statistics.gov.uk/events/gss2006/downloads/A1Sussex.ppt).



Maciej Banasik

## **Decyzje polityczne w czasach kryzysu i ich skutki społeczno-ekonomiczne na przykładzie wybranych państw Unii Europejskiej**

---

### **1. Wstęp**

Jednym z elementów zarówno życia codziennego, jak i polityki jest podejmowanie wszelkiego rodzaju decyzji. W literaturze dokonuje się ich różnego podziału. Wymienia się decyzje strategiczne, taktyczne i operacyjne. Ze względu na ilość informacji i warunki, w jakich podejmujemy decyzje, mówi się o decyzjach podejmowanych w warunkach pewności, ryzyka lub niepewności. Decyzje mogą być podejmowane indywidualnie, zbiorowo (kolektywnie) lub indywidualnie ze zbiorowym rozpoznaniem. Bardzo ważną kwestią jest odpowiedzialność za podjęte decyzje.

O wszystkim decyduje człowiek, stojący na czele określonej organizacji, którego obowiązkiem jest dbać o dobro nie tylko jednej osoby. Według psychologa F. Zimbardo źródłem złych zachowań jest nie tylko osobowość ludzka, ale także instytucje, a w nich pewne sytuacje, podporządkowanie hierarchiczne, rozpisanie ról społecznych, brak konkretnej, odczuwalnej indywidualnie odpowiedzialności. W Polsce za czyny społecznie i ekonomicznie naganne, szkodliwe i nieakceptowane społecznie dany minister czy inny wysoki urzędnik państwowy może być ukarany jedynie przez Trybunał Konstytucyjny, a winę nie poniesie żadnej odpowiedzialności karnej, jedynie moralną przed organizacją<sup>1</sup>.

Podejmując decyzje, władza albo osiąga sukces, albo ponosi porażkę. Mamy tutaj do czynienia z szeroko rozpowszechnionym zjawiskiem: kiedy dzieje się coś pozytywnego, ewentualnie jest do odnotowania jakiś sukces, zawsze jest to nasza zasługa. W razie niepowodzenia winę ponoszą inni, na pewno nie my. Rząd

---

<sup>1</sup> W. Stelmach, *Władza i kierowanie. Teoria i praktyka biurokracji*, Placet, Warszawa 2010, s. 8.

mo na porówna na przykład do dru yny piłki no nej: je li wynik meczu wypadł po naszej my li, jest to „nasze” zwyci stwo. W razie niekorzystnego wyniku mówi si : „oni” przegrali, albo: „trener jest do niczego”, lub: „na pewno s dzia był przekupiony”<sup>2</sup>.

Podejmowanie decyzji przez władze ostatnio stało si skomplikowane z powodu kryzysu. Słowo to parali uje rz dz cych, ale jest równocze nie dla nich jednym z argumentów, aby si wytłumaczy , dlaczego nie wyszło lub nie wychodzi tak jak powinno. Kryzys obna ył wiele słabo ci władzy, do których zaliczy mo na odkładanie niezbdnych zmian, reform, prowadzenie kreatywnej ksi gowo ci, korupcj . W obliczu strachu przed pogorszeniem sytuacji zacz to podejmowa wiele decyzji, które nie zawsze były spójne i skuteczne. Decyzje były ponadto niepopularne i kosztowne, ale głównie dla społecze stwa. Główni winni wiatowego kryzysu – finansi ci – nie zostali poci gni ci do odpowiedzialno ci.

Pierwszy kryzys, który wstrz sn ł wiatow gospodark , został zapocz tkowany upadkiem najwi kszego banku inwestycyjnego – Lehman Brothers. Skutkował on totalnym załamaniem si rynków kredytowych i rynków papierów wartociowych. Miało to miejsce 15 wrze nia 2008 roku. Przyj to dla niego nazw „Global Financial Crisis 2008”. Niespełna dwa lata pó niej rozpoc ł si kryzys w strefie euro. Na pocz tek kłopoty pojawiły si w Grecji, pó niej w Irlandii, Portugalii i Hiszpanii. Rok 2011 to kolejna fala kryzysu, gro ba niewypłacalno ci Stanów Zjednoczonych i pierwsze obni enie ratingu tego kraju. Na efekty nie trzeba było długo czeka – rynki finansowe zareagowały spadkami niemal natychmiast.

Jak w tej sytuacji powinny zachowa si władze i jakie decyzje powinny podejmowa ? Celem artykułu jest zaprezentowanie decyzji podejmowanych przez pa stwa UE w obliczu kryzysu i ich skutków społeczno-ekonomicznych. W niniejszym opracowaniu zostanie zaprezentowana próba analizy decyzji władz od strony teoretycznej i praktycznej na przykładzie dwóch krajów Unii Europejskiej – jednego ze strefy euro, to jest Grecji, oraz jednego spoza strefy – Polski. Pokazane te b d przyczyny kryzysu oraz rzeczywiste i ewentualne skutki decyzji władz.

## 2. Proces podejmowania decyzji

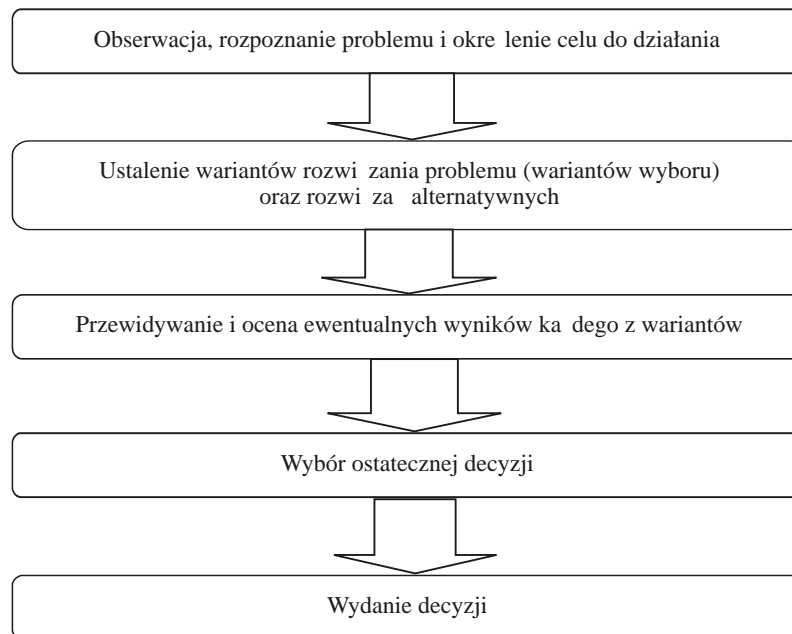
Decyzja powinna by rezultatem decydowania, które polega na przetwarzaniu zamiarów w cele działania, przy czym cele oznaczaj okre lenie zamiaru wskazuj cego wymagane zmiany dotycz ce sytuacji lub osoby. Inaczej mówic, decydowanie oznacza działanie wiadome wybrane z dost pnych alternatyw działania

<sup>2</sup> Por. R.K. Sprenger, *Decyzja nale y do Ciebie! Wolno wyboru – przejmij odpowiedzialno za swoje ycie*, MT Biznes, Warszawa 2011, s. 49.



w celu osiągnięcia w sposób optymalny po danego rezultatu. Decyzja więc to wiadomy wybór działania (jednego z dwóch lub kilku możliwych rozwiązań, wariantów działania); wybór ten jest poprzedzony pewną refleksją i namysłem<sup>3</sup>.

Proces podejmowania decyzji składa się z kilku etapów; został zaprezentowany na rysunku 1.



Rysunek 1. Proces podejmowania decyzji

Źródło: *Organizacja i zarządzanie*, red. J. Tragalski, A. Stabryła, J. Trzcieniecki, PWN, Warszawa 1986, s. 204.

Na etapie decyzyjnym należy zebrać dane opisujące dany problem i ograniczenia, w ramach których problem można rozwiązać. Zebrane informacje poddawane są analizie. Celem analizy jest odpowiedź na dwa pytania:

1. Jaka jest przyczyna zaistniałego problemu?
2. Jakie są możliwe sposoby rozwiązania problemu?<sup>4</sup>

Po ustaleniu wariantów rozwiązania problemu należy dokonać ich oceny pod kątem wyników każdego z nich. Na ich podstawie wybieramy ostateczną decyzję i podajemy do wiadomości zainteresowanym stronom. W tym miejscu należy

<sup>3</sup> J. Penc, *Decyzje i zmiany w organizacji. W poszukiwaniu skutecznych sposobów działania*, Difin, Warszawa 2007, s. 158.

<sup>4</sup> J. Kuczowicz, K. Kuczowicz, *Decyzje inwestycyjne. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006, s. 11.

zaznaczy, że czym był dem podejmujących decyzje jest likwidacja skutków, a nie przyczyn problemu.

Wikszość decyzji jest podejmowanych w warunkach niepewności i ryzyka. Dokonując wyboru jednego z wariantów, trzeba uwzględnić dwie sytuacje, do których możemy zaliczyć:

- możliwość wystąpienia nieprzewidywalnych zdarzeń wraz z oceną możliwości ich prawdopodobieństwa takich sytuacji i ich wpływu na podjętą decyzję,
- konieczność przyjęcia podczas podejmowania decyzji w warunkach ryzyka wariantu postępowania, który nie miałby miejsca, gdyby decyzja była podejmowana w warunkach pewności.

Powyższy schemat podejmowania decyzji wydaje się czytelny i zrozumiały w wypadku decyzji podejmowanych przez menedżerów różnego szczebla, jednak w przypadku polityków uwzględnić trzeba jeszcze parę innych czynników.

Pierwszą ważną rzeczą jest możliwość oddziaływania władzy na podległych w celu osiągnięcia określonych korzyści. Decyzje władzy mogą być egzekwowane siłą, wymuszane. Władza ma swój aparat urzędniczy, aparat przemocy i narzędzia do manipulowania. Narzędziami takimi mogą być szeroko rozumiane media. Chodzi tutaj głównie o radio i telewizję. Nie powinna zatem dziwić walka o polityczną dominację nad nimi. Władza ma poddanych i zwolenników oraz przeciwników, co jest związane z istnieniem konfliktów<sup>5</sup>.

Władza ludu w sensie dosłownym, czyli demokracja (z greckiego: *demos* – lud; *kretos* – siła, moc, władza), nie istnieje poza momentem głosowania. Jest to technicznie niemożliwe. To tylko nazwa, pojęcie. Władza jest nierozdzielnie związana z polityką – w mniejszym lub większym stopniu. Władza ma takie same funkcje jak kierowanie i zarządzanie, to jest planowanie, organizowanie, koordynowanie i kontrolowanie; *ergo* władza = kierowanie, zarządzanie<sup>6</sup>.

Podejmowane przez władzę decyzje często wydają się irracjonalne czy pozbawione podstaw. Pojawia się pytanie, co może na to wpływać. Obserwując decyzje podejmowane przez rządy i parlamenty, można wyróżnić trzy główne czynniki:

1. Kto rządzi. Inne decyzje w podobnej sytuacji podejmie rząd liberalny, a inne socjaldemokratyczny czy chadecki.
2. Kto współrządzi. Często władza nie jest sprawowana przez jedną partię, ale przez koalicję dwóch lub więcej partii. Mamy wówczas do czynienia z konfliktem interesów. Występuje tutaj zjawisko poparcia jednej partii przez drugą na zasadzie wzajemności. Przyjmuje to często formę: „Poprzemy wasze projekty w zamian za poparcie naszych”. Jest to swego rodzaju transakcja wiązana.

<sup>5</sup> W. Stelmach, op. cit., s. 34.

<sup>6</sup> Ibidem.

3. Wybory. Tu po wyborach łatwiej jest podejmować trudniejsze decyzje, bo do kolejnych jest na tyle duży odcinek czasu, że sytuacja się uspokoi i wyborcy zapomną o nich. Im bliżej wyborów, tym mniej decyzji. Nawet wówczas, gdy będzie trzeba podjąć trudne decyzje, władza będzie się starała je odłożyć na okres po wyborach. Podjęcie decyzji przed nimi może wpłynąć na wynik partii w wyborach. Obecnie odnosi się wrażenie, że partie stają się zakładnikami sondy.

Politycy, podejmując decyzje i uzasadniając je, często podpierają się opiniami różnych rodzajów ekspertów, ekonomistów, niezależnych instytucji. Czy należy im wierzyć? Zdecydowanie nie, bo ekonomia jest tak naprawdę polityczna.

Dlaczego ekonomia jest polityczna? Dlatego, że niektórzy ekonomiści kłamią. Z różnych powodów, często ze względu na doktrynerstwo czy zaciętrzewienie ideologiczne, albo ze względu na sympatie polityczne. Nierzadko z powodów błahych, bo to się po prostu opłaca. Ponadto od jakiegoś momentu zaczyna działać inercja; miast przyznać, że nie miało się racji, dalej brnie się w tę samą ścieżkę. Tak jakby trwanie w niej mogło się przeistoczyć w prawdę. Jeżeli ekonomiści się mylą, to możemy dalej merytorycznie dyskutować. Ale jeżeli oni wiedzą, jak jest faktycznie, a mimo to co innego publicznie mówią i piszą, bo słuchającym ideom przywiecają cym w swoim elitom albo są opłacani przez grupy interesów i głoszą tezy, o których wiedzą, że są fałszywe, ubierając je przy tym w szatki pseudonaukowe, to mamy duży problem. Tak jest etyczny<sup>7</sup>.

Przykładem pseudonaukowej debaty jest debata o tzw. podatku liniowym, gdzie w istocie chodzi o obniżenie podatków w swojej grupie beneficjentów i przerzucenie kosztów tej operacji na grupy o niższych dochodach (cel rzeczywisty), podczas gdy głosi się – czyli w tym wypadku kłamie (chyba że ktoś naprawdę się wciwy myli, bo nadal nie rozumie w czym rzecz) – że chodzi o stworzenie lepszych przesłanek dla formowania się kapitału i inwestowania (cel deklarowany)<sup>8</sup>.

W świecie ekonomii i polityki toczą się zatem pseudonaukowe debaty przygotowywane przez tak naprawdę sztaby PR. Nie chodzi tu o prawdę, tylko o to, jak kto wypadnie, jakiego języka użyje. Mamy tutaj do czynienia z manipulacją.

Do osiągnięcia celu manipulacyjnego najczęściej używane są: frazeologia, kamuflaż i język.

- Frazeologia to używanie pustych haseł, zbitek haseł charakterystycznych dla danych osób lub ich grup, a niemających pokrycia w rzeczywistości. Przykładem są politycy. Ich teksty służą do zwalczania czegoś/kogo lub do niesłusznego wznoszenia się ponad poziom. Zwroty często mają sprawiać wrażenie prawdziwych i przekonujących. Hasło „Polska w budowie” – inwestycje, budowy w toku, ale bez organizacji i chaotyczne. Wielkie plany zweryfikowane przez rzeczywistość. „Polska – państwo prawa i sprawie-

<sup>7</sup> G.W. Kołodko, *W drujcy wiat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008, s. 22–23.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 23.

dliwo ci”, a rzeczywistość w odczuciu społecznym całkiem inna. Korupcja, biurokracja, wysokie bezrobocie.

- Kamuflaż – najbardziej widoczny, gdy stosuje się metody wielkich liczb. Często porównuje się dany kraj do innego. Za przykład może posłużyć konferencja rzecznika premiera D. Tuska, na której Polska była zaznaczona na zielono na tle prawie całej czerwonej (spadkowej) Europy. Warto w tym miejscu zauważyć, że na zielono zaznaczona była wtedy również Grecja, ale Polska była w centrum, a Grecja – w prawym dolnym rogu. Często kamufluje się istotne informacje poprzez podawanie dużej ilości mało znaczących.
- Język – wiskawę przywiązuje się do obrazowości języka nie do samej treści.<sup>9</sup>

Władza, podejmując decyzje, opiera się na ekspertyzach niezależnych instytucji. Ale „za pieniądze – niekiedy duże, innym razem zupełnie małe – kupiło na całe instytucje, które udowodnią to, czego pragnie zleceniodawca. Dla czego podobnie nie miałyby być w ekonomii? Bywa...”<sup>10</sup>.

### 3. Kryzys finansowy – pojęcie, rodzaje, przyczyny

W literaturze występuje wiele definicji kryzysu finansowego. Kryzys finansowy oznacza jednocześnie wystąpienie kryzysu kilku elementów systemu finansowego i na ogół jest związane z załamaniem się waluty danego kraju. Załamanie się danej waluty, czyli kryzys walutowy, oznacza spadek zaufania inwestorów finansowych do danej waluty, co powoduje jej masowy i gwałtowny wyprzedaż, czyli ucieczkę kapitałów za granicę, której bezpośrednim efektem jest najczęściej dewaluacja<sup>11</sup>.

Kryzys walutowy może wystąpić samoistnie lub być związany z kryzysami innych elementów systemu finansowego danego państwa. Może mu towarzyszyć:

- kryzys pieniężny w formie znacznego wzrostu stóp procentowych i zmniejszenia rozmiarów pieniądza w obiegu,
- kryzys bankowy, to jest ograniczenie i zawieszenie wypłat bankowych oraz bankructwo niektórych banków,
- kryzys giełdowy, czyli gwałtowny i znaczny spadek cen giełdowych papierów wartościowych<sup>12</sup>.

Oprócz wymienionych powyżej wyróżniłoby się jeszcze kryzys zadłużenia zagranicznego. Jest to sytuacja, w której państwo nie jest w stanie obsługiwać

<sup>9</sup> Szerzej: W. Stelmach, op. cit., s. 94–98.

<sup>10</sup> G.W. Kołodko, op. cit., s. 23–24.

<sup>11</sup> *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, red. J. Rymarczyk, PWE, Warszawa 2010, s. 221.

<sup>12</sup> Ibidem.

swego zadłużenia zagranicznego – zarówno długu rządowego, jak i długu osób i korporacji prywatnych<sup>13</sup>.

Najszerza dostępna w literaturze definicja mówi, że kryzys finansowy jest to zakłócenie funkcjonowania rynków finansowych, którego pojawieniu się sprzyja brak stabilności finansowej, a jego przejawem jest znaczny spadek cen aktywów (ich wartość rynkowa maleje poniżej zobowiązań) licznej grupy instytucji finansowych oraz niewypłacalność dłużników i przedsiębiorców. Problemy te, narastając i rozprzestrzeniając się w obrębie systemu finansowego, zaburzają zdolność rynku do efektywnej alokacji kapitału i prowadzą do upadku wielu funkcjonujących w nim podmiotów oraz do interwencji rządowej<sup>14</sup>.

Dokładna analiza pozwala na identyfikację czynników wewnętrznych wywołujących kryzysy, do których należy zaliczyć błędy w polityce makroekonomicznej i słabości strukturalne oraz instytucjonalne poszczególnych krajów. W warunkach postępującej globalizacji i związanej z nią liberalizacji oraz deregulacji rynków finansowych, polityka narodowa państw nie jest równie nigdy niezależna od czynników zewnętrznych, czyli rozwoju globalnych parametrów, takich jak ceny, kursy walutowe i stopy procentowe. Na te parametry poszczególne kraje, szczególnie za małe, nie mają żadnego wpływu lub mają wpływ tylko niewielki. W tych warunkach pozostaje im tylko ich akceptacja i dostosowanie się do zmieniającej się sytuacji w gospodarce światowej. Również czynniki psychologiczne mają znaczenie dla wystąpienia zjawisk kryzysowych. Można tu wskazać na tzw. instynkt stadny inwestorów, pesymistyczne i optymistyczne nastroje inwestorów oraz zjawisko samospełniającej się przepowiedni, czyli podanie za prognozą<sup>15</sup>.

Kryzys końca pierwszej dekady XXI wieku nie został wywołany przez czynniki zewnętrzne, lecz jest „dzieckiem” systemu jako takiego. Kryzys rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych, będących centrum globalnego systemu finansowego. Właśnie dlatego jest to kryzys światowy i jednocześnie kryzys globalizacji jako takiej. Na kryzys ten, jak ujął to niedawno brytyjski ekonomista Robert Skidelsky, składają się trzy różne klęski. Po pierwsze jest to klęska instytucjonalna, ponieważ banki zamieniły się w kasyna, a innowacje finansowe wymknęły się spod kontroli. Nie były objęte żadnymi regulacjami. Najpierw ich negatywne skutki zainfekowały rynek kredytów mieszkaniowych typu *subprime* i całe światowe systemy bankowe. Gdy banki przestały udzielać kredytów, fatalne skutki odczuły pozostałe gałęzie gospodarki. Rezultatem tego wszystkiego jest osunięcie się w recesję, o której nie wiadomo, jak głęboko sięgnie ani jak długo potrwa.

<sup>13</sup> *Finanse międzynarodowe*, red. B. Berna, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 326.

<sup>14</sup> A. Boczniewicz, A. Bojnowska, *Kryzys finansowy jako przejaw niestabilności systemu finansowego*, w: *Gospodarka. Nowe perspektywy po kryzysie*, red. M. Kalinowski, M. Pronobis, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 19.

<sup>15</sup> *Międzynarodowe stosunki*, op. cit., s. 221.

Ludzie odpowiedzialni za politykę finansową uznali za słuszną hipotezę o niemal absolutnej skuteczności rynku. Fundamentalni ci rynkowi założyli, że rynek finansowy jest zdolny do właściwej wyceny dóbr czy papierów wartościowych, a pomyłki są jedynie chwilowe, i dlatego rynek potrzebuje bardzo małej liczby regulacji. I to była klasyczna druga, intelektualna. Zdaniem R. Skidelsky'ego, absurdalna wiara w ideę absolutnej skuteczności rynku wiadczy o upadku myślenia ekonomicznego w jego głównym nurcie. To właśnie nie dlatego ekonomiści nie byli w stanie przewidzieć ani wyjścia z dzisiejszej zapaści. Trzeci wymiar kryzysu to moralna klasyczna systemu opartego na długu. O ile kiedyś dług był grzechem, o tyle współcześnie nie stał się obowiazkiem, ponieważ stanowi „dług wigni” szybkiego rozwoju. Problem nie polega na moralnej nieadekwatności wartościów związanych z kapitalizmem, ale na ich zanikaniu. Ostro należy czytać te zdolności do samoograniczania, właściwe kiedyś kapitalizmowi, są dziś w zaniku: na Zachodzie kałdę po uciążliwych tylko siłach. Zarówno kredytodawców, jak i kredytobiorców niejednokrotnie w ostatnich latach oskarżano o chciwość, ignorancję, arogancję, krótkowzroczność i lekkomyślność<sup>16</sup>.

Współczesny kryzys pokazuje, że najwskazywanym błędem było to, że pozwolono systemowi finansowemu na własnym wycieku. To on jest głównym czynnikiem niestabilności, a nie ci, którzy go krytykują czy próbują ograniczyć. System finansowy ma służyć obywatelom, tak jak instytucje sektora publicznego, i nie powinien być dla obywateli niezrozumiały. A na pewno nie powinien być niezrozumiały dla tych, którzy mają go regulować w imieniu obywateli. R. Skidelsky twierdzi, że wszystko powinno być prostsze, przy czym banki powinny być bankami, a nie spekulować. Może to oznaczać w przyszłości ci mniejszą liczbę kredytów, a także prawdopodobnie nieznaczny stop wzrostu, ale za to wiążąc ludzi bardziej bezpiecznie. Będą mniej zestresowani, będą mieć lepszy kontrol nad maszynami, która decyduje o ich przyszłości<sup>17</sup>.

#### 4. Grecja – próba przezwyciężenia kryzysu w strefie euro

Państwa kandydujące do strefy euro muszą spełnić kryteria konwergencji, a dwa z nich dotyczą finansów publicznych. W traktacie z Maastricht zostały przyjęte odpowiednie warunki co do wysokości deficytu oraz długu publicznego.

W przypadku **deficytu budżetowego** zaplanowany względnie rzeczywisty deficyt nie może być wyższy niż 3% produktu krajowego brutto, chyba że:

- wskaźnik ten uległ w przeszłości ci znacznemu zmniejszeniu i zbliżył się do referencyjnego poziomu 3%;

<sup>16</sup> S. Flejterski, *Globalny kryzys bankowo-finansowy. Geneza, aktorzy, konsekwencje*. w: *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, red. G.W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010, s. 137–138.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 138.

- przekroczenie wskaźnika 3% jest spowodowane nadzwyczajnymi względami i ma charakter przejściowy, a stosunek deficytu do produktu krajowego brutto jest zbliżony do 3%.

**Zadłużenie państwa** nie może być wyższe niż 60% produktu krajowego brutto, chyba że ma wystarczająco małą tendencję do zbliżenia się w zadawalającym tempie do referencyjnej wartości 60%.

Kryteria fiskalne mają służyć eliminacji kandydatów słabych, a jednocześnie być czynnikiem mobilizującym. Kryteria te są trudne do spełnienia dla krajów mających luźne polityki fiskalne. Sugerowano wręcz, że celowo je tak sformułowano, aby słabsze państwa nie mogły ich zrealizować. Był to wybieg natury politycznej, ponieważ ustalenie kryteriów oznacza, że każdy może się starać o uczestnictwo w Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW) pod warunkiem spełnienia określonych wymogów<sup>18</sup>.

Grecja przyjęła wspólną walutę euro w 2001 roku, dwa lata po pierwszych 11 krajach zakwalifikowanych do Unii Gospodarczo-Walutowej. Powodem nieprzyjęcia Grecji do UGW w 1999 roku były między innymi zbyt wysokie wskaźniki dotyczące długu publicznego i deficytu budżetowego. Wskaźniki te na przestrzeni lat wprawdzie się zmniejszały, ale w roku 1997 nadal były zbyt wysokie. Wysokość długu publicznego i deficytu budżetowego Grecji na tle innych krajów przed 1999 rokiem przedstawia tabela 1.

W związku z tym, że Grecja w 1999 roku nie weszła do strefy euro, nasuwa się pytanie, co zmieniło się w latach 1998–2000 i co spowodowało przyjęcie tego kraju do strefy.

Tabela 1. Deficyt i dług publiczny w państwach UE-12 w latach 1995–1998

Kraj	Deficyt budżetowy				Dług publiczny			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Belgia	-4,3	-3,7	-2,0	-0,8	133,9	130,1	124,7	119,3
Niemcy	-3,3	-3,4	-2,7	-2,2	57,0	59,8	61,0	60,9
<b>Grecja</b>	<b>-10,2</b>	<b>-7,4</b>	<b>-4,0</b>	<b>-2,4</b>	<b>108,7</b>	<b>111,3</b>	<b>108,2</b>	<b>105,0</b>
Hiszpania	-6,6	-4,9	-3,2	-2,6	63,9	68,1	66,6	64,6
Francja	-5,5	-4,1	-3,0	-2,7	54,6	57,1	59,3	59,5
Irlandia	-2,2	-0,2	1,2	2,3	82,6	74,2	65,1	55,1
Włochy	-7,6	-7,1	-2,7	-2,8	123,2	122,1	120,2	116,4
Luksemburg	2,3	2,6	3,4	3,2	5,6	6,2	6,0	6,3
Holandia	-4,2	-1,8	-1,1	-0,8	77,2	75,2	69,9	66,8
Austria	-5,2	-3,8	-1,9	-2,4	69,2	69,1	64,7	63,9
Portugalia	-4,5	-4,0	-2,7	-2,3	64,3	62,9	59,1	55,0
Finlandia	-3,7	-3,2	-1,5	1,3	57,2	57,1	54,1	48,8
UE-12	-5,0	-4,2	-2,6	-2,2	72,4	74,8	74,7	73,1

ródło: Eurostat.

<sup>18</sup> M. Buti, G. Giudice, *EMU's Fiscal Rules: What Can and Cannot Be Exported?*, European Commission, 2002, s. 2.

Grecja przystąpiła do strefy euro, mimo na powiedzenie, dzięki tzw. kreatywnej księgowości. Zaraz po przyjęciu do UGW państwo to zrobiło sobie swoisty lifting – z pomocą banku inwestycyjnego Goldman Sachs, który odsunął w czasie naliczanie swojego nowego zadłużenia za pomocą swapów walutowych. Podobno Eurostat o tym wiedział, twierdzą Grecy, jednak urząd zaprzecza. Jak było rzeczywiście, trudno dociec, w każdym razie operacja ta zatuszowała rzeczywiste potrzeby polityczne, a z ich autentycznością wysoko ci Grecja nie powinna być wejść do strefy euro<sup>19</sup>. Kolejne lata po wejściu Grecji do UGW to wzrost deficytu budżetowego i długu publicznego, co prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Deficyt budżetowy i dług publiczny Grecji i UE-12 w latach 1999–2005

Kraj	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Deficyt budżetowy							
Grecja	-1,7	-0,8	-1,2	-4,9	-5,8	-6,9	-4,5
UE-12	-1,3	0,2	-1,3	-2,6	-3,1	-2,8	-2,4
Dług publiczny							
Grecja	103,8	102,8	99,7	110,7	107,8	108,5	107,5
UE-12	72,0	69,5	69,1	68,2	69,3	69,8	70,7

ródło: Eurostat, *Biuletyn miesięczny*, EBC, czerwiec 2006.

Przy podjęciu decyzji o przyjęciu Grecji do strefy euro został popełniony pierwszy błąd. Najpierw powinny zostać zweryfikowane dane dotyczące wysokości deficytu budżetowego i długu publicznego Grecji. Weryfikacja byłaby może pozwoliła uniknąć obecnych kłopotów w strefie euro.

Państwem, które obawiało się o stan finansów publicznych krajów nadmorskich UE, były Niemcy. Zabiegały one o wprowadzenie dyscypliny polityki budżetowej. Polityka w krajach demokratycznych często prowadzi do generowania deficytów budżetowych, a w konsekwencji długu publicznego. Politycy dążący do objęcia władzy zawsze skupiają się na celach krótkookresowych. Opowiadają się tym samym za zwiększeniem wydatków publicznych i zmniejszeniem podatków. Nie chodzi tutaj o interes państwa, a o to, aby jak najbardziej przypodobać się wyborcom. Nie da się jednocześnie zwiększyć wydatków poprzez obniżenie dochodów (podatków). Z tego powodu zaczęto dążyć do przyjęcia reguł, które przyczyniałyby się do dbania o finanse publiczne. Ponieważ zapisy przyjęte w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską były zbyt ogólne, postanowiono je doprecyzować w pakcie stabilności i wzrostu. Inicjatywa wyszła od niemieckiego ministra finansów Theo Weigela. Swoją propozycję przedstawił w liście do ministrów finansów Wspólnoty Europejskiej 10 listopada 1995 roku. Porozumienie w tej sprawie zostało zawarte na szczycie w Dublinie w grudniu 1996 roku. Pakt

<sup>19</sup> J. Zombirt, *Łatanie greckiej dziury*, „Miesięcznik Bank” 2010, nr 4, s. 50.



stabilności i wzrostu został przyjęty na szczycie Rady Europejskiej w Amsterdamie w 1997 r., a w pełni wszedł w życie 1 stycznia 1999 r.<sup>20</sup>

Państwem, które najbardziej nalegało na przyjęcie paktu, były Niemcy. Sytuacja zmieniła się, gdy Niemcy i Francja zostały krajami w największym stopniu łamiącymi postanowienia tego paktu. W 2004 roku przewaga niemieckich wydatków publicznych nad dochodami wyniosła 3,9% PKB, przekraczając w ten sposób już trzeci raz z rzędu ustalony w Pakcie limit. Deficyt francuski w 2004 roku wyniósł natomiast 3,7%. Wiosną 2003 roku Komisja Europejska wszczęła specjalną „procedurę przeciwko nadmiernemu deficytowi” w tych państwach. Ostatecznie jednak, po burzliwych debatach, w grudniu 2004 roku zawiesiła wszczęte postępowanie przeciwko Francji i Niemcom. Komisja zarekomendowała jednak obu krajom wprowadzenie rozwiązań systemowych, a nie jednorazowych, w celu redukcji deficytu poniżej 3% PKB. Komisja Europejska uznała, że Francja i Niemcy muszą obniżyć deficyt w 2005 roku.

Zawieszenie postępowania w stosunku do Niemiec i Francji stworzyło precedens, który doprowadził do tego, że kolejne kraje zwiększały swoje deficyty i przestały się stosować do postanowień paktu. Zaistniało ryzyko, że wraz ze wzrostem deficytów zacznie rosnąć inflacja, a to spowoduje konflikt pomiędzy politykami pieniężnymi Europejskiego Banku Centralnego a politykami fiskalnymi realizowanymi przez poszczególne kraje członkowskie<sup>21</sup>.

Zawieszenie procedury nadmiernego deficytu budżetowego wobec Niemiec i Francji, rozluźnienie dyscypliny finansów publicznych oraz kryzys ogólnowiatowy z 2008 roku dały początek kolejnym wstrząsom w Unii Europejskiej. Wysokość deficytów budżetowych i długu publicznego za lata 2006–2009 w strefie euro prezentuje tabela 3.

W 2010 roku po ogłoszeniu wysokości deficytów budżetowych i długu publicznego w strefie euro zawrzało. Grecki deficyt wyniósł 13,6% PKB, a dług publiczny 115,1% PKB. W Grecji wybuchł kryzys. Załamanie w Grecji groziło załamaniem w całej strefie euro.

Zaczęło się zastanawiać, jakie działania podjąć. Rząd grecki rozpatrywał działania, głównie w sferze socjalnej (system emerytalny, zamrożenie emerytur sektora publicznego, redukcja zasiłków i premii), w sferze edukacji (odpłatność za studia). Trzeci obszar obejmował podatki – podwyższenie stawek VAT i akcyzy. Równocześnie Grecja zwróciła się do Unii Europejskiej o pomoc finansową.

Mimo że decyzje jeszcze nie zapadły, ludzie wyszli na ulice. W maju 2010 roku nie działały transport (z wyjątkiem lotniczego), banki i szkoły. Szpitale obsługiwały tylko nagłe przypadki. Problem rządowi greckiemu polegał na tym, że miał

<sup>20</sup> A.J. Cabral, *The Stability and Growth Pact: Main Aspects and Some Considerations on its Implementation*, Brussels 1999, s. 19–25.

<sup>21</sup> M. Banasik, *Wpływ kryzysu greckiego na dalsze funkcjonowanie oraz rozszerzanie strefy euro*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Szkoły Bankowej w Poznaniu”, red. J. Stacharska-Targosz, J. Szostak, Poznań 2011, nr 35, s. 446.

Tabela 3. Deficyt i dług publiczny w krajach strefy euro w latach 2006–2009

Kraj	Deficyt bud etowy				Dług publiczny			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Belgia	0,3	-0,2	-1,2	-6,0	88,1	84,2	89,8	96,7
Niemcy	-1,6	0,2	0,0	-3,3	67,6	65,0	66,0	73,2
<b>Grecja</b>	<b>-3,6</b>	<b>-5,1</b>	<b>-7,7</b>	<b>-13,6</b>	97,8	95,7	99,2	115,1
Hiszpania	2,0	1,9	-4,1	-11,2	39,6	36,2	39,7	53,2
Francja	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	63,7	63,8	67,5	77,6
Irlandia	3,0	0,1	-7,3	-14,3	24,9	25,0	43,9	64,0
Włochy	-3,3	-1,5	-2,7	-2,5	106,5	103,5	106,1	115,8
Luksemburg	1,4	3,6	2,9	-0,7	6,5	6,7	13,7	14,5
Holandia	0,5	0,2	0,7	-5,3	47,4	45,5	58,2	60,9
Austria	-1,5	-0,4	-0,4	-3,4	62,2	59,5	62,6	66,5
Portugalia	-3,9	-2,6	-2,8	-9,4	64,7	63,6	66,3	76,8
Finlandia	4,0	5,2	4,2	-2,2	39,7	35,2	34,2	44,0
Słowenia	-1,3	0,0	-1,7	-5,5	26,7	23,4	22,6	35,9
Cypr	-1,2	3,4	0,9	-6,1	64,6	58,3	48,34	56,2
Malta	-2,6	-2,2	-4,5	-3,8	63,7	61,9	63,7	69,1
Słowacja	-3,5	-1,9	-2,3	-6,8	30,5	29,3	27,7	35,7
UE-16	-1,3	-0,6	-2,0	-6,2	68,2	65,9	69,3	78,7

różło: opracowano na podstawie: *Monthly Bulletin – Euro Area Statistics OnLine*, ECB, September 2010.

orientacji socjalistycznej, w trakcie kampanii wyborczej obiecywał zwiększenie wydatków na cele społeczne. Jednak sytuacja w Grecji nie pozostawiała złudzeń – oszczędności to było za mało, potrzebne były radykalne cięcia wydatków.

Każdy dzień strajku kosztował Grecję setki milionów euro. Produkt krajowy brutto Grecji w 2010 miał wynieść 268 mld euro. Na tej podstawie można obliczyć, że codziennie gospodarka grecka wytwarza produkty i usługi o wartości 734 mln euro. Ponieważ w protestach uczestniczyli głównie pracownicy sektora publicznego, którzy wytwarzają 40% PKB, można przyjąć, że jeden dzień strajku powszechnego kosztował Grecję niespełna 294 miliony euro. Jednak strajk przynosi straty nie tylko w czasie jego trwania, ale również w dniach następujących. Koszty strajków to nie tylko realny spadek PKB, ale również ofiary (na przykład 3 i 4 maja w Atenach w podpalonym banku zginęły 3 osoby) czy odwołanie 20 tysięcy rezerwacji w hotelach. Grecja mogła stać się krajem niebezpiecznym i pogrzebionym w chaosie<sup>22</sup>.

Unia Europejska, EBC i MFW zaczęły się zastanawiać nad formami pomocy dla Grecji. Największe zaangażowanie w ratowanie strefy euro wykazywały Niemcy. Pierwszym krokiem niemieckiej kanclerz Angeli Merkel była decyzja

<sup>22</sup> B. Niedziński, *Greckie strajki kosztowały od stycznia ponad 2 mld euro*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 18 maja 2010, s. A8.

o staranie się o pozyskanie w wysokości w Bundesbanku dla poparcia 750-miliardowego europejskiego mechanizmu stabilizacyjnego.

W maju 2010 roku podjęto decyzję, po wcześniejszym wniosku Grecji, o pomocy dla tego kraju w wysokości 110 mld euro. Zgodą na to została wyrażona przez Komisję Europejską i ministrów finansów strefy euro. Unia Europejska dała 80 mld, a MFW 30 mld euro. W zamian za to Grecja zobowiązała się do redukcji deficytu budżetowego do poziomu 2,6% w 2014 roku. Rok 2010 miał się zamknąć deficytem na poziomie 8,1%. Ponadto pomoc dla Grecji była oprocentowana.

W dniu 9 maja 2010 roku ministrowie finansów UE zawarli porozumienie w sprawie utworzenia stałego mechanizmu pomocy dla krajów strefy euro, które znajdują się w potrzebie. Jego wartość wynosiła 750 mld euro. Na Europejski Mechanizm Stabilizacyjny o wartości 500 mld euro składały się dwa elementy – 60 mld miało zapewnić Komisja Europejska dzięki pomocą na rynkach kapitałowych, gwarantowanym z niewykorzystanych funduszy w wieloletnich ramach budżetowych UE, kolejne 440 mld euro to pomoc i gwarancje kredytowe udzielane krajowi w potrzebie przez inne kraje strefy euro. Międzynarodowy Fundusz Walutowy miał z kolei udostępnić 220–250 mld euro, dzięki czemu cały pakiet przeciwdziałania kryzysowi fiskalnemu miał wynieść w ciągu 3 lat 750 mld euro<sup>23</sup>.

Wobec stawienia czoła kryzysowi, rząd i parlament Grecji musiały podjąć wiele niepopularnych decyzji, które w poszczególnych sferach obejmowały:

- w sferze budżetowej:
  - zmrozenie lub obniżenie płac (do 20%),
  - likwidacja 13 i 14 pensji,
  - likwidacja 150 tys. miejsc pracy (na 700 tys.) do 2015 roku;
- w sferze emerytur:
  - obniżenie emerytur o średnio 7%,
  - wydłużenie wieku emerytalnego z 60 do 67 lat, w okresie do 2014 roku;
- w sferze zabezpieczeń społecznych:
  - zniesienie zasiłków solidarnościowych dla: bezrobotnych długookresowych, pracowników o niskich dochodach, emerytów, rolników itd.,
  - redukcja zasiłków dla inwalidów
- w systemie podatkowym:
  - podwyżka podatku VAT do 23%,
  - wprowadzenie „podatku solidarnościowego” w wysokości od 1 do 4%, w zależności od dochodów, i dodatkowego podatku w wysokości 3% dla pracowników budżetówki,

<sup>23</sup> Europejski Mechanizm Stabilizacyjny gasi widmo groźnego kryzysu, <http://www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/biznes/europejski-mechanizm-stabilizacyjny-gasi-widmo-grozacego-kryzysu,58129,1>, dostęp: 10.09.2010 r.

- wprowadzenie specjalnego podatku od wielkiej własności, jachtów i basenów
- w sferze prywatyzacji:
  - do 2012 roku wystawienie na sprzedaż terenów na obszarach turystycznych;
  - sprzedaż 10% OTE, krajowego przedsiębiorstwa telekomunikacyjnego, jego głównemu akcjonariuszowi – Deutsche Telekom;
  - pozbycie się udziałów państwa w Banku Pocztowym (34%), Porcie Pireus (75%), Porcie Saloniki (75%);
  - prywatyzacja części aktywów publicznych Loterii Krajowej, przedsiębiorstw dostarczających gaz i elektryczność, wydobywczych, autostrad, Poczty itd.<sup>24</sup>

Jak widać, podjęte przez greckich polityków decyzje dotyczące budżetowych w największym stopniu dotknęły społeczeństwo. Chodzi tutaj o sferę socjalną, budżetową, emerytury i podniesienie stawki podatku VAT.

Kryzys wymusił ponadto prywatyzację państwowych firm. W Grecji w 2011 roku planowano podzielenie i sprzedaż przynoszących gigantyczne straty kolei, 39% udziałów poczty, 10% kanalizacji i wodociągów. W całości w ręce prywatne miały trafić kasyna<sup>25</sup>.

Ogłoszone w 2011 roku wyniki za rok 2010 nie napawały optymizmem. Wprawdzie deficyt budżetowy został zmniejszony z 13,6 do 10,5%, ale dług publiczny wzrósł z 115,1% w 2009 do 142,8% w 2010 roku. Spadek deficytu nie jest zadowalający, ponieważ pierwotne plany zakładały jego obniżenie do 8,1% w 2010 roku.

Rok po wynegocjowaniu z UE i MFW pakietu pomocowego w wysokości 110 mld euro w zamian za reformy, w Grecji nastąpiły ciężkie czasy. Kraj pogrzebiony się w recesji – w 2010 roku gospodarka skurczyła się o 4,5%, w następnym o kolejne 3%. Zabite deskami sklepy w stolicy i góry niewywożonych mieci wiadczły o skali szoku. Ponadto rosły obawy, czy socjalistyczny rząd Georgiosa Papandreu zdoła nie tylko zmodernizować gospodarkę, ale nawet nadać jej odrobinę konkurencyjności. Gdyby się nie udało, decydenci w europejskich stolicach mieli stanąć przed dylematem: dać Grecji kolejną szansę, czy pozwolić jej upaść<sup>26</sup>.

W dniu 28 lipca 2011 roku zwołano nadzwyczajny szczyt przywódców krajów strefy euro. Miało to dwa podstawowe powody. Po pierwsze okazało się, że pierwszy pakiet pomocowy dla Grecji nie wystarczy i potrzebny jest kolejny. Po drugie zaczął gwałtownie rosnąć oprocentowanie obligacji rządów Hiszpanii i Włoch, co mogło doprowadzić do paniki na rynkach finansowych i skutkowa-

<sup>24</sup> E. Touissant, D. Millet, *Czy trzeba spłacać ten dług?*, „Le Monde diplomatique. Edycja Polska” 2011, nr 7, s. 14.

<sup>25</sup> P. Różycki, *Wymuszona prywatyzacja*, „Dziennik Gazeta Prawna. Magazyn” 2011, nr 14, s. 6.

<sup>26</sup> R. Atkins, K. Hope, *Grecki worek bez dna*, „Dziennik Gazeta Prawna. Magazyn” 2011, nr 92, s. 16.

bankructwem obu krajów. Wydaje się, że przywódcy strefy euro doszli do wniosku, że jeśli przekonają rynki finansowe, że są w stanie znaleźć wyjście z sytuacji w Grecji, to zniknie ryzyko turbulencji finansowych w innych krajach. Na szczycie zapadło wiele ważnych decyzji. Po pierwsze wprowadzono mechanizmy zamiany istniejących obligacji rząd Grecji na nowe, długoterminowe obligacje 15- i 30-letnie. Będzie się to wiązało ze stratami dla prywatnych instytucji finansowych w wysokości równej nieco ponad 20% posiadanego przez nie długu rząd Grecji (uwzględniając wartość pieniądza w czasie). Będzie to oznaczało bankructwo Grecji, nazywane bankructwem częściowym, co jest dziwne, bo przecież nie można częściowo stracić dziewictwa. Międzynarodowy Instytut Finansów reprezentujący prywatne instytucje finansowe poinformował, że do porozumienia przystąpiło 31 banków i firm ubezpieczeniowych. Po drugie wprowadzono możliwość odkupienia greckich obligacji ze znacznym dyskontem albo przez rząd Grecji, albo przez Europejski Fundusz Stabilizacyjny, co dodatkowo zmniejszy dług publiczny tego kraju. Po trzecie, wprowadzono możliwość wykorzystania Europejskiego Funduszu Stabilizacyjnego do skupowania obligacji rządów strefy euro na rynku wtórnym i pierwotnym. Po czwarte wreszcie fundusz ten będzie mógł udzielać pożyczek w celu dokapitalizowania banków w państwach strefy euro, pod warunkiem uzgodnienia tego ze wszystkimi krajami<sup>27</sup>.

Przyjęte rozwiązania pozwalały na podjęcie działań spowalniających rozszerzenie się zarazy greckiej na inne kraje, ale aby były skuteczne, potrzebne jest zwiększenie Europejskiego Funduszu Stabilizacyjnego do prawie 3 bilionów euro. Tak wielki wysiłek finansowy spowodowałby w efekcie gwarancji udzielonych funduszowi wzrost długu publicznego Niemiec do poziomu prawie 120% PKB, co z kolei skutkowałoby utratą przez ten kraj najwyższego ratingu AAA. Te obliczenia pokazują, że strefa euro nie ma wystarczająco silnych finansów, aby ratować kolejne państwa – Hiszpani i Włochy. Warto też pamiętać, że w dniu szczytu opublikowano dane wskazujące na nadchodzącą powolnienie gospodarcze w Europie, co znacząco utrudni przywrócenie stabilności w unijnych finansach publicznych<sup>28</sup>.

W październiku 2011 roku prywatnych wierzycieli zmuszono do redukcji posiadanego przez nich długu publicznego o 50%. W ramach nowego planu oszczędnościowego przewidziano również dekapitalizację banków greckich na łączną sumę 106 mld euro. Ówczesny premier G. Papandreu zaproponował poddanie tego planu referendum. W listopadzie, pod naciskiem Niemiec i Francji, zrezygnował z przeprowadzenia referendum; 9 listopada 2011 roku G. Papandreu podał się do dymisji. Na czele koalicji rządowej, która obejmowała PASOK, Nową Demokrację (prawica) i Prawosławny Alarm Ludowy (skrajna prawica), stanął Lukas Papadimos (były wiceprezes Europejskiego Banku Centralnego).

<sup>27</sup> K. Rybiński, *Częściowa utrata dziewictwa*, „Newsweek Polska” 2011, nr 30, s. 46.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 47.

W lutym 2012 roku przyjęto kolejne posunięcia oszczędnościowe, które miały zapewnić kolejny plan ratunkowy na łączną sumę 130 mld euro.

W 2012 roku w Grecji dwukrotnie miały miejsce przyspieszone wybory parlamentarne. W maju wybory nie pozwoliły utworzyć większości. Na uwagę zasługuje to, że do parlamentu weszła neonazistowska partia Nowy Wzrost (niecałe 7% głosów). W czerwcu wybory wygrała Nowa Demokracja. Została zawarta koalicja z PASOK i Lewicą Demokratyczną. Na czele rządu stanął Andonis Samaras. Jednym z zadań rządu jest między innymi wypracowanie nowego planu oszczędnościowego na kolejny rok.

Podczas wizyty Przewodniczącego Komisji Europejskiej J.M. Baroso, A. Samaras zapewnił, że jego gabinet będzie konsekwentnie wdrażał reformy i program prywatyzacji, a także zmniejszy administrację państwa. Rząd Grecji chce zaoszczędzić w ciągu dwóch najbliższych lat 11,5 mld euro.

Należy w tym miejscu się zastanowić, w jakim stopniu te wszystkie plany ratunkowe i oszczędnościowe poprawiły sytuację Grecji. Dług publiczny tego kraju według danych EBC za 2012 rok wyniósł 156,9% PKB, a deficyt 10% PKB. Rentowność obligacji dziesięcioletnich w lutym 2012 roku była na rekordowo wysokim poziomie 29,24%. Pod koniec roku spadła ona do poziomu 13,33%. Znacznie gorzej przedstawia się sytuacja na rynku pracy. Stopa bezrobocia, która w maju 2010 roku wynosiła 12,1%, rosła w kolejnych latach. Rok później było to już 16,8%, a w maju 2012 wyniosła 23,8%. Ostatnie dostępne dane z października 2012 roku informują o 26,8% bezrobotnych (dane OECD). W efekcie na ulicach greckich miast dochodzi do coraz liczniejszych i brutalniejszych demonstracji. Neonaziści atakują imigrantów, policja bije się z anarchistami i demonstrantami, a skrajna lewica atakuje policję.

Coraz częściej mówi się także o tym, że polityka finansowa nie może pozostać dłużna w narodowych ramach. Euro potrzebuje centralnych wytycznych dla podatków i budżetów państwowych, odpowiedzialności za narodowe długi i wyrównania finansowego, niwelującej różnice między bogatymi a biednymi regionami. Coraz częściej padają słowa, że „wspólna waluta nie utrzyma się bez wspólnej polityki fiskalnej” (Thomas Straubhaar – Hamburski Instytut Gospodarki Wiatowej HWWI)<sup>29</sup>.

## 5. Polska – wpływ kryzysu greckiego

Polska, członek Unii Europejskiej, nie ma wspólnej waluty euro. Nie oznacza to jednak, że kryzys w strefie euro nie jest tu odczuwalny. Prowadzone są rozliczne dyskusje czy to dobrze, czy źle, że Polska jest poza strefą euro. Padają różne argumenty zarówno za, jak i przeciw. Celem niniejszego opracowania nie jest jednak bilans kosztów i korzyści wynikających z przyjęcia bądź nie wspólnej waluty.

<sup>29</sup> M. Sauga, *Kto leci, kto spada*, „Forum” 2011, Nr 37, s. 4.

Pierwszym pytaniem, jakie należy sobie zadać przy porównywaniu Polski z Grecją, jest pytanie o stan finansów publicznych. Wysoko dwóch podstawowych wskaźników, to jest deficytu budżetowego i długu publicznego w latach 2004–2010, przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Deficyt budżetowy i dług publiczny Polski w latach 2005–2010

Deficyt budżetowy							Dług publiczny						
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
-5,7	-4,3	-3,8	-2,0	-3,7	-7,3	-7,9	45,7	47,1	47,6	45,2	47,1	50,9	55,0

Źródło: EBC.

Tabela nie pozostawia złudzeń, że zarówno polski deficyt budżetowy, jak i dług publiczny w ostatnich latach znacząco wzrosły. Zwłaszcza niepokojące jest wzrost deficytu budżetowego pomiędzy rokiem 2007 (2% PKB) a rokiem 2010 (7,9% PKB). Wprawdzie rząd mówi, że nie ma obaw jego dalszego wzrostu w kolejnych latach, ale należy zachować ostrożność. Rok 2011 był rokiem wyborczym i nikt nie chciał mówić, że grozi nam wzrost deficytu, zwłaszcza rząd, który chciał utrzymać władzę. I tu pojawia się pierwsza analogia do Grecji. Rząd G. Papandreu obiecywał przed wyborami wzrost wydatków socjalnych. Polski rząd co prawda tego nie obiecywał, ale jest wiele niepokojących sygnałów mogących świadczyć o tym, że nie jest za dobrze. Dowodem na to są liczne decyzje rządu.

Polska znajduje się w procedurze nadmiernego deficytu budżetowego. Co to dla nas oznacza? Po doprowadzeniu przez obecnego rządu Donalda Tuska deficytu do poziomu 7,9%, w kolejnych latach będzie trzeba go obniżyć do 3% PKB. Oznacza to nic innego jak obniżenie go o 80 mld zł. Gdzie rząd szuka tych pieniędzy?

Odpowiedź jest bardzo prosta – w kieszeniach Polaków. Powszechnie szeptano, że podwyżka VAT o 1 punkt procentowy nie była zbyt obciążająca dla społeczeństwa, ale zapomina się, że stawka VAT na nieprzetworzone produkty rolnicze wzrosła z 3 do 5%, a ponadto sporo przetworzonych produktów pochodzenia rolniczego przeniesiono z opodatkowania stawek obniżonych wynoszących do 2010 roku 7% do opodatkowania stawek podstawowych wynoszących obecnie 23%. Na podwyżki stawek VAT nałożył się wiatowy wzrost cen surowców rolnych, co razem z podwyżkami stawek VAT spowodowało podwyżki cen tylko o 10%. Dla większości polskich rodzin taka podwyżka jest uciążliwa. Podobny charakter ma obniżka zasiłku pogrzebowego z 6 tys. na 4 tys., zamrożenie płac w sferze budżetowej i progów podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych. Będzie to dokuczliwe zwłaszcza dla podatników z I grupy podatkowej. Plany na rok 2012 rzuciły się podobni filozofii – obniżenie zasiłków chorobowych z 80 na 60% wynagrodzenia i wypłacanie ich dopiero od 3. dnia choroby (dwa pierwsze dni choroby bez wynagrodzenia), dalsze obniżenie zasiłku pogrzebowego do

1 tys. zł, likwidacja becikowego, ulgi na dzieci w podatku dochodowym, zamrozenie wysoko ci zasiłków dla bezrobotnych, likwidacja ulgi internetowej czy likwidacja zwrotu VAT za materiały budowlane<sup>30</sup>. Wi kszo z tych zapowiedzi nie została wprowadzona w ycie, ale czy sam fakt zgłaszania takich propozycji nie powinien budzi obaw? W Grecji na pocz tku te były tylko propozycje.

Kolejny przykład to „reforma” OFE. Najwa niejsza zmiana dotyczy zmniejszenia składki, która trafia do funduszy emerytalnych, z 7,3 do 2,3% pensji. Pozostałe 5% zamiast w OFE zostanie zaksi gowane na nowym subkoncie w ZUS i wydane na obecnych emerytów. Według rz du do 2020 roku potrzeby po yczkowe pa stwa b d mniejsze o 190 mld zł. O tyle mniej bud et b dzie musiał dopłaci do ZUS. Sytuacja przy konsultacjach społecznych w sprawie reformy przypominała kabaret. Mo na nawet zaryzykowa stwierdzenie, e rz d konsultował si „jak r bn nasze pieni dze”. Jedni popierali, drudzy odradzali, trzeci mówili o dobrowolno ci itd. Ostatecznie wyszło na to, e inaczej si nie da.

Nale y postawi pytanie, po co utworzono OFE i dlaczego du o ludzi si do niego dobrowolnie zapisało, czyli podj ło wiadom decyzj . Po pierwsze, pieni dze trafiały na indywidualne konto i zawsze mo na było sprawdzi , ile na nim jest. Po drugie, składki s inwestowane, co powinno teoretycznie ochroni nas przed inflacj . Po trzecie, s to fundusze prywatne.

Padło nawet stwierdzenie z ust ministrów, W. Pawlaka i J. Fedak, e emerytury z ZUS s bardziej pewne i bezpieczniejsze ni z OFE, a ich waloryzacja jest gwarantowana. Przeczyła temu prognoza ZUS, która mówiła, e saldo funduszu emerytalnego ZUS (czyli ró nica mi dzy składkami a wydatkami) wyniesie:

- –63 mld zł w 2015 roku,
- –91,4 mld w 2020 roku,
- –121,1 mld w 2025 roku<sup>31</sup>.

Gdy rzecznik rz du Paweł Gra mówi, e OFE i tak kupowały obligacje Skarbu Pa stwa, wi c w zasadzie nic si nie zmieniło, to kłamie. Jak wida , zobowi zania wobec emerytów rz d jest w stanie zmieni jedn ustaw . Ogranicza go tylko obawa przed buntem społecznym. Natomiast zawieszenie wykupu obligacji oznacza de facto niewypłacalno pa stwa i bankructwo, a w ka dym razie koniec mo liwo ci zaci gania kolejnych długów, czyli tzw. model argenty ski. Trudno sobie wyobrazi , eby rz d podj ł takie ryzyko, bo niemal ka dy rz d musi zaci ga nowe długi na rzecz istniej cych zobowi za <sup>32</sup>.

Ró nica mi dzy długiem oficjalnym a długiem ukrytym jest taka jak mi dzy rachunkami, które kładziemy na biurku, eby je zapłaci , i bierzemy pod uwag przy konstruowaniu naszego prywatnego bud etu, kalkuluj c wydatki i przychody, oraz tymi, które chowamy do szuflady i zapłacenie odsuwamy na „ wi te nigdy”. Nie znaczy to, e w ko cu nie przyjdzie czas, gdy do drzwi zapuka

<sup>30</sup> Z. Ku miuk, *Rz d Tuska si ga do „płytkich” kieszeni*, „Gazeta Finansowa” 2011, nr 9, s. 36.

<sup>31</sup> P. Aleksandrowicz, *Odwalcie si od mojej emerytury*, „Newsweek Polska” 2011, nr 47, s. 54.

<sup>32</sup> L. Ja d ewski, *Tusk rozbił nasz wink*, „Newsweek Polska” 2011, nr 2, s. 20.



komornik, dając spłaty całości długu wraz z odsetkami. Emerytury w II filarze są tymi pierwszymi rachunkami, długiem jawnym, emerytury w ZUS rachunkami przeznaczonymi do szuflady, długiem ukrytym. Rząd chce cztery rachunków leżących na biurku i wymagających zapłaty, które psują statystyki, zamknąć w szufladzie, jakby jutro miało nigdy nie nadejść. Co stanie się jednak, gdy do kasy polskiego państwa zapuka komornik, czyli w tym wypadku emeryt, który całe życie odkładał pieniądze ze swojej pensji? Otóż państwo, w przeciwieństwie do nas, zwykłych obywateli, może tego długu nie zapłacić i nie ponieść żadnych konsekwencji, na przykład zmniejszając ustawowo wysokość emerytur. Może też zdecydować, że dotrzyma zobowiązań, ale kosztem obciążenia wówczas pracujących wysokimi podatkami, co byłoby zabójcze dla wzrostu gospodarczego<sup>33</sup>.

Wkrótce po zmianach w OFE dało się słyszeć, że „rząd uratował OFE”. Jednak może się okazać, że je zdemontuje. Walka idzie o naprawę budżetu państwa, nasze pieniądze – około 240 mld zł. Na razie to tylko propozycja, ale demontaż OFE to też była tylko propozycja. Potem już były tylko decyzje.

Ostatnie podobieństwo do Grecji nasuwa się przy prywatyzacji. Ocenia się, że można by z niej uzyskać w Polsce co najmniej 130 mld zł, czyli więcej niż przez ostatnie 20 lat. Co jeszcze zostało do sprzedania – kopalnie, BGH, spółki chemiczne Police i Puławy, InterCity, PKP Cargo, Ciech, Lotos, LOT, huty. Przy takich kwotach, jakie da się uzyskać z prywatyzacji, trudno oczekiwać, że rząd nie sięgnie po nie.

W roku 2011 wybory wygrała ponownie Platforma Obywatelska i wspólnie z koalicjantem (Polskie Stronnictwo Ludowe) dalekosiężnie prowadzi Polskę. Można powiedzieć, że rząd otrzymał mandat zaufania na kolejne 4 lata. Jednak z dużym prawdopodobieństwem należy się spodziewać, że w ciągu dwóch pierwszych lat rządów dojdzie do drastycznych zmian w prawie (na przykład prawie pracy), do likwidacji OFE (pod pozorem „dobra ubezpieczonych”). Coraz głośniej mówi się o konieczności wejścia do strefy euro, a to z kolei oznacza spełnienie kryteriów konwergencji. Aby je spełnić, potrzebne będą kolejne wyrzeczenia.

Deficyt budżetowy w 2011 roku wyniósł 5% PKB, a według danych z trzeciego kwartału 2012 roku spadł do 4% PKB. Z kolei dług publiczny wynosił w 2011 roku 56,4% PKB, a w trzecim kwartale 2012 roku spadł do poziomu 55,9% PKB. Oba wskaźniki spadają, ale pojawia się inny problem (podobnie jak w Grecji) – rosnące bezrobocie. Wprowadzenie jego poziomu nie jest tak wysokie jak w Grecji, ale ma tendencję do rosnącego (poziom bezrobocia w drugim kwartale 2012 roku wyniósł 12,3%).

Dług publiczny podawany jest przeważnie w relacji do PKB. W ujęciu liczbowym wyniósł on dla Polski na koniec drugiego kwartału 2012 roku 842,7 mld zł i w ciągu roku wzrósł o 56,7 mld zł. Byłby on znacznie większy, gdyby nie zmiany dokonane przez rząd w statystyce zadłużenia. Dokonane w maju 2011 roku przesunięcie dwóch trzecich składki z OFE na tzw. indywidualne konta w ZUS

<sup>33</sup> Ibidem, s. 20–21.

powoduj przyrost tzw. długu ukrytego. O 17,7 mld zł zwi kszyły si zobowi zania pa stwa, czego oficjalne statystyki nie wychwyciły.

Nale y również zwróci uwag , e rz d trzeci rok z rz du wypłacił cz rodków zgromadzonych w Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD). W 2012 roku zmniejszy to rodki FRD o 2,89 mld zł. W poprzednich latach było to 7,5 mld zł (2010) i 4 mld zł (2011).

Podsumowuj c – obecnie podejmowane s działania dora ne maj ce na celu tylko i wył cznie poszukiwanie rodków na załatanie rosn cej dziury bud etowej. Bez kompleksowej reformy finansów publicznych nie ma szans na popraw istniej cej sytuacji, ale do tego potrzebna jest zgoda polityczna, która – jak pokazuje do wiadzenie ostatnich 20 lat – jest trudna do uzyskania. Cel, którym było obnienie deficytu bud etowego poni ej 3% PKB w 2012 roku, był celem ambitnym, ale mało prawdopodobnym. B d potrzebne zmiany prawne, które musiałyby doprowadzi albo do wzrostu podatków, albo do redukcji wydatków. Pytanie brzmi, czy tylko poprzez decyzje o zablokowaniu podwy ek oraz zmiany w systemie wiadcze społecznych i zdrowotnych. Czy za brak odwagi w podj ciu wielu decyzji przez rz dz cych zawsze ma płaci społecze stwo? Jest te kwestia wytrzymało ci społecze stwa i realne zagro enie buntu wobec rz dz cych.

Z innej strony mamy do czynienia z rozbudowywaniem administracji, powoływaniem ró nego rodzaju doradców, nadu ywaniem władzy przez urz dników, obron marnych ministrów kreowanych na „wielkich reformatorów”, zrzucaniem winy na poprzedni ekip rz dz c . Dokonywane zmiany (m.in. w szkolnictwie wy szym, ubezpieczeniach społecznych) maj charakter czysto kosmetyczny, a poprzez wykorzystanie sztabu PR urastaj do rangi „wielkich reform”. Polska otrzymała zgod na organizacj w 2012 roku mistrzostw Europy w piłce no nej „EURO 2012”. Miała to by niepowtarzalna okazja na rozwój gospodarczy i nadrobienie zaległo ci w zakresie infrastruktury. Doszło w pewnym momencie do tego, e istniała realna szansa odebrania nam organizacji tej imprezy przez UEFA. Stadiony, owszem, były budowane, ale zawsze w atmosferze skandali. Od bł dów w projektach na kosztach budowy sko czywszy. Były wielkie plany budowy autostrad i dróg, które obecnie s ograniczane. Je eli do tego doda pogarszaj cy si stan istniej cych dróg i kolei oraz bardzo wysokie koszty obecnie budowanych dróg, to otrzyma si obraz pa stwa coraz bardziej zaniedbywanego.

## Podsumowanie

Decyzje podejmowane przez polityków zawsze były trudne i podyktowane jakimi racjami. Proces podejmowania decyzji został bardzo utrudniony przez panuj cy na wiecie kryzys. W pocz tkowym okresie pieni dze płyn ły szerokimi strumieniami na ratowanie systemu finansowego, teraz – na ratowanie całych pa stw. Udzielane s ró nego rodzaju pomocy, ale eby je otrzyma , trzeba wdro y w ycie ró ne ci cia, plany oszcz dno ciowe czy prywatyzacje całych

niemal gał zi przemysłu. Jak trudny jest to proces, pokazał przykład Grecji, gdzie ju same propozycje spowodowały strajki i parali całego kraju. Jednak nie da si po ycza pieni dzy w niesko czono .

Polsk , która jawi si jako pa stwo łagodnie przechodz ce przez kryzys, te dosi gły problemy. Obecnie najwi ksze to deficyt bud etowy i dług publiczny. Jeste my obj ci „procedur nadmiernego deficytu bud etowego”. Oznacza to konieczno redukcji deficytu do poziomu 3% PKB. Nietrudno zauwa y , e decyzje podejmowane przez polski rz d w celu jego zmniejszenia s podobne do tych w Grecji.

Rynkami finansowymi rz dz „strach” i „chciwo ”. Decyzjami podejmowanymi przez polityków zaczyna rz dzi strach. Strach przed kryzysem, deficytem, buntem społecznym. Nie mo na dopu ci , eby ten strach doprowadził do całkowitego parali u decyzyjnego.

Straty wynikaj ce z załamania si wiatowej gospodarki s ogromne. Trzeba zacz wyci ga wnioski z tej lekcji i podejmowa wla ciwe decyzje. Ponadto elementarne poczucie sprawiedliwoci domaga si ukarania winnych kryzysu. Powoli zaczyna si tak dzia . Banki to nie kasyna, a pa stwa nie powinny y ponad stan, a potem oczekiwa daleko id cej pomocy od innych pa stw, które dbaj o swoje finanse publiczne.

## Literatura

- Aleksandrowicz, P., *Odwalcie si od mojej emerytury*, „Newsweek Polska” 2011, nr 47.
- Atkins, R., Hope, K., *Grecki worek bez dna*, „Dziennik Gazeta Prawna. Magazyn” 2011, nr 92.
- Banasik, M., *Wpływ kryzysu greckiego na dalsze funkcjonowanie oraz rozszerzanie strefy euro*, w: „Zeszyty Naukowe Wy szej Szkoły Bankowej w Poznaniu”, red. J. Stacharska-Targosz, J. Szostak, Pozna 2011, nr 35.
- Boczniewicz, A., Bojnowska, A., *Kryzys finansowy jako przejaw niestabilnoci systemu finansowego*, w: *Gospodarka. Nowe perspektywy po kryzysie*, red. M. Kalinowski, M. Pronobis, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Buti, M., Giudice, G., *EMU's Fiscal Rules: What Can and Cannot Be Exported?*, European Commission, 2002.
- Cabral, A.J., *The Stability and Growth Pact: Main Aspects and Some Considerations on Its Implementation*, Brussels, 1999.
- Europejski Mechanizm Stabilizacyjny gasi widmo gro ce go kryzysu*, <http://www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/biznes/europejski-mechanizm-stabilizacyjny-gasi-widmo-grozacego-kryzysu>, 58129,1, dost p: 10.09.2010 r.
- Finanse mi dzynarodowe*, red. B. Berna , Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Flejterski, S., *Globalny kryzys bankowo-finansowy. Geneza, aktorzy, konsekwencje*, w: *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, red. G.W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010.
- Gospodarka. Nowe perspektywy po kryzysie*, red. M. Kalinowski, M. Pronobis, CeDeWu, Warszawa 2010.

- Ja d ewski, L., *Tusk rozbił nasz wink*, „Newsweek Polska” 2011, nr 2.
- Kołodko, G.W., *W druj cy wiat*, Prószy ski i S-ka, Warszawa 2008.
- Kuczowic, J., Kuczowic, K., *Decyzje inwestycyjne. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006.
- Ku miuk, Z., *Rz d Tuska si ga do „płytkich” kieszeni*, „Gazeta Finansowa” 2011, nr 9.
- Mi dzynarodowe stosunki gospodarcze*, red. J. Rymarczyk, PWE, Warszawa 2010.
- Monthly Bulletin – Euro Area Statistics OnLine*, ECB, September 2010.
- Niedzi ski, B., *Greckie strajki kosztowały od stycznia ponad 2 mld euro*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 18 maja 2010.
- Organizacja i zarz dzanie*, red. J. Tragalski, A. Stabryła, J. Trzcieniecki, PWN, Warszawa 1986.
- Penc, J., *Decyzje i zmiany w organizacji. W poszukiwaniu skutecznych sposobów dzia-  
łania*, Difin, Warszawa 2007.
- Ró y ski, P., *Wymuszona prywatyzacja*, „Dziennik Gazeta Prawna. Magazyn” 2011,  
nr 14.
- Rybi ski, K., *Cz ciowa utrata dziewictwa*, „Newsweek Polska” 2011, nr 30.
- Sauga, M., *Kto leci, kto spada*, „Forum” 2011, nr 37.
- Sprenger, R.K., *Decyzja nale y do Ciebie! Wolno wyboru – przejmij odpowiedzialno  
za swoje ycie*, MT Biznes, Warszawa 2011.
- Stelmach, W., *Władza i kierowanie. Teoria i praktyka biurokracji*, Placet, Warszawa 2010.
- Touissant, E., Millet D., *Czy trzeba spłaca ten dług?*, „Le Monde diplomatique. Edycja  
Polska” 2011, nr 7.
- Zombirt, J., *Łatanie greckiej dziury*, „Miesi cznik Bank”, 2010, nr 4.

# Streszczenia

---



Małgorzata Kwiatkowska

### ***Global governance – wi cej czy mniej demokracji?***

Złożoność współczesnego środowiska międzynarodowego wymusza poszukiwanie globalnych rozwiązań w zarządzaniu politykami. *Global governance* (GG) jako wielopoziomowe i wielopodmiotowe sterowanie sprawami międzynarodowymi daje nadzieję na wysoką skuteczność. Niemniej jednak deficyt demokratyczny daje się zauważyć zarówno w strukturach GG, jak i w przyjętych w nich procedurach działania, obniżając legitymację systemu, a tym samym zagraża jego dalszemu rozwojowi. Szansa na zdemokratyzowanie globalnego zarządzania służy ideje kosmopolitycznej demokracji lub demokracji deliberatywnej w wersji transnarodowej, które przynajmniej częściowo eliminują przyczyny deficytu i pozwalają myśleć o budowaniu bardziej demokratycznego wymiaru przestrzeni międzynarodowej.

Łukasz Wawrowski

### **Czy demokracji jest po drodze z równością – czyli „co” dla „czego” może być barierą?**

Celem artykułu jest ukazanie skomplikowanego i niejednoznacznego związku pomiędzy demokracją a równością kobiet i mężczyzn, czyli zjawiskami powszechnie uznawanymi obecnie za fundamenty współczesnego świata zachodniego. W wyniku prowadzonych rozważań autor próbuje udzielić odpowiedzi na pytanie, czy brak równości jest barierą w urzeczywistnianiu demokracji, czy może to demokracja utrudnia realizację równościowych postulatów.

Monika Sadlok

### **Haktywizm – przejaw obywatelskiej mobilizacji o lepszą demokrację?**

Tony Judt w swojej ostatniej książce pisze, że żyjemy w wieku 1 ku. L ku spowodowanego przede wszystkim niezwykle tempem zmian wywołanych szybkim rozwojem technologicznym. Jednym z najbardziej popularnych osiągnięć XX wieku stał się Internet. Narzędzie wykorzystywane w prawie każdej dziedzinie życia. Słusznie tak jest współczesnym buntownikom, obywatelom wolności człowieka, niepokornym. Haktywizm, czyli właśnie

połczenie siły i możliwości Internetu z charakterem obywatelskiego protestu, jest zjawiskiem młodym, aczkolwiek coraz bardziej popularnym. Często mylony z działalnością hackerów, cyberprzestępców, z pewnością zasługuje na znacznie większą uwagę.

Joanna Jabłska

### **Demokracja a rosnące znaczenie agencji ratingowych na rynkach finansowych**

Agencje ratingowe, dokonując oceny ryzyka systemu finansowego i publikując te oceny, ułatwiają podjęcie decyzji inwestorom prywatnym i instytucjonalnym. Obecna praktyka pokazuje jednak, że ich rola we współczesnych państwach zwiększa się, co jest widoczne zwłaszcza w kontekście kryzysów finansowych. Proces ten z kolei odbywa się m.in. kosztem pochodzących z powszechnych wyborów organów władzy państwowej.

Tomasz Krzysztof Wszeborowski

### **Protesty w państwach arabskich w 2011 roku na przykładzie Egiptu, Libii i Syrii**

Autor przedstawił genezę oraz przebieg protestów mających miejsce w 2011 roku w państwach arabskich na przykładzie Egiptu, Libii i Syrii. Bezpośrednich przyczyn była próba samospalenia, dokonana w Tunezji przez handlarza Mohameda Bouaziziego 17 grudnia 2010 roku. Obywatele państw arabskich, organizujący się m.in. poprzez internetowe portale społecznościowe, manifestowali przeciwko złej sytuacji materialnej, bezrobociu, korupcji, ograniczonym swobodom i prawom obywatelskim, a także autorytarnym rządowi i dyktatorom – prezydentowi Egiptu Hosniemu Mubarakowi, prezydentowi Syrii Baszarowi Asadowi i przywódcy Libii Muammarowi Kaddafiemu.

Artur Roland Kozłowski

### **Kłopoty z transformacją systemu politycznego w Europie Wschodniej na przykładzie Białorusi i Ukrainy**

Autor przeprowadził analizę przyczyn perturbacji transformacji ustrojowej dwóch największych państw Europy Wschodniej wyłonionych z rozpadu ZSRS a wyemancypowanych spod rosyjskiej kurateli. Białoruś i Ukraina wraz z Rosją, podpisując w Puszczy Białowieskiej traktat o rozwiązaniu ZSRS, zdecydowały o usamodzielnieniu państwowym kilkunastu republik sowieckich i to w odniesieniu do większości republik wbrew opinii społecznej. Prezentując w układzie porównawczym ewolucję zakresu demokratyzacji, wolności mediów i społeczeństwa obywatelskiego badanych państw, autor wskazał



na uwarunkowania historyczne i kulturowe determinujące współczesne problemy transformacji ustrojowej badanego obszaru. Przedstawił te postępy na drodze ku demokracji osi gane przez Ukrainę oraz uwarunkowania ograniczające podobną ewolucję na Białorusi.

Rafał Klepka

### **Podziały społeczne a funkcjonowanie państwa demokratycznego na przykładzie Belgii i Szwajcarii**

Artykuł jest próbą scharakteryzowania podziałów społecznych jako barier funkcjonowania państwa demokratycznego. W pierwszej części zaprezentowane zostały teoretyczne rozważania nad pojęciem podziału społecznego i jego ujęciem w literaturze przedmiotu. Dalejsza analiza stanowi diagnozę podziałów społecznych w dwóch zachodnioeuropejskich federacjach – Belgii i Szwajcarii, których struktura terytorialna jest odpowiedzią na pluralistyczną strukturę zamieszkujących je społeczeństw. Prezentacji podziałów narodowych, kulturowych, językowych, religijnych i ekonomicznych towarzyszy próba oceny ich doniosłości politycznej. Wreszcie we wnioskach wskazano konsekwencje istnienia podziałów społecznych w państwach oraz zaprezentowano konstatacje dotyczące przyczyn rysujących się odmiennie w zakresie stabilności belgijskiego i szwajcarskiego systemu politycznego.

Robert Radek

### **System partyjny Kanady i jego wpływ na funkcjonowanie gabinetów rządowych**

Westminsterski model rządów, który narodził się i rozwinął w Wielkiej Brytanii, został przyjęty w wielu państwach, a w szczególności należących do Brytyjskiej Wspólnoty, w tym w Kanadzie. Wiele elementów charakterystycznych dla tego modelu przeniesiono w sposób bezpośredni, choć niektóre z nich uległy pewnym modyfikacjom. W artykule przeanalizowano odstępstwa od modelu westminsterskiego, których najbardziej wyraznym skutkiem są przede wszystkim trudności w wyłonieniu stabilnej większości parlamentarnej, co wpisuje się również w problem istniejących we współczesnych demokracjach barier i ograniczeń, które utrudniają na przykład skuteczne rządzenie. Niemniej wyłonienie stabilnej większości parlamentarnej jako właściwy skutek odstępstw od modelu westminsterskiego spowodowała, że w Kanadzie dosyć często pojawiały się rządy mniejszościowe.

Marta Obróbska

**Samodzielność finansowa gmin angielskich**

Autonomia finansowa władz lokalnych determinuje, w jakim stopniu instytucja ta może wykorzystywać swój mandat do działania, pochodzący z bezpośrednich wyborów, do podejmowania decyzji niezależnych od centrum. Artykuł porusza problem autonomii finansowej gmin angielskich. Autorka pokazuje, że pomimo trwających już od ponad dekady daleko idących reform w sferze finansów samorządowych, cel przyznania mu większej swobody działania pozostaje nadal nieosiągnięty. Brak rozstrzygnięć w kwestiach fundamentalnych dla finansów samorządowych powoduje, że nawet te nowe przepisy, które mogłyby być przyczynkiem do pozytywnych zmian w omawianej sferze, nie mogą być w pełni wykorzystane dla dobra instytucji samorządowych i lokalnych społeczności. Autorka analizuje wprowadzone reformy oraz przedstawia sposób ich funkcjonowania na tle całego systemu finansów samorządowych i szuka przyczyn problemów władz lokalnych w Anglii.

Maciej Banasik

**Decyzje polityczne w czasach kryzysu i ich skutki społeczno-ekonomiczne na przykładzie wybranych państw Unii Europejskiej**

Podjęcie decyzji jest nieodłącznym elementem życia, w tym życia politycznego. W przypadku trafnych decyzji wszyscy starają się być ich autorami, przypisując sobie wiele zasług. W ostatnich latach podejmowanie decyzji zostało utrudnione przez kryzysy. Pierwszym był „Global Financial Crisis 2008”, a obecnie kryzys w strefie euro. Podjęte w tym wypadku decyzje powinny być świadome, nie powinny być wynikiem strachu. Obecna sytuacja to efekt wielu błędnych decyzji z przeszłości, niedbałości o finanse publiczne, nadmiernego zadłużania się państw. Jakiego tego skutki, widać obecnie na przykładzie Grecji oraz innych państw strefy euro (Hiszpanii, Portugalii czy Irlandii). W Polsce przez długi czas wmawiano nam, że kryzys nas ominie. Czy rzeczywiście? Utrzymujemy się na wysokim poziomie długu publicznego (Q3 2012 – 55,9%) oraz powyżej kryterium konwergencji deficyt budżetowy (Q3 2012 – 4,0%) wpływający na demontaż OFE, wzrost stawek podatku VAT (do poziomu 23,8 i 5%) i plany szerokiej prywatyzacji. Artykuł to próba znalezienia przyczyn obecnej sytuacji i skutków ekonomiczno-społecznych decyzji podejmowanych przez władze.

# Summaries

---



Małgorzata Kwiatkowska

### **Global governance – More or Less Democracy?**

The complexity of today's international environment entails the need to look for global solutions in steering world politics. Global governance (GG), involving multiple levels and actors, strengthens hopes for superior efficiency in managing international issues. Nevertheless, the democratic deficit which can be seen in GG structures as well as in its operating procedures reduces the system's legitimacy, thus undermining its development prospects. Global governance could, however, be democratized by incorporating the ideas of cosmopolitan democracy or transnational democracy (a variety of deliberative democracy concerned with the transnational setting), which might be able to eliminate some of the reasons for democratic deficit and help build a more democratic dimension into the international space.

Łukasz Wawrowski

### **Is Democracy Compatible with Gender Equality – or Which Can Be a Barrier to the Other?**

The paper aims to delineate the complex and ambiguous relationships between democracy and the equality of men and women, which are now both regarded as concepts fundamental to Western civilization. In conclusion to the discussion, the author attempts to address the question whether gender inequality poses a barrier to implementing democracy, or perhaps it is democracy itself that hinders the pursuit of equality agendas.

Monika Sadlok

### **Hactivism – Citizen Mobilization for a Better Democracy?**

In his most recent book, Tony Judt argues that we are living in an age of fear. The fear stems primarily from the unprecedented pace of changes, attributable e.g. to rapid technology advances. One of the greatest and most commonly appreciated inventions of the 20th century was the Internet – a tool which has affected nearly every sphere of human lives. It is also used by contemporary rebels, defenders of human freedom, and dissidents. Hactivism,

fusing the power of the Internet and citizens' appetite for protest, is a fairly new but increasingly popular phenomenon. Often confused with cyber-crime and hacking, it certainly calls for more attention.

Joanna abis ka

### **Democracy vs. the Increasing Role of Rating Agencies in Financial Markets**

By assessing risks in the financial system and publishing their findings, rating agencies are supposed to assist individuals and institutions in making investment decisions. However, what we now see is their increasing role in contemporary states, which is evident e.g. in the context of financial crises. The process involves a power shift, effectively stripping the society's elected representatives of some of their control over the matters of the state.

Tomasz Krzysztof Wszaborowski

### **The 2011 Arab Protests – the Examples of Egypt, Libya and Syria**

The paper outlines the origin and major developments of the Arab spring – the massive protests which erupted in 2011 in the Arab world, exemplified by Egypt, Libya and Syria. The riots were ignited by the self-immolation attempt made on December 17, 2010 by the Tunisian street vendor Mohamed Bouazizi. The citizens of many Arab countries, organized e.g. through Internet social networking sites, demonstrated against poverty, unemployment, corruption, restrictions on civil liberties, and the rule of authoritarian governments and dictators, such as Egyptian President Hosni Mubarak, Syria's Bashar al-Assad and Libya's Muammar Gaddafi.

Artur Roland Kozłowski

### **A Staggering Political System Transformation – the Examples of Belarus and Ukraine**

The paper investigates the impediments to political system transformation in the two largest countries of Eastern Europe which emerged from the collapse of the Soviet Union and emancipated themselves from under Russian control. By signing the treaty on the dissolution of the Soviet Union, Belarus and Ukraine chose the road to independence for more than a dozen of former Soviet republics, in most cases going against the tide of their public opinion. While presenting comparative data for the progress of democratization and the evolution of media freedom and civil society in the countries under examination, the paper highlights the historical and cultural factors influencing political

transformation throughout the region. Much emphasis is placed on the democratic advances in Ukraine, which contrasts with Belarus, where the process is stalled as a result of specific constraints.

Rafał Klepka

### **Social Divisions and the Democratic State – the Examples of Belgium and Switzerland**

The paper attempts to describe divisions in the society as barriers to the functioning of a democratic state. The first part contains theoretical reflections on the notion of social division and its treatment in literature. Further analysis aims to diagnose social divisions in two Western European federal states – Belgium and Switzerland – whose territorial structure corresponds to the pluralist structure of its populations. The discussion of national, cultural, language religious and economic diversity is coupled with an attempt at assessing its political significance. The conclusions point to the consequences of social divisions in each of the states and try to explain the emerging differences in the stability of Belgium's and Switzerland's political systems.

Robert Radek

### **The Party System of Canada and Its Impact on Government Performance**

A number of British Commonwealth states, including Canada, have aligned their governance systems with the Westminster model which was originally developed in the United Kingdom. Many of its distinctive features have been adopted “as is”, although some have been later modified. The paper aims to analyze those departures from the Westminster model which most clearly contribute to repeated difficulties in forming a stable majority in the parliament. At the same time, the discussion subscribes to the debate over barriers and limitations existing in contemporary democracies which may impinge on government performance. It seems pertinent then to explore Canada's party system and the ways in which it bears on the making of a government. The inability to form a stable parliamentary majority, being a conspicuous result of deviations from the Westminster model, has caused Canada to be rather often governed by minority cabinets.

Marta Obróbska

### **The Financial Independence of English Local Governments**

The financial autonomy of local government determines the extent to which directly elected officials can exercise their mandate to act and make decisions independent of central authorities. The paper demonstrates that, despite more than a decade of far-reaching reforms, increased local governments' financial autonomy remains a goal which is yet to be achieved. The failure to resolve issues that are fundamental to local government finance has led to a situation where even those of the new regulations that could potentially trigger positive changes cannot be fully exploited for the benefit of local government institutions and local communities. The paper analyzes these reforms and discusses their impact on the local government finance system, at the same time trying to address questions about the reasons for difficulties experienced by local governments across England.

Maciej Banasik

### **Political Decisions at a Time of Crisis and Their Social and Economic Impact as Illustrated by Some European Union Member States**

Making decisions is intrinsic to life, and politics is no exception. If a decision turns out to be good, everyone rushes to subscribe to it or take credit for making the decision. In recent years, decision making has become even more difficult due to a series of crises. The "Global Financial Crisis of 2008" came first, now it is the Euro area debt crisis. Decisions in this respect should be premeditated rather than driven by fears. The current turmoil has resulted from many wrong decisions made in the past, from the lack of concern for public finance, and from excessive government debt. The consequences are epitomized by the example of Greece and some other Euro area countries (i.e. Spain, Portugal, Ireland). In Poland, for a long time we were made to believe that we had not been affected. Had we not, though? A high level of public debt (Q3 2012 – 55.9%) and state budget deficit outside the convergence criteria (Q3 2012 – 4.0%) do underlie such decisions as those the effective dismantling of the non-state pension funds (created as part of the pension system reform and since then known as OFE), increasing VAT rates (to 23%, 8%, and 5%, respectively), and extensive privatization plans. The paper attempts to identify the reasons for the current difficulties and to depict the social and economic effects of government decisions.



## O Autorach

- Maciej Banasik** – dr; doktor nauk ekonomicznych w zakresie ekonomii, adiunkt w Katedrze Finansów i Bankowości Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyszej Szkoły Bankowej w Poznaniu
- Rafał Klepka** – dr; doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Akademii im. Jana Długosza w Czestochowie
- Artur Roland Kozłowski** – dr; doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych oraz dziekan Wydziału Ekonomii i Zarządzania Wyszej Szkoły Bankowej w Gdańsku
- Małgorzata Kwiatkowska** – dr; doktor nauk humanistycznych w zakresie socjologii, adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych i Ekonomii Górnośląskiej Wyszej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfańskiego w Katowicach
- Marta Obrębska** – dr; doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Nauki o Polityce Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyszej Szkoły Bankowej w Poznaniu
- Robert Radek** – dr; doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Zakładzie Systemów Politycznych Państw Wysokorozwiniętych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach
- Monika Sadlok**, mgr; doktorantka na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach
- Łukasz Wawrowski** – dr; doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Nauki o Polityce Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyszej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Pełnomocnik Rektora ds. Badań Naukowych
- Tomasz Krzysztof Wszeborowski** – dr; doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Wyszej Szkole Bankowej w Gdańsku
- Joanna Kubińska**, prof. dr hab.; kierownik Katedry Finansów i Bankowości Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyszej Szkoły Bankowej w Poznaniu



**Lista recenzentów współpracujących z czasopismem  
„Chorzowskie Studia Polityczne”**

**(List of reviewers collaborating with  
“Chorzowskie Studies in Politics”)**

<i>Prof. zw. dr hab. Andrzej Antoszewski</i>	– <i>Uniwersytet Wrocławski</i>
<i>Prof. nadzw. dr hab. Andrzej Czajowski</i>	– <i>Uniwersytet Wrocławski</i>
<i>Prof. nadzw. dr hab. Andrzej Gałganek</i>	– <i>Uniwersytet im. Adama Mickiewicza</i>
<i>Prof. zw. dr hab. Ludwik Habuda</i>	– <i>Uniwersytet Wrocławski</i>
<i>Prof. nadzw. dr hab. Maria Marczevska-Rytko</i>	– <i>Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie</i>
<i>Prof. nadzw. dr hab. Jerzy Sielski</i>	– <i>Uniwersytet Szczeciński</i>
<i>Prof. nadzw. dr hab. Katarzyna Sobolewska-Mylak</i>	– <i>Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie</i>