

Nr 2/2017 kwartalnik ISSN 1426-8876

Przegląd Politologiczny



Political Science Review

Rada Naukowa/Scientific Board

Andrzej Antoszewski (Polska), **Timm Beichelt** (Niemcy), **Kong Fan-jun** (Chiny), **Wojciech Forsysiński** (Cypr), **Jürgen Neyer** (Niemcy), **Heino Nyssönen** (Finlandia), **Andrzej Mania** (Polska), **Andrzej Stelmach** (Polska), **Ryszard Zięba** (Polska), **Ettore Deodato** (Włochy)

Redakcja/Editorial Board

REDAKTOR NACZELNY/EDITOR-IN-CHIEF

Tadeusz Wallas

SEKRETARZ REDAKCJI/ASSISTANT TO THE EDITOR

Magdalena Musiał-Karg

ZASTĘPCA SEKRETARZA REDAKCJI/DEPUTY ASSISTANT TO THE EDITOR

Krzysztof Duda

CZŁONEK/MEMBER

Zdzisław W. Puślecki, **Artur Lipiński**, **Marcin Łukaszewski**, **Marcin Rachwał**, **Remigiusz Rosicki**

REDAKTORZY JĘZYKOWI/LINGUISTIC EDITORS

Agnieszka Mielczarek, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Agnieszka.Mielczarek@amu.edu.pl

Oleg Mikhalev, Państwowy Uniwersytet w Woroneżu, mikhalev2003@mail.ru

Thomas Mehlhausen, Uniwersytet w Poczdamie, mehlhaus@uni-postdam.de

Malcolm Czopinski, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, mczopinski@hotmail.com

REDAKTOR STATYSTYCZNY/STATISTICS EDITOR

Bolesław Suchocki, b.suchocki@wp.pl

REDAKTORZY TEMATYCZNI/THEMATIC EDITORS

Teoria polityki – **Zbigniew Blok**, zbigniew.blok@amu.edu.pl

Socjologia polityki – **Krzysztof Pałeczki**, palecki@if.uj.edu.pl

Partie i systemy partyjne – **Jan Piotr Iwanek**, jan.iwanek@us.edu.pl

Systemy wyborcze – **Arkadiusz Żukowski**, arkadiusz.zukowski@uwar.edu.pl

Kultura polityczna – **Helmut Juros**, h.juros@uksw.edu.pl

Międzynarodowe stosunki polityczne – **Teresa Łoś-Nowak**, tin@poczta.pl

Teoria stosunków międzynarodowych – **Andrzej Gałganek**, galganek@inpid.amu.edu.pl

Stosunki polityczne w Europie Środkowo-Wschodniej – **Marian Szczepaniak**, marianszczepaniak@wp.pl

Polityka narodowościowa – **Henryk Chałupczak**, henryk.chalupczak@umcs.lublin.pl

Integracja europejska – **Józef Fiszer**, fiszer@isppan.waw.pl

Europeistyka – **Konstanty Adam Wojtaszczyk**, kaw@post.pl

Polityka społeczno-gospodarcza – **Jerzy Babiak**, jbabiak@amu.edu.pl

Najnowsza historia polityczna – **Marceli Kosman**, marceli.kosman@amu.edu.pl

Marketing polityczny – **Grażyna Ulicka**, ulicka@poczta.neostrada.pl

Wersja elektroniczna czasopisma jest wersją pierwotną

© by Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM

© by Faculty of Political Science and Journalism Press, AMU Poznań, Poland

Wydawca: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań

Adres redakcji: ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, tel./fax 61 829 65 08

Kontakt: przeglad.politologiczny@amu.edu.pl, **Prenumerata:** tel. 61 829 65 17

Editor: Faculty of Political Science and Journalism Press, Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland

Editorial address: 89A Umultowska Street, 61-614 Poznań, Poland, tel./fax +4861 829 65 08

Contact: przeglad.politologiczny@amu.edu.pl, **Subscription:** tel. +4861 829 65 17

Skład, łamanie i korekta: „MRS”, 60-408 Poznań, ul. P. Złotowa 23, tel. 61 843 09 39

Druk i oprawa: Zakład Graficzny UAM, 61-712 Poznań, ul. H. Wieniawskiego 1

Spis treści

Artykuły

Adam GWIAZDA Odwrót od wolnego handlu na przykładzie Partnerstwa Transpacyficznego	7
Marek REWIZORSKI Dużo hałasu o nic? Uwagi o reformie modelu funkcjonowania Międzynarodowego Funduszu Walutowego	19
Jacek K. SOKOŁOWSKI, Dariusz STOLICKI Przyczyny opóźnień w transpozycji dyrektyw europejskich do polskiego porządku prawnego w świetle analizy ilościowej krajowego procesu legislacyjnego	39
Ireneusz Paweł KAROLEWSKI, Thomas MEHLHAUSEN Między polityką kreowania a asertywnością. Polskie debaty o Europie na przykładzie europejskiego traktatu konstytucyjnego i wojny na Ukrainie	55
Artur KOPKA Mediacja jako sposób rozwiązywania sporów gospodarczych o charakterze transgranicznym na przykładzie Polski i Niemiec	79
Tomasz CZAPIEWSKI Demokracja bezpośrednia wobec dążeń separatystycznych. Rozważania nad kategorią referendum niepodległościowego	99
Bartosz CZEPIŁ Zjawisko korupcji w demokracji skonsolidowanej. Przypadek Finlandii	113
Edward JELIŃSKI Symptomy relacji między społeczeństwem/narodem a państwem. Próba spojrzenia retrospektywnego w warunkach polskich	129
Ewa GANOWICZ, Wojciech OPIOŁA Specyfika partyjnej rywalizacji politycznej w wyborach do samorządu terytorialnego w roku 2014 na przykładzie województwa opolskiego	137
Rafał KLEPKA Relacjonowanie prezydenckiej kampanii wyborczej w 2015 roku przez „Wiadomości” TVP1: zrównoważone czy stronnicze?	157
Krzysztof KOWALCZYK Typologia grup interesu artykułujących postulaty Kościoła katolickiego w Polsce	177

Marcin PIECHOCKI	
Elektroniczne platformy w partycypacji politycznej – wybrane przykłady	189
Magdalena LORENC	
The Museum of (Non)Remembrance. A Horse and the Warsaw Uprising Museum	205
Przegląd książek/Dyskusje	
<i>Political Science in Europe at the Beginning of the 21st Century</i> , eds. B. Krauz-Mozer, M. Kułakowska, P. Borowiec, P. Ścigaj (T. Pawłuszko)	217
Noty o autorach	219

Contents

Articles

Adam GWIAZDA The Retreat from Free Trade on the Example of Trans-Pacific Partnership	7
Marek REWIZORSKI Much Ado About Nothing? Comments on Reform of the Functioning Model of the International Monetary Fund	19
Jacek K. SOKOŁOWSKI, Dariusz STOLICKI Causes of delays in the transposition of European directives into the Polish legal system – a quantitative analysis of the national lawmaking process	39
Ireneusz Paweł KAROLEWSKI, Thomas MEHLHAUSEN Between participation demand and self-assertion. Polish debates on the European constitutional treaty and the war in Ukraine	55
Artur KOPKA Mediation as a way of solving cross-border economic disputes using Poland and Germany as an example	79
Tomasz CZAPIEWSKI Direct democracy towards separatist aspirations. Considerations on the category of the independence referendum	99
Bartosz CZEPIŁ The phenomenon of corruption in consolidated democracy. The case of Finland	113
Edward JELIŃSKI Expressions of relations between the society/nation and the state. A retrospective approach in the Polish context	129
Ewa GANOWICZ, Wojciech OPIOŁA Party competition in the elections for local self-governments in 2014 on example of the Opole Voivodesip	137
Rafał KLEPKA Coverage of the presidential election campaign in 2015 by „Wiadomości” TVP1: balanced oraz biased?	157
Krzysztof KOWALCZYK Typology of interest groups divide the postulates of the Catholic Church in Poland	177

Marcin PIECHOCKI	
Electronic participation platform. Selected examples	189
Magdalena LORENC	
Muzeum (nie)pamięci. Koń a Muzeum Powstania Warszawskiego	205
Book reviews/Discussions	
<i>Political Science in Europe at the Beginning of the 21st Century</i> , eds. B. Krauz-Mozer, M. Kułakowska, P. Borowiec, P. Ścigaj (T. Pawłuszko)	217
Contributors	219

Adam GWIAZDA

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Odwrót od wolnego handlu na przykładzie Partnerstwa Transpacyficznego

Streszczenie: W ostatnich paru latach do władzy doszły w niektórych państwach zachodnich partie prawicowe, które bardziej posługują się argumentami politycznymi i nie dostrzegają korzyści, jakie niesie ze sobą wolny handel. Przykładem może być Partnerstwo Transpacyficzne (TPP), które miało doprowadzić do przyspieszenia handlu i wzmocnienia współpracy gospodarczej w regionie Azji i Pacyfiku. Partnerstwo to miało też być przeciwwagą dla ekspansji gospodarczej Chin w tym regionie. Stany Zjednoczone wspierały prawie 7-letni proces negocjacji i doprowadziły przy końcu 2015 roku do podpisania porozumienia o utworzeniu TPP. Do początku 2017 roku porozumienie to nie zostało jednak ratyfikowane przez parlamenty państw członkowskich, a w lutym 2017 roku prezydent Donald Trump wycofał USA z tego partnerstwa. Stworzyło to szansę dla Chin, które forsują swoją koncepcję Regionalnego Kompleksowego Partnerstwa Gospodarczego (RCEP) i osłabiło zaufanie do Stanów Zjednoczonych wśród wielu dotychczasowych sojuszników tego mocarstwa.

Słowa kluczowe: wolny handel, protekcjonizm, TPP, USA, Chiny, Region Pacyfiku, RCEP

1. Wprowadzenie

W ostatnich latach na skutek różnych wydarzeń w gospodarce światowej oraz przejęcia władzy w niektórych krajach przez partie prawicowo-nacjonalistyczne przewagę zyskują w wielostronnych negocjacjach handlowych takich jak TPP (Trans-Pacific Partnership = Partnerstwa Transpacyficznego) przesłanki polityczne nad korzyściami ekonomicznymi. Mówiąc inaczej, nie tylko w negocjacjach handlowych nieuwzględniane są argumenty ekonomistów, ale górę biorą różne uprzedzenia i obawy polityków, zainteresowanych nie tyle korzyściami, jakie można uzyskać z wolnego handlu, ile przede wszystkim utrzymaniem się jak najdłużej u władzy. A to oznacza konieczność obrony różnie pojmowanych interesów narodowych. Niektórym politykom wydaje się, że tylko w ten sposób można pozyskać znaczną część elektoratu do swojej idei *quasi* wolnego czy też sprawiedliwego (fair trade) handlu międzynarodowego.

Podstawowym argumentem ekonomistów przemawiającym za wolnym od interwencji państw handlem jest sformułowana na początku XIX wieku przez angielskiego ekonomistę Davida Ricardo teoria przewagi komparatywnej (kosztów komparatywnych). W świetle tej teorii wzrost handlu międzynarodowego jest korzystny dla wszystkich stron. Są jednak wygrani, którzy tworzą nowe specjalizacje produkcji i dużo eksportują, jak i przegrani. Minione dwa stulecia rozwoju handlu międzynarodowego potwierdziły ogólną prawidłowość, że zasada przewagi komparatywnej, która jest podstawą wszystkich międzynarodowych umów handlowych, zakłada, że państwom opłaca się specjalizować w tych obszarach, w których mają przewagę. To może być tania siła robocza, warunki klimatyczne lub ekonomia skali. Przewaga komparatywna może być tworzona,

np. koreański przemysł stoczniowy, który zniszczył polskie stocznie (i potężne stocznie japońskie), powstał w kraju, który wcześniej zajmował się niemal wyłącznie uprawą ryżu. Stało się tak, bo przewaga komparatywna zakłada swobodną i uczciwą konkurencję między uczestnikami rynku, brak sztucznych barier i swobodny przepływ technologii.

Do połowy lat 1990-tych, kiedy postępowała stopniowa liberalizacja handlu międzynarodowego i podpisana została pod auspicjami WTO (Światowej Organizacji Handlu) globalna umowa handlowa, można było zaobserwować swoiste wycofywanie się państw z ograniczenia handlu towarami i nieco później także usługami poprzez znoszenie cel i zmniejszanie różnych restrykcji pozataryfowych (Strange, 1996; Kobrin, 2005). Niestety w latach następnych negocjacje WTO były bezskuteczne. Kraje gospodarczo wysoko rozwinięte nie potrafiły porozumieć się w kwestii dalszej liberalizacji handlu międzynarodowego z krajami rozwijającymi się. Pewien przełom nastąpił dopiero po podpisaniu 7 grudnia 2013 roku tzw. pakietu z Bali. Negocjacje te zakończyły się sukcesem, bo przedstawiciele obu tych grup krajów postanowili nie zajmować się najbardziej drażliwymi kwestiami (własności intelektualnej czy handlu usługami), a skoncentrować się na sposobach ułatwienia wymiany towarowej. Kraje zachodnie zgodziły się także by kraje rozwijające się mogły inwestować budżetowe pieniądze w podstawowe branże własnego przemysłu rolniczego, by zagwarantować sobie bezpieczeństwo żywnościowe (ale już problem dotowania rolnictwa w bogatych krajach Zachodu ze szkodą dla biedniejszych został wtedy wstydliwie przemilczany). Do tego czasu kraje zachodnie chciały, kosztem słabszych krajów rozwijających się, rozszerzyć prawa do własności intelektualnej oraz mocniej chronić własne inwestycje. To nie miało nic wspólnego z korzystną dla wszystkich przewagą komparatywną, za to wiele z ochroną interesów wielkich korporacji. Pakiet z Bali podpisano, bo podczas rozmów skupiono się na ułatwieniach, jakie daje zniesienie barier handlowych, a nie na wzmacnianiu potęgi takich koncernów, jak Monsanto lub Microsoft (Habisch, 2013; Cohn, 2011). Późniejsze negocjacje handlowe WTO w Hong-Kongu i Dausze nie doprowadziły do oczekiwanego, pełnego uwolnienia handlu od polityki państw narodowych. Nie tylko WTO, lecz także wszystkie inne organizacje międzynarodowe i instytucje w poszczególnych państwach, które sprzyjały rozwojowi handlu stały się w ostatnich latach coraz słabsze (Yough, 2007; Mildner, 2009). Stąd inicjatywa Stanów Zjednoczonych skierowana na „uporządkowanie” handlu towarami i usługami z wybraną grupą krajów i utworzenia Partnerstwa Transpacyficznego, a w odniesieniu do krajów Unii Europejskiej próba zawarcia porozumienia TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership – Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji).

2. Kontrowersyjne Partnerstwo Transpacyficzne

Jednym z głównych motywów administracji prezydenta Baracka Obamy do podjęcia w 2012 roku negocjacji z 11 krajami w sprawie utworzenia Partnerstwa Transpacyficznego było zarówno utworzenie nowego bloku handlowego, jako przeciwwagi dla ekspansji gospodarczej i politycznej Chin w regionie Azji i Pacyfiku, jak również dążenie do utrzymania w USA wzrostu gospodarczego na odpowiednio wysokim poziomie i obniżenie bezrobocia. Partnerstwo to miało połączyć 12 państw na czterech kontynentach,

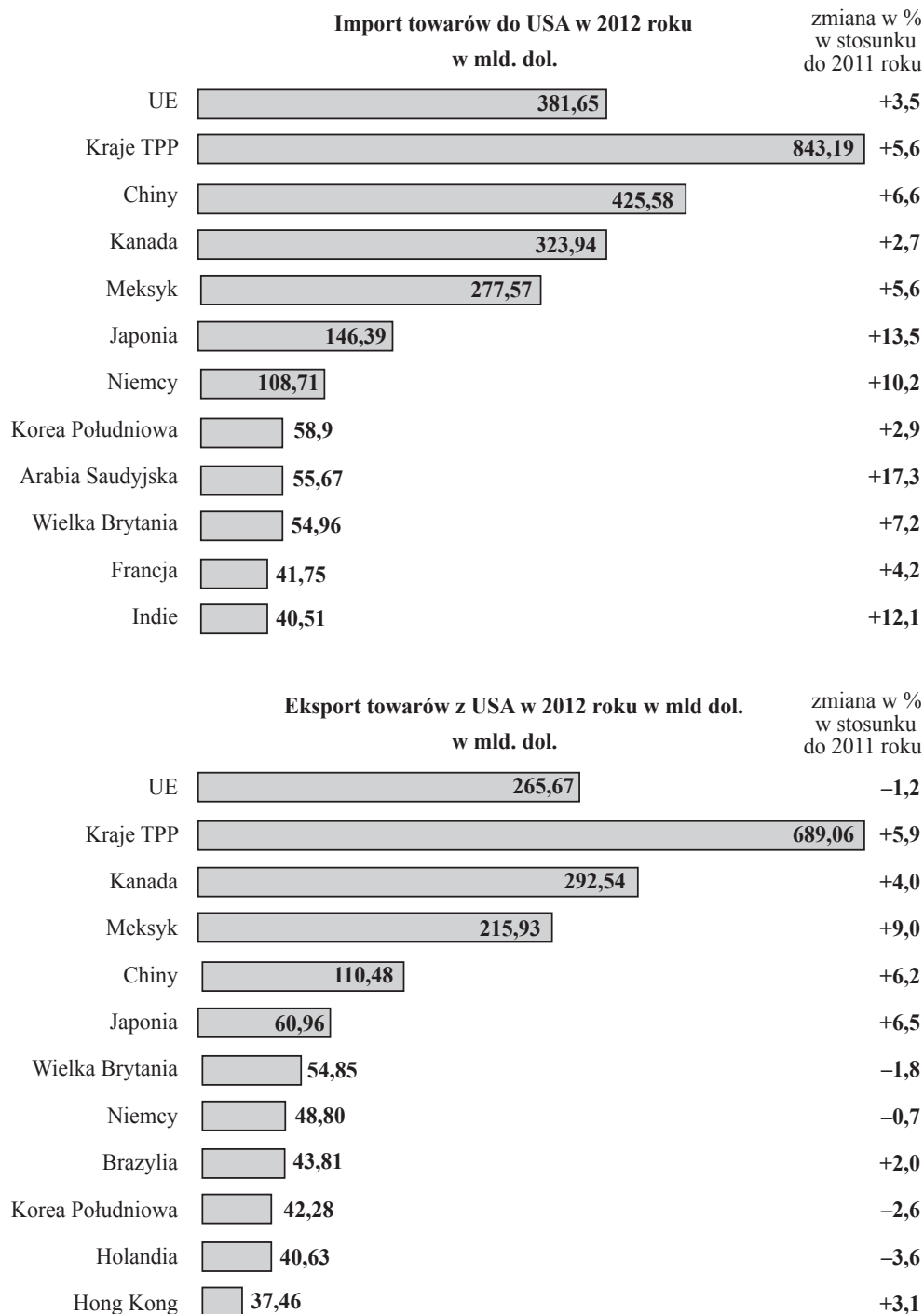
kórych gospodarki są łącznie warte ok. 28 bln dol. (87 bln zł): USA, Kanadę, Australię, Brunei, Chile, Japonię, Malezję, Meksyk, Nową Zelandię, Peru, Singapur i Wietnam. Wspomniane 12 krajów TPP wytwarza 40 proc. światowego PKB. Drugim powodem było to, że region Azji i Pacyfiku to bardzo ważny rynek zbytu na produkty wytwarzane w USA. Jak potwierdzają to dane z tabeli 1, wartość amerykańskiego eksportu do krajów TPP prawie trzykrotnie przewyższyła w 2012 roku wartość eksportu towarów z USA do wszystkich krajów Unii Europejskiej.

Negocjacje nad utworzeniem TPP trwały pięć lat i toczyły się w różnych miastach, m.in. w Ho Chi Minh, Kuala Lumpur, Limie, Melbourne, San Diego oraz w innych krajach regionu Pacyfiku, gdzie omawiano różne szczegóły związane z taryfami celnymi na wszystko, od mięsa po części samochodowe. Cechą wspólną tych negocjacji, podobnie zresztą jak niezakończonych jeszcze negocjacji w sprawie utworzenia TTIP było to, że odbywały się one w tajemnicy, bez udziału społeczeństwa i parlamentów narodowych, za to z dużym zaangażowaniem korporacyjnym lobbystów. Jednak negocjacje w sprawie utworzenia TPP nie spotkały się z taką krytyką jak negocjacje dotyczące porozumienia handlowego USA–Europa (TTIP). Wynikało to, być może, z mniejszego zainteresowania mediów regionem Azji i Pacyfiku oraz także z mniejszego zagrożenia, jakie TPP stworzyłoby dla Europy i całej gospodarki światowej.

Ogromne różnice w poziomie rozwoju gospodarczego krajów sygnatariuszy TPP sprawiły, że trudno było uzgodnić wiele podstawowych kwestii. Okazało się, że kraje o wysokim PKB *per capita*, takie jak np. Singapur (62 tys. dol.) mają inne cele i oczekiwania związane z udziałem w tym partnerstwie niż „biedny” Wietnam, gdzie ten wskaźnik jest 30-krotnie niższy. W tym ostatnim kraju większość społeczeństwa nadal utrzymuje się z rolnictwa, w tym z uprawy ryżu.

Trudno więc było wynegocjować odpowiednie stawki celne na ryż oraz mleko, a także na samochody i nowe technologie. Takim krajom jak Wietnamowi, Malezji i Japonii zależało na utrzymaniu wysokich taryf celnych, aby chronić rodzimych rolników. Z kolei amerykańscy producenci samochodów obawiali się konkurencji ze strony japońskich potentatów motoryzacyjnych. Toyota już sprzedaje więcej samochodów niż jakikolwiek inny producent na świecie. USA zabiegały również o zapisy dotyczące wprowadzenia jednolitych, wysokich standardów pracy, umożliwienia działalności związkom zawodowym w takich krajach jak Wietnam oraz przede wszystkim wprowadzenie odpowiednich regulacji chroniących własność intelektualną, aby zapobiec kradzieży technologii. Faktem bowiem jest, że Stany Zjednoczone są najbardziej innowacyjnym krajem na świecie i nie może dziwić to, że od tego partnerstwa także oczekują najwyższego poziomu ochrony ich własności intelektualnej. W trakcie negocjacji nie zbadano jednak wpływu TPP na rozwój handlu światowego. Trudno też było oszacować zyski amerykańskich i australijskich eksporterów wołowiny do Japonii po tym, jak stawki celne na ten produkt w tym kraju zostaną zmniejszone z 38,5% do 9%, ale dopiero na przestrzeni 15 lat (Bajekal, 2015).

Porozumienie o zawarciu tego Partnerstwa ogłoszono 5 października 2015 roku. Jednak to największe, regionalne porozumienie handlowe miało wejść w życie dopiero wtedy, gdy zostanie ratyfikowane przez wszystkie 12 państw-stron tego porozumienia. Nie doszło do tego do początku 2017 roku, jednak już w 2015 roku znacznie zwiększyła się wymiana handlowa USA z pozostałymi krajami TPP. Udział tych krajów w globalnym

Wykres 1. Handel towarami Stanów Zjednoczonych z wybranymi krajami w mld dol.

Źródło: The US Department of Commerce, „The Wall Street Journal” 25.11.2013, s. 8.

handlu USA wyniósł w tym roku aż 39 proc. Po ratyfikacji tej umowy udział ten z pewnością byłby większy. Umowa TPP przewiduje, że jeśli nie dojdzie do jej ratyfikacji w ciągu najbliższych dwóch lat tj. do 2018 roku, to umowa ta może wejść w życie po jej ratyfikacji przez co najmniej sześć państw wytwarzających 85% PKB. Warto przypomnieć, że same Stany Zjednoczone wytwarzają ok. 60% PKB i dlatego bez ratyfikacji tego układu przez amerykański Kongres TPP pozostanie tylko projektem na papierze i nigdy nie wejdzie w życie.

Za prezydentury Baracka Obamy, który dokonał znaczącej zmiany swojej polityki zagranicznej i postawił na zacieśnienie współpracy gospodarczo-politycznej i wojskowej z sojusznicznymi krajami Azji (Pivot to Asia) nic jednak nie zapowiadało, że przewagę uzyskają motywy polityczne nad korzyściami gospodarczymi. Te ostatnie odniosłyby z tego układu przede wszystkim gospodarki państw bogatych czyli USA, Kanady, Japonii i Australii. Największą, polityczną korzyścią dla Stanów Zjednoczonych mogłoby być to, że od początku negocjacji zamierzano użyć TPP jako swoistego instrumentu nacisku na drugą największą na świecie gospodarkę, tj. na Chiny.

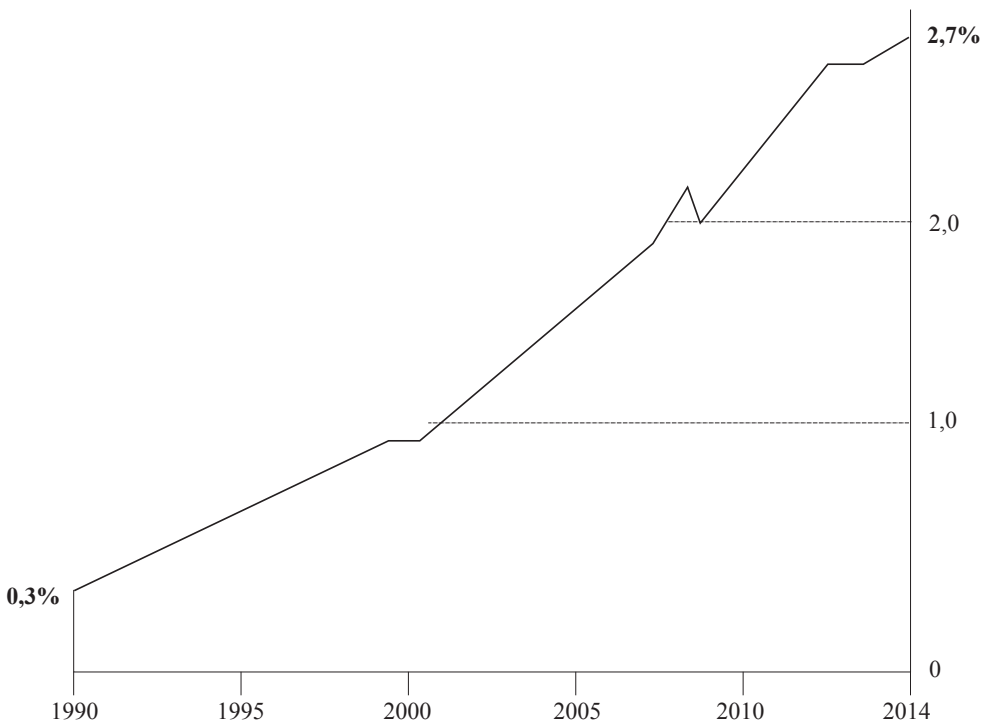
Zakładano także, że Chiny jako największy, światowy eksporter towarów stanie się albo przeciwnikiem TPP, albo też kandydatem do przyszłego członkostwa w tym regionalnym porozumieniu handlowym. Ministerstwo Spraw Zagranicznych Państwa Środka przedstawiło pismo ugodowe, według którego „Chiny żywią nadzieję, że zarówno to porozumienie, jak i inne układy związane z wolnym handlem są w stanie przynosić obojętne korzyści” (Panda, 2015). Wprawdzie administracja prezydenta Baracka Obamy sygnalizowała, że może rozważyć członkostwo Chin w TPP, jednak od razu zastrzegła, że zajmie to lata negocjacji. Z drugiej strony prezydent Barack Obama wielokrotnie mówił o tym, że nie można pozwolić takim państwom jak Chiny, aby „pisały one zasady, w oparciu o które ma funkcjonować gospodarka globalna” (Bajekal, 2015; *The Transpacific...*, 2015). Niektórzy przedstawiciele administracji w Waszyngtonie utrzymywali, że utworzenie TPP nie jest skierowane przeciwko interesom jakiegokolwiek kraju i ma na celu głównie „podwyższenie standardów obowiązujących w istniejącym systemie handlu międzynarodowego” (Blumenstein, 2013). Partnerstwo Transpacyficzne miało też być „otwarte” na przyjęcie innych krajów, o ile byłyby one w stanie spełnić wszelkie wymogi związane z członkostwem w tym regionalnym bloku handlowym. Wydarzenia z przełomu 2016 i 2017 roku pokazały jednak, że nie tylko nie doszło do rozszerzenia tego bloku handlowego o nowe kraje członkowskie, lecz prezydent Donald Trump podjął niezrozumiałą i szokującą dla pozostałych uczestników tego porozumienia decyzję o wycofaniu się Stanów Zjednoczonych z TPP i w to miejsce zawarcia bilateralnych umów handlowych, korzystnych oczywiście dla USA, a nie dla poszczególnych krajów Azji i Pacyfiku.

3. Odwrót od „wolnego” handlu

W praktyce może to oznaczać odwrót tego supermocarstwa od globalizacji, którą do niedawna Stany Zjednoczone najbardziej wspierały i powrót do polityki protekcjonizmu. Należy zaznaczyć, że odwrót od globalizacji jest do pewnego stopnia zjawiskiem naturalnym. Wiele bowiem danych statystycznych potwierdza, że klasa

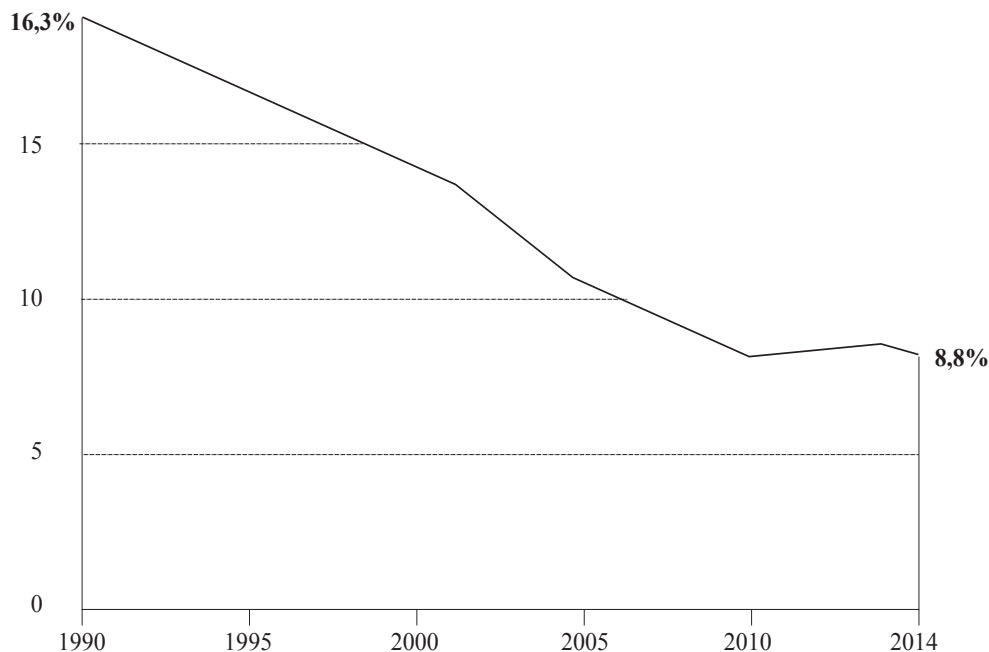
średnia krajów rozwiniętych, czyli najważniejsza grupa wyborców, na procesach globalizacyjnych straciła. Do niedawna wśród czołowych ekonomistów panowała niemal powszechna zgoda co do tego, że wolny handel i globalizacja są korzystne dla wszystkich stron. Jednak od paru lat pojawiają się coraz liczniejsze wątpliwości – nie co do samych korzyści brutto, ale co do ich dystrybucji między różne grupy społeczne. W badaniu w 2016 roku grupa ekonomistów z MIT i kilku innych uczelni oszacowała, że ze względu na konkurencję importu z Chin do USA zniknęły ponad dwa miliony miejsc pracy (Vanishing, 2016). Należy przypomnieć, że na podobne, choć nie zawsze poparte odpowiednimi (wiarygodnymi) danymi statystycznymi zagrożenie dla amerykańskiej gospodarki i ludzi pracy wskazywali w trakcie swojej kampanii prezydenckiej zarówno Donald Trump jak i Hillary Clinton (Roberts, Felton, 2016; Bremmer, 2017). W praktyce jednak nie wszystkie miejsca pracy, jakie znikają w USA, przenoszone są bezpośrednio do Chin, a przynajmniej nie w takich rozmiarach, jak to sugerują niektórzy amerykańscy politycy i media. Według badań ekspertów z McKinsey Global Institute Stany Zjednoczone straciły w latach 2000–2010 ok. 700 tys. ogólnej liczby 6 milionów miejsc pracy w sektorze produkcji przemysłowej. Z tego tylko jedna trzecia została przeniesiona do Chin, głównie do przemysłu tekstylnego i elektronicznego. Pozostała część miejsc pracy została utracona w wyniku dużego spadku popytu na rynku amerykańskim, będącego efektem recesji gospodarczej z 2008 roku (Feroohan, 2016).

Wykres 2. Import do USA z Chin jako % PKB



Źródło: „Times” 11.04.2016, s. 40.

Wykres 3. Zatrudnienie w amerykańskim sektorze produkcji jako % ogólnego zatrudnienia



Źródło: Jak w wykresie 2.

Spadek popytu, podobnie jak ucieczka miejsc pracy do Chin, nie były jednak jedynymi przyczynami zmniejszenia się w USA liczby miejsc pracy. Poważniejszą przyczyną była, jest i będzie postępująca czwarta rewolucja technologiczna i związana z tym procesem automatyzacja procesu produkcji i zastępowanie w wielu branżach pracy żywej robotami. Szczególnie jest to odczuwalne właśnie w Stanach Zjednoczonych i Japonii oraz pozostałych krajach wysoko rozwiniętych, gdzie w erze komputerów przyszedł czas na automatyzację, robotyzację i sztuczną inteligencję. W wyniku tych procesów na rynku pracy, nie tylko w USA, dojdzie w najbliższych latach do ogromnych zmian i nikt nie będzie mógł się czuć bezpiecznie, gdyż – jak prognozują to naukowcy z Uniwersytetu w Oksfordzie (Davis, Blass, 2007; Eberstadt, 2016) – w ciągu najbliższych 20–30 lat połowa miejsc pracy zostanie przejęta przez roboty. Przejmą one już nie tylko większość prac manualnych, lecz dzięki rozwojowi nowych technologii będą w stanie wykonywać dużo trudniejsze zadania.

Współcześni politycy, nie tylko amerykańscy, zdają się jednak nie dostrzegać oczywistych zależności między „kurczeniem się” miejsc pracy i postępem technologicznym, jak również między zmniejszaniem się liczby głównie nisko płatnych miejsc pracy przy jednoczesnym pojawianiu się wysoko płatnych miejsc pracy w wielu krajach od Danii po Singapur wykorzystujących wolny handel i swobodny przepływ kapitałów dla podniesienia konkurencyjności swoich gospodarek. Trudno jednoznacznie rozstrzygnąć kto ponosi większą czy mniejszą winę za ten brak zrozumienia korzyści wynikających z wolnego handlu. Z pewnością dużą winę za to ponoszą ekonomiści, politolodzy

i przedstawiciele innych nauk społecznych, którym nie udało się w przekonujący sposób wytłumaczyć opinii publicznej oraz nie zawsze przecież odpowiednio wykształconym i posiadającym szeroką wiedzę politykom, dlaczego wolny handel służy zarówno Stanom Zjednoczonym, jak i pozostałym krajom uczestniczącym w międzynarodowej wymianie towarów i usług. Pewną winę za ten stan rzeczy ponoszą także media, które wolą publikować alarmistyczne artykuły o rzekomo niczym nieograniczonej ekspansji eksportowej Chin, a bardzo rzadko publikują rzeczowe dane mówiące o tym, że miejsca pracy „znikają” także w Państwie Środka i przenoszone są już od dobrych kilku lat do innych krajów rozwijających się, gdzie koszty pracy są najniższe. Chiny tracą też stopniowo swoją pozycję największego na świecie eksportera takich pracochłonnych towarów jak tekstylia i ubrania, wyroby skórzanego i obuwie. Ich udział w światowym eksporcie tekstyliów i ubrań wynosił w 2010 roku 35%, a krajów o niższych kosztach pracy 25%, natomiast udziały te w 2014 roku wyniosły odpowiednio 32% i 29% (Foroohan, 2016; Slaughter, 2013). Podobny jest wzrost udziału krajów o niższych kosztach wytwarzania kosztem zmniejszenia udziału Chin w eksporcie innych grup towarów pracochłonnych, w tej liczbie także eksportowanych przez Wietnam, Malezję i Meksyk, tj. kraje, które przystąpiły do Partnerstwa Transpacyficznego.

4. Martwe TPP – nowa szansa dla Chin?

Niektórzy eksperci i politycy upatrywali w TPP ogromną szansę na przyśpieszenie handlu i wzrostu gospodarczego 12 krajów tego porozumienia oraz swoisty ratunek dla globalnej gospodarki. Inni z kolei wyrażali obawy, że TPP przyczyni się raczej do pogłębienia podziałów w Azji i nie wpłynie pozytywnie na pobudzenie handlu w całym tym regionie i gospodarce globalnej (Fenson, 2015; Goto, 2010). Bardzo trudno będzie zweryfikować obie te przeciwstawne opinie, gdyż w międzyczasie Partnerstwo Transpacyficzne stało się – podobnie jak TTIP – martwym porozumieniem handlowym. Nie zostało ono bowiem ratyfikowane przez parlamenty 12 uczestniczących w nim państw. Ponadto po wycofaniu się na początku lutego 2017 roku Stanów Zjednoczonych z tego porozumienia handlowego są bardzo niewielkie szanse na uratowanie TPP. Potwierdził to także premier Japonii Shinzo Abe, który już pod koniec stycznia 2017 roku stwierdził, że bez Stanów Zjednoczonych Partnerstwo Transpacyficzne nie będzie mogło funkcjonować (French, 2017; Olson, 2017). Z drugiej strony część z 11 pozostałych krajów, które podpisały to porozumienie handlowe zamierza teraz wynegocjować, bez udziału USA, nowy układ lub przyłączyć się w najbliższej przyszłości do partnerstwa gospodarczego, jakie chcą utworzyć w omawianym regionie Chiny.

Trudno przewidzieć czy w obliczu takiego „zagrożenia” ze strony Chin dojdzie w najbliższej przyszłości do zmiany decyzji podjętej na początku lutego 2017 roku przez prezydenta Donalda Trumpa. Przekonywał on jeszcze w trakcie swojej kampanii wyborczej, że TPP, NAFTA i inne podobne, wielostronne umowy o wolnym handlu są szkodliwe dla USA, gdyż powodują przenoszenie produkcji do krajów o znacznie niższych kosztach pracy. Należy raczej oczekiwać, że administracja prezydenta Donalda Trumpa będzie prowadzić protekcyjną politykę, w ramach której cła oraz bariery pozataryfowe mogą się stać jednym z głównych instrumentów pomagających w wyrównywaniu

szans Stanów Zjednoczonych w handlu międzynarodowym. Administracja ta znacząco więc ograniczy napływ na rynek amerykański nie tylko tanich towarów z Chin i innych krajów rozwijających się, lecz także towarów wysoko przetworzonych, takich jak samochody i elektronika użytkowa z Japonii, Niemiec i innych krajów gospodarczo wysoko rozwiniętych. Należy podkreślić, że Stany Zjednoczone mają od wielu lat ogromny deficyt w swoim bilansie handlowym, w tym z Chinami wynoszący 700 mld dol. a z Japonią 70 mld dol. (dane dla 2016 roku) (WTO, 2016). Można założyć, że wszystkie kraje, w handlu, z którymi Stany Zjednoczone mają deficyt, mogą mieć obecnie utrudniony dostęp do amerykańskiego rynku. A trudno im będzie znaleźć równie chłonny, jak amerykański, rynek zbytu na eksportowane przez nie towary przemysłowe, co negatywnie odbije się zarówno na dynamice, jak i wartości światowego handlu towarami i usługami, jak również na całej gospodarce globalnej.

Kwestią otwartą pozostaje ocena tego, kto najbardziej skorzysta na wycofaniu się Stanów Zjednoczonych z TPP i prawdopodobnie także z niektórych, innych wielostronnych porozumień handlowych? Wydaje się, że będą to przede wszystkim Chiny, które dążą do utworzenia konkurencyjnego wobec TPP Regionalnego Kompleksowego Partnerstwa Gospodarczego (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP) obejmującego 10 państw członkowskich ASEAN (Brunei, Filipiny, Indonezja, Kambodża, Laos, Malezja, Mianmar, Singapur, Tajlandia i Wietnam) oraz sześć, z którymi ASEAN ma umowy o wolnym handlu (Australia, Chiny, Indie, Japonia, Korea Południowa i Nowa Zelandia). Ogółem mieszka w nich 3,4 mld osób, czyli 45% ludności świata i przypada na nie 40% globalnego handlu. Wszystkie te ww. kraje wytwarzają około 30% światowego PKB, co czyniłoby z RCEP zdecydowanie największy gospodarczo blok naszego globu (Woltersdorf, 2017; Niedziński, 2017). Rzecz jasna, wiodącą rolę w tym negocjowanym dopiero porozumieniu handlowym chciałyby odgrywać Chiny, które usiłują w tych negocjacjach przeforsować swoje „reguły gry”, a raczej handlu, niekoniecznie korzystne dla wszystkich potencjalnych uczestników tego porozumienia handlowego. W odróżnieniu od TPP, Chiny jednak nie domagają się wprowadzenia przepisów, które chroniłyby własność intelektualną i zagraniczne inwestycje czy zapewniałyby międzynarodowe standardy pracy i działalność związków zawodowych. Być może niektóre z państw biorących udział w tych negocjacjach zgodzą się przyjąć chińskie „warunki” handlu i współpracy gospodarczej. Zbyt bowiem wczesne wycofanie się Stanów Zjednoczonych z TPP uważane jest za ogromny błąd. Decyzja ta bowiem pozbawiła administrację prezydenta Donald Trumpa możliwości wywierania nacisku na Chiny, także w innych sprawach niż kwestie gospodarcze. Można to tłumaczyć nie tylko brakiem doświadczenia nowego prezydenta USA i jego administracji, lecz także emocjonalnymi i często niezbyt przemyślanymi reakcjami na wydarzenia zachodzące w gospodarce światowej i polityce międzynarodowej. Większy wpływ na ten i inne błędy prezydenta Donalda Trumpa w stosunkach gospodarczych z resztą świata ma przyjęcie przez niego wzorców postępowania niektórych populistycznych jego poprzedników. Podejmowali oni decyzje odnośnie rozwoju handlu i polityki zagranicznej najczęściej przez pryzmat różnie zresztą rozumianego interesu narodowego Stanów Zjednoczonych. A takie decyzje prowadziły z reguły w niektórych okresach do polityki izolacjonizmu, która w obecnych realiach byłaby groźna i szkodliwa zarówno dla USA, jak i całego świata. Natomiast najbardziej odczuwalną w najbliższych latach dla Stanów Zjednoczonych stratą będzie

osłabienie zaufania do tego supermocarstwa wśród jego sojuszników w Azji, z których pewna część może, chcąc nie chcąc, wpaść w orbitę wpływów Chin.

Bibliografia

- Bajekal N. (2015), *What will the Trans-Pacific Partnership do?*, „Time” 12.10.
- Bremmer I. (2017), *Trump's New World order press nation over Globe*, „Time” 23.01.
- Cohn T. H. (2011), *Global political economy*, New York.
- Davis A., Blass E. (2007), *The future of workplace: views from the floor*, „Futures”, nr 39.
- Eberstadt N. (2016), *Men without work: America's invisible crisis*, West Conshohocken Templeton Press.
- Fenson A. (2015), *Can TPP rescue global economy?*, „The Diplomat” 11.10.
- Foroohan R. (2016), *Is China stealing US jobs? Not exactly*, „The Times” 11.04.
- Foroohan R. (2016), *After decades of consensus the value of global free trade is being contested by the left and the right*, „Time” 11.04.
- French E. (2017), *The US, Japan, and trade: what Trump can learn from the 1990s*, „The Diplomat” 7.02.
- Goto S. (2010), *Could the TPP actually divide Asia?*, „The Diplomat” 22.10.
- Habisch A., Popal P. (2013), *Ethik und globaler Handel*, „Aus Politik Und Zeitgeschichte” 30.12.
- Kobrin S. J. (2005), *Multinational Corporations, the Protest Movement, and the Future of Global Governance*, w: *Leviatans. Multinational Corporations and the new global history*, red. A. D. Chandler, B. Mazlish, Cambridge.
- Mildner S. (2009), *Die Doha-Runde der WTO*, „SWP-Studie”, nr 1.
- Vanishing jobs* (2016), „The Economist” 20.09.
- Niedziński B. (2017), *W miejsce TPP może wejść Państwo Środka*, „Dziennik Gazeta Prawna” 9.02.
- Olson S. (2017), *Evaluating 100 Days of Trump Trade Policy*, „The Diplomat” 8.05.
- Panda A. (2015), *Trans-Pacific Partnership: prospects and challenges*, „The Diplomat” 9.10.
- Roberts D., Felton R. (2016), *Clinton turns against the global economy as Americans Mount cost of trade Deal*, „The Observer” 21.08.
- Slaughter M. J. (2013), *Free trade can lift US exports*, „The Wall Street Journal” 24.01.
- Strange S. (1996), *The Retreat of the State*, New York.
- The Trans-Pacific Partnership: every silver lining has a cloud* (2015), „The Economist” 10.10.
- Woltersdorf A. (2017), *Trans-Pacific Partnership: a sinking ship*, „International Politics and Society” 12.02.
- WTO (2016), *World Trade Statistical Review 2016*, Geneva.
- Blumenstein Rebecca: wywiad z Michaelem Fromanem pt. On a mission to free trade* (2013), „The Wall Street Journal” 25.11.
- Yough A. R. (2007), *Negotiating with diminished expectations*, w: *The WTO after Hong Kong*, red. D. Lee, R. Wilkinson, London–New York.

The Retreat from Free Trade on the Example of Trans-Pacific Partnership

Summary

In the recent times some rightist's political parties which have come to power in a number of Western states, seem to favour political arguments over the free trade advantages. The case of Trans-Pacific

Partnership is the most illustrative as that regional free-trade agreement was aimed at “rebalancing” the economic cooperation within the Pacific region. It also was to create a trade bloc acting as a bulwark against China’s hegemony in that region. The United States has promoted the seven years negotiation process which brought about in 2015 the creation of TPP. However that trade agreement was not ratified by the parliaments of the member countries till the beginning of 2017, and in February president Donald Trump withdrew the United States from the TPP. This created a room for the China’s backed different proposition called the Regional Comprehensive Economic Partnership and highly weakened trust in the USA among its Asian allies.

Key words: free trade, protectionism, TPP, USA, China, Pacific Rim, RCEP

Marek REWIZORSKI
Uniwersytet Gdański

Dużo hałasu o nic? Uwagi o reformie modelu funkcjonowania Międzynarodowego Funduszu Walutowego¹

Streszczenie: W niniejszym artykule głównym celem będzie analiza efektów przekształceń modelu funkcjonowania MFW, zapoczątkowanych w 2006 r. w Singapurze, realizowanych w głównej mierze od 2010 roku i określanych jako najbardziej fundamentalna reorganizacja zarządzania w 65-letniej historii MFW i największe dotychczasowe przesunięcie wpływów na korzyść rynków wschodzących i państw rozwijających się. Artykuł ten, usytuowany w ramach instytucjonalnego nurtu badań nad globalnym zarządzaniem i wykorzystujący podejście badawcze, które określa się mianem krytycznej międzynarodowej ekonomii politycznej, będzie stanowił próbę odpowiedzi na pytanie czy reforma, polegająca na modyfikacji wielkości partycypacji poszczególnych państw w kapitale zakładowym Funduszu, czyli udziału w tzw. kwocie i wynikających z jej wielkości liczby głosów przypadających na państwa członkowskie, była nią w istocie, czy raczej stanowiła przykład dysfunkcjonalności *global economic governance*.

Słowa kluczowe: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, global governance, gospodarki wschodzące, kwota

Wprowadzenie

Jednym z wyznaczników głębokich przemian współczesnych stosunków międzynarodowych, jest wyłanianie się rynków lub gospodarek wschodzących (*emerging markets, emerging economies*) jako znaczącej siły inwestycyjnej i handlowej w skali globalnej. Wykorzystując zasoby ekonomiczne dla budowy znaczenia politycznego, gospodarki wschodzące podejmują działania zmierzające do wywarcia presji na państwach zachodnich w celu reformowania istniejących już struktur *global governance*, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Bank Światowy (BS), w kierunku nadania im większej reprezentatywności. Aktywność państw takich jak Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, Afryka Południowa, Turcja, Indonezja, Meksyk, przejawia się w tym zakresie dwutorowo. Po pierwsze, dążą one do instytucjonalizacji współpracy międzypaństwowej, która omija struktury będące centrami sieci instytucjonalnej kojarzonej z Zachodem. Za przykłady takich działań można uznać inicjatywy regionalne, takie jak: inicjatywa z Chiang Mai (*Chiang Mai Initiative*)² czy Makroekonomiczne Biuro Badawcze ASEAN+3 (*Macroeconomic Research Office, AMRO*)³. Innym tego typu przedsięwzięciem, realizowanym w Ameryce Południowej, stał się Bank Południa (*Banco del Sur*) – utworzony jako regionalna instytucja bankowa

¹ Niniejszy artykuł został przygotowany w ramach grantu NCN „Globalne zarządzanie gospodarce - aktorzy, obszary oddziaływania, interakcje”, nr rej. 2016/23/B/HS5/00118.

² Międzynarodowe porozumienie zawarte przez dziesięciu członków Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN), Chiny, Japonię i Koreę Południową.

³ Powołane w Singapurze w kwietniu 2011 r. przez kraje ASEAN+3 (ASEAN, Chiny, Japonia i Korea) do monitorowania i analizy gospodarek regionalnych i wsparcia Chiang Mai Initiative.

stanowiąca rodzaj alternatywy dla globalnego systemu pomocy finansowej/rozwojowej, opartego na działaniu tandemu MFW/BŚ. Bank Południa ustanowiono we wrześniu 2009 r. w celu udzielania pomocy finansowej dla państw Ameryki Południowej i wyposażono na starcie w środki w wysokości 20 mld USD. Za główny cel działania uznano zapewnienie pokrycia potrzeb finansowych tych państw Ameryki Południowej, które zdecydowały się na podjęcie kosztownych programów reform społecznych i gospodarczych⁴. W ramy tej ścieżki działania wpisała się też się aktywność grupy BRICS, która po raz pierwszy w składzie przywódców państw zebrała się w 2009 r. (Rewizorski, 2015, s. 58), niemal od razu stając się jedną z najważniejszych struktur XXI wieku (Lukov, 2012). Wyrazem postępującej instytucjonalizacji grupy, widocznej zwłaszcza w dziedzinie gospodarczej i finansowej (Larionova, Shelepov, 2015, s. 53), stało się doprowadzenie do uzgodnienia w 2013 r., przy okazji szczytu G-20 w St. Petersburgu, pozwalającego na utworzenie funduszu rezerwowego o wartości 100 mld USD, przeznaczonego na zapewnienie płynności finansowej oraz stabilizację gospodarek wschodzących (Xing, 2014, s. 13). Instrument ten potwierdzono zawarciem rok później, na szóstym szczycie BRICS w brazylijskiej Fortalizie, porozumienia o stworzeniu rezerwy środków finansowych na wypadek pojawienia się sytuacji kryzysowych (np. krótkoterminowych trudności w bilansie płatniczym, niestabilności finansowej itp.). Poszczególne państwa BRICS podzieliły między siebie ciężar finansowania rezerwy (Chiny – 41 mld USD, Brazylia, Rosja, Indie – po 18 mld USD, Afryka Południowa – 5 mld USD) (BRICS, 2014a). Nade wszystko instytucją zaprojektowaną w celu stworzenia alternatywy dla zachodniego systemu opierającego się na działalności MFW stał się Nowy Bank Rozwoju (*New Development Bank*), powołany do życia decyzją państw BRICS w 2014 r. Bank wyposażono w kapitał zakładowy o wartości 100 mld USD z przeznaczeniem na finansowanie projektów infrastrukturalnych w państwach grupy, innych gospodarkach wschodzących, a także państwach rozwijających się (BRICS, 2014b). Po drugie, gospodarki wschodzące wywierając presję na państwa zachodnie w celu reformowania istniejących już struktur *global governance*, starają się zwiększać wpływy w powstałych po zakończeniu II wojny światowej instytucjach systemu Bretton Woods – MFW i BŚ. Państwa niezachodnie posługując się kombinacją obu strategii działania i dysponując dużymi zasobami finansowymi oddziałują na wspomniane instytucje globalnego zarządzania gospodarczego za pośrednictwem zasobów kapitałowych. Oddziaływanie to ma na celu doprowadzić do jak najszerszego transferu siły decyzyjnej znajdującej się w rękach Zachodu i zakotwiczenia w świadomości liderów państw rozwiniętych przeświadczenia o zagrożeniu ich tradycyjnej, długotrwałej i wysoce zinstytucjonalizowanej dominacji w strukturach powojennego międzynarodowego ładu gospodarczego. Szukając efektywnych odpowiedzi na ekspansję gospodarek wschodzących Zachód stosuje metody oparte na rozciąganiu w czasie reform modelu funkcjonowania instytucji systemu Bretton Woods, przy jednoczesnym szukaniu sposobów na zabezpieczenie dalszej kontroli nad MFW i BŚ.

Głównym celem niniejszego artykułu będzie analiza efektów przekształceń modelu funkcjonowania MFW, zapoczątkowanych w 2006 r. w Singapurze, realizowanych

⁴ Założycielami Banku Południa były: Argentyna, Boliwia, Brazylia, Ekwador, Paragwaj, Urugwaj, Wenezuela Por. Mercopress (2009), *South American leaders sign agreement creating South Bank*, 27 September 2009. <http://en.mercopress.com/2009/09/27/south-american-leaders-sign-agreement-creating-south-bank>Brazilian, 2.10.2016.

w głównej mierze od 2010 roku i pompatycznie określonych przez byłego Dyrektora Generalnego MFW – Dominique Strauss-Kahna – jako „najbardziej fundamentalnej reorganizacji zarządzania w 65-letniej historii MFW i największego dotychczasowego przesunięcia wpływów na korzyść rynków wschodzących i państw rozwijających się” (IMF, 2010a). Z perspektywy lat, które upłynęły od „historycznych” uzgodnień, pomimo widocznego wzrostu udziału państw niezachodnich (*non-West*) w globalnym produkcie krajowym brutto (PKB), uznawanym za najważniejszy komponent siły głosu w MFW, realny wpływ wywierany przez *non-West* w Funduszu uległ tylko nieznacznemu zwiększeniu. Co więcej, część państw rozwiniętych reformy Funduszu nie postrzega w kategoriach strat, lecz zysków i to podwójnych. Po pierwsze, gospodarki wschodzące, łudząc się obietnicami zwiększenia znaczenia w MFW, zasyliły tę instytucję środkami finansowymi *de facto* rzucając jej koło ratunkowe pozwalające na przetrwanie najgorszego okresu w jej historii wywołanego konsekwencjami globalnego kryzysu finansowego. Po drugie, zapewniły czas niezbędny do tego, aby członkowie klubu G-7 dokonali „przegrupowania” i wzmocnienia swojej pozycji w MFW. Powstają zatem pytania, czy realizowana w ślimaczym tempie reforma, polegająca na modyfikacji wielkości partycypacji poszczególnych państw w kapitale zakładowym Funduszu, czyli udziału w tzw. kwocie (ang. *quota*) i wynikających z jej wielkości liczby głosów przypadających na państwa członkowskie, była nią w istocie, czy raczej stanowiła przykład zinstytucjonalizowanej hipokryzji Zachodu i przykład dysfunkcjonalności *global economic governance*? Czy reforma modelu funkcjonowania MFW w kierunku docenienia roli rynków wschodzących to *de facto* dużo hałasu o nic? Czy może jest to udana propozycja złagodzenia sporu między zantagonizowanymi grupami państw grożącego zawieszeniem multilateralizmu, a nawet instytucjonalnym chaosem zarządzania w Funduszu?

Artykuł ten, usytuowany w ramach instytucjonalnego nurtu badań nad globalnym zarządzaniem⁵, będzie stanowił próbę nie tylko odpowiedzi na wyżej wskazane pytania, lecz także skonfrontowania oficjalnego przekazu wskazującego na znaczenie efektów reformy MFW, z faktycznymi jej rezultatami, chwalonymi przez transnarodowy establishment finansowy i personel Funduszu jako wielki sukces i „fundamentalną reorganizację zarządzania”. Pozwala na to posłużenie się podejściem badawczym, które określa się mianem krytycznej międzynarodowej ekonomii politycznej. Oferuje ono zastosowanie niekonwencjonalnej perspektywy na stosunki międzynarodowe. Będąc próbą otwarcia przestrzeni badawczej internacjologii (Strange, 1970), pozwala skupić uwagę na nierównościach systemu międzynarodowego i wynikających stąd strukturalnych hierarchii w dystrybucji nierówności siły/potęgi geoeconomicznej (Peterson, 2003, s. 3). Wielką zaletą tego ujęcia jest odejście od traktowania państwa jako „czarnej skrzynki” interesów narodowych wchodzących w interakcje zachodzące w ramach anarchicznych stosunków międzynarodowych. Krytyczna międzynarodowa ekonomia polityczna koncentruje się raczej na zrozumieniu złożoności systemowej, w jakiej przyszło państwom funkcjonować, a także udzieleniu odpowiedzi, jak doszło do ukształtowania się określonego porządku i jak się on zmienia.

⁵ Por. T. J. Sinclair, *Global Governance*, Polity Press, Cambridge 2012; R. W. Cox, H. K. Jacobson *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, Yale University Press, New Heaven 1973; R. O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, New York 1984; R. W. Cox, T. J. Sinclair, *Approaches to World Order*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.

„Kwota” jako kluczowy komponent reformy modelu funkcjonowania MFW

Zmiany układu sił gospodarczych i politycznych, ukształtowanego bezpośrednio po II wojnie światowej, wyrażające się znaczącym wzrostem znaczenia gospodarek wschodzących, uznaje się za główne wyzwanie dla dotychczasowego modelu funkcjonowania MFW. W teorii Fundusz, uwzględniając rosnącą rolę rynków wschodzących, powinien zapraszać je do współpracy, dokonując przy tym stopniowej, acz zauważalnej, modyfikacji „skostniałej” struktury decyzyjnej. Wszystko po to aby w większej niż dotychczas mierze podejmować działania służące szybko rosnącej populacji państw słabo- i średniorozwiniętych, a także by zmniejszyć zjawisko „dysonansu realnego wpływu”. Mowa tutaj o rozdźwięku pomiędzy rosnącą rolą niektórych państw rozwijających się w międzynarodowych relacjach ekonomicznych a ich nadal relatywnie niewielkim wpływem na działalność MFW. Kluczową rolę w dramacie transformacji systemu zarządzania MFW odgrywają „kwoty”. Mają one zasadnicze znaczenie w określeniu relacji między danym państwem a Funduszem. Po pierwsze, kwota członkowska to ilość środków finansowych, wnoszonych przez dane państwo do MFW. Po drugie, udział w kwocie czy innymi słowy partycypacji poszczególnych państw w kapitale zakładowym Funduszu, przekłada się na liczbę głosów przypadających na każde z nich. Po trzecie, udział w kwocie wpływa na poziom dostępności środków finansowych oferowanych przez MFW. Po czwarte, kwota warunkuje udział w alokacji Specjalnych Praw Ciągnięcia (ang. *Special Drawing Rights* – SDR) (IMF, 2008, s. 1). W MFW stosowany jest system proporcjonalny (ważony) w odniesieniu do podziału głosów na forum instytucji. W zamierzeniach powinien odzwierciedlać potencjał ekonomiczny poszczególnych państw. Zgodnie z zapisami sekcji 5 art. XII Statutu, oznacza to, iż każde państwo członkowskie dysponuje 750. głosami podstawowymi oraz także głosami dodatkowymi, których liczba uzależniona jest od wysokości wpłat w SDR do kapitału zakładowego (jest to zatem udział w kwocie). Każde 100 000 SDR daje kolejny głos (IMF, 2016a). Dodatkowe wpłaty zależą w praktyce od wielkości udziału danego państwa w ogólnej kwocie MFW (który jest wyznaczany i przydzielany przez Fundusz poszczególnym członkom). Warto w tym miejscu dodać, iż przydział kwoty ma również związek z polityką kredytową MFW. Konkretny jej poziom rodzi istotne skutki finansowe związane z możliwością pozyskania przez dane państwo, proporcjonalnie do jej ustalonej wielkości i faktycznie dokonanej wpłaty, środków finansowych z zasobów Funduszu (Wróblewski, 2016, s. 40). Dystrybucja kwot MFW ma w zamierzeniu odzwierciedlać relatywną wagę i rolę państw członkowskich tej organizacji w gospodarce światowej. W praktyce jednak udział państw członkowskich w ogólnej kwocie MFW jest zmienny i niedokładnie odzwierciedla realia ekonomiczne. Kwota jest kalkulowana za pomocą specjalnych algorytmów zwanych formułami (ang. *quota formula*), które są okresowo modyfikowane przez MFW. Przyjęta formuła podziału kwoty opiera się na średniej ważonej obejmującej kilka składników. W wersji z września 2016 roku zalicza się do nich: PKB (50%), otwartość gospodarki (30%), różnorodność gospodarczą (15%) oraz wysokość rezerw międzynarodowych (5%). PKB mierzy się w oparciu o PKB w cenach rynkowych (60%) oraz Parytet Siły Nabywczej (PPP) – 40%. Formuła zawiera także czynnik kompensacyjny, który redukuje rozproszenie udziału w kwocie między państwami członkowskimi Funduszu (IMF, 2016b). Obowiązujący algorytm podziału kwoty można przedstawić w postaci wzoru:

$$CQS = (0,5 \cdot Y + 0,3 \cdot O + 0,15 \cdot V + 0,05 \cdot R)^k,$$

gdzie: *CQS* (*calculated quota share*) – kalkulacja udziału w kwocie;

Y – PKB 60/40 oparty w 60% na cenach rynkowych oraz w 40% na Parytecie Siły Nabywczej (PPP);

O – stopień otwartości gospodarki, na który składa się przeciętna roczna suma bieżących płatności i przychodów (towary, usługi, transfery) za okres pięciu lat;

V – zmienność bieżących przychodów i przepływów kapitałowych netto (mierzonej jako standardowe odchylenie od centralnego trzyletniego trendu w okresie trzynastu lat);

R – średni poziom rezerw w okresie dwunastu miesięcy (operacji walutowych, transz rezerwowych w MFW, zasobów SDR, złota monetarnego);

K – czynnik kompensacyjny wynoszący 0,95.

Kwoty denominowane są w SDR, jednostce księgowej, czy też „walucie” MFW. Po 14. Ogólnym Przeglądzie Kwoty w 2010 roku (ang. *14th General Review of Quotas*), którego ustalenia zostały implementowane 26 stycznia 2016 roku, kwoty 189. państw MFW (wliczając w to nowych nowo przyjętych członków MFW – Kosowo, Tuvalu i Sudan Południowy) zwiększono z poziomu 238,4 mld SDR (ok. 329 mld USD) do poziomu 477 mld SDR (ok. 659 mld USD), co pozwoliło na transfer siły decyzyjnej w kierunku niektórych gospodarek wschodzących i państw rozwijających się na czele z Chinami, Indiami i Brazylią. Według stanu z 26 kwietnia 2017 roku kapitał zakładowy Funduszu wynosi 475 383 mln SDR (IMF, 2017a). Największym udziałowcem w kapitale zakładowym Funduszu są Stany Zjednoczone Ameryki, których kwota denominowana w SDR wynosi 82,99 mld (ok. 115 mld USD), najmniejszy udział posiada zaś Tuvalu z kwotą w wysokości 2,5 mln SDR (3,5 mln USD).

W poszukiwaniu przełomu – reforma MFW i jej ocena

Jak już wspomniano, dystrybucja kwot MFW, a co za tym idzie liczba głosów, którymi dysponują poszczególne państwa członkowskie organizacji, ma w zamierzeniu odzwierciedlać ich rolę w gospodarce światowej. W praktyce jednak udział państw członkowskich w ogólnej kwocie MFW niedokładnie odzwierciedla realia ekonomiczne. Kwestia ta od ponad 20. lat jest przedmiotem krytyki kierowanej pod adresem organizacji przez państwa rozwijające się. Wskazując na rosnący udział ich gospodarek w światowym PKB domagają się aktualizacji struktury zarządczej Funduszu i redystrybucji głosów na forum organizacji. Mechanizmem pozwalającym na rekonfigurację siły głosów w MFW, zgodnie z postanowieniami art. III sekcja 2 pkt a statutu MFW, są tzw. ogólne przeglądy kwot. Przeprowadza je Rada Gubernatorów Funduszu w odstępnie nieprzekraczającym pięciu lat. W punkcie c statut MFW wprowadza zastrzeżenie formalne, zgodnie z którym wszelkie takie zmiany mogą wejść w życie jedynie po uzyskaniu aprobaty państw członkowskich reprezentujących co najmniej 85% całkowitej liczby głosów na forum organizacji (IMF, 2016a). Co więcej, zmiany, zgodnie z art. XXVIII statutu, musi poprzeć co najmniej 3/5 państw członkowskich MFW (113 ze 189 państw). Kluczowe w tym zakre-

sie jest stanowisko Stanów Zjednoczonych Ameryki, które dysponując pulą ponad 16% głosów mają *de facto* prawo weta w przypadku wszelkich zmian nieodpowiadających ich interesom. Praktyka kolejnych ogólnych przeglądów wykazała, że o ile pozyskanie odpowiedniej liczby państw dla zmian było relatywnie łatwe do osiągnięcia, o tyle znacznie trudniej było uzyskać wymagany odsetek głosów. Zwykle głównym „hamulcowym” zmian w MFW były Stany Zjednoczone. Kongres USA z dużą nieufnością zwykł podchodzić do jakichkolwiek aktualizacji mechanizmu zarządczego Funduszu z obawy, iż: 1) proponowane zmiany mogłyby pozbawić USA uprzywilejowanej pozycji w MFW; 2) narażałyby amerykańskich sojuszników skupionych w grupie OECD na ryzyko relatywnego osłabienia ich pozycji względem gospodarek wschodzących.

Koncentrując się na szczególnej roli USA w zakresie reformy modelu funkcjonowania MFW warto poczynić dodatkowe uwagi. Praktyka 14. dotychczasowych ogólnych przeglądów pokazuje, że siła Waszyngtonu w MFW znacznie wykracza poza prawo weta. Często wskazuje się na argument historyczny wynikający z faktu, że MFW, utworzony obok Banku Światowego w 1944 roku jako instytucja systemu Bretton Woods, został uformowany w warunkach supremacji ekonomicznej USA, wykorzystujących obie instytucje do własnych celów. Pomimo wzrostu znaczenia Wspólnot Europejskich, Chin i innych państw członkowskich Funduszu, USA zachowały uprzywilejowaną pozycję w strukturach Bretton Woods. Nie zmienia tego faktu nieformalne, pozastatutowe uzgodnienie, zgodnie z którym dyrektor generalny Funduszu jest Europejczykiem a prezes Banku Światowego jest wybierany spośród obywateli Stanów Zjednoczonych Ameryki. Pomimo pozorów równego podziału – „augustem” – czyli faktycznym rządcą Funduszu jest Waszyngton, który pozostawia Brukseli znacznie skromniejszą rolę „cezara”, czyli współrządcy – pomocnika i młodszego kolegi. Warunkiem objęcia przez Europejczyka stanowiska w Funduszu jest jego akceptacja przez Departament Skarbu USA. Przykład braku poparcia USA dla kandydatury niemieckiego wiceministra finansów Caio Koch-Wesera na stanowisko dyrektora generalnego MFW w 2000 r., będący przyczyną jego porażki w wyborach, dobitnie świadczy o przewadze „amerykańskiego augusta” nad „europejskim cezarem” w MFW⁶. Amerykański Departament Skarbu, mając do dyspozycji prawo weta w MFW i wsparcie ze strony Europy, wywiera decydujący wpływ na kształt polityki adresowanej do pomocobiorców. Jako że między USA a UE wątpliwości w odniesieniu do polityki pożyczkowej Funduszu wobec państw niezachodnich zachodzą stosunkowo rzadko,

⁶ Wspominany przykład odnosi się do wyborów z 2000 r. Po zakończeniu pełnienia funkcji przez wieloletniego dyrektora generalnego Funduszu Michela Camdessus, Niemcy zaproponowały na wakujące stanowisko kandydaturę wieloletniego pracownika Banku Światowego i wiceministra finansów Caio Koch-Wesera. Propozycję wyraźnie poparł ówczesny kanclerz Niemiec Gerhard Schröder, który zorganizował Koch-Weserowi 4-miesięczną kampanię wyborczą. Niemiecka kandydatura spotkała się jednak z chłodnym przyjęciem w USA i Europie. Koch-Weser w głosowaniu uzyskał 43% głosów, co było bardzo słabym wynikiem zważywszy na 37% całości głosów, którymi dysponowały w Funduszu państwa UE. Kontrkandydat Koch-Wesera, Stanley Fischer, popierany przez koalicję państw arabskich i afrykańskich uzyskał 12%, zaś trzeci z kandydatów – Eisuke Sakakibara – były urzędnik w japońskim ministerstwie finansów, dostał 9% głosów. Por. J. Kahn (2000), *I.M.F. Directors Fail to Rally Around Any New Leader in Poll*, „The New York Times” z 3 marca 2000, <http://www.nytimes.com/2000/03/03/business/imf-directors-fail-to-rally-around-any-new-leader-in-poll.html>, 2.03.2017.

Waszyngton nawet w obliczu wzmagającej się presji ze strony rynków wschodzących utrzymuje dominującą pozycję w MFW.

Układ dwuwładzy, oparty na współpracy „augusta” i „cezara” w Funduszu jest coraz silniej kontestowany przez gospodarki wschodzące, posiadające coraz większy udział w gospodarce światowej, zwłaszcza że ta ostatnia uległa znacznym przeobrażeniom od czasu kryzysu 2008+. Ich skalę dostrzega sam MFW wskazując, że Chiny, główny eksponent argumentu o konieczności reformy Funduszu, między 2008 a 2016 rokiem zwiększyły swoją gospodarkę o 78%, podczas gdy w tym samym czasie wzrost gospodarczy w Europie był ledwo dostrzegalny (IMF, 2016c). Intensywna krytyka, a także szereg poważnych błędów, które zachwiały pozycją MFW począwszy do kryzysu azjatyckiego w 1997 r., związanego z atakiem spekulacyjnym na tajlandzkiego bahta, i nieadekwatną odpowiedzią Funduszu na turbulencje finansowe na Filipinach, w Malezji, Singapurze, Indonezji i Korei Południowej, zmusiły MFW do zainicjowania reformy modelu funkcjonowania w celu powstrzymania erozji wiarygodności organizacji⁷. Pierwsze próby zmierzające do większego zaangażowania „rynków wschodzących” w proces podejmowania decyzji przez Fundusz oraz rozszerzenia ich wpływu na jego działalność operacyjną pojawiły się w 1999 r. Proces ten nabrał jednak tempa we wrześniu 2006 r. w Singapurze, kiedy państwa członkowskie na corocznym spotkaniu MFW przyjęły pakiet reform organizacji. Jego realizację zaplanowano na 2,5 roku (IMF, 2006). W pierwszym etapie zakładał on realizację kilku celów: 1) podniesienie wielkości kwoty dla najbardziej niedoreprezentowanych członków MFW – Chin, Korei, Meksyku i Turcji; 2) wprowadzenie nowej, uproszczonej formuły kwotowej; 3) dalsze podnoszenie wielkości kwot w oparciu o nową formułę; 4) potrojenie liczby głosów podstawowych posiadanych przez każdego członka Funduszu (z 250 do 750); 5) przyznanie dwóch miejsc w radzie dyrektorów wykonawczych państwowo niedoreprezentowanym. O ile pierwszy z celów został implementowany w 2006 roku, kolejne cele pakietu reform zostały zatwierdzone przez Radę Wykonawczą Funduszu 28 marca 2008 roku. Reforma, określana także jako „2008 Quota and Voice Reforms” i stanowiąca drugi etap zmian zapoczątkowanych w Singapurze (2006), weszła w życie 3 marca 2011 r., po zatwierdzeniu jej przez 3/5 członków MFW (117 państw), reprezentujących 85% całkowitej liczby głosów na forum organizacji. W wyniku reformy: 1) dokonano przesunięcia w zakresie udziałów w całkowitej kwocie MFW i zmian liczby głosów na korzyść 54. państw członkowskich na

⁷ Warto zauważyć, że azjatycki kryzys finansowy często bywa określany jako „kryzys Międzynarodowego Funduszu Walutowego”. W sytuacji deprecjacji wschodnioazjatyckich walut o 30–50%, załamania konsumpcji i inwestycji, spadku cen akcji i nieruchomości, a nadto gwałtownego wzrostu bezrobocia MFW zareagował zawarciem porozumień z Tajlandią, Indonezją i Koreą Południową, które przewidywały udzielenie tym państwom pomocy finansowej o łącznej sumie około 110 mld dolarów. Wszyscy pomocobiorcy zostali zmuszeni do spełnienia bardzo rygorystycznych warunków, tj. do zwiększenia dyscypliny budżetowej, znacznego podwyższenia stóp procentowych, zwiększenia ilości rezerw walutowych oraz przeprowadzenia gruntownych reform strukturalnych. Jednakże te środki, zwłaszcza podnoszenie stóp procentowych, nie zahamowały odpływu kapitału. Co więcej, doprowadziły do utraty płynności finansowej przez wiele krajowych firm, których nie było stać na zaciąganie kredytów obrotowych. To z kolei skutkowało falą bankructw, zwiększeniem ilości niespłaconych pożyczek i dalszym ograniczeniem kredytu w gospodarce. Warto zauważyć, że programy pomocowe MFW odrzuciła Malezja, która oskarżając Fundusz o przyczynienie się do rozlewania się niestabilności finansowej w Azji, skupiła się na rozbudowie infrastruktury oraz reglamentacji obrotów kapitałowych, co pozwoliło bankowi centralnemu tego państwa odzyskać kontrolę nad kursem walutowym.

kwotę 20,8 mld SDR (ok. 32,7 mld USD); 2) zwiększono partycypację w Funduszu państw o niskim dochodzie poprzez potrojenie liczby głosów podstawowych każdego z jego członków; 3) wprowadzono mechanizm utrzymywania stałej proporcji głosów podstawowych do całkowitej liczby głosów w MFW (IMF, 2011a). Poniżej w tabeli 1 ukazano zmiany udziałów w kwocie oraz posiadaną liczbę głosów przez państwa członkowskie MFW przed przyjęciem pakietu singapurskiego (stan na 17 września 2006 r.) oraz po wejściu w życie drugiego etapu pakietu – *2008 Quota and Voice Reforms* (stan na 3 marca 2011 r.), z podziałem na państwa, które najwięcej zyskały i najwięcej straciły w wyniku reformy.

Tabela 1

Podział kwoty oraz liczba głosów w Radzie Wykonawczej MFW wybranych państw członkowskich przed i po wprowadzeniu zmian wynikających z pakietu singapurskiego (w %)

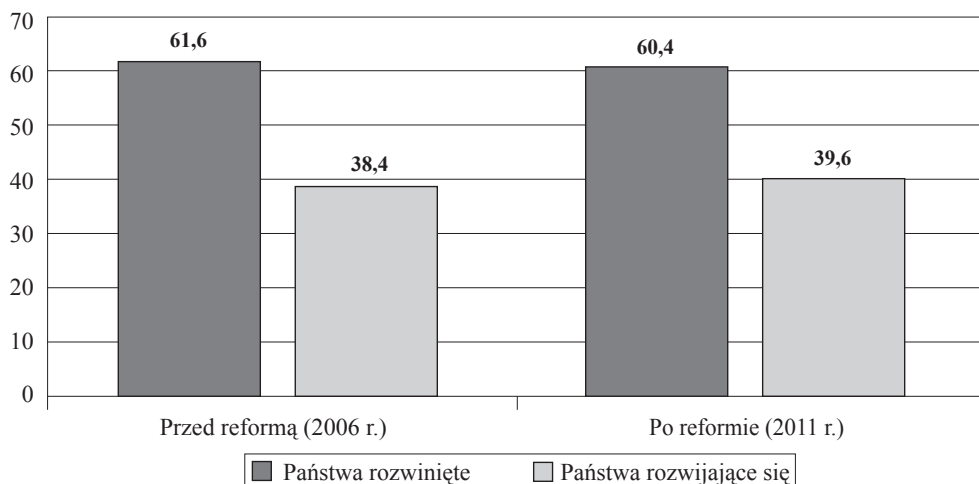
Przydział (kwota)					Głosy				
Państwa, które najwięcej zyskały					Państwa, które najwięcej zyskały				
lp.	państwo	stan na 17.09.2006	zm.	stan na 3.03.2011	lp.	państwo	stan na 17.09.2006	zm.	stan na 3.03.2011
1.	Chiny	2,98	+1,01	3,99	1.	Chiny	2,92	+0,88	3,80
2.	Korea Płd.	0,76	+0,65	1,41	2.	Korea Płd.	0,76	+0,60	1,36
3.	Indie	1,94	+0,50	2,44	3.	Indie	1,91	+0,41	2,33
4.	Brazylia	1,42	+0,36	1,78	4.	Brazylia	1,40	+0,31	1,71
5.	Japonia	6,22	+0,34	6,56	5.	Meksyk	1,19	+0,27	1,46
6.	Meksyk	1,21	+0,31	1,52	6.	Hiszpania	1,40	+0,22	1,62
7.	USA	17,38	+0,28	17,66	7.	Singapur	0,40	+0,18	0,58
8.	Hiszpania	1,42	+0,26	1,68	8.	Turcja	0,45	+0,15	0,60
9.	Singapur	0,40	+0,19	0,59	9.	Irlandia	0,39	+0,13	0,52
10.	Turcja	0,45	+0,16	0,61	10.	Japonia	6,10	+0,12	6,22
Państwa, które najwięcej straciły					Państwa, które najwięcej straciły				
lp.	państwo	stan na 17.09.2006	zm.	stan na 3.03.2011	lp.	państwo	stan na 17.09.2006	zm.	stan na 3.03.2011
1.	Wlk. Brytania	5,02	-0,52	4,50	1.	Wlk. Brytania	4,92	-0,64	4,28
2.	Francja	5,02	-0,52	4,50	2.	Francja	4,92	-0,64	4,28
3.	Arabia Saudyjska	3,26	-0,34	2,92	3.	Arabia Saudyjska	3,21	-0,42	2,79
4.	Kanada	2,98	-0,31	2,67	4.	Kanada	2,92	-0,37	2,55
5.	Rosja	2,78	-0,29	2,49	5.	Rosja	2,73	-0,35	2,38
6.	Holandia	2,41	-0,25	2,16	6.	Holandia	2,37	-0,30	2,07
7.	Belgia	2,15	-0,22	1,93	7.	USA	17,02	-0,31	16,71
8.	Szwajcaria	1,61	-0,16	1,45	8.	Belgia	2,12	-0,27	1,85
9.	Australia	1,51	-0,16	1,35	9.	Szwajcaria	1,59	-0,20	1,39
10.	Wenezuela	1,24	-0,13	1,11	10.	Australia	1,49	-0,18	1,31

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: IMF (2011b), *Quota and Voting Shares Before and After Implementation of Reforms Agreed in 2008 and 2010*, Washington D.C., http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf, 23.04.2017.

Rezultaty reformy tylko częściowo spełniły oczekiwania Chin, Korei, Meksyku i Turcji. Spośród państw rozwijających się umiarkowane korzyści odniosły także Indie i Brazylia. Z kolei Rosja i Afryka Południowa straciły na reformie. Biorąc pod uwagę dość ograniczone zyski po stronie gospodarek wschodzących i stosunkowo nieznaczne straty w zakresie udziału w kwocie MFW i liczbie głosów po stronie państw rozwiniętych, w tym zwłaszcza

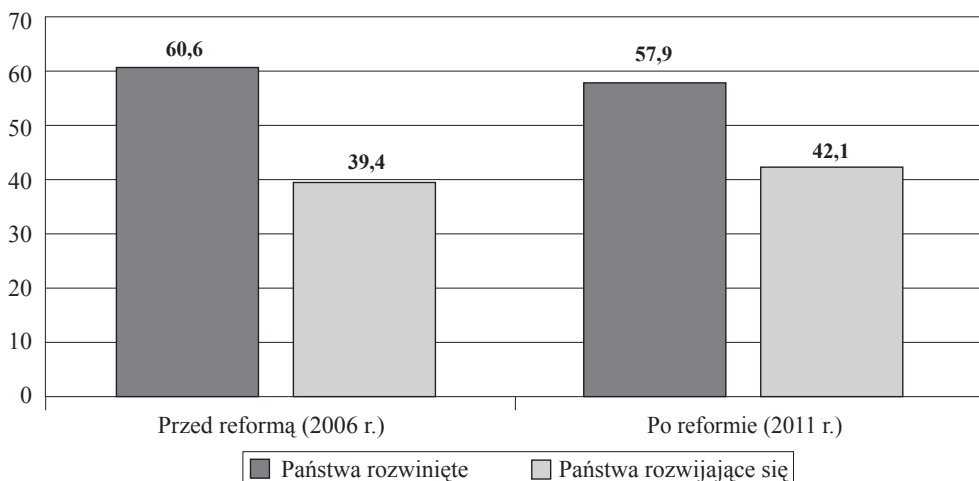
uczestniczących w klubie G-7, trudno uznać „2008 Quota and Voice Reforms” za reformę udaną. Wniosek ten potwierdzają dane zaczerpnięte z kalkulacji MFW i przedstawione na wykresach 1 i 2. Obrazują one jedynie nieznaczną zmianę rozkładu kwoty i głosów między państwami rozwiniętymi a rozwijającymi się w latach 2006–2011.

Wykres 1. Podział kwoty między państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się w MFW przed i po wprowadzeniu zmian wynikających z pakietu singapurskiego (w % całości)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: IMF (2011b), *Quota and Voting Shares Before and After Implementation of Reforms Agreed in 2008 and 2010*, Washington D.C., http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf, 23.04.2017.

Wykres 2. Podział głosów między państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się w MFW przed i po wprowadzeniu zmian wynikających z pakietu singapurskiego (w % całości)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: IMF (2011b), *Quota and Voting Shares Before and After Implementation of Reforms Agreed in 2008 and 2010*, http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf, 23.04.2017.

Rozczarowanie postęпами „2008 Quota and Voice Reforms”, a także nasilająca się presja ze strony gospodarek wschodzących, dążących do jak najszybszego zwiększenia siły decyzyjnej w Funduszu, wpłynęły w głównej mierze na kontynuowanie procesu reform określanego przez MFW jako „2010 Quota and Voice Reforms”. Należy zauważyć, że na podjęcie decyzji przez Radę Wykonawczą Funduszu dotyczącej aktualizacji struktury zarządczej i redystrybucji głosów na forum organizacji na rzecz państw zaliczanych przez MFW do grupy rynków wschodzących i państw rozwijających się (*emerging markets and developing countries*, EMDCs) wpłynęły szczególne okoliczności. Wybuch globalnego kryzysu finansowego wywołał potrzebę znalezienia środków pożyczkowych, którymi zachodni udziałowcy MFW nie dysponowali. Stąd też naturalne stało się zwrócenie w stronę rynków wschodzących, domagających się w zamian zwiększenia ich roli w globalnym zarządzaniu gospodarczym. Rozpoczęła się „pełzająca” reforma instytucji Bretton Woods określona jako „2010 Quota and Voice Reforms”. Optymistyczny, choć przedwczesny, wyraz tym zmianom dała m.in. Ngaire Woods zauważając, że największymi „zwycięzcami” stały się Chiny, Indie, Brazylia, Singapur, Turcja i Meksyk, i to pomimo, że przesunięcia na korzyść tych państw były stosunkowo nieznaczne (Woods, 2010, s. 56). W rzeczywistości każdy punkt negocjacyjny procesu *quota and vote* stanowił pole niekończących się negacji z wysokoprzemysłowymi członkami G-7, wśród których stanowisko prezentowane przez państwa europejskie (Wielka Brytania, Francja, Niemcy i Włochy – E-4) zostało, przez państwa spoza bloku zachodniego, poddane daleko idącej krytyce. Grupie E-4 zarzucono nadreprezentację w zakresie siły głosów i liczby stanowisk wykonawczych w instytucjach Bretton Woods. Długotrwałe spory wokół wyżej wskazanych kwestii, które rozgorzały po zakończeniu szczytu G-20 w Pittsburgu (wrzesień 2009), zostały częściowo złagodzone 23 października 2010 r. na spotkaniu ministrów finansów i prezesów banków centralnych w koreańskim Gyeongju. Miało ono charakter przygotowawczy przed szczytem G-20 w Seulu zaplanowanym na listopad 2010 r. Zawarte tam porozumienie, w sprawie reformy zarządzania instytucjami Bretton Woods (zwłaszcza w MFW) zakładało: 1) zwiększenie kwot udziałowych i głosów w MFW o 6,2% na korzyść państw niedoreprezentowanych (zwłaszcza Brazylii, Chin, Rosji, Indii) ze zobowiązaniem do formalnego zatwierdzenia zmian w październiku 2012 r.; 2) rozszerzenie reprezentacji państw wschodzących i rozwijających się w systemie głosów ważonych MFW dzięki jego przeglądowi zaplanowanemu na styczeń 2014 r.; 3) oddanie przez państwa europejskie dwóch miejsc w Funduszu na rzecz państw niedoreprezentowanych (Menkes, 2010, s. 379). Ostatecznie 5 listopada 2010 roku Rada Wykonawcza Funduszu przyjęła założenia pakietu reform, zakładającego m.in.: 1) ponad 6% transfer udziałów w kapitale zakładowym Funduszu z państw nadreprezentowanych do niedoreprezentowanych; 2) ponad 6% wzrost udziałów w kwocie państw EMDC; 3) dokonanie przeglądu nowej formuły nie później niż do stycznia 2013 roku; 4) zakończenie 15. Ogólnego Przeglądu Kwoty w styczniu 2014 r. (IMF, 2010b, s. 2–6).

Pakiet zmian „2010 Quota and Voice Reforms” miał związek z 14. Ogólnym Przeglądem Kwoty z 2010 roku (ang. *14th General Review of Quotas*), a także akcesją kilku nowych państw do MFW (m.in. członkostwo w organizacji uzyskały Kosowo, Tuvalu i Sudan Południowy). Zapowiadany transfer większej aniżeli dotychczas części kwoty do państw rozwijających się miał doprowadzić do szerszej reprezentacji rynków wscho-

dzących w procesach decyzyjnych MFW (Wróblewski, 2016, s. 39), wzmocnienia wiarygodności, efektywności i legitymizacji Funduszu, stanowiąc przy tym w ocenie jej ówczesnego dyrektora – Dominique Strauss-Kahna – „najbardziej fundamentalną reorganizację zarządzania w 65-letniej historii MFW” (IMF, 2010a). Rzeczywistą ceną za nowy pakiet dla jego beneficjentów było przyjęcie w czerwcu 2012 roku, podczas szczytu G-20 w meksykańskim Los Cabos, zobowiązania dokapitalizowania MFW środkami finansowymi mającymi stanowić podstawę „zapory ogniowej” (*firewall*), zaprojektowanej w celu niedopuszczenia do rozszerzenia się kryzysu finansowego ze strefy euro na rynki globalne. Chiny zadeklarowały przekazanie 43 mld USD, Brazylia i Rosja – 10 mld, a Afryka Południowa – 2 mld (Fin24, 2012). Zobowiązania te gospodarki wschodzące potraktowały jako inwestycję na poczet korzystnych dla nich reform zwiększających siłę głosu w MFW. Zwrot inwestycji nastąpił jednak z dużym opóźnieniem. Warunki do wprowadzenia w życie zmian (3/5 liczby państw członkowskich Funduszu i nie mniej niż 85% całkowitej liczby głosów) zostały spełnione dopiero w grudniu 2015 r.⁸ Przyjęcie zmian nastąpiło formalnie 21 stycznia 2016 r. Zgodę na reformę modelu funkcjonowania MFW wyraziło wówczas 149. państw członkowskich reprezentujących 94,04% głosów.

W wyniku reformy:

- kwoty wszystkich państw członkowskich uległy zwiększeniu w wyniku podwojenia kapitału zakładowego Funduszu z poziomu 238,5 mld SDR (tj. ok. 329 mld USD), do poziomu 477 mld SDR (tj. ok. 659 mld USD);
- więcej niż 6% udziału w kwocie MFW uzyskały gospodarki wschodzące i państwa rozwijające się;
- cztery rynki wschodzące (Chiny, Brazylia, Indie i Rosja) zaliczono do grona dziesięciu najważniejszych członków MFW (obok USA, Japonii oraz państw grupy E-4);
- potwierdzono obowiązywanie zasady o ochronie wielkości udziałów w kwocie i liczby głosów najbiedniejszych państw członkowskich MFW;
- po raz pierwszy wprowadzono zasadę, zgodnie z którą Rada Wykonawcza MFW składać się będzie z wybieralnych dyrektorów wykonawczych, co zakończy praktykę wskazywania dyrektorów wykonawczych przez pięć państw z najwyższymi udziałami w kwocie;
- wysokoprzemysłowione państwa europejskie zobowiązały się do ograniczenia liczby reprezentantów w Radzie Wykonawczej MFW o dwa miejsca (IMF, 2015).

Należy zauważyć, że na dzień 26 kwietnia 2017 r. zwiększenie swojego udziału w kwocie, w ramach zaaprobowanych zmian wynikających z 14. Ogólnego Przeglądu Kwoty, zaakceptowało 184. członków MFW (na 189 ogółem), reprezentujących 99,757% całości kwoty Funduszu (IMF, 2017b). Zmiany udziałów w kwocie i liczbie głosów w Funduszu ukazano w tabeli 2.

⁸ Kongres USA zgodził się na przyjęcie „2010 Quota and Voice Reforms” 18 grudnia 2015 roku. Głównym powodem długotrwałego blokowania reformy wzmacniającej reprezentację w Funduszu gospodarek wschodzących była kwestia przesunięcia 63 mld USD z funduszu kryzysowego MFW na jego konto ogólne.

Tabela 2

Dwadzieścia państw członkowskich MFW dysponujących największym udziałem kwocie oraz liczbą głosów w Radzie Wykonawczej MFW po wejściu w życie zmian wynikających z 14. Ogólnego Przeglądu Kwoty (stan z 26 kwietnia 2017)

Lp.	Państwo	Przydział (kwota)		Głosy	
		SDR (w mln)	(w % całości)	liczba głosów	(w % całości)
1.	Stany Zjednoczone	82 994,2	17,46	831 406	16,53
2.	Japonia	30 820,5	6,48	309 669	6,16
3.	Chiny	30 482,9	6,41	306 293	6,09
4.	Niemcy	26 634,4	5,60	267 808	5,32
5.	Francja	20 155,1	4,24	203 015	4,04
6.	Wielka Brytania	20 155,1	4,24	203 015	4,04
7.	Włochy	15 070,0	3,17	152 164	3,02
8.	Indie	13 114,4	2,76	132 608	2,64
9.	Rosja	12 903,7	2,71	130 501	2,59
10.	Brazylia	11 042,0	2,32	111 884	2,22
11.	Kanada	11 023,9	2,32	111 703	2,22
12.	Arabia Saudyjska	9 992,6	2,10	101 370	2,02
13.	Hiszpania	9 535,5	2,01	96 819	1,92
14.	Meksyk	8 912,7	1,87	90 591	1,80
15.	Holandia	8 736,5	1,84	88 829	1,77
16.	Korea Płd.	8 582,7	1,81	87 291	1,74
17.	Australia	6 572,4	1,38	67 188	1,34
18.	Belgia	6 410,7	1,35	65 571	1,30
19.	Szwajcaria	5 771,1	1,21	59 175	1,18
20.	Indonezja	4 648,4	0,98	47 948	0,95
Całość ogólnej kwoty SDR/liczby głosów w MFW		475 383,0	100,00	5 030 526	100,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie IMF (2017a), *IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*, 26 April, <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>, 26.04.2017.

Analiza wyników „2010 Voice and Quota reform” dokonanych w wyniku przeprowadzenia 14. Ogólnego Przeglądu Kwoty prowadzi do kilku wniosków.

Po pierwsze, trudno uznać, że reforma ma charakter przełomowy, skoro jeszcze przed wejściem w życie analizowanych zmian wyraźnie zasygnalizowano konieczność dalszych zmian mających usatysfakcjonować państwa EMDC. W styczniu 2014 r. Rada Wykonawcza MFW przyjęła raport dotyczący 15. Ogólnego Przeglądu Kwot adresowany do Rady Gubernatorów – organu MFW odpowiedzialnego za podejmowanie kluczowych decyzji w Funduszu.

Po drugie, analiza ilościowa zmian udziału w kwocie i liczbie głosów wskazuje, że cele reformy zrealizowano tylko częściowo, a w niektórych przypadkach wręcz pozornie. Wśród siedmiu państw z grupy EMDC, które znalazły się w gronie dwudziestu największych udziałowców MFW, zdecydowanie zyskały jedynie Chiny, w znacznie mniejszym zaś stopniu Indie, Brazylia i Meksyk (tab. 3).

Tabela 3

Udział w kwocie oraz liczba głosów w Radzie Wykonawczej MFW wybranych gospodarek wschodzących po zmianach z 2008 i 2010 roku

Państwo	2008 <i>Quota and Voice Reforms</i> (stan na 3.03.2011 r.)		2010 <i>Quota and Voice Reforms</i> (stan na 26.04.2017 r.)	
	kwota (w % całości)	liczba głosów (w % całości)	kwota (w % całości)	liczba głosów (w % całości)
Arabia Saudyjska	2,92	2,79	2,10	2,02
Brazylia	1,78	1,71	2,32	2,22
Chiny	3,99	3,80	6,41	6,09
Indie	2,44	2,33	2,76	2,64
Indonezja	0,87	0,85	0,98	0,95
Meksyk	1,52	1,46	1,87	1,80
Rosja	2,49	2,38	2,71	2,59

Źródło: Opracowanie własne na podstawie IMF (2011b).

Poza czterema wymienionymi wyżej państwami EMDC zyski pozostałych są relatywnie niewielkie (Indonezja) lub państwa te ponoszą straty (Arabia Saudyjska, Rosja). Wielkim przegranym reform jest Arabia Saudyjska, której udział w kwocie po reformie z 2010 r. zmniejszył się o 0,82 pkt proc., zaś liczby głosów o 0,77 pkt proc. Biorąc pod uwagę, że państwo to także w reformie z 2008 utraciło swój udział w kwocie o 0,34 pkt proc., a liczbę głosów, którymi dysponowało pomniejszono o 0,42 pkt proc. (por. tabela 1), udział Arabii Saudyjskiej w kapitale Funduszu w latach 2011–2017 obniżył się o 1,16 pkt proc., zaś liczba głosów, którym dysponuje spadła o 1,19 pkt proc. Jedynie pozornym beneficjentem reformy „2010 *Quota and Voice*” została Rosja. Pomimo przyrostu udziału w kwocie (+0,22 pkt proc.) i liczbie głosów (+0,21 pkt proc.) po reformie z 2010 roku, państwo to znalazło się po stronie przegranych bowiem we wcześniejszej reformie z 2008 r. jego udział w kapitale zakładowym Funduszu zmniejszył się o 0,29 pkt proc., zaś liczba głosów spadła o 0,35 pkt proc. liczby głosów (por. tabela 1). W rezultacie udział Rosji w kwocie w latach 2011–2017 zmniejszył się o 0,07 pkt proc., natomiast jej siła głosu stopniała o 0,14 pkt proc. Ta z konieczności ograniczona analiza prowadzi do wniosku, że jedynie część z państw EMDC odniosła rzeczywiste korzyści z reform zapoczątkowanych przez wspomniany pakiet singapurski. Pozostałe stały się „sponsorami” zmian. Poniesione przez te państwa straty zostały wyzyskane przez państwa rozwinięte wchodzące w skład klubów G7 i OECD, a także najbardziej wpływowe rynki wschodzące (Chiny, Indie, Brazylia, Meksyk).

Po trzecie, zmiany, do których doprowadziły „*Quota and Vote Reforms*” z 2008 i 2010 r., wpłynęły na zwiększenie się różnicy w sile decyzyjnej między Chinami a pozostałymi państwami niedoreprezentowanymi w Funduszu, w stosunku do stanu poprzedzającego pakiet singapurski. Pekin w latach 2011–2017 powiększył udział w kapitale zakładowym Funduszu o 2,42 pkt proc. oraz liczbę głosów o 2,29 pkt proc. Pomimo to siła decyzyjna Chin oraz innych państw EMDC w MFW jest szokująco niska w stosunku do ich udziałów w gospodarce światowej, mierzonych na bazie PKB opartego na parytecie siły nabywczej (PPP). Dla przykładu udział Chin (18,41%) jest wyższy niż USA (15,33%). Jednakże to Stany Zjednoczone Ameryki posiadają 2,7 razy więcej głosów w MFW. Udział Indii w gospodarce światowej oparty na PKB (PPP) utrzymuje się na poziomie 7,49%,

a zatem znacznie przewyższa udział Włoch wynoszący 1,82%. W MFW to jednak Włochy posiadają wciąż więcej głosów (3,02% całości) niż Indie (2,64%) (IMF, 2017c).

Tabela 4

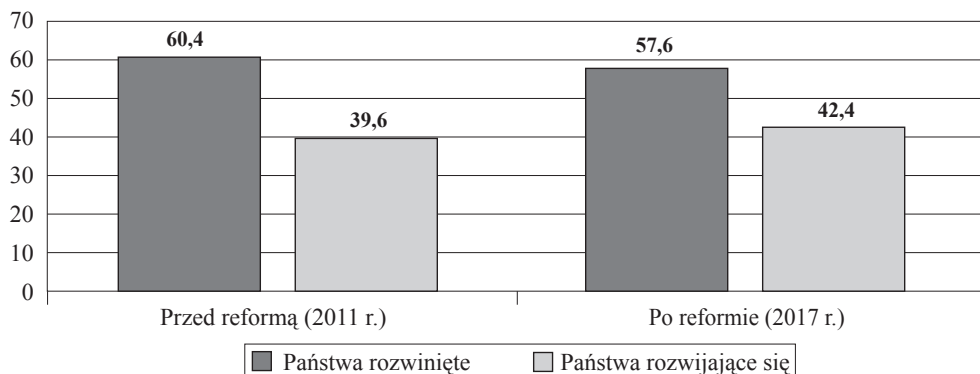
Najbardziej niedoreprezentowani członkowie MFW w odniesieniu do ich udziału w gospodarce światowej (mierzonego w PKB PPP)

Państwo	Liczba głosów w % całości (stan na 26.04.2017 r.)	Udział w gospodarce światowej (PKB PPP)
Chiny	6,09	18,41
Indie	2,64	7,49
Rosja	2,59	3,11
Brazylia	2,22	2,54
Indonezja	0,95	2,57
Iran	0,74	1,21
Turcja	0,96	1,64

Źródło: Opracowanie własne na podstawie IMF (2017c).

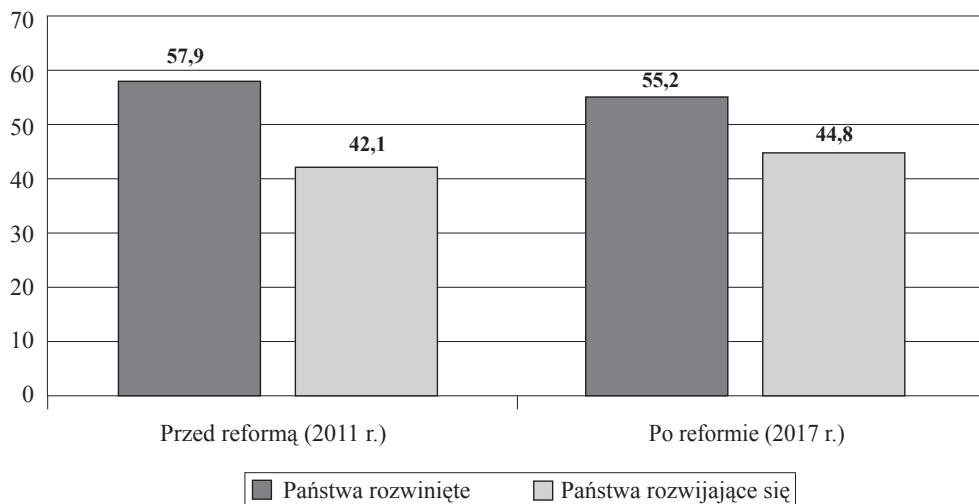
Po czwarte, zmiany wprowadzone „nowelami” z 2008 i 2010 roku niewiele zmieniły w rozkładzie siły decyzyjnej między blokiem wysokorozwiniętych państw Zachodu a państwami EMDC i najsłabiej rozwiniętymi (*least developed countries* – LDC). Na czele pierwszej z grup niezagrożoną pozycję zachował „august” w MFW, którym są Stany Zjednoczone Ameryki. Dzięki udziałowi w kapitale zakładowym Funduszu wynoszącym 17,46%, a także liczbie głosów (16,53%) Waszyngton zarezerwował sobie prawo weta w organizacji, która do podjęcia decyzji o jakichkolwiek zmianach w statucie potrzebuje większości 3/5 państw członkowskich reprezentujących 85% głosów. Pomimo kolejnych reform Funduszu redystrybuujących siłę decyzyjną w tej organizacji USA mogą liczyć na wsparcie ze strony „cezara” (UE-28), który jako młodszy kolega i współzrządcą Funduszu dysponuje 30,2% udziału w kwocie Funduszu i pulą 29,4% głosów. Nie koniec na tym, państwa zachodnie występujące jako klub G-7 posiadają 43% udziału w kwocie i 41,2% głosów, zaś liczba głosów członków OECD przekracza 63% (choć znajduje się w tej grupie kilka państw o średnim dochodzie takich jak Meksyk czy Polska).

Wykres 3. Podział kwoty między państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się w MFW po wejściu w życie reform 2008 i 2010 *Quota and Voice* (w % całości)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: IMF (2011b).

Wykres 4. Podział głosów między państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się w MFW po wejściu w życie reform 2008 i 2010 *Quota and Voice* (w % całości)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: IMF (2011b).

Biorąc zatem pod uwagę efekty ostatniej odsłony reformy „*Quota and Voice Reforms*” argument o przełomowym znaczeniu zmian dla modelu funkcjonowania MFW nie wytrzymuje krytyki. Jak wynika z wykresów 3 i 4, transfer siły decyzyjnej z państw rozwiniętych do państw rozwijających się jest nieznaczny i nie odpowiada udziałowi gospodarek tych ostatnich w gospodarce światowej. Kolejną próbą pogodzenia racji państw nad- i niedoreprezentowanych w Funduszu będzie zapewne 15. Ogólny Przegląd Kwoty. Ze względu na posiadanie prawa weta przez USA oraz omnipotencję Departamentu Skarbu trudno jednak nawet w przybliżeniu wskazywać, kiedy nastąpi kolejna redystrybucja udziału w kwocie i liczby głosów w Funduszu.

Wnioski

Przeprowadzona analiza, osadzona w perspektywie krytycznej międzynarodowej ekonomii politycznej, pozwala na wyciągnięcie kilku wniosków. Daje się zauważyć, że kolejne odsłony reformy modelu funkcjonowania Funduszu, nie przyniosły spodziewanych rezultatów. Podejmowanie decyzji w tej organizacji jest poważnie zaburzone przez supremację kwotowo-głosową USA, wspieranych przez sojuszników z G-7 i OECD. MFW jest traktowany przez Waszyngton instrumentalnie jako jedna ze struktur, dzięki której możliwe jest utrzymanie pozycji lidera w globalnym zarządzaniu ekonomicznym. Nie dziwi zatem, że w czasie turbulencji finansowych wywołanych przez kryzys 2008+ większość decyzji Funduszu nie odzwierciedlała interesów niedoreprezentowanej większości i zawierała niekorzystne dla nich rozwiązania dedykowane procyklicznej polityce fiskalnej, polityce monetarnej lub kombinacji obu (policy mix) (Weisbrot i inni, 2009; Działo, 2012). Niska otwartość Funduszu na zmiany powoduje, że podobnie jak

WTO, organizacja ta traci wiarygodność i znaczenie wśród stanowiących jej większość państw o niskim i średnim dochodzie narodowym brutto. Niektóre z nich deklarują, że korzystniejsze jest ograniczanie wydatków, przeciwdziałanie nadmiernemu zwiększaniu deficytu budżetowego i akumulacja rezerw na czas kryzysu, niż wystawianie się na konieczność pożyczania z MFW. Za wyjściem z tej ścieżki zależności optują przede wszystkim Chiny. Korzystając z nagromadzonych przez lata rezerw kapitałowych stały się alternatywnym źródłem zasobów pożyczkowych i walut poprzez inwestycje oraz pomoc zagraniczną. Trend ku poszukiwaniu alternatywnych opcji pożyczkowych wobec instrumentów oferowanych przez MFW objawia się też tworzeniem konkurencyjnych wobec Funduszu instytucji takich jak Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB), działającej od 2016 roku międzynarodowej instytucji finansowej skupiającej się na wspieraniu budowy infrastruktury w regionie Azji i Pacyfiku. Do innych tego typu rozwiązań można zaliczyć Nowy Bank Rozwoju oraz Porozumienie o stworzeniu rezerwy środków finansowych na wypadek pojawienia się sytuacji kryzysowych (Credit Reserve Arrangement – CRA). Ostatnia z wymienionych instytucji, stworzona przez państwa BRICS w lipcu 2014 r. i uruchomiona rok później, po zakończeniu procedury ratyfikacyjnej, stanowi „alternatywny obwód” stanowiący wyzwanie dla przeciążonej sieci finansowej MFW, a jednocześnie szansę dla państw EMDC na dostarczenie płynności w przypadku rzeczywistego lub potencjalnego problemu z równowagą bilansu płatniczego. Realizację tego celu, jakże zbliżonego do celu MFW, zapewniają rezerwy w wysokości 100 mld USD zadeklarowane przez państwa BRICS gotowe do uruchomienia linii swapowej.

W świetle wyłaniania się alternatywnych ośrodków zapewnienia płynności mało elastyczny MFW będzie najprawdopodobniej w dalszym ciągu tracić znaczenie jako „pożyczkodawca ostatniej szansy” dla państw rozwijających się, choć trudno wyrokować w jakim tempie proces degradacji wpływów Funduszu będzie następował. Ocena kolejnych przeglądów kwot wskazuje, że MFW upodobnia się do Światowej Organizacji Handlu, która po kolejnych rundach rokowań handlowych dotarła do punktu, gdzie o konsensus niezmiernie trudno. Mowa tutaj o kwestii braku zgody odnośnie do handlu produktami rolnymi. W przypadku MFW granicą, której przekroczenie wydaje się mało realne jest utrata przez USA większości pozwalającej blokować temu państwu niekorzystne dla siebie postanowienia i traktować Fundusz jako strukturę, dzięki której możliwe jest utrzymanie pozycji lidera w globalnym zarządzaniu ekonomicznym. Pomiędzy WTO a MFW podobieństw jest więcej. Obie organizacje pojawiły się w okresie drugiej fali globalizacji i jako takie są przestarzałymi, „skorodowanymi urządzeniami”, które słabo radzą sobie z wyzwaniami ery usieciowania bez mała wszystkiego. Ich niskiej efektywności w obszarze zarządzania handlowego i finansowego towarzyszy odradzanie się tendencji protekcyjnych, a także bilateralizacja relacji handlowych i finansowych między państwami. Cechą wszakże odróżniającą WTO i MFW jest to, że w pierwszej ze wskazanych instytucji państwa rozwijające się potrafiły z sukcesem rzucić wyzwanie państwom rozwiniętym i to w wielu dziedzinach, np. w zakresie polityki zdrowia publicznego, leków generycznych, polityki rozwoju. Ich siłą stała się zasada podejmowania decyzji w oparciu o konsensus oraz system rozstrzygania sporów między państwami członkowskimi tej organizacji. Odmierna sytuacja zachodzi w MFW. Członkowie Funduszu nie są w stanie zakwestionować prymatu G-7. Państwa rozwijające

się nie tworzą w MFW bloków i koalicji nacisku współdziałając z NGO-sami, a dialog i deliberację zastępuje dyktat państw posiadających przewagę w Radzie Wykonawczej. Petryfikacja takiego stanu rzeczy pomimo kolejnych „reform” nie służy Funduszowi, który coraz częściej traktowany jest raczej jako techniczna organizacja znajdująca się w orbicie oddziaływania G-20, niż samodzielny podmiot uważany za wiarygodnego partnera przez 189 państw członkowskich. Być może na przełomowe reformy MFW jest za późno, a sam Fundusz powoli zmienia się w organizację typu „zombie” – strukturę formalnie wciąż działającą, choć pozbawioną możliwości realizacji swoich celów statutowych. O ile obecnie jest stanowczo za wcześnie by MFW jednoznacznie charakteryzować w ten sposób, w przypadku kolejnych „pozornych przełomów” i rozwijania alternatywnych wobec niego międzynarodowych instytucji finansowych przez aktorów spoza świata zachodniego, postawienie takiej hipotezy może być w pełni uzasadnione.

Bibliografia

- BRICS (2014a), *Treaty for the Establishment of a BRICS Contingent Reserve Arrangement*, July 15. Fortaleza, Brazil, <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-treaty.html>, 10.10.2016.
- BRICS (2014b), *Agreement on the New Development Bank*, July 15, Fortaleza, Brazil, <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-bank.html>, 10.10.2016.
- Cox R. W., Jacobson H. K. (1973), *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, Yale University Press, New Heaven.
- Cox R. W., Sinclair T. J. (1996), *Approaches to World Order*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Działo J. (2012), *Dlaczego trudno jest prowadzić „dobrą” politykę fiskalną*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1–2 (245–246), Rok LXXX/XXI.
- Fin24 (2012), *BRICS agree to boost IMF war chest*, 19.06.2012, <http://www.fin24.com/Economy/Brics-agree-to-boost-IMF-war-chest-20120619>, 7.09.2016.
- Haibin N. (2012), *BRICS in Global Governance: A Progressive Force? Dialogue on Globalisation*, Friedrich Ebert Stiftung, New York.
- IMF (2006), *IMF Board of Governors Approves Quota and Related Governance Reforms*, September 18, Press Release no. 06/205, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2006/pr06205.htm>, 10.10.2016.
- IMF (2008), *Reform of IMF Quotas and Voice: Responding to Changes in the Global Economy*, IMF Issues Brief, April, Issue 1, <https://www.imf.org/external/np/ext/ib/2008/040108.htm>, 10.02.2017.
- IMF (2010a), *IMF Executive Board agrees major overhaul of quotas and governance*, Press Release no. 10/418, November 5, <http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr10418>, 10.02.2017.
- IMF (2010b), *IMF Quota and Governance Reform – Elements of an Agreement*, IMF Policy Paper, October 31, Washington D.C.
- IMF (2011a), *The IMF's 2008 Quota and Voice Reforms Take Effect*, Press Release March 3, Press Release no. 11/64, March 3, http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr1164.htm#P18_387, 23.04.2017.
- IMF (2011b), *Quota and Voting Shares Before and After Implementation of Reforms Agreed in 2008 and 2010*, Washington D.C., http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf, 23.04.2017.

- IMF (2015), *IMF Managing Director Christine Lagarde Welcomes U.S. Congressional Approval of the 2010 Quota and Governance Reforms*, Press Release, no. 15/573, December 18, Washington D.C., <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr15573.htm>, 23.04.2017.
- IMF (2016a), *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*, April, Washington DC, 14.02.2017.
- IMF (2016b), *IMF Quotas*, IMF Factsheet 2016, <https://www.imf.org/About/Factsheets/Sheets/2016/07/14/12/21/IMF-Quotas?pdf=1>, 14.02.2017.
- IMF (2016c), *World Economic Outlook Database*, World Economic and Financial Surveys, April, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>, 14.02.2017.
- IMF (2017a), *IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*, 26 April, <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>, 26.04.2017.
- IMF (2017b), *Acceptances of the Proposed Amendment of the Articles of Agreement on Reform of the Executive Board and Consents to 2010 Quota Increase*, 24 April, <http://www.imf.org/external/np/sec/misc/consents.htm>, 26.04.2017.
- IMF (2017c), *GDP based on PPP, share of world*, *World Economic Outlook*, April 2017, IMF Data Mapper, <http://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO-WORLD/WEQ>, 26.04.2017.
- Kahn J. (2000), *I.M.F. Directors Fail to Rally Around Any New Leader in Poll*, „The New York Times”, 3.03.2000, <http://www.nytimes.com/2000/03/03/business/imf-directors-fail-to-rally-around-any-new-leader-in-poll.html>, 2.03.2017.
- Keohane R. O. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, New York.
- Larionova M., Shelepov A. (2015), *Is BRICS Institutionalization Enhancing Its Effectiveness?*, w: *The European Union and The BRICS. Complex Relations in the Era of Global Governance*, red. M. Rewizorski, Springer, Heidelberg–New York.
- Lukov V. (2012), *A Global Forum for the New Generation: The Role of the BRICS and the Prospects for the Future*, <http://www.brics.utoronto.ca/analysis/Lukov-Global-Forum.html>, 20.10.2016.
- Menkes M. (2010), *IMF's Governance Reform in the Shadow of Current-accounts Balance Debate*, PISM, Bulletin, no. 131 (207).
- Mercopress (2009), *South American leaders sign agreement creating South Bank*, 27 September 2009, <http://en.mercopress.com/2009/09/27/south-american-leaders-sign-agreement-creating-south-bankBrazilian>, 23.10.2016
- Peterson, S. V. (2003), *A Critical Re-Writing of Global Political Economy: Integrating reproductive, productive and virtual economies*, Routledge, London.
- Rewizorski M. (2015), *Participation of the European Union and the BRICS in the G-20*, w: *The European Union and The BRICS. Complex Relations in the Era of Global Governance*, red. M. Rewizorski, Springer, Heidelberg–New York.
- Sinclair T. J. (2012), *Global Governance*, Polity Press, Cambridge.
- Strange S. (1970), *International Relations and International Economics: A Case of Mutual Neglect*, „International Affairs”, vol. 46, no. 2.
- Weisbrot M., Ray R., Johnston J., Cordero J. A., Montecino J. A. (2009), *IMF – Supported Macroeconomic Policies and the World Recession: A Look at Forty-One Borrowing Countries*, Center for Economic and Policy Research, Washington, DC, <http://cepr.net/publications/reports/imf-supported-macroeconomic-policies-and-the-world-recession>, 2.03.2017.
- Woods N. (2010), *Global Governance after the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers?*, „Global Policy”, vol. 1, issue 1.
- Wróblewski M. (2016), *Międzynarodowy Fundusz Walutowy w systemie globalnego zarządzania – ewolucja modelu działania?*, w: *Globalne zarządzanie i jego aktorzy. W poszukiwaniu rozwiązań dla zmieniającego się świata*, red. M. Rewizorski, Elipsa, Warszawa.

Xing L. (2014), *Introduction. Understanding the Hegemony and the Dialectics of the Emerging World Order*, w: *The BRICS and Beyond. The International Political Economy of Emergence of a New World Order*, red. Li Xing, Ashgate, Farnham.

Much Ado About Nothing? Comments on Reform of the Functioning Model of the International Monetary Fund

Summary

The main objective of this article is to analyze the effects of transformation of the IMF working model, launched in 2006, accelerated since 2010, and identified as the most fundamental governance overhaul in the Fund's 65-year history and the biggest ever shift of influence in favor of emerging market and developing countries to recognize their growing role in the global economy. This article, set within the institutional framework of global governance and critical international political economy, attempts to clarify whether the IMF reform focused on modifying the size of member countries' participation in the share capital of the Fund, resulted in significant increase of voting power of emerging markets and developing states or rather was example of global economic governance dysfunctionality.

Key words: International Monetary Fund, global governance, emerging economies, quota

Jacek K. SOKOŁOWSKI, Dariusz STOLICKI
Uniwersytet Jagielloński

Przyczyny opóźnień w transpozycji dyrektyw europejskich do polskiego porządku prawnego w świetle analizy ilościowej krajowego procesu legislacyjnego

Streszczenie: W świetle tabel wyników rynku wewnętrznego Komisji Europejskiej Polska należy do krajów członkowskich o najwyższym deficycie zgodności prawa krajowego z unijnym, przede wszystkim ze względu na powtarzające się istotne opóźnienia w zakresie transpozycji dyrektyw. Niniejszy artykuł przedstawia rezultaty badań ilościowych, opartych na bazie aktów prawnych implementujących prawo UE po 2004 r i poszukuje przyczyn opóźnień, w szczególności poddając analizie, czy są one powodowane w większym stopniu przez działania władzy wykonawczej, czy ustawodawczej. Z naszych ustaleń wynika, że o ile parlamentarny proces stanowienia prawa przebiega w odniesieniu do ustaw implementacyjnych z reguły szybciej niż w odniesieniu do ustaw zwykłych, o tyle inicjacja tegoż procesu dokonuje się tak późno, że zazwyczaj nie jest już możliwe dokonanie terminowej transpozycji aktu unijnego. W istocie, większość projektów ustaw implementacyjnych wnoszonych jest do Sejmu w momencie, gdy przewidziany dla implementowanej dyrektywy termin transpozycji już upłynął. Wyniki sugerują, że to raczej rząd, a nie parlament jest odpowiedzialny za rosnące opóźnienia, jak również że skuteczność rządu w implementacji prawa UE ulega systematycznemu pogorszeniu (najmniejsze opóźnienia w transpozycji występowały bezpośrednio po akcesji). Szereg aspektów analizowanego zjawiska – jak np. rola konfliktu politycznego w generowaniu opóźnień – wymaga jednak dalszych badań.

Słowa kluczowe: implementacja prawa UE, transpozycja dyrektyw, proces legislacyjny

1. Problemy badawcze

1.1. Obowiązek transpozycji dyrektywy do krajowego porządku prawnego

Terminowa i prawidłowa transpozycja¹ dyrektyw Unii Europejskiej do krajowego porządku prawnego jest najbardziej podstawowym aspektem wynikającego z traktatowej zasady lojalności (TUE: art. 4 ust. 3; Klamert, 2014, s. 76–78) obowiązku imple-

¹ W praktyce prawnej i legislacyjnej często zamiennie używa się pojęć transpozycja, implementacja, inkorporacja i wdrożenie dyrektywy. Jak podnosi się w literaturze, nie są to określenia tożsame: implementacja bądź inkorporacja prawa UE jest pojęciem szerszym, obejmującym wszelkie czynności, które umożliwiają rzeczywiste wprowadzenie w życie postanowień przyjętych na szczeblu unijnym do krajowych porządków prawnych (a więc nie tylko działania legislacyjne i nie tylko w odniesieniu do dyrektyw). Z kolei transpozycja bądź wdrożenie oznaczają szczególnie przypadek implementacji – wydanie aktu prawnego, który wprowadza do krajowego porządku prawnego rozwiązania wynikające z dyrektywy (Mik, 1998, s. 28 i n.).

mentacji prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie. Obowiązek ten rozumiany jest szeroko, jako wymóg zapewnienia zgodności przepisów i sposobu stosowania prawa krajowego z prawem europejskim (ang. *compliance*), a sposób jego realizacji od dawna stanowi przedmiot zainteresowania badaczy, tak prawników, jak i politologów (Conant, 2012). Mimo to, do dzisiaj przyczyny uchybień – polegających zarówno na całkowitym braku transpozycji, jak i na spóźnionej lub nieprawidłowej transpozycji – nie są wciąż dostatecznie wyjaśnione.

Nadzór nad procesem transpozycji dyrektyw przez kraje członkowskie sprawuje z urzędu Komisja Europejska. Państwa członkowskie zobowiązane są do notyfikowania jej o działaniach podjętych w celu transpozycji dyrektywy, co obejmuje również obowiązek przesłania tekstu aktów implementacyjnych² (przy czym, od wejścia w życie traktatu z Lizbony brak notyfikacji stanowi sam w sobie formalne naruszenie prawa UE (Komunikat C 12/2011)). Pozwala to Komisji monitorować, czy państwa wypełniają obowiązek transpozycyjny oraz czy czynią to terminowo. Ponadto, na podstawie dostarczonych przez kraje członkowskie aktów implementacyjnych Komisja weryfikuje, czy dokonana transpozycja rzeczywiście prowadzi do osiągnięcia rezultatów przewidzianych dyrektywą. W oparciu o uzyskane w ten sposób informacje sporządzane są coroczne raporty, pełniące oprócz funkcji informacyjnej również rolę elementu nacisku na państwa członkowskie. Informacje o skuteczności i terminowości państw we wdrażaniu dyrektyw dotyczących funkcjonowania rynku wewnętrznego podsumowują również uaktualniane przez Komisję tzw. tabele wyników rynku wewnętrznego (*Internal market scoreboard* WWW). Przytoczone publikacje są jednym z głównych źródeł danych dla badaczy zajmujących się problematyką transpozycji dyrektyw przez państwa członkowskie (Hartlapp, Falkner, 2009; Börzel, 2001)³.

Komisja dysponuje także całym spektrum środków przymuszania państw członkowskich, by wypełniły one ciężące na nich obowiązki transpozycyjne – poczynając od tzw. miękkich środków oddziaływania (programów współpracy, jak np. *EU-Pilot* oraz zaleceń) (Zalecenie 309/2005), zaś kończąc na formalnej procedurze w sprawie uchybień, przewidzianej w art. 258 TFUE, w której o zaistnieniu uchybienia wiążąco orzeka Trybunał Sprawiedliwości (tzw. *Infringement procedure*) (Prete, Smulders, 2010; Andersen, 2012, rozdziały 1–3). Niezależnie od omawianej procedury, brak właściwego i terminowego wdrożenia dyrektywy generuje po stronie państwa członkowskiego odpowiedzialność odszkodowawczą na rzecz podmiotów poszkodowanych taką sytuacją (Wyrok Trybunału w sprawach C-6/90 i C-9/90).

Liczba *infringement procedures* wszczynanych wobec danego państwa funkcjonuje w literaturze jako miara skali uchybień we wdrażaniu dyrektyw. Uważana jest za obiektywną, choć nie wolną od słabości (Börzel, 2001, s. 808–813), w szczególności ze

² Obowiązek ten przewidują – co do zasady – przepisy końcowe każdej dyrektywy, jednakże został on uznany przez ETS za wynikający bezpośrednio z prawa traktatowego (Wyrok Trybunału w sprawie 274/83: 1077; szerzej nt. obowiązku notyfikacji zob. Brzeziński, 2010, s. 376 i n. oraz powołana tam literatura).

³ Ogólny przegląd literatury poświęconej badaniom empirycznym nad implementacją prawa UE w państwach członkowskich przedstawiają m.in. M. Angelova, T. Dannwolf i T. König (Angelova i in., 2012) oraz O. Treib (Treib, 2014).

względu na fakt, że nie wszystkie naruszenia skutkują wszczęciem omawianej procedury (Falkner i in., 2005, s. 201–228). W literaturze podkreśla się również, iż Komisję – jak każdy aktor polityczny – ma swoje preferencje, które wpływają na selektywne wykorzystywanie możliwości inicjowania postępowań (Steunenberg, 2010; König, Mäder, 2013). Börzel i Knoll, analizując dane za okres 1978–1999, odrzucają jednak hipotezę o systematycznej niedoreprezentacji naruszeń ze strony poszczególnych państw członkowskich w ogólnym zbiorze naruszeń skutkujących *infringement procedure* (Börzel, Knoll, 2012).

1.2. Problem uchybień w transpozycji dyrektyw UE w Polsce

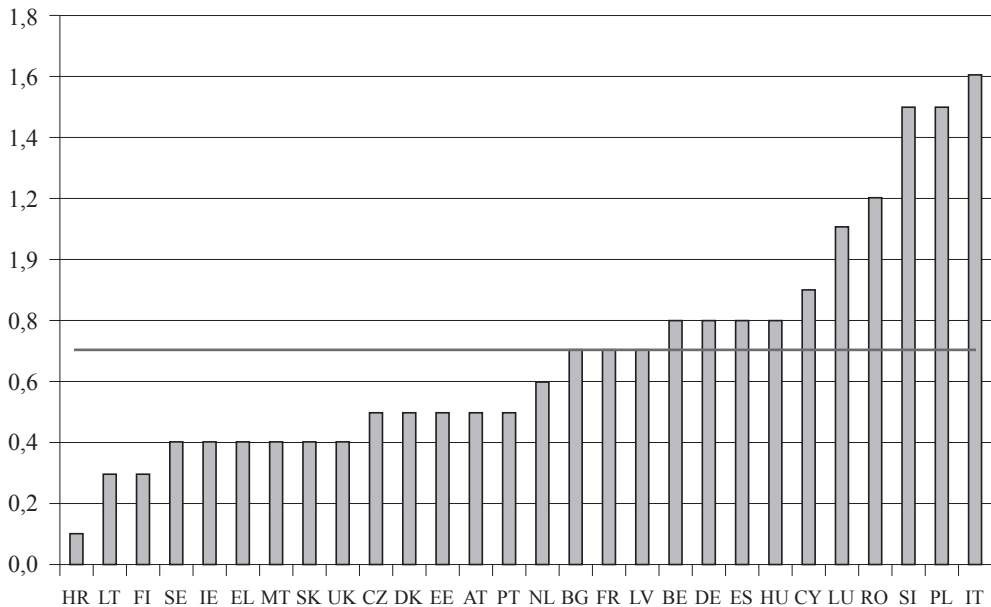
Pomimo przedstawionych środków nacisku na państwa, zjawisko „ustawicznego naruszania [przez nie] prawnego obowiązku dokonania prawidłowej i terminowej transpozycji dyrektyw” (Zalecenie 309/2005, pkt 1) wciąż występuje. Według tabel wyników rynku wewnętrznego z 2015 r., średni „deficyt transpozycji” (*transposition deficit*, liczba dyrektyw, które pomimo upływu terminu nie zostały prawidłowo transponowane w danym kraju do dnia publikacji tabeli) wynosi 0,7%, zaś łącznie we wszystkich krajach sytuacja taka dotyczy 4% ogółu dyrektyw (*Single Market Scoreboard: Transposition 2015*). Średnie opóźnienie transpozycji wynosi ponad 7 miesięcy, zaś w 9 przypadkach (licząc jedynie dyrektywy wciąż nietransponowane) przekracza 2 lata. Również szereg badań naukowych potwierdza tezę o systematycznych problemach z transpozycją dyrektyw przez kraje członkowskie (Siedentopf, Hauschild, 1988; Sverdrup, 2007; Haverland, Romeijn, 2007; Kaeding, 2008).

Polska należy do krajów mających najwięcej uchybień w transpozycji dyrektyw. Jako jeden z dwóch krajów członkowskich (drugim były Włochy) w I połowie 2015 r. odnotowała negatywny wynik dla każdego z kryteriów wykorzystywanych do oceny skuteczności wdrażania prawa UE w tabelach wyników rynku wewnętrznego. Średni deficyt transpozycji dla Polski wyniósł wówczas 1,5% (ponad dwukrotność średniej unijnej) (zob. wykres 1), zaś liczba nietransponowanych dyrektyw w porównaniu z poprzednim raportem wzrosła o 8. Według obu tych kryteriów mniejszą skuteczność transpozycji miały jedynie Włochy.

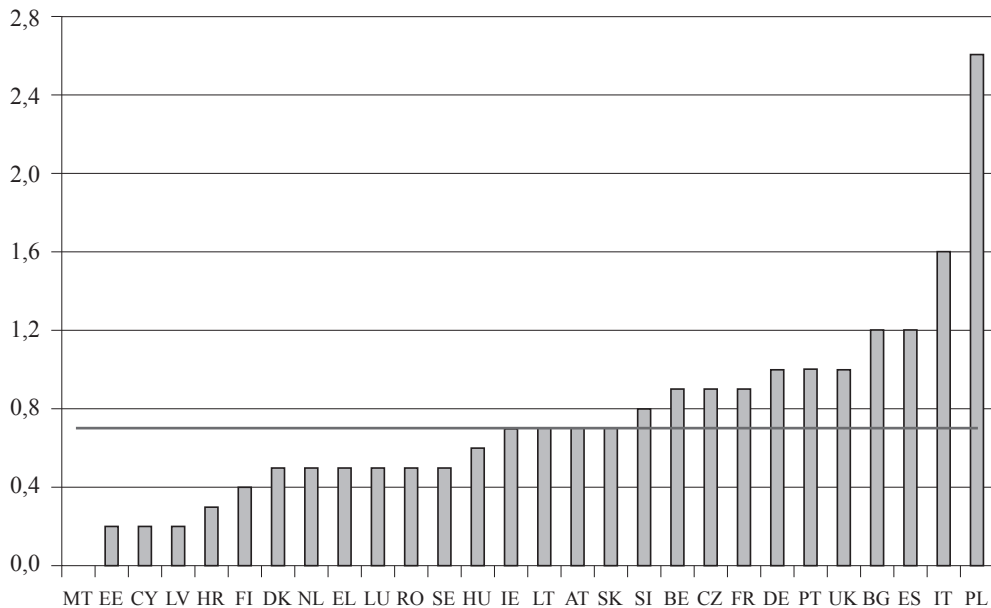
Również czas i jakość transpozycji są w przypadku Polski poniżej średniej unijnej. Średnie opóźnienie transpozycji wyniosło w Polsce 10,6 miesięcy (przy średniej UE równej 7,6) i znajduje się w najwyższym kwartylu. Natomiast zdecydowanie najwyższy w całej Unii jest polski deficyt zgodności (*compliance deficit*), tj. procent dyrektyw uznanych przez Komisję za nieprawidłowo transponowane, który wynosi 2,6% (blisko czterokrotność średniej unijnej) (zob. wykres 2).

Równie negatywny obraz polskiego procesu transpozycji przedstawiają coroczne raporty Komisji Europejskiej. Zawierają one informacje na temat wszystkich toczących się postępowań o naruszenie obowiązków traktatowych (w tym opóźnień w transpozycji dyrektyw), jak również dane na temat nowych postępowań, wszczętych w danym roku sprawozdawczym. Jak wynika z ubiegłorocznego raportu, Polska jest jednym z krajów mających najwięcej naruszeń w obydwu kategoriach (zob. wykres 3).

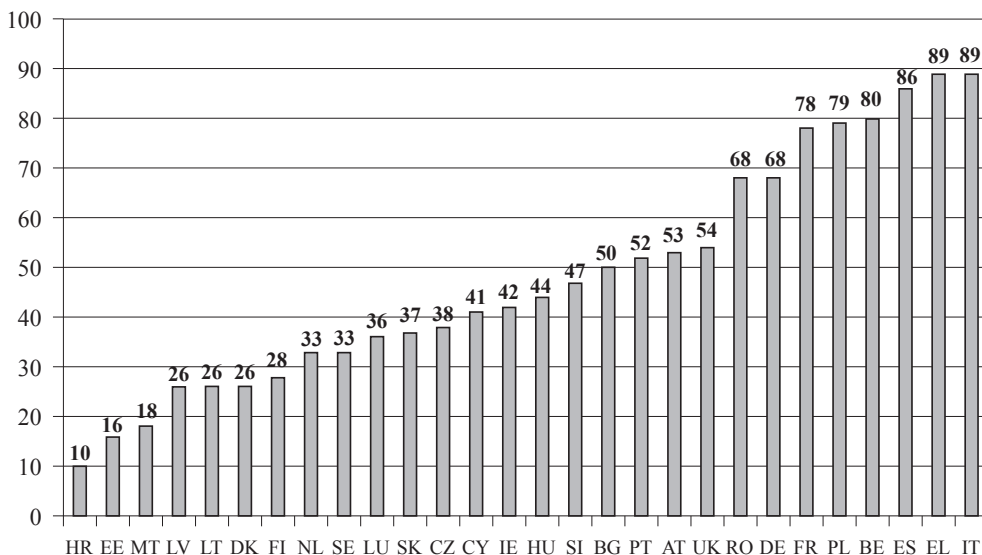
Wykres 1. Procent nietransponowanych dyrektyw (*transposition deficit*) w krajach członkowskich. Szarą linią zaznaczono średnią unijną (*Single Market Scoreboard: Transposition 2015*)



Wykres 2. Procent nieprawidłowo transponowanych dyrektyw (*compliance deficit*) w krajach członkowskich. Szarą linią zaznaczono średnią unijną (*Single Market Scoreboard: Transposition 2015*)

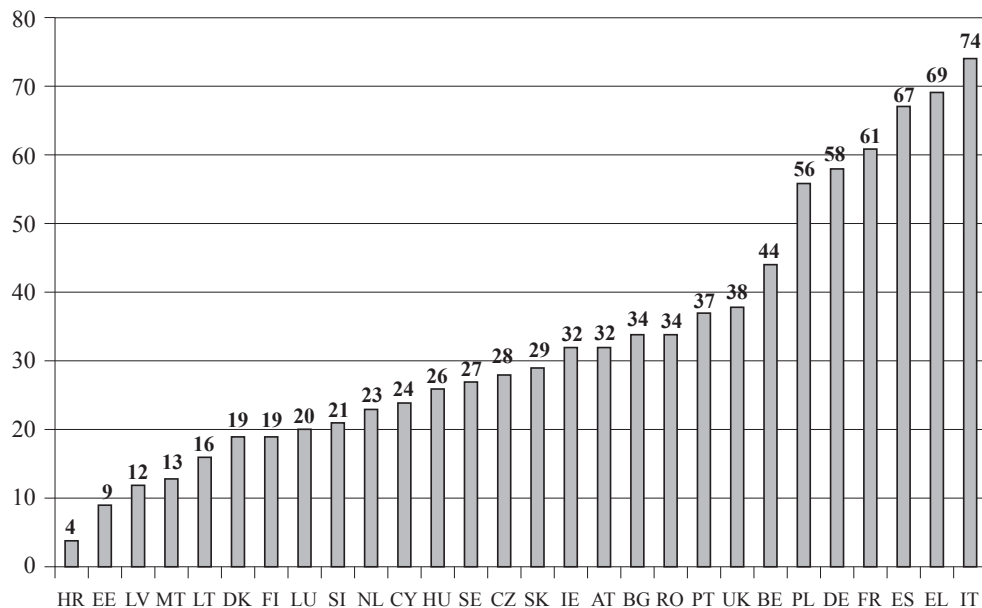


Wykres 3. Łączna liczba *infringement procedures* w 2014 r. (wszystkie postępowania toczące się w dniu przyjęcia raportu) (*Single Market Scoreboard: Transposition 2015*)



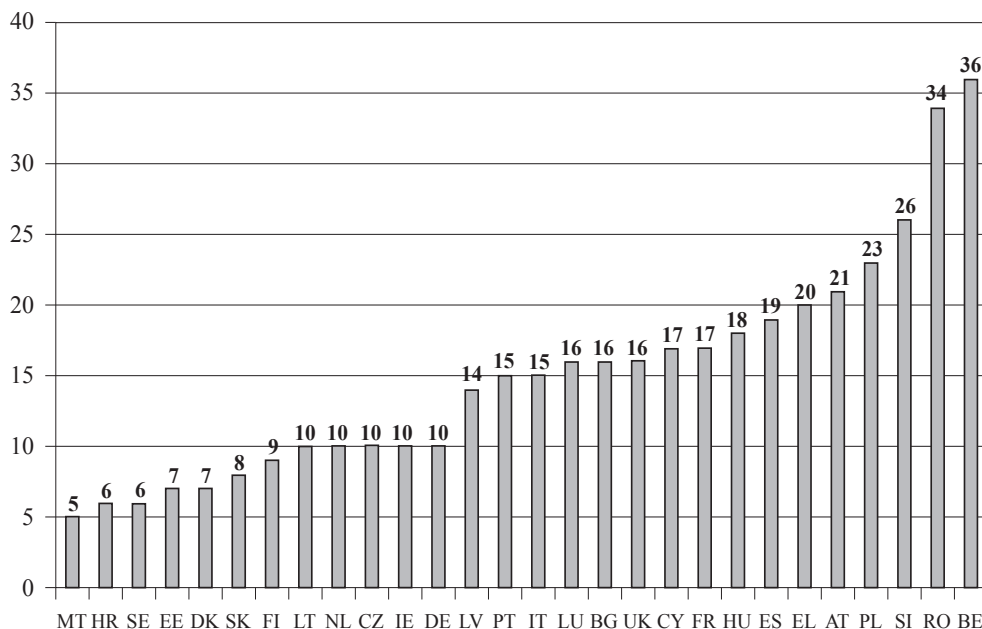
Znaczącą większość tych postępowań stanowią przypadki *non-compliance*, czyli wadliwej transpozycji dyrektywy bądź innych naruszeń zobowiązań państwa członkowskiego:

Wykres 4. Liczba *infringement procedures* z powodu nieprawidłowej transpozycji dyrektyw i innych naruszeń w 2014 r. (wszystkie postępowania toczące się w dniu przyjęcia raportu) (Komisja Europejska 2015)



Widać wyraźnie, że *gros* naruszeń ma za przyczynę *non-compliance*, gdyż pierwszych siedem państw („przodujących w uchybieniach”) powtarza się na obu wykresach. Jednak zestawienie ilości opóźnień w transpozycji znacząco zmienia ich pozycję:

Wykres 5. Liczba *infringement procedures* z powodu opóźnionej transpozycji w 2014 r. (Komisja Europejska 2015)



Wśród siedmiu krajów, wobec których toczy się najczęściej postępowań z powodu opóźnionej transpozycji, cztery znajdują się zarazem w grupie siedmiu krajów z największą liczbą postępowań z powodu innych uchybień – są to Hiszpania, Grecja, Belgia i Polska. Okazuje się natomiast, że znajdujące się wśród liderów ogólnej ilości naruszeń Niemcy, Francja i Włochy nie mają znaczących opóźnień we wdrażaniu prawa unijnego.

Przyczyn *compliance deficit* poszukuje się m.in. w opozycji politycznej państw wobec poszczególnych dyrektyw (Falkner i in., 2004), dużej liczbie graczy blokujących (Steunenberg, Kaeding, 2008; König, Luetgert, 2008; Kaeding, 2006; Bailey, 2002), wewnętrznym konflikcie politycznym (Steunenberg, 2006) oraz niewydolności organizacyjnej i administracyjnej państw członkowskich (Börzel i in., 2010; Bursens, 2002). Szczególnie wiele uwagi poświęcono funkcjonowaniu administracji rządowej państwa członkowskiego jako czynnikiem o istotnym znaczeniu dla efektywności transpozycji (Haverland, Romeijn, 2007). Badane są zbiorcze wskaźniki efektywności administracji (Berglund i in., 2006; Hille, Knill, 2006; Toshkov, 2008), struktura urzędnicza (Mbaye, 2001), styl zarządzania (Richardson, 1996), jak również jakość koordynacji rządowej (Jensen, 2007), ta ostatnia również w odniesieniu do Polski (Zubek, 2005; Zubek, 2008). Brak jednak – jak dotąd – analiz przebiegu parlamentarnego postępowania legislacyjnego.

go w odniesieniu do transpozycji dyrektyw⁴. Celem naszego badania jest wypełnienie tej luki poprzez określenie, czy i w jakim stopniu postępowanie ustawodawcze – a przede wszystkim prace nad projektem ustawy w Sejmie⁵ – przyczynia się do powstawania opóźnień w transpozycji dyrektyw, a jeżeli tak, to na których etapach procesu legislacyjnego powstają te opóźnienia⁶.

2. Dobór danych

Przedmiotem naszego zainteresowania były wszystkie ustawowe transpozycje dyrektyw europejskich, których data transpozycji przypadła po akcesji Polski do Unii Europejskiej, tj. po 1 maja 2004 r., i co do których podjęto działania ustawodawcze mające doprowadzić do ich transpozycji przed końcem VII kadencji Sejmu. Z przeprowadzonej analizy zostały zatem wyłączone transpozycje dyrektyw bezpośrednio związane z akcesją: nie obrazują one skuteczności transpozycji dokonywanej „na bieżąco”, w miarę powstawania i publikowania prawa unijnego, a ich uwzględnienie zniekształciłoby wszelkie statystyki terminów transpozycji, gdyż prawo stanowione przez polski parlament w l. 2001–2004 obejmowało całe unijne *aquis*, w tym dyrektywy uchwalone na długo przed akcesją⁷. Pod uwagę braliśmy natomiast transpozycje dyrektyw przyjętych przed akcesją, jeżeli ich termin transpozycji – czy to na mocy samej dyrektywy, czy też na mocy traktatu akcesyjnego – upływał po 1 maja 2004 r.

Analizowane były tylko projekty po raz pierwszy transponujące daną dyrektywę. Nie brano zatem pod uwagę ustaw poprawiających błędną transpozycję dyrektywy (zwykle w związku z wszczęciem przez Komisję *infringement procedure* albo zakończenia tej procedury rozstrzygnięciem niekorzystnym dla Polski) lub zastępujących poprzednie przepisy transponujące dyrektywę⁸. W tym pierwszym przypadku już doszło do uchybienia w transpozycji, w tym drugim – transpozycja została dokonana, a ponowna trans-

⁴ Wpływ parlamentów krajowych na opóźnienia w transpozycji badali D. Finke i T. Dannwolf (Finke, Dannwolf, 2015), ale przedmiotem ich zainteresowania było zaangażowanie parlamentu *ex ante* (na etapie formułowania stanowiska krajowego podczas unijnego procesu legislacyjnego), a nie *ex post* – na etapie transpozycji już przyjętej dyrektywy.

⁵ Ściśle rzecz biorąc, wybór aktu normatywnego służącego transpozycji zależy od systemu źródeł prawa przyjętego w danym państwie członkowskim (Urząd Komitetu Integracji Europejskiej 2003), tak więc w szczególności akt ten nie musi być ustawą. Ranga przepisów krajowych, na mocy których dokonywana jest implementacja powinna odpowiadać randze przepisów, jakie ustanowiłoby dane państwo, regulując „na własną rękę” obszar analogiczny do objętego rezultatem określonym w dyrektywie. W polskim systemie źródeł prawa oznacza to, że podstawowym instrumentem implementacji dyrektywy jest najczęściej ustawa.

⁶ Ze względu na eksploracyjny charakter badania nie stawiamy hipotez kierunkowych, a jedynie pytania badawcze.

⁷ Dodatkowo kwestia była już przedmiotem badań (Zubek, 2005; Hille, Knill, 2006).

⁸ Np. dyrektywa Rady 2003/110/WE z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie pomocy w przypadkach tranzytu do celów deportacji drogą powietrzną (Dz. Urz. UE L 321 z 6.12.2003, s. 26) została transponowana do polskiego porządku prawnego ustawą z 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2005, Nr 94, poz. 788), ale rządowy projekt ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. (VII kadencja, druk 1526), jako całkowita rewizja prawa o cudzoziemcach, dokonywał jej ponownej transpozycji.

pozycja jest wymuszona zmianą ustawy, która najczęściej motywowana jest czynnikami wewnętrznymi.

W badaniu wykorzystane zostały trzy podstawowe zbiory danych: baza danych EUR-Lex Urzędu Publikacji Unii Europejskiej, z której pozyskaliśmy listę interesujących nas dyrektyw oraz ich daty publikacji i transpozycji; baza danych ORKA Ośrodka Informatyki Kancelarii Sejmu, z której pochodzą dane o przebiegu procesu ustawodawczego (w tym daty wniesienia i uchwalenia projektu) dla wszystkich projektów ustaw rozpatrywanych przez Sejm od IV do VII kadencji⁹; i wreszcie baza danych UST Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej Kancelarii Sejmu¹⁰, na podstawie której projekty ustaw dowiązane zostały do transponowanych przez nie dyrektyw.

Należy zauważyć, że relacja między dyrektywami a implementującymi je ustawami nie jest bijekcją (funkcją wzajemnie jednoznaczna): transpozycja jednej dyrektywy europejskiej może być dokonywana w kilku ustawach krajowych¹¹, zaś jedna ustawa może transponować więcej niż jedną dyrektywę¹². W związku z powyższym jako indywidualną obserwację traktowaliśmy każdą parę dyrektywa – ustawa implementacyjna. Tak więc ustawie dokonującej transpozycji więcej niż jednej dyrektywy, podobnie jak dyrektywie transponowanej w kilku ustawach, odpowiadało w naszym zbiorze danych kilka obserwacji (z których każda mogła mieć przypisane odmienne daty publikacji i transpozycji dyrektywy oraz wniesienia i uchwalenia ustawy).

Inaczej postępowaliśmy, porównując czas pracy nad ustawami implementacyjnymi w Sejmie z czasem pracy nad ustawami zwykłymi (zob. tabela 2). W tej analizie traktowaliśmy każdy projekt ustawy jako jedną obserwację, nawet gdy kilka projektów było rozpatrywane wspólnie (a więc od II czytania stanowiły *de facto* jeden projekt). Wyjątkiem były sytuacje, w których projekty opozycyjne były rozpatrywane wspólnie z rządowymi, komisijnymi lub koalicyjnymi – wtedy uznawaliśmy, iż rozpatrywanie projektu poselskiego zakończyło się na etapie prac w komisji (unikając w ten sposób sytuacji, w której za uchwalone uznajemy projekty opozycyjne tylko dlatego, że rozpatrywane były wspólnie z dotyczącymi tej samej materii projektami większości parlamentarnej, podczas gdy w rzeczywistości sprawozdanie komisji, będące podstawą II czytania i dalszych prac, nie przejęło żadnych lub prawie żadnych rozwiązań z opozycyjnej wersji projektu).

Dla potrzeb porównania czasu procedowania projektów ustaw w Sejmie (tabela 2) zostały one podzielone na trzy kategorie:

1) ustawy implementacyjne – projekty ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu¹³, które dokonywały transpozycji przy-

⁹ Bazy ORKA (odrębne dla każdej kadencji, dostępne przez stronę internetową Sejmu <http://www.sejm.gov.pl>) zawierają dane o przebiegu postępowania ustawodawczego w Sejmie dla każdego rozpatrywanego projektu ustawy.

¹⁰ Relacyjna baza danych UST (https://bs.sejm.gov.pl/F?func=file&file_name=find-t-ust01&local_base=ustw&con_lng=POL) opisuje powiązania polskich ustaw wykonujących prawo UE z odpowiadającymi im aktami prawnymi Unii.

¹¹ Tak np. transpozycja dyrektywy Parlamentu i Rady nr 2005/36/WE z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 255 z 30.09.2005, s. 22), wymagała w Polsce aż pięciu ustaw krajowych.

¹² Dla przykładu, rządowy projekt ustawy o bezpieczeństwie morskim (VI kadencja, druk 4463) dokonywał transpozycji aż ośmiu dyrektyw unijnych (tzw. pakietu Eryka III).

¹³ O uznaniu projektu ustawy za projekt wykonujący prawo Unii Europejskiej decyduje w przy-

- najmniej jednej dyrektywy¹⁴, przy czym pod uwagę brane były wszystkie projekty, niezależnie od tego, w jaki sposób zakończyły się prace nad nimi, a więc również projekty niedokończzone przed końcem kadencji, wycofane i odrzucone;
- 2) ustawy dotyczące wyrażenia zgody na ratyfikację umów międzynarodowych (ratyfikacyjne) – zostały wyłączone z analizy; ustawy te dotyczą w przeważającej większości kwestii niebudzących żadnych kontrowersji i są uchwalane znacznie szybciej niż pozostałe kategorie ustaw; ich uwzględnienie prowadziłyby do zniekształcenia wyników¹⁵;
 - 3) ustawy „zwykłe”, które zostały zdefiniowane jako niebędące ani ustawami ratyfikacyjnymi ani implementacyjnymi; stanowiły one punkt odniesienia do porównania z ustawami implementacyjnymi.

3. Moment wniesienia projektu i czas postępowania legislacyjnego w Sejmie

W najbardziej ogólnym ujęciu, terminowość transpozycji dyrektywy jest funkcją dwóch czynników: momentu wniesienia projektu ustawy i długości postępowania ustawodawczego w parlamencie. Zarówno czynniki normatywne, jak i empiryczne przemawiają za ograniczeniem analizy do projektów rządowych: to na Radzie Ministrów spoczywa prawny obowiązek przygotowywania i wnoszenia do Sejmu projektów ustaw koniecznych do wykonania prawa Unii Europejskiej (Ustawa 2010/1395, art. 18), jednocześnie zaś praktyka polityczna pokazuje, iż wszystkie uchwalane ustawy implementacyjne to projekty rządowe. Nawet wnoszenie projektów ustaw implementacyjnych przez inne uprawnione podmioty należy do rzadkości: w l. 2004–2015 jedynie sześć takich projektów zostało wniesionych przez grupy posłów (zawsze opozycyjnych) – był to jeden projekt klubu SdPL w IV kadencji, jeden projekt klubu SLD w V kadencji i cztery projekty klubu PiS w VI kadencji. Poza wspomnianym projektem SdPL¹⁶ wszystkie wymienione projekty były jednak tożsame z projektami przygotowanymi (i w większości przypadków wniesionymi) przez Radę Ministrów w poprzednich kadencjach Sejmu, za rządów wnoszących je ponownie ugrupowań. Żaden z tych projektów nie został uchwalony, ale w każdym z przedstawionych przypadków (znów poza projektem SdPL) Sejm uchwalił alternatywny projekt implementacyjny (w części przypadków treściowo tożsame) wniesiony przez nową Radę Ministrów. Oprócz tego w IV kadencji Sejmu projekt ustawy *o zmianie ustawy o rachunkowości*, usuwający istniejącą w niej sprzeczność z VI dyrektywą VAT (Dyrektywa 388/1977) (w zakresie, w jakim miała być ona transponowana przez Polskę do kwietnia 2008 r., a więc już po wejściu w życie traktatu

padku projektów rządowych Rada Ministrów, zaś w przypadku pozostałych projektów – Marszałek Sejmu (Regulamin Sejmu 1992, art. 95a).

¹⁴ Pomijaliśmy więc projekty dostosowujące prawo polskie do prawa UE, które nie są transpozycjami dyrektyw (ale np. miały charakter wykonawczy wobec rozporządzeń, jak ustawa *o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej*, regulująca m.in. zasady prowadzenia rejestru EUWT w Polsce).

¹⁵ Średni czas procedowania projektów ustaw ratyfikacyjnych był w każdej kadencji wyraźnie krótszy niż dla innych ustaw. Nie zmienia się też wyraźnie z kadencji na kadencję – od średnio 88 dni w IV kadencji do średnio 107 dni w VI kadencji (z odchyleniem standardowym zawsze wynoszącym ok. miesiąc).

¹⁶ *Poselski projekt ustawy o informacji i konsultacji z pracownikami*, IV kadencja, druk nr 3796.

akcesyjnego), został wniesiony przez Senat (druk nr 3244). Projekt ten był procedowany wspólnie z analogicznym projektem rządowym (druk nr 3276) i zostały one uchwalone jako jedna ustawa.

Aby ustalić, gdzie w pierwszej kolejności poszukiwać należy przyczyn opóźnień w transpozycji dyrektyw, dla każdej kadencji przeanalizowaliśmy cztery podstawowe zmienne: czas przewidziany na transpozycję dyrektywy przez ustawodawcę europejskiego¹⁷; rzeczywisty czas transpozycji dyrektywy przez ustawodawcę polskiego, definiowany jako liczba dni między publikacją dyrektywy a podpisaniem ustawy implementacyjnej przez prezydenta¹⁸; czas prac nad projektem ustawy w strukturach rządowych (ministerstwach i Radzie Ministrów), definiowany jako liczba dni między publikacją dyrektywy a wniesieniem do Sejmu projektu ustawy implementacyjnej; i wreszcie czas prac parlamentarnych nad projektem ustawy, definiowany jako liczba dni między wniesieniem projektu do Sejmu a podpisaniem ustawy przez prezydenta. Jak już wspomnieliśmy, jako indywidualną obserwację traktowaliśmy każdą parę dyrektywa–ustawa implementacyjna. Statystyki opisowe dla omówionych zmiennych przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Czasy trwania poszczególnych etapów prac ustawodawczych nad transpozycją dyrektywy

Kadencja	Średnia/mediana			
	czas transpozycji		prace nad projektem ustawy	
	przewidziany	rzeczywisty	Rząd	Sejm i Senat
4	492/245	392/436	259/264	154/123
5	619/708	785/801	672/685	120/107
6	619/569	1019/897	867/777	162/125
7	658/730	1180/1046	1058/933	121/113

Czas pozostawiany przez ustawodawcę europejskiego na transpozycję dyrektywy jest zazwyczaj stały i wynosi średnio 2 lata i 8 miesięcy¹⁹. Czas transpozycji dyrektyw do polskiego porządku prawnego natomiast sukcesywnie się wydłużał – z niewiele ponad roku w IV kadencji Sejmu do ponad 2 lat w V kadencji i ok. 3 lat w VI i VII kadencji. Rozbicie tego czasu na postępowanie rządowe i parlamentarne pokazuje jednak, iż wynikało to właściwie wyłącznie z coraz późniejszego wnoszenia projektów ustaw imple-

¹⁷ Termin ten biegnie od dnia publikacji dyrektywy.

¹⁸ Przyjęliśmy publikację dyrektywy jako datę rozpoczęcia prac nad transpozycją dyrektywy, ale oczywiście należy zauważyć, iż – jak wskazuje się w literaturze – Rada Ministrów odpowiedzialna jest nie tylko za przygotowanie i wniesienie projektu, ale także za monitorowanie legislacji europejskiej i podejmowanie działań przygotowawczych jeszcze przed uchwaleniem dyrektywy. W przypadku dyrektyw wydanych opublikowanych przez akcesją jako datę publikacji przyjmujemy datę opublikowania polskiego tekstu dyrektywy w wydaniu specjalnym Dziennika Urzędowego.

¹⁹ Odchylenie od tej średniej wartości w IV kadencji Sejmu wynika z faktu, że dyrektywy wydane przed akcesją Polski do Unii, ale wciąż uwzględniane w naszej analizie (ze względu na termin transpozycji upływający po 1 maja 2004 r.) opublikowane zostały w wersji polskiej dopiero z dniem 1 maja 2004 r., podczas gdy termin transpozycji biegł od uchwalenia ich wersji pierwotnej.

mentacyjnych przez Radę Ministrów: czas prac legislacyjnych w Sejmie i w Senacie nie zmieniał się w sposób monotoniczny, a ponadto – jak pokazuje tabela 2 – ustawy implementacyjne i tak we wszystkich kadencjach były rozpatrywane przez parlament istotnie szybciej niż ustawy zwykłe²⁰.

Tabela 2

Czas prac parlamentarnych nad ustawami zwykłymi i implementacyjnymi

Kadencja	Czas procedowania w Sejmie i Senacie w dniach							
	ustawy zwykłej				ustawy implementacyjnej			
	średnia	odchyl. std.	min.	max.	średnia	odchyl. std.	min.	max.
4	190,23	164,76	2	1158	143,30	66,23	48	294
5	145,35	106,14	14	652	114,45	41,36	40	210
6	195,54	170,20	2	1277	143,81	106,85	28	765
7	194,60	183,30	2	1329	118,97	45,02	15	270

Na terminowość wnoszenia projektów ustaw implementacyjnych przez Radę Ministrów można spojrzeć również z innej perspektywy, badając, jak dużo czasu pozostawia ona parlamentowi na rozpatrzenie projektu (tj. jak długi jest okres od dnia wniesienia projektu do dnia upływu terminu transpozycji). W szczególności interesujące mogą być pytania o to, ile projektów ustaw implementacyjnych wnoszonych jest już po terminie transpozycji oraz ile wnoszonych jest przed jego upływem, ale na tyle późno, że pozostawia się parlamentowi zbyt mało czasu na odpowiednie rozpatrzenie projektu. Można tu przyjąć np. kryterium ustawowe (art. 18 ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej wymaga, by Rada Ministrów wносиła projekty ustaw implementacyjnych na pięć lub trzy miesiące przed terminem transpozycji, w zależności od tego, czy ten ostatni przekracza lub nie przekracza pół roku²¹; odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest tylko „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”) lub empiryczne (jedną z miar położenia rozkładu długości postępowań ustawodawczych, np. średnią czy medianę). Jako szczególnie użyteczny wskaźnik (prowadzący do najmniejszej straty informacji) proponujemy jednak średnie prawdopodobieństwo *a priori* terminowego rozpatrzenia projektu, ustalone dla każdej kadencji na podstawie empirycznej dystrybuanty rozkładu długości postępowań ustawodawczych dla ustaw implementacyjnych w tej kadencji. Wstępne wyniki przedstawia tabela 3.

²⁰ Istotność statystyczną różnic między kategoriami ustaw z tej samej kadencji testowaliśmy, porównując statystykę *t* Welcha z empiryczną dystrybuantą niełączonej studentyzowanej różnicy średnich, uzyskaną w wyniku 1000 losowań bootstrapowych (Dekking i in., 2005, s. 421–422). Różnicę uznawaliśmy za istotną, jeżeli uzyskana wartość statystyki *t* nie mieściła się w 95-procentowym przedziale ufności statystyki bootstrapowej. Dla pełnych czasów procedowania ustaw statystyki *t* i przedziały ufności wynoszą odpowiednio: IV kadencja – 3,44 i (–2,27, 1,80), V kadencja – 3,34 i (–1,96, 1,94), VI kadencja – 4,16 i (–2,72, 1,51) i VII kadencja – 8,48 i (–1,89, 2,03).

²¹ Identyczny wymóg przewidywał art. 11 poprzedniej ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Ustawa 2004/515).

Tabela 3

Opóźnienia we wnoszeniu projektów ustaw implementacyjnych przez Radę Ministrów

Kadencja	Średni czas pozostawiony na rozpatrzenie projektu*	% ustaw implementacyjnych wnoszonych		Średnie prawdopodobieństwo <i>a priori</i> terminowego rozpatrzenia projektu przez Sejm
		po terminie transpozycji	po terminie ustawowym	
4	288	38%	72%	30% ($\sigma = 41\%$)
5	97	55%	86%	20% ($\sigma = 36\%$)
6	66	73%	89%	12% ($\sigma = 29\%$)
7	28	82%	93%	9% ($\sigma = 25\%$)

* Dla ustaw wniesionych po terminie transpozycji przyjmujemy wartość 0.

Powyższe dane sugerują wyraźnie, że przyczyny nieterminowej transpozycji dyrektyw leżą po stronie Rady Ministrów, nie Sejmu: od IV kadencji rzeczywisty czas transpozycji wydłużył się trzykrotnie, przy jednoczesnym czterokrotnym wydłużeniu czasu prac legislacyjnych rządu, a przy względnie stałym czasie prac parlamentarnych. Zarazem systematycznie zwiększa się liczba projektów wnoszonych tak późno, że nie mają one szans na uchwalenie przed upływem terminu transpozycji). Projekty takie stanowią przytłaczającą większość, przy czym na marginesie odnotować należy, że przepisy krajowe, nakładające na rząd obowiązek wnoszenia projektów implementacyjnych w określonych terminach są po prostu martwe.

Co interesujące, czas pozostawiony parlamentowi przez Radę Ministrów na rozpatrzenie projektu nie wpływa na rzeczywisty czas jego rozpatrywania: współczynnik korelacji między tymi dwoma zmiennymi wynosi $-0,06$ dla IV kadencji, $0,34$ dla V kadencji, $0,02$ dla VI kadencji i $0,01$ dla VII kadencji, a więc jedynie w latach 2005–2007 istniał pewien liniowy związek między nimi. Korelacje pojawiają się jednak, gdy osobno rozpatrujemy projekty wniesione przed terminem transpozycji (współczynnik korelacji wynosi wówczas $0,01$ dla IV kadencji, $0,52$ dla V kadencji, $0,22$ dla VI kadencji i $0,30$ dla VII kadencji). Zachowanie posłów jest więc racjonalne: prace parlamentarne ulegają przyspieszeniu wówczas, gdy istnieją szanse na „uratowanie” terminowej transpozycji, natomiast w przypadku projektów wniesionych po terminie wychodzą oni najwyraźniej z założenia, że starać się już nie warto. Dla tych ostatnich istotny efekt przyspieszenia prac parlamentarnych obserwujemy jedynie w IV kadencji (korelacja na poziomie $-0,54$), ale już nie w V ($R = 0,01$), VI ($R = 0,16$) i VII ($R = 0,10$).

4. Podsumowanie – wnioski

Analiza czasu trwania procesu legislacyjnego na etapie prac rządowych i parlamentarnych prowadzi do wniosku, że przyczyn polskiego *compliance deficit* poszukiwać należy w pierwszym z nich. Przemawia za tym nie tylko porównanie długości trwania obu etapów (z których parlamentarny zajmuje podobną ilość czasu niezależnie od kadencji, zaś rządowy ulega z kadencji na kadencję drastycznemu wydłużeniu), ale przede wszystkim zestawienie czasu trwania prac z momentem wniesienia projektu w stosunku do terminu transpozycji. Kolejne polskie rządy pracują coraz dłużej nad projektami

implementacyjnymi i wnoszą je do Sejmu coraz później, w zdecydowanej większości przypadków nie dając Sejmowi szansy na terminowe uchwalenie.

Tempo parlamentarnego procesu legislacyjnego w odniesieniu do projektów ustaw implementacyjnych cechuje stabilność (nie podlega ono dużym zmianom z kadencji na kadencję) i równomierność, na co wskazują stosunkowo nieduże (w porównaniu do ustaw zwykłych) odchylenia standardowe w czasie procedowania projektów. Uchwalenie projektu „unijnego” przez obie izby parlamentu zajmuje przeciętnie ok. 4 miesiące, przy czym znaczne odchylenia od średniej są rzadkością. Jest to zarazem znacząco szybciej, niż czas uchwalenia ustawy zwykłej, procedowanej przeciętnie 6 i pół miesiąca (zaś czasem znacząco dłużej). Brak jest korelacji pomiędzy czasem trwania prac sejmowych a stopniem opóźnienia w pracach Rady Ministrów, gdy chodzi o projekty wniesione po terminie transpozycji. Można w związku z tym zaryzykować tezę, że Sejm pracuje nad projektami implementacyjnymi bardzo sprawnie i że przyspieszenie parlamentarnego procesu legislacyjnego nie jest już po prostu możliwe, jednak jej potwierdzenie wymagałoby dalszych badań. W szczególności interesujące jest, w jakim stopniu poszczególne etapy prac sejmowych (kontrola wstępna i praca w komisjach zależna od ilości zgłaszanych poprawek) przyczyniają się do wydłużenia postępowania ustawodawczego w stosunku do projektów implementacyjnych.

Jednak głównym obszarem poszukiwania wyjaśnień dla słabości Polski w transpozycji dyrektyw powinien stać się rządowy proces legislacyjny. Wśród możliwych do zweryfikowania hipotez co do jego niewydolności wskazać można m.in.:

- celowe opóźnianie procesu transpozycji przez rząd z powodów politycznych (brak akceptacji dla rozwiązań narzucanych przez dyrektywę);
- wzrost liczby dyrektyw, tłumaczący rosnące opóźnienia w przygotowaniu ich implementacji;
- wzrost skomplikowania materii podlegającej regulacji;
- niewydolność organizacyjną.

Zagadnienia te wykraczają jednakże poza ramy zaprezentowanego badania. Nie ulega natomiast wątpliwości, że w świetle ustalonej skali deficytu wydolności Rady Ministrów w przygotowywaniu projektów ustaw implementacyjnych, liczba wszczętych wobec Polski *infringment procedures* może być traktowana jako zaskakująco mała.

Bibliografia

- Andersen S. (2012), *Enforcement of European Union Law*, Oxford.
- Angelova M., Dannwolf T., König T. (2012), *How Robust Are Compliance Findings? A Research Synthesis*, „Journal of European Public Policy”, vol. 19, no. 8.
- Bailey I. (2002), *National Adaptation to European Integration: Institutional Vetoes and Goodness-of-fit*, „Journal of European Public Policy”, vol. 9, no. 5.
- Berglund S., Gange I., van Waarden F. (2006), *Mass Production of Law. Routinization in the Transposition of European Directives: a Sociological-Institutionalist Account*, „Journal of European Public Policy”, vol. 13, no. 5.
- Börzel T. (2001), *Non-Compliance in the European Union: Pathology or Statistical Artefact?*, „Journal of European Public Policy”, vol. 8, no. 5.

- Börzel T., Hofmann T., Panke D., Sprungk C. (2010), *Obstinate and Inefficient: Why Member States Do Not Comply With European Law*, „Comparative Political Studies”, vol. 43, no. 11.
- Börzel T., Knoll M. (2012), *Quantifying Non-Compliance in the EU: A Database on EU Infringement Proceedings*, „Berlin Working Papers on European Integration”, no. 15, http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/arbeitspapiere/2012-15_BoerzelKnoll_Non-Compliance.pdf, 1.03.2016.
- Brzeziński P. (2010), *Unijny obowiązek odmowy zastosowania przez sąd krajowy ustawy niezgodnej z dyrektywą Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Bursens P. (2002), *Why Denmark and Belgium have different implementation records: On transposition laggards and leaders in the EU*, „Scandinavian Political Studies”, Vol. 25, No. 2.
- Conant L. (2012), *Compliance and what EU Member States Make of It*, w: *Compliance and the Enforcement of European Union Law*, red. M. Cremona, Oxford.
- Dekking F. M., Kraaikamp C., Lopuhaä H. P., Meester L. E. (2005), *A Modern Introduction to Probability and Statistics. Understanding Why and How*, London.
- Dyrektywa Rady nr 77/388/EWG w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych, Dz. Urz. WE L 145 z 13.06.1977 r., s. 1, Polska Edycja Specjalna rozdz. 09, t. 01, s. 23, z późniejszymi zmianami.
- Falkner G., Treib O., Hartlapp M., Leiber S. (2005), *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge [UK]–New York.
- Falkner G., Hartlapp M., Leiber S., Treib O. (2004), *Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition Through the Backdoor?*, „West European Politics”, vol. 27, no. 3.
- Falkner G., Treib O. (2008), *Compliance in the Enlarged European Union: Living Rights or Dead Letters?*, Aldershot.
- Finke D., Dannwolf T. (2015), *Who Let the Dogs Out? The Effect of Parliamentary Scrutiny on Compliance with EU Law*, „Journal of European Public Policy”, vol. 22, no. 8.
- Hartlapp M., Falkner G. (2009), *Problems of Operationalization and Data in EU Compliance Research*, „European Union Politics”, vol. 10, no. 2.
- Haverland M., Romeijn M. (2007), *Do Member States Make European Policies Work? Analysing the EU Transposition Deficit*, „Public Administration”, vol. 85, no. 3.
- Hille P., Knill Ch. (2006), *'It's the Bureaucracy, Stupid': The Implementation of the Acquis Communautaire in EU Candidate Countries, 1999–2003*, „European Union Politics”, vol. 7, no. 4.
- Internal Market Scoreboard*, http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm, 27.09.2015.
- Jensen Ch. (2007), *Implementing Europe: A Question of Oversight*, „European Union Politics”, vol. 8, no. 4.
- Kaeding M. (2006), *Determinants of Transposition Delay in the European Union*, „Journal of Public Policy”, vol. 26, no. 3.
- Kaeding M. (2008), *Lost in Translation or Full Steam Ahead: The Transposition of EU Transport Directives Across Member States*, „European Union Politics”, vol. 9, no. 1.
- Klamert M. (2014), *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford.
- Komisja Europejska (2015), *Kontrola stosowania prawa UE – Sprawozdanie roczne za 2014 rok*, KOM (2015) 329 wersja ostateczna, Bruksela.
- Komunikat Komisji (C 12/2011), *Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE*, Dz. Urz. UE C 12 z 15.1.2011, s. 1–5.
- König T., Luetgert B. (2008), *Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives*, „British Journal of Political Science”, vol. 39, no. 1.
- König T., Mäder L. (2013), *The Strategic Nature of Compliance: An Empirical Evaluation of Law Implementation in the Central Monitoring System of the European Union*, „American Journal of Political Science”, vol. 58, no. 1.

- Mbaye H. (2001), *Why National States Comply with Supranational Law: Explaining Implementation Infringements in the European Union, 1972–1993*, „European Union Politics”, vol. 2, no. 3.
- Mik C. (1998), *Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych*, w: *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mik, Toruń.
- Prete L., Smulders B. (2010), *The Coming of Age of Infringement Proceedings*, „Common Market Law Review”, vol. 47, no. 1.
- Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (1992), M. P. 2012 poz. 32 z późniejszymi zmianami.
- Richardson J. (1996), *Eroding EU Policies: Implementation Gaps, Cheating and Re-Steering*, w: *European Union. Power and Policy-Making*, red. J. Richardson, London.
- Siedentopf H., Hauschild Ch. (1988), *The Implementation of Community Legislation by the Member States: A Comparative Analysis*, w: *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, vol. 1: *Comparative Syntheses*, red. H. Siedentopf, J. Ziller, London–Newbury Park [CA].
- Single Market Scoreboard. Performance per governance tool: Transposition* (2015), http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2015/09/transposition/2015-09-scoreboard-transposition_en.pdf, 9.01.2016.
- Steunenberg B. (2006), *Turning Swift Policy-Making into Deadlock and Delay: National Policy Coordination and the Transposition of EU Directives*, „European Union Politics”, vol. 7, no. 3.
- Steunenberg B. (2010), *Is Big Brother Watching? Commission Oversight of the National Implementation of EU Directives*, „European Union Politics”, vol. 11, no. 3.
- Steunenberg B., Kaeding M. (2009), *‘As Time Goes By’: Explaining the Transposition of Maritime Directives*, „European Journal of Political Research”, vol. 48, no. 3.
- Sverdrup U. (2007), *Implementation*, w: *Europeanization. New Research Agendas*, red. P. Graziano, M. P. Vink, Houndmills–Basingstoke–Hampshire [UK]–New York.
- Toshkov D. (2008), *Embracing European Law: Compliance with EU Directives in Central and Eastern Europe*, „European Union Politics”, vol. 9, no. 3.
- Treib Oliver (2014), *Implementing and Complying with EU Governance Outputs*, „Living Reviews in European Governance”, Vol. 9.
- TUE, Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (2003), *Zapewnienie skuteczności prawu Unii Europejskiej w prawie polskim. Wytoczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, Warszawa.
- Ustawa (1395/2010) z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz. U. 2010, Nr 213, poz. 1395 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa (515/2004) z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz. U. 2004, Nr 51, poz. 515.
- Wyrok Trybunału w sprawie 274/83 z dnia 28 marca 1985 r., Komisja przeciwko Włochom.
- Wyrok Trybunału w sprawach C-6/90 i C-9/90 z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i Bonifaci przeciwko Włochom.
- Zalecenie 2005/309/WE Komisji z dnia 12 lipca 2004 w sprawie transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego do prawa krajowego, Dz. Urz. UE L 98 z 16.04.2005, s. 47–52.
- Zubek R. (2005), *Complying with Transposition Commitments in Poland: Collective Dilemmas, Core Executive and Legislative Outcomes*, „West European Politics”, vol. 28, no. 3.
- Zubek R. (2008), *Core Executive and Europeanization in Central Europe*, Basingstoke–New York.

**Causes of delays in the transposition of European directives into the Polish legal system
– a quantitative analysis of the national lawmaking process**

Summary

According to the Commission's internal market scorecards, Poland is among the countries having highest compliance deficits in the European Union, in part due to repeated and substantial delays in implementing EU directives. Using a comprehensive database of implementing acts introduced in the Polish parliament since the country's accession in 2004, we conduct a quantitative analysis of the timing of the governmental and parliamentary legislative processes to test whether those delays are introduced by the executive or the legislative branch. We conclude that while implementing legislation is usually enacted into law faster than ordinary legislation, it is introduced too late to permit successful implementation before applicable deadline. Indeed, most of the bills implementing EU directives are already overdue when introduced. These results suggest that the government – rather than the parliament – appears to be responsible for the delays, and that the governmental performance in this respect deteriorates rapidly (delays were smallest immediately after accession). We also find that numerous aspects of the problem – such as the role of political controversies in delaying implementing bills – require further research.

Key words: implementation of EU law, transposition of directive, legislative process

Ireneusz Paweł KAROLEWSKI, Thomas MEHLHAUSEN

Między polityką kreowania a asertywnością. Polskie debaty o Europie na przykładzie europejskiego traktatu konstytucyjnego i wojny na Ukrainie

Streszczenie: Artykuł analizuje fenomen polityzacji na przykładzie obrazów Europy w politycznym dyskursie Polski w latach 1990–2016. Autorzy wychodzą od fazowego modelu polskiej polityki europejskiej (adaptacja, kontestacja, kooperacja, suwerenizm) i argumentują, że zmiana wewnątrzpolitycznych relacji władzy w Polsce nie jest wystraszającym wyjaśnieniem dla dynamiki faz polskiej polityki europejskiej. Z tego względu analizie poddane są obrazy Europy, z którymi związane są różne potencjały polityzacyjne. Po przedstawieniu konceptualizacji obrazów Europy przeanalizowane zostaną dwa przypadki znajdujące się w fazach konfrontacji i suwerenizmu, które to wykazują duży stopień polaryzacji politycznej: debata o europejskim traktacie konstytucyjnym (2005) oraz polityka wschodnia w trakcie wojny na Ukrainie (2014). Analiza potwierdza, że w przypadku Polski głównymi podmiotami polityzacji pozostają partie polityczne. Poprzez silną polaryzację obrazów Europy na poziomie elit politycznych odzwierciedlane są z jednej strony zróżnicowane nastroje społeczne. Równocześnie, silna polaryzacja powoduje, że nawet w ramach jednej partii politycznej widoczna jest silna dynamika polityzacyjna, a obrazy Europy cechują się wysoką niestabilnością.

Słowa kluczowe: Polska polityka europejska, obrazy Europy, partie polityczne, polityzacja, polaryzacja, wojna na Ukrainie, europejski traktat konstytucyjny

Wprowadzenie

Polską politykę europejską III Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2016) można podzielić na kilka faz: adaptacji, kontestacji, kooperacji i suwerenizmu (Mehlhausen, 2009)¹. W fazie adaptacji (1990–2002) niemal wszystkie partie polityczne dążyły do szybkiego przystąpienia Polski do UE. Jako państwo kandydujące, Polska musiała bezkompromisowo przyjąć wszystkie przepisy UE („*acquis communautaire*”), bez możliwości wpływu na nie. Jednak im bardziej konkretne stawały się negocjacje, tym bardziej widoczne stawały się także potencjalne koszty wstąpienia do UE. Spowodowało to, że w roku 2001 do Sejmu weszły po raz pierwszy eurosceptyczne partie polityczne, a dotychczasowy konsensus polityczny w sprawie „braku alternatywy” dla członkostwa w UE załamał się.

Faza kontestacji (2002–2007) rozpoczęła się burzliwym zakończeniem negocjacji akcesyjnych w grudniu 2002 roku, kiedy to Polska nalegała na dodatkowy miliard euro². Jeszcze podczas Konwentu Europejskiego (od lutego 2002 do czerwca 2003 roku)

¹ Artykuł ten ukazał się pierwotnie w języku niemieckim pod tym samym tytułem w następującym tomie zbiorowym: L. Andersa, H. Scheller, T. Tuntschew (red.) (2016), *Parteien und die Politisierung der Europäischen Union*, VS-Verlag.

² Takie dodatkowe płatności określa się w terminologii politologicznej jako *side-payments* i są to transakcje finansowe, które przy zablokowanych negocjacjach prowadzą do osiągnięcia kompromisu.

Polska, bez prawa głosu, zgłosiła w grudniu 2003 roku – przed formalnym wejściem do UE³ – weto do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TKE). Mimo, że pół roku później możliwe było osiągnięcie kompromisu, to w roku 2007 (nowy) polski rząd zagroził ponownie użyciem weta w sprawie nieznacznie zmodyfikowanego traktatu lizbońskiego, ostatecznie go jednak nie wnosząc (Mehlhausen, 2009).

Późniejszą fazę kooperacji (2007–2015) ukształtowały w znacznym stopniu rządy Platformy Obywatelskiej, na czele z Donaldem Tuskiem, który sukcesywnie łagodził tłące się konflikty i okazał się wiarygodnym i gotowym do kompromisów partnerem, szczególnie podczas kryzysu euro. Również podczas sprawowania prezydencji Rady UE przez Polskę w drugiej połowie roku 2011, koalicja rządząca, mimo równoległe odbywających się wyborów parlamentarnych, nie dała się nakłonić do nadmiernego reprezentowania interesów narodowych, ale opowiedziała się poprzez przewodnictwo w Radzie na rzecz wspólnoty europejskiej (Karolewski, Mehlhausen, Sus, 2014). Dodatkowo sprzyjał temu fakt, że opozycja ze swoimi eurosceptycznymi postulatami pozostała w kampanii do wyborów prezydenckich w roku 2010 i parlamentarnych w roku 2011 w cieniu.

Okazało się to tylko tymczasowym rozejmem w polityce europejskiej. Podwójne zwycięstwo Prawa i Sprawiedliwości (PiS) w wyborach prezydenckich i parlamentarnych w roku 2015 zapoczątkowało fazę suwerenizmu. Świeżo wybrana premier Beata Szydło (PiS) podkreśliła, że będzie reprezentować w UE głównie interesy Polski (Vetter, 2015, s. 4)⁴. W najbardziej palącej obecnie kwestii w polityce europejskiej, a mianowicie polityce migracyjnej i azylowej, Polska nalega na rozwiązania narodowe, a nie europejskie. Nowa reforma konstytucji i mediów rządu PiS doprowadziła jednocześnie do masowych protestów, zaś Komisja Europejska rozpoczęła procedurę sprawdzenia zgodności proponowanych projektów ustaw z prawem europejskim (Karolewski, Benedikter, 2016a).

Z pewnością zmiany w polskiej polityce europejskiej można wyjaśnić częściowo zmianą rządu. W obu fazach: kontestacji i suwerenizmu u władzy było nastawione bardziej sceptycznie do polityki europejskiej Prawo i Sprawiedliwość. Jednak wytłumaczeniem dla obu tych faz nie jest tylko zmiana polityczna na szczeblu wewnątrzpaństwowym, ponieważ fazę kontestacji w negocjacjach akcesyjnych zainicjował pro-europejski Sojusz Lewicy Demokratycznej, doprowadzając ją do punktu kulminacyjnego poprzez swoje weto w sprawie Traktatu Konstytucyjnego. Niezbędne jest zatem dokładniejsze przyjrzenie się dynamice poglądów dotyczących polityki europejskiej w Polsce, w której łączą się odmienne potencjały polityczacyjne. Ich analizę poprzedzi teoretyczny wstęp do koncepcji obrazów Europy. W tym względzie zbadane zostaną dwa studia przypadku, przypadające na dwie kontrowersyjne fazy: kontestacji i suwerenizmu i wskazujące na wysoki stopień polaryzacji – debata dotycząca Europejskiego Traktatu Konstytucyjnego (2005) i polityka wschodnia w trakcie wojny na Ukrainie (2014).

³ Już na mocy podpisania w kwietniu 2013 roku Traktatu o Przystąpieniu do UE, Polska uzyskała możliwość wpływu na decyzje konstytucyjne w UE.

⁴ W pierwszej konferencji prasowej Beaty Szydło brakowało ponadto flagi europejskiej. Niektórzy obserwatorzy zinterpretowali to jako symboliczny znak nowego eurosceptycyzmu, przy czym zarówno w biurze Szydło, jak i w sali obrad rządu nadal znajdowała się flaga UE, a wcześniejsi premierzy Donald Tusk i Ewa Kopacz udzielali niektórych konferencji prasowych tylko z polską flagą w tle.

1. Dyskurs konstruktywistyczny na temat obrazu Europy

Wraz z pojawieniem się konstruktywizmu w badaniach nad Europą pod koniec lat 90-tych XX wieku rozwinął się dział badań, który stosując odmienne terminologicznie, ale podobne semantycznie koncepcje zajmował się wizjami narodowymi dotyczącymi przyszłej integracji europejskiej. Poniżej chcemy omówić „obrazy Europy” definiowane przez Susanne Klunkert i Ludmilę Eckertovą (1996, s. 13) jako „idee i wyobrażenia Europy oraz koncepcje polityczne Europy”. Heinrich Schneider (1996, s. 56) wyróżnia trzy rodzaje obrazów Europy: „Obrazy tego, co jest, obrazy tego, czego się faktycznie oczekuje lub obawia oraz obrazy tego, co jest pożądane, do czego się dąży i uważa za możliwe do zrealizowania również przy użyciu własnych sił”. Oprócz tej koncepcji obrazów Europy jako charakterystyki teraźniejszości lub wizji przyszłości koncepcje takie mogą według Heinza Gollwitzer (1964, s. 12) obejmować również specyficzną historyczną kulturę pamięci w sensie „historii uniwersalnej i Europy w kontekście polityki światowej”. Chociaż te trzy wymiary pojęcia nierzadko ściśle się ze sobą łączą, obrazy Europy w niniejszej publikacji rozumiane są w sensie normatywnych koncepcji przyszłego, prawnego kształtu UE. Zakładamy ponadto, że zgodnie z paradygmatem liberalnym, polityka zewnętrzna nie jest determinowana zewnętrznie przez anarchię międzynarodową (Waltz, 1979), ale działania w polityce zewnętrznej są zależne od danej konstelacji podmiotów w polityce wewnętrznej. Nie są one jednak siłą rzeczy motywowane wyłącznie utylitarystycznie (Putnam, 1988; Moravcsik, 1998), ale są zależne od przekonania co do legitymacji określonych struktur instytucyjnych oraz od postrzegania innych podmiotów międzynarodowych (Wendt, 1992, 1999).

Na przełomie wieków powstało szereg opracowań dotyczących poszczególnych państw o takim teoretycznym charakterze. Uwagę skupiono jednak wyłącznie na dużych krajach, takich jak Niemcy (Jachtenfuchs, 2002), Francja (Jung, 1999), Wielka Brytania (Larsen, 1997; Diez, 1999) i Polska (Hahn, 2007; Münch, 2007) lub na porównaniu pomiędzy tymi krajami (Marcussen i in., 2001; Wagner, 2002). W dalszych pracach wykorzystywano na wstępie to początkowo deskryptywne podejście do wyjaśnienia decyzji integracyjnych, jak np. traktatu z Maastrich (Jachtenfuchs, 1998; Risse, 1999). Wartością dodaną podejścia konstruktywistycznego jest to, że umożliwia ono wyjaśnianie także takich decyzji, które nie opierają się na racjonalnej kalkulacji kosztów i zysków, jak np. zgoda Niemiec dla unii gospodarczej i walutowej (Marcusen i in., 2001). Niemniej jednak można dostrzec różnice w operacjonalizacji pojęć, ponieważ niektóre opracowania identyfikują narodowy obraz Europy, inne z kolei obrazy Europy w zależności od partii politycznych. Jest to zagadnienie empiryczne: O ile w przypadku Niemiec występuje daleko idący ponadpartyjny europejski konsensus polityczny w kwestii podstawowych zagadnień integracji europejskiej – a więc niemiecki obraz Europy (z wyjątkiem AFD i Linke), o tyle w Polsce dominują od kilku lat raczej różnice, przez co nie można wyłonić jednolitego polskiego obrazu Europy. Dlatego koncepcja obrazu Europy musi być sprecyzowana w odniesieniu do wybranych podmiotów. Ze względu na wybraną perspektywę podmiotową (w przeciwieństwie do np. instytucjonalnej), skupiamy się w niniejszym artykule na obrazach Europy polskich partii politycznych.

2. Typy idealne obrazów Europy: model federacji, współpracy i autonomii

W przeciwieństwie do istniejących badań, nie chcemy jednak określać obrazów Europy indukcyjnie na podstawie debat publicznych, ale zdefiniować je raczej dedukcyjnie jako typy idealne (w rozumieniu Maxa Webera) w celu wygenerowania w debacie na temat upolitycznienia określonej miary dla polaryzacji poglądów dotyczących polityki europejskiej pomiędzy partiami politycznymi. Spektrum obrazów Europy w Polsce rozciąga się od koncepcji federalnych aż po izolacjonistyczne. W oparciu o pracę Holgera Müncha (2007; ale także Hahn, 2007) wyróżniamy model federacji, współpracy i autonomii i zawiązamy je świadomie do typów idealnych o charakterze kontrfaktycznym. Charakteryzujemy te modele pod względem relacji pomiędzy pojęciem Europy a pojęciem Unii Europejskiej, funkcji państwa narodowego w ramach integracji europejskiej, planowanego ostatecznego efektu procesu unifikacji oraz zakładanej motywacji do integracji.

Tabela 1

Wyidealizowane modele federacji, współpracy i autonomii

	Model federacji	Model współpracy	Model autonomii
Relacja pomiędzy Europą a UE	perspektywicznie zgodna	kompatybilna	niekompatybilna
Funkcja państwa narodowego	integracja wykracza poza państwo narodowe	integracja uzupełnia państwo narodowe	integracja pełni funkcję instrumentu władzy potężnych państw narodowych
Planowany ostateczny efekt procesu unifikacji	zjednoczone Stany Europy	Europa ojczyzn	ład westfalski
Zakładana motywacja do integracji	oparta na wartościach	zorientowana na korzyści	hegemonialna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Münch, 2007.

W modelu federacji integracja europejska rozumiana jest jako osiągnięcie cywilizacyjne służące pokonaniu rozbicia na małe partykularne państwa i konfliktowości państw narodowych. Według mitu założycielskiego z lat 50-tych XX wieku jest to wizja integrująca, panaeuropejska i pokojowa. Państwo w sensie zjawiska uwarunkowanego historycznie jest akceptowane jako obecnie najważniejszy szczebel polityczny, jednakże federaliści wychodzą z założenia, że własna dynamika integracji będzie go sukcesywnie transcendowała – jak chociażby w funkcjonalistycznej logice metody Monneta. Efektem końcowym będzie europejskie państwo federalne – w sensie koncepcji „Zjednoczonych Stanów Europy” Churchilla – w którym państwo narodowe stanowi zgodnie z zasadą pomocniczości tylko jeden z wielu poziomów terytorialnych. Integracja europejska jest wspierana ze względów normatywnych: wysiłki integracyjne oparte są w mniejszym stopniu na oczekiwanej rozwiązywalności problemów społeczno-ekonomicznych, ale bardziej na sile przekonania stale zacieśniającej się i solidarnej wspólnoty wartości cechującej się silną tożsamością zbiorową, która po stworzeniu odpowiednich instytucji federalnych mogłaby się rozwijać procesualnie.

Model współpracy oddziela pojęcie Europy od pojęcia Unii Europejskiej, ponieważ ta ostatnia jest jedynie wzajemnie korzystną formą współpracy międzypaństwowej

i można ją określić mianem celowego stowarzyszenia funkcjonalnej integracji (Ipsen, 1972, s. 196). Nie jest jednak wykluczone, że UE obejmie w przyszłości cały kontynent europejski. Państwo pozostaje tutaj kluczowym uczestnikiem, również dlatego, że ze względu na swoje cechy pierwotne, takie jak język, kultura pamięci i tradycje kulturowe, może z największym prawdopodobieństwem wygenerować tożsamość zbiorową i solidarność. Integracja jest popierana tak długo, jak długo postrzegana jest w rachunku użytecznym jako korzystna. Państwa członkowskie pozostają jednak również w perspektywie długoterminowej „panami traktatów” przy zachowaniu zasady jednomyślności we wszystkich wrażliwych obszarach polityki – zgodnie z wizją „Europy ojczyzn” Charles’a de Gaulle’a bądź też w kategorii teoretycznego modelu integracji politycznej zgodnie z teorią „principal-agent”. Mimo przekazania określonych kompetencji instytucjom ponad-narodowym, takim jak Komisja Europejska, państwa członkowskie są w stanie je kontrolować (Kassim, Menon, 2003). Może temu towarzyszyć renacjonalizacja już zintegrowanych obszarów polityki i może to również implikować zobowiązania do wzajemnej pomocy, jednakże przy wyraźnym zachowaniu idei przydatności (Scharpf, 1999). Dochodzą tutaj także wątpliwości związane z demokracją, dotyczące jej deficytu w odniesieniu do struktur UE, który ze względu na brak europejskiej przestrzeni publicznej i partii europejskich nie tylko czyni Unię Europejską niezdolną do w pełni demokratycznego funkcjonowania, ale także osłabia demokracje państwowe poprzez przesuwanie kompetencji na poziom unijny. Tym samym Unia Europejska staje się zagrożeniem dla demokratycznej suwerenności państw członkowskich (Grimm, 2015).

W modelu autonomii krytycznie postrzega się zarówno Europę w sensie kulturowo-historycznym, jak i instytucjonalną konstrukcję Unii Europejskiej. Historię Europy charakteryzowały przez długi czas wojny oraz obce panowanie i pozostaje ona nadal tylko polem bitwy w środowisku międzynarodowej anarchii. UE postrzegana jest natomiast jako sterowana przez duże państwa – przede wszystkim Francję i Niemcy – neo-hegemonialny system władzy i powinna w związku z tym obejmować jak najmniejszą część kontynentu europejskiego. Państwo narodowe uważa się natomiast za ostoję wolności przede wszystkim narodów definiowanych etnicznie, które powinny respektować się wzajemnie w pokojowym współistnieniu, zgodnie z ładem westfalskim, chroniąc przy tym w miarę możliwości swoją autonomię.

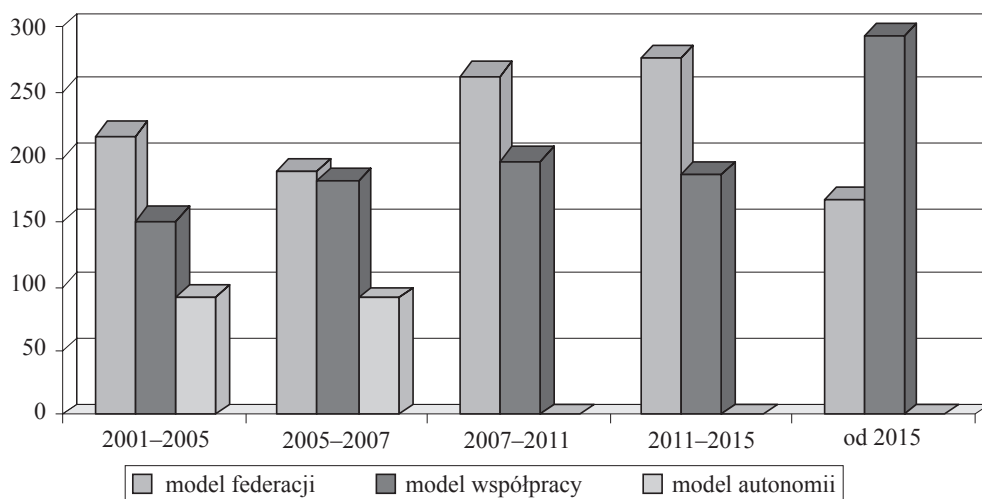
3. Obrazy Europy wśród polskich partii politycznych

Ta szeroka gama obrazów Europy jest konieczna, aby określić polaryzację w kwestii polityki europejskiej w polskim krajobrazie politycznym. Podczas gdy w Niemczech przykładowo jeszcze do niedawna wszystkie partie stałe reprezentowane w Bundestagu można było przypisać raczej do modelu federacji niż do modelu współpracy, a za modelem współpracy opowiada się obecnie co najwyżej Alternatywa dla Niemiec (AfD), polskie partie polityczne na przestrzeni ostatnich 14 lat reprezentowały całe spektrum koncepcji Europy.

Skupiamy się poniżej na latach 2002–2016, ponieważ w pierwszej fazie, fazie adaptacji, nie tylko panował daleko idący konsensus wśród polskich partii politycznych oraz wysoka fluktuacja w polskim systemie partyjnym, ale Polska nie mogła także mieć

kształtującego wpływu w UE. Bierzemy zatem pod uwagę pięć okresów legislacyjnych, w których cztery partie polityczne reprezentowane były stosunkowo stabilnie w rządzie i przejmowały na przemian odpowiedzialność rządową: Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD)⁵, Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL), Prawo i Sprawiedliwość (PiS) oraz Platforma Obywatelska (PO). Tych partii dotyczy poniższa grafika. Pięć pozostałych, mniejszych partii politycznych potraktowano marginalnie, gdyż zasiadały one w sejmie przez maksymalnie tylko dwa okresy legislacyjne: Samoobrona (SRP), Liga Polskich Rodzin (LPR), Twój Ruch (TR)⁶, Nowoczesna (N) i Kukiz '15. Mniejszość niemiecka – niezależnie od wyników wyborów – posiadała zawsze jeden mandat i stąd pominięto ją w dalszej analizie. Poniższy diagram (Wykres 1) przedstawia rozkład obrazów Europy w poszczególnych okresach legislacyjnych począwszy od roku 2001.

Wykres 1. Podział obrazów Europy reprezentowanych przez partie polskie w Sejmie od roku 2001



Źródło: Opracowanie własne.

W pierwszej kolejności dokonamy przyporządkowania poszczególnych partii politycznych do scharakteryzowanych powyżej modeli, w szczególności pod względem ich stanowiska w debacie dotyczącej przystąpienia Polski do UE (Münc, 2007; Hahn, 2007), aby następnie przedstawić dynamikę w obrębie samych obozów politycznych i na końcu określić wspólne cechy narodowe w odniesieniu do „polskiego obrazu Europy”.

Model federacji można przypisać partiom lewicowo-liberalnym. Szczególną cechą polskiego systemu partyjnego jest to, że podział wzdłuż schematu lewicowo-prawicowego jest możliwy w ograniczony sposób, ponieważ chociażby w przypadku PiS sta-

⁵ Partia ta wraz z kilkoma mniejszymi partiami tworzyła kilka koalicji wyborczych – na przykład pod nazwą Lewica i Demokraci (LiD) lub Zjednoczona Lewica (ZL). Dla zachowania przejrzystości wyniki wyborów tych koalicji przypisujemy największemu koalicjantowi – SLD. Jako jedyna z czterech utworzonych partii SLD nie wszedł ponownie do parlamentu w roku 2015, uzyskując wynik nieco poniżej wymaganego 8-procentowego progu wyborczego.

⁶ Pierwotnie partia ta nazywała się Ruch Palikota (2010–2013).

nowiska konserwatywne idą w parze z postulatami działań politycznych o szerokim charakterze redystrybucyjnym (Karolewski, Benedikter, 2016b). Określenie „lewicowo-liberalny” odnosimy zatem do kwestii ideologicznej dotyczącej sceptycznego podejścia do tradycyjnych wartości i narodu oraz prymatu wolności jednostki. Analizą nie będą przy tym wyraźnie objęte kwestie dotyczące sprawiedliwości dystrybucyjnej.

Partią polityczną najbliższą modelowi federacji jest postkomunistyczny SLD, przy czym w zależności od jego odłamów istnieje również wiele odniesień do modelu współpracy. Jak określiła Irene Hahn w swojej analizie debaty akcesyjnej „terminu Europa używa się bardzo często jako synonimu Unii Europejskiej” (Hahn, 2007, s. 41). Z jednej strony z Unią Europejską kojarzony jest pewien określony zbiór wartości, z drugiej strony postrzega się, głównie w rachunku ekonomicznym, brak alternatywy dla członkostwa w niej oznaczającego nieodzowny impuls modernizacyjny. Istnieją zatem pewne sprzeczności między biegunami Unii Europejskiej jako osiągnięcia cywilizacyjnego i Unii Europejskiej jako „pola gry interesów” (Józef Oleksy cytowany przez Hahn, 2007, s. 41). Do pierwszego poglądu zaliczyć można głosy takie, jak opinia ówczesnego premiera Millera, że UE „zmierza w kierunku federacji” (Münch, 2007, s. 70). Z drugiej strony, UE traktowana jest jako forum do realizowania interesów narodowych, nie dominuje w niej solidarność, ale interesy narodowe i władza silniejszego. Niemniej jednak, zgodnie z tezą „voice-opportunity” (Grieco, 1996)⁷, oddelegowanie polskiej suwerenności „opłaca się”, gdyż w ten sposób wzrasta także wpływ Polski na inne państwa. Integracja europejska „nie jest zatem nacechowana entuzjastycznym idealizmem” (Hahn, 2007, s. 43). Jest to bardziej racjonalna kalkulacja kosztów i korzyści bez roszczeń moralnych lub uhistorycznionych argumentów. Nie antycypuje się osłabienia państwa narodowego (Iwiński cytowany przez Hahn, 2007, s. 42). Stąd też SLD domaga się również, aby pewne obszary polityki pozostawić w gestii państw członkowskich, gdyż stanowią one zasadnicze demokratyczne źródło legitymizacji UE (Münch, 2007, s. 72).

Platforma Obywatelska (PO) powstała z połączenia byłych członków liberalnej Unii Wolności (UW) i konserwatywnej Akcji Wyborczej „Solidarność” (AWS) i ma od tego czasu te dwa odłamy: w latach 2001–2005 ówczesny lider parlamentarny Jan Maria Rokita reprezentował konserwatywny i mniej proeuropejski odłamek PO, a wieloletni przewodniczący partii Donald Tusk uosabiał bardziej proeuropejski kurs odłamu gospodarczo-liberalnego. Kurs europejski PO uległ radykalizacji szczególnie w trakcie debaty na temat Traktatu Konstytucyjnego (TKE), czego przykładem było sztandarowo cytowane hasło „Nicea albo śmierć”. PO nalegała także na prawo weta dla wszystkich państw członkowskich i odrzucało rozkład głosów uzależniony w większym stopniu od wielkości populacji (Münch, 2007, s. 71). Podczas gdy partia oscylowała dotąd pomiędzy modelem federacji a modelem współpracy, od roku 2005, gdy jej przewodnictwem objął Tusk, jej politykę zdominował odłamek proeuropejski⁸. Kierując rządem (2007–2015) PO próbowała świadomie odpolitycznić konflikty w UE i realizować poprzez pragmatyzm

⁷ Zgodnie z neo-realistyczną tezą „voice-opportunity” państwo jest zainteresowane dalszą integracją wtedy, gdy związana z nią rezygnacja z autonomii jest zrekompensowana dodatkowym wpływem na decyzje innych państw.

⁸ PO nie można przypisać jednoznacznie do jednego modelu. Hahn (2007, s. 43) przypisuje tę partię do euro-realistów (czyli do modelu współpracy), natomiast Münch (2007, s. 69) klasyfikuje PO jako przedstawiciela modelu federacji.

kooperacyjny celowo interesy narodowe, chociażby w polityce klimatycznej czy polityce spójności, nie przedstawiając tego jako walki z zewnętrznym wrogiem – czy to z Unią Europejską czy też z poszczególnymi państwami członkowskimi. Symbolem przemiany PO było wreszcie także mianowanie jej wieloletniego przewodniczącego, Donalda Tuska, na przewodniczącego Rady Europejskiej.

Spośród mniejszych partii politycznych do modelu federacji można przypisać Unię Pracy (UP), aczkolwiek współtworzyła ona rząd tylko w okresie legislacyjnym 2001–2005 w koalicji z SLD. W następnych wyborach nie osiągnęła 5-procentowego progu wyborczego i została rozwiązana w roku 2008⁹.

Model współpracy

Model współpracy reprezentują w Polsce partie opowiadające się za polityką opartą na wartościach konserwatywnych. Wpływowym politycznie „advokatem” tego modelu w UE jest PiS, ale także PSL jako stały koalicjant gwarantujący sejmową większość reprezentuje ten obraz Europy. Do modelu tego można również zaszeregować PO, przynajmniej to będące pod wpływem Rokity do roku 2005.

Punktem wyjścia w tym modelu jest zdystansowany stosunek do UE. Integracja europejska wcale nie jest przedstawiana jako projekt cywilizacyjny, stąd też Europa nie jest utożsamiana z UE. Polska jest natomiast postrzegana jako część Europy, ale nie każde państwo europejskie musi koniecznie wstąpić do UE. UE jest raczej definiowana jako instytucja specyficznie zachodnioeuropejska, mająca dla danego państwa członkowskiego zarówno zalety jak i wady.

Zadaniem państwa jest przy tym ochrona narodu, która nie może być oddelegowana do organizacji ponadnarodowej (Kaczyński, 2003, s. 18). Dla PiS Polska jest „państwem walczącym o pozycję narodu w Europie i świecie i stale zabiegającym o jej umocnienie” (Kaczyński, 2003, s. 32). Jest to jednak również możliwe w ramach członkostwa w UE. Jeśli chodzi o porządek instytucjonalny UE, wymienione wyżej partie nie przeciwstawiają się członkostwu w UE, ale akceptują oddelegowanie suwerenności – jeśli w ogóle – tylko z pewnymi zastrzeżeniami i odnosząc się do doświadczeń historycznych, jak np. takimi, że Bruksela nie powinna być drugą „Moskwą”. Przedstawiciele tego podejścia postulują zatem za prymatem państwa narodowego jako normatywnej podstawy jakiegokolwiek integracji instytucjonalnej, a tym samym za międzyrządowym trybem decydowania. Umocnienie pozycji UE w określonych sektorach może być wspierane jako użyteczne, jednak nieodzownym warunkiem jakiegokolwiek integracji jest zachowanie nadrzędnej kompetencji państw członkowskich.

Podczas gdy takie rozumienie jest podzielane również przez inne partie, przypisywane do tego modelu, w przypadku PiS wyróżnia się akcentowanie wymiaru moralno-historycznego (Hahn, 2007, s. 48). PiS wywodzi zatem prawo do członkostwa w UE z (pośredniej) współwiny Niemiec i Francji za konferencję jałtańską. Jeśli w związku z tym żąda się solidarności w UE, to jest to jednak w pewnym sensie sprzeczne z tradycyjnym akcentowaniem interesów narodowych.

⁹ Dla partii politycznych obowiązuje w Polsce 5-procentowy, dla koalicji wyborczych 8-procentowy próg wyborczy.

W odniesieniu do obozu politycznego najbliższej związanej z modelem współpracy, można zaobserwować pewną zasadniczą stałą cechę, mimo że retoryczna ofensywność z nią związana charakteryzuje się jednak pewnymi wahaniem. Są to generalne zastrzeżenia PiS odnoszące się do integracji europejskiej i ograniczania suwerenności narodowej. Na przestrzeni czasu można jednak wyróżnić tutaj dwie tendencje. Z jednej strony, UE postrzegana jest na płaszczyźnie merytorycznej bardziej wielowątkowo i bardziej rzeczowo. Zadziwiające jest, że podkreśla się także korzyści z członkostwa w UE, takie jak wykorzystanie funduszy unijnych czy większy dostęp do rynku dla polskich firm (Prawo i Sprawiedliwość, 2011). Ponadto krytyka UE nie jest już tak ogólnikowa jak w debacie akcesyjnej. W tamtym czasie większość partii obawiała się, że historia się powtórzy i większe państwa ponownie wykorzystają Polskę. Obecne wypowiedzi są natomiast bardzo konkretne, np. że Polska powinna uczestniczyć w pewnym małym stopniu w ratowaniu euro i ponownie wystąpić z Paktem Euro Plus. Z drugiej strony, na płaszczyźnie retorycznej można zauważyć występowanie bardziej populistyczno-agresywnego charakteru wypowiedzi, jak chociażby w czasach gdy PiS stał na czele rządu (2005 do 2007), na przemian z dość rzeczowo-umiarkowanym tonem, jak np. bezpośrednio po zawiązaniu koalicji rządowej aż do wyborów prezydenckich, które po niej nastąpiły (około 2008 do 2010). Ta niestałość może wynikać ze zmian w strategii na krajowej scenie politycznej, w wyniku których bardziej radykalne skrzydło polityczne zarzucało rywalowi politycznemu, Platformie Obywatelskiej, zdradę, a umiarkowane skrzydło „tylko” nieudolność (Flis, 2012, s. 4).

Model autonomii

Ten radykalny obraz Europy reprezentowały zaledwie dwie znaczące partie, które można określić jako prawico-populistyczne: z jednej strony nastawiona raczej na wyborców wiejskich Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej (SRP), a z drugiej strony narodowo-katolicka Liga Polskich Rodzin (LPR). Obie partie weszły do Sejmu w 2001 roku, po reelekcji w roku 2005 utworzyły koalicję rządową z PiS, jednak od wyborów w roku 2007 nie udało im się wejść ponownie do parlamentu. Obie charakteryzowały się agresywną, polemiczną i sprzeczną retoryką, typową dla partii populistycznych.

W modelu autonomii pojęcie Europy ze względu na jej chrześcijańskie korzenie zdefiniowano pozytywnie jako przestrzeń kulturową, której Polska stanowi integralną część. W przeciwieństwie do tego Unię Europejską powiązano z czymś obcym, a Brukselę – poprzez przywołanie doświadczeń realno-socjalistycznych – odrzucono jako „drugą Moskwę”. Jak argumentował Janusz Dobrosz, rząd proeuropejski musi „zawsze mieć swoich panów – kiedyś była to Moskwa, tym razem zamieniono ją na Brukselę” (Dobrosz cytowany przez Hahn, 2007, s. 48). LPR i SRP postrzegały siebie jako obrońców tożsamości narodowej przed wrogimi sąsiadami i były nastawione bardzo krytycznie przede wszystkim do Niemiec i Francji. Odrzucały zatem członkostwo w UE w debacie akcesyjnej, opowiadając się za szeroką autonomią państwa polskiego.

Podczas gdy LPR reprezentowała obraz Europy stosunkowo trwały i spójny historycznie (Hahn, 2007, s. 51), w przypadku SRP był on nie tylko mniej uzasadniony i jednolity, ale zmieniał się także znacząco. Jeszcze podczas debaty akcesyjnej SRP odrzuca-

ła pełne członkostwo Polski w UE, natomiast potem zrelatywizowała swoje stanowisko, kwestionując konkretne warunki przystąpienia do UE, aby w końcu zaakceptować ratyfikację Traktatu Konstytucyjny w Parlamencie Europejskim¹⁰. W porównaniu z LPR, która reprezentowała stabilny pogląd na świat, poglądy SRP wydawały się być raczej ukierunkowane na demoskopijne wartości elektoratu wiejskiego.

Polski obraz Europy?

Pomimo znacznych różnic pomiędzy obrazami Europy poszczególnych partii politycznych istnieją pewne wspólne cechy ponadpartyjne. W tym sensie można mówić o polskim obrazie Europy, który odnosi się jednak jedynie do relacji Polski z jej bezpośrednimi sąsiadami.

U większości partii występuje, niewątpliwie ze względów historycznych, silny sceptycyzm wobec Niemiec oraz przede wszystkim wobec Rosji, nawet jeśli retoryka konfrontacji jest zróżnicowana. Różnice można zauważyć chociażby w polityce energetycznej. Rządy post-solidarnościowe dążyły do większej niezależności od rosyjskich nośników energii w postaci terminali LNG, natomiast rządy postkomunistyczne widziały mniejsze ryzyko ze strony Rosji i odrzucały ich budowę ze względu na koszty¹¹. Również w stosunku do Niemiec jeszcze przez długi czas panował głęboki sceptycyzm, co znalazło odzwierciedlenie w roku 2004 w jednomyślnej decyzji Sejmu przy tylko jednym głosie wstrzymującym się, aby wezwać ówczesny rząd Belki do zażądania od Niemiec odszkodowań reparacyjnych. Od 2007 roku PO obrała jednak kurs przyjazny Niemcom, co było przede wszystkim skutkiem ścisłej współpracy pomiędzy polskim premierem Donaldem Tuskiem i niemiecką kanclerz Angelą Merkel (CDU). Przykładem tego kursu jest postulat ówczesnego ministra spraw zagranicznych, Radosława Sikorskiego, z 2011 roku, że Niemcy powinny przejąć większą odpowiedzialność w UE. Jeszcze w roku 2006 Sikorski jako minister obrony narodowej porównywał budowę rurociągu bałtyckiego z paktem Ribbentrop–Mołotow.

Drugą wspólną cechą ponadpartyjną jest znaczenie Europy Środkowej, w szczególności w ramach Grupy Wyszehradzkiej tworzonej przez Polskę, Czechy, Słowację i Węgry. U wszystkich partii pojawiają się głosy, że skuteczna polityka europejska powinna być zorientowana na ten region i że Polska powinna odgrywać tutaj wiodącą rolę (Hahn, 2007, s. 41, 44, 50; *Program partyjny PiS*, 2011, s. 223). Nawet jeśli dotychczasowe osiągnięcia w tym zakresie są umiarkowane, a wspólne stanowisko wobec kryzysu związanego z uchodźcami na przełomie 2015/2016 roku było nietrwałe, dostrzega się tutaj w dłuższej perspektywie potencjał, który może stanowić przeciwwagę dla francusko-niemieckich ambicji przywódczych. Istnieje wreszcie też daleko idący konsensus w kwestii Ukrainy, który omówimy szerzej w dalszej części pracy. Powszechne obawy przed tendencjami neo-imperialnymi w rosyjskiej polityce zagranicznej powodują zwrot ku stabilnej, demokratycznej i pro-zachodnio ukierunkowanej Ukrainie, co zasadniczo łączy się z jej przystąpieniem do UE i NATO. Wspomina się też na ogół o Białorusi i krajach bałtyckich, ale odgrywają one tylko drugorzędną rolę.

¹⁰ Spośród sześciu deputowanych czterech wstrzymało się, a dwóch głosowało „za”.

¹¹ W międzyczasie zbudowano terminal LNG w Świnoujściu.

Podsumowując można zatem stwierdzić, że w Polsce występuje co prawda mglisty, ponadpartyjny obraz Europy odnoszący się do Polski jako jej części i do potencjałów współpracy z jej bezpośrednimi sąsiadami, jednak konkretne wnioski z tego wynikające w odniesieniu do roli Polski w UE są bardzo rozbieżne, przez co polaryzacja w europejskim dyskursie politycznym w Polsce jest nadal znaczna.

Aby uwidocznić znaczenie tych różnych obrazów Europy dla polskiej polityki europejskiej, należy przeanalizować w sposób bardziej szczegółowy dwa studia przypadków. W wymiarze „*polity*” analizowana będzie debata dotycząca europejskiego Traktatu Konstytucyjnego, natomiast w wymiarze „*policy*” różne obrazy Europy odnoszące się do wschodniej polityki UE w obliczu wojny na Ukrainie. Obie kwestie są dla Polski bardzo istotne, ponieważ dotyczą z jednej strony, jej siły instytucjonalnej w UE, a z drugiej strony, jednego z jej głównych interesów jako państwa członkowskiego UE. W związku z tym obie debaty polityczne zalicza się do najważniejszych i najbardziej kontrowersyjnych debat europejskich. Ponadto oba studia przypadków odnoszą się do bardziej kontrowersyjnych faz kontestacji i suwerenizmu, co pozwala zakładać odpowiednią polaryzację między partiami politycznymi.

4. Studium przypadku dotyczące wymiaru „*polity*”: debata dotycząca Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy

W przeciwieństwie do wielu innych debat ratyfikacyjnych o treści Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy dyskutowano w Polsce faktycznie nie tylko w parlamencie, ale stał się on również tematem szerszej debaty publicznej. Intensywność tej dyskusji była stosunkowo duża, co było właściwie wynikiem silnego odrzucenia jego poszczególnych elementów i retorycznej ostrości argumentów przeciwników traktatu. Celem niniejszego studium przypadku jest zbadanie debaty na temat tej reformy na płaszczyźnie „*polity*” w odniesieniu do polaryzacji jako centralnego wymiaru upolitycznienia UE w polskim dyskursie politycznym.

W odniesieniu do tworzenia się preferencji wśród polskich partii politycznych istotne jest tło powstania projektu Traktatu Konstytucyjnego. Polska jako kraj kandydujący do UE była wprawdzie reprezentowana w Konwencji Europejskiej z taką samą liczbą przedstawicieli jak państwa członkowskie, ale nie była uprawniona do głosowania. W związku z tym nie mogła interweniować już w fazie negocjacji, co było negatywnie komentowane w debacie krajowej. Jednak doszukiwanie się w tym przyczyn odrzucenia projektu traktatu podczas Konferencji Międzyrządowej w roku 2003 lub zawieszenia jego ratyfikacji w roku 2005 byłoby pochopne. Obok niezdecydowanych, nowych państw członkowskich (jak np. Czechy) były bowiem również takie, które prześcigały się w dążeniach, by ratyfikować go jako pierwszy kraj (choćby Litwa, Węgry czy Słowenia). W porównaniu do tych ostatnich krajów, krajowy spór polityczny w Polsce przebiegał zdecydowanie bardziej burzliwie¹².

Po pierwsze, można stwierdzić konsensus ponadpartyjny w określonych postulatach. Wszystkie partie były krytycznie nastawione do zasady podwójnej większości jako sys-

¹² Porównanie debat dotyczących ratyfikacji w poszczególnych państwach członkowskich UE przedstawił B. Maurer 2006, Instytut Polityki Europejskiej 2006 oraz Einhäuser, Salborn, 2006.

temu głosowania w Radzie Ministrów i do braku odniesienia do Boga w preambule Traktatu Konstytucyjnego. Pierwsze można wytłumaczyć faktem, że Niemcy były niewątpliwie największym beneficjentem reformy systemu głosowania. Był tu widoczny wszechobecny strach w polityce polskiej przed ponowną hegemonią niemiecką w Europie. Drugi aspekt ma uzasadnienie w znaczeniu wiary chrześcijańskiej dla samoświadomości III RP i Kościoła od końca epoki peerelowskiej. Z tych dwóch diagnoz partie polityczne wyciągnęły jednak bardzo odmienne wnioski.

Inną cechą ponadpartyjną było podzielane wspólnie stanowisko w sprawie formy ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego, do której dążono przed negatywnymi w tej sprawie referendum we Francji i w Holandii. Z różnych powodów wszystkie partie opowiadały się za referendum. Podczas gdy partie prawicowo-konserwatywne ze względu na swoją suwerenistyczną argumentację praktycznie nie mogły ukrywać przed społeczeństwem tego, że opowiedziały się za oddelegowaniem suwerenności do instytucji ponadnarodowych, partie lewicowo-liberalne poprzez swoją kampanię na rzecz Traktatu Konstytucyjnego liczyły w obliczu szerokiego poparcia wśród społeczeństwa na zyskanie popularności. Niezależnie od tych cech wspólnych debata na temat traktatu była jednak bardzo kontrowersyjna. W dodatku na krótko przed jej rozpoczęciem pozytywnie zaopiniowano w referendum akcesyjnym aktualny stan integracji i szybko podjęta tego typu parlamentarna rewizja warunków członkostwa Polski w UE oznaczałaby w oczach wielu polskich polityków zignorowanie wyrażonej wcześniej woli narodu.

Punktem wyjścia dla debaty ratyfikacyjnej było zaakceptowanie w czerwcu 2004 roku przez rząd SLD na czele z Markiem Belką odrzuconego jeszcze przez premiera Millera Traktatu Konstytucyjnego pod warunkiem, że podwójną większość podwyższono by w taki sposób, że zamiast 50% państw członkowskich reprezentujących 60% ludności UE kworum stanowiłyby odpowiednio proporcje 55% do 65%. Nie jest więc zaskakujące, że koalicja rządowa zabiegała o przyjęcie wynegocjowanego kompromisu. Jednocześnie SLD podkreślał, że możliwe jest także dalsze funkcjonowanie na zasadach prawnych określonych w traktacie nicejskim (IEP, 2006, s. 84). Główny wydźwięk tej raczej defensywnej argumentacji można określić jako pragmatyczne wsparcie. Ówczesny minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz argumentował, że niektóre elementy traktatu nie wywołują „wielkiej radości”, ale należy go ratyfikować na rzecz większej zdolności działania UE („Trybuna”, 2004). Podobnie wyraził się ówczesny prezydent Aleksander Kwaśniewski, który ostrzegał, że nie ratyfikując traktatu Polska zostanie na „szarym końcu” w UE (PAP, 2005). SLD poparł jednoznacznie wzmocnienie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz przewidziane „podwójne obsadzenie” (IEP, 2006, s. 85)¹³. Chwalono przede wszystkim fakt, że Traktat Konstytucyjny zapewniłby jednolity i bardziej czytelny dokument stanowiący podstawę dla UE („Trybuna”, 2004).

Znacznie bardziej krytycznie wypowiedziało się kierownictwo PO. Podczas, gdy przewodniczący partii Donald Tusk postrzegał w Traktacie Konstytucyjnym osłabienie pozycji Polski (PAP, 2004), przewodniczący klubu parlamentarnego Jan-Maria Rokita

¹³ „Podwójne obsadzenie” polega na tym, że dana osoba pełni dwie funkcje w różnych instytucjach, w tym przypadku urząd Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych (jako przedstawiciel Komisji Europejskiej) oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (jako przedstawiciel Rady Ministrów).

krytykował, że dokument ten nie daje odpowiedzi na podstawowe wyzwania europejskie (Einhäuser, 2005). Wpływowy eurodeputowany Jacek Saryusz-Wolski określił nawet Traktat Konstytucyjny jako „zły, biurokratyczny dokument, który nie leży w interesie obywateli. Jeśli poddamy niniejszy traktat głosowaniu obywateli, naruszymy zasady demokracji” (Saryusz-Wolski cytowany przez Vettera, 2005, s. 110). Po tym jak PO początkowo jeszcze nie mogła się wyraźnie zdecydować co do jednoznacznej oceny Traktatu Konstytucyjnego (PAP, 2005b), z początkiem 2005 roku nastąpił według Bronisława Komorowskiego zwrot w tej kwestii – PO zaczęła bowiem „bez entuzjazmu” popierać Traktat (PAP, 2005c). W ten sposób PO przyjęła tendencyjnie bardziej krytyczną pozycję w europejskiej debacie politycznej niż można byłoby wnioskować z tradycyjnie pro-europejskiego obrazu partii. Można to uzasadniać wprawdzie notorycznie eurosceptyczną postawą przewodniczącego klubu parlamentarnego, ale może to również wynikać z tego, że gwałtowne odrzucenie podwójnej większości w okresie przygotowań do konferencji międzyrządowej w roku 2003 wydawało się korzystne ze względów demoskopijnych. W końcu polityka taka może być interpretowana także jako klasyczna walka pomiędzy dwoma odłamami partii – obozem konserwatywnym i liberalnym – w której ostatecznie wygrał ten ostatni. W odniesieniu do treści traktatu PO akceptowała co prawda rozszerzenie decyzji większościowych i wzmocnienie WPZiB (IEP, 2006, s. 85), ale postrzegła krytycznie, podobnie jak inne partie, podział głosów w Radzie i brak odniesienia do Boga (PAP, 2005d). Zakwestionowano także określenia o charakterze państwowym takie jak „konstytucja” (IEP, 2006b, s. 50).

Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) było niezdecydowane. Z jednej strony musiało bezpośrednio konkurować z lewicowo-populistyczną i euro-krytyczną SRP o raczej wiejski i początkowo euro-sceptyczny elektorat. Z drugiej strony po przystąpieniu Polski do UE w obliczu dużych subwencji rolnych nastawienie polskich rolników do integracji było jednak coraz bardziej pozytywne. PSL utworzyło ponadto koalicję z proeuropejskim SLD i wynegocjowało przy tym traktat akcesyjny. W odniesieniu do Traktatu Konstytucyjnego można zaobserwować zatem pewną tendencję od stanowiska nieco krytycznego do neutralnego (Einhäuser, 2005). Zamiast angażować się w debatę na temat konkretnych elementów Traktatu Konstytucyjnego, podkreślano z reguły, że tak wrażliwa decyzja dotycząca suwerenności powinna być rozstrzygana w referendum (PAP, 2005e).

SRP nie przedstawiła żadnego projektu ustawy w sprawie Traktatu Konstytucyjnego. Przypuszcza się, że wynikało to z braku ekspertyzy w zakresie kwestii europejskich, ale także z wewnętrznego rozdarcia podobnego do tego w PSL. Ostatecznie pierwotne zdecydowanie eurosceptyczne nastawienie SRP drastycznie przechyliło się w kierunku wyraźnego poparcia dla członkostwa w UE.

Wierny swojemu obrazowi Europy PiS nie zakwestionował członkostwa Polski w UE, ale jego pogłębienie. Był zatem sceptycznie nastawiony do umocnienia znaczenia instytucji ponadnarodowych, wzmocnienia WPZiB i rozszerzenia decyzji większościowych – a tym bardziej podwójnej większości (IEP, 2006a, s. 85 i 275). Wyróżniała się przy tym alarmująca retoryka, widoczna chociażby w wypowiedzi Jarosława Kaczyńskiego, że wraz z przyjęciem Traktatu Konstytucyjnego dojdzie do „wprowadzenia hegemonii niektórych najpotężniejszych państw kosztem równości wszystkich członków UE” (PAP, 2004). Z konserwatywnego nastawienia i akcentowania chrześcijańskiego

dziedzictwa Polski wynikała również ostra krytyka braku odniesienia do Boga w preambule oraz w Europejskiej Karcie Praw Podstawowych (IEP, 2006b, s. 50).

Najbardziej krykliwy głos w obozie partii eurosceptycznych słychać było jednak ze strony LPR. Biorąc pod uwagę, że LPR odrzucała już samo członkostwo w UE, nie zaskakuje fakt, że jako bardzo konserwatywna i nacjonalistyczna partia upatrywała w traktacie konstytucyjnym śmiertelny cios dla niezależnej Polski i sprzeczność z konstytucją RP (PAP, 2005f). Jako warunek dla koalicji rządowej podawała renegezację Traktatu Konstytucyjnego, za czym jednak później już nie obstawała. W przeciwieństwie do SRP krytyka z jej strony nie dotyczyła wcale całościowo i konkretnie treści traktatu: LPR odrzucała prymat prawa europejskiego nad prawem krajowym („Rzeczpospolita”, 2004), brak odniesienia do Boga w preambule (PAP, 2004b), wzmocnienie WPZiB oraz – w odniesieniu do Karty Praw Podstawowych UE – zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną („Nasz Dziennik”, 2004).

Ponieważ 73% badanych, w grudniu 2004 roku, Polaków wyraziło poparcie dla Traktatu Konstytucyjnego, a wskaźniki aprobaty spadły drastycznie (ale tylko na krótko) do 40% dopiero po negatywnych referendach we Francji i Holandii, rządzący SLD opowiadał się za szybką ratyfikacją traktatu razem z wyborami prezydenckimi, nie tylko po to, aby móc wykorzystać ten popularny temat w grze wyborczej, ale również w celu zapewnienia niezbędnej dla referendów 50-procentowej frekwencji. Bardziej sceptyczne partie opozycyjne opowiadały się z tych samych powodów za możliwie późnym i oddzielnym od wyborów prezydenckich referendum. Widać tutaj zatem, że w polskiej debacie dotyczącej Traktatu Konstytucyjnego rolę odgrywały również aspekty władzy politycznej.

Warto wreszcie jeszcze dokonać porównania przytoczonych argumentów z rzeczywistym stosunkiem głosowania w Parlamencie Europejskim w styczniu 2005 roku: Podczas gdy SLD głosował jednogłośnie za przyjęciem Traktatu Konstytucyjnego, przedstawiciele PiS i LPR odrzucili go. Jak niezdecydowane były w tej kwestii pozostałe partie pokazują rozbieżne wyniki głosowania: spośród 15 deputowanych PO wszyscy z wyjątkiem jednego, który głosował „za”, wstrzymali się od głosu. Dwóch z trzech deputowanych PSL głosowało negatywnie, jeden wstrzymał się od głosu; za to dwóch przedstawicieli SRP głosowało za traktatem, a czterech wstrzymało się od głosu. Zaskakujący jest zwłaszcza ten ostatni wynik, biorąc pod uwagę pierwotną zdecydowanie antyeuropejską retorykę SRP. Podsumowując Polska razem z Czechami wyróżnia się w porównaniu z innymi krajami najwyższym wskaźnikiem głosów negatywnych oraz tym, że jako jedyny kraj głosowała w większości przeciwko rewizji Traktatu.

5. Studium przypadku dotyczące wymiaru „policji”: debata dotycząca polityki wschodniej podczas wojny na Ukrainie

Od wybuchu konfliktu na Ukrainie w roku 2014 polskie dyskursy europejskie skupiały się na wpływach Polski w UE. Po raz pierwszy od kilkudziesięciu lat Polska została skonfrontowana z konfliktem zbrojnym w swoim bezpośrednim sąsiedztwie. Zasadniczo większość partii zasiadających w Sejmie popierała politykę wschodnią rządu Donalda Tuska (do września 2014 roku), a następnie rządu Ewy Kopacz (od września 2014 roku

do listopada 2015 roku), gdyż oba rządy PO nakłaniały do polityki powstrzymania Rosji oraz do wsparcia dla Ukrainy w UE i NATO. Polska wraz ze Szwecją i krajami bałtyckimi, a w późniejszej fazie konfliktu także z Niemcami, zaliczała się do głównych inicjatorów wprowadzenia sankcji wobec Rosji. W swoim przemówieniu wygłoszonym w Sejmie w dniu 8.05.2014 roku minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski (2014) podkreślił w odniesieniu do głównych założeń polskiej polityki zagranicznej znaczenie Partnerstwa Wschodniego w ramach UE, które powstało z inicjatywy Polski oraz przy wsparciu Szwecji, a następnie zostało poparte przez większość państw członkowskich UE. Sikorski zaznaczył, iż bez Partnerstwa Wschodniego nie byłaby możliwa spójna polityka UE wobec Europy Wschodniej.

Jednocześnie zwrócił uwagę na poważne braki w polityce sąsiedztwa UE, w której widać było wielokrotnie brak solidarności i reprezentowanie własnych interesów przez niektóre państwa członkowskie. Niemniej jednak Sikorski zauważył w imieniu swojej partii, czyli PO, że Polska poprzez swoje zaangażowanie przyczyniła się do ukształtowania podmiotowości UE w polityce zagranicznej, a tym samym stała się jej nieodzowną częścią. Koncepcja ta była kontynuowana od września 2014 roku przez następcę Sikorskiego – Grzegorza Schetynę. Dla niego polska polityka zagraniczna stanowiła również integralną część Wspólnej Polityki Zagranicznej i Polityki Bezpieczeństwa UE, która stała się jeszcze bardziej istotna w wyniku wojny na Ukrainie. Dotyczyło to również zaangażowania UE na Ukrainie. Dla Schetyny (2016) „Kijowski Majdan stał się początkiem nowoczesnej europejskiej tożsamości narodu ukraińskiego”.

Przy uwzględnieniu tych faktów widać, że od czasu przejścia władzy w 2007 roku stanowisko PO przesuwają się w kierunku modelu federacji. Czołowi politycy PO nie tylko postrzegają członkostwo w UE jako skuteczne narzędzie dające Polsce większe znaczenie w polityce zagranicznej, ale rozpoznają przede wszystkim znaczący potencjał dla Warszawy do efektywnego udziału w rozwoju agendy UE w polityce wschodniej. Przemówienie Sikorskiego w Sejmie (2014) pokazało, że jednym z głównych celów PO stało się wypracowanie dla Polski statusu wiarygodnego partnera w UE, który nie tylko przestrzega wartości UE, ale nieustannie postuluje za europejską solidarnością. W tym kontekście kluczową rolę odegrały Niemcy, co dało się zauważyć już w wypowiedziach Sikorskiego w Berlinie w 2011 roku. Podczas wykładu w Niemieckim Towarzystwie Polityki Zagranicznej (DGAP) w listopadzie 2011 roku przypisał on Niemcom status „niezbędnego narodu” w Europie, co wywoływało niekiedy dyskomfort nawet u niemieckich polityków jak np. ministra spraw zagranicznych Franka-Waltera Steinmeiera (SPD) (Steinmeier, 2016). Sikorski opowiedział się przy tym za zwiększeniem niemieckiego przywództwa w Europie oraz rozszerzeniem kompetencji dla Komisji Europejskiej, wzmocnieniem Parlamentu Europejskiego i dalszą demokratyzacją UE.

W tym kontekście widać wyraźny kontrast do wypowiedzi polityków PO z lat 2004 i 2005, które można było wtedy przypisać bardziej do modelu współpracy (Tusk, 2014). PO była nadal przywiązana do modelu współpracy, ale zmierzała w kierunku modelu federacji, który nabierał znaczenia zwłaszcza od objęcia przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w roku 2011. Przewodnictwo Polski w Radzie UE odgrywało przy tym ważną rolę. Uwidocznili ono bowiem polskim elitom rządowym – mimo wad strukturalnych (takich jak brak członkostwa w strefie euro) – potencjał współdecydowania ich kraju w UE (Szpunar, 2012).

Największa ówczesna partia opozycyjna, PiS, opowiadała się co prawda na początku wojny na Ukrainie w roku 2014 w dużym stopniu za wsparciem finansowym Ukrainy i wprowadzeniem sankcji wobec Rosji, była jednak nastawiona krytycznie do wyboru strategii i wobec znaczenia Polski w UE. Jednym z największych krytyków polskiej polityki zagranicznej w Europie Wschodniej był ówczesny poseł PiS i późniejszy minister spraw zagranicznych rządu PiS Witold Waszczykowski. Waszczykowski (2014) zarzucał PO głównie zbyt późną reakcję na wojnę na Ukrainie. Polityka zagraniczna PO w stosunku do Rosji była według niego zbyt krótkowzroczna, ponieważ Rosja już dużo wcześniej, przed rokiem 2014, szantażowała politycznie i wywierała nacisk na Ukrainę. „W 2008 roku całkowicie zbagatelizował pan rosyjską akcję wojskową przeciwko Gruzji. Przerwał pan izolację Rosji i umożliwił rosyjskiemu ministrowi spraw zagranicznych przedstawienie kłamliwej wersji wypadków. Rosja rozwija się i otwiera na świat, przekonywał pan w exposé z 2011 r. Minister Ławrow był przyjmowany z honorami na zamkniętych spotkaniach polskich ambasadorów” (Waszczykowski, 2014). Interesujące jest przy tym, że PiS oceniał strategiczne znaczenie Ukrainy i agresywną politykę Rosji tak samo jak PO. Waszczykowski (2014) wyrażał się przy tym jednoznacznie: „Aktywne wspieranie niepodległej i demokratycznej Ukrainy jest również naszą racją stanu”.

Mimo to PO, a zwłaszcza Sikorskiemu, zarzucano zbyt małe zaangażowanie w politykę wschodnią, a przede wszystkim używanie złych instrumentów. Do tych złych instrumentów należało głównie zbyt silne zorientowanie PO na Niemcy. Waszczykowski (2014) zwrócił uwagę na ambiwalentne podejście wielu niemieckich polityków do agresji rosyjskiej na wschodniej Ukrainie i aneksji Krymu oraz przyjazne stosunki byłego kanclerza Niemiec Gerharda Schroedera (SPD) z Władimirem Putinem. Według Waszczykowskiego stawiało to poważnie pod znakiem zapytania niemieckie zobowiązania w ramach NATO i UE. Krytyka PiS odnosiła się również do współpracy z Francją, zwłaszcza wysłania oddziałów polskich do Mali w celu wsparcia wojsk francuskich w latach 2013 i 2014. Zaangażowanie Polski w Mali skonfrontowano z dążeniami Francji, która podczas trwania wojny na Ukrainie chciała sprzedać Rosji okręty wojenne typu Mistral (Waszczykowski, 2014). Inni politycy PiS byli również krytycznie nastawieni do bezwarunkowego zbliżenia Warszawy do Berlina. Ekspert w polityce zagranicznej PiS, Krzysztof Szczerski, skrytykował PO i Sikorskiego za ich germanofilską politykę europejską: „Twierdzi pan w swoim exposé, że Unia potrzebuje silnego przywództwa. Pan już nawet to przywództwo nazwał i przydzielił tę rolę państwu niemieckiemu, ale dziś, kompletnie wbrew interesom naszej gospodarki, podpisuje się pan pod planami tego właśnie przywództwa, aby zacieśniać unię bankową, iść ku unii podatkowej, poddać biznes kontroli urzędników z góry” (Szczerski, 2014a).

Przy uwzględnieniu tych faktów staje się oczywiste, że krytyka PiS w kierunku PO w kwestii wojny na Ukrainie jest świadectwem zorientowania na model współpracy. Przedstawiciele rządu PiS podkreślali, że nie uznają wyjścia z UE i dążą do w pełni zintegrowanego udziału Polski w procesie decyzyjnym UE (Szymczuk, 2016). Członkostwo Polski w UE uznano za konieczne, przy czym celem, który chciano osiągnąć, była zrównoważona i przede wszystkim odbywająca się na równych prawach współpraca z kluczowymi krajami UE. „[UE] przeżywa poważny kryzys koncepcyjny [...]. Nie możemy ulegać presji, że rozwiązań należy poszukiwać tylko w planach federacyjnych i dalszym upolityczeniu Unii. To może doprowadzić nas do Unii niedemokratycznej,

kierowanej przez dyrektoriat mocarstw” (Waszczykowski, 2014). Wydaje się przy tym, że model kooperacji posłużył nie tylko jako podstawa krytyki polityki wschodniej PO. W grudniu 2015 roku Waszczykowski (2016) jako minister spraw zagranicznych Polski przedstawił nowe zasady polskiej polityki zagranicznej. Podkreślono przy tym przede wszystkim suwerenność państw członkowskich, którą zaakcentowano jako podstawę funkcjonowania zarówno UE, jak i NATO. Dochodzi do tego wyróżnianie stosunków z Wielką Brytanią przy jednoczesnym wyraźnym umniejszaniu znaczenia Francji i Niemiec. Oprócz wzmocnienia Grupy Wyszehradzkiej PiS postawił sobie ponadto za cel marginalizację Trójkąta Weimarskiego (Polska, Niemcy i Francja) (Szczerski, 2014). Na tej podstawie powstała także koncepcja „Międzymorza” („Intermarium”), będącą dla PiS alternatywą dla francusko-niemieckiego motoru integracji. Koncepcja ta wywodzi się z przedwojennej idei konfederacji państw Europy Środkowo-Wschodniej rozciągającej się od Morza Czarnego do Morza Bałtyckiego (Tarczyński, 2016). PiS obstawał nadal za modelem współpracy, kierował się jednak ku modelowi autonomii, w którym do priorytetów polityki zagranicznej należą bilans sił i unikanie asymetrycznych relacji w UE.

Podczas gdy główne partie polityczne reprezentowane w Sejmie w 2014 roku w różnym stopniu obstawały za modelem współpracy, model federacji był silniej reprezentowany przez lewicowo-liberalny Ruch Palikota (od roku 2013 Twój Ruch). Dla lidera partii Janusza Palikota lekcją z wojny na Ukrainie było to, że NATO, a zwłaszcza Stany Zjednoczone byłyby tylko warunkowo gotowe bronić Polskę przed atakami ze strony Rosji. Rozwiązaniem byłaby zatem większa integracja Polski z UE, np. poprzez przystąpienie do strefy euro. „Jeśli bowiem dzisiaj Warszawa jest trochę bardziej bezpieczniejsza niż Kijów, to nie dlatego, że jesteśmy w NATO i Unii Europejskiej, tylko dlatego, że wyeksportowaliśmy do Berlina, wymieniliśmy się z Berlinem na kwotę 76 mld euro. Potrzebujemy strefy euro i skoku technologicznego” (Palikot, 2014). Podobne stanowisko reprezentował również Robert Biedroń, członek partii Ruch Palikota, który w wyraźny sposób podnosił kwestię federalizacji UE: „Dlatego naszym nadrzędnym celem musi być Europa, Europa złożona z demokratycznych państw, federacja państw zintegrowanych w ramach UE z silną walutą europejską, Europa chroniąca nas przed zagrożeniami z zewnątrz” (Biedroń, 2014). Także postkomunistyczne SLD pozostawał tendencyjnie bliski modelowi federacji, przy czym brakowało tu wyraźnego odniesienia do federalizacji Europy, a popierano przede wszystkim przystąpienie Polski do strefy euro, pełne uznanie unijnej Karty Praw Podstawowych oraz ogólne wzmocnienie UE po wojnie na Ukrainie (Miller, 2014 i 2015). Doszły do tego też postulaty z szeregów SLD, aby podążać za głównym nurtem UE zamiast podejmować inicjatywy w celu zaostreżenia sankcji wobec Rosji (Iwiński, 2014).

Najbliższa modelowi autonomii była partia Kukiz'15, która osiągnęła prawie 9-procentowy wynik w wyborach parlamentarnych w październiku 2015 roku. Ta partia protestu jest zbiorem krytycznie nastawionych do polskiego systemu politycznego i eurosceptycznych polityków. Lider partii Paweł Kukiz opowiadał się między innymi za referendum w sprawie wyjścia Polski z UE wzorem Wielkiej Brytanii (Szymczuk, 2016) i za zdystansowaną polityką wobec Niemiec. Politycy partii Kukiz'15 nieustannie porównywali UE ze Związkiem Radzieckim i dążyli do „repolonizacji” Polski (ponowne nabycie udziałów rynkowych międzynarodowych przedsiębiorstw przez państwo polskie

względnie przez przedsiębiorstwa polskie w celu zwiększenia polskiego kapitału), szczególnie w obliczu faktu, że dużą część mediów polskich kontrolują inwestorzy niemieccy (InteriaFakty, 2016). W marcu 2016 roku powstała grupa parlamentarna Kukiz'15 i PiS, która miała obliczyć bilans zysków i strat obecności Polski w UE. Pod koniec roku miała zostać przedstawiona tzw. „Niebieska Księga”, w której dokonano analizy nieudanych regulacji europejskich, ograniczeń polskiej gospodarki przez UE i ograniczeń wolności nałożonych przez Brukselę (Koźmiński, 2016). W kontekście wojny na Ukrainie Paweł Kukiz reprezentował wyraźnie negatywny obraz Niemiec. Według niego, Niemcy jako kluczowy gracz w UE zdradziły Ukrainę, ponieważ rozbudziły początkowo nadzieje Kijowa na włączenie do UE, a następnie je pogrzebały poprzez plany budowy Gazociągu Północnego z Rosją. „Za 15 lat [Niemcy] sprzedadzą nas [Polskę] Ruskim, jak dziś sprzedali Ukrainę” (Baliszewski, 2014). Z perspektywy Kukiz'15 Niemcy wspierały przystąpienie Polski do UE wyłącznie w celu skorzystania z polskiej taniej siły roboczej. Ponieważ w Polsce występował właśnie niż demograficzny i nie mogła ona tym samym w najbliższym czasie eksportować więcej pracowników, straciła w oczach Niemiec na atrakcyjności i wkrótce także na zainteresowaniu na rzecz ściślejszej współpracy z Rosją (Baliszewski, 2014).

Po wyborach w październiku 2015 roku, pozostałe partie reprezentowane w Sejmie przyłączyły się do modelu współpracy z tendencjami federalnymi. „Nowoczesna” Ryszarda Petru pozostała w kwestii wojny na Ukrainie w dużej mierze wierna kierunkowi PO. Petru (2016) zarzucał PiS sceptycyzm wobec UE oraz to, że chce stworzyć sojusz z Wielką Brytanią, co jest problematyczne ze względu na brytyjskie referendum w sprawie wystąpienia z UE. Jednocześnie Petru wskazał na ograniczoną użyteczność Grupy Wyszehradzkiej ze względu na fakt, że Węgry i Słowacja należały do głównych zwolenników Moskwy w konflikcie z Ukrainą. Dotyczyło to także PSL, które w wyborach 2015 roku ledwo przekroczyło wymagany próg wyborczy. Nowy szef PSL Władysław Kosiniak-Kamysz (2016) pozostawał również krytycznie nastawiony do nadmiernego akcentowania Grupy Wyszehradzkiej w nowej koncepcji polityki wschodniej PiS. Jego zdaniem, właśnie w kwestii wojny na Ukrainie między Polską, Węgrami, Słowacją i Czechami pojawiło się więcej różnic niż podobieństw.

6. Podsumowanie

W niniejszym artykule dokonano analizy upolitycznienia UE na przykładzie polskich partii politycznych w oparciu o koncepcję obrazów Europy. Na płaszczyźnie teoretycznej można stwierdzić, że pojęcie obrazów Europy okazało się przydatnym narzędziem do zbadania zagadnienia upolitycznienia UE. Pomimo słabej strony, wynikającej z tego, że obserwacje empiryczne nie zawsze można dokładnie przypisać do typów idealnych obrazu Europy, ramy analityczne obejmują dynamikę krajowego dyskursu w ujęciu czasowym oraz w odniesieniu do danych partii politycznych i dostarczają informacji na temat polaryzacji wśród uczestników tego dyskursu.

Przypadek Polski potwierdza, że decydującymi podmiotami upolityczniającymi są faktycznie partie polityczne. Poprzez silną polaryzację polskich obrazów Europy mogą one dobrze odzwierciedlać różne nastroje społeczne. Jednakże oprócz partii politycz-

nych istnieją dwa inne główne podmioty, które również miały wpływ na obrazy Europy. Jest to, po pierwsze, Kościół katolicki, który ma wpływ – choć ambiwalentny – na europejskie debaty polityczne. Przez swoje wezwanie do przystąpienia Polski do UE pochodzący z Polski Papież Jan Paweł II wyrażał się przeciwstawnie do wpływowego przedstawiciela kościoła polskiego i jednocześnie przedsiębiorcy w branży medialnej, ojca Tadeusza Rydzyka, który otwarcie polemizował przeciwko UE. Ponadto obok Kościoła katolickiego od końca 2015 roku ważną rolę odgrywa ruch pozaparlamentarny pod nazwą „KOD” (Komitet Obrony Demokracji). Protestował on głównie w 2015 i 2016 r. w widoczny dla opinii publicznej sposób na ulicach przeciwko polityce PiS.

Jeśli chodzi o klasyfikację partii politycznych wzdłuż osi „TAN” (Hooghe i in. 2004), potwierdza się zakładany trend, że tradycyjne, autorytarne lub nacjonalistyczne partie polityczne są raczej sceptycznie nastawione do integracji. Również polskie partie liberalne (PO, N.) i zielone względnie alternatywne (RP) są znacznie bardziej przyjaźnie nastawione do integracji niż bardziej tradycyjne i zorientowane na państwo narodowe partie (PiS, LPR, SRP, Kukiz'15). Nie jest to również zaskakujące, ponieważ polityka ukierunkowana na własne państwo czy też nawet polityka nacjonalistyczna są trudne do pogodzenia z integracją europejską. Można również potwierdzić, że europejskie debaty polityczne były podejmowane głównie przez partie polityczne krytycznie nastawione do integracji, natomiast w przypadku działań partii proeuropejskich w odniesieniu do UE zaobserwować można aspekt odpolityczniający. W przypadku Polski nie można jednak mówić o tym, że wszystkie partie głównego nurtu unikają europejskich debat politycznych. Co najmniej od 2005 roku PiS należy do głównego nurtu politycznego, zreszta obecnie – również według sondaży – więcej wyborców niż każda inna partia polityczna i tworzy ponadto sama rząd. Jest on jednak postrzegany jako mniej przyjazny integracji należy go przyporządkować raczej do obozu „TAN” (traditionalist/authoritarian/nationalist) niż „GAL” (green/alternative/libertarian). Co ciekawe, zdecydowana większość zwolenników partii popiera członkostwo w UE, także retoryka PiS stała się znacznie bardziej umiarkowana w porównaniu do lat akcesyjnych.

W odniesieniu do kwestii upolitycznienia na pierwszym planie stoją w niniejszej publikacji dwie debaty, jedna dotycząca europejskiej „polity”, druga europejskiej „policy”. Nawet jeśli debata w wymiarze „polity” była – w porównaniu do debaty dotyczącej wymiaru „policy” – prowadzona w sposób wyraźnie bardziej kontrowersyjny i intensywniejszy, nie oznacza to, że wynikało to z większego znaczenia politycznego zagadnień konstytucyjnych. Z jednej strony Partnerstwo Wschodnie UE można w zasadzie zaklasyfikować do wymiaru „polity”, ponieważ Polska w perspektywie średnioterminowej chce wejścia do UE krajów docelowych – nawet jeśli nie wszystkich, to przynajmniej Ukrainy, a w perspektywie długoterminowej także Mołdowy i Białorusi, przez co zmieniłyby się znacząco kształt konstytucyjny UE. Po drugie politykę wschodnią Polski i UE traktuje się jako kwestie priorytetowe, gdyż nieufność do coraz bardziej agresywnie działającej Rosji jest zakodowana głęboko. Suwerenność i integralność terytorialna Ukrainy należy do polskiej racji stanu. Również z powodu ponadpartyjnego i społecznego konsensusu debata ta nie może być zbyt gorąca, ponieważ nie chodzi o kontrowersje wokół celów, ale dużo bardziej o środki do osiągnięcia pożądanego celu. W kontekście polityki wschodniej przedmiotem upolitycznienia stały się przede wszystkim unijne płaszczyzny „policies”, a nie sama UE. Różnice między PO i PiS dotyczyły raczej instrumentów

polityki wschodniej, a nie umocowania tej polityki w UE. Inne zagadnienia dotyczące polityki europejskiej to pozyskiwanie funduszy unijnych, ewentualne wejście do strefy euro lub „kryzys euro”. Zagadnienia te rzadko osiągały jednak podobną intensywność jak analizowane tutaj kwestie.

Można wreszcie stwierdzić, że spektrum poglądów dotyczących polityki europejskiej wśród partii politycznych w Polsce jest w porównaniu do Niemiec znacznie szersze. Podczas gdy w Niemczech nie ma żadnej partii o poglądach izolacjonistycznych, opowiadającej się za modelem autonomii, a modelowi kooperacji można wyraźnie przyporządkować jedynie AfD, w Polsce partią zdecydowanie opowiadającą się za autonomią była LPR, która nawet współtworzyła w latach 2005–2007 rząd. Do modelu kooperacji można zaliczyć natomiast od roku 2015 nawet większość posłów w polskim Sejmie. Oprócz większej polaryzacji w przeszłości bez wątpienia także w Polsce przez długi czas prowadzono intensywniejsze debaty dotyczące polityki europejskiej. Różnice zmniejszyły się jednak znacznie, gdyż w międzyczasie europejski dyskurs polityczny w Niemczech stał się wyraźnie bardziej kontrowersyjny w obliczu kryzysu związanego z falą uchodźców – ale również już wcześniej w związku z „kryzysem euro” – ze względu na krytyczne głosy ze strony CSU i AfD. Na uwagę zasługuje w Polsce – w przeciwieństwie do niemieckich partii politycznych – wysoka fluktuacja obrazów Europy wśród partii w poszczególnych okresach legislacyjnych. Czy to w przypadku PO, SRP czy też PiS mimo pewnych ciągłości istnieją znaczne wahania w nastawieniu do podstaw polityki europejskiej. W przeciwieństwie do Niemiec w Polsce występuje jedna partia głównego nurtu, która próbuje zintegrować ugrupowania sceptycznie nastawione do polityki europejskiej. Było tak szczególnie w latach 2005–2007, gdy PiS stworzył koalicję rządową z eurosceptycznymi partiami: LPR i SRP, w także w roku 2015, gdy PiS postrzegał nacjonalistyczną partię protestu Kukiz'15 jako potencjalnego młodszego partnera w parlamencie.

Od kilku miesięcy debata dotycząca polityki europejskiej i procedury praworządności zyskały jednak bardzo na znaczeniu. Z przedmiotu Unia Europejska stała się tym samym podmiotem polskiej debaty europejskiej. Partie polityczne i społeczeństwo są w dodatku głęboko podzielone. Pierwotnie krajowa debata polityczna została zeuropeizowana, a polityka europejska stała się polityką wewnętrzną państwa. W przeciwieństwie do debaty na temat Traktatu Konstytucyjnego i Partnerstwa Wschodniego, nie ma tutaj praktycznie żadnej jedności ponadpartyjnej. Pod tym względem obecna debata nasili prawdopodobnie upolitycznienie UE w Polsce.

Należy wreszcie zwrócić uwagę na granice podejścia ukierunkowanego wyłącznie na partie (de Wilde, 2011, s. 569). Partie nie są jedynymi głównymi uczestnikami w europejskim dyskursie politycznym. Jak już wspomniano, szczególnie ważne jest, aby zwrócić większą uwagę na ruch społeczny KOD, ponieważ stał się on od grudnia 2015 roku istotnym przedstawicielem procesów upolityczniania. Chociaż powstał on w odpowiedzi na kontrowersyjne ustawy rządu PiS, to powoływał się w protestach stale na europejską tożsamość Polski i jej członkostwo w UE, z których wynikają standardy państwa prawa. Począwszy od maja 2016 roku KOD demonstrował pod hasłem „Jesteśmy i pozostaniemy w Europie”. W tym sensie postawił pytanie o praworządność w Polsce w kontekście europejskim i stał się przez to w roku 2016 centralnym uczestnikiem europejskiego dyskursu politycznego w Polsce (Karolewski, 2016). Tym samym debata dotycząca polityki

europiejskiej w Polsce prowadzona była nie tylko między partiami politycznymi. Biorąc pod uwagę inicjatywę GeenPeil w Holandii, opowiadającą się za odrzuceniem umowy o stowarzyszeniu UE z Ukrainą, fakt, że procesy upolitycznienia mogą być forsowane – oprócz tradycyjnych partii politycznych – także przez inne podmioty można interpretować jako bardziej powszechne zjawisko.

Bibliografia

- Baliszewski T. (2014), *Paweł Kukiz: Niemcy sprzedadzą nas Roskom, jak dziś sprzedali Ukrainę*, <http://natemat.pl/92843.pawel-kukiz-niemcy-sprzedadza-nas-ruskim-jak-dzis-sprzedali-ukraine>, 16.7.2016.
- Biedroń R. (2014), *Wypowiedź na posiedzeniach Sejmu. Posiedzenie nr 79 w dniu 6.11.2014*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=79&dzien=2&wyp=99&view=1>, 16.7.2016.
- Closa C. (2006), *The Ratification Process in Poland*, http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Const_Rat_poland.htm, 16.7.2016.
- Diez T. (1999), *Die EU lesen. Diskursive Knotenpunkte in der britischen Europadebatte*, VS Verlag, Wiesbaden.
- Einhäuser B., Salborn G. V. (2006), *Der Ratifizierungsstand zum Europäischen Verfassungsvertrag. Sachstand und Stimmungen in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, Juni 2006, http://www.kas.de/proj/home/pub/9/1/year-2006/dokument_id-8595/index.html, 9.10.2006.
- Fischer T., Metz A. (2004), *Mit Nizza am Abgrund? Die Institutionen der EU-25 nach dem gescheiterten Brüsseler Verfassungsgipfel*, Centrum für angewandte Politikforschung, Reform-Spotlight, nr 1, http://www.cap.lmu.de/download/spotlight/Reformspotlight_01-04_d.pdf, 16.7.2016.
- Flis J. (2012), *Recht und Gerechtigkeit (PiS) – unkoordinierter Flügelschlag*, „Polen-Analysen” 117, <http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen117.pdf>, 16.7.2016.
- Gaisbauer H. P. (2005), *Polen und der Verfassungsvertrag in der IGC 2003 – ein klassisches two level game?*, „Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft”, nr 34(3), s. 295–310.
- Gaisbauer H. P. (2006), *Ideologie oder Strategie? Polnischer Euroskeptizismus nach dem EU-Beitritt*, „Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft”, nr 35(2), s. 173–188.
- Gaisbauer H. P. (2008), *Polens Vorstellungen zur künftigen Gestalt der EU und dem Grad polnisch-deutscher Kooperation*, w: *Deutschland und Polen. Die europäische und internationale Politik*, red. T. Jäger, D. W. Dylla, VS Verlag, Wiesbaden, s. 57–79.
- Grieco J. (1996), *State Interests and Institutional Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union*, „Security Studies”, nr 5(3), s. 261–306, DOI:10.1080/09636419608429281.
- Grimm D. (2015), *The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case*, „European Law Journal”, nr 21(4), s. 460–473, DOI: 10.1111/eulj.12139.
- Hahn I. (2007), *Polen und „Europa”*. *Europabilder und nationale Identität im Beitrittsprozess zur Europäischen Union*, Wrocław ATUT. Institut für Europäische Politik (2006b, ed.), EU-25 Watch, nr 3, Berlin, nieopublikowany fragment pracy dotyczący Finlandii autorstwa Artturi Virkkunen i Kristi Raik, przesłany drogą elektroniczną w dniu 28.06.2016 przez Hanę Ojanen, <http://www.eu-27watch.org/?q=node/30>, 16.7.2016.
- IEP (Institut für Europäische Politik) (2006a, ed.), EU-25 Watch, nr 2, January 2006, Berlin, dostępny w World Wide Web: <http://www.eu-27watch.org/?q=taxonomy/term/2>, 16.7.2016.
- Interiafakty (2016), *Kukiz: Unia Europejska gorsza niż Związek Sowiecki*, <http://fakty.interia.pl/tylko-u-nas/news-kukiz-unia-europejska-gorsza-niz-zwiazek-sowiecki,nId,1949104>, 16.7.2016.
- Ipsen H. P. (1972), *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Mohr, Tübingen.

- Jachtenfuchs M. (2002), *Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung*, Nomos, Baden-Baden.
- Jachtenfuchs M., Diez T., Jung S. (1998), *Which Europe? Conflicting Models of a Legitimate European Political Order*, „European Journal of International Relations”, nr 4(4), s. 409–445.
- Jung S. (1999), *Europa, made in France. Eine Analyse des politischen Diskurses Frankreichs zur Zukunft der Europäischen Gemeinschaft – von den Anfängen bis heute*, Nomos, Baden-Baden.
- Kaczyński J. (2003), *Konwencja konstytucyjna Prawa i Sprawiedliwości. Wystąpienie prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego*, Warszawa, <http://old.pis.org.pl/doc.php?d=unit&id=23>, 16.7.2016.
- Karolewski I. P. (2016), *Protest and participation in post-transformation Poland: The case of the Committee for the Defense of Democracy*, „Communist and Post-Communist Studies”, nr 49(3), s. 1–13, DOI: 10.1016/j.postcomstud.2016.06.003.
- Karolewski I. P., Benedikter R. (2016a), *Poland's Conservative Turn and the Role of the European Union*, „European Political Science”, DOI: 10.1057/s41304-016-0002-x, im Erscheinen.
- Karolewski I. P., Benedikter R. (2016b), *Poland's conservative turn of 2015: Where are its real origins?*, CIFE Policy Paper 35, Centre international de formation européenne, http://www.cife.eu/Ressources/FCK/files/publications/policy%20paper/CIFE_PP35_Polands_conservative_turn_of_2015_Karolewski_Benedikter_2016.pdf, 16.7.2016.
- Karolewski I. P., Mehlhausen T., Sus M. (2014, red.), *Poland's EU-Council Presidency unter Evaluation. Navigating Europe through Stormy Waters*, Nomos, Baden-Baden.
- Kassim H., Menon A. (2003), *The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?*, „Journal of European Public Policy”, nr 10(1), s. 121–139, DOI: 10.1080/1350176032000046976.
- Kosiniak-Kamysz W. (2016), *Wypowiedź na posiedzeniach Sejmu. Posiedzenie nr 10 w dniu 29.01.2016*, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/6A4CD2F71231A36FC1257F4D003FECA4/%24Ffile/10_b_ksiazka_bis.pdf, 16.7.2016.
- Koźmiński P. (2016), *Pawłowicz z posłami Kukiz'15 będzie wyliczać, ile Polska traci na członkostwie w Unii*, <http://wyborcza.pl/1,75398,19781008,pawlowicz-z-poslami-kukiz-15-bedzie-wyliczac-ile-polska-traci.html>, 16.7.2016.
- Larsen H. (1997), *Foreign policy and discourse analysis: France, Britain and Europe*, Routledge, London.
- Marcussen M., Risse T., Engelmann-Martin D., Knopf H.-J., Roscher K. (2001), *Constructing Europe? The Evolution of Nation-State Identities*, w: *The Social Construction of Europe*, red. T. Christiansen, K. E. Jørgensen, A. Wiener, Sage, London, s. 101–120.
- Maurer A. i in. (2006), *Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag*, *Stiftung für Wissenschaft und Politik*, http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?id=1135, 16.7.2016.
- Mehlhausen T. (2009), *Der Streit um die doppelte Mehrheit. Deutsch-polnische Differenzen in der Europapolitik*, w: *Zwischen Skepsis und Vertrauen. Die deutsch-polnischen Beziehungen im Wandel*, red. K. Mazurek, T. Mehlhausen, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, s. 155–165.
- Miller L. (2014), *Wypowiedź na posiedzeniach Sejmu. Posiedzenie nr 79 w dniu 6.11.2014*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=79&dzien=2&wyp=98&view=2>, 16.07.2016.
- Miller L. (2015), *Wypowiedź na posiedzeniach Sejmu. Posiedzenie nr 91 w dniu 23.04.2015*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=91&dzien=2&wyp=41&view=2>, 16.07.2016.
- Moravcsik A. (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca.
- Münch H. (2007), *Leitbilder und Grundverständnisse der polnischen Europapolitik*, Springer VS, Wiesbaden.
- „Nasz Dziennik” (2004), *Kolejny krok ku eurototalitaryzmowi*, 30.10.–1.11.

- Palikot J. (2014), *Wypowiedź na posiedzeniach Sejmu. Posiedzenie 67 w dniu 8.05.2014*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=67&dzien=2&wyp=88&view=2>, 16.07.2016.
- PAP (Polska Agencja Prasowa) (2004), *Posłowie odrzucili projekt uchwały LPR ws. Unijnej konstytucji*, 3.12.2004.
- PAP (Polska Agencja Prasowa) (2004b), *Parlament Europejski poparł unijną konstytucję*, 30.10.–1.11.2004.
- PAP (Polska Agencja Prasowa) (2005a), *Kwaśniewski: Traktat Konstytucyjny UE, to możliwość szybszej integracji Unii*, 20.01.2005.
- PAP (Polska Agencja Prasowa) (2005b), *Ratyfikacja konstytucji UE – w referendum*, 20.01.2005.
- PAP (Polska Agencja Prasowa) (2005c), *Komorowski: absolutna większość PO poprze unijną konstytucję*, 18.01.2005.
- PAP (Polska Agencja Prasowa) (2005d), *Saryusz-Wolski: Referendum później, tym lepiej*, 12.01.2005.
- PAP (Polska Agencja Prasowa) (2005e), *Pawlak: Traktat Konstytucyjny daje nam rolę hamulcowego*, 21.01.2005.
- Petru R. (2016), *Wypowiedź na posiedzeniach Sejmu. Posiedzenie nr 10 w dniu 29.01.2016*, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/6A4CD2F71231A36FC1257F4D003FECA4/%24File/10_b_książka_bis.pdf, 16.07.2016.
- Prawo i Sprawiedliwość (2011), *Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa, http://old.pis.org.pl/download.php?g=mmedia&f=program_pis_2009.pdf, 16.7.2016.
- Risse T. (2000), „Let's Argue”: *Communicative Action in World Politics*, „International Organization”, nr 54(1), s. 1–39.
- Risse T., Engelmann-Martin D., Knopf H.-J., Roscher K. (1999), *To Euro or Not to Euro?: The EMU and Identity Politics in the European Union*, „European Journal of International Relations”, nr 5(2), s. 147–184.
- „Rzeczpospolita” (2004), *Czy poprzeć konstytucję Europy*, 3.12.2004.
- Scharpf F. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford.
- Schetyna G. (2016), *Wypowiedź na posiedzeniach Sejmu Posiedzenie nr 91 w dniu 23.04.2015*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=91&dzien=2&wyp=37&view=2>, 16.7.2016.
- Sikorski R. (2011), *Polen und die Zukunft der Europäischen Union, Rede am 28.11.2011*, Berlin, <http://berlin.msz.gov.pl/resource/20e5da7c-594f-4186-a52a-5857559ed956>, 16.07.2016.
- Sikorski R. (2014), *Informacja ministra spraw zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2014 roku*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=67&dzien=2&wyp=83&view=2>, 16.7.2016.
- Steinmeier F.-W. (2016), *Germany's New Global Role: Berlin Steps Up*, „Foreign Affairs”, July/August 2016 Issue, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-06-13/germany-s-new-global-role>, 16.7.2016.
- Szczerski K. (2014a), *Wypowiedź na posiedzeniach Sejmu. Posiedzenie nr 67 w dniu 8.05.2014*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=67&dzien=2&wyp=93&view=2>, 16.07.2016.
- Szczerski K. (2014b), *Wypowiedź na posiedzeniach Sejmu. Posiedzenie nr 79 w dniu 6.11.2014*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=79&dzien=2&wyp=99&view=2>, 16.07.2016.
- Szpunar M. (2012), *Wypowiedź na posiedzeniach Sejmu. Posiedzenie nr 16 w dniu 14.06.2012*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=16&dzien=2&wyp=103&view=2>, 16.07.2016.
- Szymczuk M. (2016), *Kukiz'15 rozważa referendum ws. wystąpienia Polski z UE*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Kukiz15-rozwaza-referendum-ws-wystapienia-Polski-z-UE->

- Kulesza-chcemy-zeby-Polska-była-traktowana-przynajmniej-na-rowni-z-innymi-panstwami,wid,18146306,wiadomosc.html?ticaid=1173db&_tictsrn=3, 16.07.2016.
- Tarczyński D. (2016), *Wypowiedź na posiedzeniach Sejmu. Posiedzenie nr 10 w dniu 29.01.2016*, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/6A4CD2F71231A36FC1257F4D003FECA4/%24File/10_b_ksiazka_bis.pdf, 16.07.2016.
- „Trybuna” (2004), *Integracja Europejska*, 1.11.2004.
- Tusk D. (2014), *Wypowiedź na posiedzeniu Sejmu. Posiedzenie nr 67 w dniu 8.05.2014*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=67&dzien=2&wyp=86&view=2>, 16.07.2016.
- Vetter R. (2005), *Wer sind die wahren Europäer? Osteuropa und die EU-Krise*, „Osteuropa”, nr 55, s. 103–116.
- Vetter R. (2015), *Von Kaczyńskis Gnaden. Die neue nationalkonservative Regierung*, Polen-Analysen 173, s. 2–8.
- Wagner W. (2002), *Die Konstruktion einer europäischen Außenpolitik: deutsche, französische und britische Ansätze im Vergleich*, Campus, Frankfurt a.M.
- Waltz K. (1979), *Theory of international politics*, McGraw-Hill, Boston i in.
- Waszczykowski W. (2014), *Wypowiedź na posiedzeniu Sejmu. Posiedzenie nr 67 w dniu 8.05.2014*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=67&dzien=2&wyp=85&view=2>, 16.07.2016.
- Waszczykowski W. (2016), *Informacja ministra spraw zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 r.*, http://www.mfa.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji, 16.07.2016.
- Wendt A. (1992), *Anarchy Is What States Make of It*, „International Organization”, nr 46, s. 391–425.
- Wendt A. (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge i in.

Between participation demand and self-assertion. Polish debates on the European constitutional treaty and the war in Ukraine

Summary

The chapter explores politicisation using the example of the images of Europe within the political discourse of the Third Polish Republic (1990–2016). Based on consecutive phases of Poland’s EU politics (adaptation, contestation, cooperation and sovereigntism) the chapter argues that the phases cannot be explained with changing domestic power constellations alone. Therefore, the chapter scrutinizes the dynamics of the images of Europe in Poland, since these images can correlate with varying politicisation potentials. First, the chapter presents the theoretical approach focusing on the concept of the images of Europe. Next, two case studies with a high degree of polarisation are examined, as they can be attributed to the phases of confrontation and sovereigntism: the debate on the European constitutional treaty of 2005 and the Eastern policy in the course of the war in Ukraine in 2014. The case of Poland supports the hypothesis that political parties are the primary agents of politicisation. On the one hand, as a result of high polarisation of the images of Europe diverging political positions within the population can be reflected more visibly at the level of the political elites. On the other hand, polarisation can increase the volatility of the images of Europe even within one party, thus increasing the politicisation dynamics.

Key words: Polish debates on Europe, images of Europe, political parties, politicisation, political polarization, war in Ukraine, European constitutional treaty

Artur KOPKA

Uniwersytet Europejski Viadrina we Frankfurcie nad Odrą

Mediacja jako sposób rozwiązywania sporów gospodarczych o charakterze transgranicznym na przykładzie Polski i Niemiec

Streszczenie: Celem niniejszego opracowania jest nakreślenie specyfiki gospodarczych sporów transgranicznych oraz zaprezentowanie mediacji jako metody ich rozwiązywania, alternatywnej wobec sądów powszechnych, dającej zważniom stronom możliwość zarówno ich szybszego i mniej kosztownego zakończenia, jak i kontynuowania relacji gospodarczych oraz rozwijania dalszej współpracy pomiędzy przedsiębiorcami. W pierwszym kroku określone zostaną cechy konstytutywne mediacji oraz specyfika mediacji transgranicznej ze szczególnym uwzględnieniem aspektów interkulturowych. W tym kontekście przedstawione zostaną specyficzne kompetencje mediatora, niezbędne do skutecznego przeprowadzenia postępowania mediacyjnego w tego typu konfliktach oraz podstawy prawne zastosowania mediacji w odniesieniu do sporów pomiędzy podmiotami z Polski i Niemiec. Omówione zostaną zarówno regulacje prawa polskiego i niemieckiego dotyczące mediacji, jak i ramy i uwarunkowania instytucjonalno-prawne postępowania mediacyjnego w UE w zakresie sporów gospodarczych o charakterze transgranicznym. Ponadto analizie poddane zostaną dane empiryczne dotyczące zakresu upowszechnienia mediacji w obu krajach, stosunku polskich i niemieckich przedsiębiorców do mediacji jako metody rozwiązywania sporów gospodarczych pomiędzy podmiotami z obu krajów oraz trudności w jej zastosowaniu wynikające z różnic kulturowych.

Słowa kluczowe: mediacja, spory gospodarcze, rozwiązywanie konfliktów, transgraniczność, interkulturowość

Dobrosąsiedzkie stosunki polsko-niemieckie od wielu lat w istotnej mierze współkształtowane są przez ścisłą i intensywną współpracę gospodarczą pomiędzy tymi dwoma krajami. Od czasu transformacji ustrojowej, która w Polsce miała miejsce w latach 90-tych minionego stulecia, Niemcy stały się jej najważniejszym partnerem handlowym, wyprzedzając w sposób zdecydowany inne kraje (GUS, 2015). Jednocześnie stale rośnie również znaczenie Polski dla gospodarki niemieckiej. Będąc największym rynkiem wśród tzw. nowych państw członkowskich Unii Europejskiej, Polska posiada kluczową pozycję wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej i jest największym partnerem handlowym Niemiec w tym rejonie. Ponadto, zajmując siódme miejsce w niemieckiej statystyce dotyczącej handlu zagranicznego w 2015 r., Polska wyprzedziła takie kraje jak Szwajcaria, Belgia czy Rosja. Podczas gdy, mimo wzmoczonej konkurencji międzynarodowej, Polska postrzegana jest przez niemieckich przedsiębiorców jako miejsce wiodące pod względem atrakcyjności inwestycyjnej w Europie Środkowo-Wschodniej, również Niemcy stają się dla polskich przedsiębiorstw krajem coraz bardziej interesującym pod kątem inwestycji oraz tworzenia nowych miejsc pracy (Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland).

Niestety nieodłączną cechą obrotu gospodarczego stanowią także spory pomiędzy biorącymi w nim udział podmiotami, których z uwagi na charakterystykę tego sektora,

z natury rzeczy nierzadko nie sposób jest uniknąć (Walentyłowicz, 2015). Ponieważ możliwość zażegnania tego rodzaju konfliktów ma zazwyczaj decydujące znaczenie dla dalszego losu współpracy transgranicznej, niezmiernie istotny w takiej sytuacji staje się sposób oraz konsekwencje przyjętej formy ich rozwiązania.

Celem niniejszego opracowania jest nakreślenie specyfiki gospodarczych sporów transgranicznych oraz zaprezentowanie mediacji jako metody ich rozwiązywania alternatywnej wobec sądów powszechnych, dającej zważnionym stronom możliwość zarówno ich szybszego i mniej kosztownego zakończenia, jak i kontynuowania relacji gospodarczych oraz rozwijania dalszej współpracy pomiędzy przedsiębiorcami (Walentyłowicz, 2015).

W pierwszej części opracowania przybliżone zostaną pojęcie oraz konstytutywne cechy mediacji, jak również najistotniejsze korzyści płynące z zastosowania tej metody w obszarze konfliktów o charakterze gospodarczym. W następnym kroku nakreślona zostanie specyfika mediacji transgranicznej ze szczególnym uwzględnieniem jej aspektów interkulturowych, a następnie przedstawione zostaną specyficzne kompetencje mediatora, niezbędne do skutecznego przeprowadzenia postępowania mediacyjnego w tego typu konfliktach.

W drugiej części analizie poddane zostaną podstawy prawne zastosowania mediacji w kontekście sporów pomiędzy podmiotami z Polski i Niemiec. W tym celu w pierwszej kolejności nakreślone zostaną regulacje prawa polskiego i niemieckiego dotyczące mediacji oraz zakres jej upowszechnienia w obu krajach, a następnie omówione zostaną ramy i uwarunkowania instytucjonalno-prawne postępowania mediacyjnego w UE w zakresie sporów gospodarczych o charakterze transgranicznym.

Ostatnia część opracowania poświęcona jest stosunkowi polskich i niemieckich przedsiębiorców do mediacji jako alternatywnej metody rozwiązywania sporów gospodarczych pomiędzy podmiotami z obu krajów oraz analizie trudności w jej zastosowaniu wynikających z różnic kulturowych. W związku z intensywnością polsko-niemieckich kontaktów gospodarczych oraz złożonością i specyfiką konfliktów mających miejsce w tego typu relacjach przedstawione zostaną również modelowe założenia polsko-niemieckiego centrum mediacji, którego zadaniem, obok szerokiej działalności informacyjnej, będzie stworzenie sieci profesjonalnych mediatorów interkulturowych oraz propagowanie mediacji jako alternatywnej metody rozwiązywania konfliktów pomiędzy polskimi i niemieckimi podmiotami gospodarczymi.

Geneza oraz cechy mediacji

Mediacja jest jedną z najbardziej rozpowszechnionych spośród podstawowych metod rozwiązywania sporów, dających możliwość pozasądowego zakończenia konfliktu, zbiorczo określanymi jako ADR (*alternative dispute resolution*) (Kalisz, Zienkiewicz, 2009, s. 30), które w literaturze przedmiotu definiowane są jako „zeszół różnych metod i technik służących rozwiązywaniu sporu przy pomocy neutralnego i bezstronnego uczestnika [...], będących alternatywą dla rozstrzygnięcia tego sporu przez sąd państwowy” (Pieckowski, 2009, s. 258). Podstawowymi przesłankami ADR, do których

głównych form obok mediacji zaliczane są również negocjacje, koncyliacje oraz arbitraż (Kalisz, Zienkiewicz, 2009, s. 30), jest zaniechanie konfrontacyjnego sposobu podejścia do sporu oraz koncentracja na konstruktywnym poszukiwaniu rozwiązania problemu, a za ich cechy wspólne uznaje się m.in. niski stopień sformalizowania, bezpośredni udział i współdziałanie stron w dochodzeniu do ugodowego zażegnania konfliktu oraz „prymat rzeczywistych interesów stron sporu nad dogmatyką prawa” (Morek, 2014, s. 24).

Historia mediacji sięga starożytności, a etymologiczne źródła słowa „mediacja” wywodzą się z języka greckiego *medos* (pośredniczący, neutralny, nieprzynależny do żadnej ze stron) oraz łacińskiego *mediatio* (pośrednictwo) (Bobrowicz, 2004, s. 13–14). Obecnie w literaturze przedmiotu dominuje określenie mediacji jako postępowania pozasądowego, w którym neutralna i odpowiednio do tego przygotowana osoba trzecia wypracowuje wraz ze stronami rozwiązanie powstałego pomiędzy nimi konfliktu (Weitz, Gajda-Roszczyńska, 2015, s. 36). Współczesne formy mediacji zapoczątkowane zostały w Stanach Zjednoczonych, gdzie rozwój tej metody od połowy XX w. przybrał wyjątkowo dynamiczny charakter. Pierwsze zinstytucjonalizowane formy mediacji miały miejsce w zakresie praw pracowniczych i związane były z utworzeniem przy Departamencie Pracy w 1947 r. instytucji pod nazwą FMCS (*Federal Mediation and Conciliation Service*). Za przełomowe dla rozwoju mediacji uznaje się jednak lata 60. i 70. XX w., kiedy to w oparciu o *Civil Rights Act* z 1964 r. powstały kolejne instytucje państwowe wykorzystujące tą metodę w ramach prowadzonej przez siebie działalności oraz wprowadzone zostały w życie programy promowania mediacji wśród społeczności lokalnych. Za jedną z najważniejszych przyczyn intensyfikacji rozwoju mediacji w Stanach Zjednoczonych postrzega się kryzys sądownictwa, podczas którego metoda ta stanowiła odpowiedź na potrzeby obywateli w zakresie skutecznego rozwiązywania konfliktów poza obrębem długotrwałych i kosztownych postępowań sądowych. W latach 80. XX w. działania prowadzone w ramach harwardzkiego programu mediacyjnego zaowocowały dalszym rozwojem mediacji, co uwidoczniło się m.in. w rosnącej liczbie opublikowanych w tym okresie opracowań naukowych na jej temat. Prawdziwy rozkwit mediacji miał jednak miejsce w latach 90. XX w., kiedy to w 1995 r. wydany został w USA pierwszy informator dotyczący organizacji oraz usług mediacyjnych (*Dispute Resolution Directory*) (Kordasiewicz, 2014, s. 35).

Obecnie instytucję mediacji wykorzystuje się w praktycznie wszystkich obszarach sądownictwa, a jej sukces w Stanach Zjednoczonych przyczynił się do implementacji programów mediacyjnych również w innych krajach, w tym szczególnie do rozwoju mediacji w Europie. Dzięki temu w ostatnich latach zauważyć można coraz większe zainteresowanie mediacją w Unii Europejskiej oraz rosnące poparcie ze strony Rady Europy dla jej zastosowania jako skutecznej metody rozwiązywania konfliktów (Kordasiewicz, 2014, s. 35).

W kontekście atrakcyjności mediacji jako metody alternatywnej do innych sposobów rozwiązywania sporów na szczególną uwagę zasługują liczne korzyści wynikające z jej zastosowania. Najważniejsze różnice pomiędzy mediacją a rozstrzygnięciami sądowymi lub arbitrażowymi uwidacznia poniższe zestawienie podstawowych kryteriów efektywności tych metod:

Tabela 1

Analiza efektywności sądu, arbitrażu i mediacji

Kryteria	Sąd	Arbitraż	Mediacja
Koszty	wysokie	wysokie	bardzo niskie
Czas	bardzo długi (lata)	długi (lata)	bardzo krótki (kilka dni lub tygodni)
Kto decyduje?	sędzia	arbiter	strony
Kto kontroluje?	prawnicy	prawnicy	strony
Zasady postępowania dowodowego	bardzo sformalizowane	częściowo sformalizowane	brak
Poufność	brak	pełna	pełna
Cel	przeszłość	przeszłość	przyszłość
Komunikacja stron	brak	niewielka	intensywna
Problemy z jurysdykcją	istnieją	niekiedy istnieją	brak
Poziom satysfakcji stron	bardzo niski	niski	duży
Rezultat	sukces/przegrana	sukces/przegrana	sukces obydwu stron
Czynnik napięcia	kontynuacja stresu	kontynuacja stresu	likwidacja stresu

Źródło: Pieckowski, 2012, s. 4.

Z powyższego zestawienia wynika, że z pośród przedstawionych form rozwiązywania sporów to właśnie mediacja ma wyraźną przewagę nad pozostałymi. Jest ona metodą pociągającą za sobą zdecydowanie najniższe koszty, jest najmniej czasochłonna oraz najmniej sformalizowana. Przy pełnym zaangażowaniu uczestników konfliktu zarówno w kontrolę nad przebiegiem procesu mediacyjnego, jak i w proces podejmowania decyzji dotyczącej kształtu ostatecznego porozumienia, nie tyle odnoszącego się do źródeł konfliktu powstałych w przeszłości, co ukierunkowanego na znalezienie rozsądnego rozwiązania na przyszłość, daje ona szansę na wypracowanie ugody korzystnej dla obu stron, a tym samym, w przeciwieństwie do pozostałych dwóch form, gdzie rozstrzygnięcie zawsze kończy się wygraną jednej oraz porażką drugiej strony sporu, na minimalizację stresu oraz zapewnienie stronom dużego poziomu satysfakcji.

W prawie międzynarodowym oraz legislacjach krajowych brak jest dotychczas jednolitej normatywnej definicji mediacji (Pieckowski, 2015, s. 27), lecz za jej zasadniczą istotę uważany jest nieadiudykacyjny udział w procesie rozwiązywania sporu osoby trzeciej, której głównym zadaniem jest pośredniczenie „w komunikacji stron i dochodzeniu przez nie do porozumienia, starając się poprzez racjonalną perswazję likwidować rozbieżności między stanowiskami wyjściowymi” (Kalisz, Zienkiewicz, 2009, s. 33). Osoba prowadząca mediację zachowuje postawę neutralną oraz nie przyznaje racji żadnemu z uczestników konfliktu (Kalisz, Zienkiewicz, 2009, s. 33), a jej głównym zadaniem jest „stworzenie warunków do zawarcia ugody przez osoby pozostające w sporze” dzięki możliwości zastosowania różnego rodzaju technik negocjacyjnych (Weitz, Gajda-Roszczyńska, 2015, s. 36), mających na celu zbudowanie atmosfery wzajemnego zaufania i szacunku, udrożnienia kanałów komunikacji, stymulowanie i wspieranie aktywnego słuchania opinii oraz argumentów drugiej strony (Żurawska, 2008, s. 116). Decydujący dla istoty mediacji jest brak kompetencji rozstrzygających mediatora, mającego w przeciwieństwie do arbitra jedynie możliwość przedstawienia stronom sugestii rozwiązania kompromisowego (Kalisz, Zienkiewicz, 2009, s. 33) oraz wspierania ich „w formułowa-

niu przez nie propozycji ugodowych, lub na zgodny wniosek stron może [on] wskazać sposoby rozwiązania sporu, które nie są dla stron wiążące”¹.

Za konstytutywne elementy postępowania mediacyjnego uznaje się tzw. „pięć złotych zasad” mediacji, do których należą dobrowolność, poufność, bezstronność, neutralność oraz akceptowalność (Weitz, Gajda-Roszczyńska, 2015, s. 36). Obok dobrowolności, stanowiącej kwintesencję mediacji (Pieckowski, 2015, s. 144), jako jej szczególne cechy wymienia się przede wszystkim nieformalność i poufność, zapewniające optymalne środowisko do otwartej i szczerzej rozmowy. Zasada bezstronności stanowi gwarancję, iż nie zachodzi żadna relacja pomiędzy mediatorem i jedną ze stron oraz, że nie opowiada się on po żadnej z nich, ani żadnej nie faworyzuje. Zasadę neutralności można natomiast ująć jako „niezwiązanie mediatora z przedmiotem sporu oraz brak interesu w jakimkolwiek szczególnym sposobie jego zakończenia, [...] [a on sam] stara się, aby jego poglądy, przekonania czy uprzedzenia [...] nie determinowały stosunku do możliwych rozwiązań” (Waszkiewicz, 2014, s. 162–163).

Dzięki powyższym zasadom postępowanie mediacyjne umożliwia stronom „zdefiniowanie oraz wymianę poglądów, postaw, oczekiwań i interesów [oraz] [...] pozwala na znalezienie oryginalnych, nietypowych rozwiązań niedostępnych w postępowaniu sądowym lub arbitrażowym” (Pieckowski, 2015, s. 142). Sesje indywidualne z mediatorem są szansą na przełamanie bariery informacyjnej pomiędzy stronami, które nie są skłonne do ujawniania swoich interesów oraz celów w bezpośrednich negocjacjach. Osoba prowadząca mediację umożliwia stronom analityczną oraz zobiektywizowaną ocenę własnych stanowisk i nakłania je do zdiagnozowania, określenia oraz hierarchizacji swoich interesów w poszukiwaniu rozwiązania stanowiącego wartość dodaną dla obydwu stron. W tym celu mediator rozważa ze stronami nie tylko możliwe alternatywy wobec negocjowanego rozwiązania, ale również konsekwencje nieosiągnięcia porozumienia. Głównym celem mediacji jest wypracowanie ugody, której treść będzie satysfakcjonująca dla obydwu stron sporu, a ponadto „będzie posiadać walor pełnej legalności i skuteczności i którą strony zobowiązują się dobrowolnie wykonać” (Pieckowski, 2015, s. 143).

Cele i korzyści mediacji w sprawach gospodarczych

Spory o podłożu ekonomiczno-prawnym stanowią nieodzowny element towarzyszący przedsiębiorcom w ramach prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. Dynamiczny rozwój sektora gospodarczego sprawia, iż jest on niewątpliwie źródłem wielu sytuacji konfliktowych, co na przestrzeni ostatnich lat doprowadziło do systematycznego wzrostu liczby spraw gospodarczych kierowanych do sądów powszechnych, przy czym koszty jakie związane są z ich rozstrzygnięciem stanowią poważne obciążenie dla przedsiębiorców. Obejmują one bowiem nie tylko koszty postępowań sądowych i związanej z nimi obsługi prawnej, ale także koszty zamrożonego kapitału oraz straty związane z reputacją firmy, utratą zaufania ze strony klientów i kontrahentów, czy też z pochłoniętym czasem w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie sądowe (Hołda-Wydrzyńska, 2015, s. 157). Ponadto każdy z podmiotów gospodarczych funkcjonujących w warunkach wolnego rynku znajduje się w stałej zależ-

¹ Art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 10.09.2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów, Dz. U. 2015, poz. 1595.

ności z innymi aktorami życia gospodarczego, w związku z czym długotrwałość procesów sądowych może pociągać za sobą daleko idące konsekwencje, prowadzące częstokroć do utraty wizerunku firmy, destabilizacji sytuacji finansowej firmy i jej otoczenia oraz mające nierzadko destruktywny wpływ na relacje biznesowe (Jakubik, 2011, s. 51).

Bezsporne jest zatem, iż przeciążenie i niewydolność wymiaru sprawiedliwości oraz związana z tym przewlekłość postępowań sądowych, z którą boryka się większość krajów UE, stanowi nie tylko istotną barierę dla sprawnego funkcjonowania poszczególnych przedsiębiorstw, ale mają także ogólnie negatywny wpływ na ogólny rozwój przedsiębiorczości. Z tego powodu głównym celem mediacji gospodarczej jest „możliwie szybkie rozwiązanie sporu przy jak najniższych kosztach i przy maksimum dyskrecji” (Orłowski, 2015, s. 15). Mediacja może być stosowana do rozwiązywania większości sporów, również takich, które charakteryzują się dużą kompleksowością lub znaczną liczbą zaangażowanych podmiotów (Tański, 2015). Stanowiąc alternatywę dla sądów powszechnych jest ona przy tym doskonałym instrumentem, służącym do nawiązania ponownego dialogu pomiędzy zwaśnionymi stronami oraz zwiększającym szanse na osiągnięcie porozumienia, co w efekcie końcowym pozwala zarówno na skrócenie czasu postępowania, jak i na zdecydowane zmniejszenie wynikających z niego kosztów, a tym samym minimalizację strat spowodowanych zaistniałym konfliktem (Hołda-Wydrzyńska, 2015, s. 157–158).

W związku z powyższym, spośród wielu spraw w obrębie prawa cywilnego, dopuszczających zawarcie ugody, „której treść zamiast sądu, w granicach określonych prawem, mogą swobodnie kształtować skonfliktowane strony” (Hołda-Wydrzyńska, 2015, s. 161), mediacja pełni szczególną rolę w zakresie tzw. spraw gospodarczych, za które w literaturze przedmiotu uznaje się „sprawy ze stosunków cywilnych między przedsiębiorcami [...] w zakresie prowadzonej przez nich działalności gospodarczej” (Morek, 2004, s. 16). Sprawy tego typu, zarówno w relacjach czysto wewnętrznych (krajowych), jak i w obrocie międzynarodowym, z racji swego charakteru w szczególności sposób nadają się do postępowania mediacyjnego (Weitz, Gajda-Roszczyńska, 2015, s. 52). Do konfliktów powstałych na tle stosunków pomiędzy podmiotami gospodarczymi, możliwych do rozwiązania za pomocą mediacji, należą spory, których przedmiotem jest: m.in. zapłata, niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania, uprawnienia współników oraz kwestie związane z funkcjonowaniem lub rozwiązywaniem spółek, prawa konsumentów, naruszenie zasad uczciwej konkurencji i inne (Tański, 2015).

Spory o charakterze gospodarczym powstają przeważnie w warunkach stałej kooperacji pomiędzy stronami, dlatego też tak istotne staje się znalezienie odpowiedniej formy ich rozwiązania, umożliwiającej zaangażowanym w konflikt stronom pozostanie w dobrych relacjach partnerskich oraz kontynuację współpracy (Weitz, Gajda-Roszczyńska, 2015, s. 52). Należy przy tym podkreślić, że mediacja pozwala nie tylko na polubowne rozwiązywanie istniejących sporów, ale nadaje się również doskonale do wypracowywania zasad wzajemnych stosunków pomiędzy zainteresowanymi stronami tak, aby zapobiec powstawaniu konfliktów w przyszłości (Tański, 2015). Ponadto dzięki niskim kosztom postępowania mediacyjnego, jego poufności oraz możliwości względnie szybkiego rozwiązania sporu, sprawne i skuteczne przeprowadzenie mediacji niejednokrotnie umożliwia nie tylko odzyskanie płynności finansowej oraz skoncentrowanie uwagi na prowadzonej działalności, ale także pozwala na zachowanie wizerunku przedsiębiorcy potrafiącego w elegancki sposób zażegnać ewentualne konflikty ze swoimi partnerami biznesowymi, klientami czy

kontrahentami, co ma niewątpliwie bezpośrednie przełożenie na pozycję rynkową biorących udział w sporze przedsiębiorców (Hołda-Wydrzyńska, 2015, s. 161).

Skuteczność mediacji jako pozasądowego rozwiązywania sporów potwierdzają liczne badania empiryczne (Pieckowski, 2012, s. 6). Z badań przeprowadzonych przez Centrum ADR w Rzymie wynika, iż zjawisko ekonomicznej przewagi mediacji nad postępowaniami sądowymi oraz arbitrażowymi ma w krajach członkowskich UE charakter jednolity i bezsporny (ADR Center, 2010). Na podstawie wyników zawartych w niniejszym raporcie można stwierdzić, iż mediacja gospodarcza w skali UE jest średnio ok. 8 razy szybsza i 2,5 razy mniej kosztowna od postępowania sądowego oraz blisko 6 razy szybsza i ponad 5 razy mniej kosztowna niż rozstrzygnięcie w ramach postępowania arbitrażowego (Pieckowski, 2015, s. 20).

Specyfika mediacji transgranicznej

W czasach postępującej globalizacji, intensywnych procesów migracyjnych oraz wzmoczonych kontaktów międzynarodowych coraz częściej mamy do czynienia z konfliktami o podłożu interkulturowym. Jak wynika z przeprowadzonych badań, szczególnie w sferze gospodarczej, w której w sposób wyjątkowo dynamiczny rośnie zarówno zakres, jak i wielopłaszczyznowość współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami z różnych krajów, najskuteczniejszym instrumentem stosowanym do rozwiązywania konfliktów o charakterze międzynarodowym jest mediacja (Jakubik, 2011, s. 69). Mimo, że nie istnieje dotychczas uniwersalna definicja mediacji interkulturowej można uznać, iż znajduje ona swoje zastosowanie w konfliktach, w których biorące w nich udział strony charakteryzuje różne pochodzenie kulturowe (Kriegel-Schmidt, 2012, s. 121–136), mogące mieć wpływ zarówno na przyczynę, jak i na przebieg rozwiązywania sporu (Winiarska, 2014, s. 249). Dlatego też mediację interkulturową charakteryzuje większa kompleksowość, która związana jest ze szczególnym podłożem eskalacji konfliktu, wymagającym uwzględnienia aspektów kulturowych w trakcie procesu mediacyjnego (Jakubik, 2011, s. 67).

Każde indywidualum jest częścią pewnej kolektywnej tożsamości i podlega specyficznej dla danej kultury socjalizacji (Jakubik, 2011, s. 65). Do elementów cechujących kulturę można obok przedmiotów materialnych zaliczyć również wierzenia, wiedzę, sposób postrzegania oraz wzorce interpretacji rzeczywistości, doświadczenia, system wartości, organizacja życia społecznego oraz relacje przestrzenne. Kultura wytwarzana w ramach przynależności społecznej przejawia się głównie w normach zachowania, języku, wzorcach komunikacji oraz rolach i strukturach społecznych (Winiarska, 2014, s. 249). Różnice kulturowe wynikające z wychowania w odmiennych środowiskach, posiadających różne tradycje, obyczaje czy systemy hierarchii społecznej, mogą odzwierciedlać się w odmiennych przekonaniach, rozbieżnym poczuciu czasu czy istoty dumi, szacunku lub zaufania oraz różnych sposobach zachowania (Jakubik, 2011, s. 67) i mogą determinować zarówno preferowane sposoby rozwiązywania kwestii spornych, jak i mieć daleko idący wpływ na proces komunikacji pomiędzy stronami biorącymi udział w sporze (Winiarska, 2014, s. 249).

Jako trzy podstawowe elementy determinujące cechy kulturowe oraz sposób nastawienia do konfliktu, mogące mieć istotny wpływ na sytuację mediacyjną, wymienia się przede wszystkim środowisko naturalne, od którego zależy specyficzne podejście do współpracy

i rywalizacji, historię, zawierającą zarówno dzieje i doświadczenia danych społeczności, jak i historię ich wzajemnych kontaktów i relacji oraz struktury społeczne, w skład których wchodzi przyjęte struktury rodzinne i wspólnotowe, systemy prawne i kontrolne, struktury polityczne, biurokratyczne i ekonomiczne, poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, jak również religia i/lub ideologia (Moore, Woodrow, 2010, s. 24–30).

W literaturze przedmiotu jako najważniejsze wymiary różnicujące odmienne kultury wymienia się: indywidualizm vs. kolektywizm, „dystans władzy”, unikanie vs. aprobaty niepewności, męskość vs. kobiecość oraz orientację długo- vs. krótkofalową (Hofstede, 2009). W kulturach indywidualistycznych na pierwszym miejscu stawiane jest dobro jednostki, przedkładane ponad dobro grupy oraz intencjonalne dążenie do realizacji własnych celów i osiągnięcia osobistego sukcesu. Kolektywizm natomiast charakteryzuje się przedkładaniem dobra ogółu nad interesy jednostki, której tożsamość związana jest z przynależnością do danej grupy i zobowiązuje ją do przestrzegania przyjętych w niej zasad oraz zachowania wobec niej lojalności (Winiarska, 2014, s. 254). „Dystans władzy” związany jest z poziomem hierarchiczności oraz gotowością do uznania autorytetów obowiązujących w danej społeczności. Kolejnym istotnym wymiarem kultury jest kwestia dopuszczalnego poziomu niepewności, czyli zdolność jej przedstawicieli do podjęcia lub tolerowania ryzyka, jako oczywistego składnika otaczającej rzeczywistości. Ponadto dla tzw. „kultur męskich” charakterystyczne jest przykładanie szczególnej wagi do sukcesu materialnego, siły, umiejętności forsowania własnych interesów oraz wydajności i skuteczności. W przeciwieństwie do tego w tzw. „kulturach żeńskich” na pierwszym miejscu stoją relacje interpersonalne, skromność, solidarność, empatia oraz jakość życia niezwiązana z dobrami materialnymi. Ostatni wymiar odnosi się do różnic pomiędzy dominacją w danej społeczności postawy pragmatycznego kreowania przyszłości, w przeciwieństwie do dogmatycznej orientacji na teraźniejszość (Jakubik, 2011, s. 151–157).

Osoby pozornie podobne po względem widocznych przejawów kultury, takich jak ubiór, symbole czy sposób zachowania, które stanowią jedynie niewielki wycinek cech kulturowych, mogą różnić się w sposób znaczny w zakresie cech często nieuświadomionych, takich jak normy, przekonania, sposób myślenia i postrzegania rzeczywistości, które mają decydujące znaczenie dla kontaktów z innymi. Osoby o różnym pochodzeniu widzące świat przez pryzmat innych wzorców kulturowych, mogą inaczej interpretować docierające do nich komunikaty oraz w odmienny sposób oceniać zachowanie zarówno swoje, jak i innych. Napięcia wynikające z odmiennego sposobu rozumienia tych samych okoliczności może nie tylko stanowić źródło konfliktu, lecz również poważnie utrudniać proces jego rozwiązywania (Winiarska, 2014, s. 250).

W związku z powyższym podstawowym celem mediacji interkulturowej jest przełamanie barier w komunikacji pomiędzy stronami sporu, poprzez wyjaśnienie nieporozumień wynikających z różnic kulturowych oraz pomoc zarówno w formułowaniu własnych stanowisk, jak i rozumieniu drugiej strony, przy jednoczesnej redukcji poczucia zagrożenia związanego z innym sposobem postrzegania tych samych kwestii, wynikającym z różnego tła kulturowego skonfliktowanych osób (Jakubik, 2011, s. 69).

Dlatego też decydującym dla skuteczności postępowania mediacyjnego jest rola mediatora, który oprócz podstawowych umiejętności i znajomości technik koniecznych do wypracowania porozumienia pomiędzy stronami oraz kwalifikacji gwarantujących prawidłowy przebieg postępowania mediacyjnego (Michnowicz, 2015, s. 85),

musi w przypadku konfliktów transgranicznych posiadać również odpowiednią wiedzę umożliwiającą mu uwzględnienie różnic pomiędzy stronami, wynikających z ich podłoża kulturowego (Jakubik, 2011, s. 118). Szczególnie istotna dla możliwości stworzenia konstruktywnej relacji pomiędzy uczestnikami sporu jest pomoc ze strony mediatora w zrozumieniu zarówno własnych, jak i obcych wzorców zachowania oraz uświadomieniu sobie roli różnic kulturowych w zaistniałym konflikcie (Jakubik, 2011, s. 67).

Istotne dla przebiegu interakcji pomiędzy stronami są zarówno zachowania werbalne, czyli dobór słownictwa lub argumentów, jak i niewerbalne, czyli gesty, mimika czy też podejście do przestrzeni i czasu (Winiarska, 2014, s. 251). Jednym z aspektów mogących rzutować na przebieg mediacji są odmienne style komunikacji charakterystyczne dla przedstawicieli danej kultury, przy czym można tu rozróżnić pomiędzy kulturą wysokiego i niskiego kontekstu (Hall, 2001). W przypadku komunikacji niskiego kontekstu mamy do czynienia z wyrażaniem swoich myśli, opinii czy emocji w sposób bezpośredni i wprost, zazwyczaj w formie wyrazistych komunikatów werbalnych. W komunikacji wyższego kontekstu istotną rolę odgrywa przede wszystkim ukryte przesłanie wypowiedzi oraz pozawerbalne sposoby przekazu informacji. Szczególnie ważne dla prawidłowego odczytania komunikatu jest znajomość jego kontekstu, a także znajomość obowiązujących „kodów niewerbalnych” czy też umiejętność rozpoznania subtelności i niuansów znaczeniowych. Dlatego też jedną z najważniejszych zadań mediatora interkulturowego jest stworzenie podstaw komunikacji pomiędzy stronami poprzez odpowiednią interpretację przekazywanych sobie nawzajem informacji (Winiarska, 2014, s. 252).

Dodatkową trudność w mediacji interkulturowej stanowi nierzadko bariera językowa (Winiarska, 2014, s. 253). Wiele nieporozumień interkulturowych spowodowanych jest problemami wynikającymi z różnego rodzaju niuansów znaczeniowych charakterystycznych dla danego języka (Blom, Meier, 2002, s. 89). Jednym z powodów może być fakt, że niektóre języki z natury należą do grupy języków niskiego kontekstu, zawierających liczne zwroty bezpośrednie oraz podkreślających związki przyczynowo-skutkowe, natomiast inne są z natury językami wysokiego kontekstu, ukazującymi powiązania oraz zawierającymi rozbudowane metafory (Winiarska, 2014, s. 253). Dlatego też szczególnie istotne dla skuteczności mediacji pomiędzy stronami porozumiewającymi się różnymi językami jest ich jak najlepsza znajomość przez prowadzącego postępowanie mediatora oraz jego wysoka sprawność w swobodnym formułowaniu, tłumaczeniu oraz umiejętnym parafrazowaniu wypowiedzi uczestników sporu.

Wszystkie powyższe aspekty w wyraźny sposób wskazują na kluczowe znaczenie osoby mediatora oraz posiadanie przez niego odpowiednich kompetencji interkulturowych dla skuteczności postępowania mediacyjnego w sporach o charakterze międzynarodowym.

Podstawy prawne mediacji w Polsce

Mediacja ma ponad dziesięcioletnią tradycję normatywną w polskim systemie prawnym (Weitz, Gajda-Roszczyńska, 2015, s. 51). Instytucja mediacji w sprawach cywilnych została wprowadzona do polskiego prawodawstwa ustawą, która weszła

w życie 10.12.2005 r.² Regulacje prawne odnoszące się do podstawowych zasad mediacji znajdują swoje odzwierciedlenie w przepisach zawartych w art. 183 Kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie z powyższym, mediatorem może być osoba fizyczna mająca pełną zdolność do czynności prawnych, korzystająca w pełni z praw publicznych³, niebędąca czynnym sędzią⁴, przy czym ustawa nie określa niezbędnych kwalifikacji, które taka osoba musi posiadać. Mediacja jest dobrowolna⁵, a uzyskanie zgody obu stron na jej przeprowadzenie konieczne jest przed rozpoczęciem procesu mediacyjnego, a jego uczestnicy mogą w każdej chwili mediację przerwać lub z niej zrezygnować⁶. W odniesieniu do zasady mówiącej o poufności mediacji za kluczowe uważa się rozwiązanie ustawodawcze stwierdzające jej niejawność⁷, w myśl której mediator, o ile nie zostanie przez strony z tego obowiązku zwolniony, zobowiązany jest do zachowania w tajemnicy wszystkich faktów, o których dowiedział się w ramach prowadzonej przez niego mediacji oraz nie może zostać w odniesieniu do nich przesłuchany w charakterze świadka⁸. Również zasada bezstronności została usankcjonowana w treści przepisów k.p.c.⁹, dlatego też w sytuacji jakichkolwiek wątpliwości w tym zakresie każda ze stron może na każdym etapie mediacji wnieść o zmianę osoby prowadzącej postępowanie mediacyjne (Żurawska, 2008, s. 114). Waga zasady bezstronności mediatora została jeszcze raz podkreślona w wyniku nowelizacji zawartej w ustawie z dnia 10.09.2015 r. *o zmianie niektórych ustaw z związku z wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów*, w której art. 183³ § 2 został uzupełniony o zapisy, nakładające na mediatora obowiązek niezwłocznego „ujawnienia stronom okoliczności, które mogłyby wzbudzić wątpliwości co do jego bezstronności”¹⁰. Przepisy te wpisują się ponadto w zasadę akceptowalności, ujętej w treści przepisów, w myśl których to strony decydują o wyborze mediatora¹¹. W przepisach k.p.c. nie została natomiast ujęta zasada neutralności mediatora, lecz w literaturze przedmiotu można spotkać się z opinią, iż jest to zbyt wąskie, gdyż z definicji stanowi ona immanentną cechę procesu mediacyjnego (Żurawska, 2008, s. 113–114).

Niewątpliwą zachętą dla przedsiębiorców może stanowić fakt, że każda ugoda zawarta przed mediatorem może mieć walor egzekucyjny (Walentynowicz, 2015). Istotna w tym kontekście jest możliwość zatwierdzenia tejże ugody przez sąd poprzez nadanie jej klauzuli wykonalności, po tym, jak stwierdzone zostanie, czy zawarte w niej postanowienia „nie są sprzeczne z prawem, zasadami współżycia społecznego, nie zmierzają do obejścia prawa albo są niezrozumiałe lub zawierają sprzeczności” (Hołda-Wydrzyńska, 2015, s. 161). Dzięki temu w sytuacji niewywiązywania się przez jedną ze stron z wa-

² Ustawa z dnia 28.07.2005 r. *o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. Nr 172, poz. 1438.

³ Art. 183² § 1.

⁴ Art. 183² § 2.

⁵ Art. 183¹ § 1 k.p.c.

⁶ Art. 183⁸ § 3 zd. 2 k.p.c.

⁷ Art. 183⁴ § 1 k.p.c.

⁸ Art. 259¹ k.p.c.

⁹ Art. 183³ § 1 k.p.c.

¹⁰ Art. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 10.09.2015 *o zmianie niektórych ustaw w związku z wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów*, Dz. U. 2015, poz. 1595.

¹¹ Art. 183⁹ k.p.c.

runków wypracowanego porozumienia, może ona stać się bezzwłocznie przedmiotem egzekucji komorniczej (Walentynowicz, 2015).

Podstawy prawne mediacji w Niemczech

Mediacja w Niemczech jest unormowana w ustawie o mediacji, znanej jako „*Mediationsgesetz*”¹², która odnosi się do wszystkich rodzajów sporów, w tym również tych o charakterze gospodarczym. Ustawa mediacyjna składa się z 9 paragrafów i ustanawia jedynie ogólne wytyczne dotyczące mediacji. Rozpoczyna się ona od podania definicji pojęć „mediacja” i „mediator”, w celu odróżnienia postępowania mediacyjnego od innych sposobów rozstrzygania sporów. Zgodnie z ustawą „mediacja jest ustrukturyzowanym procesem, w którym zaangażowane strony z własnej woli i samodzielnie szukają sposobu polubownego rozstrzygnięcia sporu z pomocą jednego lub kilku mediatorów”¹³. Mediatorzy są w myśl ustawy „niezależnymi i bezstronnymi osobami bez uprawnień decyzyjnych, które pomagają spierającym się stronom w procesie mediacyjnym”¹⁴.

W tekście ustawy świadomie unika się dokładnego określenia sposobu postępowania w procesie mediacyjnym. W części dotyczącej procedury mediacyjnej mowa jest o tym, że wyboru mediatora dokonują strony sporu oraz określone są jego zadania, m.in. obowiązek czuwania nad dobrowolnością udziału, upewnienie się co do wiedzy stron na temat zasad obowiązujących w postępowaniu mediacyjnym, dbałość o poprawny przebieg postępowania, jak również prawo mediatora do zakończenia postępowania mediacyjnego w przypadku braku perspektyw na zawarcie ugody¹⁵. W kolejnych paragrafach wprowadzonych zostało kilka ograniczeń i obowiązków w zakresie prowadzenia mediacji, mających na celu zapewnienie niezależności i bezstronności mediatora. Przepisy stanowią ponadto, że mediatorzy zobowiązani są do zachowania względem swoich klientów ścisłej poufności¹⁶. Kolejne dwa paragrafy regulują sposób przygotowania oraz zakres kwalifikacji wymaganych od mediatora¹⁷, który dzięki odpowiedniemu wykształceniu oraz dalszym szkoleniom dysponuje zarówno wiedzą, jak i doświadczeniem gwarantującym fachowy sposób prowadzenia mediacji (Okońska, 2015, s. 74).

Niemiecka ustawa mediacyjna propaguje polubowne rozstrzygnięcie sporów poprzez wprowadzenie do kodeksu postępowania cywilnego (*Zivilprozessordnung – ZPO*) elementów zachęcających, w których mowa jest m.in. o tym, że w przypadku wniesienia sprawy do sądu, strony muszą złożyć oświadczenie, czy podjęły wcześniej próbę rozwiązania sporu z wykorzystaniem mediacji lub innych środków poza procesowych oraz czy istnieje jakaś szczególna przesłanka do tego, aby takie rozwiązanie nie było brane pod uwagę. Sąd może oprócz tego zasugerować stronom podjęcie próby rozstrzygnięcia

¹² *MediationsG* – ustawa o wspieraniu mediacji i innych trybów pozasądowego rozwiązywania sporów (*Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung*) z 21.07.2012, BGBl. I s. 1577.

¹³ § 1 *MediationsG*.

¹⁴ § 2 *MediationsG*.

¹⁵ § 3 *MediationsG*.

¹⁶ § 4 *MediationsG*.

¹⁷ § 5, § 6 *MediationsG*.

konfliktu w drodze mediacji lub z zastosowaniem innych środków poza procesowych. W sytuacji wyrażenia zgody przez strony, sąd może zarządzić zawieszenie postępowania. Niemiecka ustawa mediacyjna nie przewiduje natomiast przyznawania pomocy prawnej na mediację. Nie zawiera ona również regulacji dotyczącej wykonalności ugód mediacyjnych, ponieważ jej stwierdzenie w wystarczający sposób umożliwia obowiązuje przepisy ZPO (Okońska, 2015, s. 77).

W ustawie zawarte zostały także przepisy zobowiązujące rząd federalny do przedłożenia parlamentowi (Bundestag) sprawozdania z jej skutków pięć lat po wejściu ustawy w życie. Rząd federalny zobligowany jest wówczas do podjęcia decyzji, czy konieczne będą dalsze kroki legislacyjne dotyczące szkolenia oraz doskonalenia zawodowego mediatorów (*Mediacja*).

Regulacje prawne dotyczące mediacji w UE

Jednym z efektów rozwoju wolnego rynku w Unii Europejskiej była „eksplozja sporów” o charakterze transgranicznym. Wzrost ich liczby w połączeniu z niewydolnością i niedostosowaniem krajowych systemów prawnych skutkowało podjęciem szeregu działań zmierzających do uregulowania na płaszczyźnie unijnej systemu ich rozwiązywania. Zarówno liczne rekomendacje przyjęte przez Radę Europy w odniesieniu do spraw rodzinnych, karnych i cywilnych w latach 1998–2002, jak i polityka Unii Europejskiej, świadczą o dużym zaangażowaniu instytucji unijnych w upowszechnianie mediacji jako alternatywnego sposobu rozwiązywania sporów (Kordasiewicz, 2014, s. 49–50).

W wyniku wieloletnich badań przeprowadzonych przez Komisję Europejską pod kątem poprawy szeroko rozumianego stanu wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich w dniu 21 maja 2008 przyjęta została dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych, zgodnie z którą pod pojęciem „mediacji” rozumie się „zorganizowane postępowanie o dobrowolnym charakterze, [...] w którym przynajmniej dwie strony sporu próbują same osiągnąć porozumienie w celu rozwiązania ich sporu, korzystając z pomocy mediatora. Postępowanie takie może zostać zainicjowane przez strony albo może je zaproponować lub zarządzić sąd lub nakazać prawo państwa członkowskiego”¹⁸.

Celem dyrektywy jest „ułatwienie dostępu do alternatywnych metod rozwiązywania sporów oraz promowanie polubownego rozwiązywania sporów przez zachęcanie do korzystania z mediacji oraz przez zapewnienie wyważonej relacji między mediacją a postępowaniem sądowym”¹⁹. Dyrektywa obejmuje swoim zakresem wyłącznie sprawy cywilne i handlowe o charakterze transgranicznym²⁰. W regulacji unijnej nie określa się standardów kwalifikacji mediatorów, lecz zobowiązuje państwa członkowskie do wspierania mechanizmów kontroli jakości świadczonych usług mediacyjnych oraz nakazuje im wspieranie procesu szkolenia mediatorów w celu zagwarantowania stronom skutecznego, bezstronnego i kompetentnego prowadzenia mediacji²¹. Zawarte są w niej

¹⁸ Art. 3, pkt a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21.05.2008 r.

¹⁹ Art. 1, pkt 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21.05.2008 r.

²⁰ Art. 1, pkt 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21.05.2008 r.

²¹ Art. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21.05.2008 r.

ponadto przepisy dotyczące zagwarantowania wykonalności ugody zawartej w drodze mediacji²², poufności postępowania mediacyjnego²³ oraz wpływu zastosowania mediacji na okresy przedawnienia²⁴.

Komisja Europejska upatruje w powyższej dyrektywie nie tylko instrument popularyzacji mediacji cywilnej jako pełnoprawnej formy rozwiązywania sporów, lecz postrzega ją również jako skuteczny środek na rozładowanie zatorów spraw procedowanych w sądach powszechnych oraz ocenia, iż dzięki szerszemu zastosowaniu mediacji możliwe będzie łagodzenie napięć pomiędzy obywatelami, a tym samym poprawienie ogólnej klimatu społecznego poprzez budowanie atmosfery „nowej kultury prawnej w krajach członkowskich i między nimi, opartej na przyjaźni, rozsądnym dialogu i kompromisie” (Pieckowski, 2015, s. 51).

Implementacja powyższej dyrektywy w porządkach prawnych Polski i Niemiec nastąpiła w ramach systemu monistycznego, w wyniku czego zawarte w niej regulacje w obu krajach „są tożsame dla mediacji krajowych i mediacji transgranicznych w obrębie UE” (Weiz, Gajda-Roszczyńska, 2015, s. 48).

Stan obecny oraz perspektywy mediacji w kontekście polsko-niemieckich sporów gospodarczych

W roku 2016 miejsce miała 25 rocznica podpisania polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Polska i Niemcy są od wielu lat stabilnymi partnerami gospodarczymi, a wymiana handlowa pomiędzy tymi krajami systematycznie rośnie i osiągnęła w 2015 r. rekordowe obroty. Polska jest w Niemczech liderem rankingu atrakcyjności inwestycyjnej spośród 16 krajów Europy Środkowo-Wschodniej, a działalność gospodarczą prowadzi tu ponad 6 tys. firm z niemieckim kapitałem, zatrudniających ponad 300 tys. osób. Obywatele Niemiec chętnie inwestują w Polsce głównie ze względu na bliskość geograficzną i kulturową, duży rynek wewnętrzny oraz bliskość innych ważnych rynków eksportowych, podobny system prawny z rozwiązaniami w kwestii spółek handlowych wzorowanymi na niemieckich, obecność lokalnych dostawców i partnerów, przy wciąż niższych kosztach produkcji i mniejszych wydatkach socjalnych. Jako inne zalety wymieniane są również członkostwo Polski w UE, wysokie kwalifikacje pracowników oraz jakość kształcenia akademickiego (Soszka-Ogrodnik, 2016).

Stale rosną również polskie inwestycje w Niemczech (Stasik, 2016), gdzie obecnie działa już 1700 spółek prawa handlowego z udziałem polskiego kapitału. Jako główne atuty inwestowania w Niemczech polscy przedsiębiorcy podają m.in. jakość infrastruktury, przewidywalność polityki gospodarczej, sprawne funkcjonowanie administracji publicznej oraz nastawienie instytucji podatkowych, przejrzystość systemu zamówień publicznych, dostępność wykwalifikowanych pracowników oraz elastyczność prawa pracy. Równie niezwykle ważnym aspektem pozytywnie postrzeganym przez polskich inwestorów jest uczciwość w interesach oraz dyscyplina płatnicza (Jaranowski, 2016).

²² Art. 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21.05.2008 r.

²³ Art. 7 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21.05.2008 r.

²⁴ Art. 8 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21.05.2008 r.

W kontekście rozwoju polsko-niemieckich relacji gospodarczych podkreślić należy również znaczenie wielopłaszczyznowej współpracy regionalnej i przygranicznej, której koordynacją zajmuje się w sposób systematyczny Polsko-Niemiecka Komisja Rządowa, składająca się z przedstawicieli niemieckich landów i polskich województw oraz szeregu bilateralnych gremiów specjalistycznych prowadzących działalność w obszarze poszczególnych sektorów gospodarki (Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland).

W świetle dynamiki rozwoju polsko-niemieckich relacji handlowych i ogromnego potencjału dalszej współpracy pomiędzy tymi krajami oraz związanego z tym w naturalny sposób wzrostu sytuacji konfliktowych pomiędzy przedsiębiorcami z Polski i Niemiec niezwykle istotna, szczególnie ze względu na przewlekłość postępowań sądowych, staje się możliwość zastosowania alternatywnych metod do rozwiązywania tego typu sporów.

Praktyka mediacji w Polsce i w Niemczech

W odniesieniu do częstotliwości zastosowania mediacji w zakresie spraw gospodarczych w Polsce można na podstawie statystyk prowadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości stwierdzić, iż mimo wciąż stosunkowo niskiego udziału postępowań mediacyjnych w ogólnej liczbie tego typu spraw rozpatrywanych w sądach, liczba spraw skierowanych do mediacji postanowieniem sądu sukcesywnie wzrasta, co z kolei świadczyć może o wzroście świadomości wśród polskich sędziów odnośnie możliwości rozwiązania tego typu spraw w sposób alternatywny do postępowania sądowego. Wyraźny wzrost liczby spraw kierowanych do mediacji nastąpił po roku 2010 w wyniku działań popularyzujących mediację przeprowadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w ramach programów unijnych. Dzięki temu w stosunku do 2006 r. liczba spraw skierowanych łącznie do mediacji wzrosła w roku 2012 ponad dziewięciokrotnie, liczba złożonych protokołów mediacyjnych ponad ośmiokrotnie, a liczba postępowań umorzonych w wyniku zatwierdzenia ugody ponad czternastokrotnie. Tendencja ta utrzymała się również w ostatnich trzech latach, w wyniku czego liczba spraw skierowanych łącznie do mediacji w 2015 r. wyniosła 5744 i była ponownie niemalże 2,5 razy wyższa niż w latach poprzednich, liczba złożonych w tym czasie protokołów mediacyjnych to 1901, czyli niecałe 2 razy więcej niż w 2012 r., a liczba postępowań umorzonych w wyniku zatwierdzenia ugody wyniosła 640 i była ponad 1,5 razy wyższa niż trzy lata wcześniej (Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej).

Sędziowie kierujący sprawy na drogę procedury mediacyjnej upatrują istotne bariery dla wykorzystania mediacji do rozwiązywania sporów gospodarczych w Polsce głównie w nieufności w stosunku do oferowanej procedury, będącej konsekwencją niskiej świadomości oraz braku wiedzy stron na temat instytucji mediacji, niechęci pełnomocników do skorzystania z alternatywnej metody rozwiązania sporu oraz braku wykwalifikowanych mediatorów (Pieckowski, 2015, s. 67).

W Niemczech brak jest danych statystycznych odnoszących się do mediacji, lecz na podstawie zebranych na ten temat informacji można stwierdzić, że stosunkowo niewiele spraw rozpoczyna się od nawiązania kontaktu z ośrodkiem mediacyjnym, natomiast ustawowa regulacja nie spowodowała znacznego wzrostu liczby przeprowadzonych postępowań mediacyjnych. W 2010 r. ilość mediacji w Niemczech szacowana była na ok. 50 tys. rocznie, z czego 25 tys. to mediacje rodzinne (Okońska, 2015, s. 69). Stosunkowo

niewielka liczba postępowań mediacyjnych w sprawach gospodarczych wynika w dużej mierze z faktu, iż z powodów pragmatycznych zarówno wśród niemieckich przedsiębiorców, którzy kierują się przede wszystkim rachunkiem ekonomicznym, jak i wśród sędziów, którzy dzięki temu nie muszą wydawać i uzasadniać wyroków, występuje wysoka gotowość do ugody (Żaczkiewicz-Zborska, 2016). Obok sędziów największy wpływ na upowszechnienie mediacji mają ponadto adwokaci, izby przemysłowo-handlowe oraz przede wszystkim towarzystwa ubezpieczeniowe, dla których wykorzystanie tej formy rozwiązywania sporów jest sposobem na obniżenie kosztów związanych z oferowanym przez nie ubezpieczeniem ochrony prawnej (Okońska, 2015, s. 69).

Niezależnie od powszechności mediacji na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, iż jest ona zarówno w Polsce, jak i w Niemczech zdecydowanie mniej czasochłonna oraz generuje niższe koszty niż rozstrzygnięcie sądowe lub arbitraż. W Polsce postępowanie mediacyjne w sprawach gospodarczych jest blisko 13 razy szybsze i niemalże 5 razy mniej kosztowne niż postępowanie sądowe oraz ponad 8 razy szybsze i generuje ponad 5 razy niższe koszty niż arbitraż. W Niemczech mediacja gospodarcza jest ponad 5 razy szybsza i średnio prawie 1,5 razy mniej kosztowna od postępowania sądowego oraz jest niemalże 4,5 razy mniej czasochłonna i generuje ponad 3 razy mniej kosztów niż rozstrzygnięcie arbitrażowe (Pieckowski, 2015, s. 20).

Stosunek polskich i niemieckich przedsiębiorców do mediacji jako metody rozwiązywania konfliktów transgranicznych

Mediacja interkulturowa w sprawach gospodarczych może być stosowana wszędzie tam, gdzie potencjał konfliktu wynikający z różnic kulturowych ma wpływ na relacje pomiędzy partnerami w obszarze ich działalności biznesowej. Wprowadzenie mediatora pomaga w wyjaśnieniu nieporozumień o podłożu interkulturowym oraz znalezieniu satysfakcjonującego dla obu stron konsensusu, dzięki czemu możliwe jest utrzymanie oraz dalszy rozwój współpracy pomiędzy zagranicznymi partnerami. Niestety brak jest danych statystycznych odnoszących się do częstotliwości stosowania mediacji w zakresie rozwiązywania sporów w sprawach gospodarczych o charakterze transgranicznym. Jednakże na fakt, iż zastosowanie mediacji interkulturowej znajduje swoje uzasadnienie również w przypadku polsko-niemieckich sporów o charakterze gospodarczym wskazują badania empiryczne przeprowadzone wśród polskich i niemieckich przedsiębiorców (Jakubik, 2011, s. 118). Wykazały one wiele różnic pomiędzy podejściem Polaków i Niemców w odniesieniu do różnych aspektów dotyczących relacji gospodarczych, takich jak rozwój długotrwałych relacji partnerskich vs. zawarcie umowy jako cel prowadzonych negocjacji, komunikacja pośrednia vs. bezpośrednia, akceptacja lub brak akceptacji niepunktualności, przywiązywanie mniejszej lub większej uwagi do szczegółów dokonywanych ustaleń biznesowych, sposoby podejmowania decyzji przez jedną lub większą liczbę osób oraz gotowość lub jej brak do podejmowania ryzyka, mogących stanowić przyczynę konfliktu (Jakubik, 2011, s. 237).

Innym wskaźnikiem wyraźnie potwierdzającym zasadność zastosowania mediacji interkulturowej w konfliktach transgranicznych jest fakt, iż prawie 20% Niemców i niemalże 40% Polaków uważa, iż w polsko-niemieckich relacjach biznesowych prawie zawsze występują konflikty o podłożu interkulturowym, natomiast ponad 17% Niem-

ców i prawie 17% Polaków nie wyklucza aspektów kulturowych jako powodu konfliktu w ramach tego typu współpracy. Również odnośnie czynników mających wpływ na niechęć do prowadzenia interesów z zagranicznymi partnerami lub utrudniających tego typu relacje, a wręcz mogące być powodem ich zerwania, 24% Niemców i 45% Polaków uznało, że mają one swoje podłoże w odmienności kulturowej pomiędzy Polską a Niemcami, a kolejne 19% respondentów zarówno z Polski, jak i z Niemiec uznało to za prawdopodobne. Co ciekawe na podstawie powyższych danych można zauważyć, że polskich przedsiębiorców cechuje nieco większa sensybilizacja odnośnie aspektów interkulturowych w relacjach biznesowych niż ma to miejsce wśród ich niemieckich partnerów (Jakubik, 2011, s. 132).

Niestety pewien problem w zastosowaniu mediacji jako sposobu rozwiązywania tego typu konfliktów o charakterze gospodarczym leży w niskiej znajomości tej metody wśród polskich i niemieckich przedsiębiorców. Jedynie nieco ponad 8% zapytanych o to Polaków i Niemców zna tą metodę lub mieli już z nią do czynienia, natomiast dla 41% niemieckich i ponad 37% polskich respondentów jest ona zupełnie obca. Nie zmienia to jednak faktu, że na pytanie o preferowany sposób rozwiązania sporu w przypadku konfliktu zaistniałego w relacjach pomiędzy polskimi i niemieckimi partnerami ponad 90% zarówno Polaków, jak i Niemców opowiedziało się za metodami pozasądowymi, a jedynie nieco ponad 3,5% Polaków oraz 2,5% Niemców zdecydowałoby się na rozstrzygnięcie w drodze postępowania sądowego (Jakubik, 2011, s. 370).

Przeprowadzone badania potwierdzają również ogromną wagę aspektów interkulturowych przy rozwiązywaniu polsko-niemieckich sporów gospodarczych, o czym świadczy przekonanie o konieczności ich uwzględnienia w tego typu sprawach wyrażone przez większość Polaków (62%) i niemalże połowę biorących udział w badaniu Niemców (49,9%) (Jakubik, 2011, s. 371). Również przekonanie o decydującym wpływie mediatora, jako osoby mającej wiedzę na temat obu kultur, na szansę powodzenia mediacji pomiędzy polskimi i niemieckimi przedsiębiorcami, wyraziła stanowcza większość zarówno polskich (73%), jak i niemieckich (68%) respondentów (Jakubik, 2011, s. 372).

Powyższa analiza w sposób jednoznaczny wskazuje na to, iż zastosowanie mediacji interkulturowej w zakresie rozwiązywania polsko-niemieckich sporów gospodarczych jest nie tylko uzasadnione, ale i pożądane przez większą część współpracujących ze sobą przedsiębiorców z Polski i Niemiec.

Podsumowanie

Spośród znanych pozasądowych sposobów rozwiązywania sporów o charakterze gospodarczym to właśnie mediacja jest metodą, dającą największe szanse na osiągnięcie porozumienia i zachowanie potencjału kooperacji pomiędzy zwaśnionymi stronami. Stopień uciążliwości procesu rozwiązywania sporów ma nierzadko kluczowe znaczenie dla rozwoju przedsiębiorczości oraz sposobu jej funkcjonowania (Hołda-Wydrzyńska, 2015, s. 157). W porównaniu do procesów sądowych, które w odróżnieniu od metod *ARD* postrzegać można jako „cywilizowaną formę walki” o rację, mediacja zamiast roztrząsać nieporozumienia z przeszłości niesie ze sobą możliwość znalezienia rozwiązań na przyszłość, które dzięki wspólnemu pochyleniu się nad przedmiotem konfliktu

umożliwiają zachowanie lub nierzadko wręcz poprawę relacji gospodarczych pomiędzy partnerami (Jakubik, 2011, s. 117).

Jako alternatywną metodę rozwiązywania sporów, szczególnie w kontekście sporów gospodarczych, mediację cechuje szereg ewidentnych zalet, takich jak skrócenie czasu postępowania oraz zmniejszenie jego kosztów, równość stron i możliwość wypracowania rozwiązania optymalnego dla obu uczestników konfliktu, poprzez zapewnienie im większej kontroli w zakresie formułowania ostatecznej treści ugody (Hołda-Wydrzyńska, 2015, s. 187).

Mediacja jest ponadto procedurą doskonale nadającą się do konstruktywnego uwzględniania różnic kulturowych w przypadku sytuacji konfliktowych o charakterze transgranicznym, których liczba w ostatnich latach znacznie wzrosła w związku z postępującymi procesami integracyjnymi w coraz bardziej globalizującym się świecie (Jakubik, 2011, s. 118). Szczególnie w odniesieniu do tego typu sporów daje ona możliwość uwzględnienia aspektów interkulturowych, co nierzadko ma decydujące znaczenie dla znalezienia źródła konfliktu oraz skuteczności prowadzonego postępowania mediacyjnego. Również w przypadku polsko-niemieckich relacji gospodarczych różnice kulturowe mogą mieć istotny wpływ na sposób funkcjonowania współpracy pomiędzy partnerami z obu krajów utrudniając je oraz zmniejszając tym samym ich ekonomiczną efektywność. W sytuacji sporu o podłożu interkulturowym pomoc mediatora posiadającego odpowiednie kompetencje, takie jak znajomość historii obu krajów i wynikających z niej wzorców kulturowych charakterystycznych dla mieszkańców danego kraju oraz umiejętność swobodnego porozumiewania się w obu językach, pozwala mu na rozpoznanie powodów zaistniałego nieporozumienia i na udrożnienie przepływu komunikacji pomiędzy stronami. Dzięki temu jest on w stanie w sposób skuteczny wspomagać proces dochodzenia do porozumienia oraz w sposób pozytywny wpłynąć na dalszy rozwój działalności gospodarczej pomiędzy zagranicznymi partnerami.

Niestety jednym z głównych powodów wciąż niedostatecznego zastosowania mediacji w polsko-niemieckich sporach gospodarczych jest brak znajomości tej metody oraz korzyści z niej płynących przez przedsiębiorców zarówno w Polsce jak i w Niemczech. Innym powodem takiego stanu rzeczy jest znikoma liczba mediatorów interkulturowych posiadających odpowiednie kompetencje konieczne do prowadzenia postępowania mediacyjnego w polsko-niemieckich sporach gospodarczych. Dlatego tak istotna jest intensyfikacja działań zmierzających do upowszechnienia mediacji jako skutecznej metody pozasądowego rozwiązywania sporów oraz regulowania konfliktów w sprawach cywilnych zwłaszcza w zakresie konfliktów transgranicznych o charakterze biznesowym. Ponadto w związku z powyższym konieczne staje się również zwiększenie nacisku na tworzenie ośrodków mediacji ukierunkowanych nie tylko na rozwiązywanie konfliktów krajowych, ale też prowadzących działalność w zakresie popularyzacji mediacji jako alternatywnej do postępowań sądowych metody rozwiązywania sporów o charakterze międzynarodowym, prowadzących badania naukowe dotyczące interkulturowych aspektów mających wpływ na poziom jej skuteczności oraz, co ważne, szkolących i certyfikujących mediatorów w zakresie umiejętności niezbędnych do prowadzenia tego typu postępowań.

Do przedsięwzięć tego typu, na które warto zwrócić uwagę w kontekście zapotrzebowania na tego typu instytucje, zaliczyć można projekt utworzenia Polsko-Niemieckiego Centrum Mediacji w Collegium Polonicum w Słubicach. Ten położony na granicy polsko-nie-

mieckiej wspólny ośrodek akademicki Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą posiada odpowiedni potencjał naukowy oraz długoletnie doświadczenie w ramach współpracy polsko-niemieckiej oraz dysponuje doskonałą infrastrukturą, konieczną do realizacji tego typu celów.

Dlatego też w świetle aktualnych zmian ustawodawczych oraz działań Ministerstwa Sprawiedliwości zmierzających do upowszechnienia mediacji, opracowano koncepcję utworzenia pod auspicjami Polsko-Niemieckiego Instytutu Badawczego w Collegium Polonicum ośrodka, którego główny zakres działalności obejmować ma prowadzenie i wspieranie interdyscyplinarnych projektów badawczych dotyczących metod *ARD* w sporach transgranicznych ze szczególnym uwzględnieniem mediacji o charakterze interkulturowym, inicjowanie i intensyfikowanie współpracy międzynarodowej oraz ożywienie dyskursu naukowego dotyczącego zastosowania metod *ARD* w zakresie rozwiązywania konfliktów dwunarodowościowych. Interdyscyplinarne podejście do zagadnienia mediacji interkulturowej, które obok kwestii prawnych przewidują uwzględnienie również aspektów kulturoznawczych, lingwistycznych, psychologicznych oraz ekonomicznych, gwarantuje innowacyjność przyjętych założeń badawczych w zakresie podjętej problematyki. Innym zadaniem w ramach niniejszego przedsięwzięcia będzie szeroko zakrojone propagowanie metod pozasądowego rozwiązywania sporów poprzez organizacje wykładów, szkoleń, konferencji i sympozjów oraz wydawanie publikacji w zakresie tematyki związanej z metodami *ARD*. Ponadto planowane jest również powstanie punktu informacyjnego oraz stworzenie internetowej platformy wymiany wiedzy i doświadczeń w zakresie mediacji interkulturowej, która w przyszłości umożliwi prowadzenie krajowych oraz transgranicznych postępowań mediacyjnych za pomocą internetu (*ODR – Online Dispute Resolution*).

Dzięki tego typu inicjatywom mediacja ma w przyszłości szansę stać się popularną i niezwykle skuteczną formą rozwiązywania konfliktów pomiędzy polskimi i niemieckimi przedsiębiorcami oraz przyczynić się do harmonizacji oraz rozwoju współpracy gospodarczej pomiędzy tymi dwoma krajami.

Bibliografia

- ADR Center (2010), *The Cost of Non ADR – Surveying and Showing the Actual Costs of Intra-Community Commercial Litigation*, <http://www.adrcenterinternational.com/wp-content/uploads/2016/04/Survey-Data-Report.pdf>, 16.02.2017.
- Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland, *Polsko-niemieckie stosunki gospodarcze*, <http://www.polen.diplo.de/Vertretung/polen/pl/09-wirtschaft-verkehr/03-dt-poln-wirtschaftsbeziehungen/0-dt-poln-wirtschaftsbeziehungen.html>, 16.02.2017.
- Blom H., Meier H. (2002), *Interkulturelles Management*, Nwb Verlag, Herne–Berlin.
- Bobrowicz M. (2004), *Mediacje gospodarcze*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21.05.2008 r.
- GUS, *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2015*, <http://stat.gov.pl/obszary tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-handlu-zagranicznego-2015,9,9.html>, 16.02.2017.
- Hall E. (2001), *Poza kulturą*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Hofstede G. (2009), *Kultury i organizacje: zaprogramowanie umysłu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

- Hołda-Wydrzyńska A. (2015), *Mediacja w sprawach gospodarczych*, w: *Mediacja w sprawach gospodarczych. Praktyka – teoria – perspektywy*, red. A. Torbus, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, s. 157–187.
- Jakubik P. (2011), *Interkulturelle Mediation in der Wirtschaft als alternative Lösungsform der Konflikte in der deutsch-polnischen Zusammenarbeit*, ibidem, Stuttgart.
- Kalisz A., Zienkiewicz A. (2009), *Mediacja sądowa i pozasądowa*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa.
- Jaranowski M. (2016), *Polacy inwestują w Niemczech. „Atrakcyjny kraj”*, „Deutsche Welle”, <http://www.dw.com/pl/polacy-inwestuj%C4%85-w-niemczech-atrakcyjny-kraj/a-19252822>, 16.02.2017.
- Kordasiewicz S. (2014), *Historyczna i międzynarodowa perspektywa mediacji*, w: E. Gmurzyńska, R. Morek, *Mediacje. Teoria i praktyka*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa, s. 35–51.
- Kriegel-Schmidt K. (2012), *Interkulturelle Mediation. Plädoyer für ein Perspektiven-reflexives Modell*, LIT Verlag, Belin–Münster–Wien–Zürich–London.
- Mediacja w państwach członkowskich – Niemcy*, European-Justice, https://e-justice.europa.eu/content_mediation_in_member_states-64-de-pl.do?member=1, 16.02.2017.
- MediationsG* – ustawa o wspieraniu mediacji i innych trybów pozasądowego rozwiązywania sporów (*Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung*) z 21.07.2012, BGBl. I, s. 1577.
- Michnowicz M. (2015), *Wymagania formalno-prawne stawiane mediatorom w sprawach gospodarczych*, w: *Mediacje gospodarcze*, red. A. Binsztok, MARINA, Wrocław, s. 84–86.
- Moore C. W., Woodrow P. J. (2010), *Handbook of Global and Multicultural Negotiation*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Morek R. (2004), *ADR – w sprawach gospodarczych*, C.H. Beck, Warszawa.
- Morek R. (2014), *Wprowadzenie*, w: *Mediacje teoria i praktyka*, red. E. Gmurzyńska, R. Morek, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa, s. 17–31.
- Okońska A. (2015), *Mediacja – Austria, Niemcy, Szwajcaria*, w: *Mediacja w sprawach gospodarczych. Praktyka – teoria – perspektywy*, red. A. Torbus, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, s. 59–86.
- Orłowski W. (2015), *Cel mediacji gospodarczych i korzyści z nich płynące*, w: *Mediacje gospodarcze*, red. A. Binsztok, MARINA, Wrocław, s. 15–19.
- Pieckowski S. (2009), *Arbitraż i mediacja w sprawach cywilnych*, w: *Mediacja*, red. L. Mazowiecka, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa, s. 257–268.
- Pieckowski S. (2012), *Mediacja w sprawach gospodarczych*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa.
- Pieckowski S. (2015), *Mediacja gospodarcza*, Difin, Warszawa.
- Soszka-Ogrodnik K. (2016), *Niemieccy inwestorzy o Polsce: Polityka minusem*, „Deutsche Welle”, <http://www.dw.com/pl/nemieccy-inwestorzy-o-polsce-polityka-minusem/a-19282901>, 16.02.2017.
- Stasik E. (2016), *Rekordowe obroty w polsko-niemieckim handlu. „Znakomity wynik”*, „Deutsche Welle”, <http://www.dw.com/pl/rekordowe-obroty-w-polsko-niemieckim-handlu-znakomity-wynik/a-19179641>, 16.02.2017.
- Tański M. (2015), *Mediacja w sprawach gospodarczych. Praktyczny przewodnik dla mediatorów*, Lublin, http://caim.gov.pl/images/user_media/40/O%20mediacji/Praktyczny%20poradnik%20dla%20mediator%C3%B3w_Maciej%20Tanski.pdf, 18.02.2016.
- Ustawa z dnia 28.07.2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 172, poz. 1438.
- Ustawa z dnia 10.09.2015 r. o zmianie niektórych ustaw z związku z wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów, Dz. U. 2015, poz. 1595.

- Walentyłowicz J. (2015), *Mediacja dla przedsiębiorcy, czyli o roli mediacji w sprawach gospodarczych*, <http://kancelaria-ociępa.pl/pl/aktualnosci/29/mediacja-dla-przedsiębiorcy-cy-li-o-roli-mediacji-w-sprawach-gospodarczych>, 16.02.2017.
- Waszkiewicz P. (2014), *Zasady mediacji*, w: E. Gmurzyńska, R. Morek, *Mediacje. Teoria i praktyka*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa, s. 157–171.
- Weitz K., Gajda-Roszczyńska K. (2015), *Alternatywne metody rozwiązywania sporów ze szczególnym uwzględnieniem mediacji*, w: *Mediacja w sprawach gospodarczych. Praktyka – teoria – perspektywy*, red. A. Torbus, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, s. 11–57.
- Winiarska A. (2014), *Kwestie kulturowe w mediacji*, w: *Mediacje teoria i praktyka*, red. E. Gmurzyńska, R. Morek, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa, s. 249–269.
- Wydział Statystycznej Informacji Zarządcej Departament Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwo Sprawiedliwości (2016a), *Postępowanie mediacyjne w sądach okręgowych w latach 2006–2015 oraz 1 półroczu 2016 roku*, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/download,2779,18.html>, 16.02.2017.
- Wydział Statystycznej Informacji Zarządcej Departament Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwo Sprawiedliwości (2016b), *Postępowanie mediacyjne w sądach rejonowych w latach 2006–2015 oraz 1 półroczu 2016 roku*, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/download,2779,17.html>, 16.02.2017.
- Żaczekiewicz-Zborska K. (2016), *W Niemczech więcej ugód niż mediacji*, <http://www.mediacje.lex.pl/czytaj/-/artykul/w-niemczech-wiecej-ugod-niz-mediacji>, 6.02.2017.
- Żurawska M. (2008), *Mediacja jako nowa metoda rozwiązywania sporu z zakresu prawa pracy, w: Sądy polubowne i mediacja*, red. J. Olszewski, C.H. Beck, Warszawa, s. 101–127.

Mediation as a way of solving cross-border economic disputes using Poland and Germany as an example

Summary

This paper aims to outline the specificities of cross-border economic disputes and to present mediation as a means of solving them as an alternative to common courts, giving the parties the opportunity to settle their dispute faster and cheaper. Mediation also allows the involved parties to continue their economic relation and further develop their co-operation. In a first step the constitutive characteristics of mediation are determined and the specificity of cross-border mediation with particular emphasis on intercultural aspects is explained. In this context, the paper presents specific mediator competences necessary for effective mediation proceedings. Furthermore the legal basis for applying mediation to disputes between Polish and German entities will be described followed by the discussion of applicable regulation in both countries as well as the institutional and legal framework for mediation proceedings in the EU on cross-border economic disputes. In addition, empirical data on the scope of dissemination of mediation in both countries, the attitude of Polish and German entrepreneurs towards mediation and the difficulties of applying it due to cultural differences will be analyzed. The conclusions of the above analysis will be presented in the final section of the paper, which will provide a model of the Polish-German mediation center which aims, besides broad information activities, to create a network of professional intercultural mediators and to promote mediation as an alternative method of conflict resolution between Polish and German business entities.

Key words: mediation, economic dispute, conflict resolution, cross-border, intercultural

Tomasz CZAPIEWSKI
Uniwersytet Szczeciński

Demokracja bezpośrednia wobec dążeń separatystycznych. Rozważania nad kategorią referendum niepodległościowego

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu było ujęcie referendum niepodległościowego w ramach obecnych w nauce definicji i typologii oraz ukazanie głównych wątpliwości dotyczących politologicznych uwarunkowań oraz funkcji referendum niepodległościowego. Referendum niepodległościowe w większości przypadków uchodzi za szczególny instrument demokracji bezpośredniej i kluczowy etap procesu uzyskiwania własnej państwowości przez ruchy etnoregionalistyczne. Należy je zdefiniować jako głosowanie o charakterze powszechnym, w którym obywatele danego terytorium posiadający czynne prawo wyborcze mogą zadeklarować wolę utworzenia nowego państwa poprzez secesję. Referendum niepodległościowe jest pojęciem, w odniesieniu do którego widoczna jest istotna dysproporcja między liczbą badań empirycznych w formie studium przypadku a liczbą studiów o bardziej generalnym charakterze i teoretycznych ambicjach. Kluczowe problemy dotyczące analizy tej kategorii referendów to: określenie procedury referendum – sposobu inicjacji, warunków wstępnych, osób uprawnionych, treści pytania czy interpretacji wyników. Pamiętać należy o możliwości ustrojowego umocowania instytucji referendum, choć jej realizacja podlega wpływowi czynników bieżących oraz taktycznych decyzji politycznych aktorów, tak jak zwykle głosowania powszechne.

Słowa kluczowe: referendum, referendum niepodległościowe, secesja, separatyzm, demokracja bezpośrednia

Wprowadzenie

Dążenia separatystyczne ruchów etnoregionalistycznych należą do zjawisk nie tylko szeroko obecnych w przekazach medialnych, ale także intensywnie analizowanych w literaturze naukowej. Od przeszło wieku są stałym elementem życia politycznego świata, choć w wyniku różnorodnych czynników stopień mobilizacji tych ruchów zmienia się w czasie, podobnie jak zakres ich postulatów – wiele ruchów etnoregionalistycznych nie dąży do uzyskania własnej państwowości, lecz uznania swojej odrębności poprzez ustrojowo umocowaną autonomię (Konarski, 2008, s. 8–9). Jeżeli celem jest secesja, to w większości przypadków za kluczowy etap procesu uzyskiwania własnej państwowości uchodzi szczególny instrument demokracji bezpośredniej – referendum niepodległościowe. Cele niniejszego artykułu są dwojakie. Po pierwsze, jest nim ujęcie referendum niepodległościowego w ramach obecnych w nauce definicji i typologii. Po drugie, podjęta zostanie próba ukazania głównych wątpliwości dotyczących politologicznych uwarunkowań oraz funkcji referendum niepodległościowego.

Referendum niepodległościowe jako instrument demokracji bezpośredniej

Referendum stanowi najbardziej rozpowszechnioną formę demokracji bezpośredniej, w ramach której obywatele mogą uczestniczyć w podejmowaniu wiążących de-

cyzji (Antoszewski, 2002, s. 375). Wśród instrumentów demokracji bezpośredniej najczęściej wylicza się: zgromadzenie ludowe, inicjatywę ludową, referendum, plebiscyt, weto ludowe, *recall* oraz ewentualnie *appellation of sentence* (Uziębło, 2009, s. 39–61; Węglarz, 2013, s. 25–50). Podział taki przyjął się w literaturze naukowej. W Polsce typologie referendów są silnie zakorzenione w historii tej instytucji oraz aktualnym krajowym modelu ustrojowym. Najpowszechniej dzieli się je na obligatoryjne i fakultatywne, opiniotwórcze i wiążące (konstytucyjne) oraz ogólnokrajowe i lokalne. Czas przeprowadzenia referendum determinuje podział na ratyfikacyjne (przeprowadzone po podjęciu decyzji przez odpowiedni organ władz publicznych) oraz konsultacyjne (przed podjęciem decyzji) (Antoszewski, 2002, s. 376).

Największe wątpliwości budzi termin plebiscytu, który interpretowany bywa odmiennie w różnych językach, i można odnieść wrażenie, że w każdym, mimo różniących się definicji, rodzi ogromne problemy (Sen, 2015, s. 10). Dla niektórych referenda i plebiscyty są synonimiczne (Qvortrup, 2014, s. 4; Bogdanor, 1981, s. 143), ale na polskim gruncie najczęściej wskazuje się dwa najpowszechniejsze sposoby rozumienia pojęcia plebiscytu. Po pierwsze, z perspektywy prawa międzynarodowego, jest to rozstrzygnięcie przez mieszkańców danego terytorium w kwestii jego przynależności państwowej. W przeszłości, zwłaszcza w okresie międzywojennym, instytucja plebiscytu sprowadzała się do wyboru przez mieszkańców spornego terytorium między dwoma państwami, co w Polsce z oczywistych przyczyn ma negatywne konotacje. Obecnie plebiscyt częściej dotyczy kwestii secesji (Uziębło, 2009, s. 55). W takim rozumieniu referendum niepodległościowe jest więc jedną z form plebiscytu, choć zarazem może to prowadzić do paradoksalnego wniosku, przy przyjęciu założenia o rozłączności, że referendum niepodległościowe nie jest referendum, skoro plebiscyt jest wymieniany w katalogu instrumentów demokracji bezpośredniej odrębnie od referendum. Drugie rozumienie plebiscytu dotyczy już perspektywy wewnętrznej i koncentruje się nie tyle na prawnym charakterze czy przedmiocie decyzji, lecz politycznej funkcji. Istotą plebiscytu staje się przede wszystkim nie rozstrzygnięcie kwestii merytorycznej, jak w typowym referendum, ale wyrażenie zaufania określonego politykowi (Rachwał, 2005, s. 145). Klasycznym przykładem są tutaj referenda w czasach francuskiej V Republiki i rządów de Gaulle'a (Jakubiak, 2012, s. 257–258). W polskim kontekście przykładowo mowa była o plebiscytnym charakterze referendum w 1946 r. (Schramm, 2009), a w skrajnie szerokim ujęciu każde wybory są „plebiscytem osób” (Radwan, 2014, s. 19). Spotyka się też podejście, zgodnie z którym plebiscyt ma jednoznacznie negatywne konotacje (Dezso, 2001, s. 265) i nie jest instrumentem demokracji bezpośredniej, ale wręcz jej zaprzeczeniem (Buchi, Braun, Kaufman, 2013, s. 13, 112–114), co wynika z utożsamienia plebiscytu z mechanizmami, w których to wyłącznie rządzący decydują o tym, kiedy i o co zapytać obywateli. Działanie takie kojarzone jest z wykorzystywaniem plebiscytów przez dyktatorów i reżimy autorytarne. Pojawiają się nawet głosy, że plebiscyt to „zdegenerowana forma referendum” (Zoller, 1999, s. 365) lub głosowanie, w którym nie ma „wolności i sprawiedliwości” (Uleri, 1996, s. 4). Choć trudno wyeliminować pojęcie plebiscytu w odniesieniu do opisu historycznych procesów i wydarzeń, to rzadka, nawet jak na warunki nauk społecznych, skala wieloznaczności terminu nakazuje daleko idącą ostrożność w jego stosowaniu.

Typologia, którą zaproponował Lawrence LeDuc, zdaniem autora niniejszego artykułu, w największym stopniu pomaga uporządkować i analizować kategorię referendów.

LeDuc dzieli referenda na cztery typy, wedle ich przedmiotu – rodzaju spraw, których dotyczą: konstytucyjnych, międzynarodowych, suwerenności oraz polityki publicznej (LeDuc, 2003, s. 13–50). Referenda konstytucyjne dotyczą przyjęcia konstytucji, jej ewentualnych zmian oraz generalnie spraw o randze ustrojowej i fundamentalnej dla systemu politycznego. Przykładem może być tu referendum szwajcarskie z 1991 roku w sprawie obniżenia wieku uzyskania czynnego prawa wyborczego czy polskie referendum z 25 maja 1997 roku. Referenda w sprawach międzynarodowych to obecnie najczęściej referenda dotyczące przystąpienia do Unii Europejskiej czy przyjęcia nowych aktów europejskiego prawa pierwotnego – np. traktatu z Maastricht czy porozumień pokojowych, jak w Irlandii Północnej w 1998 roku. Referenda suwerennościowe (w niniejszym artykule przyjęto taką wersję tłumaczenia, podobnie jak w: Kijewska-Trembecka, 2007, s. 225, choć spotyka się też dłuższą formę „referendum w sprawie suwerenności”) dotyczą kwestii terytorialnych, realizacji prawa do samostanowienia narodów, dewolucji czy federacjonalizacji lub secesji. Możemy tutaj wskazać referenda w Quebecu w latach 1980 oraz 1995 czy w Szkocji w latach 1979, 1997 oraz 2014. Kategoria referendów w sprawach polityki publicznej jest najbardziej różnorodna. Mieszczą się w niej referenda dotyczące prohibicji alkoholu (Islandia, 1908 i 1933 roku), wykorzystania energii nuklearnej (w Szwecji w 1980 roku) czy polskie referenda w 1996 roku – o powszechnym uwłaszczeniu obywateli oraz o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego. Najbardziej sporny wydaje się podział między referenda konstytucyjne i suwerennościowe. Kwestie dotyczące np. ustroju federacyjnego są przecież bez wyjątku określane w konstytucji i należą do najważniejszych kwestii ustrojowych.

Pojęcie referendum niepodległościowego jest powszechnie wykorzystywane w polskiej nauce (Czachor, 2014, s. 352; Fedorowicz, 2004, s. 71; Kijewska-Trembecka, 2007, s. 288; Korzeniewska-Wiszniewska, 2014, s. 133; Kuzelewska, 2002, s. 76; Mikucka-Wójtowicz, 2013, s. 89; Sobczyński, 2013, s. 224), ale trudno dostrzec naukową refleksję nad kategorią takich wydarzeń politycznych. Brak teoretycznych konstrukcji wokół terminu referendum niepodległościowego, czy w ogóle brak analiz dotyczących referendum niepodległościowego jako pojęcia o abstrakcyjnym charakterze, wiąże się prawdopodobnie także z tym, że jego egzemplifikacje mają miejsce w bardzo różnorodnych, nieprzystawalnych wręcz, kontekstach. Jedne stanowiły element procesu pokojowego, następującego po latach nierządno krwawego konfliktu, inne to efekt światowych przełomów – rozpadu imperiów, a część ma miejsce w ustabilizowanych demokracjach o wielowiekowych tradycjach. Referendum niepodległościowe stanowi trudny przedmiot badań – występuje rzadko, a dorobek teoretyczny wypracowany w odniesieniu do referendów (bez podziału na typy) wydaje się mało adekwatny do jego opisu i wyjaśnienia. Takie referendum nie może być traktowane jako zwyczajny instrument demokracji bezpośredniej, docelowo wykorzystywany w swoistej synergii z instrumentami demokracji pośredniej.

W interesującym nas obszarze tematycznym, referendum suwerennościowe jest terminem najczęściej stosowanym (Sen, 2015, s. 9–13), choć jego znaczenie również bywa różnie interpretowane. Niektórzy autorzy wskazują tutaj na istnienie trzech podtypów takiego referendum, w zależności od zakresu suwerenności, którego dotyczy. Referendum niepodległościowe mieści się w zakresie suwerenności pełnej/konwencjonalnej, ale obok tego istnieją referenda dotyczące suwerenności częściowej (*partial sovereignty*) – czyli

m.in. autonomizacja, dewolucja, ale także suwerenności dzielonej (*shared sovereignty*) (Krasner, 2004, s. 108–118). Przykładów tej ostatniej dostarcza integracja europejska, związana z przekazywaniem części uprawnień organizacjom ponadnarodowym (Auer, 2007, s. 262). W takim podziale pojęcie suwerenności dzielonej bywa czasem zastępowane przez pojęcie suwerenności łączonej (*pooled sovereignty*) (Germann, Mendez, 2016, s. 19–20). Niektórzy autorzy do powyższego podziału według kryterium zakresu suwerenności dodają podział dotyczący logiki referendum: integracyjnej lub dezintegracyjnej (Germann, Mendez, 2016, s. 8–9). Prowadzi to do wyróżnienia sześciu typów referendum suwerennościowych, gdzie referendum niepodległościowe reprezentuje typ charakteryzujący się logiką dezintegracyjną oraz zakresem suwerenności konwencjonalnej. W ramach tego podtypu mieści się jeszcze kategoria referendum separacyjnych, które autorzy definiują jako prowadzące do odłączenia się od jednego państwa i przyłączenia do drugiego, ale z dominacją logiki „dezintegracyjnej”. Jeżeli dominuje logika integracyjna, to referendum określane jest jako transferowe (przykładowo referendum w Szlezwiku w 1920 r. miało charakter transferowy, zaś w Tyrolu w 1921 r. już separacyjny). Zbliżony charakter i również nie do końca czytelne definicje wykazuje podział Matta Qvortrupa, który opiera się na wykorzystaniu pojęcia referendum etnonarodowego. Autor dzieli je na cztery kategorie, przy wykorzystaniu dwóch kryteriów, takich jak narodowy lub międzynarodowy charakter oraz homogenizująca lub heterogenizująca funkcja (Qvortrup, 2014, s. 10–11). Międzynarodowy charakter wykazują te referenda, w wyniku których mają powstać co najmniej dwa byty państwowe. Homogenizującą funkcję pełnią referenda, które są wynikiem braku akceptacji dla różnic po stronie elit politycznych, co może wydawać się jednak trudne do jednoznacznego stwierdzenia na podstawie dostępnego materiału empirycznego. Referendum niepodległościowe reprezentuje w tym podziale kategorię referendum międzynarodowego i homogenizującego. Wykorzystując powyższe typologie, pamiętać jednak należy o występowaniu referendum wielowariantowych, gdzie głosującym przedstawia się różne opcje ustrojowe – np. obok niepodległości różne formy stowarzyszeń międzynarodowych, jak to miało miejsce w przypadku Puerto Rico (Bartnik, 2013, s. 71–73).

Referendum niepodległościowe – zakres, uwarunkowania i funkcje

Niezależnie od powyższych zastrzeżeń, można z pewnością stwierdzić, że ze wszystkich różnorodnych typów, referendum dotyczące niepodległości ma największą wagę (Walker, 2003, s. 9) – dotyczy w sposób bezpośredni wszelkich grup społecznych, elit politycznych, mediów, administracji, a nawet państw trzecich. Referendum niepodległościowe wydaje się pozornie łatwe do zdefiniowania, choć jak widać trudniej jest je umieścić w ramach istniejącej siatki pojęciowej i typologii. W niniejszym artykule referendum niepodległościowe traktowane będzie jako głosowanie o charakterze powszechnym, w którym obywatele danego terytorium posiadający czynne prawo wyborcze mogą zadeklarować wolę utworzenia nowego państwa poprzez secesję. Poza głównym obszarem rozważań w niniejszym artykule pozostawiona jest kwestia powstania państwa w wyniku rozpadu innego państwa (*dysmembratio*), często wyróżniana w nauce prawa międzynarodowego i odróżniana od secesji, choć ocena poszczególnych stanów faktycz-

nych może rodzić sporne interpretacje, jak w przypadku Jugosławii, gdzie rozpad państwa poprzedzony był secesją. W niniejszym artykule jako secesję uznaje się wszystkie przypadki utworzenia nowego państwa poprzez oddzielenie, gdzie mimo rozpadu da się wyróżnić państwo o statusie sukcesora. Sporym rodzicem może określenie statusu tzw. nieoficjalnych referendów lub w szczególności takich głosowań jak w Katalonii w 2014 r. Przeprowadzono je wobec wyraźnego sprzeciwu władz państwowych (w tym Trybunału Konstytucyjnego), a sami organizatorzy deklarowali jego konsultacyjny charakter i odstąpili od nazwy referendum niepodległościowego, stosując ostatecznie termin „procesu obywatelskiej partycypacji dotyczącego przyszłości Katalonii” (Muro, Vlaskamp, 2016, s. 18). Rząd kataloński nie podał nawet oficjalnej frekwencji, która szacowana była przez media w granicach 37–41% – liczby skrajnie różne od tych powszechnie występujących w referendach niepodległościowych. Mniej wątpliwości rodzicem będą praktyki, takie jak internetowe głosowanie w sprawie secesji, przeprowadzone w Wenecji Euganejskiej w 2014 r. przez organizację „Plebiscyt 2013”. Frekwencja w głosowaniu wynosiła, w zależności od źródła, od 3,6% (podawane przez firmy badające ruch internetowy) do 63,2% (podawane przez organizatorów) uprawnionych do głosowania.

Kluczowym podziałem w obrębie referendów niepodległościowych jest ich jednostronność lub dwustronność, co w pewnym stopniu determinuje kształt innego podziału: na referenda legalne i nielegalne. Generalnie w doktrynie prawa międzynarodowego, jak i praktyce politycznej, powszechnie zaakceptowane jest stwierdzenie, że nie istnieje prawo do jednostronnej secesji, jeżeli mniejszość zamieszkująca dane terytorium cieszy się prawem do samostanowienia wewnętrznego – nie jest dyskryminowana, nie narusza się jej poczucia tożsamości, nie cierpi w wyniku niesprawiedliwej dystrybucji dóbr, i w szczególności nie są naruszane prawa człowieka (Czubocha, 2012, s. 180–181). W warunkach europejskich trzeba też dodać, że koszty jednostronnej secesji, bez zgody rządu centralnego, przy ogromnej roli Unii Europejskiej i NATO dla zapewnienia rozwoju gospodarczego i bezpieczeństwa, mogłyby być ogromne (Sanjaume, 2016a). Problematyczne może być też umiejscowienie referendum niepodległościowego w czasie – czy powinien to być początek procesu ujawnienia woli secesji, czy może dopiero zwieńczenie procesu, gdzie głosowanie odbywa się po długiej debacie i obustronnych ustaleniach dotyczących warunków secesji.

Referenda suwerennościowe miały miejsce już w okresie XV wieku, ale jako początek czasu ich upowszechnienia wskazuje się Rewolucję Francuską w 1789 r. (Sen, 2015, s. 18). Do dziś możemy wyróżnić pięć etapów upowszechnienia tej instytucji (Laponce, 2001, s. 38–40; Germann, Mendez, 2016, s. 11–13). Pierwszy dotyczył rozstrzygnięcia terytorialnych sporów związanych z dynamicznymi przemianami końca XVIII wieku, drugi zaś procesu jednoczenia Włoch. Trzeci okres to rezultat traktatów pokojowych po I wojnie światowej. Czwarty i piąty to pozostałość po rozpadzie imperiów – najpierw kolonialnych, a później komunistycznego. I właśnie dopiero w tych ostatnich dwóch okresach dominowały referenda niepodległościowe, zazwyczaj skutkujące secesją, kiedy wcześniej referenda suwerennościowe prowadziły w większości przypadków do rozstrzygnięcia sporu o terytorium między państwami lub po prostu wchłonięcia przez państwo. Szacuje się, że do dziś miało miejsce około 100 referendów niepodległościowych, z czego 52 dokonało się w ramach procesów po II wojnie światowej – głównie dekolonizacji, 26 po przełomie roku 1989 w wyniku rozpadu

bloku komunistycznego, a 16 to rezultat procesów decentralizacyjnych (Germann, Mendez, 2016, s. 17).

Należy nadmienić, że referendum nie jest warunkiem koniecznym uzyskania niepodległości, ale również nie jest warunkiem wystarczającym. Zdarzają się sytuacje, gdzie referendum nie było potrzebne lub nawet możliwe do przeprowadzenia (Vidmar, 2013, s. 169). Niezależnie od tego, jego polityczne znaczenie jest ogromne. Pełni istotną funkcję legitymizacyjną – zarówno byt państwowy wobec społeczności międzynarodowej, jak i nowopowstałe instytucje wobec społeczności. Jeżeli mowa ma być o prawie do samostanowienia, podstawą musi być wola ludzi, aby z tego prawa skorzystać – referendum jest najbardziej oczywistym sposobem jej wyrażenia (Radan, 2012, s. 12). Uznaje się je za kluczowy element „właściwej procedury secesji” (Tancredi, 2006, s. 189–190). Jeżeli powstaje intensywny konflikt między zasadą integralności terytorialnej państw a prawem narodu do samostanowienia, to referendum powinno być najbardziej demokratyczną drogą rozstrzygania problemów. Dopuszczalności takiego rozwiązania stawia się jednak kilka warunków: referendum powinno odbywać się w warunkach ustabilizowanego ładu demokratycznego przy zagwarantowaniu zwolennikom i przeciwnikom secesji równych możliwości ubiegania się o poparcie głosujących, bez presji ze strony innych państw i bez wpływania przez nie na przebieg referendum, a zasada referendum powinna być zaakceptowana na terenie całego państwa (Wiatr, 2014, s. 13). Dlatego też często status referendum niepodległościowego determinowany jest przez okoliczności jego prowadzenia.

Obietnica przeprowadzenia referendum niepodległościowego może też, co zaskakujące, pełnić inną funkcję – ograniczać psychologiczny koszt związany z głosowaniem na partię regionalną dążącą do secesji. Silne partie regionalne mają szeroką bazę wyborczą, której istotną część stanowią paradoksalnie przeciwnicy niepodległości lub osoby niezdecydowane w tej kwestii. Obietnica referendum pozwala partii na próbę przekonania potencjalnego wyborcy, że głos na nią nie jest równoznaczny z głosem za niepodległością, co czyniły m.in. zarówno Partia Quebecka (*Parti Québécois*) w 1976 r. (Sen, 2015, s. 21) czy Szkocka Partia Narodowa (*Scottish National Party*) w latach 2007 i 2011. Widać tu sprzeczność z innym zjawiskiem – popularność partii regionalnych postulujących secesję może być traktowana jako miernik legitymizacji tych żądań. W kontekście wyborów w Katalonii w 2015 r. mówiło się nawet o „*de facto* referendum” (Martí, Cetra, 2016, s. 107–110), same partie włącznie z prezydentem Katalonii Arturem Masem upowszechniały taki sposób interpretacji wyborów. Ale również i w tej sytuacji ocena wyniku „referendum” nie jest jednoznaczna – partie secesjonistyczne zdobyły większość w regionalnym zgromadzeniu z 72 mandatami na 135 możliwych, ale przy poparciu na poziomie 48% głosów. Obie strony odmiennie interpretowały wynik tego „referendum”, ale warto zwrócić uwagę, że poparcie partii secesjonistycznych było większe niż w przypadku Quebecu czy Szkocji w ostatnich wyborach przed referendum niepodległościowymi. W kontekście szkockiego referendum mówiło się o jeszcze innej zaskakującej funkcji referendum – według niektórych walka o jak najlepszy wynik, tak aby rozmiary porażki były jak najmniejsze, miała na celu wywarcie presji na rząd brytyjski, aby ten zgodził się lub nawet zainicjował proces poszerzenia zakresu dewolucji, czyli przekazania kolejnych kompetencji autonomicznym szkockim instytucjom (Riddoch, 2013).

Przeprowadzenie referendum niepodległościowego rodzi szereg poważnych wątpliwości, które wymagają uprzedniego określenia: kto jest uprawniony do głosowania, na jakim terenie prowadzi się głosowanie i jakiego terenu dotyczyć ma rozstrzygnięcie, kto jest uprawniony do inicjowania procedury i jakie warunki są konieczne, aby móc ją skutecznie przeprowadzić. Kolejna sfera, która często powoduje zastrzeżenia, to stwierdzenie, kiedy można ponownie poddać kwestię pod referendalne głosowanie – dostrzec można, że praktyka ta działa tylko w jedną stronę, gdy w pierwszym referendum przegrali zwolennicy niepodległości.

Warunkiem, który powszechnie stawia się referendum niepodległościowemu jest jednoznaczność (*free of ambiguity*) – dotycząca zarówno treści zadawanego pytania, jak i większości popierającej secesję (Vidmar, 2013, s. 195). Nikt nie jest w stanie określić jednak liczbowo, kiedy większość staje się jednoznaczna, wyraźna (*clear*) – zakładamy, że przy 50,1% takowej nie ma, przy 80% istnieje, ale czy przy 55% lub 60% jak w Nowej Zelandii w latach 1908–1914 mowa już o jednoznacznej, wyraźnej większości? Czy może zamiast wyższego odsetka głosujących, porównać liczbę zwolenników do liczby uprawnionych do głosowania – np. 40% w Szkocji w 1979 roku, 45% jak w Danii do 1953 roku czy 35% jak w Urugwaju? Słusznie wskazuje się, że wobec braku jasnej definicji „wyraźnej większości” lepsze jest odwoływanie się do zwykłej większości (Laponce, 2001, s. 54). Zwłaszcza że wszelkie progi dotyczące odsetka uprawnionych mogą tworzyć sytuację, gdzie taktycznie uzasadnionym wyborem dla przeciwników faworyzowanego wariantu odpowiedzi może być brak uczestnictwa w wyborach, co w efekcie doprowadzi do obniżenia frekwencji i zniekształconego wyniku referendum – nadreprezentacji jednej ze stron (Aguiar-Conraria, Magalhães, 2010, s. 78–79).

Sposoby wysłownienia pytania w referendum niepodległościowym, wbrew pozorom, bywają bardzo odmienne. Może mieć naturalną i prostą formę, jak w przypadku szkockim, lub rozbudowaną i nie do końca czytelną, jak w przypadku Quebecu. W 1980 roku brzmiało ono „Czy godzisz się, aby rząd prowincji rozpoczął negocjacje z Ottawą w sprawie suwerennego stowarzyszenia Quebecu z Federacją?”, zaś w 1995: „Czy zgadzasz się, żeby Quebec stał się suwerenny, po wcześniejszym wysunięciu w stosunku do Kanady oficjalnej propozycji dotyczącej nowego ekonomicznego i politycznego partnerstwa w zakresie zdefiniowanym przez Prawo 1 i porozumienie podpisane 12 czerwca 1995 roku?” (Kijewska-Trembecka, 2007, s. 212, 223). Pytanie referendalne w Szkocji też przeszło modyfikację – pierwotnie brzmiało: „Czy zgadzasz się z tym, że Szkocja powinna być niepodległym państwem?”, co w opinii Komisji Wyborczej zwiększało możliwość odpowiedzi na tak i w rezultacie przyjęło ostatecznie formę: „Czy Szkocja powinna być niepodległym państwem?”. Negocjacje nad kluczowymi kwestiami szkockiego referendum ukazały dominację motywacji z zakresu politycznej taktyki, w którym strony maksymalizowały szanse swojego zwycięstwa, a wspólnotowa retoryka służyła tylko jako uzasadnienie dla proponowanych postulatów. Kształt porozumienia edynburskiego, podpisanego w 2012 roku przez brytyjskiego i szkockiego premiera, może z jednej strony służyć jako przykład sukcesu – unilateralne referendum wniosłoby w mechanizmy ustrojowe wielką dozę chaosu, a tak obopólne ustalenie podstawowych reguł gwarantowało uszanowanie wyników przez stronę przegraną w referendum (Adam, 2014, s. 58). Z drugiej strony, było to porozumienie przedstawicieli szkockiej i brytyjskiej elity politycznej, a kształt referendum został ustalony bez żadnego udziału

łu mechanizmów partycypacyjnych. Warto w tym miejscu przypomnieć politologiczny podział referendów na kontrolowane (zarządzane przez rządzących) i niekontrolowane oraz prohegemoniczne (wzmacniające rządzących) i antyhegemoniczne (wzmacniające opozycję) (Smith, 1976, s. 6).

Zdefiniowanie *demos*, które podejmuje decyzję w referendum niepodległościowym może być też o tyle trudne, że m.in. w przypadku quebeckim sąd dopuścił jako prawdopodobną możliwość przesunięcia granic między ewentualnym państwem Quebecu a resztą Kanady – domyślnie zmniejszając terytorium Quebecu, co wydawałoby się racjonalne w kontekście zróżnicowanej terytorialnie struktury głosów referendalnych. Prowadziłoby to jednak też do paradoksu – lud wyrażający wolę secesji w referendum to inny lud, niż ten który ją otrzymał (Okolopiec, 2015, s. 272). Pytanie o szkockie *demos* miało wiele wymiarów, ostatecznie w jego skład weszli także imigranci z krajów UE bez brytyjskiego obywatelstwa, a także 16- i 17-latkowie, a pozostawiono poza jego granicami ogromnie liczną szkocką diasporę i co zastanawiające w kontekście orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – więźniów. Ale również w szkockim przypadku pojawiła się możliwość „kaskady referendów” (Laponce, 2012, s. 124), wolę odłączenia od Szkocji w przypadku jej niepodległości wyrażali przedstawiciele władz szkockich wysp – Szetlandów i Orkadów.

Zaskakiwać może występowanie referendów niepodległościowych w obszarze anglosaskim, kiedy to jedną z definicyjnych cech modelu westminsterskiego według Lijpharta była demokracja czysto przedstawicielska (Lijphart, 2005, s. 138–142), a w kontekście brytyjskim referendum traktowane było przeciwieństwo często jako zamach na suwerenność parlamentu i niezależność władzy ustawodawczej (Antoszewski, 2002, s. 376). W systemach prawnych Zjednoczonego Królestwa i Kanady brakuje regulacji ustawowej, która określałaby ramy wykorzystania instytucji referendum (Soroka, 2013, s. 207). Z drugiej strony, postawa Kanady i Wielkiej Brytanii, które mimo braku obowiązku prawnego umożliwiły społeczeństwom je zamieszkującym zrealizować pełne prawo do samostanowienia może być traktowana jako wzorzec na przyszłość.

Instytucja referendum jest na świecie regulowana różnorodnie, można wyróżnić co najmniej kilka typów jej ustrojowego umocowania (Winczorek, 2014, s. 146). Referenda są często regulowane w sposób generalny w aktach rangi ustrojowej, ale definicje te zazwyczaj nie obejmują referendum niepodległościowego, które z natury rzeczy jest wydarzeniem wyjątkowym, a nie zwyczajnym elementem funkcjonowania demokracji. Jedyne kraje, które przewidują na poziomie konstytucji procedurę secesji to Etiopia, Liechtenstein oraz St. Kitts i Nevis. Podobnie, ustrojowo przewidziany charakter miało referendum w Czarnogórze w 2006 r. Powszechniejsza jest jednak sytuacja, że referendum niepodległościowe jest wykluczone poprzez konstytucyjne przepisy dotyczące niepodzielności państwa, narodowej jedności czy integralności terytorialnej (Radan, 2012, s. 15) – choć oczywiście mogą być one zmienione jak wszystkie inne przepisy konstytucyjne. Najszerzej w judykaturze do tej kwestii odniósł się Sąd Najwyższy Kanady, który w 1998 r. wykluczył na gruncie kanadyjskiego prawa możliwość jednostronnej secesji przez prowincję, ale wskazał, że uzyskanie niepodległości jest możliwe poprzez procedurę zmiany konstytucji, która zapoczątkowana mogłaby zostać poprzez wspomniane wcześniej „wyraźne wyrażenie (*clear expression*) woli secesji” (Reference, 1998, s. 424) przez obywateli Quebecu. Ewentualne referendum nie wywołałoby, w ta-

kim ujęciu, żadnych skutków prawnych, ale „legitymizowałoby starania quebeckiego rządu” (*Reference*, 1998, s. 424) w celu rozpoczęcia negocjacji odnośnie zmiany konstytucji. Warto tutaj dodać, że powinność podjęcia negocjacji w sprawie zmiany konstytucji nie oznacza obowiązku jej rzeczywistego dokonania. Tak jak rząd brytyjski okazał się wrażliwy na żądania wysyłane ze strony Szkocji, tak rząd hiszpański przyjmuje postawę jednoznacznie wrogą i nie podejmuje żadnych, choćby wstępnych, negocjacji odnośnie secesji czy referendum. Wydaje się, że jedyną szansą w aktualnym układzie hiszpańskiego systemu partyjnego jest taki rezultat wyborów krajowych, który spowoduje, że partie regionalne staną się niezbędnym aktorem przy przetargach koalicyjnych. Warto zwrócić uwagę, że referenda niepodległościowe odbywały się w regionach, w których odrębność i autonomiczność była już uprzednio ustrojowo rozpoznana. Rośnie jednak popularność postulatów, które wskazują, aby ewentualnie pojawiające się żądania secesyjne zostały też uwzględnione w modelu ustrojowym (Norman, 2006, s. 201–203), z dokładnie określoną procedurą – można mówić o swoistym ukonstytucyjnieniu secesji (Haljan, 2014, s. 50–52).

Warto w tym miejscu wskazać na istnienie innego ważnego przedmiotu rozważań w kontekście referendum niepodległościowego – pojęcia suwerenności. Jego zakres znaczeniowy zmieniał się dynamicznie wraz z rozwojem procesów globalizacyjnych i w szczególności intensyfikacji integracji międzynarodowej, zwłaszcza w ramach Unii Europejskiej. Zmiana ta miała swoje odzwierciedlenie także podczas referendum niepodległościowych. Partie postulujące niepodległość nie poszukują już zazwyczaj państwowości o nieograniczonej suwerenności (SanJaume, 2016b, s. 21), zwłaszcza samo pojęcie niepodległości staje się coraz trudniejsze do precyzyjnego uchwycenia (Keating, 2015, s. 77). W kampanii przed referendum niepodległościowym w Szkocji wskazywano, że w rzeczywistości Szkoci chcieli więcej możliwości samookreślenia, ale wcale nie oczekiwali państwa narodowego. Pod wpływem premiera Zjednoczonego Królestwa Davida Camerona nie dopuszczono dodatkowych wariantów odpowiedzi w referendum w 2014 roku (np. poszerzenie dewolucji jako alternatywa dla *status quo* i niepodległości). Rezultatem kampanii referendalnej w szkockim przypadku były dwa, na pierwszy rzut oka sprzeczne zjawiska, z jednej strony nasilająca się polityczna polaryzacja szkockiego społeczeństwa wokół osi sporu o niepodległości, z drugiej zaś granica między wizjami obu stron kampanii stawała się niewyraźna. Zwolennicy niepodległości wskazywali jak wiele z Unii zostanie zachowane, a zwolennicy Unii jak wielkie są perspektywy dla dalszej dewolucji (Adam, 2014, s. 61). Spór dotyczył nie tyle miejsca docelowego (szeroko rozumiany dobrobyt Szkotów), ale metod w dotarciu do niego (Keating, 2015, s. 77) – w takim rozumieniu niepodległość nie jest celem, ale instrumentem. Większe poparcie dla Unii Europejskiej wśród Szkotów niż na pozostałym terenie Zjednoczonego Królestwa także pokazuje jak silnie wielowymiarowe stało się pojęcie suwerenności.

Niezależnie od wyjątkowości przedmiotu referendum niepodległościowych, ich wynik podlega wpływowi bieżących czynników, podobnie jak wybory powszechne. Popularność wizerunków partii politycznych i ich liderów oraz taktyczne decyzje stron prowadzących kampanię referendalną mogą istotnie oddziaływać na ostateczne rozstrzygnięcie (Pammett, LeDuc, 2001, s. 278–279). Rezultat referendum jest trudny do przewidzenia, zwłaszcza że nawet sondaże prowadzone w krótkim czasie przed referendum mogą ukazywać zafałszowany obraz rzeczywistości – jak to miało miejsce w Quebecu

w 1995 roku oraz w Szkocji w 2014 roku. Chwiejność postaw jest cechą charakteryzującą okres kampanii referendalnych i choć akurat w przypadku kampanii niepodległościowych skala jest relatywnie mniejsza, to nie można tego zjawiska pomijać. Cechą wyróżniającą już same referenda niepodległościowe jest bardzo wysoki poziom zaangażowania obywateli, mierzony głównie frekwencją, przekraczającą w większości przypadków 80%, a nierzadko i 90% uprawnionych do głosowania.

Uwagi końcowe

Referendum niepodległościowe jest pojęciem, w odniesieniu do którego widoczna jest istotna dysproporcja między liczbą badań empirycznych, stanowiących zazwyczaj studium przypadku, a liczbą studiów o bardziej generalnym charakterze i teoretycznych ambicjach. W polskiej literaturze naukowej zagadnienie wydaje się w dużym stopniu pomijane i nie mieści się w popularnych typologiach i modelach. W literaturze zagranicznej też można wskazać na brak czytelności, używa się najczęściej dużo szerszej kategorii referendów suwerennościowych lub referendów etnonarodowych – do ich składu wlicza się na przykład wszystkie referenda dotyczące autonomii, a czasem nawet przystąpienia do organizacji międzynarodowej. Połączenie w jednej kategorii referendów w sprawie niepodległości i autonomii wydaje się zrozumiałe – mają one zazwyczaj wspólną genezę (dążenia etnoregionalistyczne) i czasem przeprowadza się je na tym samym obszarze w swoistej chronologicznej kolejności, gdzie referendum w sprawie autonomii poprzedzać może referendum niepodległościowe. Pomija się jednak w ten sposób fakt, że oba podtypy referendów silnie się od siebie różnią, jeżeli chodzi o przebieg i skutki. Wszystkie łatwo zauważalne, choćby przy pobieżnej analizie, atrybuty referendum niepodległościowego, takie jak bardzo wysoka frekwencja czy silna polaryzacja, nie dotyczą referendów w sprawie autonomii. Wskazuje to na istotną potrzebę dalszych badań dotyczących kategorii referendów niepodległościowych, mimo wskazanych wcześniej problemów związanych z relatywnie niewielką liczbą przypadków i silnym zróżnicowaniem wewnątrz kategorii.

Kluczowe problemy dotyczące analizy tej kategorii referendów to określenie procedury referendum: sposobu inicjacji, warunków wstępnych, osób uprawnionych, treści pytania czy interpretacji wyników. Pamiętać należy o możliwości ustrojowego umocowania instytucji referendum, choć w kwestiach secesji, zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i krajowym, ważniejsze niż stan prawny wydają się czynniki polityczne. Przebieg oraz rezultat referendum podlega wpływowi bieżących wydarzeń oraz taktycznych decyzji politycznych aktorów, tak jak zwykłe głosowania powszechne. Ostatnie referenda niepodległościowe wskazują też na problemy z definiowaniem pojęcia suwerenności, co może prowadzić do paradoksalnej konstatacji, że różnica między niepodległością a autonomią jest, zwłaszcza w kontekście europejskim, coraz mniej wyraźna.

Bibliografia

Adam E. (2014), *Self-determination and the Use of Referendums: the Case of Scotland*, „International Journal of Politics Culture and Society”, t. 27, nr 1.

- Aguiar-Conraria L., Magalhães P. C. (2010), *Referendum design, quorum rules and turnout*, *Public Choice*, „Public Choice”, t. 144, nr 1.
- Antoszewski A. (2002), *Referendum*, w: *Leksykon Politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław.
- Auer A. (2007), *National referendums in the process of European Integration: Time for change, w: The European Constitution and National Constitutions: Ratification and beyond*, red. A. Albi, J. Ziller, Kluwer Law International, Haga.
- Bartnik A. (2013), *Portoryko – 500 lat historii zależnej*, „Ameryka Łacińska. Kwartalnik analityczno-informacyjny”, t. 21, nr 1.
- Bogdanor V. (1981), *Referendums and separatism*, w: *The referendum device*, red. A. Ranney, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Waszyngton–Londyn.
- Büchi R., Braun N., Kaufmann B. (2013), *Przewodnik po demokracji bezpośredniej. W Szwajcarii i nie tylko*, Stowarzyszenie „Obywatele Obywatelom”, Łódź.
- Casanas A. E. (2014), *Self-determination and the Use of Referendums: The Case of Scotland*, „International Journal of Politics, Culture and Society”, t. 27, nr 1.
- Czachor R. (2014), *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: geneza i funkcjonowanie systemów politycznych*, Instytut Polsko-Rosyjski, Wrocław.
- Czubocha K. (2012), *Separatyzm etniczny w dobie praw człowieka – nowe wyzwania dla państwa narodowego i społeczności międzynarodowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Daranowski P. (2009), *Uznanie niepodległości Kosowa — usankcjonowanie precedensu*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jana Białocerkiewicza*, t. 2, red. T. Jasudowicz, M. Balcerzak, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń.
- Dezso M. (2001), *Plebiscites and referendums*, w: *Direct democracy: The eastern and central European experience*, red. A. Auer, M. Butzer, Ashgate, Aldershot.
- Farley L. T. (1986), *Plebiscites and sovereignty: The crisis of political illegitimacy*, Westview Press, Londyn.
- Fedorowicz K. (2004), *Ukraina w polskiej polityce wschodniej w latach 1989–1999*, Wydawnictwo Naukowe Adama Mickiewicza, Poznań.
- Germann M., Mendez F. (2016), *Contested Sovereignty: Mapping Referendums on Sovereignty over Time and Space*, „British Journal of Political Science”, CJO2016.
- Haljan D. (2014), *Constitutionalising Secession*, Hart Publishing, Portland.
- Jakubiak Ł. (2012), *Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe*, Księgarnia Akademicka, Kraków.
- Keating M. (2015), *The Scottish Independence Referendum and after*, „Revista d’Estudis Autonomics i Federals”, t. 21.
- Kijewska-Trembecka M. (2007), *Ideologie dążeń niepodległościowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Komorowski P. (2011), *Niepodległe Kosowo, prawo międzynarodowe i prawa człowieka – próba odnalezienia wspólnego mianownika*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” t. 2.
- Konarski W. (2012), *Krótkie wprowadzenie do terminologii etnokulturowej*, „e-Politikon”, nr 2.
- Korzeniewska-Wiszniewska M. (2008), *Serbia pod rządami Slobodana Miloševića: serbska polityka wobec rozpadu Jugosławii w latach dziewięćdziesiątych XX wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Krasner S. D. (2004), *Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States*, „International Security”, t. 29, nr 2.
- Kużelewska E. (2002), *Wpływ referendum na przemiany prawno-polityczne w wybranych krajach europejskich*, w: *Unifikacja i różnicowanie się współczesnej Europy*, red. B. Fijałkowska, A. Żukowski, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.

- Laponce J. A. (2001), *National self-determination and referendums: The case for territorial revisionism*, „Nationalism and Ethnic Politics”, t. 7, nr 2.
- Laponce J. A. (2012), *Language and Sovereignty Referendums: The Convergence Effect*, „Nationalism and Ethnic Politics”, t. 18, nr 1.
- LeDuc L. (2003), *The politics of direct democracy: referendums in global perspective*, University of Toronto Press, Toronto.
- Lijphart A. (2005), *Westminsterski model demokracji*, w: *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*, wyb. P. Śpiewak, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa.
- Martí D., Cetrà D. (2016), *The 2015 Catalan election: a defacto referendum on independence?*, „Regional&Federal Studies”, t. 26, nr 1.
- Mikucka-Wójtowicz D. (2013), *Działalność partii mniejszości narodowych w Republice Serbii w latach 1990–2008*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” XI, t. 138.
- Muro D., Vlaskamp M. C. (2016), *How do prospects of EU membership influence support for secession? A survey experiment in Catalonia and Scotland*, „West European Politics” 7.03.2016.
- Norman W. (2006), *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, Oxford University Press, Oxford.
- Okłopcic Z. (2015), *The Anxieties of Consent: Theorizing Secession between Constitutionalism and Self-Determination*, „International Journal on Minority and Group Rights”, t. 22.
- Pammett J., LeDuc L. (2001), *Sovereignty, leadership and voting in the Quebec referendums*, „Electoral Studies”, t. 20.
- Qvortrup M. (2013), *The ‘Neverendum’?: A History of Referendums and Independence*, „Political Insight”, t. 4, nr 2.
- Qvortrup M. (2014), *Referendums and Ethnic Conflict*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia.
- Rachwał M. (2005), *Referendum jako forma udziału obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, t. 6, nr 2.
- Radan P. (2012), *Secessionist Referenda in International and Domestic Law*, „Nationalism and Ethnic Politics”, t. 18, nr 1.
- Radwan A. (2014), *Skarga konstytucyjna z dnia 22 sierpnia 2014 roku*, http://www.allerhand.pl/straznica_konstytucyjna/Skarga_konstytucyjna_dot.art.35_RefLokU_T.Le%C5%9Bniak.pdf, 15.04.2016.
- Reference re: Secession of Quebec* (1998), 161 DLR (4th) 385.
- Ridoch L. (2013), *Uncertainty is a starting point too*, „The Scotsman” 17.06.2013, <http://www.scotsman.com/news/lesley-riddoch-uncertainty-is-a-starting-point-too-1-2968882>, 1.04.2016.
- Sanjaume-Calvet M. (2016a), *Catalonia: From Secessionism to Secession?*, 15.01.2016, <http://www.e-ir.info/2016/01/15/catalonia-from-secessionism-to-secession/>, 16.04.2016.
- Sanjaume-Calvet M. (2016b), *Quebec, Scotland and Catalonia: How secessionist political parties legitimize political independence*, http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_13615.pdf, 16.04.2016.
- Schramm T. (2009), *Tradycje polskiego parlamentaryzmu w XX wieku. W 90. rocznicę pierwszych wyborów parlamentarnych w odrodzonej Polsce*, <http://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/konferencja,2,6668,inauguracja-roku-polskiej-demokracji.html>, 15.04.2016.
- Sen I. G. (2015), *Sovereignty Referendums in International and Constitutional Law*, Springer, Zurych.
- Smith G. (1976), *The functional properties of referendum*, „European Journal of Political Research”, t. 4, nr 1.
- Sobczyński M. (2013), *Zmiany polityczne, terytorialne i spory graniczne w Europie Środkowo-Wschodniej po 1989 r.*, w: *Studia nad Geopolityką XX wieku. Prace Geograficzne*, red. P. Eberhardt, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN, Warszawa.

- Soroka T. (2013), *Quebecka lekcja dla Szkocji. Prawne i polityczne podstawy organizacji referendum niepodległościowych w Szkocji i Quebecu*, w: *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, red. A. Zięba, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Tancredi A. (2006), *A Normative 'Due Process' in the Creation of States Through Secession*, w: *Secession: International Perspectives*, red. M. G. Kohen, Cambridge University Press, Cambridge.
- Uleri P. V. (1996), *Introduction*, w: *The referendum experience in Europe*, red. M. Gallagher, P. V. Uleri, Macmillan Press Ltd, Houndmills.
- Uziębło P. (2009), *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk.
- Vidmar J. (2013), *Democratic Statehood in International Law: The Emergence of New States in Post-Cold War Practice*, Hart Publishing, Portland.
- Walker M. (2003), *The Strategic Use of Referendums: Power, Legitimacy, and Democracy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Węglarz B. (2013), *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Księgarnia Akademicka. Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej, Kraków.
- Wiatr J. (2014), *Samostanowienie narodowe – dylematy prawne i polityczne*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych”, t. 31, nr 4.
- Winczorek P. (2014), *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXVI, z. 2.
- Zoller E. (1999), *Droit Constiitutionnel* (vol. 2), PUF, Paris.

Direct democracy towards separatist aspirations. Considerations on the category of the independence referendum

Summary

Summary: The aim of this article was to present the referendum on independence within the framework of the current definitions and typologies of referendum, and to present the main doubts concerning the political conditions and the function of the independence referendum. The referendum on independence in most cases is considered to be a particular instrument of direct democracy and a key step in the process of gaining statehood by the ethno-regional movements. Such a type of referendum should be defined as popular vote in which citizens (with voting rights) of a certain territory may declare their will to establish a new state through secession. The independence referendum is a concept in relation to which there is a significant disproportion between the number of empirical studies in the form of a case study and the number of studies of more general character and theoretical ambitions. The key issues concerning the analysis of this category of referenda are: the referendum procedure - the way of referendum initiative, the preconditions, the persons entitled, the content of the question or the interpretation of the results. It is important to remember about the possibility of a constitutional regulations of referendum, although its implementation is influenced by current factors and tactical political decisions by actors, just like ordinary public votes.

Key words: referendum, independence referendum, secession, separatism, direct democracy

Bartosz CZEPIŁ
Uniwersytet Opolski

Zjawisko korupcji w demokracji skonsolidowanej. Przypadek Finlandii

Streszczenie: Zjawisko korupcji w stabilnych, zamożnych państwach demokratycznych określanych mianem demokracji skonsolidowanych było przez długi czas ignorowane przez badaczy. Jednak w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku pojawiły się czynniki, które doprowadziły do instytucjonalizacji kwestii korupcji w dojrzałych demokracjach. Tę zmianę obserwujemy również w Finlandii, która według Indeksu Percepcji Korupcji publikowanym przez Transparency International jest postrzegana jako jedno z najmniej skorumpowanych państw świata. Jednak również w tym kraju możemy odnaleźć specyficzne formy korupcji. Celem artykułu jest charakterystyka tzw. sieci starych braci jako praktyk korupcyjnych charakterystycznych dla Finlandii. Autor stara się pokazać proces instytucjonalizacji kwestii sieci starych braci oraz problemy towarzyszące istnieniu tego zjawiska w fińskiej przestrzeni publicznej. Przede wszystkim wskazuje, że w Finlandii możemy obserwować przededefiniowanie nieformalnych, konsensualnych praktyk, które przez długi czas były akceptowanymi komponentami systemu politycznego, na praktyki o statusie korupcyjnym. Subtelność tych praktyk powoduje, że często trudno zaklasyfikować je jako jednoznaczne formy nadużywania władzy dla prywatnych korzyści.

Słowa kluczowe: korupcja, demokracja skonsolidowana, nieformalne sieci, państwa nordyckie

Zjawisko korupcji w stabilnych, zamożnych państwach demokratycznych określanych mianem demokracji skonsolidowanych (Burton, Gunther, Higley, 1993; Antoszewski, Herbut, 2001) było przez długi czas ignorowane przez badaczy. Paul Heywood wskazuje, że zachodnie nauki polityczne w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego wieku charakteryzowało graniczące z protekcyjnością przekonanie, według którego korupcja polityczna jest cechą niedemokratycznych i słabo rozwiniętych państw, natomiast demokracje zachodnie reprezentują wzorcowy porządek instytucjonalny pozwalający na jej kontrolę. Zmiana tego przekonania nastąpiła w latach dziewięćdziesiątych, kiedy w Europie Zachodniej wybuchły liczne skandale korupcyjne, które podważyły tryumfalizm liberalnych demokracji (Heywood, 1997, s. 435). O podobnej tendencji piszą Donatella Della Porta oraz Yves Meny, według których do lat dziewięćdziesiątych korupcję w państwach demokratycznych rozpatrywano przede wszystkim jako zjawisko marginalne, wyjątek od reguły, a nie fenomen zakorzeniony w strukturze władzy demokratycznej (Della Porta, Meny, 1997, s. 2).

Jednak w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku pojawiły się czynniki, które doprowadziły do instytucjonalizacji kwestii korupcji w demokracjach skonsolidowanych. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że instytucjonalizacja problemu korupcji i walki z korupcją jest w latach dziewięćdziesiątych zjawiskiem globalnym i nie dotyczy tylko państw demokratycznych, ale wszystkich podmiotów funkcjonujących w przestrzeni międzynarodowej, które coraz większą wagę przywiązują do jakości rządzenia jako warunku rozwoju społeczno-ekonomicznego (Tanzi, 1998). Badacze tego zagadnienia piszą o po-

wstaniu międzynarodowego reżimu antykorupcyjnego (Bukovansky, 2002) i wyłonieniu się globalnego „przemysłu” antykorupcyjnego (Sampson, 2010). W tym sensie zmiany w dojrzałych systemach demokratycznych są odzwierciedleniem procesów globalnych¹, związanych z ogólnym wzrostem zainteresowania korupcją i pojawieniem się nowych standardów ewaluacyjnych jakości rządzenia. Nie bez znaczenie jest również polityzacja kwestii korupcji – retoryka antykorupcyjna stała się strategią mobilizacji poparcia wyborczego w państwach demokratycznych, włączając w ten sposób kwestie korupcji i jakości rządzenia do politycznej agendy (Bågenholm, 2009). Dodatkowo w demokracjach skonsolidowanych pojawiły się nowe korupcjogenne warunki. Zanik międzypartyjnego, ideologicznego konfliktu obserwowany w latach dziewięćdziesiątych utrudnia wykorzystywanie różnic ideologicznych w celu mobilizacji elektoratu. Dotarcie do wyborców oraz ich pozyskanie stało się bardziej kosztowne, co wzmocniło rolę tzw. pieniądza politycznego (Bull, Newell, 2003). W związku z rosnącą rolą mediów nastąpił wzrost kosztów kampanii wyborczej, a procesowi temu towarzyszył zanik tradycyjnych środków finansowania partii politycznych (składki członkowskie, dobrowolne wpłaty donatorów, loterie o charakterze *fund-raisingowym*) oraz spadek wpłat od związków zawodowych i biznesu, co skłoniło partie do szukania alternatywnych, często nielegalnych, źródeł finansowania (Pujas, Rhodes, 1999).

Pod wpływem wymienionych czynników korupcja została zdefiniowana jako problem również w stabilnych i dojrzałych systemach demokratycznych. Jednak należy mieć na względzie, że w grupie tych demokracji występują poważne różnice poziomu korupcji.

Tabela 1

Miejsce demokracji nordyckich i śródziemnomorskich w globalnych rankingach jakości demokracji, jakości rządzenia i korupcji

Państwo	Indeks Demokracji 2014 The Economist Intelligence Unit	Globalny Ranking Jakości Demokracji 2014	Jakość Rządzenia według Banku Światowego dla 2013 roku (skala jakości 0 min–100 max)							Indeks Percepcji Korupcji 2014
			Rozliczalność oraz wolność ekspresji	Stabilność polityczna	Efektywność rządu	Jakość regulacji	Rządy prawa	Kontrola korupcji		
1. Finlandia	8	4	97,2	97,2	100	98,6	99,1	98,1	3	
2. Szwecja	2	3	99,1	90,5	98,6	99,0	99,5	99,0	4	
3. Norwegia	1	1	100,0	94,8	98,1	94,8	100,0	98,6	5	
4. Dania	5	5	99,5	78,2	99,0	97,6	98,6	100,0	1	
5. Islandia	3	–	94,8	92,4	90,4	82,3	92,4	95,7	12	
6. Włochy	29	28	75,8	64,5	67,5	74,6	62,1	57,4	69	
7. Hiszpania	22	18	77,3	46,9	82,8	78,9	81,0	75,1	37	
8. Portugalia	33	19	80,1	68,7	85,6	75,6	82,9	78,9	31	
9. Grecja	41	41	67,3	39,3	67,0	72,7	63,5	55,5	69	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Corruption Perception Index 2014*, Transparency International; *Democracy Index 2014. Democracy and its discontents*, The Economist Intelligence Unit 2014; D. Campbell, P. Pözlzbauer, D. T. Barth, G. Pözlzbauer (2014), *Democracy Ranking 2014 (Scores)*, Democracy Ranking, Vienna; D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzin (2014), *The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project*, The World Bank.

¹ Nie rozważam tu kwestii na ile to tzw. Zachód jest siłą napędową globalnej, antykorupcyjnej krucjaty.

Jednym z najbardziej widocznych podziałów, podkreślanym zresztą w literaturze przedmiotu², jest podział na demokracje południa i północy Europy. Jak widać w tabeli 1 różnice te są dość duże i pokazują różnorodność w grupie demokracji zachodnich pod względem jakości samej demokracji, jakości rządów oraz poziomu percepcji korupcji. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługują państwa nordyckie, które w tabeli 1 reprezentują grupę najmniej skorumpowanych. Ten szczególny status państw nordyckich skłania do postawienia dwóch interesujących, aczkolwiek rzadko podejmowanych, pytań. Pierwsze dotyczy czynników odpowiedzialnych za niski poziom korupcji w tych najmniej skorumpowanych demokracjach. Drugie dotyczy specyfiki samego zjawiska korupcji w tych demokracjach. W tym artykule odnoszę się do drugiego z tych pytań, czyli jakie formy korupcji występują w najmniej skorumpowanych demokracjach i czym się charakteryzują?

Przedmiotem analizy będą tu doświadczenia Finlandii, która wraz z pozostałymi demokracjami nordyckimi, należy do czołówki najmniej skorumpowanych państwa świata (zob. tabela 2), jeśli za miarę uznamy Indeks Percepcji Korupcji publikowany przez Transparency International³. Przypadek Finlandii jest interesujący, ponieważ, pomimo pozycji tego państwa na globalnej mapie korupcji, w 2008 roku wybuchł tam korupcyjny skandal związany z finansowaniem kampanii wyborczej. Wybór Finlandii wynika również z faktu, że autor miał okazję przeprowadzić rozmowy na temat fińskiej korupcji z 6 fińskimi ekspertami podczas pobytu w Finlandii w 2010 roku⁴. Rozmowy te uświadomiły mu specyfikę fińskiej korupcji oraz ukierunkowały jego uwagę na istotne kwestie, które będą przedmiotem tego artykułu. Celem autora jest zatem charakterystyka korupcji w Finlandii ze szczególnym naciskiem na tzw. sieć starych braci⁵ jako wzorzec korupcji specyficzny dla Finlandii. Artykuł ma przede wszystkim charakter opisowy, aczkolwiek sformułowane zostaną wnioski, które mogą okazać się wartościowe z punktu widzenia badań nad korupcją w demokracjach skonsolidowanych.

² Ten podział wyraźnie widoczny jest w pracy zbiorowej pod redakcją Martina Bulla oraz Jamesa Newella, której struktura opiera się na wyodrębnieniu trzech grup demokracji rozwiniętych: wysoce skorumpowanych (*quite corrupt*) – Hiszpania, Grecja, Włochy; trochę skorumpowanych (*somewhat corrupt*) – Niemcy, Stany Zjednoczone Ameryki, Francja, Belgia, Japonia, Portugalia oraz najmniej skorumpowanych (*least corrupt*) – Szwecja, Holandia, Irlandia, Wielka Brytania. Niezależnie od tego, na ile zgadzamy się z tym podziałem, to pokazuje on pewną tendencję, według której trzy „demokracje śródziemnomorskie” są najbardziej skorumpowane, natomiast północ Europy jest względnie „czysta” (Bull, Newell, 2003).

³ Na temat problemów i metodologicznych słabości pomiaru korupcji opartego na percepcji zob. Miller, 2006; Søreide, 2006.

⁴ Był to pobyt w marcu w 2010 roku ramach stypendium Europejskiego Instytutu Zapobiegania i Kontroli Przeszłości (HEUNI). Wywiady niestrukturalizowane zostały przeprowadzone z ekspertami (urzędnikami i badaczami) z następujących jednostek: Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Uniwersytet w Turku, Krajowe Biuro Śledcze, Fińska Izba Gospodarcza, Europejski Instytut Zapobiegania i Kontroli Przeszłości.

⁵ Autor posługuje się pojęciem „sieci starych braci” formułując je na podstawie fińskiego pojęcia *hyvä veli –verkosto*, co w dosłownym tłumaczeniu oznacza „sieć drogich braci”. Pojęcie odwołuje się do zwrotu „Drogi bracie”, jakim fiński prezydent Urho Kekkonen (1956–1981) zwykł rozpoczynać swoje listy kierowane bezpośrednio do urzędników wyższego szczebla. W ten sposób Kekkonen, przekraczając swoje formalne kompetencje, wywierał nieformalny wpływ polityczny. Autor zdecydował się wprowadzić pewne modyfikacje w stosunku do pierwotnej wersji pojęcia, aby zaakcentować bliskość i długotrwałość relacji (Quek, 2012).

Tabela 2

Miejsce państw nordyckich w Indeksie Percepcji Korupcji w latach 1995–2014

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Finlandia	4	4	2	2	2	1	1	1	1	1	2	1	1	5	6	4	2	1	3	3
Dania	2	2	1	1	1	2	2	2	3	3	4	4	1	1	2	1	2	1	1	1
Islandia	–	–	–	5	5	6	4	4	2	3	1	1	6	7	8	11	13	11	12	12
Szwecja	6	3	3	3	3	3	6	5	6	6	6	6	4	1	3	4	3	4	3	4
Norwegia	10	6	7	8	9	6	10	12	8	8	8	8	9	14	11	11	9	7	5	5
Ilość państw w rankingu	41	54	52	85	99	90	91	102	133	145	158	163	179	180	180	178	182	174	177	175

W tabeli 2 pojawiają się przypadki zajmowania tego samego miejsca w danym roku przez dwa państwa. Jest to związane ze specyfiką rankingu, w którym kilka państw może osiągnąć identyczną wartość na skali 0–10 (skala 0–100 w przypadku danych od 2012 roku), w związku z czym zajmują te same pozycje.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Transparency International.

Przed przejściem do meritum, należałoby jeszcze poświęcić uwagę kwestii definicji korupcji. Najczęściej przyjmowaną definicją korupcji jest uznanie jej za „nadużycie władzy publicznej dla prywatnych korzyści” (Lambsdorf, 2007, s. 15) lub „nadużycie powierzonej władzy dla prywatnych korzyści” (*The Anti-Corruption*, 2009, s. 14)⁶. W tym miejscu autor nie będzie wnikać w zawiłości związane z definiowaniem tego zjawiska, ponieważ ta kwestia zostanie poruszona w trakcie analizy korupcji w Finlandii, kiedy pojawią się problemy związane z możliwością stosowania wyżej wymienionych definicji w kontekście doświadczeń fińskich. Należy jednak podkreślić, że przyjęto tu stanowisko konstruktywistyczne tzn. definicja korupcji rozumiana jest jako konstrukt społeczny. Badacze korupcji przyjmujący taki pogląd podkreślają, że istnienie korupcji „zależy od założeń poznawczych oraz warunków społecznych, które nie są uniwersalne, a historyczne” (Tänzler, Maras, Giannakopoulos, 2012, s. 1). Pojęcie korupcji jest zmienne, ponieważ jest zakotwiczone w społecznej definicji korupcji, zdeterminowanej przez ramy normatywne danego społeczeństwa. Tak pisze o tym Mark Granovetter:

„Definiowanie zachowania jako skorumpowanego, nieuchronnie wymaga dokonania sądu o tym jakie zachowanie jest właściwe i odpowiednie, dlatego mamy tu nieusuwalny socjologiczny komponent, któremu przypisuje się zaskakująco mało uwagi. Sądy dotyczące legitymizacji są częścią szerszych ram normatywnych, które są tworzone przez ludzi we wszystkich znanych strukturach społecznych. Normy nie są czymś odgórnym ani nie wyłaniają się, w większości przypadków, na podstawie jakiegoś ewolucyjnego procesu selekcji w oparciu o ich skuteczność. Normy są ustanawiane, reprodukowane lub zmieniane w trakcie codziennych, społecznych działań poszczególnych grup” (Granovetter, 2007, s. 166–167).

W artykule autor stara się pokazać, że powyższy pogląd na temat ontologii zjawisk korupcyjnych pozwala na uchwycenie fińskich doświadczeń z korupcją oraz zmian w zakresie dyskursu o korupcji, jakie nastąpiły w ostatnich latach w Finlandii.

Finlandia to republika, która w 2000 roku, w wyniku zmian konstytucyjnych, przekształciła się z systemu semi-prezydenckiego w system parlamentarno-gabinetowy (No-usiainen, 2001). Państwo zajmuje 338 tysięcy km² z populacją ok. 5,5 miliona ludzi (*Nordic*, 2011, s. 12). Jest członkiem Unii Europejskiej, ale nie należy do NATO, co wynika z doświadczeń historycznych (tzw. finlandyzacji) oraz dążenia do zachowania statusu państwa neutralnego. Finlandia należy do grupy państw nordyckich, które na tle pozostałych państw europejskich wyróżniają się socjaldemokratycznym typem reżimu socjalnego, niskimi wskaźnikami ubóstwa, wysokim poziomem zaufania do instytucji publicznych, równością płci, niskimi rozpiętościami dochodowymi oraz silnymi społeczeństwami obywatelskimi (Rothstein, Stolle, 2003; Greve, 2007; Ervasti, Fridberg, Hjern, Ringdal, 2008). Państwa nordyckie są często przedstawiane jako przykłady wysokich standardów etycznych związanych z egalitaryzmem, solidarnością i umiłowaniem pokoju. Jak pisze Christopher Browning, ten konglomerat ideałów w okresie zimnej wojny stał się międzynarodową, rozpoznawalną marką nordycką (Browning, 2007, s. 28–31). Do tej marki współcześnie możemy dodać wysoką jakość rządów oraz, integralnie z nią spleciony, niski poziom korupcji. Rząd Finlandii jest świadomy tej wy-

⁶ Jest to definicja Transparency International, w której pojęcie „powierzonej” władzy pozwala myśleć o korupcji również w sektorze prywatnym, w przeciwieństwie do definicji, gdzie korupcja związana jest z nadużywaniem funkcji publicznej.

jątkowej reputacji na arenie międzynarodowej, o czym świadczą pierwsze zdania publikacji ministerstwa sprawiedliwości:

„Finlandia ma, być może godną pozazdroszczenia, reputację jednego z najmniej skorumpowanych państw na świecie. W rezultacie fińskie władze często proszone są o informacje dotyczące tego «co Finlandia zrobiła właściwie». Jednak mimo tej reputacji, w Finlandii mają miejsce przypadki korupcji” (Keranen, Joutsen, 2009, s. 1).

Z danych ministerstwa sprawiedliwości (Ibidem), z raportów Transparency International⁷ oraz z rozmów autora z fińskimi ekspertami wynika, że korupcja łapówkowa wśród urzędników państwowych występuje bardzo rzadko i jest powszechnie potępiana. Jeśli fińscy przedsiębiorcy stykają się z korupcją, to bardzo często płacąc łapówki za granicą. Pamiętajmy, że Finlandia ma długą granicę z Rosją, a studium korupcji na pograniczu fińsko-rosyjskim przeprowadzone w latach 2008–2009 wskazuje, że fińscy przedsiębiorcy (szczególnie z branży transportowej) regularnie płacą łapówki w Rosji, często w formie półlegalnych opłat za pozwolenia czy kar wymuszonych na nich za przestępstwa, których nie popełnili (Aromaa, 2009, s. 5)⁸. Z rozmowy z przedstawicielami Krajowego Biura Śledczego wynika również, że to Rosjanie oferowali często łapówki funkcjonariuszom fińskim jednak praktyka ta obecnie należy do rzadkości ze względu na nieskuteczność takich prób (wywiad przeprowadzony 8.03.2010 w siedzibie HEUNI).

Natomiast w ciągu ostatnich lat w fińskim życiu publicznym pojawił się problem korupcji pod postacią tzw. sieci starych braci, czyli fińskiej odmiany kronizmu. Interesujący jest fakt, że nieformalne układy między przedstawicielami różnych sektorów państwa były przez długi czas komponentem fińskiego systemu politycznego, ale dopiero od kilku lat zjawisko to zostało zdefiniowane jako przejaw korupcji. Z rozmów z ekspertami Europejskiego Instytutu Zapobiegania i Kontroli Przestępczości wynika, że taką cezurą czasową był rok 2008, kiedy w Finlandii wybuchł skandal wokół finansowania wyborów, który ujawnił istniejące od dawna powiązania finansowe między światem biznesu a fińskimi parlamentarzystami. W maju 2008 roku przewodniczący klubu parlamentarnego partii rządzącej Centrum Finlandii – Timo Kalli oświadczył w telewizji publicznej, że naruszył ustawę o finansach wyborczych, nie zgłaszając otrzymania 40 tysięcy euro na kampanię wyborczą z 2007 roku. Kalli powiedział, że członek parlamentu nie ma obowiązku przestrzegać prawa, którego złamanie nie niesie ze sobą żadnych sankcji (Centre, 2008). Ta niefortunna wypowiedź uruchomiła skandal, który zapoczątkował debatę na temat prawa regulującego finansowanie kampanii wyborczej. Wkrótce okazało się, że wielu innych polityków z partii rządzących Centrum Finlandii i Narodowej Partii Koalicyjnej nie ujawniło wsparcia finansowego od przedsiębiorstw, w tym premier Matii Vanhanen. Mieli oni otrzymywać wsparcie przede wszystkim od Stowarzyszenia Rozwoju Fińskich Regionów, które było finansowane przez kilka dużych przedsiębiorstw z branży drzewnej i budowlanej. Okazało się również, że Stowarzyszenie Roz-

⁷ Według Globalnego Barometru Korupcji, w którym respondenci pytani są czy zapłacili łapówkę w ciągu ostatnich 12 miesięcy, 1% ankietowanych odpowiedziało pozytywnie (Global, 2013).

⁸ Tu warto podkreślić, że pogranicze fińsko-rosyjskie jest fenomenem w skali globalnej, ponieważ nigdzie na świecie nie ma tak głębokich różnic w poziomie korupcji między państwami granicznymi.

woju Fińskich Regionów zostało założone w kwaterze głównej partii Centrum Finlandii w grudniu 2006 roku, czyli przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi i miało gromadzić pieniądze fińskich przedsiębiorców (KMS, 2008).

W prasie pojawiły się również wywiady z biznesmenami zaangażowanymi w finansowanie polityki, z których jednak nie wynikało jednoznacznie, że doszło do próby korumpowania polityków (zresztą trudno oczekiwać, aby któryś się do takich intencji przyznał). Biznesmeni swoją działalność traktowali w kategoriach wspierania przedsiębiorczości oraz polityków o poglądach zgodnych z interesami danej organizacji. Ari Salmivuori, fiński biznesmen i inwestor (określany jako należący do „wagi ciężkiej” fińskiego biznesu), którego firma inwestycyjna wsparła finansowo polityków rządzącej centroprawicy stwierdził, że w ciągu ostatnich dwunastu lat wydał około miliona euro na kampanie wyborcze polityków różnych partii. Swoje wsparcie finansowe tłumaczył swoimi doświadczeniami rodzinnymi, wskazując, że jego ojciec jako członek parlamentu z ramienia socjaldemokratów, przed każdymi wyborami musiał zabiegać o fundusze ze strony organizacji związkowych. Dodał także, że dzięki jego wsparciu do polityki mogą dostać się ludzie niedysponujący prywatnym bogactwem (Hellman, Lyytinen, Manninen, 2009). Z kolei inny biznesmen, Kai Makela, jawnie stwierdził: „Nie jestem w polityce, więc mogę wywierać wpływ tylko za pomocą pieniędzy. Kiedy znajduję ludzi, którzy myślą podobnie jak ja, wspieram ich” (Ibidem). Interesujący jest wywiad przeprowadzony z Tapanim Yli-Saunamakim, który był odpowiedzialny za przyznawanie wsparcia finansowego z pieniędzy Stowarzyszenia Rozwoju Fińskich Regionów. Jak twierdził, motywacją do wsparcia była ochrona warunków dla operacji biznesowych, wsparcie przedsiębiorczości oraz ochrona miejsc pracy. Najpierw on szukał odpowiednich kandydatów, ale wkrótce kandydaci sami zaczęli dzwonić do niego po pieniądze. W ten sposób 40 osób miało otrzymać wsparcie. Gdy zapytano go o kryteria, na podstawie których określana jest wielkość wsparcia finansowego, posłużył się metaforą boksu, mówiąc, że waga ciężka dostaje największe pieniądze. Twierdził jednak, że biznesmeni, którzy wpłacali pieniądze na konto stowarzyszenia nie sugerowali, którzy politycy powinni uzyskać wsparcie. Najważniejsza wydaje się jednak odpowiedź na pytanie, jak wyglądały jego relacje z premierem Vanhanenem, który był w centrum skandalu i wciąż utrzymywał, że pieniądze otrzymywane od biznesu nie mają wpływu na jego decyzje. Yli-Saunamaki przyznał, że kontaktował się z „Mattim” wiele razy w sprawie wyborów oraz kampanii wyborczej, nie pamiętał jednak gdzie dokładnie. Wynikało to między innymi z tego powodu, że „zna go bardzo dobrze od lat” i kontakty między nimi są częste (Tapanim, 2008). Ta wypowiedź wskazuje na „klubowość” Finlandii i tu znajduje się sedno problemu „starych braci”. Skandal spowodował, że w fińskim dyskursie publicznym coraz częściej mówiono o kwestii nieformalnych i nietransparentnych powiązań polityczno-biznesowych, a Finowie uświadomili sobie, że korupcja również występuje w ich państwie. Na kolejnych stronach postaram się prześledzić, jak doszło do przededefiniowania nieformalnych relacji międzysektorowych, które przez długi czas były akceptowanym komponentem fińskiego systemu politycznego, na zjawisko o charakterze korupcyjnym.

Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku fiński politolog Ikka Ruostetsaari przeprowadził badania nad fińską elitą władzy, dochodząc do wniosku, że w przypadku Finlandii możemy mówić o istnieniu względnie ekskluzywnej (rekrutacja przede

wszystkim z wyższych warstw społecznych), wewnątrznie spójnej, konsensualnej i powiązanej nieformalnymi więzami elity władzy składającej się z przedstawicieli głównych sektorów społeczeństwa (Ruostetsaari, 1993, s. 311). Ruostetsaari wskazuje, że już w latach siedemdziesiątych państwowa polityka planowania i stymulacji rozwoju ekonomicznego doprowadziła do ukształtowania się silnych związków między elitą polityczną, administracyjną i biznesową. Tym powiązaniom sektorowym sprzyjał również fakt koncentracji zarządów najważniejszych organizacji w Helsinkach. Taka koncentracja geograficzna ułatwiła powstawanie nieformalnych relacji między elitami różnych sektorów. Do tego dochodziło częste zjawisko członkostwa tej samej osoby w kilku różnych organizacjach, co sprzyjało zazębianiu się elit (Ibidem, s. 309–310). Z badań Ruostetsaariego wynika, że nieformalne kontakty między przedstawicielami poszczególnych elit były normą. Członkowie elity władzy deklarowali, że najlepszym sposobem na wspieranie własnych interesów są nieformalne kontakty, dopiero później oficjalne telefony czy wpływ za pośrednictwem mediów. Formalne procedury wpływu nie miały tu realnego znaczenia: „Trzy piąte członków fińskiej elity władzy brało udział w jakiejś nieformalnej grupie kontaktowej [...] Istnieje przekonanie, że nieformalne kontakty naprawdę mają znaczenie. Więcej niż dziewięć na dziesięciu przedstawicieli elity władzy zgadza się z poglądem, że nieformalne kontakty osobiste mają najważniejsze znaczenie w sprawowaniu władzy społecznej (*social power*). To przekonanie jest najsilniejsze wśród przedstawicieli elity politycznej” (Ibidem, s. 328).

Warto zaznaczyć, że w przywoływanym tekście autor ani razu nie posługuje się słowem „korupcja” i właściwie zagadnienie korupcji jest poza przedmiotem jego analiz. Jednak studium Ruostetsaariego przyciągnęło uwagę Pauli Tiihonen, która w publikacji na temat korupcji i dobrego rządzenia w Finlandii wskazuje, że obraz elity, jaki wyłania się z jego badań może być traktowany jako pewna forma kapitału społecznego, tak jak rozumiał go Robert Putnam, czyli w kategoriach kooperacji i partycypacji poszczególnych środowisk społecznych. Tymczasem Tiihonen dostrzega również korupcyjny potencjał nieformalnego konsensusu:

„W małym kraju, takim jak Finlandia, możliwe jest zawieranie zbiorowych porozumień w duchu konsensusu, który mógłby być postrzegany, w pewnym sensie, jako forma bardzo wyrafinowanej korupcji. Podczas ery prezydenta Kekkonena (1956–1982), szczególnie w obszarze polityki zagranicznej i handlu zagranicznego, konsensus osłabiał krytycyzm i opozycję [...] Fińskie społeczeństwo, jak właściwie wszystkie społeczeństwa nordyckie, przez długi czas było oparte na konsensusie. Jest to zaleta, ale, z punktu widzenia dobrego rządzenia, stopniowo może stać się ona również słabością. Tu ważne jest, że w przeciwieństwie do jednostkowej korupcji, która może zostać zdefiniowana i zwalczona, korupcji systemowej – konsensusowi, jako jej najbardziej wyrafinowanej formie, nie sposób stawić oporu. Niebezpieczeństwo jest niewidzialne. Jeśli, jak stało się w przypadku Finlandii, rezultaty konsensualnej polityki i administrowania są dobre, mało kto chce przypisywać problemy do systemu lub do wypracowanych praktyk” (Tiihonen, 2003, s. 109, 115).

Z kolei Darren Zook w artykule zatytułowanym *Ciekawy przypadek czystej polityki w Finlandii*, podobnie jak poprzedni badacze, wskazuje na przesylenie fińskiego systemu politycznego nieformalnymi relacjami, szczególnie w okresie silnej władzy wykonaw-

czej prezydenta Urho Kekkonena. Zook wskazuje, że pozwoliło to na częściową izolację procesów wyborczych od procesu sprawowania władzy: „W większości systemów byłaby to klasyczna recepta na korupcję, ale tak nie stało się w Finlandii, więc zostajemy z pytaniem: Dlaczego? W jaki sposób i dlaczego fińska polityka mogła być nieformalna, izolowana [od parlamentarnej kontroli – B.C.] i oparta na konsensusie, pozostając w tym samym czasie nadzwyczajnie wolna od korupcji?” (Zook, 2009, s. 161–162). Nowa konstytucja z 2000 roku przyniosła wyraźne nachylenie w kierunku systemu parlamentarnego. Jednak, jak pisze Zook, nowy układ „nadal pozwala na znaczną swobodę w kontynuowaniu praktyk opartych na nieformalnym konsensusie lub niewyraźnie zdefiniowanych i pozalegalnych tradycjach” (Ibidem, s. 162).

Każdy z autorów wskazuje zatem na tradycję konsensualnej polityki fińskiej, opartej na nieformalnych regułach i znajomościach, a Tiihonen i Zook dostrzegają również, że taki model sprawowania władzy ma korupcyjny potencjał. Jednak żaden z przywoływanych autorów nie określa tego specyficznego systemu nieformalnych powiązań mianem korupcji. Korupcyjny potencjał fińskiego systemu politycznego nie został zdefiniowany jako patologiczne zagrożenie. Te praktyki dopiero później uzyskały status zjawiska korupcyjnego. W 2001 roku GRECO (*Group of States Against Corruption*), organizacja ustanowiona przy Radzie Europy w celu monitorowania antykorupcyjnych standardów, opublikowała raport ewaluacyjny dotyczący Finlandii, w którym stwierdzono, że „ogólne zaufanie do systemu mogłoby osłabić świadomość zagrożeń korupcyjnych” (*First*, 2001, s. 21). W raporcie zarekomendowano fińskiemu rządowi działania na rzecz pobudzenia świadomości zagrożeń korupcyjnych wśród nieświadomych tego zagrożenia urzędników (Ibidem). W podobnym duchu wypowiedziała się w 2005 roku Leila Mustanoja z fińskiego oddziału Transparency International, twierdząc, że brak tradycji korupcji w Finlandii stanowi również zagrożenie, ponieważ obywatele nie są świadomi różnych jej form. Zwróciła uwagę, że podstawową formą korupcji w Finlandii jest handel wpływami, ale ludzie żyjący w małym 5 milionowym społeczeństwie często traktują go jak zwykłą przyjacielską pomoc, a nie zjawisko korupcyjne. Dlatego, podkreśliła, informowanie o zagrożeniach korupcyjnych i różnych jej przejawach jest niezwykle ważne dla Finlandii, a fiński oddział Transparency International jest aktywny na tym polu (Mustanoja, 2005). W Finlandii pojawiły się więc działania, których celem było wyczulenie Finów na różne przejawy korupcji. W 2012 roku przewodniczący fińskiego oddziału Transparency International Erkki Laukkanen podsumował zmianę, jaka nastąpiła w ciągu ostatnich lat: „Ogólnie rzecz ujmując, postawy wobec podejmowania decyzji ulegają zmianie. Obecnie potrzeba transparentności jest traktowana o wiele poważniej, niż dawniej. Nawet praktyki, niegdyś prezentowane jako mocne strony fińskiego systemu podejmowania decyzji, są krytykowane, na przykład, zdolność stron do współpracy oraz budowania konsensusu na poziomie lokalnym i ogólnokrajowym. Z punktu widzenia fińskiego oddziału Transparency International jest to bardzo pozytywny kierunek zmian. W końcu wiemy, że dyskusja o transparentności i korupcji jest traktowana poważnie oraz została wkomponowana w nasze narodowe struktury i tradycje” (Laukkanen, 2012). Przedstawiciel Transparency International przyznał zatem, że w Finlandii nastąpiła zmiana moralnego statusu zjawisk, które przez długi czas stanowiły pozytywny element fińskiej kultury politycznej – tradycje konsensualnej polityki opartej na nieformalnych porozumieniach zostały przedefiniowane na „ukrytą korupcję” (*hidden corruption*), jak

nazywa ją Laukkanen. Punktem przełomowym w tym procesie przededefiniowań był skandal z 2008 roku. Ważnym normatywnym tłem tego skandalu był raport ewaluacyjny GRECO z 2007 roku dotyczący przejrzystości finansowania partii politycznych, w którym Finlandia została oceniona negatywnie i zarekomendowano jej rewizję prawa regulującego te kwestie⁹. Do tego raportu odwoływano się podczas komentowania ukrytych powiązań między światem biznesu i polityki, które były istotą skandalu. W angielskim wydaniu „Helsingin Sanomat” mogliśmy przeczytać, że Finlandia była porównywana przez GRECO z Białorusią pod względem braku transparentności w finansach partyjnych (Luama-Aho, 2009).

W 2008 roku naukowcy z Uniwersytetu w Vaasie przeprowadzili sondaż wśród obywateli fińskich, którego celem było zbadanie postrzeganego poziomu uczciwości fińskiej administracji publicznej. Respondenci byli pytani o częstotliwość występowania różnych kategorii naruszenia uczciwości (*integrity violation*). Z sondażu wynika, że sieć starych braci jest najbardziej rozpowszechnionym zjawiskiem, ponieważ 60% respondentów uważa, że zdarza się ona „często” lub „bardzo często”. Również nepotyzm w opinii 48% badanych występuje „często” lub „bardzo często”. Dla porównania 16% obywateli uważa branie łapówek za zjawisko „częste” lub „bardzo częste”, co wyraźnie wskazuje, że to przede wszystkim „miękkie” formy korupcji są definiowane jako powszechne (Salminen, Ikola-Norrbacka, 2009, s. 93). Według raportu z badań nad fińskim „systemem uczciwości” (*integrity system*), opublikowanym na początku 2012 roku, sieć starych braci jest podstawową formą fińskiej korupcji. Jak piszą autorzy raportu, są to sieci oparte na nieformalnych znajomościach, w których nie wymienia się pieniędzy, ale przysługi (*Finland*, 2012). W tym kontekście warto przywołać informacje uzyskane przez autora od dyrektora Fińskiej Izby Handlowej, który zwrócił uwagę, że w Finlandii istnieje powiedzenie: „Finlandia to nie kraj, Finlandia to klub”. Przedstawiciele poszczególnych sektorów znają się dobrze, a te znajomości mogą służyć rozwojowi ekonomicznemu, ponieważ opierają się na zaufaniu oraz zrozumieniu, ale mogą też stać się podstawą kołesiosstwa (wywiad przeprowadzony 11.03.2010 r. w siedzibie Fińskiej Izby Gospodarczej w Helsinkach). Ta klubowość Finlandii jest wzmacniana przynależnością Finów do wielu organizacji społecznych. Paradoks polega więc na tym, że bogate życie stowarzyszeniowe, fundament społeczeństwa obywatelskiego, może sprzyjać nieformalnym powiązaniom między przedstawicielami różnych sektorów. Przykładowo, z badań nad relacjami między lokalnymi samorządami a organizacjami obywatelskimi przeprowadzonych w Finlandii w 2004 roku wynika, że w przypadku 29% stowarzyszeń członek kierownictwa zasiada jednocześnie w radzie samorządowej, a w 15% jest jednocześnie pracownikiem lokalnego urzędu (Matthies, 2006, s. 83). Takie nakładanie się ról może generować nie tylko zaufanie między władzą a trzecim sektorem, ale jednocześnie osłabiać krytycyzm tego drugiego pod adresem władz lokalnych. Jeśli lider stowarzyszenia jest jednocześnie samorządowcem, jego krytycyzm wobec samorządu może ulec osłabieniu. Kolejną sytuacją generującą konflikt interesów jest przynależność do tego samego stowarzyszenia lokalnych polityków i biznesmenów, co w Finlandii zdarza się

⁹ W raporcie wskazano, między innymi, że nie ma jakichkolwiek sankcji za brak lub błędne raportowanie finansów kampanii wyborczej danego kandydata. Jediną sankcją za złamanie prawa, które obligowało do informowania o donacjach przekraczających wartość 1700 euro, była „odpowiedzialność polityczna”, czyli ryzyko utraty głosów w najbliższych wyborach (*Evaluation*, 2007, s. 11).

często, a to sprzyja nieformalnym relacjom oraz znajomościom. Mała populacja z bogatym życiem stowarzyszeniowym powoduje, że ludzie się znają, nawet jeśli ich role instytucjonalne są zakotwiczone w innych sektorach.

Podstawowy problem z siecią starych braci to problem legalności ich działań. Z rozmowy z przedstawicielami Krajowego Biura Śledczego, odpowiedzialnego za ściganie przestępstw korupcyjnych, wynika, że bardzo trudno udowodnić zarzuty korupcyjne uczestnikom tych sieci. Koledzy na różnych stanowiskach wymieniają się bowiem przysługami, a przysługa są bardzo nieuchwytnym dobrem i w dodatku ich wymiana może być rozciągnięta w czasie. Dlatego bardzo trudno udowodnić, że jakiś polityk lub urzędnik uzyskał prywatną korzyść lub, że uzyskanie prywatnej korzyści miało wpływ na podjęcie decyzji. Kluczem jest tu więc udowodnienie związku między nadużyciem władzy a prywatną korzyścią – związek ten jest przerwany, co czyni sieć starych braci zjawiskiem wymykającym się organom ścigania. Właściwie trudno mówić o nadużyciu władzy dla prywatnych korzyści, czyli o zjawisku spełniającym typowe definicyjne cechy korupcji (wywiad przeprowadzony 8.03.2010 r. w siedzibie HEUNI w Helsinkach). Tę nieuchwytność przedstawił autorowi jeden z ekspertów HEUNI, który posłużył się metaforą depozytu bankowego. Każda przysługa wyświadczona drugiej stronie (korzystna decyzja) nie musi spotkać się z natychmiastowym odwzajemnieniem – to jak depozyt w banku, który możemy, ale nie musimy wykorzystać. Kiedyś strona, której wyświadczyliśmy przysługę może nam się odwdzięczyć i zdaje sobie sprawę z tego milczącego, ukrytego zobowiązania. Decyzja podjęta dzisiaj na korzyść określonej osoby, może zostać wynagrodzona w formie przysługi dopiero po latach. Co więcej, może nigdy nie zostać wynagrodzona, ponieważ została po prostu podjęta na korzyść kolegi – taka decyzja jest wtedy bezinteresownym faworytyzmem (wywiad przeprowadzony 11.03.2010 r. w siedzibie HEUNI w Helsinkach).

Mamy tu do czynienia z sytuacją paradoksalną, ponieważ legalizm okazuje się barierą w ściganiu zachowań definiowanych przez społeczeństwo jako forma korupcji. Bardziej subtelne zjawiska korupcyjne wymykają się penalizacji. Dodatkowo, nawet w świetle standardów etycznych trudno orzekać, kiedy mamy do czynienia z korupcją, a kiedy nie. Przykładem może być osoba premiera Mattiego Vanhanena, który również otrzymał pieniądze od Stowarzyszenia Rozwoju Fińskich Regionów. Jednym ze sponsorów tego stowarzyszenia był biznesmen zainteresowany budową wielkiego centrum handlowego Ideapark w miejscowości Vihti. Vanhanen na swoim blogu popierał budowę Ideaparku. Pojawiła się więc kwestia wpływu pieniądza politycznego na jego decyzje. Sam biznesmen stwierdził, że Matti Vanhanen wsparł budowę Ideaparku, ponieważ uznał ją za słuszną, a nie dlatego, że uzyskał od niego wsparcie. Dodał także, że nie decydował, jak sponsorowane przez niego stowarzyszenie wydaje swoje pieniądze. Sam Vanhanen oznajmił, że nie wiedział, kto był głównym sponsorem stowarzyszenia, od którego wzięł pieniądze na kampanię i zaprzeczył, że donacje miały wpływ na jego poparcie dla projektu (*Members*, 2008). Trudno więc udowodnić czy pieniądze od biznesmena miały realny wpływ na decyzje premiera. Postawa Vanhanena może jednak podważać przekonanie o antykorupcyjnym potencjale fińskiej kultury politycznej – mamy przykład premiera, którego postać znalazła się w centrum skandalu korupcyjnego, a jego wiarygodność, bezstronność i szczerłość zostały zakwestionowane¹⁰. Mimo tego przez dwa lata nie

¹⁰ W 2009 roku pojawiły się kolejne zarzuty wobec premiera, tym razem dotyczące finansowania jego kampanii prezydenckiej z 2006 roku. Dostał wtedy 23 tysiące euro od fundacji młodzieżowej. Bę-

chciał ustąpić ze stanowiska, utrzymując, że cały czas był bezstronny. W jednym z wywiadów miał powiedzieć, że „jako premier nie może wziąć odpowiedzialności za praktykę, która funkcjonuje już od kilkudziesięciu lat” (*Vanhanen*, 2009). Zrezygnował ze swojej funkcji dopiero w czerwcu 2010 roku, ale twierdził, że postępowanie prowadzone wobec niego przez wymiar sprawiedliwości nie miało na to wpływu (*Former Finnish*, 2010). Zaufanie do urzędu zostało podważone już w 2008 roku, ale premier nie złożył dymisji, jak nakazywałyby dobra praktyka i kultura odpowiedzialności politycznej.

Podsumowując, można przedstawić trzy następujące wnioski. Po pierwsze, według Indeksu Percepcji Korupcji Finlandia jest jednym z najmniej skorumpowanych państw świata. Korupcja łapówkowa jest tu zjawiskiem marginalnym, efektywnie kontrolowanym w ramach systemu politycznego i administracyjnego. Problemem fińskiego życia publicznego jest zjawisko sieci starych braci, które jednak trudno zaklasyfikować jako typową korupcję. W tych nieformalnych sieciach wymieniane są przysługi – dobra nieuchwytnie, których wymiana jest często rozciągnięta w czasie, dlatego z punktu widzenia prawa trudno udowodnić wyraźny związek między przyjęciem korzyści a jej wpływem na decyzję polityczną/administracyjną. Subtelność tej korupcji lub jej systemowość powoduje, że nie jest ona mierzona przez Indeks Percepcji Korupcji, który uwzględnia przede wszystkim jednoznaczne, związane z łapówkarstwem, formy nadużywania władzy¹¹. Po drugie, Finlandia jest przykładem przededefiniowania praktyk, które przez długi czas były akceptowanymi komponentami systemu politycznego na praktyki o statusie korupcyjnym. Pod wpływem czynników zewnętrznych funkcjonująca od dziesiątek lat polityka nieformalnego konsensusu została zdefiniowana według nowych, międzynarodowych standardów, uzyskując miano „ukrytej korupcji”. Po trzecie, postawy fińskich polityków zamieszanych w skandal pozwalają sądzić, że przejrzystość jest uwarunkowana raczej mechanizmami instytucjonalnymi, niż kulturą, tzn. zinternalizowanymi wartościami i przekonaniem. Tu warto zwrócić uwagę na postać premiera, który choć był bohaterem skandalu korupcyjnego, nie ustąpił od razu ze stanowiska, a gdy już podał się do dymisji, nadal utrzymywał, że nie jest to podyktowane atmosferą skandalu i naruszeniem zasady transparentności. Kulturowo uwarunkowane mechanizmy wykluczania z życia politycznego osób zamieszanych w korupcyjny skandal nie zawsze działają tak, jak wyobrażalibyśmy to sobie w przypadku najmniej skorumpowanych demokracji na świecie.

Bibliografia

- Antoszewski A., Herbut R. (2001), *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdańsk.
Aromaa K. (2009), *Corruption on the Finnish – Russian Border*, European Institute for Crime Prevention and Control, Publication Series no. 61, Helsinki.

dąc premierem w latach 2006–2009, sześciokrotnie miał decydować o alokacji funduszy dla tej fundacji. Sprawą zajął się Kanclerz Sprawiedliwości, który zarzucił premierowi konflikt interesu i przekazał sprawę do parlamentarnej Komisji Prawa Konstytucyjnego (*Former*, 2009).

¹¹ Na ten problem zwracają również uwagę islandzcy badacze w odniesieniu do korupcji w Islandii, w której nieformalne, systemowe powiązania między sektorem polityki, administracji i gospodarki były jednym z czynników upadku systemu bankowego w 2008 roku (*Vaiman, Sigurjonsson, Davidsson*, 2010).

- Bågenholm A. (2009), *Politicizing Corruption. The Electoral Impact of anti-corruption discourse in Europe 1983–2007*, University of Gothenburg, Quality of Government Institute, Working Paper no. 10, <http://qog.pol.gu.se/publications/workingpapers/2009>, 15.06.2015.
- Browning C. (2007), *Branding nordicity. Models, identity and the decline of exceptionalism*, „Cooperation and conflict”, vol. 42, no. 1.
- Bukovansky M. (2002), *Corruption is bad: Normative dimensions of the anti-corruption movement*, Australian National University, Canberra, Working Paper no. 5, <http://hdl.handle.net/1885/40136>, 15.06.2015.
- Bull J. M., Newell L. J. (2003), *Conclusion: Political corruption in contemporary democracies*, w: *Corruption in contemporary politics*, red. M. J. Bull, J. L. Newell, Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Burton M., Gunther R., Higley J. (1993) *Elity a rozwój demokracji*, w: *Elity, demokracja, wybór i oprac.* J. Szczupaczyński, Agencja Scholar, Warszawa.
- Campbell D., Pözlbauer P., Barth D. T., Georg Pözlbauer G. (2014), *Democracy Ranking 2014 (Scores)*, Democracy Ranking, Vienna, http://democracyranking.org/wordpress/?page_id=828, 15.06.2015.
- Centre Party MP's comments spark campaign finance row*, 15.05.2008, „Helsingin Sanomat”, <http://www.hs.fi/english/article/Centre+Party+MP%E2%80%99s+comments+spark+campaign+finance+row/1135236364018>, 5.04.2012.
- Corruption Perception Index 1995–2014*, Transparency International, <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>, 15.06.2015.
- Della Porta D., Meny Y. (1997), *Introduction*, w: *Democracy and corruption in Europe*, red. D. D. Porta, Y. Meny, Pinter Pub Ltd, London.
- Democracy Index 2010. Democracy and its discontents*, The Economist Intelligence Unit 2014, http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Democracy0115, 15.06.2015.
- Ervasti H., Fridberg T., Hjerm M., Ringdal K. (2008), *Conclusions: Nordic uniqueness, reality or myth?*, w: *Nordic social attitudes in European perspective*, red. H. Ervasti, T. Fridberg, M. Hjerm, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Evaluation report on Finland on transparency of party funding* (2007), Council of Europe: GRECO, Strasbourg, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp, 15.06.2015.
- Finland. National Integrity System Assessment. Highlights* (2012), Transparency Suomi-Finland, http://www.transparency.org/files/content/publication/2011_NIS_FinlandHighlights_EN.pdf, 15.06.2015.
- First evaluation round. Evaluation report on Finland* (2001), Council of Europe: GRECO, Strasbourg, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/reports%28round1%29_en.asp, 15.06.2015.
- Former Finnish PM faces police corruption probe*, 13.10.2010, „The Australian”, <http://www.theaustralian.com.au/news/world/former-finnish-pm-faces-police-corruption-probe/story-e6frg6so-1225937909534>, 5.04.2012.
- Former PM could face ethics charges over RAY funding of foundation*, 17.09.2009, „Helsingin Sanomat”, <http://www.hs.fi/english/article/Former+PM+could+face+ethics+charges+over++RAY+funding+of+foundation/1135260220681>, 5.04.2012.
- Global Corruption Barometer 2013*, Transparency International, <http://www.transparency.org/gcb2013>, 15.06.2015.
- Granovetter M. (2007), *The social construction of corruption*, w: *On Capitalism*, red. V. Nee, R. Swedberg, Stanford University Press, Stanford.
- Greve B. (2007), *What characterize the Nordic Welfare State Model*, „Journal of Social Sciences” vol. 3, issue 2.

- Hellman H., Lyytinen J., Manninen M., *Election financiers. Did the ministers and others know whose money they were getting*, 20.05.2008, „Helsingin Sanomat”, <http://www.hs.fi/english/article/Election+financiers+/1135236506359>, 5.04.2012.
- Heywood P. (1997), *Political corruption – problems and perspectives*, „Political Studies”, vol. 45, issue 3.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzin M., *The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project 2014*, The World Bank, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>, 15.06.2015.
- Keranen J., Joutsen M. (2009), *Corruption and the prevention of corruption in Finland*, Ministry of Justice, Finland.
- KMS deputy chairman: organisation established at the Centre Party headquarters*, 30.05.2008, „Helsingin Sanomat”, <http://www.hs.fi/english/article/KMS+deputy+chairman+organisation+established+at+Centre+Party+headquarters/1135236844465>, 5.04.2012.
- Lambsdorff G. J. (2007), *The Institutional economics of corruption and reform. Theory, evidence and policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Laukkanen E., *Finland's hidden corruption*, 4.12.2012, Transparency International, <http://blog.transparency.org/2012/12/04/finlands-hidden-corruption/>, 13.11.2013.
- Luama-Aho V., *Finish corruption: subtle, but by no means non-existent*, 4.08.2009, „Helsingin Sanomat”, <http://www.hs.fi/english/article/Finnish+corruption+subtle+but+by+no+means+non-existent/1135248198271>, 5.04.2012.
- Matthies A. (2006), *Report of the 'state of knowledge' – project on research of third sector in the area of welfare services in Nordic countries – English Summary*, w: *Nordic civic society organizations and the future of welfare services. A model for Europe?*, red. A.-L. Matthies, Nordic Council, Kopenhaga, <http://stofmanir.hi.is/thridjigeirinn/sites/files/thridjigeirinn/Nordiccivicsociety.pdf>, 20.03.2012.
- Members of Parliament revising campaign finance reports*, 16.05.2008, „Helsingin Sanomat”, <http://www.hs.fi/english/article/Members+of+Parliament+revising+campaign+finance+reports/1135236397870>, 5.04.2012.
- Miller W. (2006), *Perceptions, Experience and Lies: What Measures Corruption and What do Corruption Measures Measure?*, w: *Measuring corruption*, red. C. Sampford, A. Shacklock, C. Connors, F. Galtung, Ashgate, Hampshire.
- Mustanoja L. (2005), *Finland and corruption*, wystąpienie w Raesfeld, Niemcy, 25.10.2005.
- Nordic Statistical Yearbook 2011*, Nordic Council of Ministers, Kopenhaga, http://www.norden-ilibrary.org/environment/nordic-statistical-yearbook-2011_nord2011-001, 15.06.2015.
- Nousiainen J. (2001), *From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland*, „Scandinavian Political Studies”, vol. 24, no. 2.
- Pujas V., Rhodes M. (1999), *A clash of cultures? Corruption and the ethics of administration in Western Europe*, „Parliamentary Affairs”, vol. 52, no. 4.
- Quek K., *Touching base*, 15.11.2012, „Helsinki Times”, <http://www.helsinkitimes.fi/themes/themes/working-life/4377-touching-base-2.html>, 15.06.2015.
- Rothstein B., Stolle D. (2003), *Social capital in Scandinavia*, „Scandinavian Political Studies”, vol.26, no. 1.
- Ruostetsaari I. (1993), *The Anatomy of the Finnish power elite*, „Scandinavian Political Studies”, vol. 16, issue 4.
- Salminen A., Ikola-Norrbacka R. (2009), *Trust and integrity violation in Finnish Public Administration: The views of citizens*, „Halduskultuur”, vol. 10, <http://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/22>, 15.06.2015.
- Sampson S. (2010), *The anti-corruption industry: from movement to institution*, „Global Crime”, vol. 11, issue 2.

- Søreide T. (2006), *Is it wrong to rank? A critical assessment of corruption indices*, CMI Working Paper, Bergen, <http://www.cmi.no/publications/search/?q=&field=&pubtype=cmi-working-papers&year=2006>, 13.11.2013.
- Tänzler D., Maras K., Giannakopoulos A. (2012), *Introduction*, w: *The social construction of corruption in Europe*, red. D. Tänzler, K. Maras, A. Giannakopoulos, Ashgate, Farnham.
- Tanzi V. (1998), *Corruption around the World. Causes, consequences, scope and cures*, International Monetary Fund Staff Papers, vol. 45, no. 4, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf, 15.06.2015.
- Tapanim Yli-Saunamakim: 'Treasure chest' handed out money and paid campaign bills*, 15.05.2008, „Helsingin Sanomat”, <http://www.hs.fi/english/article/Tapani+Yli-Saunam%C3%A4ki+%E2%80%9CTreasure+chest%E2%80%9D+handed+out+money+and+paid+campaign+bill/s/1135236496922>, 5.04.2012.
- The Anti-Corruption Plain Language Guide* (2009), Transparency International, http://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide, 15.05.2015.
- Tiihonen P. (2003), *Good governance and corruption in Finland*, w: *The History of corruption in central government*, red. S. Tiihonen, IOS Press, Amsterdam.
- Vaiman V., Sigurjonsson T. O., Davidsson P. A. (2010), *Revising a concept of corruption as a result of the global economic crisis – the case of Iceland*, w: *Organizational Immunity to Corruption. Building Theoretical and Research Foundations*, red. A. Stachowicz-Stanusch, NC: Information Age Publishing, Charlotte.
- Vanhanen refuses to accept sole responsibility for election funding row*, 28.09.2009, „Helsingin Sanomat”, <http://www.hs.fi/english/article/Vanhanen+refuses+to+accept+sole+responsibility+for+election+funding+row/1135249646446>, 5.04.2012.
- Zook D. (2009), *The Curious case of Finland's clean politics*, „Journal of Democracy”, vol. 20, issue 1.

The phenomenon of corruption in consolidated democracy. The case of Finland

Summary

The phenomenon of corruption in consolidated democracies has been ignored for a long time by academics. Nevertheless in the last decade of the XX century new factors have emerged leading to the institutionalization of an issue of corruption in the advanced democracies. This change can be observed also in the case of Finland, which is perceived as one of the least corrupt country in the world according to the Corruption Perception Index published by the Transparency International. However, also in Finland a specific forms of corruption can be found. The article aims at description of the ‘old brothers networks’ as a corrupt practices peculiar to Finland. The author seeks to present an institutionalization of the ‘old brothers network’ issue and the problems related to an occurrence of this phenomenon in Finnish public sphere. Primarily, it is argued that Finland has witnessed a redefinition of informal, consensus-based practices, which commonly had been accepted as a part of the political system, into the practices defined as corrupt. The subtle nature of these practices is a reason behind difficulties with classifying them as a clear-cut forms of abuse of power for private gain.

Key words: corruption, consolidated democracy, informal networks, Nordic states

Edward JELIŃSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Symptomy relacji między społeczeństwem/narodem a państwem. Próba spojrzenia retrospektywnego w warunkach polskich

Streszczenie: Problem relacji państwo a naród/społeczeństwo został podjęty z perspektywy przeszłości rzeczywistości polskiej. Autor starał się wskazać na wybrane przykłady tych uwarunkowań między „rządzącymi” a „rządzonymi”. Uwzględnił trzy wybrane zagadnienia – kryteria: 1) problem postaw – cech charakterologicznych Polaków, 2) problem mesjanizmu polskiego, 3) problem znaczenia koncyliaryzmu średniowiecznego. Stara się dowieść, że powyższe czynniki miały wpływ na ułożenie stosunków między państwem a narodem/społeczeństwem, oddziaływały na kształt podstaw ustrojowych demokracji szlacheckiej i zahamowały tendencje absolutystyczno-ustrojowe w systemie politycznym I Rzeczypospolitej. Skutki tych procesów odczuwamy w naszym kraju po dzień dzisiejszy.

Słowa kluczowe: państwo, naród, społeczeństwo, system polityczny

Kiedy badamy współczesne systemy polityczne (gospodarcze) mamy do czynienia jednocześnie z państwem. Stawiane jest m.in. pytanie o udział danych grup społecznych w rządach itd. Jednak inaczej kształtowało się to w warunkach przeszłości niż współcześnie. Wynika to przede wszystkim z głębszej ewolucji, jakiej podlegało państwo chociażby w samej epoce nowożytnej.

Mając na względzie podziały społeczne na „rządzących” i „rządzonych”, co nieraz było i jest rozpatrywane często bardziej intuicyjnie, aniżeli analitycznie, daje się zauważyć, iż u ich podstaw leżało przeciwieństwo dwóch niedających się rozdzielić czynników (elementów): społeczeństwa i państwa. Tzn. nie jest możliwe takie jednoznaczne, dychotomiczne ich rozdzielenie, co potwierdzają fakty społeczno-polityczne. W rzeczywistości społeczno-politycznej mamy dużo przykładów świadczących o uczestnictwie grup społecznych (ludzi) w sferze władzy, ale niebędących w pełni jej depozytariuszami (niemającymi pełni władzy).

Chciałbym zwrócić uwagę na ten fakt – zjawisko relacji państwo–społeczeństwo/naród, uwzględniając polską rzeczywistość (głównie tą z przeszłości) – na wybranych przykładach. Interesuje mnie problem uwarunkowań – przyczyn mających wpływ (znaczenie) na urządzenie stosunków między „rządzącymi” a „rządzonymi”. Uwzględniłem trzy wybrane zagadnienia: 1) kwestię postaw – cech charakterologicznych Polaków; 2) problem mesjanizmu polskiego, 3) problem znaczenia koncyliaryzmu średniowiecznego.

Istotą państwa – m.in. – jest monopol legalnego używania przemocy (M. Weber nazywał to „prawnym monopolem przymusu” – por. Z. Krasnodębski, 1999, s. 76 i n.). Rzecz w tym, że różne treści – historycznie kwestię ujmując – podkładano pod ową istotę. Trzeba pamiętać, że w dziejach Europy, w różnych systemach politycznych, dane formy władzy stanowiły pewien ciąg, z którego jednak trudno wyodrębnić jednoznacznie wyraźne typy państw. Ponadto tendencje integracyjne (do integrowania) nie wyznaczały w przeszłości europejskich stosunków międzynarodowych. W poprzednich wiekach międzynarodowy

system władzy w Europie wyznaczały dwie sprzeczne tendencje: 1) tendencja do przyporządkowania słabszym państwom silniejszym; 2) tendencja do utrwalenia w państwach (monarchiach) wewnętrznych, regionalnych różnic administracyjno-ustrojowych, społeczno-kulturalnych itp. One kształtowały różnorodność polityczno-ustrojową Europy, układy sił społeczno-politycznych. Kiedy bierzemy pod uwagę nowoczesne państwo, to trudno – na pierwszy rzut oka – znaleźć pewną ciągłość i wspólne cechy np. z państwami stanowymi czasów późnego średniowiecza. Ale wystarczy odwołać się do idei kontroli władzy przez społeczeństwo (rozwijanej w zgromadzeniach stanowych), czy koncepcji przedabsolutystycznych, które znalazły się u podstaw nowożytnego parlamentaryzmu, ażeby takie powiązania znaleźć. Warto uwzględnić chociażby polską rzeczywistość społeczno-polityczną w przeszłości i współcześnie. Mamy tu na uwadze te dwa zasadnicze człony: społeczeństwo (naród) i państwo. Wydaje się, że na kształt relacji między nimi miały wpływ pewne cechy charakterologiczne Polaków, będące jakby symbiozą przesłania obiektywno-historycznego oraz przesłania subiektywnego (psychologicznego). Już Jan Długosz (1415–1480) wymieniał pewne cechy charakterologiczne Polaków: zawiść, obmowę, niechęć do „nauki, mądrości i cnoty” i ćwiczeń w sztuce wymowy. „Nic więc dziwnego – pisał – że czyny i zdarzenia u innych nacji były jak najbardziej opiewane i uświetniane przez talenty pisarskie, u Polaków zaś przeciwnie, rzeczy najwartościowsze i wspaniałe popadły w niepamięć i ciemność, a czyny i cnoty królów, książąt oraz bohaterstwa mężów i wodzów, koleje krajów i państw nie wydobyte na światło dzienne za pomocą pisma, skazane zostały na wieczną pomrokę i zepchnięte jak gdyby w wieczne ciemności przez niedbalstwo pisarzy; gdyby były zyskały ich łaskę, wsławione ich pochwałami błyszczałyby u potomnych, w nieśmiertelnej chwale” (J. Długosz, 2009, s. 69). Żyjący w tym samym XV wieku Grzegorz z Sanoka (1407–1477) podkreślał – z jednej strony – waleczność Polaków, ich wierność królowi, skromne ubiory, potępienie kradzieży, ale z drugiej – krytykował pijaństwo oraz rozprawianie nad kwestiami publicznymi w okolicznościach mało ku temu sprzyjającymi np. przy zabawach i ucztach. Dostrzegał też brak zainteresowania Polaków do osiedlania się w miastach. Nad skupiska miejskie Polacy przedkładali zamieszkiwanie w otwartych przestrzeniach, co miało potwierdzać ich indywidualizm i dążenie do wolności. „Jeśli zaś chodzi o nazwę – pisał Grzegorz z Sanoka – nie ulega wątpliwości, że jest ona nowa i tutejszego pochodzenia, mianowicie pochodzi od wyrazu, który my w naszym języku nazywamy pola. Ludzie bowiem, którzy wraz z ojczyzną opuścili mroczne lasy i dzikie góry, zachwyceni urokiem pól, które zamieszkali, nazwali się Polanami” (F. Kallimach Buonaccorsi, 1978, s. 525). Można zatem powiedzieć, że już od końca średniowiecza zwracano uwagę na umiłowanie wolności jako cechy wyróżniającej Polaków. Pomimo powszechnej akceptacji owej cechy, to jednak zdarzały się głosy krytyczne pod jej adresem. Wystarczy przywołać tutaj opinię Andrzeja Wolana (ok. 1530–1610), XVI-wiecznego teologa kalwińskiego, który pisał: „Jeśli jakkolwiek naród pysznił się z powodu swojej wolności, to nasz zaiste tak wielką sławę z tego powodu sobie przypisuje, że śmiało wysuwa się na czoło niemal wszystkich narodów. Nie tylko bowiem jednogłośnie na zjazdach i w licznych wypowiedziach wolność ta nasza jest sławiona, lecz również wiele pism poświadcza, jak wielkimi pochwałami ją się obsypuje i wielbi jako cechę szczególną i właściwą jedynie naszemu narodowi” (A. Wolan, 1978, s. 337). Teolog kalwiński sugerując daleko idącą wstrzeźliwość w kwestii oceny własnego narodu (jego znaczenia), tłumaczył

dalej, że realizacja wolności bez praw staje się niewykonalna, bo prowadzi do anarchii. Co więcej, ustosunkowując się do stanu praw w I Rzeczypospolitej, dowodził, że nie uwzględniają one wolności wszystkich stanów społecznych. W podobnym świetle o polskiej wolności wypowiadał się ks. Szymon Starowolski (1588–1656), pisarz polityczny i historyk (zob. Sz. Starowolski, 1979, s. 137–142). Mniej jednoznaczny zarówno w krytyce jak i pochwałach polskiej wolności był Łukasz Opaliński (1612–1662), marszałek nadworny koronny (zob. J. Domański, Z. Ogonowski, L. Szczucki, 1989, s. 429–432; por. J. Skoczyński, J. Woleński, 2010, s. 131–132). Najpełniejszy obraz charakterologiczny Polaków w XVII wieku przedstawił jezuita Maciej Kazimierz Sarbiewski (1595–1640). „Umysł mają chłonny na wszystko – pisał – co ich otacza, i w zdolnościach potrzebnych do zdobycia ogólnego wykształcenia nie ustępują nikomu. Umysłowość to jednak o ile podatna na wpływy, o tyle mało wytrwała, o ile posiadająca wielkie możliwości, o tyle nielubiąca wysiłków. Są jak pioruny, które jak uderzą, leżą tak jak każdy inny krzemień. Lepsi jesteśmy w pierwszym zapędzie, niż w stałym dążeniu. Wiele rzeczy w nas natura rozpoczyna, lecz niewiele tylko doprowadza do końca. Żaden naród łatwiej nie popada w gniew i łatwiej nie daje się uspokoić. Żaden nie podziwia goręcej cudzych obyczajów, zamiłowań, urzędzeń, ale też mniej chętnie ich nie naśladuje. Wbrew naturalnemu porządkowi rzeczy, chwalimy to, czego nie robimy sami, ani nawet nie chcemy robić. Najczęściej bywa tak, że Polacy przeciętnie dobre rzeczy u innych podziwiają, ale własnymi nie gorszymi, albo i lepszymi gardzą. Chcieliby zawsze być czymś więcej, niż są, nigdy nie są z siebie zadowoleni. Ażeby coś im się wydało wielkim, musi być bardzo odległe. Nawet ojczyznę swoją kochają wtedy, gdy są z dala od niej, a będąc na miejscu nie cierpią jej, jakby po to wyjeżdżali za granicę, aby ją pokochać, a wracali, aby znienawidzić” (Sarbiewski, 1979, s. 126). Sarbiewski podkreślał zdolności intelektualne Polaków, ich zainteresowanie światem, przy jednoczesnym braku wytrwałości i cierpliwości. Wskazywał na swoisty determinizm geograficzny, tzn. uważał, że to warunki geograficzne miały wpływ na kształt zachowań i zalet charakterologicznych Polaków.

Już na przykładzie poglądów tych kilku pisarzy politycznych XV–XVII wieku można dostrzec, że akcentowano pozytywne cechy charakterologiczne Polaków (odwagę, poświęcenie, szczerłość, zachwyty wolnością), a mniej było opinii krytycznych o nich (mniej było o wadach). Pisarze polityczni zaaferowani relacjami między „rządzającymi” a „rządzonymi” (między królem a szlachtą, magnaterią) nie wypracowali ani projektu systemu w pełni absolutystycznego, ani projektu demokratyczno-przedstawicielskiego. Najczęściej jakby tkwili w pośrodku między tymi projektami. Wydaje się, że sytuacja w tej sprawie nie zmieniła się po dzień dzisiejszy: mamy rzeczników silnej władzy wykonawczej oraz zdeklarowanych zwolenników władzy ustawodawczej (przedstawicielskiej), no i całą rzeszę niezdecydowanych, pozostających między nimi. Wracając do przeszłości (Polski szlacheckiej), to w interesującym okresie wątek megalomanii narodowej nie był jeszcze przedmiotem szczególnego zainteresowania (poza franciszkaninem Wojciechem Dęboleckim/Demboleckim; 1585–1646; perorującym o Królestwie Polskim jako najstarszym w Europie oraz o języku „słowieńskim” jako pierwotnym języku świata). Podobnie rzecz się miała ze sprawą mesjanizmu narodowego, aczkolwiek w tym wypadku mamy do czynienia z jego elementami (początkami) już od XV wieku. Trzeba pamiętać, że podstawą mesjanizmu jest wiara w zwycięstwo dobra nad złem. Wszystkie przeżycia mesjanistyczne biorą się z rozczarowania będącego rezultatem sy-

tacji ekonomiczno-społecznej oraz z rozczarowania ideologią (doktryną), religią, akceptowanymi do tej pory. W tych pragnieniach znajdujemy tęsknotę za wyidealizowaną rzeczywistością, za Bogiem prawdziwym i prawdziwym kościołem. Konkretyzacją owych pragnień pozostawała i pozostaje w dużej mierze wolna, niepodległa, obrastająca w dobra materialne ojczyzna. To przesłanie wyraża mesjanizm narodowy. Współtworzą go: 1) przeżycia religijne wraz z patriotycznymi; 2) świadomość o specjalnej misji dziejowej połączonej z pełnym wyzwoleniem – zbawieniem (mamy tutaj nawiązanie do mesjanizmu biblijnego); 3) oczekiwanie i prognozowanie klęski, wielkiej przemiany, na skutek których naród będzie zbliżał się do doskonałości. Uwzględniając te części składowe mesjanizmu narodowego do analizy polskiej rzeczywistości społeczno-politycznej, możemy powiedzieć, że tzw. mesjanizm polski odznacza się m.in.: 1) wyłączną akceptacją misji narodu polskiego jako szczególnej osobliwości moralnej; 2) akceptacją twierdzenia, że pierwotnym wzorem dziejów każdego narodu chrześcijańskiego są biblijne dzieje Izraela; na tej podstawie dzieje Polski są porównywalne do dziejów Izraela (w tym przekonaniu zawiera się element religijny); 3) argumentacją pozareligijną, czyli skomplikowanymi dziejami narodu polskiego. Jak patrzymy na dzieje mesjanizmu polskiego, to nie jest trudno zauważyć, że koncentrował się on na problematyce narodu – ojczyzny i jej podporządkował wszystko, co miało wpływ na jej dobro. W XIX wieku wyraźnie zostanie wyeksponowana idea niepodległości państwowej oraz idea jedności Polaków. Uwzględniając czas dzisiejszy (współczesny) i zjawisko podejmowania prób odrodzenia mesjanizmu polskiego nie zauważamy odwoływania się do tej ostatniej idei (chyba że niekiedy tylko w sferze postulatywnej, ale nie w sferze realizacji).

Początki mesjanizmu polskiego sięgają czasów XV wieku. Już Stanisław ze Skarbimierza (zm. w 1431 r.), pierwszy rektor odnowionego Uniwersytetu Krakowskiego, w swoim kazaniu pt. *Pochwała Uniwersytetu na nowo ufundowanego* wyraził opinię, że Polska jest krajem najbardziej uprzywilejowanym i wybranym. W XVI wieku ks. Stanisław Orzechowski (1513–1566), pisarz polityczny i religijny, będzie udowadniał, że królestwo polskie było od czasów Bolesława Chrobrego aż do końca panowania Zygmunta Starego państwem wolności, sprawiedliwości i prawdziwej wiary, narodem wybranym i umiłowanym przez Boga, którego porządek ustrojowo-prawny stał wyżej niż w Cesarstwie Niemieckim. Najpełniejszy wyraz mesjanizm polski uzyskał w poglądach jezuita, ks. Piotra Powęskiego – Skargi (1536–1612), autora słynnych *Kazań sejmowych*. Nazywany „prorokiem narodu polskiego” Skarga zaprezentował wizję polityczno-profetyczną Rzeczypospolitej, opartą na dużym poczuciu dumy narodowej i uwypukleniu wielkiego znaczenia narodu dla tamtej rzeczywistości społeczno-politycznej. W tej charakterystyce nawiązywał do porównań z narodem izraelskim (na płaszczyźnie historyczno-religijnej, społecznej, spirytualistyczno-mesjańskiej). W ten sposób rodził się obraz Polski jako ziemi świętej, przedmurza chrześcijaństwa w Europie – jako wyrazu sensu istnienia historycznego oraz wyjątkowej opieki bożej, państwa, którego istotę wyznaczały hasła wolności, pacyfizmu (stosunek do wojen zaborczych) i dobrych obyczajów (gościnność). Podstawowym obowiązkiem miała być miłość ojczyzny jako wspólnoty, rodziny i matki. Mając na uwadze istniejące zło społeczno-moralne, znajdujące odzwierciedlenie w takich wadach, jak: kłótniowość, chęć kradzieży, żądza urzędów i sławy, pycha, Skarga utożsamiał się z prorokami Izraela na płaszczyźnie posłannictwa. Rzeczypospolita pozostawała przedmiotem troski Boga jako Królestwa Chrystusa i z tego powodu

– zdaniem Skargi – Bóg wysyła do niej swoich proroków będących ostatnią szansą dla narodu, dla jego egzystencjalnego bytu. Oczywiście jakby pozostawiało trwanie Polski przy Kościele. To takie profetyczne przesłanie, płynące z koncepcji Skargi, akcentowanie sensu cierpienia uprzedmiotowionego w narodzie miały znaczenie aksjologiczne najwyższe. Bowiem status narodu wyznaczało zadanie, jakie przed nim stało. W ten sposób naród polski jako „mesjasz” wśród innych narodów i cierpiący za nie, wyznaczał kształt i poziom świadomości patriotycznej.

Ten polski mesjanizm przełomu XVI i XVII wieku to swoiste preludium do mesjanizmu XIX-wiecznego. Wydaje się, że świadomość mesjanistyczna przyczyniła się do przetrwania naszego narodu w warunkach bezpieczeństwa w XIX wieku. Odwołując się do transcendencji wobec rzeczywistości, świadomość mesjanistyczna w polskim wydaniu (w przeszłości) przyczyniła się do utrwalenia znaczenia czynnego uczestnictwa narodu (społeczeństwa) w procesie historycznym, wskazała na rolę aktywnego działania (specjalnej misji) w procesie przemian społecznych. W ogóle, jak patrzymy na dzieje nasze, na naszą kulturę, to Polacy wyżej cenili działanie – chociażby w deklaracjach i na płaszczyźnie programowej. Już Jan z Ludziska (ok. 1400 – przed 1460), rektor Uniwersytetu Krakowskiego, wprowadził podział na życie kontemplatywne i aktywne. To pierwsze – nie było naturalną formą ludzkiego bycia. Natomiast życie aktywne (działanie) było sposobem istnienia człowieka, które otrzymał od natury. To ono zadecydowało o charakterze kultury polskiej (dość jednostronnej w swoim wymiarze), zdominowanej przez umysłowość praktyczną, która w relacjach między „rządzającymi” a „rządzonymi” przybierała często formę poczucia obywatelskiej cnoty i obowiązku. W związku z tym bardzo trafna była opinia Mariana Massoniusa na początku XX wieku, który nawiązując do sfery praktyki i sfery teorii, dowodził, że „Polak, nie mający przyrodzonej namiętności do rozwiązywania zagadnień teoretycznych, o ile się swego swoistego pojęcia ‘cności’ nie wyzbywa albo o ile się wprost ‘bezcennym’ nie staje, musi widzieć wartość obywatelską i użyteczność społeczną tego, co czyni. Więc godzi się na działalność naukową, więc ją nawet pochwała i popiera, gdy z jej wyników obiecuje sobie wzrost dobra społecznego, słowem gdy ją nie jak naukę, ale jak oświatę traktuje” (Massonius, 1980, s. 488). Wracając do kwestii mesjanizmu polskiego (świadomości mesjańskiej), to nasuwa się pytanie samo przez się: czy można snuć paralele między – że tak powiem – klasycznym mesjanizmem polskim a odradzającymi się ideami neomesjańskimi w dzisiejszych czasach? Oczywiście można, ale należy pamiętać o zupełnie odmiennych warunkowaniach historyczno-kulturowych, polityczno-społecznych, ekonomicznych itd. Ponadto życie narodu nie sprowadza się tylko do tradycji – którą współkształtują takie czynniki jak: wiedza, moralność i dzieje – postrzeganej jako zasada życia. Tak uważało i uważa wielu Polaków. Jestem skłonny twierdzić, że zasadą życia jest teraźniejszość (warunki i potrzeby społeczne), zaś przeszłość stanowi jedynie podstawę.

Wreszcie problem trzeci – zjawisko koncyliaryzmu w Kościele, które miało swoje przełożenie na etykę społeczną XV wieku, w państwie Jagiellonów. Ta etyka wyrastała z demokratyzmu, który przeciwstawiał się teokratyzmowi i absolutyzmowi. A propos koncyliaryzmu, trzeba pamiętać, że był on zjawiskiem złożonym, swoistą koncepcją władzy i na dodatek rozłożoną w czasie (nie dotyczył tylko XIV i XV wieku). Poprzez odwoływanie się do znaczenia prawa naturalnego, zwolennicy koncyliaryzmu formułowali (co prawda w sposób szkicowy) załączki koncepcji rozdziału Kościoła od pań-

stwa. Wystarczy przywołać tutaj poglądy Pawła Włodkowica z Brudzenia (ok. 1370–ok. 1435), który za swoim mistrzem Francesco Zabarellą z Padwy (1360–1417) dał pierwszy symboliczny szkic – koncepcję pewnego ładu społecznego (życia zbiorowego), który później określił jako autonomię porządku doczesnego. Koncyliaryzm miał wpływ na rozwój koncepcji społecznych, na proces kształtowania się moralności politycznej w późnym Średniowieczu. Dawało to się zauważyć w czterech płaszczyznach problemowych: a) pojmowaniu społeczeństwa jako wspólnoty; b) podkreślaniu znaczenia i roli prawa i praworządności w życiu społeczno-politycznym; c) akcentowaniu zasad tolerancji oraz zasad pluralizmu; d) zaznaczaniu znaczenia tendencji irenicznych i uniwersalistycznych w procesie kształtowania struktur polityczno-państwowych, organizacyjnych społeczeństwa. Nie rozwijając tych problemów, chcemy tutaj tylko podkreślić, że z pojęciem wspólnoty były związane inne, istotne dla rozwoju demokracji, systemu parlamentarno-konstytucjonalnego pojęcia: ludu, ugody społecznej (zasady *consensusu*), przedstawicielstwa (zasady *repraesentatio*). Potwierdzenie tego znajdujemy już u Wincentego Kadłubka (ok. 1160–1223), który w swojej *Kronice polskiej* dowodził, że władza królewska pochodzi od ludu. Podobny sąd o wszelkiej władzy później głosił wspomniany już Paweł Włodkowic. Co do terminu *repraesentatio*, to on jakby dokumentował (uzasadniał) konieczność wyboru przedstawicieli całej wspólnoty dla zabezpieczenia interesów wszystkich jej członków. To było prazródło późniejszej zasady każdej demokracji: *nic o nas bez nas*". Bardzo ważną kwestią dla ułożenia stosunków między społeczeństwem a państwem miała zasada wyższości prawa nad panującym (władcą, monarchą). Chodziło przede wszystkim o prawo naturalne i stopniowo nabierające na znaczeniu prawo zwyczajowe. Stosowanie w praktyce reguł prawa naturalnego wymuszało nie tylko rozwiniętej coraz bardziej cnoty sprawiedliwości u ogółu obywateli, ale też specjalnej cnoty nazywanej *epikeią*, rozumianej jako sprawność słusznego konkretyzowania sprawiedliwości w danych, rzeczywistych warunkach. W XV wieku myśliciele krakowscy (Mateusz z Krakowa, Stanisław ze Skarbimierza, Paweł Włodkowic) w oparciu o zasady prawa naturalnego, tworzyli teorię życia zbiorowego oraz prawa wojny. Stanisław ze Skarbimierza (ok. 1360–1431) będzie pisał: „[...] przede wszystkim władcy i dostojnicy powinni dążyć do tego [...], by ojczyzna, królestwo czy prowincja rządzone były z przestrzeganiem prawa sprawiedliwego, rozumnego i szlachetnego. Powiem raz jeszcze: prawa sprawiedliwego i rozumnego, bo istota prawa opiera się na rozumie. Dlatego, jeśli prawo jest sprzeczne z rozumem albo jeśli jest niesprawiedliwe, nieszlachetne, szkodliwe albo, co gorsza, prowadzące do duchowej zatury, nie zasługuje na miano prawa, bo jest prawem niegodziwym [...]. Któż bowiem przy zdrowych zmysłach dopuścił do tego, aby prawo stało się więzami niegodziwości? Dlatego jeśli jakieś przepisy prawne prowadzą do grzechu ciężkiego albo stanowią przeciw dobrym obyczajom, albo sprzeciwiają się prawu Chrystusowemu, albo jeśli służą oszczerstwu, muszą być natychmiast wycofane” (Stanisław ze Skarbimierza, 2000, s. 51). Obok podkreślania znaczenia prawa w życiu społeczno-politycznym, podnoszono fakt – zasadę pluralizmu, przybierający generalnie oblicze dwojakie (w zależności od rozłożonych w nim akcentów moralnych). A więc pluralizm może być pluralizmem egocentrycznym, sprzyjającym hasłom szowinizmu i absolutyzmu. Albo może przyczynić się do kreowania postaw otwartości i tolerancyjności, tym samym wychodzić naprzeciw budowaniu struktur federacyjno-unijnych. Pod koniec Średniowiecza dała o sobie znać ta druga wersja pluralizmu, czego

wyrazem były różne tendencje ireniczne, znajdujące potwierdzenie w poszukiwaniach pokoju, w dążeniach do budowania swoistych „terenów zgody” tak w teorii, jak i praktyce, w dążeniach do bliższych kontaktów z wszystkimi, którzy byli „inni” (nie chodziło o totalną krytykę i potępienie, ale o możliwość zrozumienia i poznania owej inności). Ten ireniczny pluralizm leżał u podstaw podejmowanych wysiłków w praktyce politycznej na rzecz polityki pokojowej, antywojennej. Przykładem tego w dziejach Polski była realizacja pokojowej polityki za panowania Zygmunta Starego. Warto przy tej okazji wspomnieć słynne kazanie Stanisława ze Skarbimierza *De bello iusto et iniusto* (w zasadzie pierwszy traktat o prawie wojny), który na koniec tak mówił/pisał: „Tak wszyscy niech pokój miłują, że nawet, jeśli zachodzi potrzeba, aby był pokój na ziemi, niech się na śmierć narażają, aby tak służąc Panu Bogu, jak powinni, w pokoju doczesnym, mogli szczęśliwie dojść do pokoju wiekuistego, dokąd nie przybliży się żaden prześladowca, który by mógł go zamącić” (Stanisław ze Skarbimierza, 2000, s. 111). Wiemy, że pomimo tych faktów, wersja pluralizmu otwartego na postawy ireniczne i tolerancyjne przegrała i zwyciężył pluralizm egocentryczny wspomagający systemy absolutne. Tym niemniej został przygotowany grunt ideowy pod przyszłe poczynania następnych pokoleń w kwestii budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Reasumując, kształtowanie się cech charakterologicznych Polaków, poczynając od późnego Średniowiecza, w połączeniu z dziejącymi się obiektywnymi procesami historycznymi, specyficzność zjawiska mesjanizmu polskiego, znaczenie koncyliaryzmu dla demokracji polskiego – wskazałem tutaj tylko na te trzy czynniki – odbiły się na ułożeniu stosunków między państwem a narodem (społeczeństwem) – formowaniu się podstaw ustrojowych demokracji szlacheckiej i tym samym stanęły naprzeciw tendencjom absolutystyczno-ustrojowym w systemie politycznym dawnej Rzeczypospolitej. Skutki owych długotrwałych procesów ustrojowo-polityczno – kulturowych odczuwamy w naszym kraju po dzień dzisiejszy.

Bibliografia

- Długosz J. (2009), *List dedykacyjny*, w: tegoż, *Roczniki, czyli kroniki sławnego Królestwa Polskiego*, red. Ir. Tatarczukowa, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa, ks. I, s. 63–79.
- Domański J., Ogonowski Z., Szczucki L. (1989), *Zarys dziejów filozofii w Polsce. Wieki XIII–XVII*, PWN, Warszawa.
- Kallimach Buonaccorsi F. (1978), *Życie i obyczaje Grzegorza z Sanoka*, w: *Filozofia i myśl społeczna XIII–XV wieku*, red. J. Domański, PWN, Warszawa, s. 523–534.
- Krasnodębski Z. (1999), *M. Weber*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Massonius M. (1980), *Rozdwojenie myśli polskiej (R. XI „Pozytywizm krytyczny”)*, w: *Filozofia i myśl społeczna w latach 1865–1895*, cz. 2, red. A. Hochfeldowa, B. Skarga, PWN, Warszawa, s. 488–501.
- Sarbiewski M. K. (1979), *Charakterystyka Polaków*, w: *Filozofia i myśl społeczna XVII wieku*, cz. 1, red. Z. Ogonowski, PWN, Warszawa, s. 126–128.
- Skoczylński J., Woleński J. (2010), *Historia filozofii polskiej*, WAM, Kraków.
- Stanisław ze Skarbimierza (2000), *Mowy wybrane o mądrości*, oprac. Mir. Korolko, Wydawnictwo Arcana, Kraków.
- Starowolski Sz. (1979), *O wolności bez swawoli*, w: *Filozofia i myśl społeczna XVII wieku*, cz. 1, red. Z. Ogonowski, PWN, Warszawa, s. 137–142.

Wolan A. (1978), *O wolności politycznej, czyli obywatelskiej*, w: *Filozofia i myśl społeczna XVI wieku*, red. L. Szczucki, PWN, Warszawa, s. 333–356.

**Expressions of relations between the society/nation and the state.
A retrospective approach in the Polish context**

Summary

The relations between the state and the nation/society are approached in the context of Polish history. The author examines selected examples of the interactions between those in power and the governed populace by focusing on: 1) attitudes – the character features of the Poles; 2) the Polish historical mission; 3) the influence of Medieval conciliatory attitudes. The work attempts to prove that these factors influenced the relations between the state and the people, formed the foundations of nobles' democracy and inhibited absolutism tendencies in the political system of the First Republic. The effects of those processes are also visible in today's Poland.

Key words: state, nation, society, political system

Ewa GANOWICZ, Wojciech OPIOŁA
Uniwersytet Opolski

Specyfika partyjnej rywalizacji politycznej w wyborach do samorządu terytorialnego w roku 2014 na przykładzie województwa opolskiego

Streszczenie: Celem artykułu jest ustalenie, jak przebiega rywalizacja polityczna na poziomie samorządowym w woj. opolskim, tzn. czy lokalne podmioty skutecznie współzawodniczą z partiami politycznymi i czy ostateczny rezultat wpisuje się w specyfikę elekcji na poziomie subnarodowym (tzn., czy upartyjnienie wzrasta wraz ze szczeblem samorządu), czy też odznacza się jakimiś cechami charakterystycznymi. W tym celu przeprowadzona została analiza statystyczna wyników wyborów samorządowych 2014 roku, uwzględniająca partyjne komitety wyborcze oraz komitet wyborczy Mniejszości Niemieckiej, który traktujemy jak protopartię. Analizie podlegała zarówno liczba kandydatów, jak i liczba wybranych radnych oraz wójtów, burmistrzów, prezydentów z poszczególnych ugrupowań. Najważniejsze wnioski są następujące: władza samorządowa na szczeblu wojewódzkim jest obecnie na Opolszczyźnie silnie upartyjniona. Na poziomie powiatów, najwięcej kandydatów w wyborach wystawiają partie polityczne. Ogółem, na 246 radnych powiatowych (w tym radnych Opola – miasta na prawach powiatu), 127 mandatów zdobyli kandydaci startujący z list partii. W wyborach do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców, odsetek mandatów radnych, uzyskanych przez partyjne komitety wyborcze wyniósł 34,2 proc. a w gminach poniżej 20 tys. – 13,6 proc. Wyniki te potwierdzają tezę o malejącym upartyjnieniu wyborów wraz ze szczeblem samorządu.

Słowa kluczowe: rywalizacja polityczna, wybory samorządowe, partyjne komitety wyborcze, mniejszość niemiecka

Wstęp

Samorząd terytorialny jest niezbędnym elementem demokratyzacji życia publicznego, najdobitniej wyrażającym ideę demokracji, a ta nie może funkcjonować bez wyborów, które dają obywatelom możliwość wybierania władzy, a przez to i udziału w jej sprawowaniu. Cyklicznie przeprowadzane elekcje na subnarodowym szczeblu stanowią z kolei najpełniejszy wyraz zasady reprezentacji. Jednak na tym poziomie reguły rywalizacji doznają pewnych istotnych modyfikacji.

Specyfika rywalizacji politycznej w odniesieniu do samorządu terytorialnego polega przede wszystkim na zmianie funkcji, a więc i roli partii politycznych. System wyborczy zaprojektowano tak, by zamysł ów urzeczywistnić, głównie poprzez pozbawienie wyborów samorządowych cechy proporcjonalności, która w dużej mierze wytrąca oręż z rąk partii politycznych niwelując zwykle elementy jej przewagi jak liczebność, a więc możliwość budowania dużych list wyborczych. Ustawodawca, by zapewnić realizację zasady powszechności i równości wprowadził instytucję komitetu wyborczego. Komitety wyborcze są jedyną dopuszczalną formą partycypacji obywateli w procesie wyborczym. Mogą je utworzyć nie tylko partie, ale i organizacje społeczne, stowarzyszenia i niezależni kandydaci.

Zatem dyskusja o wynikach wyborów do samorządu terytorialnego, jak się wydaje, ma nie tyle służyć zbadaniu ile jest „samorządności w samorządzie”, co w rzeczywistości dotyczy stopnia udziału partii politycznych w terytorialnych organach władzy. Partie polityczne dominują w samorządzie bardziej niż kiedykolwiek, w selekcji kandydatów do samorządu terytorialnego, przynajmniej do organów stanowiących, odgrywają pierwszoplanową rolę (Gendźwiłł, Żółtak, 2012; Nowak, 2013). Nie inaczej jest w odniesieniu do wyborów z 2014 roku, które odbyły się według nowej ordynacji: Kodeksu wyborczego z 2011 r., będącego zwieńczeniem prac nad usystematyzowaniem i kodyfikacją prawa wyborczego w Polsce (Chmaj, Skrzydło, 2015).

Celem niniejszej analizy jest ustalenie, jak przebiega rywalizacja polityczna na poziomie samorządowym w województwie opolskim, tzn. czy lokalne podmioty skutecznie współzawodniczą z partiami politycznymi i czy ostateczny rezultat wpisuje się w specyfikę elekcji na poziomie subnarodowym (tzn., czy upartyjnienie wzrasta wraz ze szczeblem samorządu), czy też odznacza się jakimiś cechami charakterystycznymi.

Województwo opolskie jest wyjątkowe pod wieloma względami. Szczególnie istotną cechą je wyróżniającą jest liczna mniejszość niemiecka. W ostatnich kilkunastu latach mamy też do czynienia z kształtowaniem się tożsamości śląskiej, jako tożsamości odrębnej zarówno od niemieckiej, jak i polskiej tożsamości narodowej. O ile jednak mniejszość niemiecka jest silnie upodmiotowiona politycznie, wyłania swoich reprezentantów we władzach samorządowych wszystkich szczebli, o tyle polityczna reprezentacja Ślązaków dopiero się w województwie opolskim instytucjonalizuje (zob. Mazurkiewicz, 2015). Obie mniejszości na arenie politycznej działają na zasadzie tzw. protopartii o charakterze regionalnym, co należy mieć na uwadze w analizie (por. Wódz, 2012).

Wybory w demokracji reprezentacyjnej. Władza lokalna. Samorząd terytorialny

Wybory w demokracji to nie tylko wyłanianie reprezentantów, którzy będą podejmować decyzje (a więc realizacja zasady partycypacji obywatelskiej), ale i udzielanie, bądź potwierdzanie legitymacji wybranej w ten sposób władzy. Rodzi to odpowiedzialność (cykliczną) rządzących jako publicznych funkcjonariuszy przed rządzonymi – „mocodawcami” władnymi odwołać ich poprzez oddanie głosów na innych kandydatów w kolejnej elekcji.

Państwo jest strukturą niejednorodną wewnątrznie pod względem społecznym, kulturalnym i gospodarczym i niehomogeniczność ta generuje szereg kwestii do rozwiązania. Konieczne jest zatem dopuszczenie do udziału w procesie decyzyjnym – przez decentralizację władzy – podmiotów, które potrafią najszybciej dostrzec problemy, ocenić ich dolegliwość, dysponują wiedzą w sprawie sposobów ich rozwiązania oraz wolą działania w tej materii. W ten sposób skuteczniej można osiągnąć wspomniany realny efekt społeczny i urzeczywistnić pełniej postulat uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy poprzez ulokowanie procesów decyzyjnych możliwie najbliżej tych ostatnich, zgodnie zresztą z zasadą pomocniczości (Feja-Paszkiwicz, 2008). Pomocniczość wyznacza zakres ingerencji państwa w sprawy obywateli i ich wspólnot, nakazując mu powstrzymanie się od interwencji bez uzasadnionej potrzeby (jedynie, gdy jest to ko-

nieczne, w celu udzielenia wsparcia, wówczas jest to obowiązkiem państwa), z drugiej zaś przyznaje i chroni samodzielność jednostek i ich organizacji w zawiadywaniu sprawami dla nich najważniejszymi, w ramach koncepcji *multi-level governance* (Bokszczanin, 2014, s. 32–35).

Decentralizacja odbywa się z uwzględnieniem podziału terytorialnego, samorządy są wspólnotami terytorialnymi mieszkańców, zaś władza wspólnot ograniczona jest do wyznaczonego terytorium. Dla jej wykonywania dysponują one organami stanowiącymi i wykonawczymi. Na stosunkowo mniejszym terytorium realizacja demokracji reprezentacyjnej jest łatwiejsza, co nie oznacza, iż nie ścierają się tutaj różnego rodzaju postawy, opinie, poglądy, potrzeby, a więc dochodzi do interakcji (rywalizacji) z udziałem różnych podmiotów w celu zdobycia bądź utrzymania władzy (Antoszewski, 2004, s. 15–23).

Rywalizacja polityczna na szczeblu samorządowym

Rywalizacja polityczna na subpaństwowym poziomie odznacza się swoistą specyfiką. W Polsce przebiega ona na trzech poziomach: gminnym, powiatowym oraz wojewódzkim. Na każdym ze szczebli obywatele wybierają organy stanowiące, a na szczeblu gminnym także organ wykonawczy. Uczestnikami rywalizacji są nie tylko partie i wyborcy, ale także podmioty reprezentujące lokalne interesy, takie jak stowarzyszenia, ruchy społeczne i indywidualne inicjatywy osób fizycznych, nieobecne w innego rodzaju elekcjach.

W tych warunkach zetknięcie partii politycznych z lokalnymi podmiotami, zmieniając pozycję tych pierwszych, zwłaszcza, że wybory do organów samorządu terytorialnego pozbawione są cechy proporcjonalności, pozbawiając partie elementu przewagi, jaką są liczne zasoby i możliwość zbudowania dużych list kandydatów. Pomimo to i niezależnie od tego, iż ideą projektantów systemu wyborczego do samorządu terytorialnego od samego początku było jego odpolitycznienie poprzez zmniejszenie lub wyeliminowanie wpływów partii politycznych (Krasnowolski, 2010, s. 10), wiodą one prym w kreowaniu organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego od poziomu rad miast na prawach powiatu (a także stolicy i jej dzielnic), przez rady powiatów, do sejmików województw. Jest to rezultatem proporcjonalnego sposobu podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów, jednak tylko tych komitetów wyborczych, których listy uzyskały (w skali gminy) co najmniej 5% ważnie oddanych głosów (zgodnie z art. 416 Kodeksu wyborczego). Tymczasem w gminach mniejszych, prawo wyborcze (art. 415) przewiduje wybór radnego w oparciu o liczbę ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów.

Podobnie większościowe w charakterze są wybory jednoosobowych organów wykonawczych. Od 2002 roku mają one charakter bezpośredni, co miało m.in. uniezależnić egzekutywę samorządową od politycznych układów lokalnych w organach stanowiących, a powiązać z określoną formacją polityczną (Krasnowolski, 2010, s. 10). Wybory egzekutywy lokalnej uważa się jednak za „ostoję bezpartyjnych samorządów” (Swianiewicz, 2006, s. 14–17). Tylko w rywalizacji o urząd prezydenta w największych miastach z reguły konkurują kandydaci popierani przez największe partie polityczne, ponieważ

stanowiska te liczą się znacząco w wewnątrzpartyjnych hierarchiach (Krasnowolski, 2010, s. 11).

Mówiąc o partiach politycznych w rywalizacji na poziomie samorządu terytorialnego, należy mieć na uwadze lokalne oddziały partii politycznych o zasięgu ogólnokrajowym oraz pewne podmioty funkcjonujące lokalnie działające w okresie kampanii wyborczej, jak partie polityczne (protopartie). Badacze zwracają także uwagę na stosowanie „bezpartyjnego kamuflażu przez kandydatów *de facto* partyjnych” (Gendźwiłł, 2010). W takim przypadku bezpartyjność staje się „marką”, bardziej wartościową od szyldu partyjnego; jednocześnie kandydat może korzystać z zasobów swej politycznej organizacji.

Należy stwierdzić, że stopień upartyjnienia samorządu zwiększa się wraz z jego szczeblem (Dojwa, 2011, s. 26; Kostka, 2008, s. 149). Choć w Polsce polityka lokalna, z różnych powodów, należy do najmniej upartyjnionych w Europie (por. Gendźwiłł, Żółtak, 2012, s. 102), to jednak rola partii zwiększa się (por. Tkacz, 2008). Jak zauważają Adam Gendźwiłł i Tomasz Żółtak, w latach 2006–2010 wzrósł odsetek gmin, w których aktywna była przynajmniej jedna (którakolwiek) partia polityczna, co oznacza, że w ciągu jednej zaledwie kadencji zaznaczyły one silniej swoją obecność na szczeblu lokalnym (ibidem, s. 103).

Komitety wyborcze w procesie rywalizacji o władzę

Analiza unormowań prawa wyborczego nie powala mówić o jednakowym traktowaniu wszystkich aktorów życia publicznego. Nie wdając się w szersze rozważania na ten temat, warto zauważyć, że równość musi być ujmowana wraz z powszechnością, szeroko i dotyczyć zarówno praw wyborców podczas aktu głosowania, jak i jednakowego traktowania w trakcie procesu wyborczego (Banaszak, 2009, s. 184). Istotą realizacji równości szans wyborczych jest zapewnienie podmiotom partycypacji na tych samych zasadach. Są to podmioty o różnym stopniu sformalizowania, niektóre wyposażone w osobowość prawną, inne zaś funkcjonujące jako osoby fizyczne. Szczególną rolę odgrywa tutaj instytucja komitetu wyborczego. To jedyna dopuszczalna forma czynnego uczestnictwa obywateli w kampanii wyborczej (*Postanowienie*, 2014). Wprowadzenie komitetów było podyktowane koniecznością ułatwienia zgłaszania kandydatów możliwie wielu podmiotom, także tym, które nie są trwale sformalizowane, aby związać kandydata silniej z grupą wyborców (Wojtasik, 2013, s. 60).

Wybory samorządowe są więc uprzywilejowane, ponieważ do katalogu podmiotów włączono stowarzyszenia i organizacje społeczne. Wprowadzenie komitetów wyborczych pozwala (formalnie) zrównać w rywalizacji pozycję kandydatów – osób fizycznych z pozycją partii politycznej przez nadanie tym pierwszym pewnej formy organizacyjnej, a tym już zorganizowanym (organizacje i stowarzyszenia) zapewnić takie same warunki współzawodnictwa. Nie bez powodu w literaturze uważa się, że komitet wyborczy to „swoisty synonim partii politycznej działającej bez trwale zinstytucjonalizowanej struktury organizacyjnej” (Gebethner, 2001), albo dowód na ewolucję partii wyborczej w kierunku kartelowej/kadrowej (Mizgalski, 2012, s. 85).

Specyfika rywalizacji politycznej w województwie opolskim

Administracyjnie w województwie opolskim wyodrębnia się 11 powiatów, 1 miasto na prawach powiatu (Opole), 71 gmin, w tym 3 miejskie, 36 wiejskich i 32 miejsko-wiejskie. Cechą charakterystyczną województwa opolskiego jest duże skupienie mniejszości niemieckiej. W 2011 r. narodowość niemiecką zadeklarowało 78,2 tys. mieszkańców¹. Stanowi to ponad 8 proc. ogółu mieszkańców województwa. W oczywisty sposób wpływa to na specyfikę wyborczą regionu. Po pierwsze, liczna i politycznie upodmiotowiona mniejszość niemiecka jest obok partii politycznych kolejnym aktorem kampanii wyborczej, który uczestniczy zarówno w wyborach samorządowych, jak i parlamentarnych (będąc komitetem mniejszości narodowej zwolniony jest z wymogu przekroczenia pięcioprocentowego progu wyborczego). Należy zauważyć, że mniejszość niemiecka zorganizowana jest w formie stowarzyszenia (Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców na Śląsku Opolskim), które w okresie agitacji wyborczej pełni funkcje polityczne (będąc protopartią). Po drugie, stałym zjawiskiem charakteryzującym wybory w województwie opolskim jest niska frekwencja, którą przypisuje się wysokiemu poziomowi migracji zarobkowych mieszkańców województwa opolskiego.

Rywalizacja polityczna w wyborach samorządowych w województwie opolskim

Sejmik

Komitety wyborcze partii politycznych w wyborach samorządowych w 2014 r. w województwie opolskim, na każdym szczeblu wystawiały największą ilość kandydatów na radnych. Szczegółowej analizie poddano cztery z nich: Platformę Obywatelską RP, Prawo i Sprawiedliwość, Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej. Znaczenie pozostałych partii politycznych (np. Ruch Narodowy, czy Nowa Prawica) w rywalizacji politycznej w województwie opolskim należy ocenić jako niewielkie.

W województwie opolskim, przy frekwencji 42,13%² w wyborach samorządowych do Sejmiku oddano w sumie 281,1 tys. głosów ważnych. Prym wiodły trzy partie: Platforma Obywatelska z wynikiem 25,4%, Polskie Stronnictwo Ludowe – 21,9%, oraz Prawo i Sprawiedliwość – 16,8%. Dopiero na czwartej pozycji uplasował się komitet wyborczy Mniejszość Niemiecka, uzyskując 14,9% głosów. Sojusz Lewicy Demokratycznej zanotował niespełna 9,5% poparcie. Za zaskakujący należy uznać wynik Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL), który zajął drugie miejsce. Podobny sukces był udziałem tej partii 16 lat wcześniej, w 1998 roku. Spore straty zanotował Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), który w analizowanym roku zdobył tylko jeden mandat. Natomiast Platforma Obywatelska (PO), pomimo zwycięstwa w rywalizacji o miejsca w Sejmiku Województwa Opolskiego, jest uboższa o trzy mandaty w porównaniu z poprzednią kadencją.

¹ <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/mniejszosci/wyniki-narodowego-spis/6999,Mniejszosci-narodowe-i-etniczne-oraz-spolesznosc-poslugujaca-sie-jezykiem-kaszub.html#wojewodztwa>, 30.07.2015.

² Na podstawie danych ze strony internetowej PKW, <http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/>, 3 marca 2015.

Należy zwrócić uwagę, że wymienione partie polityczne oraz Mniejszość Niemiecka były jedynymi komitetami, które zdobyły mandaty radnych w Sejmiku. W rywalizacji wyborczej udział brało 11 komitetów wyborczych, w tym cztery komitety partii posiadających swoją reprezentację w parlamencie (piątym komitetem posiadającym parlamentarną reprezentację jest Mniejszość Niemiecka), trzy komitety partii pozaparlamentarnych (Demokracja Bezpośrednia, Ruch Narodowy, Nowa Prawica Janusza Korwin-Mikke) dwa komitety regionalnych organizacji mniejszości narodowych i etnicznych (Mniejszość Niemiecka i Ruch Autonomii Śląska) oraz dwa regionalne komitety wyborcze (Gospodarne Opolskie i Wspólnota Patriotyzm Solidarność). Na 281 tys. głosów oddanych w wyborach, aż 206,7 tys. oddano na kandydatów wystawionych przez komitety partii parlamentarnych (wliczając Mniejszość Niemiecką – 248,6 tys.). Wyniki te świadczą o silnym upartyjnieniu najwyższego poziomu władzy samorządowej.

Powiaty i gminy

W wyborach do rad powiatów oraz organów stanowiących gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców prym wiodzie Platforma Obywatelska z odpowiednio 44 i 38 mandatami, za nią zaś – jeśli chodzi o rady powiatów – Polskie Stronnictwo Ludowe (38 mandatów) i Prawo i Sprawiedliwość (33). Sojusz Lewicy Demokratycznej uplasował się na ostatnim miejscu w rankingu partii politycznych, chociaż w odniesieniu do gmin liczących poniżej 20 tys. mieszkańców wyprzedził PO (16 mandatów), zdobywając 18 mandatów. Tam zdecydowanie wygrało Polskie Stronnictwo Ludowe, wprowadzając 66 radnych do rad gmin. To ponad trzy razy więcej niż PiS (20), chociaż liczba kandydatów była niemal identyczna. W ogólnym rezultacie, wśród partii zwyciężyło Polskie Stronnictwo Ludowe, zdobywając 117 mandatów. Wyprzedziło Platformę Obywatelską (99 mandatów), Prawo i Sprawiedliwość (76 mandatów) oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej z zaledwie 44 mandatami. Dane te ilustruje tabela 1.

Platforma Obywatelska w wyborach do powiatów i rad gmin w województwie opolskim w sumie wystawiła 631 kandydatów. Ogółem Platformie Obywatelskiej udało się zdobyć 99 mandatów, najwięcej w powiecie kędzierzyńsko-kozielskim (19), najmniej zaś w powiecie głubczyckim (2). Najwięcej kandydatów z ramienia PO startowało w wyborach do rad powiatów (340). W powiatach brzeskim i krapkowickim Platforma Obywatelska nie utworzyła list wyborczych w wyborach do rad powiatów. Do rad powiatów udało się wprowadzić 45 radnych. Najwięcej mandatów partia zdobyła w Opolu (9).

Z kolei w wyborach do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców Platforma Obywatelska wystawiła 136 kandydatów – najwięcej w powiecie nyskim, 32 kandydatów. W powiatach głubczyckim i krapkowickim ugrupowanie to nie stworzyło listy wyborczej. Partia zdobyła w tych radach 38 miejsc, w tym najwięcej w powiecie kędzierzyńsko-kozielskim (12), a najmniej w strzeleckim (1). W wyborach do rad gmin poniżej 20 tys. mieszkańców, PO wystawiła 155 kandydatów. Najwięcej w powiecie opolskim – 61 kandydatów, a list wyborczych w ogóle nie utworzyła w gminach powiatów kędzierzyńsko-kozielskiego i prudnickiego. Udało jej się jednak wprowadzić tylko 16 radnych, w tym 6 w powiecie opolskim, 4 w namysłowskim i 3 w powiecie strzeleckim (gdzie wystawiła jedynie 10 kandydatów). Rezultaty ilustruje szczegółowo tabela 2.

Tabela 1

Wyniki wyborów samorządowych poniżej szczebla wojewódzkiego w województwie opolskim (2014)

	Partia															
	PO				PiS				PSL				SLD			
	rady powia- tów	gminy > 20 tys.	gminy < 20 tys.	ra- zem	rady powia- tów	gminy > 20 tys.	gminy < 20 tys.	ra- zem	rady powia- tów	gminy > 20 tys.	gminy < 20 tys.	ra- zem	rady powia- tów	gminy > 20 tys.	gminy < 20 tys.	ra- zem
Kandydaci	340	136	155	631	399	155	192	746	236	77	197	510	345	121	153	619
Mandaty	45	38	16	99	33	23	76	38	13	66	117	11	15	18	44	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Tabela 2
Wyniki KW Platformy Obywatelskiej w wyborach samorządowych do organów stanowiących w 2014 r. w województwie opolskim

Powiat	Powiat						Gminy > 20 tys.						Gminy < 20 tys.						Ogółem kandydaci			Ogółem mandaty			
	ilość kandydatów		ilość zdobytych mandatów		ilość kandydatów		ilość zdobytych mandatów		ilość kandydatów		ilość zdobytych mandatów		ilość kandydatów		ilość zdobytych mandatów		K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem
	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	
Brzeski	-	-	-	-	-	-	8	12	20	6	1	7	6	11	17	-	-	-	14	23	37	6	1	7	
Głubczycki	6	10	16	-	2	2	-	-	-	-	-	-	1	5	6	-	-	-	7	15	22	0	2	2	
Kędzierzyńsko-kozielski	18	24	42	4	3	7	15	6	21	7	5	12	-	-	-	-	-	-	33	30	63	11	8	19	
Kluczborski	11	16	27	-	1	1	3	17	20	-	2	2	7	10	17	-	1	1	21	43	64	0	4	4	
Krapkowicki	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0	
Namysłowski	13	20	33	1	2	3	8	10	18	3	2	5	6	13	19	1	3	4	27	43	70	5	7	12	
Nyski	19	29	48	-	4	4	15	17	32	1	4	5	2	1	3	-	-	-	36	47	83	1	8	9	
Oleski	15	19	34	1	3	4	-	-	-	-	-	-	5	17	22	-	2	2	20	36	56	1	5	6	
Opolski	21	28	49	4	2	6	-	-	-	-	-	-	32	29	61	4	2	6	53	57	110	8	4	12	
Prudnicki	12	14	26	2	2	4	3	15	18	1	5	6	-	-	-	-	-	-	15	29	44	3	7	10	
Strzelecki	6	9	15	-	5	5	1	6	7	-	1	1	5	5	10	1	2	3	12	20	32	1	8	9	
Opole – miasto na prawach powiatu	22	28	50	5	4	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22	28	50	5	4	9	
Suma:	143	197	340	17	28	45	53	83	136	18	20	38	64	91	155	6	10	16	260	371	631	41	58	99	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Z kolei Komitet Wyborczy PiS w rywalizacji politycznej w województwie opolskim w wyborach do powiatów i rad gmin wystawił ogółem 746 kandydatów. PiS utworzył listy wyborcze we wszystkich powiatach województwa opolskiego. Najwięcej kandydatów startowało z list tego ugrupowania w powiecie nyskim – 127 kandydatów, najmniej w powiecie strzeleckim – 15. Szczegółowe dane zawarto w tabeli 3. W sumie partia zdobyła 76 mandatów, najwięcej w powiatach: brzeskim i namysłowskim – po 20 mandatów, żadnego mandatu PiS nie uzyskał w powiecie strzeleckim.

W wyborach do rad powiatów partia wystawiła 399 kandydatów, w tym najwięcej w Opolu – 51, w powiecie strzeleckim nie utworzono zaś listy wyborczej. Do rad powiatów ugrupowaniu udało się wprowadzić 33 radnych. Najwięcej mandatów partia zdobyła w powiecie brzeskim – 7, najmniej PiS uzyskało w powiatach: kluczborskim, oleskim, opolskim i prudnickim (po jednym mandacie).

W wyborach do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców PiS wystawiło 155 kandydatów i uzyskało 23 miejsca, w tym najwięcej w powiecie brzeskim – 8, a żadnego w powiatach: kluczborskim, krapkowickim i strzeleckim. Z kolei w wyborach do rad gmin poniżej 20 tys. mieszkańców z ramienia PiS startowało 192 kandydatów, ale udało się wprowadzić jedynie 20 radnych, w tym najwięcej w powiecie nyskim (8), a żadnego radnego w powiatach: kluczborskim, namysłowskim, prudnickim i strzeleckim.

Prawo i Sprawiedliwość uzyskuje zdecydowanie lepsze wyniki w małych miasteczkach i wsiach województwa opolskiego. Ma też mocną pozycję w radach powiatu. W Opolu pozycja PiS-u jest jednak słaba – udało się tam uzyskać jedynie 4 mandaty. Jeśli chodzi o terytorialne rozmieszczenie poparcia dla tego ugrupowania, to największym poparciem cieszy się ono w powiatach brzeskim i nyskim, najmniejszym z kolei w powiatach: kluczborskim, oleskim oraz strzeleckim.

Z ramienia **Polskiego Stronnictwa Ludowego** w województwie opolskim w wyborach do organów stanowiących powiatów i gmin w roku 2014 startowało ogółem 510 kandydatów. List nie utworzono w powiatach: głubczyckim, kędzierzyńsko-kozielskim, krapkowickim i strzeleckim. Najliczniejsze listy PSL wystawiło w powiecie nyskim (117). Szczegółowe dane znajdują się w tabeli 4. W sumie PSL udało się zdobyć 117 mandatów, w tym najwięcej w powiecie nyskim, w Opolu nie udało się wprowadzić do rady żadnego przedstawiciela.

W wyborach do rad powiatów PSL wystawiło 236 kandydatów, do rad wprowadzono 38 radnych. Najwięcej mandatów partia zdobyła w powiecie kluczborskim (11), najmniej w powiecie opolskim (1). Do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców PSL wystawiło 77 kandydatów. We wspomnianych radach ugrupowanie to uzyskało 13 miejsc, w tym najwięcej w nyskim – 6 mandatów. Żadnego mandatu nie uzyskano w powiecie brzeskim. W rywalizacji o miejsca w radach gmin poniżej 20 tys. mieszkańców, Polskie Stronnictwo Ludowe wystawiło 197 kandydatów. Najwięcej w powiecie oleskim (41), najmniej w prudnickim (14). Spośród tej liczby kandydatów udało się uzyskać 66 mandatów, co jest dużym sukcesem w porównaniu z innymi partiami (PiS – 20, PO – 16, SLD – 18). Największą liczbę mandatów zdobyto w powiecie nyskim (19), najmniej, bo tylko 3 mandaty w powiecie opolskim.

Z uzyskanych przez PSL wyników może wyciągnąć następujące wnioski: partia ta uzyskuje zdecydowanie lepsze wyniki na poziomie powiatów oraz w małych miasteczkach i wsiach województwa opolskiego, nawet w tych powiatach, w których silną po-

Tabela 3

Wyniki KW Prawo i Sprawiedliwość w wyborach samorządowych w województwie opolskim w 2014 r.

Powiat	Powiat						Gminy > 20 tys.						Gminy < 20 tys.						Ogółem kandydaci			Ogółem mandaty			
	ilość kandydatów			ilość zdobytych mandatów			ilość kandydatów			ilość zdobytych mandatów			ilość kandydatów			ilość zdobytych mandatów			K	M	ogółem	K	M	ogółem	
	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	
Brzeski	18	24	42	-	7	7	5	16	21	-	8	8	5	20	25	-	5	5	10	28	60	88	0	20	20
Głubczycki	15	19	34	-	5	5	5	16	21	-	1	1	12	17	29	2	-	2	32	52	84	2	6	8	
Kędzierzno-kozielski	18	22	40	-	4	4	6	16	22	1	1	2	3	7	10	1	-	1	27	45	72	2	5	7	
Kluczborski	10	17	27	-	1	1	3	9	12	-	-	-	2	6	8	-	-	-	15	32	47	0	1	1	
Krapkowicki	5	6	11	-	2	2	-	1	1	-	-	-	5	6	11	-	1	1	10	13	23	0	3	3	
Namysłowski	15	19	34	-	2	2	1	14	15	-	3	3	3	7	10	-	-	-	19	40	59	0	5	5	
Nyski	20	29	49	-	5	5	10	26	36	1	6	7	14	28	42	3	5	8	44	83	127	4	16	20	
Oleski	16	20	36	-	1	1	-	-	-	-	-	-	4	12	16	-	1	1	20	32	52	0	2	2	
Opolski	21	29	50	-	1	1	-	-	-	-	-	-	6	23	29	2	-	2	27	52	79	2	1	3	
Prudnicki	12	13	25	-	1	1	3	11	14	1	1	2	4	6	10	-	-	-	19	30	49	1	2	3	
Strzelecki	-	-	-	-	-	-	2	11	13	-	-	-	1	1	2	-	-	-	3	12	15	0	0	0	
Opole – miasto na prawach powiatu	26	25	51	1	3	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26	25	51	1	3	4	
Suma:	176	223	399	1	32	33	35	120	155	3	20	23	59	133	192	8	12	20	270	476	746	12	64	76	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Tabela 4

Komitety wyborcze Polskiego Stronnictwa Ludowego w rywalizacji politycznej na szczeblu samorządowym w 2014 r.

Powiat	Powiat						Gminy > 20 tys.						Gminy < 20 tys.						Ogółem kandydaci						Ogółem mandaty					
	ilość kandydatów		ilość zdobytych mandatów				ilość kandydatów		ilość zdobytych mandatów				ilość kandydatów		ilość zdobytych mandatów				K		M		ogółem		K		M		ogółem	
	K	M	K	M	ogółem	K	M	K	M	ogółem	K	M	K	M	ogółem	K	M	K	M	ogółem	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M
	8	10	18	2	2	4	7	7	14	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem
Brzeski	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Głubczycki	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Kędzierzyńsko-kozielski	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Kluczborski	19	19	38	3	8	11	3	12	15	-	1	1	6	20	26	2	6	8	8	28	51	79	5	15	20	-	-	-	-	
Krapkowicki	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Namysłowski	10	12	22	1	4	5	2	6	8	1	3	4	8	23	31	-	10	10	20	41	61	61	2	17	19	-	-	-	-	
Nyski	20	29	49	2	5	7	8	22	30	1	5	6	18	20	38	10	9	19	46	71	117	13	19	32	-	-	-	-	-	
Oleski	16	20	36	-	5	5	-	-	-	-	-	-	13	28	41	2	6	8	29	48	77	2	11	13	-	-	-	-	-	
Opolski	8	9	17	-	1	1	-	-	-	-	-	-	11	15	26	2	1	3	19	24	43	2	2	4	-	-	-	-	-	
Prudnicki	13	15	28	2	3	5	4	6	10	1	1	2	6	8	14	3	7	10	23	29	52	6	11	17	-	-	-	-	-	
Strzelecki	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Opole – miasto na prawach powiatu	13	15	28	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Suma:	107	129	236	10	28	38	24	53	77	3	10	13	73	124	197	24	42	66	204	306	510	37	80	117	13	15	28	-	-	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

zycję mają inne ugrupowania, np. w powiecie brzeskim. W gminach poniżej 20 tys. mieszkańców głównie rywalizuje z PiS-em. W tych powiatach, w których silną pozycję ma mniejszość niemiecka, np. krapkowickim czy strzeleckim, PSL nie wystawia swoich kandydatów. Jeśli chodzi o terytorialne rozmieszczenie poparcia dla tego ugrupowania, to największym poparciem cieszy się ono w powiatach: nyskim, kluczborskim i namysłowskim. Najmniejszym z kolei w powiatach: opolskim, brzeskim i oleskim.

Ostatnią z analizowanych partii politycznych jest **Sojusz Lewicy Demokratycznej**, który ogółem wystawił w województwie opolskim 619 kandydatów w wyborach do powiatów i rad gmin. Najliczniejsze listy partia wystawiła w powiecie nyskim (96). Najmniej kandydatów startowało w Opolu (20). Szczegółowe dane zawarto w tabeli 5. W sumie partii udało się zdobyć jedynie 44 mandaty, co przy takiej ilości kandydatów jest wynikiem niezbyt imponującym. Najwięcej mandatów Sojusz Lewicy Demokratycznej uzyskał w powiatach: namysłowskim i prudnickim (po 10 mandatów), najmniej mandatów SLD uzyskało w powiatach: głubczyckim i krapkowickim i Opolu (po jednym mandacie).

W wyborach do rad powiatów udało się temu ugrupowaniu wprowadzić jedynie 11 radnych. W powiatach: głubczyckim, kluczborskim, opolskim, prudnickim i strzeleckim SLD nie wprowadziło do rad powiatów żadnego swojego przedstawiciela. W wyborach do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców, ugrupowanie to uzyskało 15 miejsc, w tym najwięcej w powiecie prudnickim – 9 miejsc. Nie udało się wprowadzić radnych do rad gmin w powiatach: kędzierzyńsko-kozielskim, kluczborskim, krapkowickim, namysłowskim i oleskim. Z kolei w wyborach do rad gmin poniżej 20 tys. mieszkańców, udało się wprowadzić jedynie 18 radnych, w tym najwięcej (8) w powiecie namysłowskim. Bez mandatu partia pozostała w powiatach: głubczyckim, kędzierzyńsko-kozielskim, krapkowickim oraz strzeleckim.

Partie w wyborach do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego

W wyborach egzekutywy partie polityczne nie odniosły znaczących sukcesów. Z ogólnej liczby wystawionych kandydatów nieliczni objęli stanowiska. Najwięcej stanowisk zdobyła PO (6), za nią uplasowały się: PSL (4), PiS (2) i SLD (1). Ogółem, partie polityczne obsadziły 13 stanowisk prezydentów/wójtów/burmistrzów, na 71 prowadzonych w województwie elekcji (w tym wybory dwóch prezydentów miasta, 33 burmistrzów i 36 wójtów). Co ciekawe, w stolicy województwa do drugiej tury wyborów weszło dwóch kandydatów, startujących jako niepartyjni (choć popieranych przez partie polityczne). Drugie stanowisko prezydenta miasta, w Kędzierzynie-Koźlu, obsadziła kandydatka Platformy Obywatelskiej. Wskaźnik upartyjnienia organów wykonawczych wynosi 18,3 proc., jednak należy wziąć pod uwagę dosyć częste w tej akuracie elekcji zjawisko „bezpartyjnego kamuflażu” (Gendźwiłł, 2010). Zagadnienie to wymaga jednak szczegółowej analizy, choć można wspomnieć np. o burmistrzu Głubczyc, Adamie Krupie, członku Rady Regionu Platformy Obywatelskiej, który kandydował z ramienia komitetu wyborczego wyborców.

Analizując wybory do organów wykonawczych tylko w miastach, będących równocześnie siedzibami powiatu, zauważyć można, iż wskaźnik upartyjnienia jest zdecydowanie wyższy niż średnia wojewódzka i wynosi 36,4 proc., a uwzględniając działaczy mniejszości niemieckiej oraz zjawisko kamuflażu partyjnego – 54,5 proc.

Tabela 5
Wyniki komitetów wyborczych Sojuszu Lewicy Demokratycznej w wyborach samorządowych do rad powiatów, gmin w województwie opolskim (2014)

Powiat	Powiat			Gminy > 20 tys.						Gminy < 20 tys.						Ogółem kandydaci			Ogółem mandaty			
	ilość kandydatów		ilość zdobytych mandatów	ilość kandydatów			ilość zdobytych mandatów			ilość kandydatów			ilość zdobytych mandatów			K	M	ogółem	K	M	ogółem	
	K	M		ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M							ogółem
Brzeski	18	21	39	-	1	1	14	1	-	1	13	26	39	1	1	2	34	58	92	2	2	4
Głubczycki	15	13	28	-	-	-	3	1	-	1	1	6	7	-	-	-	17	21	38	1	0	1
Kędzierzyński-kozielski	14	12	26	-	2	2	21	-	-	-	3	6	9	-	-	-	24	32	56	0	2	2
Kluczborski	11	16	27	-	-	-	1	-	-	-	3	5	8	-	2	2	15	21	36	0	2	2
Krapkowicki	11	15	26	-	1	1	4	-	-	-	-	1	1	-	-	-	14	17	31	0	1	1
Namysłowski	17	17	34	-	2	2	18	-	-	-	11	25	36	1	7	8	33	55	88	1	9	10
Nyski	20	30	50	-	3	3	33	-	2	2	2	11	13	-	2	2	34	62	96	0	7	7
Oleski	12	15	27	-	1	1	1	-	-	-	1	8	9	-	1	1	13	24	37	0	2	2
Opolski	12	14	26	-	-	-	-	-	-	-	3	6	9	1	1	2	15	20	35	1	1	2
Prudnicki	9	9	18	-	-	-	15	-	9	9	6	10	16	1	-	1	20	29	49	1	9	10
Strzelecki	12	12	24	-	-	-	11	-	2	2	3	3	6	-	-	-	17	24	41	0	2	2
Opole – miasto na prawach powiatu	8	12	20	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	12	20	-	1	1
Suma:	159	186	345	0	11	11	39	82	121	2	13	15	153	4	14	18	244	375	619	6	38	44

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Tabela 6
Wyniki partii politycznych w wyborach bezpośrednich na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w 2014 r. w województwie opolskim

Powiat	Gminy > 20 tys.												Gminy < 20 tys.												Ogółem											
	ilość kandydatów na prezydentów miast/burmistrzów/wójtów						ilość obsadzonych stanowisk						ilość kandydatów na wójtów/burmistrzów						ilość obsadzonych stanowisk burmistrzów						ilość kandydatów						ilość obsadzonych stanowisk					
	PO	PIS	PSL	SLD	PO	PSL	SLD	PO	PIS	PSL	SLD	PO	PIS	PSL	SLD	PO	PIS	PSL	SLD	PO	PIS	PSL	SLD	PO	PIS	PSL	SLD	PO	PIS	PSL	SLD	PO	PIS	PSL	SLD	
Brzeski	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	2	2	5	-	-	-	-	-	1	-	-
Głubczycki	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kędzierzyńsko-kozielski	1	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	1	1	1	1	-	-	-	-
Kluczborski	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Krapkowicki	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Namysłowski	1	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	2	2	4	1	-	-	1	-	-	-	-
Nyski	2	1	1	2	1	-	-	-	-	-	-	-	3	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	2	4	3	3	1	1	-	-	1	-	-	-	-
Oleski	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	1	2	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-
Opolski	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	2	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Prudnicki	1	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-
Strzelecki	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Suma:	6	8	3	6	4	1	8	16	11	11	11	11	8	16	11	11	2	1	4	1	4	1	14	24	14	17	6	2	4	1						

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Mniejszość Niemiecka w wyborach samorządowych 2014 roku

Specyficzną cechą województwa opolskiego jest udział w rywalizacji politycznej **mniejszości niemieckiej (MN)**, która wystawia swoich kandydatów w wyborach na każdym poziomie samorządu terytorialnego. Mniejszość niemiecka jest silnie upodmiotowiona politycznie i zinstytucjonalizowana w postaci Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim. Wszystkie te czynniki pozwalają analizować rywalizację polityczną mniejszości niemieckiej z perspektywy protopartii. W politologii pojęcie protopartii używane jest w podwójnym sensie: po pierwsze, na określenie takich form organizacji politycznej właściwych krajom w czasie transformacji ustrojowej, które charakteryzuje gwałtowność zarówno formowania się, jak i znikania ze sceny politycznej oraz nietrwałość. W tym sensie pojęcie spopularyzowane zostało głównie podczas badań systemów partyjnych krajów Europy Środkowo-Wschodniej w latach 90. ubiegłego wieku (por. Nalewajko, 1997; Olson, 1998; Shvetsova, 2002). W drugim znaczeniu, protopartia to organizacja, która formalnie nie jest partią polityczną, ale charakteryzuje ją „taki sposób zorganizowania reprezentacji politycznej (zwłaszcza na poziomie regionalnym), wykorzystujący ruch społeczny, zwłaszcza ruch wewnętrznie zorganizowany, który nie zdołał jeszcze (bądź nie chciał) przekształcić się w partię polityczną” (Wódz, 2012, s. 38). Na polskiej scenie samorządowej za protopartie uznawane są m.in. Ruch Autonomii Śląska, Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie, Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców na Śląsku Opolskim (por. Mazurek, 2010; Wódz, 2012). Protopartie na szczeblu regionalnym są najczęściej politycznymi reprezentacjami mniejszości narodowych, etnicznych, kulturowych oraz ruchów separatystycznych. Idąc tym tropem, można, a nawet należy analizować Komitet Wyborczy Mniejszość Niemiecka (a także Ruch Autonomii Śląska, ten jednak podczas wyborów w 2014 roku nie odniósł na Opolszczyźnie wyborczego sukcesu) jak partię polityczną.

Ogółem MN w wyborach do powiatów i rad gmin w województwie opolskim wystawiła 615 kandydatów. Uzyskała w tych wyborach 233 mandaty. Najwięcej w powiecie opolskim (87 mandatów), najmniej zaś – spośród powiatów, w których wystawiała kandydatów – w Opolu (1).

Z danych zawartych w tabeli 7 wynika, że w wyborach do rad powiatów MN wystawiła 248 kandydatów, w tym najwięcej w opolskim (50). 50 kandydatów wystartowało także do rady miasta Opola. Swoich list MN nie utworzyła w powiatach: brzeskim, głubczyckim, namysłowskim, nyskim i prudnickim. Do rad powiatów z list wyborczych tego komitetu dostało się 42 radnych. Najwięcej w powiecie opolskim (14 radnych).

Największa liczba (aż 335) kandydatów z list wyborczych MN wystartowała w wyborach do rad gmin poniżej 20 tys. mieszkańców. Najliczniejszą z nich była lista z powiatu opolskiego, z której wystartowało 134 kandydatów. List nie wystawiono w powiatach: brzeskim, głubczyckim, namysłowskim i nyskim. Do rad gmin poniżej 20 tys. mieszkańców weszło z list komitetu wyborczego MN aż 171 radnych. Najwięcej w powiecie opolskim (73 osoby).

Wybory do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców nie były przedmiotem szczególnego zainteresowania MN, która wystawiła w nich jedynie 32 kandydatów – najwięcej w powiecie nyskim (33 kandydatów). W radach tych MN uzyskała jedynie 12 miejsc. Pojedyncze mandaty zdobyli przedstawiciele MN w powiatach: kędzierzyńsko-koziel-

Tabela 7

**Rezultaty udziału komitetów wyborczych Mniejszości Niemieckiej
w wyborach samorządowych w województwie opolskim (2014)**

Powiat	Powiat						Gminy > 20 tys.						Gminy < 20 tys.						Ogółem kandydaci						Ogółem mandaty					
	ilość kandydatów			ilość zdobytych mandatów			ilość kandydatów			ilość zdobytych mandatów			ilość kandydatów			ilość zdobytych mandatów			K			M			K			M		
	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem	K	M	ogółem			
Brzeski	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Głubczycki	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Kędzierzyński-kozielski	20	22	42	2	4	6	1	7	8	-	1	1	1	1	17	37	54	11	21	32	38	66	104	13	26	39				
Kluczborski	3	5	8	-	-	-	-	3	3	-	1	1	1	5	6	11	5	4	9	8	14	22	5	5	10					
Krapkowicki	17	18	35	1	7	8	1	5	6	-	5	5	5	14	17	31	13	12	25	32	40	72	14	24	38					
Namysłowski	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
Nyski	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
Oleski	11	14	25	2	3	5	-	-	-	-	-	-	-	22	31	53	8	13	21	33	45	78	10	16	26					
Opolski	24	26	50	2	12	14	-	-	-	-	-	-	-	37	97	134	18	55	73	61	123	184	20	67	87					
Prudnicki	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	16	27	6	6	12	11	16	27	6	6	12					
Strzelecki	18	20	38	1	7	8	6	9	15	2	3	5	5	13	12	25	4	3	7	37	41	78	7	13	20					
Opole – miasto na prawach powiatu	22	28	50	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
Suma:	115	133	248	8	34	42	8	24	32	2	10	12	12	119	216	335	65	114	171	242	373	615	75	158	233					

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

skim i kluczborskim. Taka konstrukcja list oraz rozkład zdobytych mandatów pokrywa się z geograficznym rozmieszczeniem mniejszości niemieckiej, która zamieszkuje głównie gminy wiejskie oraz w mniejszych miastach województwa. W rywalizacji o stanowisko wójta/burmistrza/prezydenta MN wystawiła ogółem 29 kandydatów, 21 objęło stanowisko.

Uzyskane przez MN wyniki pozwalają wnioskować, iż MN w niektórych powiatach województwa opolskiego jest siłą dominującą. Największym poparciem cieszy się w gminach do 20 tys. mieszkańców oraz na poziomie powiatów. Słaba natomiast jest jej pozycja w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców oraz w mieście na prawach powiatu.

Podsumowanie

1. W wyborach do Sejmiku Województwa Opolskiego mandaty radnych zdobyli kandydaci parlamentarnych ugrupowań politycznych oraz Komitetu Wyborczego Mniejszości Niemieckiej, który z punktu widzenia rywalizacji politycznej w regionie należy za protopartię. Władza samorządowa na szczeblu wojewódzkim jest obecnie na Opolszczyźnie silnie upartyjniona. Co również istotne, większość radnych wybranych z list partyjnych jest jednocześnie członkami regionalnych lub lokalnych struktur partyjnych, natomiast rzadkie jest zjawisko lokowania na partyjnych listach do sejmiku niepartyjnych lokalnych liderów.

2. Najwięcej kandydatów w wyborach do rad powiatu w województwie opolskim wystawiają partie polityczne. W badanym okresie mandaty do rad powiatów w województwie rywalizowały jedynie cztery partie (wcześniej 6), mimo to ilość kandydatów wystawionych przez komitety tych ugrupowań nie zmalała. Świadczyć to może o stopniowym upartyjnianiu się wyborów samorządowych do rad powiatów, podobnie jak w przypadku wyborów do samorządu wojewódzkiego. Ogółem, na 246 radnych powiatowych (w tym radnych Opola – miasta na prawach powiatu), 127 mandatów zdobyli kandydaci startujący z list partii parlamentarnych (51,6 proc.), 42 – kandydaci Mniejszości Niemieckiej (17,1 proc.). Upartyjnienie rad powiatów jest więc wysokie. Teza ta jednak ma charakter roboczy i wymaga dalszej analizy, szczególnie, że wybory na szczeblu powiatów są najslabiej zbadanymi elekcjami w Polsce. Niemniej, podobne są obserwacje Tomasza Gajowniczka, który postawił tezę o rosnącym upartyjnieniu wyborów do rad powiatów, na podstawie analizy wyborów w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2002–2010 (Gajowniczek, 2014).

3. W wyborach do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców, odsetek mandatów radnych, uzyskanych przez partyjne komitety wyborcze wyniósł 34,2 proc. (bez KW Mniejszości Niemieckiej) lub 38,8 (wliczając MN). Porównując ten wynik ze wskaźnikami pochodzącymi z badań Adama Gendźwiłła i Tomasza Żółtaka z wyborów w 2006 i 2010 roku (Gendźwiłł, Żółtak, 2012, s. 108), poziom upartyjnienia polityki lokalnej w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców jest w województwie opolskim relatywnie niski.

4. W wyborach do rad gmin poniżej 20 tys. mieszkańców, odsetek mandatów radnych, zdobytych przez komitety wyborcze partii parlamentarnych wyniósł 13,6 proc, a przez komitety mniejszości niemieckiej – 19,3 proc. Wyniki te zarówno potwierdzają tezę o malejącym upartyjnieniu wyborów wraz ze szczeblem samorządu, jak i wskazują

na rzeczywistą siłę reprezentantów mniejszości niemieckiej w instytucjach demokracji lokalnej regionu.

5. Rywalizacja polityczna pomiędzy partiami politycznymi na szczeblu powiatowym w województwie opolskim odzwierciedla pozycje tych ugrupowań na centralnej scenie politycznej, na której stale spada poparcie dla SLD. Znajduje to swój wyraz w wynikach uzyskanych przez to ugrupowanie w wyborach do rad powiatów.

Bibliografia

- Antoszewski A. (2004), *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Banaszak B. (2009), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Bokszczanin I. (2014), *Demokracja lokalna – próba konceptualizacji*, w: *Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczanin, A. Mirska, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Chmaj M., Skrzydło W. (2015), *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dojwa K. (2011), *Samorząd terytorialny i władze samorządowe w percepcji społecznej. Wybrane aspekty socjologiczne*, „Studia Politologiczne”, t. 20, s. 21–40.
- Feja-Paszkiwicz A. (2008), *Zasada pomocniczości a samorząd terytorialny*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy”, nr 4, s. 21–38.
- Gajowniczek T. (2014), *Rywalizacja w wyborach powiatowych województwa warmińsko-mazurskiego*, w: *Doświadczenia i perspektywy rozwoju samorządu terytorialnego i zawodowego*, red. P. Antkowiak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Gebethner S. (2001), *Nasza specyficzna instytucja. Komitety wyborcze w ordynacji wyborczej 2001*, „Rzeczpospolita”, 6.08.2001.
- Gendźwił A. (2010), *O partyjności i bezpartyjności demokracji lokalnej*, „Studia Polityczne”, nr 26, s. 7–27.
- Gendźwił A., Żółtak T. (2012), *Bezpartyjność w powolnym odrocie. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(47), s. 102–121.
- Kostka W. (2008), *Instytucjonalizacja partii politycznych w społecznościach miejskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Krasnowolski A. (2010), *Wybrane zagadnienia z dwudziestoletniej ewolucji samorządu terytorialnego. Władza w gminie – od Komitetów Obywatelskich „Solidarność” do jednoosobowego organu wykonawczego*, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/96/plik/ot-584.pdf>, 26.07.2015.
- Mazurek M. (2010), *Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie: między partią polityczną a organizacją etniczno-regionalną*, „Studia Socjologiczne”, nr 3 (198), s. 77–98.
- Mazurkiewicz M. (2015), *Wielokulturowy Śląsk Opolski – perspektywa politologiczna*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies”, t. 3, nr 1, s. 83–101.
- Mizgalski J. (2012), *Tożsamość polityczna partii/ugrupowania politycznego w lokalnej przestrzeni politycznej*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie”, wydanie specjalne, s. 65–95.
- Nalewajko E. (1997), *Protopartie i protosystem?: szkic do obrazu polskiej wielopartyjności*, ISP PAN, Warszawa.
- Nowak T. (2013), *Partycypacja partii politycznych w kreowaniu władz samorządowych*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4, s. 187–199.

- Olson D. M. (1998), *Party Formation and Party System Consolidation in the New Democracies of Central Europe*, „Political Studies”, t. XLVI, s. 432–464.
- ‘Postanowienie’ (2014), *Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 14.10.2014 r.* Sygn. akt I ACz 862/14.
- Shvetsova O. (2002), *Institutions and coalition-building in post-communist transitions*, w: *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, red. A. Reynolds, Oxford University Press, s. 55–78.
- Swianiewicz P. (2006), *Co zmieniły wybory*, „Wspólnota”, nr 49(995), s. 14–17.
- Tkacz R. (2008), *Wybory coraz mniej lokalne? Przejawy kartelizacji partii politycznych na szczeblu lokalnym i regionalnym na przykładzie wyborów na Śląsku Opolskim*, „Studia Wyborcze”, t. 6, s. 73–93.
- Wojtasik W. (2013), *Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce*, „Roczniki Nauk Społecznych”, t. 5(41), nr 1, s. 53–72.
- Wódcz J. (2012), *Pomiędzy ruchem społecznym w skali regionalnej a protopartią i partią regionalną. Kilka refleksji na tle zmian reprezentacji politycznej w regionach Europy*, „Górnośląskie Studia Socjologiczne Seria Nowa”, t. 3.

Party competition in the elections for local self-governments in 2014 on example of the Opole Voivodeship

Summary

The aim of the article is to analyse how political competition at the local level in the Opole Voivodeship is organized; whether local actors effectively compete with political parties and whether the final result fits into the specifics of election at the subnational level. For this purpose, a statistical analysis of the results of the local government elections in 2014 was made. We take into account party election committees and the German Minority Electoral Committee, which we treat as a proto-party. Both the number of candidates and the number of elected councilors and mayors, were analyzed. The most important findings are as follows: local government at the voivodship level is currently strongly party-dependent in the Opole region. At the district level, the largest number of candidates are registered by political parties. In total, 246 district councilors (including Opole), 127 seats received candidates from the party committees. In the elections to the communes over 20 thousand of the inhabitants, the percentage of seats of party-dependent councilors was 34.2 percent and in the village communes (less than 20 thousand of the inhabitants) – 13.6 percent.

Key words: political competition, self-government elections, party electoral committees, German minority

Rafał KLEPKA

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

Relacjonowanie prezydenckiej kampanii wyborczej w 2015 roku przez „Wiadomości” TVP1: zrównoważone czy stronnicze?

Streszczenie: We współczesnych demokracjach media pełnią kilka istotnych ról: informowanie wyborców o kandydatach i ich programach, tłumaczenie działań kandydatów i ich oponentów, kontrolowanie rządzących oraz mobilizację polityczną wyborców. Wiedza elektoratu o kandydatach biorących udział w wyborach, ocena ich kandydatur, a w konsekwencji także decyzja o głosowaniu na określonego kandydata, pozostają w określonym związku z tym, jaki obraz danego kandydata został wykreowany w mediach. Szczególną rolę odgrywa tu telewizja, gdyż 81% respondentów wskazało, że głównym źródłem informacji na temat polityki są dla nich telewizyjne programy informacyjne.

Artykuł przedstawia wyniki badań analizy zawartości „Wiadomości” TVP1 przed wyborami prezydenckimi w 2015 roku w Polsce. Celem badań była ocena, czy kampania relacjonowana była w sposób zrównoważony czy stronniczy. Analizie poddano widoczność medialną oraz wydźwięk newsów w najchętniej oglądanym telewizyjnym programie informacyjnym.

Słowa kluczowe: stronniczość medialna, równowaga medialna, telewizyjne programy informacyjne, relacjonowanie wyborów prezydenckich, analiza zawartości

Wprowadzenie

We współczesnych demokracjach media pełnią kilka istotnych ról. Za najważniejsze uznać należy: informowanie wyborców o kandydatach i ich programach, tłumaczenie działań kandydatów i ich oponentów, kontrolowanie rządzących oraz mobilizację polityczną wyborców (Esser, Strömbäck, De Vreese, 2011, s. 139).

Wątpliwości badaczy nie budzi fakt, że silny związek pomiędzy mediami a procesami politycznymi tłumaczyć można między innymi postępującą mediatyzacją. Gianpietro Mazzoleni podkreśla, że media zmieniły całokształt życia społecznego w takim stopniu, iż zasadne jest posługiwanie się pojęciem „mediatyzacja społeczeństwa”. Włoski badacz określa w ten sposób proces obejmujący wszystkie sfery życia społecznego, począwszy od życia rodzinnego, codziennych relacji międzyludzkich po zjawiska występujące we wszelkich organizacjach, także politycznych czy gospodarczych. Istotny pozostaje także kierunek postępujących zmian, charakteryzujący się wzrostem obecności mediów w życiu społeczeństw (Mazzoleni, 2008, s. 3052–3054).

Mediatyzacja polityki jest przedmiotem zainteresowania badaczy zarówno zajmujących się głównie procesami politycznymi, jak i koncentrujących swoje wysiłki badawcze na zagadnieniach dotyczących mediów (por. Hjarvard, 2013, s. 41 i n.; Mazzoleni, 2015, s. 378–380; Strömbäck, Esser, 2014a, 2014b, s. 3 i n.). Ich rozważania pozostają zgodne w odniesieniu do przekonania o wzrastającym znaczeniu mediów i ich wieloaspektowych skutkach dla procesów politycznych, instytucji, organizacji i podmiotów polityki. Nie może zatem dziwić także wzrost zainteresowania badaczy

analizą tego, jak polityka jest prezentowana w mediach, zwłaszcza w okresie kampanii wyborczych.

Przyjmując zarysowaną perspektywę badawczą, uznać można, iż wiedza elektoratu o kandydatach biorących udział w wyborach, ocena ich kandydatur, a w konsekwencji także decyzja o głosowaniu na określonego kandydata, pozostają w określonym związku z tym, jaki obraz danego kandydata został wykreowany w mediach. Badania empiryczne przeprowadzone w Polsce w 2015 roku na kilka miesięcy przed wyborami prezydenckimi dowodzą, że mimo rosnącego znaczenia internetu, telewizja wciąż pozostaje głównym źródłem informacji o polityce. W przeprowadzonym na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 1000 mieszkańców Polski przez TNS OBOP badaniu 81% respondentów wskazało, że głównym źródłem informacji na temat polityki są dla nich telewizyjne programy informacyjne (*Raport*). Wynik ten pozwala sądzić, że programy te stanowią także ważne i opiniotwórcze źródło informacji dotyczących kampanii wyborczych, jakie miały miejsce w 2015 roku.

Analizy zawartości telewizyjnych programów informacyjnych prowadzone są na świecie dość często, zaś rozliczne wyniki badań empirycznych sprzyjają także formułowaniu koncepcji teoretycznych (liczne przykłady: Gulati, Just, Crigler, 2004, s. 238 i n.). Prym w tym zakresie wiodą uczeni amerykańscy, jednak również w Europie prowadzone są badania, często także porównawcze, które analizują sposób relacjonowania kampanii wyborczych w telewizji (zob. Farnsworth, Lichter, 2011; Strömbäck, Kaid, 2008; Maier, Strömbäck, Kaid, 2011). W Polsce analiza zawartości telewizyjnych programów informacyjnych nie jest prowadzona systematycznie, jednak istnieją znaczące opracowania między innymi Mariusza Kolczyńskiego i Marka Mazura, Bartłomieja Łódzkiego czy Ewy Nowak i Rafała Riedla, które gromadzą wyniki badań przekazów telewizyjnych w okresie kampanii wyborczych (Kolczyński, Mazur, 2007; Łódzki, 2010; Nowak, Riedel, 2008).

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja wyników analizy zawartości głównego wydania najpopularniejszego w Polsce w okresie prezydenckiej kampanii wyborczej telewizyjnego programu informacyjnego, czyli „Wiadomości” emitowanych przez publicznego nadawcę TVP1. Badania obejmują analizę ilościową oraz ilościowo-jakościową ukierunkowaną na ocenę tego, czy „Wiadomości” TVP były neutralne w prezentowaniu przebiegu kampanii i kandydatów, czy też można im przypisać stronniczość, a więc sprzyjanie lub nieprzychylność względem któregoś z kandydatów.

Metodologia

Analiza zawartości mediów jest popularną techniką badawczą, która jak wskazywał jeden z jej prekursorów, Bernard Berelson, ma na celu obiektywny, systematyczny i ilościowy opis jawnej treści komunikatu (Berelson, 1952, s. 18). Badaniu postanowiono poddać zawartość najpopularniejszego wieczornego telewizyjnego programu informacyjnego w okresie prezydenckiej kampanii wyborczej. Według danych Nielsen Audience Measurement program „Wiadomości” TVP cieszył się największą oglądalnością w okresie prezydenckiej kampanii wyborczej. W poniższej tabeli zestawiono dane na temat oglądalności wieczornych programów informacyjnych w marcu, kwietniu i maju

2015 roku. Do badania wybrano okres dokładnie dwóch miesięcy poprzedzających datę drugiej tury wyborów prezydenckich. Badaniem objęto zatem wszystkie wydania „Wiadomości” TVP1 od 24 marca do 23 maja 2016 roku. Ogółem zarejestrowano 61 audycji. Jako jednostkę rejestracji przyjęto pojedynczą informację (newsa), zaś jednostką pomiaru była 1 sekunda.

Tabela 1

Oglądalność głównych telewizyjnych programów informacyjnych w okresie marzec–maj 2015 roku

Tytuł	Marzec 2015	Kwiecień 2015	Maj 2015
Wiadomości TVP1 19.30	3 840 751	3 430 403	3 067 926
Fakty TVN 19.00	3 484 819	2 942 063	2 581 225
Wydarzenia Polsat 18.50	2 481 679	2 220 331	2 069 669

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Nielsen Audience Measurement dla portalu wirtualnemedi.pl; M. Kurdupski, „Wiadomości” na czele dzienników w marcu. „Wydarzenia” straciły najwięcej, <http://www.wirtualnemedi.pl/artykul/wiadomosci-na-czele-dziennikow-w-marcu-wydarzenia-stracily-najwiecej>, 21.09.2016; M. Kurdupski, „Wiadomości” liderem, mimo utraty 200 tys. widzów. „Fakty” straciły w TVN 400 tys. oglądających, <http://www.wirtualnemedi.pl/artykul/wiadomosci-liderem-mimo-utraty-200-tys-widzow-fakty-stracily-w-tvn-400-tys-ogladajacych>, 21.09.2016; M. Kurdupski, „Teleexpress” zyskał 360 tys. oglądających. „Fakty” i „Wiadomości” straciły widzów, <http://www.wirtualnemedi.pl/artykul/teleexpress-zyskal-360-tys-ogladajacych-fakty-i-wiadomosci-stracily-widzow>, 21.09.2016.

Na potrzeby badań stworzono klucz kategoryzacyjny obejmujący dwie części. Pierwsza z nich odnosiła się do ilościowych parametrów audycji i pojedynczych newsów, takich jak czas trwania audycji, odsetek newsów poświęconych problematyce wyborów prezydenckich, pozycjonowanie newsów wyborczych w strukturze audycji czy odsetek czasu całej audycji poświęcony problematyce wyborczej. Gromadzi ona zatem dane umożliwiające wstępne zapoznanie się ze zgromadzonym materiałem. Druga część klucza odnosiła się do ilościowo-jakościowych elementów analizy audycji, przy czym uwagę skoncentrowano tu w szczególności na postawionym pytaniu badawczym o neutralność przekazu informacji dotyczących poszczególnych kandydatów na urząd prezydenta.

Nie ulega wątpliwości, że analiza jakościowa stanowi o wiele większe wyzwanie metodologiczne i obciążona jest znacznie większym wysiłkiem, albowiem to od oceny badacza i konstrukcji samego klucza uzależniony może być ostateczny wynik całego badania. Trudności te mają dwojaką naturę. Z jednej strony to wiedza, doświadczenie i subiektywny punkt widzenia badacza mogą mieć wpływ na zakwalifikowanie określonego newsa jako bardziej lub mniej faworyzującego danego kandydata. Z drugiej zaś strony ogromną rolę odgrywa wybór odpowiednich kategorii oraz ich precyzyjny opis, który dawałby gwarancję, że każdy badacz, który chciałby powtórzyć procedurę badawczą uzyskałby w jej efekcie takie same wyniki.

Zarysowane trudności metodologiczne skłoniły uczonych zajmujących się analizą zawartości telewizyjnych programów informacyjnych do podjęcia wysiłku w celu ujednoczenia wybranych kategorii analitycznych oraz stworzenia na potrzeby przyszłych badań wspólnych konceptualizacji i operacjonalizacji (Esser i in., 2011, s. 139 i n.). Istotną zaletą tej propozycji uczonych z Network of European Political Communication

Scholars jest porównywalność wyników analiz zawartości newsów w ramach określonej konceptualizacji. W przeprowadzonych badaniach wykorzystana została koncepcja pomiaru równowagi newsów (political balance in the news) rozumiana jako przeciwieństwo stronniczości (partisan media bias), czyli uprzywilejowania w zakresie prezentowania określonej partii lub polityka (Hopmann, Van Aelst, Legnante, 2011, s. 241). Poza samą operacjonalizacją kategorii neutralności zaproponowano także narzędzie badawcze, które stosowane przez różnych badaczy zawartości newsów pozwala na porównywanie ich analiz, a ponadto daje szansę na wysoki poziom obiektywizmu wyników badań. W przeprowadzonej analizie w obszarze badań ilościowo-jakościowych wykorzystane zostało narzędzie zaproponowane przez Davida N. Hopmanna, Petera Van Aelsta i Guido Legnante. Poniższa tabela przedstawia zmodyfikowaną na potrzeby niniejszego badania wersję klucza kategoryzacyjnego wykorzystanego do analizy zawartości „Wiadomości” TVP1.

Tabela 2

Klucz kategoryzacyjny do badania zawartości „Wiadomości” TVP1
– analiza ilościowo-jakościowa

Kategoria	Instrukcja kodowania
Widoczność	W badaniu kodowani są wszyscy polscy politycy, którzy występują w newsach. Zmienna może zostać zakodowana na jeden z czterech sposobów: (W) „wymieniony” – wspomniane zostaje nazwisko polityka lub jego funkcja w taki sposób, że oczywistym jest, o kim jest mowa, przy czym polityk nie jest pokazywany, (C) „cytowany” – polityk nie jest pokazywany, ale wspomina się o nim cytując treść jego wypowiedzi, (P) „pokazany” – polityk jest widoczny w newsie, (M) „mówi” – polityk wypowiada jakiegokolwiek słowa, które widz może rozpoznać, zrozumieć. Kodowana jest najwyższa z kategorii (czyli jeśli polityk został wymieniony „W” i pokazany „P”, news zakodowany zostaje jako „P”).
Wydźwięk	W badaniu kodowani są wszyscy polscy politycy, którzy występują w newsach. Zmienna może zostać zakodowana na jeden z czterech sposobów: (K) korzystny – news ma jednoznacznie pozytywną dla polityka konotację, (N) niekorzystny – news ma jednoznacznie negatywną dla polityka konotację, (A) ambiwalentny – news może zostać odebrany zarówno pozytywnie, jak i negatywnie, (Ne) neutralny – news nie zawiera ani pozytywnych, ani negatywnych znaczeń czy konotacji.

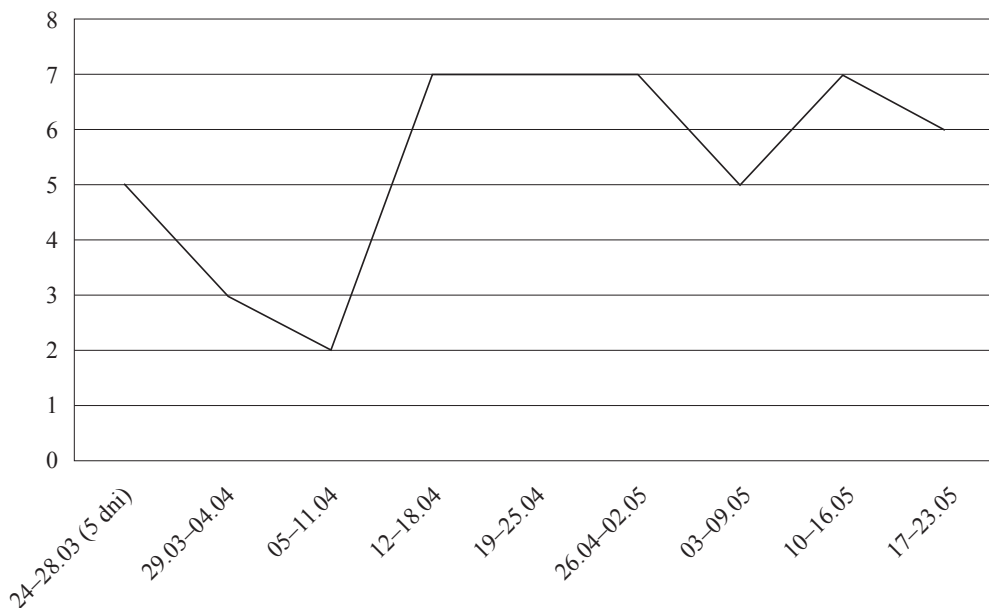
Źródło: Opracowanie własne na podstawie D. N. Hopmann, P. Van Aelst, G. Legnante, *Political balance in the news: A review of concepts, operationalizations and key findings*, „Journalism” 2011, t. 13, nr 2, s. 257.

Wyniki

W analizowanych głównych wydaniach „Wiadomości” TVP nadawanych w okresie dwóch miesięcy poprzedzających dzień drugiej tury wyborów prezydenckich stosunkowo rzadko wystąpiła sytuacja, w której żaden news nie był poświęcony wyborom prezydenckim. Pamiętać należy przy tym, iż wśród 61 wydań, będących przedmiotem niniejszego badania, znajdują się także audycje nadawane w okresie ciszy wyborczej przed dniem I tury wyborów oraz w dniu samej elekcji, a także w dniu poprzedzającym II turę głosowania. W tych wydaniach audycji materiały poświęcone wyborom nie mogły się zatem znaleźć niezależnie od intencji autorów programu. W sumie materiały poświęco-

ne kampanii wyborczej pojawiły się w 49 wydaniach „Wiadomości” TVP, co stanowi ponad 80% wszystkich analizowanych wydań programu. Szczegóły dotyczące rozkładu w kolejnych tygodniach wydań zawierających informacje dotyczące prezydenckiej kampanii wyborczej przedstawione zostały na poniższym wykresie.

Wykres 1. Liczba wydań „Wiadomości” TVP w kolejnych tygodniach badania, w których pojawiły się newsy dotyczące prezydenckiej kampanii wyborczej



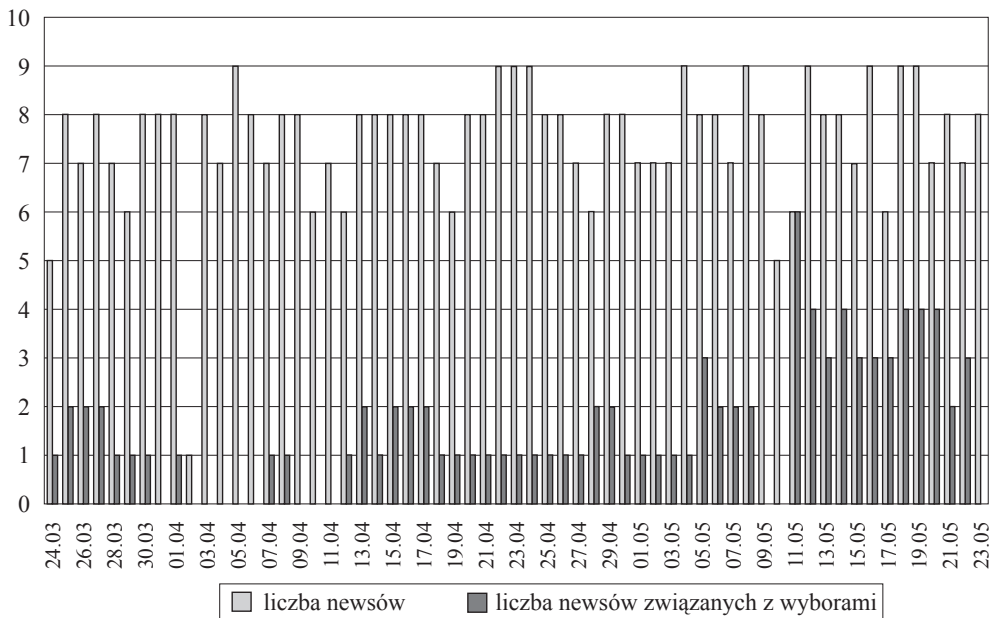
Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie powyższych danych uznać można, że prezydencka kampania wyborcza traktowana była przez twórców programu jako wydarzenie doniosłe, któremu poświęcono uwagę w zdecydowanej większości wydań audycji. Podnieść należy także, iż brak materiałów poświęconych wyborom miał miejsce, poza okolicznościami wspomnianymi wyżej, głównie w dniach, w których w ogóle tematy polityczne schodziły na dalszy plan, w szczególności w okresie Świąt Wielkanocnych oraz rocznicy śmierci papieża. Istotne tendencje ilustruje także analiza liczby newsów, jakie w kolejnych dniach poświęcono wyborom. W przypadku I tury zainteresowanie wyborami było tym większe, im bliższa była data głosowania. Szczegóły prezentuje wykres 2.

Z zaprezentowanych danych wynika także, że w okresie pomiędzy pierwszą a drugą turą wyborów liczba newsów poświęconych kampanii wyborczej była większa niż przed pierwszą turą wyborów. Od 11 do 21 maja tylko raz liczba wiadomości poświęconych wyborom była niższa od 3. Wskazane tendencje dotyczące rozkładu w czasie informacji dotyczących kampanii wyborczej w programie informacyjnym TVP potwierdza także analiza czasu trwania wszystkich newsów dotyczących wyborów. Poddane analizie wydania „Wiadomości” TVP trwały łącznie 26 godzin, 12 minut i 6 sekund, w tym 6 godzin, 5 minut i 15 sekund poświęcono tematyce wyborczej, co stanowiło 23% całego badanego

materiału. W analizowanym okresie poprzedzającym pierwszą turę wyborów prezydenckich 17% czasu „Wiadomości” TVP poświęciły problematyce wyborczej, zaś w okresie pomiędzy pierwszą a drugą turą wyborczą aż 46,33% czasu trwania audycji poświęcono problematyce wyborczej. Szczegółowe dane prezentuje poniższa tabela. Warto podkreślić zatem, że z jednej strony, zgodnie z oczekiwaniami, im bliżej do dnia elekcji, tym więcej czasu poświęcano tematyce kampanii. Z drugiej zaś strony to w okresie kampanii wyborczej przed drugą turą wyborów „Wiadomości” TVP traktowały wybory jako wydarzenie niezwykle ważne, poświęcając mu niemal połowę czasu antenowego. Potwierdza to także szczegółowa analiza relacji długości trwania całego programu do czasu poświęconego kampanii wyborczej w badanym okresie, co uwidocznione zostało na wykresie 3.

Wykres 2. Liczba wszystkich newsów oraz newsów dotyczących prezydenckiej kampanii wyborczej w „Wiadomościach” TVP w kolejnych dniach badania



Źródło: Opracowanie własne.

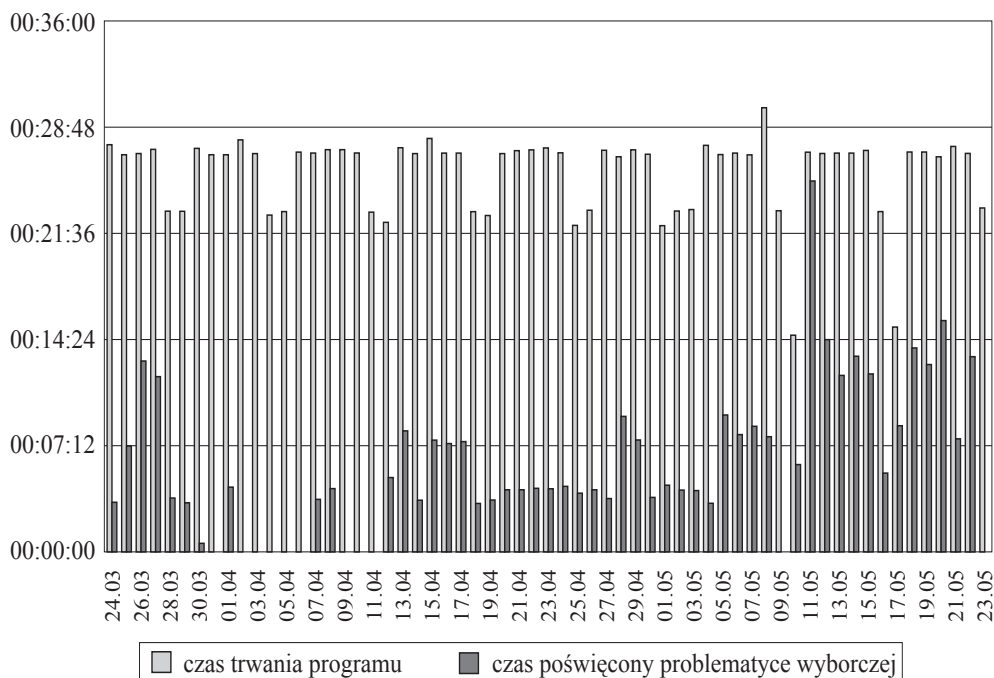
Tabela 3

Czas trwania programu „Wiadomości” TVP oraz newsów poświęconych prezydenckiej kampanii wyborczej w analizowanym okresie

Badany okres	Czas trwania wszystkich badanych wydań „Wiadomości” TVP	Czas trwania newsów poświęconych prezydenckiej kampanii wyborczej	Odsetek czasu poświęconego prezydenckiej kampanii wyborczej
Przed I turą (24.03–10.05)	20:38:31	03:30:42	17,01%
Przed II turą (11.05–23.05)	05:33:35	02:34:33	46,33%
Razem	26:12:06	06:05:15	23,23%

Źródło: Opracowanie własne.

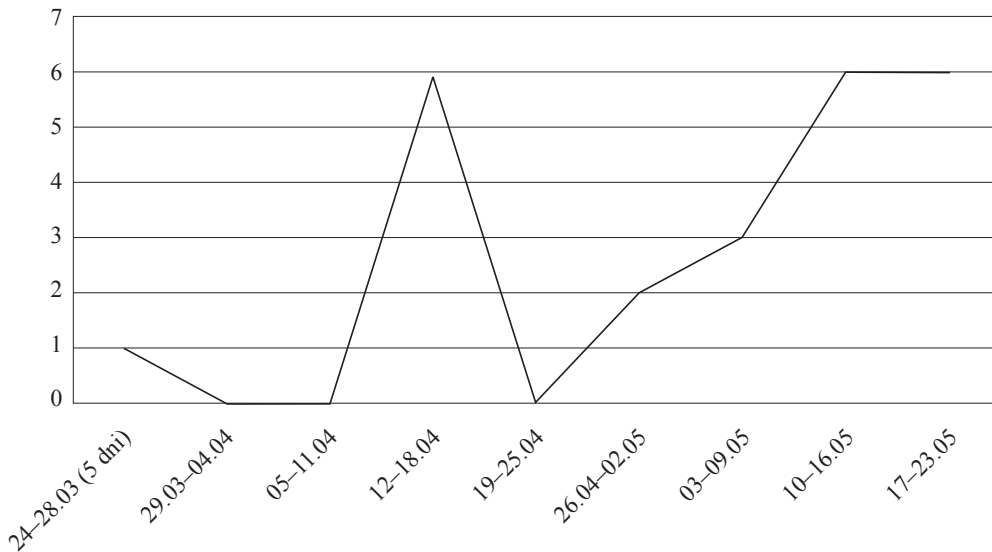
Wykres 3. Czas trwania wszystkich newsów oraz newsów dotyczących prezydenckiej kampanii wyborczej w „Wiadomościach” TVP w kolejnych dniach badania



Źródło: Opracowanie własne.

Podobne tendencje ilustruje analiza pozycjonowania newsów dotyczących kampanii wyborczej w badanych wydaniach „Wiadomości” TVP. Program otwierała informacja dotycząca wyborów w przypadku większości wydań pomiędzy pierwszą a drugą turą głosowania oraz w tygodniu poprzedzającym pierwszą turę. W okresie wcześniejszym informacje na temat kampanii wyborczej rzadziej występowały jako pierwsze. Warto podkreślić jednak, że w przypadku pozycjonowania newsów dodatkowym czynnikiem decydującym o ich kolejności pozostaje istnienie ważnego, specyficznego czy spektakularnego wydarzenia, które jest na tyle elektryzujące, czy interesujące, że to od niego rozpoczyna się program. Egzemplifikacją takiego spektakularnego newsa stanowi informacja rozpoczynająca „Wiadomości” 19 kwietnia dotycząca tego, że dyrektor FBI w swojej wypowiedzi odpowiedzialnością za holocaust obciążył Polaków. Przez cały tydzień od tego zdarzenia „Wiadomości” nie rozpoczynały się newsem dotyczącym kampanii wyborczej, ale właśnie spekulacjami i zapowiedziami dotyczącymi tego, czy dyrektor FBI powinien przeprosić, czy wyrazi słowa ubolewania oraz kto i co powinien uczynić, jeżeli jednak nie przeprosi. Pozycjonowanie newsów w programie potwierdza zatem w dużej mierze tezę, że materiałom na temat kampanii przypisywano tym większą wagę, im bliżej było do dnia samych wyborów. Wyrażało się to w częstotliwości pojawiania się takich newsów, ich liczbie, a także w częstotliwości rozpoczynania od nich głównego wydania „Wiadomości” TVP. Szczegółowe dane na ten temat znajdują się na wykresie poniżej.

Wykres 4. Liczba wydań „Wiadomości” TVP, które zaczynały się od informacji na temat prezydenckiej kampanii wyborczej



Źródło: Opracowanie własne.

W dalszej części badania analizie poddano problem neutralności prezentacji kandydatów na urząd prezydenta w głównych wydaniach programu „Wiadomości” TVP. Pierwszym czynnikiem, który został wzięty pod uwagę była widoczność kandydatów. Już na wstępie należy zwrócić uwagę na fakt, iż jeden z kandydatów na urząd prezydenta, Bronisław Komorowski, pełnił w czasie kampanii wyborczej także funkcję głowy państwa. Taki stan rzeczy prowadził do sytuacji jego obecności w programach informacyjnych w podwójnej roli: prezydenta i kandydata. Często nie istniała ponadto obiektywna możliwość oddzielenia materiałów prezentujących Bronisława Komorowskiego w każdej z tych ról. Polityk ten niejednokrotnie prezentowany był w miejscu, w którym jego obecność wynikała z pełnionego już urzędu, ale wypowiadał się tam także jako kandydat. W toku badania w kluczu kategoryzacyjnym wyodrębniono szczególną grupę newsów, które obejmowały te przypadki, w których Bronisław Komorowski występował wyłącznie w roli głowy państwa. W toku badania udało się wskazać 18 takich newsów. Tytułem egzemplifikacji wskazać należy informację prezentującą wypowiedź prezydenta Komorowskiego związaną z obchodami rocznicy likwidacji obozów w Kozielsku, Starobielsku i Ostaszkowie przez NKWD czy życzenia prezydenta z okazji Świąt Wielkanocnych, przedstawiane zwyczajowo w programie informacyjnym w każdym roku, nie tylko wyborczym, przez każdego urzędującego prezydenta. Mając jednak na względzie dążenie do możliwie najbardziej obiektywnego wyniku badania, analiza widoczności kandydatów uwzględniła także newsy, w których Bronisław Komorowski występował jako prezydent, a nie jako kandydat.

Kolejnym zastrzeżeniem, jakie należy uczynić, jest wskazanie, że w badaniu widoczności kandydatów w „Wiadomościach” TVP wzięto pod uwagę jedynie newsy,

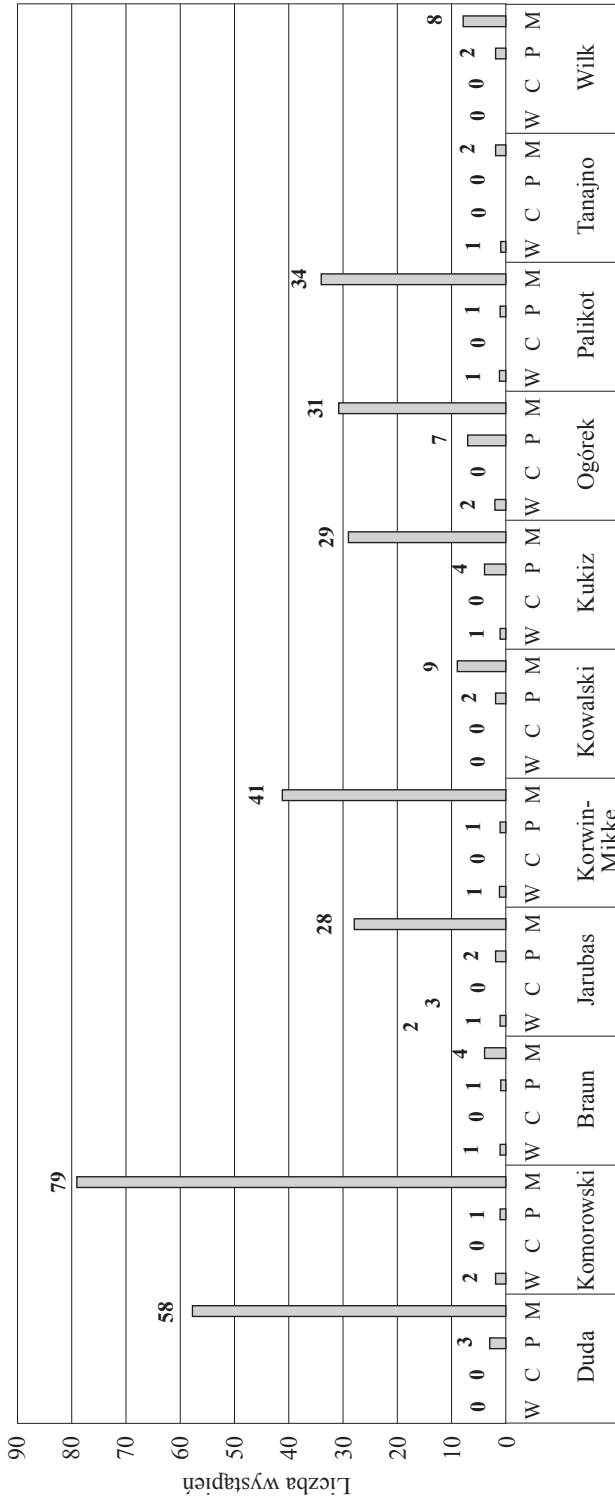
nie uwzględniono natomiast ostatniego fragmentu programu, będącego zapowiedzią innej audycji zatytułowanej „Dziś wieczorem”. Wspomniany fragment „Wiadomości” przedstawiał prowadzącego program z gościem, z którym następnie rozmowa odbywać miała się na antenie programu TVP3. W okresie poprzedzającym pierwszą turę wyborów prezydenckich każdy z kandydatów na prezydenta był jednokrotnie przez około minutę w studiu programu, a przeprowadzona z nim rozmowa stanowiła zapowiedź dłuższego wywiadu, jakiego kandydat udzielił już poza programem „Wiadomości”. Pominięto analizę tych fragmentów przy rozpatrywaniu widoczności kandydatów, gdyż wzięcie ich pod uwagę nie zmieniłoby relacji pomiędzy czasem prezentacji kandydatów, a to za sprawą faktu, że każdy z polityków pretendujących do objęcia funkcji głowy państwa był gościem „Wiadomości” tylko dokładnie tyle samo razy, a rozmowa ta trwała w przybliżeniu tyle samo z każdym z kandydatów. I tu mówić można o odmiennej sytuacji Bronisława Komorowskiego. W jego przypadku, z uwagi na wspomniany już fakt kandydowania i pełnienia funkcji prezydenta, rozmowa odbyła się w Belwederze, a nie w studiu telewizyjnym, jak miało to miejsce w przypadku pozostałych kandydatów.

W analizowanym materiale badawczym, na co zwracano już uwagę, charakteryzowano oddzielnie widoczność każdego z kandydatów, przy czym wyróżniono cztery formy widoczności: wymienienie nazwiska kandydata (W), zacytowanie jego wypowiedzi (C), pokazanie go (P) lub prezentację jego wypowiedzi (M). Jeżeli w jednym newsie widoczność kandydata można było opisać przy użyciu więcej niż jednej formy zapisywano ją tylko raz, wybierając najwyższą z nich. Jeżeli zaś wypowiedzi kandydata w jednym newsie pojawiały się kilkakrotnie, wówczas liczono je jako oddzielny przypadek widoczności (podnoszący liczbę wystąpień M). W materiale badawczym stosunkowo rzadko odnotowano newsy, w którym polityk został wymieniony, zacytowany czy pokazany, ale choćby przez sekundę nie mówił. Jak wynika z wykresu prezentującego wszystkie formy widoczności medialnej kandydatów na prezydenta RP w „Wiadomościach” TVP w okresie poprzedzającym pierwszą turę wyborów odnotowano 10 przypadków, gdy kandydat został jedynie wymieniony w newsie, przy czym dwukrotnie taka sytuacja miała miejsce w przypadku Bronisława Komorowskiego oraz Magdaleny Ogórek. Ani razu nie odnotowano przypadku, by w newsie kandydat był jedynie cytowany. Każdy kandydat, poza Pawłem Tanajno, przynajmniej raz został pokazany w programie, ale nie zaprezentowano jego wypowiedzi. Najczęściej ze wszystkich kandydatów pokazywano Magdalenę Ogórek, której wizerunek siedmiokrotnie został jedynie pokazany w programie.

Największe zróżnicowanie pomiędzy kandydatami, a jednocześnie największą liczbę wystąpień odnotowano w ostatniej analizowanej formie widoczności, czyli prezentowaniu wypowiedzi polityków. Można wyróżnić tutaj trzy grupy kandydatów:

- kandydatów wiodących, czyli Bronisława Komorowskiego i Andrzeja Dudę, których wypowiedzi (oddzielone komentarzem dziennikarskim lub wypowiedzią innego polityka) wystąpiły powyżej 50 razy;
- kandydatów drugiego planu, czyli Janusza Korwin-Mikkego, Janusza Palikota, Magdalenę Ogórek, Pawła Kukiza i Adama Jarubasa, których wypowiedzi wystąpiły poniżej 50, ale powyżej 25 razy;

Wykres 5. Widoczność kandydatów na prezydenta w „Wiadomościach” TVP w okresie poprzedzającym I turę głosowania, okres od 24 marca do 10 maja 2015 roku



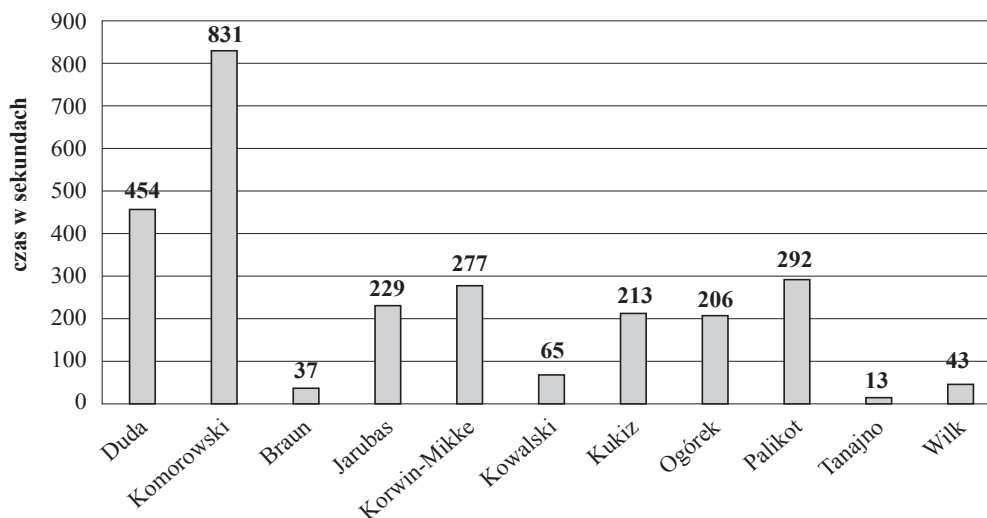
Polityk: W – wymieniony, C – cytowany, P – pokazany, M – mówi

Źródło: Opracowanie własne.

- kandydatów pomijanych, czyli Mariana Kowalskiego, Jacka Wilka, Grzegorza Brauna i Pawła Tanajno, których wypowiedzi wystąpiły poniżej 25 razy.

Zaprezentowane wyniki badania, a w szczególności duże zróżnicowanie liczby wystąpień wypowiedzi kandydatów na urząd prezydenta w głównym wydaniu programu, stało się sygnałem do pogłębienia tego obszaru analizy. Dokonano obliczeń, ile dokładnie sekund trwały wypowiedzi kandydatów emitowane w „Wiadomościach” TVP. Wyniki zaprezentowane zostały na poniższym wykresie.

Wykres 6. Czas (w sekundach) wypowiedzi kandydatów w „Wiadomościach” TVP w okresie poprzedzającym I turę głosowania, okres od 24 marca do 10 maja 2015 roku



Źródło: Opracowanie własne.

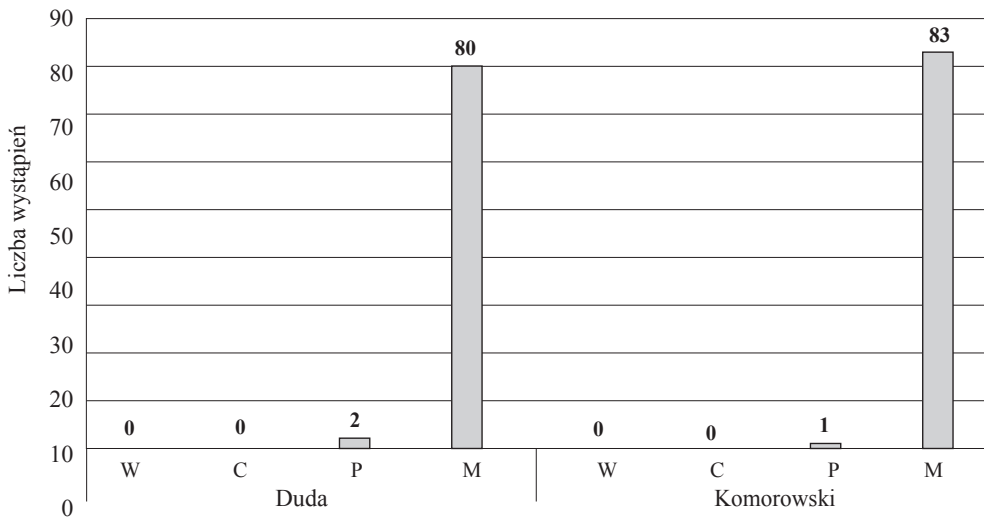
Dane dotyczące czasu wypowiedzi kandydatów silnie korelują z liczbą ich wystąpień, co powiela zarysowany już podział na trzy grupy kandydatów. W pierwszej z nich wyraźna pozostaje przewaga czasu poświęconego Bronisławowi Komorowskiemu, jednak jak wskazywano 18 newsów, które były brane pod uwagę w badaniu, dotyczyło wypowiedzi kandydata w związku z pełnieniem urzędu. Porównanie liczby newsów i czasu ich trwania, nawet uwzględniając to zastrzeżenie, pozwala mówić o przewadze czasu, jaki „Wiadomości” TVP poświęciły na prezentowanie wypowiedzi Bronisława Komorowskiego.

W okresie pomiędzy pierwszą a drugą turą wyborów analogiczne badania dotyczące widoczności kandydatów przeprowadzono w odniesieniu do obydwu kandydatów, którzy dostali się do drugiej tury wyborczej rywalizacji. Ich wyniki zaprezentowano na wykresach 7 i 8.

Analiza widoczności kandydatów w okresie poprzedzającym dzień drugiej tury wyborów prowadzi do wniosku o względnej równowadze dwóch głównych rywali. Urzędujący prezydent wypowiadał się o trzy razy więcej niż jego kontrkandydat, jednak to Andrzej Duda został pokazany o jeden raz więcej niż Bronisław Komorowski. Także analiza czasu, jaki poświęcono na prezentację wypowiadających się kandydatów pozwala-

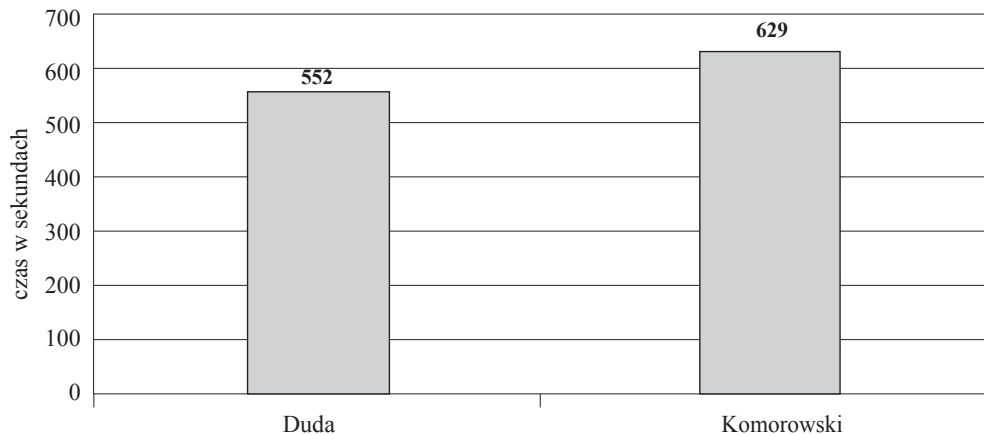
la mówić o względnej równowadze. Andrzej Duda wypowiadał się przez 46,7% czasu poświęconego na wypowiedzi obydwu kandydatów, zaś Bronisław Komorowski przez 53,3% czasu. W badanym okresie, w odróżnieniu od poprzedzającego pierwszą turę, nie odnotowano wystąpienia specjalnej grupy newsów, które w sposób jednoznaczny prezentowałyby jedynie wypowiedzi Komorowskiego jako prezydenta, a nie jako kandydata na urząd głowy państwa. Bardzo trudno za takie uznać bowiem nawet ogłoszenie referendum dotyczącego między innymi jednomandatowych okręgów wyborczych.

Wykres 7. Widoczność kandydatów na prezydenta w „Wiadomościach” TVP w okresie poprzedzającym II turę głosowania, okres od 11 do 23 maja 2015 roku



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 8. Czas (w sekundach) wypowiedzi kandydatów w „Wiadomościach” TVP w okresie poprzedzającym II turę głosowania, okres od 11 do 23 maja 2015 roku



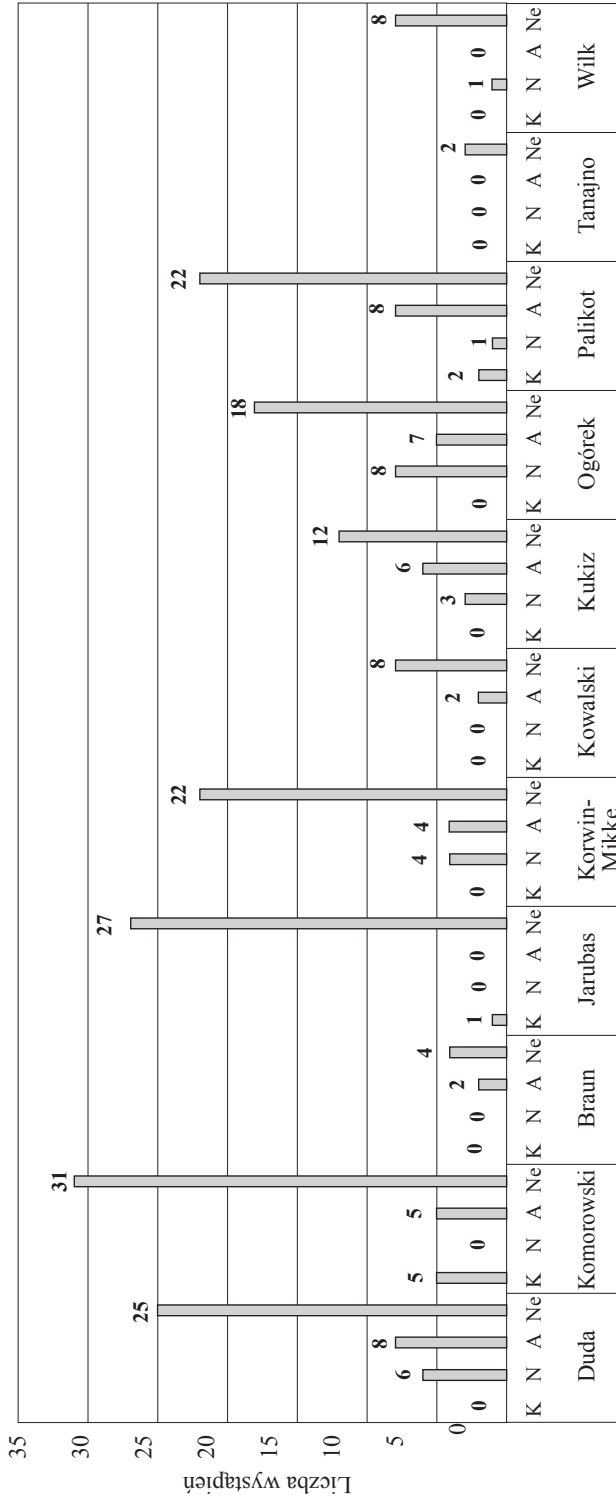
Źródło: Opracowanie własne.

W dalszej części badania poddano analizie wydzźwięk newsów, w których mówiono o kandydatach na urząd prezydenta. Szczegółowe wyniki prezentuje poniższy wykres. Wynika z nich w sposób jednoznaczny, że w zakresie prezentacji każdego z kandydatów przeważają newsy o charakterze neutralnym. Jednak tylko u jednego z kandydatów, Pawła Tanajno, któremu „Wiadomości” TVP w ogóle poświęciły bardzo mało uwagi, wszystkie newsy dotyczące jego osoby, miały charakter neutralny. Warto jednak zwrócić uwagę, że to właśnie w przypadku kandydatów, którym poświęcono najmniej uwagi, rzadko pojawiały się newsy wartościujące w sposób jednoznaczny, pozytywnie lub negatywnie. W przypadku Grzegorza Brauna i Mariana Kowalskiego poza newsami o wydzźwięku neutralnym pojawiły się także materiały o charakterze ambiwalentnym, zaś Jacek Wilk raz został przedstawiony negatywnie.

W grupie kandydatów drugiego planu wyraźne jest zróżnicowanie w sposobie ich prezentacji, mimo ogólnej wskazanej już przewagi newsów neutralnych. Kandydatem prezentowanym wyłącznie neutralnie lub korzystnie był Adam Jarubas, w jego przypadku nie odnotowano żadnych newsów o charakterze negatywnym czy ambiwalentnym. Z kolei kandydatem, w tej grupie, prezentowanym najgorzej była Magdalena Ogórek, w przypadku której aż 8 newsów zostało zakwalifikowanych jako materiał o wydzźwięku negatywnym. Jednocześnie uwagę zwraca fakt, że w okresie badania poprzedzającym pierwszą turę głosowania żadnemu z jedenastu kandydatów, nie poświęcono aż tyle materiałów o wydzźwięku negatywnym. Pomiędzy ogólnie pozytywnym wydzźwiękiem materiałów na temat Adama Jarubasa i negatywnym na temat Magdaleny Ogórek plasują się materiały dotyczące Janusza Korwin-Mikkego, Janusza Palikota oraz Pawła Kukiza. W przypadku Janusza Palikota część newsów było nacechowanych określoną intencją nadawczą – 2 newsy miały wydzźwięk pozytywny, 1 negatywny, a aż 8 ambiwalentny. W przypadku Korwin-Mikkego i Kukiza nie wystąpiły ani razu newsy jednoznacznie korzystne, występowały zaś materiały o charakterze negatywnym lub ambiwalentnym. Reasumując, należy podkreślić, że w grupie kandydatów drugiego planu zawsze największą grupę stanowiły newsy neutralne, 96% w przypadku Adama Jarubasa, 73% Janusza Korwin-Mikkego, 67% Janusza Palikota, 58% Magdaleny Ogórek i 57% Pawła Kukiza. W przypadku części kandydatów występuje jednak znaczny odsetek, sięgający nawet ponad 40% newsów, które nie miały charakteru neutralnego.

Z uwagi na wynik pierwszej tury wyborów, szczególną uwagę warto zwrócić na wydzźwięk materiałów dotyczących dwóch głównych pretendentów do fotela prezydenta RP. W przypadku każdego z nich występuje przewaga newsów neutralnych, których odsetek wśród wszystkich newsów dotyczących kandydata wynosił odpowiednio 64% w przypadku Andrzeja Dudy oraz 76% w przypadku Bronisława Komorowskiego. Wyraźna pozostaje jednak tendencja w zakresie oceny kandydatów. W przypadku Andrzeja Dudy występują newsy prezentujące go w sposób niekorzystny lub ambiwalentny, odpowiednio 15% i 21% wszystkich newsów na temat kandydata, nie wystąpił natomiast żaden news prezentujący Dudę w korzystnym świetle. Z odwrotną tendencją mamy do czynienia w przypadku Bronisława Komorowskiego. Nie wystąpił ani jeden news, który miałby wydzźwięk negatywny, 12% newsów miało wydzźwięk korzystny dla urzędującego prezydenta, zaś 12% ambiwalentny.

Wykres 9. Wydzwięk newsów dotyczących kandydatów na prezydenta w „Wiadomościach” TVP w okresie poprzedzającym I turę głosowania, okres od 24 marca do 10 maja 2015 roku

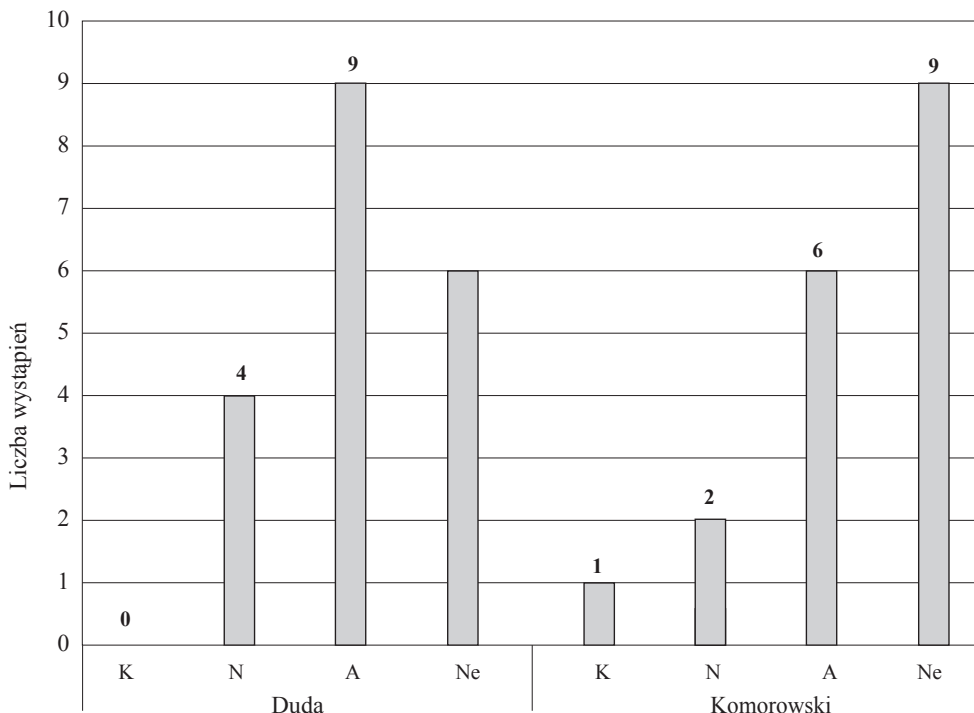


Polityk przedstawiony został w newsie w sposób: K – korzystny, N – niekorzystny, A – ambiwalentny, Ne – neutralny

Źródło: Opracowanie własne.

Wydźwięk materiałów poświęconych Andrzejowi Dudzie i Bronisławowi Komorowskiemu po pierwszej turze wyborów prezydenckich pozwala wskazywać na podobny trend, jaki występował w poprzednim analizowanym okresie. Szczegóły prezentuje poniższy wykres.

Wykres 10. Wydźwięk newsów dotyczących kandydatów na prezydenta w „Wiadomościach” TVP w okresie poprzedzającym II turę głosowania, okres od 11 do 23 maja 2015 roku



Polityk przedstawiony został w newsie w sposób: K – korzystny, N – niekorzystny, A – ambiwalentny, Ne – neutralny

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku jednego z kandydatów, Andrzeja Dudy, ponad połowa newsów nie była neutralna (68%), zaś w przypadku Bronisława Komorowskiego dokładnie co drugi news nie miał neutralnego wydźwięku. W sposobie relacjonowania kampanii wyborczej urzędującego prezydenta nastąpiła wyraźna zmiana w porównaniu z okresem sprzed I tury głosowania, pojawiły się newsy o wydźwięku negatywnym (11%), ambiwalentnym (33%) i tylko jeden news miał wydźwięk korzystny (6%). Z kolei w przypadku Andrzeja Dudy, podobnie jak w przypadku okresu przed pierwszą turą, nie pojawił się ani jeden news jednoznacznie korzystny, dwukrotnie częściej niż w przypadku rywala pojawiły się newsy o wydźwięku niekorzystnym, natomiast niemal połowa materiałów poświęconych Dudzie w okresie pomiędzy pierwszą a drugą turą wyborów miała wydźwięk ambiwalentny.

Wnioski

Zaprezentowane wyniki badań dowodzą, że w „Wiadomościach” TVP nie można mówić o pełnej równowadze w zakresie widoczności i wydźwięku materiałów poświęconych kandydatom w prezydenckiej kampanii wyborczej. Należy zwrócić przy tym uwagę, że w przypadku polskiego publicznego nadawcy nie mamy do czynienia, jak w niektórych państwach, z istnieniem równowagi medialnej dotyczącej relacjonowania kampanii narzuconej przez system polityczny, normy czy rozwiązania instytucjonalne. Zasady takie często występują w państwach, w których istnieją dwaj dominujący aktorzy polityczni (systemy dwupartyjne lub dwublokowe) lub funkcjonują stosowne regulacje precyzujące sposób nagłaśniania kampanii wyborczej (Hopmann, Van Aelst i in., 2011, s. 106). Tym samym sposób relacjonowania kampanii wyborczej w „Wiadomościach” TVP zależy od rutyny dziennikarskiej i przekonań redakcji.

Badania empiryczne dowodzą, że w przypadku braku narzuconych rozwiązań normatywnych o częstotliwości prezentowania kandydata oraz przychylności mediów decydują: znaczenie kandydata lub partii politycznej na scenie politycznej mierzone obecnym lub spodziewanym poparciem, atrakcyjność polityka i jego charyzma oraz orientacja polityczna (Schoenbach, De Ridder, Lauf, 2001, s. 519). Wyniki przeprowadzonych badań silnie korespondują z danymi empirycznymi pochodzącymi z analiz przeprowadzonych w czasie kampanii wyborczych w Holandii i Niemczech. Widoczność medialna kandydatów, na co już wskazano, pozwoliła podzielić ich na trzy grupy: wiodących, drugiego planu i pomijanych. Najwięcej uwagi poświęcono już przed pierwszą turą głosowania tym kandydatom, którzy następnie dostali się do drugiej tury, zdecydowanie mniejszą szansę na obecność w mediach mieli kandydaci drugiego planu, natomiast czwórka kandydatów zamykających sondaże wyborcze niezwykle rzadko pojawiała się w „Wiadomościach” TVP. Wydaje się zatem, że czynnikiem kluczowym pozostawała rola kandydata na scenie politycznej i mierzona sondażami szansa na zwycięstwo w wyborach lub przynajmniej dostanie się do drugiej tury.

Czynnikiem determinującym w dużym stopniu obecność, ale i wydźwięk w sposobie prezentowania kandydata była jego atrakcyjność medialna. Tym tłumaczyć należy częstą obecność i względnie przychylne nagłaśnianie działań Janusza Palikota, kandydata który ostatecznie osiągnął bardzo niski wynik wyborczy. Podobnie, często nagłaśniana i negatywnie komentowana była Magdalena Ogórek. Jej zachowania i wypowiedzi, w szczególności manifestacyjny wręcz dystans do środowiska politycznego, które zaproponowało jej kandydaturę, czyniło ją z jednej strony ciekawostką kampanii, z drugiej strony obiektem złośliwości i cynicznych uwag, wartościujących jej kandydaturę negatywnie. W podobny sposób jako kandydaci medialnie atrakcyjni, a to za sprawą swej oryginalności, traktowani byli Paweł Kukiz oraz Janusz Korwin-Mikke.

Wreszcie trzecim czynnikiem, którego rola również pozostaje widoczna w sposobie prezentowania kandydatów jest ich orientacja polityczna. Nie należy zapominać, iż TVP jako publiczny nadawca pozostaje w najściślejszych relacjach z rządzącym obozem politycznym. Wobec faktu, iż prezydencka kampania wyborcza przypadała na okres ósmego roku rządów koalicji Platformy Obywatelskiej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego, można było spodziewać się, że kandydaci związani z tymi partiami politycznymi będą mogli liczyć na szczególną przychylność, a ich główni konkurenci na mniejszą obecność

w programie i mniej korzystny sposób prezentacji. Czynnikiem ten w szczególnym stopniu wydaje się tłumaczyć sposób, w jaki prezentowano Adama Jarubasa, któremu poświęcono relatywnie dużo czasu, a materiały poświęcone jego kandydaturze miały charakter neutralny bądź korzystny.

Ostatni ze wskazanych czynników wydaje się przesądzać także o widoczności i wydzwięku newsów prezentujących dwóch głównych kandydatów na urząd prezydenta. Zgodnie z oczekiwaniami, częściej, dłużej i korzystniej prezentowano Bronisława Komorowskiego, zaś rzadziej, krócej i mniej korzystnie Andrzeja Dudę. Warto jednak wskazać kilka dodatkowych uwag odnoszących się do sposobu prezentacji wskazanych polityków. Podkreślić należy, że zwykle polityk sprawujący urząd, czyli inkumbent, prezentowany jest w mediach lepiej, korzystniej, a w szczególności częściej niż pretendent, czyli kandydat, który dopiero ubiega się o urząd. Zjawisko to, analizowane zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i badane na poziomie empirycznym, potwierdza istnienie tzw. „bonusa inkumbenta” czy „bonusa kanclerskiego” (Hopmann, de Vreese, Albæk, 2011, s. 264 i n.). Część newsów prezentujących Bronisława Komorowskiego, zwłaszcza w okresie przed pierwszą turą głosowania, prezentowała go jedynie jako głowę państwa wykonującą swoje bieżące obowiązki i w tym kontekście przyjąć można, że prezydent byłby pokazywany także w sytuacji, gdyby nie był jednocześnie kandydatem.

Interesująca pozostaje także tendencja dotycząca ilości czasu poświęcanego kandydatom oraz wydzwięku materiałów na ich temat w okresie przed i po pierwszej turze głosowania. Wydaje się, że wraz ze wzrostem szans Andrzeja Dudy na objęcie funkcji prezydenta RP, „Wiadomości” TVP zaczęły poświęcać mu więcej czasu, a także przedstawiać materiały o negatywnym wydzwięku na temat Bronisława Komorowskiego. Należy więc przyjąć, że nawet jeśli „Wiadomości” TVP faworyzowały urzędującego prezydenta, po pierwszej turze głosowania czyniły to zdecydowanie słabiej. W badanym okresie przed pierwszą turą wyborów wypowiedzi Andrzeja Dudy w programie zajęły 35% czasu wypowiedzi dwóch głównych kandydatów, a już w okresie przed drugą turą głosowania 47%.

Reasumując, stwierdzić należy, że „Wiadomości” TVP prezentowały kandydatów w czasie prezydenckiej kampanii wyborczej według własnej logiki. Kandydaci nie mieli takich samych szans na obecność w głównym telewizyjnym programie informacyjnym TVP. Decydującą rolę odgrywało ich miejsce na scenie politycznej mierzone wynikami sondaży oraz atrakcyjność medialna. W zakresie sposobu prezentowania głównych rywali mówić można o słabym faworyzowaniu urzędującego prezydenta, co jednak, jak pokazały wyniki wyborów, nie uniemożliwiło zwycięstwa jego konkurentowi. W związku z licznymi wskazaniami płynącymi ze strony sztabu wyborczego Andrzeja Dudy, że kampania wyborcza była relacjonowana niekorzystnie dla tego polityka, zasadne wydaje się kontynuowanie badań nad sposobem nagłaśniania prezydenckich kampanii wyborczych. Zmiany, jakie dokonały się w TVP po wyborach parlamentarnych, każą z wielką uwagą śledzić kolejne wybory i sposób ich relacjonowania przez „Wiadomości” TVP. Interesująca wydaje się w szczególności możliwość powtórzenia badania w oparciu o dane empiryczne pozyskane w czasie następnych wyborów prezydenckich, przy użyciu identycznej metodologii. Wyniki takich badań pozwolą ocenić, czy zmiany w TVP doprowadziły do większej równowagi czy też do większej stronniczości w relacjonowaniu prezydenckiej kampanii wyborczej niż miało to miejsce w 2015 roku.

Bibliografia

- Berelson B. (1952), *Content Analysis in Communication Research*, The Free Press, New York.
- Esser F., Strömbäck J., De Vreese C. H. (2011), *Reviewing key concepts in research on political news journalism: Conceptualizations, operationalizations, and propositions for future research*, „Journalism”, vol. 13, nr 2.
- Farnsworth S. J., Lichter S. R. (2011), *The Nightly News Nightmare: Media Coverage of U.S. Presidential Elections, 1988–2008*, Rowman & Littlefield, Lanham–Boulder–New York–Toronto–Plymouth.
- Gulati G. J., Just M. R., Crigler A. N. (2004), *News Coverage of Political Campaigns*, w: *Handbook of Political Communication Research*, red. L. L. Kaid, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah–New Jersey–London.
- Hjarvard S. (2013), *The Mediatization of Culture and Society*, Routledge, London–New York.
- Hopmann D. N., de Vreese C. H., Albæk E. (2011), *Incumbency Bonus in Election News Coverage Explained: The Logics of Political Power and the Media Market*, „Journal of Communication”, vol. 61, nr 2.
- Hopmann D. N., Van Aelst P., Legnante G. (2011), *Political balance in the news: A review of concepts, operationalizations and key findings*, „Journalism”, vol. 13, nr 2.
- Kolczyński M., Mazur M. (2007), *Wojna na wrażenia: strategie polityczne i telewizja w kampaniach wyborczych 2005 r. w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Łódzki B. (2010), *Ustanawianie agendy mediów podczas kampanii wyborczych w 2005 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Maier M., Strömbäck J., Kaid L. L. (red.) (2011), *Political Communication in European Parliamentary Elections*, Ashgate, Farnham.
- Mazzoleni G. (2008), *Mediatization of Society*, w: *The International Encyclopedia of Communication*, red. W. Donsbach, Blackwell Publishing, Malden–Oxford–Carlton.
- Mazzoleni G. (2015), *Mediatization of Politics*, w: *The Concise Encyclopedia of Communication*, red. W. Donsbach, Wiley, Malden–Oxford–Chichester.
- Nowak E., Riedel R. (2008), *Agenda setting, priming, news framing. Analiza porównawcza telewizyjnych audycji informacyjnych TVN i TVP1 w okresie kampanii przedwyborczych w Polsce 2005 i 2007 r.*, „Zeszyty Prasoznawcze”, nr 1–2.
- Raport z badań TNS OBOP (2015), *Wiarygodne informacje – czy są dziś w cenie?*, http://www.tnsglobal.pl/wp-content/blogs.dir/9/files/2015/04/K.031_Wiarygodne-informacje_003a-15.pdf.
- Schoenbach K., De Ridder J., Lauf E. (2001), *Politicians on TV News: Getting attention in Dutch and German election campaigns*, „European Journal of Political Research”, vol. 39, nr 4.
- Strömbäck J., Esser F. (2014a), *Making sense of the mediatization of politics*, „Journalism Studies”, vol. 15, nr 3.
- Strömbäck J., Esser F. (2014b), *Mediatization of Politics: Towards a Theoretical Framework*, w: *Mediatization of Politics. Understanding the Transformation of Western Democracies*, red. F. Esser, J. Strömbäck, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Strömbäck J., Kaid L. L. (red.) (2008), *The Handbook of Election News Coverage Around the World*, Routledge, New York–London.

Coverage of the presidential election campaign in 2015 by „Wiadomości” TVP1: balanced or biased?

Summary

In contemporary democratic state there is expected the mass media to serve several roles: informing voters about the candidates and their ideas, interpreting actions of candidates and their opponents, con-

trolling those in power and mobilizing voters politically. There is very important relationship between knowledge about candidates, evaluation of candidates, decision about voting and candidate coverage in media. The television is still very important source of political information. 81% of respondents indicated that TV news programs are the main source of political news.

The article presents the results of media content analysis of „Wiadomości” TVP1 before presidential election in 2015 in Poland. The purpose of the research was to evaluate if the campaign coverage was balanced or biased. There was visibility of candidates and media's favorability examined in the analysis of the most watched TV news program.

Key words: partisan media bias, political balance, TV News Programs, coverage of presidential elections, content analysis

Krzysztof KOWALCZYK
Uniwersytet Szczeciński

Typologia grup interesu artykułujących postulaty Kościoła katolickiego w Polsce

Streszczenie: Celem artykułu jest dokonanie klasyfikacji grup interesu artykułujących postulaty Kościoła katolickiego w Polsce. W związku z tym zdefiniowano Kościół w ujęciu politologicznym, określono formy oddziaływania Kościoła na system polityczny, określono pojęcie grup interesu w odniesieniu do analizowanej problematyki, następnie w oparciu o określone kryteria dokonano ich typizacji. Zaproponowana typologia może stanowić punkt wyjścia do dalszych badań w tym zakresie.

Słowa kluczowe: Kościół katolicki w Polsce, system polityczny, grupy interesu

Wstęp

Po przemianach ustrojowych 1989 r. Kościół katolicki odgrywał i pełni nadal istotną rolę w życiu publicznym Polski. Kościół, podejmując określone kwestie polityczne i społeczne, stawał się bezpośrednim lub pośrednim uczestnikiem procesu politycznego (Lipiński, 2016, s. 52–55). Kościół włączył się w sferę polityki i proces stanowienia prawa, legitymizując określone partie i ugrupowania oraz wspierając projekty ustaw. Legitymizacja podmiotów polityki wyrażała się w spotkaniach hierarchów katolickich z ich liderami, pośrednim wskazaniem pozytywnym w wyborach. Kościół nie udzielił jednoznacznego poparcia ściśle określonej partii, jednakże w pierwszej połowie lat 90. XX w. niektórzy biskupi wspierali działania integracyjne stronnictw, ugrupowań i środowisk prawniczych. Działania te ustały generalnie od drugiej połowy lat 90. Kościół włączył się również bezpośrednio w implementację swoich kluczowych postulatów – nadanie stosunkom wyznaniowym określonego kształtu w ustawie zasadniczej, podpisanie i ratyfikację konkordatu, wprowadzenie nauki religii w szkołach, zapisów o wartościach chrześcijańskich w ustawie medialnej, ustawodawstwa antyaborcyjnego, zakazu zapłodnienia *in vitro* i niezgody na legalizację związków partnerskich (Kowalczyk, 2016, s. 98–99). Kościół instytucjonalny wyrażał swoje postulaty również za pośrednictwem wspierających go grup interesu.

Zasadniczym celem artykułu jest dokonanie klasyfikacji grup interesu artykułujących postulaty Kościoła katolickiego w Polsce. W celu realizacji niniejszego zadania: zdefiniowano Kościół w ujęciu politologicznym, określono formy oddziaływania Kościoła na system polityczny, określono pojęcie grup interesu w odniesieniu do analizowanej problematyki, następnie w oparciu o określone kryteria dokonano ich typizacji. Kluczowe znaczenie dla tak ujętego problemu badawczego miała metoda analizy systemowej i studia przypadków.

Przez pojęcie Kościół należy tu rozumieć „Kościół hierarchiczny”, nie zaś wspólnotę wiernych. Termin ten jest tożsamy z katolicką hierarchią kościelną, tj. biskupami,

w szczególności diecezjalnymi. Przez pojęcie „postulaty Kościoła” należy natomiast rozumieć określone kwestie problemowe podjęte w nauczaniu społecznym Kościoła (NSK) w Polsce. Poszczególni biskupi współkształtują NSK poprzez wydawanie listów pasterskich, głoszenie homilii, udzielanie wywiadów. Na terytorium RP biskupi skupiają się w ramach Konferencji Episkopatu Polski (KEP) (Delong, 2016, s. 17–43).

Kościół jako podmiot oddziałujący na system polityczny

Kościół jest definiowany w różnorodny sposób przez reprezentantów nauk o polityce jak: wspólnota – organizacja religijna, grupa interesów, aktor polityczny i religijny (Kowalczyk, 2015, s. 15–21). W niniejszym artykule w ujęciu *stricte* politologicznym Kościół jest definiowany jako podmiot znajdujący się w otoczeniu systemu politycznego i oddziałujący na ten system. Podmiotowość w tym kontekście oznacza możliwość realizowania swoich celów, zamierzeń i działań, w tym sensie Kościół jest zinstytucjonalizowanym podmiotem sprawczym. Jest bowiem strukturą zorganizowaną, zhierarchizowaną. Członkowie podmiotu sprawczego przekazują część swoich atrybutów na poziom ugrupowania, w skład którego wchodzi. Ta zależność – delegacja uprawnień – wyraża się lojalnością i podporządkowaniem decyzjom podejmowanym na poziomie owego ugrupowania (Wnuk-Lipiński 2005, s. 89). Na poziomie Kościoła powszechnego kluczowe decyzje podejmowane są przez papieża, w zespole Kościołów partykularnych (w danym państwie) przez Episkopat i jego prezydium, w Kościele partykularnym przez biskupa – rządcę diecezji. Pojęcie systemu politycznego jest określane jako ogół instytucji politycznych, za pośrednictwem których podejmowane są decyzje polityczne, oraz generalnych norm i zasad regulujących stosunki między nimi. W ujęciu instytucjonalnym pojęcie instytucji politycznych odnosi się do zorganizowanych aktorów politycznych, przede wszystkim organów państwowych i partii politycznych. W ujęciu neoinstytucjonalnym instytucje polityczne są określane jako reguły gry i struktury, ucieleśniające pewne wartości i układ sił oraz determinujące odpowiednie zachowania jednostek w określonych kontekstach (March, Olsen, 1989, s. 17). W celu urzeczywistnienia wartości i artykulacji interesów Kościół wywiera zatem wpływ na partie polityczne, aby oddziaływały na proces legislacyjny i rządowy proces decyzyjny, oraz bezpośrednio na poszczególne organy władzy – parlament, rząd, sądy i trybunały. Kościół wywiera również wpływ na formalne i nieformalne reguły funkcjonowania systemu politycznego, a tym samym na zachowania zbiorowych i indywidualnych aktorów politycznych. Z perspektywy neoinstytucjonalizmu normatywnego można zatem przeprowadzić analizę oddziaływania Kościoła na system polityczny w ujęciu dynamicznym. Rozpatrując oddziaływanie Kościoła na system polityczny należy wyróżnić kryterium podmiotowe, przedmiotowe, formy oddziaływania i zamierzonego celu (por. Hierlemann, 2005; Enyedi, 2003, s. 218–232).

Podmiotem oddziaływania Kościoła krajowego są organy władzy państwowej oraz partie, grupy interesów, media i społeczeństwo. Kryterium przedmiotowe pozwala na wyodrębnienie następujących kwestii problemowych, podejmowanych przez Kościół krajowe: sfera bieżącej polityki (stanowiska wobec wyborów, referendum); preferowany model stosunków wyznaniowych (zwarty w przepisach konstytucyjnych, konkordacie,

Tabela 1

Typologia oddziaływania Kościoła krajowego na system polityczny i jego otoczenie

Kryterium				Cele
Podmiotowe	Przedmiotowe	Formy oddziaływania		sankcje moralne
		bezpośrednie	pośrednie	
<p>1. Instytucje władzy państwowej (egzekutywa, legislatywa, sądy i trybunały).</p> <p>2. Partie polityczne i ugrupowania.</p> <p>3. Grupy interesów.</p> <p>4. Mass media.</p> <p>5. Społeczeństwo.</p>	<p>1. Sfera bieżącej polityki.</p> <p>2. Model stosunków wyznaniowych.</p> <p>3. Kwestie społeczno-ekonomiczne.</p> <p>4. Finansowe i majątkowe aspekty działalności Kościoła.</p> <p>5. Funkcjonowanie Unii Europejskiej.</p>	<p>1. Ustne: rozmowy, spotkania z politykami.</p> <p>2. Pisemne: listy, oświadczenia, dezyderaty, opracowania.</p>	<p>1. Oddziaływanie przez podmioty: wyspecjalizowane organy, grupy interesu, agendy państwowe-kościelne, mass media, eksperci, naukowcy, autorzytety.</p> <p>2. Apelle do opinii publicznej:</p> <ul style="list-style-type: none"> - manifestacje, happeningi, - akcje obywatelskiego nieposłuszeństwa, - petycje, listy, e-mailing, - e-lobbying. 	<p>1. Poszerzenie <i>status quo</i>.</p> <p>2. Utrzymanie <i>status quo</i>.</p>

Źródło: Opracowanie własne.

ustawach i rozporządzeniach); kwestie społeczno-ekonomiczne (dezyderaty dotyczące polityki społecznej); finansowe i majątkowe aspekty działalności Kościoła (subwencjonowanie Kościoła ze środków państwowych, podatek kościelny, kwestie własności kościelnej); funkcjonowanie Unii Europejskiej (respektowanie wartości chrześcijańskich w ustawodawstwie unijnym). Po 1989 r. Kościół katolicki w Polsce występował z precyzyjnymi postulatami w odniesieniu do wszystkich wyżej wymienionych kwestii problemowych (DeLong, 2015, s. 44–343).

Formy oddziaływania Kościoła na system polityczny i podmioty znajdujące się w jego otoczeniu są często zbliżone do metod i technik właściwych dla lobbingu. Celem tego oddziaływania jest artikulacja własnych wartości i interesów oraz przekonanie decydentów politycznych do określonych rozwiązań prawnych i administracyjnych. Można wyróżnić dwie formy oddziaływania Kościoła z uwagi na kryterium sposobu artikulacji wartości i interesów: 1) bezpośrednie i 2) pośrednie. W pierwszym przypadku biskupi bezpośrednio oddziałują na decydentów, w drugim zaś korzystają z pośrednictwa innych podmiotów. W ramach oddziaływania bezpośredniego można wyróżnić formy ustne i pisemne. Do formy ustnej należą: oficjalne i zakulisowe rozmowy, spotkania, konferencje, sympozja z politykami. Natomiast do formy pisanej można zaliczyć: listy, oświadczenia, dezyderaty, opracowania kierowane do decydentów politycznych. Kościół instytucjonalny dąży do realizacji swoich celów i interesów za pośrednictwem następujących podmiotów: swoich wyspecjalizowanych organów, grup interesów, mass mediów, wspólnych organów kościelno-państwowych, ekspertów, naukowców, mobilizacji opinii publicznej. Szczególną formą oddziaływania Kościoła instytucjonalnego na system polityczny, wykraczającą poza klasyczne metody lobbingu, są sankcje moralne. Mobilizują i skłaniają one indywidualnych i zbiorowych aktorów politycznych do działań zgodnych z wartościami i interesami Kościoła. Sankcje moralne są reakcjami Kościoła na zachowania swoich członków w sytuacjach społecznie ważnych. Sankcje moralne mogą mieć charakter pozytywny – wzmacniający, są to: pochwały, wyrazy publicznego uznania czy wsparcia dla określonego aktora politycznego, np. opowiadającego się za opcją *pro-life* w parlamencie. Repertuar sankcji negatywnych jest zróżnicowany: od negatywnej oceny poczynań polityka, jego potępienia, poprzez zerwanie z nim kontaktów, po groźbę ekskomuniki.

Z uwagi na zamierzone cele można przyjąć podział form wpływu Kościoła na strategię ofensywną i defensywną. Strategie ofensywne mają na celu rozszerzenie zakresu obowiązującego ustawodawstwa w sposób zgodny z wartościami i interesami Kościoła (np. poszerzenie zakresu obowiązywania ustawy antyaborcyjnej). Strategie defensywne zmierzają do utrzymania *status quo* (np. działania przeciw liberalizacji ustawy antyaborcyjnej).

„Prokościelne” grupy interesu

Jak wspomniano, Kościół katolicki w Polsce oddziałuje na system polityczny i jego otoczenie za pośrednictwem grup interesu. Pojęcie „prokościelnych” grup interesu, czyli artikulujących jego postulaty wymaga sprecyzowania. Termin ten jest węższy niż religijne grupy interesów czy podmioty polityczne (aktorzy polityczni) odwołujące się do

wartości. Według Caelesty Braun-Poppelaars i Marcela Hannegraaff¹ a pojęcie „religijne grupy interesu” (*religious interest groups*) odnosi się do różnych form organizacyjnych, ich istotą jest współdziałanie z decydentami, reprezentują oni zbiór norm i wartości narzuconych przez nadprzyrodzone i bezosobowe siły, których istnienie jest traktowane jako aksjomat. (Braun-Poppelaars, Hannegraaff, 2011, s. 133). Maciej Potz definiuje organizacje religijne jako unikalnych aktorów politycznych opartych na wartościach (*value-based political actors*). (Potz, 2016, s. 101).

Konrad Oświecimski określa grupę interesu jako zrzeszenie jednostek bądź organizacji lub instytucję będącą podmiotem władzy publicznej, która na podstawie wewnętrznie podzielanych wartości stara się aktywnie wpływać na kształtowanie polityki publicznej, lecz nie dąży do formalnego sprawowania władzy (Oświecimski, 2012, s. 43–44). W tym kontekście można stwierdzić, że grupy interesu artykułujące postulat Kościoła to zrzeszenia jednostek, organizacji lub instytucji. „Prokościelne” grupy interesu są naturalnymi sojusznikami Kościoła w działaniach na rzecz implementacji w ustawodawstwo państwowe preferowanych przez niego norm i wartości, wynikających NSK¹. W tym sensie grupy te zajmują się rzecznictwem religijnym (*religious advocacy*)², prowadzą lobbing na rzecz Kościoła katolickiego (Kuntson, 2015, s. 3585–3589). Dodajmy, że w USA funkcjonuje termin religijne organizacje rzecznicze (doradcze) – *religious advocacy organizations*, odnoszący się do grup interesu artykułujących postulat różnych kościołów i związków wyznaniowych, odznaczających się zróżnicowaną strukturą i metodami działania (Herzke, 2012, s. 15).

Typologia „prokościelnych” grup interesu

Rozpatrywane „prokościelne” grupy interesu w Polsce charakteryzują się zróżnicowaną strukturą organizacyjną i stopniem formalizacji; składem członkowskim; zasięgiem terytorialnym; realizowanymi celami oraz typem zależności od Kościoła instytucjonalnego. W związku z powyższym można wyodrębnić określone kryteria typologii tych podmiotów, odpowiadające polskim realiom (por. Herzke, 2012, s. 34–36).

I. Kryterium organizacyjne-formalne.

- 1) stowarzyszenia;
- 2) fundacje;
- 3) federacje organizacji pozarządowych;
- 4) instytucje;
- 5) związki zawodowe;
- 6) podmioty niesformalizowane:
 - a) katolickie ruchy religijne,
 - b) grupy wiernych.

¹ Należy jednocześnie podkreślić, iż gros organizacji pozarządowych i grup nieformalnych związanych instytucjonalnie lub programowo z Kościołem katolickim w Polsce skupia się na realizacji zadań formacyjnych, oświatowo-wychowawczych, charytatywno-opiekuńczych; nie zaś na artykułowaniu jego postulatów w sferze publicznej.

² Termin *religious advocacy* można określić jako religijne rzecznictwo, religijną advokaturę, obronę.

W myśl ustawy stowarzyszenia, to dobrowolne, samorządne, trwałe zrzeszenia o celach niezarobkowych (Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r..., art. 2, ust. 1). Ustawodawca wyróżnił stowarzyszenia zarejestrowane (posiadające osobowość prawną, którą uzyskują z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego) i zwykle (nieposiadające osobowości prawnej) (Ibidem, art. 9, 40). Stowarzyszenia realizujące postulatory Kościoła są stosunkowo licznie reprezentowane wśród grup interesu. Przykładem takiego podmiotu jest Katolickie Stowarzyszenie „Civitas Christiana” (KS „CC”). W 1993 r. na Nadzwyczajnym Walnym Zgromadzeniu Stowarzyszenia PAX w Częstochowie zebrani przekształcili je w „Civitas Christiana” (Petrowa-Wasilewicz, 2014, s. 249). W 1997 r. dekretem Przewodniczącego KEP organizacja została oficjalnie uznana przez władze kościelne jako stowarzyszenie katolickie. Zgodnie ze statutem, celem „Civitas Christiana” jest „kształtowanie rzeczywistości polskiej w oparciu o chrześcijańską koncepcję człowieka i świata, ujętą w nauczaniu Kościoła rzymskokatolickiego oraz zgodnie z polską tradycją narodową, a w szczególności: 1) ochrona życia i godności człowieka, rodziny, Narodu oraz troska o duchowe, moralne i materialne środowisko ich życia i rozwoju, 2) przygotowanie katolików świeckich do aktywnego i odpowiedzialnego uczestnictwa w życiu Kościoła, Narodu i Państwa, 3) kształtowanie i upowszechnianie chrześcijańskich, patriotycznych, demokratycznych i obywatelskich postaw oraz kryteriów oceny rzeczywistości kulturowej, społecznej, gospodarczej i politycznej” (*Civitas*). Członkowie stowarzyszenia uczestniczą np. w marszach życia, występują przeciwko określonym prawnym regulacjom *in vitro*.

Fundacje są organizacjami pozarządowymi tworzonymi dla celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, zgodnie z podstawowymi interesami państwa. Fundatorami mogą być wszelkie osoby fizyczne, prawne. Fundacja posiada wyodrębniony majątek przeznaczony na określone cele społeczne. Fundacje są osobami prawnymi, osobowość prawną nabywają z chwilą wpisu do KRS (por. ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r..., art. 1–7), działają na podstawie określonego statutu. Są to organizacje nie nastawione na zys, mogą prowadzić działalność gospodarczą. Utworzona w 1991 r. Fundacja „Głos dla Życia” podejmuje różne działania na rzecz obrony życia i rodziny. Główne obszary działalności fundacji to: pomoc materialna dla kobiet w ciąży, rodzin wielodzietnych; edukacja i wychowanie (wydawanie magazynu „Głos dla Życia”, kalendarza „Kocham Życie”, dystrybucja książek i materiałów podkreślających wartość życia ludzkiego, konieczność jego ochrony, organizacja konferencji, zjazdów, festynów dla rodzin, poradnictwo); aktywność na forum społeczno-politycznym (np. współorganizowanie Marszów Życia w Poznaniu, występowanie na forum parlamentu na rzecz zaostreżenia prawa antyaborcyjnego) (*Głos*).

Federacje organizacji pozarządowych są reprezentacjami III sektora, budowane przez organizacje powiązane wokół konkretnego celu. Federacje są rzecznikami organizacji członkowskich, świadczą dla nich usługi, wyznaczają dla nich określone standardy działania (*Federacja*). Zasady powoływania i działania federacji zostały zawarte w prawie o stowarzyszeniach. Założycielem związku stowarzyszeń muszą być co najmniej trzy stowarzyszenia, mogą być nimi także inne osoby prawne (przy czym osoby prawne mające cele zarobkowe mogą być członkami wspierającymi) (Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r..., art. 22). Przykładem takiego związku *pro-life*, niosącego pomoc kobietom w ciąży w trudnej sytuacji życiowej i rodzinom wielodzietnym jest Polska Federacja

Ruchów Obrony Życia (PFROŻ), która powstała w 1992 r. W 2016 r. federacja skupiała 136 podmiotów, w tym 43 stowarzyszenia, 18 fundacji (w tym Fundację „Głos dla Życia”), 10 instytucji, 48 ruchów i grup nieformalnych oraz 7 lokalnych porozumień na rzecz życia. Jednym z głównych celów ustawowych PFROŻ jest „inspirowanie i popieranie wszelkich działań zmierzających do ukształtowania takiego systemu prawnego, który chroniłby życie i zdrowie dziecka poczętego i jego matki, także w sensie prawnokarnym” (*Polska*). Federacja wspiera w parlamencie projekty ustaw zmierzające do zaostreżenia obowiązującej ustawy aborcyjnej, sprzeciwia się wprowadzenia metody *in vitro*, legalizacji związków partnerskich.

Zgodnie z ustawą związki zawodowe to dobrowolne i samorządne organizacje ludzi pracy, powołane do obrony i reprezentowania ich praw, interesów zawodowych i społecznych (Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. ..., art. 1, ust. 1). Związki zawodowe odwołujące się w swoich założeniach ideowo-programowych do wartości chrześcijańskich, czy katolickich są często naturalnymi sojusznikami Kościoła. Do tej kategorii grup interesów można zaliczyć NSZZ „Solidarność”. W preambule statutu związku „Solidarność” wyraźnie stwierdza się, że związek opiera swoje działania na gruncie etyki chrześcijańskiej i katolickiej nauki społecznej (*Jednolity*). „Solidarność” wielokrotnie wspierała postulaty Kościoła np. w zakresie modelu stosunków wyznaniowych w trakcie prac nad konstytucją w latach 90. XX w., ustawodawstwa antyaborcyjnego, ustanowienia dodatkowych dni wolnych od pracy, zakazu handlu w niedzielę.

Do kategorii instytucje należą wyspecjalizowane podmioty powoływane przez KEP. Precyzyjną zatem nazwą dla ich określenia jest termin katolickie instytucje kościelne. Do tej grupy należy zaliczyć Krajową Radę Katolików Świeckich (KRKŚ), utworzoną w 1994 r., m.in. w celu pogłębiania formacji duchowej i intelektualnej katolików świeckich. W jej skład wchodzi przedstawiciele 14 metropolii (*Krajowa*). KRKŚ wystosowuje oświadczenia, apele, listy w istotnych dla Kościoła kwestiach.

Wymienionych powyżej pięć kategorii grup interesu można określić jako sformalizowane. Nie wszystkie grupy interesów artykułujące postulaty Kościoła posiadają osobowość prawną. W ujęciu socjologicznym ruch jest zbiorowym działaniem ukierunkowanym na szczególny cel, jakim jest zrealizowanie jakiegoś rodzaju zamiany społecznej; ma niezinstytucjonalizowany i niesformalizowany charakter (Sztompka, 2007, s. 158). Katolickie ruchy religijne koncentrują się na formacji duchowej swoich członków. Do kategorii niesformalizowanych ruchów katolickich można zaliczyć Odnowę w Duchu Świętym (OwDŚ). Za początek OwDŚ uznaje się spotkanie modlitewne wykładowców i studentów w 1967 r. w Pittsburghu w USA. W Polsce pierwsze grupy Odnowy zaczęły powstawać w drugiej połowie lat 70. XX wieku. OwDŚ jest spontanicznym, oddolnym ruchem bez jednolitego kierownictwa, skupia się na spotkaniach modlitewnych (*Katolicka*, Petrowa-Wasilewicz, 2000, s. 27–30). Niemniej jednak jej członkowie wypowiadają się przeciwko aborcji.

Grupy wiernych mają charakter niesformalizowanych wspólnot, działających w poszczególnych parafiach. Przykładem niesformalizowanej grupy wiernych, zaangażowanych w działalność publiczną, jest działające w Szczecinie Bractwo Małych Stópek (BMS). Celem bractwa jest integracja obrońców życia, działających indywidualnie i w ruchach *pro-life*. Bractwo jest jednym z organizatorów Marszu dla Życia w mieście (*Bractwo*).

II. Kryterium członkostwa.

1) członkostwo pośrednie;

2) członkostwo bezpośrednio:

- a) grupy inkluzywne,
- b) rupy ekskluzywne.

Grupy o członkostwie pośrednim to federacje różnego typu, skupiające organizacje pozarządowe (stowarzyszenia, fundacje), instytucje kościelne, grupy nieformalne; np. wspomniana PFROŻ. Osoby fizyczne są członkami poszczególnych podmiotów federacji. Grupy o członkostwie bezpośrednim skupiają bezpośrednio osoby fizyczne, spełniające określone kryteria statutowe, charakteryzują się otwartym lub zamkniętym typem przynależności personalnej.

Inkluzywne grupy interesu wyróżniają się otwartym charakterem członkostwa. W przypadku podmiotów wspierających postulaty Kościoła, jedynym kryterium przynależności do nich jest akceptacja deklarowanych celów, wartości (katolickich, chrześcijańskich, konserwatywnych). Do tej kategorii można zaliczyć Akcję Katolicką (AK), nawiązującą do organizacji działającej w Polsce przed II wojną światową. Została powołana w 1996 r. dekretem Prymasa Polski kard. Józefa Glempa (Petrowa-Wasilewicz, 2000, s. 237–239). Zgodnie ze statutem, celem Akcji „jest pogłębianie formacji chrześcijańskiej oraz organizowanie bezpośredniej współpracy katolików świeckich z hierarchią kościelną w prowadzeniu misji apostołskiej Kościoła”. AK realizuje swój cel m.in. przez „zajmowanie stanowiska w sprawach publicznych Kościoła, a zwłaszcza przez reagowanie na zagrożenia wiary i moralności chrześcijańskiej”. Członkiem organizacji może być każdy katolik świecki, który ukończył 18 rok życia (*Akcja*). Akcja wydaje oświadczenia, stanowiska, listy w istotnych sprawach światopoglądowych, społecznych, politycznych, np. przeciwko: liberalizacji ustawy antyaborcyjnej, „pigulce dzień po”, legalizacji związków homopar, wprowadzeniu regulacji i finansowaniu procedury *in vitro*, pracy w niedzielę, „propagandzie gender”, ratyfikacji przez Polskę konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wśród kobiet i przemocy domowej; udziału w wyborach; czy propagowaniu określonych treści w mediach publicznych.

Grupy ekskluzywne skupiają członków według określonego kryterium społeczno-demograficznego, zawodowego. W przypadku rozpatrywanych grup interesu, kluczowe kryteria socjo-demograficzne to: płeć i wiek. Przykładem takiej grupy jest Katolickie Stowarzyszenie Młodzieży (KSM), nawiązujące do tradycji przedwojennej. Stowarzyszenie zostało powołane dekretem KEP z 1990 r., zaś w 1993 r. konferencja zatwierdziła jego statut, w tym roku uzyskało osobowość prawną (Petrowa-Wasilewicz, 2000, s. 251–252). Celem stowarzyszenia „jest kształtowanie dojrzałych chrześcijan oraz aktywne uczestnictwo we wspólnocie i misji Kościoła przez szerzenie i upowszechnianie katolickich wartości i zasad we wszystkich dziedzinach życia, zwłaszcza społecznego i kulturalnego”. KSM zrzesza młodzież katolicką od 18 do 30 roku życia (*Katolickie*). Stowarzyszenie uczestniczy np. w akcjach antyaborcyjnych czy przeciw regulacji *in vitro*.

IV. Kryterium zasięgu terytorialnego.

- 1) międzynarodowe;
- 2) ogólnopolskie;
- 3) regionalne;
- 4) lokalne.

Do grup interesu, których działalność ma zasięg międzynarodowy należy Ruch „Światło – Życie” (RŚ-Ż). Ruch powstał z inicjatywy ks. Franciszka Blachnickiego w celu wychowa-

nia dojrzałych chrześcijan. Na czele RŚ-Ż stoi moderator generalny (ksiądz), który kieruje nim przy pomocy Centralnej Diakonii Moderacji. W poszczególnych państwach za ruch odpowiedzialni są, będący księżmi, moderatorzy krajowi, w diecezjach – diecezjalni, w rejonach – rejonowi. RŚ-Ż działa poza Polską w Niemczech, Czechach i na Słowacji (Petrowa-Wasilewicz, 2002, s. 42–45; *Ruch*). RŚ-Ż ma przede wszystkim charakter formacyjny, ale zaznaczając swoją aktywność w sferze publicznej, występując np. przeciwko aborcji.

Natomiast do grupy interesu o zasięgu ogólnopolskim należą te z podmiotów, które swoim statutowym obszarem działania obejmują cały kraj. Wspomniana AK jest stowarzyszeniem ogólnopolskim o hierarchicznej strukturze. W parafii funkcjonują parafialne oddziały AK z zarządem parafialnym, komisją rewizyjną, parafialnym asystentem kościelnym; w diecezjach – diecezjalne instytuty AK (DIAK) z zarządem, radą DIAK, komisją rewizyjną DIAK, diecezjalnym asystentem kościelnym; na poziomie kraju – Krajowy Instytut AK (KIAK) z Zarządem, Radą, Komisją Rewizyjną KIAK, Biurem Krajowym i Krajowym Asystentem Kościelnym (*Akcja*).

Grupy o zasięgu regionalnym obejmują swoim obszarem działania obszar diecezji, województwa, kilku historycznych regionów, historycznego regionu lub subregionu. Do tej kategorii należą podmioty, które: 1) mają statutowo określony regionalnie obszar działania; 2) są oddziałami grup ogólnopolskich. Do pierwszej kategorii należy np. Stowarzyszenie Rodzin Katolickich Archidiecezji Przemyskiej, którego obszarem działania jest archidiecezja przemyska (przy czym dla celów statutowych może ono prowadzić działalność na terenie całej RP) (*Stowarzyszenie*). Do drugiej kategorii można zaliczyć np.: DIAK, regiony NSZZ „Solidarność”.

Grupy o zasięgu lokalnym obejmują swym obszarem działania obszar parafii, gminy, powiatu. Do tej kategorii należą przede wszystkim nieformalne grupy wiernych.

V. Kryterium celów.

- 1) grupy jednopunktowe;
- 2) grupy podejmujące różne kwestie problemowe.

Niesformalizowane i sformalizowane tzw. organizacje-promotor, określane też jako grupy jednopunktowe (*single-issue*), wypowiadają się w ściśle określonej kwestii. Szczególne znaczenie od lat 70. XX w. mają ruchy obrońców życia (*pro-life*), występujące przeciw finansowaniu zabiegów usuwania ciąży z funduszy publicznych, liberalizacji ustawodawstwa antyaborcyjnego oraz za umieszczeniem w konstytucji zapisów o ochronie życia poczętego (Roskin, Cord, Medeiros, Jones, 2001, s. 247–248). Przykładami grupy jednopunktowej jest powołane w 2005 r. stowarzyszenie – Fundacja Pro Prawo do Życia. Jednym z kluczowych jej celów statutowych jest „wspomaganie działań mających na celu ochronę życia ludzkiego od momentu poczęcia do naturalnej śmierci, zdrową i udaną prokreację, przeciwdziałanie zapaści demograficznej” (*Fundacja*). Stowarzyszenie organizuje pikety przed klinikami dokonującymi aborcji, uliczną wystawę antyaborcyjną. W 2011 i 2016 r. członkowie organizacji zbierali podpisy pod obywatelskim projektem nowelizacji ustawy antyaborcyjnej z 1993 r. Projekty trafiły do Sejmu, lecz zostały odrzucone.

Do grup podejmujących różne kwestie problemowe należą np. AK, KS „CC”. Artykułują one postulaty Kościoła w różnych obszarach problemowych.

V. Kryterium związku z Kościołem katolickim.

- 1) grupy pozakościelne;
- 2) grupy kościelne.

Przez pojęcie grupy pozakościelne należy rozumieć podmioty działające poza strukturami Kościoła katolickiego. W przypadku grup interesu artykułujących postulaty Kościoła katolickiego są to organizacje pozarządowe *sensu stricte* – stowarzyszenia i fundacje i *sensu largo* – związki zawodowe oraz nieformalne zrzeszenia osób. Przykładem tego typu grupy jest Fundacja Instytut na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris. Fundacja założona w 2013 r., skupia konserwatywnych prawników zaangażowanych „w obronę ładu konstytucyjnego i jego aksjologicznej tożsamości poświadczonej w preambule do Konstytucji” (*Ordo*). Prawnicy Ordo Iuris sporządzili krytyczne analizy dotyczące m.in. ustaw o: związkach partnerskich, legalizacji zapłodnienia *in vitro*, uzgodnieniu płci, edukacji seksualnej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej; przygotowali Projekt Inicjatywy Obywatelskiej „Stop Aborcji”; podejmują interwencje prawne w obronie działaczy *pro life*.

Tabela 2

Typologia grup interesu realizujących postulaty Kościoła katolickiego w Polsce

Kryterium podziału	Typ grupy	Podtyp grupy	Przykład grupy
Organizacyjno-formalne	Stowarzyszenia	–	KS, „CC”
	Fundacje	–	„Głos dla Życia”
	Federacje organizacji pozarządowych	–	PFROŻ
	Instytucje	–	KRKS
	Związki zawodowe	–	NSZZ „S”
	Podmioty niesformalizowane	Ruchy religijne Grupy wiernych	OwDŚ BMS
Członkostwo	Pośrednie	–	PFROŻ
	Bezpośrednie	Inkluzywne	AK
		Ekskluzywne	KSM
Zasięg terytorialny	Międzynarodowe	–	RŚ-Ż
	Ogólnopolskie	–	AK
	Regionalne	–	DIAK
	Lokalne	–	BMS
Cel	Jednopunktowe	–	Prawo do Życia
	Podejmujące różne kwestie	–	AK
Związek z Kościołem	Pozakościelne	–	Ordo Iuris
	Kościelne	–	KSM

Wykaz skrótów: KS „CC” – Katolickie Stowarzyszenie „Civitas Christiana”, „Głos dla Życia” – Fundacja „Głos dla Życia”, PFROŻ – Polska Federacja Ruchów Obrony Życia, KRKS – Krajowa Rada Katolików Świeckich, NSZZ „S” – Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, OwDŚ – Odnowa w Duchu Świętym, BMS – Bractwo Małych Stópek, AK – Akcja Katolicka, KSM – Katolickie Stowarzyszenie Młodzieży, RŚ-Ż – Ruch Światło-Życie, DIAK – Diecezjalny Instytut Akcji Katolickiej, Prawo do Życia – Fundacja Pro Prawo do Życia, Ordo Iuris – Fundacja Instytut na Rzecz Kultury Prawnej.

Źródło: Opracowanie własne.

Przez grupy kościelne należy rozumieć podmioty działające w strukturach Kościoła. Do tej kategorii będą należały katolickie organizacje pozarządowe³, instytucje Kościoła,

³ Zgodnie z *Kodeksem Prawa Kanonicznego* stowarzyszenie może przybrać nazwę „katolickie” tylko za zgodą kompetentnej władzy kościelnej. Stowarzyszenia dzielą się na: publiczne stowarzyszenia świeckich i stowarzyszenia prywatne. Władzą kompetentną do erygowania publicznych stowarzyszeń wiernych jest: a. dla stowarzyszeń powszechnych lub międzynarodowych – Stolica Apostolska,

ruchy religijne, grupy wiernych. Do tej kategorii można zaliczyć przykładowo wspominane: KS „CC”, KRKS, RŚ-Ż, BMS.

Podsumowanie

Kościół katolicki w Polsce oddziałuje na system polityczny i jego otoczenie bezpośrednio lub pośrednio, m.in. poprzez określone grupy interesu. Są one naturalnymi sojusznikami Kościoła w zakresie oddziaływania na sferę polityki i przyjęcie określonych, korzystnych dla niego regulacji prawnych. „Kościelne” grupy interesu charakteryzują się dużym zróżnicowaniem, biorąc pod uwagę kryteria: organizacyjno-formalne (grupy sformalizowane i nieformalne), członkostwa (grupy z członkostwem pośrednim i bezpośrednim), zasięgu terytorialnego (od międzynarodowego po lokalny), celów (jeden lub kilka), związku z Kościołem (podległe hierarchii kościelnej lub nie). Przedstawiona typologia może stanowić asumpt do dalszych badań nad rolą i wpływem tego typu podmiotów na system polityczny Polski.

Bibliografia

Ustawodawstwo państwowe i kościelne:

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz. U., 1984, Nr 21, poz. 97 z późn. zm.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach, art. 2, ust. 1, Dz. U. 1989, Nr 29, poz. 104 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz. U. 1991, Nr 55, poz. 234 z późn. zm.

Kodeks Prawa Kanonicznego 1983, http://katolicki.net/ftp/kodeks_prawa_kanonicznego.pdf, luty 2017.

Monografie i artykuły:

Braun-Poppelaars C., Hannegraaff M. (2011), *Conceptualizing religious advocacy: religious interest groups and the process of public policy making*, w: *Religious Actors in the Public Sphere*, red. J. Haynes, A. Hennig, Routledge, London–New York.

Delong M. (2016), *Konferencja Episkopatu Polski wobec wybranych kwestii politycznych i społecznych w Polsce w latach 1989–2014*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Enyedi Z. (2003), *Conclusion: Emerging Issues in the Study of Church-State Relations*, „West European Politics”, vol. 26, issue 1.

Herzke A. D. (2012), *Lobbying for the Faithful: Religious Advocacy Groups in Washington, D.C.*, Pew Research Center, Washington.

Knutson K. (2015), *Interfaith Advocacy Groups in American Politics*, w: *The Changing Word Religion Map. Sacred Places, Identities, Practices and Politics*, red. S. D. Brunn, Springer Netherlands, Dordrecht.

b. dla stowarzyszeń krajowych – KEP, c. dla stowarzyszeń diecezjalnych – biskup diecezjalny. Stowarzyszenia prywatne to ruchy i wspólnoty powstałe z inicjatywy wiernych, w których zrzeszają się oni na podstawie umowy prawnej. Posiadają one większą autonomię, ale też muszą ubiegać się o zatwierdzenie władz kościelnych. *Kodeks Prawa Kanonicznego 1983*, kan. 298–329, http://www.katolicki.net/ftp/kodeks_prawa_kanonicznego.pdf, odczyt z dn. 12.02.2017.

- Kowalczyk K. (2016), *Między antyklerykalizmem a konfesjonalizacją. Partie polityczne wobec Kościoła katolickiego w Polsce po 1989 roku*, MADO, Toruń.
- Lipiński A. (2016), *Prawica na polskiej scenie politycznej w latach 1989–2011. Historia, organizacja, tożsamość*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.
- Oświecimski K. (2012), *Grupy interesu i lobbying w amerykańskim systemie politycznym*, Wydawnictwo WAM, Kraków.
- Petrowa-Wasilewicz A. (2000), *Leksykon ruchów i stowarzyszeń w Kościele*, Katolicka Agencja Informacyjna, Warszawa.
- Potz M. (2016), *Empowerment trough religion: religion's survival strategies in democratic politics*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4.
- Roskin M. G., Cord R. L., Medeiros J. A., Jones W. S. (2001), *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Zysk i S-ka, Poznań.
- Sztompka P. (2007), *Socjologia*, ZNAK, Kraków.

Strony internetowe:

- Akcja Katolicka*, <http://ak.org.pl>, luty 2017.
- Bractwo Małych Stópek*, <http://dlazycia.info>, luty 2017.
- Civitas Christiana*, <http://civitaschristiana.pl>, luty 2017.
- Federacja*, <http://poradnik.ngo.pl/federacja>, luty 2017.
- Fundacja Pro – Prawo do Życia*, <http://stopaborcji.pl>, luty 2017.
- Głos dla Życia*, <http://glosdlazycia.pl>, luty 2017.
- Jednolity tekst statutu NSZZ „Solidarność” po wprowadzeniu zmian uchwalonych przez XXVII Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność” w dniach 8–9 października 2014 r.*, http://solidarnosc.org.pl/images/files/dokumenty/statut/Statut_2014_po_zmianach.pdf, luty 2017.
- Katolicka Odnowa w Duchu Świętym*, <http://odnowa.org>, luty 2017.
- Katolickie Stowarzyszenie Młodzieży*, <http://ksm.org.pl>, luty 2017.
- Krajowa Rada Katolików Świeckich*, <http://katolicy-swieccy.pl>, luty 2017.
- Ordo Iuris*, <http://www.ordoiuris.pl>, luty 2017.
- Polska Federacja Ruchów Obrony Życia*, <http://federacjazycia.pl>, luty 2017.
- Ruch Światło-Życie*, <http://oaza.pl>, luty 2017.
- Stowarzyszenie Rodzin Katolickich Archidiecezji Przemyskiej*, <http://dlarodziny.przemyska.pl>, luty 2017.

Typology of interest groups divide the postulates of the Catholic Church in Poland

Summary

The aim of the article is to classify interest groups divide the postulates of the Catholic Church in Poland. Accordingly, the Church was defined in terms of political science, the forms of the Church's influence on the political system were defined, the concept of interest groups was defined in relation to the analyzed subject, and then based on specific criteria they were typified. The proposed typology may be the starting point for further research in this field.

Key words: Catholic Church in Poland, political system, interest groups

Marcin PIECHOCKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Elektroniczne platformy w partycypacji politycznej – wybrane przykłady

Streszczenie: Elektroniczne platformy są chętnie wykorzystywane przez nowe ruchy społeczne, które postulują przywrócenie demokracji obywatelom, co ma się odbywać w drodze ułatwienia im partycypacji. Choć ugrupowania takie muszą mierzyć się z wieloma problemami, chociażby niechęcią sympatyków do przejścia od działań wirtualnych do realnych, to aplikacje, z których korzystają są ciekawym zjawiskiem i mogą wzbogacić demokrację w jej przedstawicielskim kształcie o element konsultacji z udziałem nieograniczonej w zasadzie grupy. Artykuł przedstawia trzy platformy o różnych celach i funkcjach: Alertownik, Appgree i LiquidFeedback.

Słowa kluczowe: Appgree, LiquidFeedback, Alertownik

Kryzys demokracji ogłaszany jest przez publicystów z taką częstotliwością, że można uznać ten stan za permanentny. Delegitymizacji elit politycznych dowodzić ma ich niski autorytet (*Polska–Europa. Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego 2002–2012, 2014*, s. 18–24), ale także poparcie dla ugrupowań dystansujących się od polityków i podkreślających swój społeczny charakter. Niezadowolenie obywateli i nieufność wobec elit pozwalają im stanąć w kontrze do polityków (owych „tamtych”), by zyskać przychylność wyborców. Często można odnieść wrażenie, że o ile ich sympatycy wiedzą przeciwko czemu występują, to nie potrafią zaproponować czegoś w zamian. Istotą ma być zmiana, protest, przekonanie, że dłużej nie może trwać obecny stan, ale nie wiadomo, na co i jakie skutki ta zmiana miałyby przynieść.

Wspólnym mianownikiem tych ruchów jest postulat przywrócenia demokracji obywatelom. Coraz liczniejsza ich część nie widzi powodu do głosowania, skoro, w ich odczuciu, niczego to nie zmienia, bowiem elity wymieniają się między sobą. Mają poczucie, że nie uczestniczą w konsultowaniu decyzji, zaś kiedy się tak dzieje, jest to pozorowane działanie – są zatem pozbawieni wpływu na funkcjonowanie państwa, nie czują się reprezentowani. Świadome tego elity polityczne inicjują różnorakie mechanizmy angażujące obywateli w procesy konsultacji i podejmowania decyzji. Władza obecnie nie jest postrzegana jako prawomocna, jeśli nie poddaje się regularnym próbom, które obejmują dyskusje i uzasadnianie decyzji (Rosanvallon, 2011, s. 208–209). Wiele z tych instrumentów wykorzystuje nowe technologie i jest stosowanych nie tylko przez rządy, ale i ruchy obywatelskie. Umożliwiając komunikowanie w systemie „wielu do wielu”, mają zapewniać deliberację, co sprawia, że niekiedy wyolbrzymia się ich znaczenie, chociażby rolę nowych mediów w rewolucjach (na przykład w Egipcie). Faktem jest, iż ułatwiają one mobilizację licznych grup, chociaż nie zawsze w pożytecznym celu¹.

¹ Przykładem są tzw. BlackBerry Riots w sierpniu 2011 roku w Londynie i innych angielskich miastach. Uczestnicy zamieszek używali komunikatora BlackBerry Messenger do organizowania się

Problemem jest ich efemeryczność, często budowane są bez programu; uczestników łączy protest i brak zaufania do instytucji. Początkowo budzą zainteresowanie w cyfrowym świecie, jednak potrzeba realnych działań weryfikuje ich popularność, co wszak nie oznacza, że w działaniach *on-line* nie można zrealizować celu, czego przykładem jest inicjatywa Kraków Przeciw Igrzyskom².

Nazbyt często jednak ich uczestnicy ulegają „efektowi większości”, sądząc, że wiele osób jest po ich stronie, chociaż grupę tę tworzą znajomi z serwisu internetowego (Krastew, 2015, s. 55). Problem pojawia się, kiedy ruchy takie mają zająć stanowisko w jakiejś kwestii lub podjąć działanie. Jak zauważa bowiem Iwan Krastew, chociaż cyfrowa rewolucja zakwestionowała zasadność instytucji demokracji przedstawicielskiej, wzywając do bardziej transparentnego i uproszczonego etosu demokracji typu „wskaż i kliknij”, to w internecie lepiej wychodzi „nie” od „idź” (Krastew, 2013, s. 30). Tę właściwość sieci społecznościowych badała Zeynep Tufekci, wykazując, że kiedy rząd podejmuje kontr-działania, jak podczas zamieszek w parku Gezi³, ruchy zbudowane *ad hoc* dzięki kontaktom *on-line* czy działaniom horyzontalnym, okazują się niezdolne do reakcji lub nie mogą zdecydować, jakie kroki podjąć (Tufekci, 2014, s. 14–15). Z problemem „rewolucji bez przywódców” mierzą się na przykład Partie Piratów. Ich przedstawiciele podkreślają, że nie mają liderów, decyzje podejmują w horyzontalnych i ahierarchicznych strukturach nieformalnych, w tym dzięki platformom do komunikowania.

Celem artykułu jest prezentacja oferowanych przez nie możliwości oraz stanu badań wykorzystania jednej z nich. Omówione rozwiązania umożliwiają interakcję od najniższego poziomu – komunikowania instytucja↔interesariusz (Alertownik); przez zgłaszanie propozycji i głosowania w dużych grupach (Appgree); po narzędzie, które może wspomagać organy legislacyjne oraz oferuje możliwość delegacji głosu (LiquidFeedback). Pierwsza jest najnowszą propozycją i nie została omówiona w literaturze. Autor, analizując jej wykorzystanie w gminie Tarnowo Podgórne (w okresie od marca 2015 roku do stycznia 2016 roku), podejmuje się wstępnej oceny tych doświadczeń. Zgromadzony materiał badawczy pozwolił sformułować następujące hipotezy:

i okradania sklepów – szczególną uwagę służb zwrócił komunikat zachęcający osoby z całego Londynu do plądrowania sklepów przy Oxford Street. Research In Motion, producent popularnych wówczas wśród młodych Brytyjczyków urządzeń, współpracowała z policją w namierzeniu i odnalezieniu użytkowników, którzy złamali prawo.

² 25 maja 2014 roku odbyło się referendum, w którym jedno z pytań dotyczyło organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich w mieście. Początkowo władze samorządowe ignorowały sympatyków inicjatywy, jednak finalnie prezydent Krakowa, Jacek Majchrowski opowiedział się za jego przeprowadzeniem. Referendum było ważne (frekwencja wyniosła 35,96%), na jedno z czterech pytań (dotyczyło organizacji imprezy w Krakowie) przecząco odpowiedziało 69,72% głosujących. Zob. „Sprawozdanie z wykonania wydatków związanych z przeprowadzeniem referendum lokalnego w istotnych sprawach dotyczących mieszkańców Krakowa, zarządzonym na dzień 25 maja 2014 r.” – https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=60751, 23.12.2015.

³ W maju 2013 roku doszło do zamieszek w stambulskim parku Gezi, który miał zostać zlikwidowany i zastąpiony centrum handlowym. Początkowo protestowało kilkadziesiąt osób, jednak szybko akcja przybrała większe rozmiary i antyrządowy charakter, stając się wyrazem społecznego niezadowolenia z rządów premiera Recepta Erdoğan. Policja kilkakrotnie interweniowała, aresztując kilkudziesięciu uczestników, jednak protesty rozlały się na cały Stambuł oraz inne miejscowości, w tym stolicę kraju. Zob. B. Gökyay, I. Xypolia, *Reflections on Taksim – Gezi Park Protests in Turkey*, A Journal of Global Faultlines Publication, Staffordshire 2013.

- większość użytkowników Alertownika pozostanie biernymi odbiorcami komunikatów wysyłanych przez urząd;
- odwrócenie wektora komunikacji cieszyć się będzie mniejszym zainteresowaniem, na co wpływ ma wiele czynników, chociażby rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Jeśli jednak takie komunikaty zostaną wygenerowane, to będą dotyczyć spraw, które za pośrednictwem tradycyjnych kanałów komunikowania wymagają czasu i zaangażowania.

Artykuł został przygotowany w oparciu o metody indukcji, analizy przyczynowo-skutkowej i logicznej oraz metod ilościowych. Z uwagi na krótki okres funkcjonowania aplikacji Alertownik, badania mają charakter wstępny i zostaną rozszerzone o inne miejscowości.

Appgree

Aplikacja jest narzędziem służącym uproszczeniu komunikacji. Według jej twórców, przypomina ona ulicę jednokierunkową, gdzie jedna osoba może wysłać komunikat do wielu, jednak jednostki nie mogą odpowiedzieć jako grupa – najlepiej słyszani będą ci najgłośniejsi. Platforma (dostępna dla produktów Apple, urządzeń z systemem Android oraz z poziomu przeglądarki) pozwala komunikować się grupom liczącym do milionów ludzi. Może być dostosowana do potrzeb odbiorców – Appgree 4Biz przeznaczona jest dla sektora biznesu, jej interfejs może być zintegrowany z intranetem, witrynami internetowymi i innymi aplikacjami.

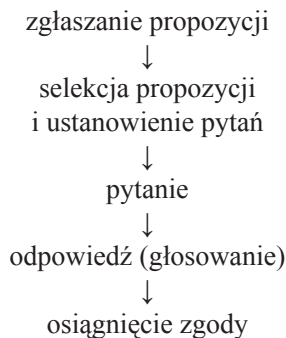
W komunikacji politycznej aplikację wykorzystuje między innymi Podemos⁴, hiszpańska partia lewicowa, która wywodzi się z obywatelskich inicjatyw powstających na fali niezadowolenia wywołanego kryzysem gospodarczym (początków można szukać w zgromadzeniach z lata 2011 roku, znanych jako Ruch 15M, zob. Calvo, 2013, s. 236–253). Z budżetem poniżej 150 tysięcy euro, zebranych w akcji *crowdfunding*, w wyborach do Parlamentu Europejskiego partia zdobyła 5 mandatów spośród 54 przypadających Hiszpanii (<http://www.boe.es/boe/dias/2014/06/12/pdfs/BOE-A-2014-6233.pdf>, 23.03.2016). Kandydaci musieli zdobyć poparcie w prawyborach (wskazywały ich lokalne struktury) oraz zobowiązać się, że będą pobierać wynagrodzenie nie wyższe niż trzykrotność płacy minimalnej, nadwyżkę przekazując organizacjom społecznym lub partii. Takie podejście spodobało się zwłaszcza młodym ludziom, mimo uwag, że to jedynie socjalistyczne mrzonki. Chociaż ugrupowania tworzone na fali niezadowolenia wywołanego kryzysem gospodarczym spotkały się ze sceptyczną oceną hiszpańskich mediów, które zarzucały im koncentrację na krytyce instytucji, bez wskazania alternatywy dla ich funkcjonowania, to nie można nie docenić działań oddolnych, które uczyły ludzi samoorganizacji i zmierzały do odzyskania sfery publicznej, w której dyskutuje się o publicznych sprawach (Macartney, 2013, s. 61).

Program partii zwraca uwagę na rosnące rozwarstwienie społeczeństwa, wzywa do zmiany paradygmatu redystrybucji bogactwa, krytykuje dysfunkcję państwa, bezwład jego instytucji, upadek służb publicznych, spetryfikowaną scenę polityczną, o co obwi-

⁴ Możemy (hiszp.), co nawiązuje do hasła Baracka Obamy: We can.

nia dotychczasowe elity broniące takiego stanu rzeczy. Wśród postulatów znaleźć można również wzrost znaczenia demokracji bezpośredniej – budżetów partycypacyjnych, konsultacji społecznych oraz rozwiązań dla grup wykluczonych (<http://unpaiscontigo.es/en/programa/>, 8.04.2016). Przewidują one wykorzystanie nowych technik komunikacyjnych do cyfrowej partycypacji. Członkowie i sympatycy korzystają z wielu z nich: forów, Facebook i Reddit, które mają być odpowiednikiem cotygodniowych *circulos* na placach miast. Dzięki Appgree mogą zadawać pytania, formułować propozycje rozwiązań problemów i głosować. Program z 2015 roku był próbą wprzęgnięcia technologii w polityczną aktywność. Każdy mógł napisać propozycję i umieścić ją na stronie partii, by tam nad nimi dyskutować i głosować, co miało być receptą na poczucie oddalenia wyborców od elit politycznych. Partia, dążąc do maksymalnej transparentności, korzystała również z platformy Agora Voting, by przed wyborami europejskimi wyłonić kandydatów w otwartych prawyborach. Można również używać jej do płynnej delegacji. Platforma Titanpad wykorzystywana jest przez osoby z kilkuset okręgów do wspólnego edytowania dokumentów. Z kolei Loomio umożliwia współpracę i procesy konsultacyjno-decyzyjne wielu grupom użytkowników. Mogą oni proponować rozwiązania, dyskutować je i wreszcie, w określonym terminie głosować nad nimi. Dzięki AMA (Ask Me Anything), funkcji dostępnej w Reddit, kandydaci mogą dyskutować z obywatelami – taką debatę nazwano Plaza Podemos. Ta wirtualna arena do dyskusji ma tę przewagę, że pytania zadają zainteresowani obywatele, nie dziennikarze. Deputowanym daje z kolei możliwość bezpośredniego wyjaśniania swoich pomysłów i działań osobom zainteresowanym. Appgree testowano podczas krajowego zebrania partii – uczestniczyło w nim ponad 9 tysięcy osób, ponad 5 tysięcy równocześnie korzystało z aplikacji. Bermejo Abati, koordynator LaboDemo, zauważał, że wkrótce będzie ona szerzej wykorzystywana, chociażby dając szansę uzyskania szybkiej reakcji zwrotnej dotyczącej propozycji czy sondaży (Frediani, 2014).

Podstawą funkcjonowania Appgree jest algorytm DemoRank (obecnie druga wersja), który pozwala rozwiązać problem liczebności grup biorących udział w konsultacjach i podejmowaniu decyzji, jego wpływu na czas trwania tego procesu oraz kwestii wykluczania grup lub jednostek. Bazuje on na założeniu, że opinia osób losowo wybranych spośród grupy jest reprezentatywna dla całej grupy. Nie ma konieczności zadawania pytania wszystkim członkom grupy, wystarczy zapytać wylosowane jednostki. Dzięki temu w krótkim czasie można przeprowadzić operacje od konsultacji po podjęcie decyzji, co można przedstawić za pomocą schematu:



Funkcjonowanie aplikacji można przedstawić na fikcyjnym przykładzie:

- gospodarz kanału prosi 100 tysięcy osób, które są w kanale, o zgłaszanie propozycji rozwiązania określonej kwestii;
- użytkownicy, którzy mają jakieś uwagi (nie jest to obligatoryjne), dzielą się nimi z grupą w czasie określonym przez gospodarza kanału. Pozostali czekają do kolejnej fazy, by móc te propozycje ocenić;
- kiedy zostaną one wybrane, Appgree dzieli losowo grupę na tyle zespołów, ile zostało zgłoszonych propozycji. Jeśli 1000 zdecyduje się wskazać swoją propozycję, aplikacja podzieli ich na 1000 grup (100-osobowych) – po jednej dla każdej propozycji;
- każdemu członkowi (w każdej grupie) Appgree zada pytanie dotyczące jednej propozycji – użytkownik musi wyrazić zgodę lub ją odrzucić (głosowanie w oparciu o zasadę: tak/nie). W ten sposób aplikacja określa opinię grupy wobec każdej propozycji. Algorytm DemoRank zakłada, że opinia losowo wybranej grupy odpowiada opinii pozostałych członków innych grup, zatem im większa próba, tym lepsza reprezentacja poglądów grupy. Ocena dokonywana przez użytkowników jest anonimowa i nie będzie odtajniona. Propozycje są anonimowe w fazie kwalifikowania, jednak nazwiska ich autorów są jawne po ustanowieniu propozycji pytania;
- jeśli próba okaże się zbyt mała, Appgree może przeprowadzić kolejną rundę (lub wiele), by zapewnić większą dokładność. W każdej z nich odrzucone zostaną najniżej ocenione propozycje, a powtórzona zostanie ocena dla tych, które zyskały największą akceptację w grupie;
- następnie trzeba wybrać najpopularniejsze propozycje z pierwszej rundy i powtórzyć proces. Teraz wystarczy mniej próbek, by je ocenić (grupy będą się powiększać) – ostatecznie uzyska się rezultat o niewielkim marginesie błędu. W omawianym przykładzie, Appgree zmniejszy liczbę propozycji z 1000 do 100 – powstanie 100 grup liczących po 1000 członków. Ponieważ liczba osób w każdej grupie zwiększa się, opinia grupy, jako całości, jest lepiej reprezentowana;
- w ostatniej rundzie Appgree zachowa 10 najwyżej ocenianych propozycji z poprzedniej rundy i powtórzy fazę kwalifikacyjną. Stworzy 10 grup kontrolnych (po 1000 osób), by znaleźć propozycję, która będzie odpowiadała największej części grupy. Licząca 10 tysięcy osób grupa jest reprezentatywna i pozwala uzyskać precyzyjny wynik. W ten sposób Appgree wyłoniła zwycięską propozycję, która, w ostatecznej ocenie całej grupy, pozwala jej członkom wyrazić opinię;
- ostatnim etapem jest walidacja zwycięskiego rozwiązania – poddawane jest ono ocenie wszystkich członków grupy, by osiągnąć ostateczną decyzję. Wynik jest tym dokładniejszy, że obejmuje opinię wszystkich, nie poszczególnych grup, jak w poprzednich rundach.

Po zakończeniu fazy kwalifikacyjnej Appgree prezentuje zwycięską propozycję oraz pozostałe w kolejności od najwyższej do najniższej pod względem poziomu porozumienia w grupie (wyniki prezentowane są dla poszczególnych rund). Każda propozycja prezentowana jest z procentowym poparciem, które jest szacunkowe, ponieważ oparte jest o wyniki z poszczególnych grup, jednak zwycięska propozycja nie jest już szacunkiem. Dla szacunkowych wyników Appgree stosuje standardowy model prezentacji danych – uwzględnia on nie tylko łączną liczbę pozytywnych ocen podzielonych przez łączną liczbę głosów, ale również wielkość próby i średnią ocenę wszystkich propozycji. Dla

przykładu – propozycja pozytywnie oceniona przez 5 osób z grupy liczącej 5 osób (100% poparcie) nie powinna być oceniona wyżej od propozycji, którą zaakceptowało 999 osób z 1000 osobowej grupy (99,9% poparcie) – nawet jeśli współczynnik akceptacji jest wyższy. Poziomy dokładności dla powyższego przykładu prezentują się następująco:

- w pierwszej rundzie z 1000 propozycji i grupami liczącymi 100 osób – margines błędu wynosi 10%;
- w drugiej rundzie z 100 propozycjami i grupami 1000 osobowymi – 3%;
- w ostatecznej rundzie z 10 propozycjami i grupami liczącymi 10 tysięcy osób – 1%;
- dla zwycięskiego projektu dokładny wynik podawany jest bez marginesu błędu, bowiem każda ze 100 tysięcy osób wyraziła opinię na temat prezentowanych propozycji.

Z wyliczeń autorów aplikacji wynika, że margines błędu wynosi 0,02%, czyli to, co byłoby najlepszą propozycją (przy założeniu, że wszyscy członkowie grupy ocenili wszystkie propozycje), średnio jest o 0,02% lepsze od propozycji wybranej przez Appgree (<http://www.appgree.com/appgree/en/how-it-works/#5>, 24.03.2016). Każdy użytkownik musi mieć możliwość prezentowania swoich propozycji, każda z nich musi mieć identyczną ekspozycję, by mieć równe szanse na zdobycie poparcia. Proces ma być łatwy, szybki i dostępny dla każdego uczestnika – można głosować nad nieograniczoną liczbą propozycji a procedura przebiega szybko. Tu ujawnia się przewaga Appgree nad tradycyjnym głosowaniem, które przewidywało niewielką liczbę propozycji i oddanie jednego głosu przez jedną osobę. Nawet jeśli propozycji będzie kilka, to każda osoba może poprzeć wyłącznie jedną. Taki mechanizm okazałby się niewydolny przy tysiącu propozycji, ponieważ każdy musiałby oddać tysiąc głosów. W Appgree wystarczy jeden głos od każdej osoby, by określić najbardziej popieraną propozycję. Wykorzystanie aplikacji w komunikacji politycznej nie zamyka się w obrębie relacji pomiędzy członkami lub sympatykami partii, lecz może znaleźć zastosowanie w konsultacjach i głosowaniach w dowolnej grupie, stąd popularność Appgree wśród władz municypalnych w Hiszpanii.

Alertownik

Aplikację opracowała Fundacja Veracity z Poznania, jej twórcy przewidzieli różne funkcje w zależności od tego, dla kogo ma być przeznaczona oraz kto ma być nadawcą i adresatem. Osobom fizycznym pozwala być biernymi odbiorcami komunikatów wysyłanych przez zleceniodawcę – na przykład urzędy (awarie infrastruktury, wyłączenia mediów), brać udział w sondach i ankietach, jednak mogą oni stać się aktywnymi użytkownikami i generować własne komunikaty. Mogą to być zgłoszenia usterek infrastruktury czy informacje o inicjatywach – wówczas informacja zostanie przesłana do urzędu lub innych użytkowników. Funkcjonalność aplikacji nie ogranicza się do komunikowania na linii urząd↔obywatel, możliwość głosowania pozwala wykorzystać ją w budżetach obywatelskich czy inicjatywach lokalnych. Z punktu widzenia instytucji, Alertownik jest narzędziem ustanawiającym kolejny kanał komunikacji – wiadomość trafia bezpośrednio od nadawcy do bezpośrednio zainteresowanych adresatów (użytkownicy wybierają podmioty, od których chcą otrzymywać komunikaty). W ofercie są trzy abo-

namenty, które różnią się zakresem usług, jednak oferta może być indywidualizowana pod kątem oczekiwań zamawiającego. Aplikacja dostępna jest z poziomu przeglądarki internetowej lub na urządzenia mobilne (wyposażone w system IOS 7/8 oraz Android 4.1, lub wyższy).

Jedną z pierwszych instytucji samorządowych, które korzystają z Alertownika, jest Urząd Gminy Tarnowo Podgórne. Gmina leży na zachód od Poznania, przebiegają przez nią międzynarodowa droga nr 92 i autostrada A2. Dodatkowymi atutami są: bliskość Poznania oraz tereny inwestycyjne, które od początku lat dziewięćdziesiątych sprzyjają wzrostowi liczby podmiotów gospodarczych. W 2014 roku gminę zamieszkiwało niemal 24 tysiące osób (*Statystyczne Vademecum Samorządowca* 2015). Według „Planu rozwoju lokalnego 2016–2020”, w 2014 roku działało tu 4907 podmiotów gospodarczych, bezrobocie wynosiło 2%, dochody gminy w 2016 roku mają wynieść 161 mln zł, tzw. podatek „Janosikowy” – 11,9 mln zł. To gmina zamożna oraz atrakcyjna dla inwestorów i mieszkańców, czego dowodzi dodatni bilans przejazdów pracowników w relacji z Poznaniem (więcej osób przyjeżdża z miasta do pracy niż do niego jedzie).

Władze gminy dawno dostrzegły konieczność komunikowania się z mieszkańcami, co widać w przypadku witryny internetowej www.tarnowo-podgorne.pl, która oferuje różnorodne możliwości interakcji. Zakładka „Tarnowo Podgórne 24/7” pozwala użytkownikom zamieszczać przygotowane przez nich informacje w systemie *open publishing*. Mogą informować o wszystkim, o czym chcieliby powiadomić urzędników lub mieszkańców, na przykład inicjatywach czy organizowanych wydarzeniach. Zakładka „Zadaj pytanie wójtowi” umożliwia przysyłanie krótkich pytań, na które odpowiada wójt, jego odpowiedź jest również umieszczana na stronie internetowej. Za pomocą trzeciej zakładki – „Zgłoś usterkę”, mieszkańcy mogą informować odpowiednie służby o niedomaganiach infrastruktury.

To właśnie funkcje tej ostatniej przejmują Alertownik, o którego uruchomieniu informowano 23 marca 2015 roku. Odtąd mieszkańcy mogą zgłaszać urzędnikom najbardziej palące problemy w ich otoczeniu, pomysły na wydarzenia czy inwestycje – to jeden kierunek komunikacji. Działa ona również w odwrotną stronę – pozwala urzędnikom przysyłać użytkownikom informacje dotyczące wydarzeń na terenie gminy, alerty meteorologiczne oraz przeprowadzać głosowania, sondy czy ankiety. Po początkowym okresie, kiedy należało mieszkańców poinformować o istnieniu Alertownika, wyjaśnić zasady jego funkcjonowania, wreszcie zachęcić do zainstalowania, zaczęli oni przysyłać zgłoszenia. Procedurę można przedstawić w następujący sposób:

wprowadzenie zgłoszenia przez użytkownika



wpłynięcie zgłoszenia

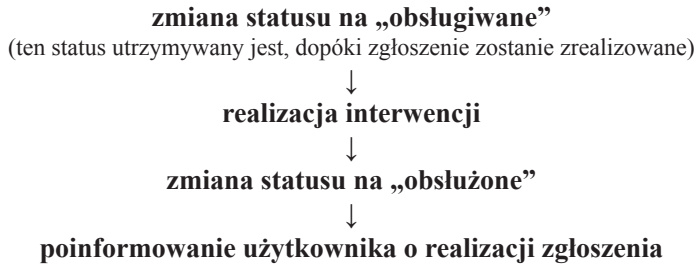


przyjęcie zgłoszenia

i skierowanie go do wydziału merytorycznego

(zgłoszenia drogowe, przepalona latarnia, uszkodzony chodnik – Wydział Infrastruktury Drogowej;
zgłoszenia środowiskowe, np. połamane drzewo – Wydział Infrastruktury Kubaturowej i Ochrony Środowiska)





Do 25 stycznia 2016 roku Urząd Gminy Tarnowo Podgórne wysłał ponad 50 komunikatów, większość dotyczyła rekreacji, kilka miało charakter administracyjny, informowano o zagrożeniach (ostrzeżenia meteorologiczne, brak wody, wyłączenia prądu). Łącznie Alertownika używało w tym okresie ponad 200 osób. Z perspektywy analizy wykorzystania aplikacji interesujący jest odwrotny kierunek komunikowania, użytkownicy wygenerowali w tym okresie 23 zgłoszenia. Materiał badawczy stanowi jednak 20 z nich, bowiem trzech nie można uznać za merytoryczne (dwa pochodziły od załóg rajdu, które rejestrowały się przez aplikację, co było jedną z form jej promocji; jedno było komunikatem od mieszkanki, która wyraziła zadowolenie z pojawienia się aplikacji). Na tej niewielkiej próbie można jednak podjąć próbę sformułowania wstępnych wniosków dotyczących funkcjonowania aplikacji w Gminie.

Zgłoszenia użytkowników można podzielić na następujące kategorie:

Kategoria	Liczba zgłoszeń	Odsetek	Anonimowe zgłoszenia
Infrastruktura	13	65%	1
Środowisko	4	20%	0
Pozostałe	3	15%	3

System nie odnotował komunikatów adresowanych do innych użytkowników, jednak zbyt wcześnie, by formułować wnioski na temat tej funkcjonalności. Możliwość kierowania komunikatów do urzędu nie cieszyła się popularnością, bowiem były to średnio dwa zgłoszenia miesięcznie. W marcu 2015 roku do systemu wprowadzono 4 zgłoszenia, w kwietniu – 2, w lipcu – 2, w sierpniu – 5, w listopadzie – 3, w grudniu – 2, w styczniu 2016 – 2 zgłoszenia. 25 stycznia 2016 dwa zgłoszenia były nadal obsługiwane, pozostałe zostały zrealizowane. Należy jednak pamiętać, że był to początkowy okres funkcjonowania Alertownika, co oznacza konieczność poinformowania mieszkańców o jego działaniu, ale również wymaga zmiany dotychczasowych przyzwyczajzeń. Jeśli jednak uznać, że jest to kolejny, nie jedyny kanał komunikowania na linii urząd ↔ obywatel, wówczas większe znaczenie ma treść zgłoszeń, nie ich liczba.

Pozornie dotyczą one kwestii błahych, lecz uciążliwych dla mieszkańców, a zarazem trudnych do wykrycia dla urzędników, jeśli nie zostaną zgłoszone przez samych zainteresowanych. Użytkownicy zgłaszali: uszkodzoną latarnię (cztery zgłoszenia), rozrzucone plakaty wyborcze, dzikie wysypisko śmieci, auta wędkarzy przy brzegu jeziora, psy bez kagańca na plaży publicznej, dziury w chodniku, zapadniętą kostkę na ścieżce rowerowej, palącą się w ciągu dnia latarnię, kierowców autobusów skracających drogę

przez osiedle, mimo zakazu ruchu pojazdów o masie powyżej 3,5 t, barszcz Sosnowskiego rosnący na jednej z posesji, konieczność odnowienia znaku czy obrócone znaki, które są niewidoczne. Zgłoszenie każdej z nich wymagałoby odwiedzenia strony internetowej urzędu i skorzystania z jednej z zakładek do zgłoszenia usterki – w najmniej uciążliwym przypadku, bądź znalezienia numeru odpowiedniej jednostki i zgłoszenia telefonicznego.

O tym, jaką przewagę daje komunikowanie z urzędem za pomocą aplikacji, świadczy prosty eksperyment. Dla porównania wybrano leżącą na południe od Poznania gminę Kórnik i Urząd Miasta i Gminy, który nie oferuje możliwości kontaktowania się za pomocą aplikacji Alertownik czy zgłaszania spraw za pomocą witryny internetowej. Interwencja dotyczyła pozostawionych po biegu plansz i taśm wyznaczających trasę. Zgłoszenie zajęło ok. 6 minut i 30 sekund – pierwszym krokiem było znalezienie numeru właściwej jednostki, jednak użytkownik nie potrafił określić, który wydział urzędu jest kompetentny w tych sprawach, zatem wybrał numer Straży Miejskiej. Stamtąd skierowano go do innej komórki, w której zgłosił sprawę. To oznacza, że dwukrotnie musiał przedstawiać szczegóły zgłoszenia oraz spróbować dokładnie opisać miejsce, w którym zostały oznaczenia trasy (bieg odbywał się w lesie, co utrudniło wskazanie dokładnego miejsca). Ta sama czynność realizowana za pomocą tabletu i Alertownika zajmuje około jednej minuty. Aplikacja wyposażona jest w funkcję geolokalizacji i przekazuje pozycję zgłaszającego (w systemie widać nie tylko oznaczony punkt na mapie pobranej z Google Maps, ale również można dodawać fotografie). Ponadto nie musi on szukać danych kontaktowych oraz orientować się, która jednostka jest kompetentna w przypadku jego komunikatu. Obok krótszego czasu niezbędnego do zgłoszenia, istotne jest to, iż trafia on do odpowiedniej komórki, zaś zgłaszający informowany jest o postępach w realizacji zgłoszenia. Każda zmiana jego statusu potwierdzona jest informacją e-mail. To może być jeden z ważniejszych czynników w przypadku interwencji w urzędzie, która, jeśli będzie nieskuteczna, zniechęca zgłaszającego do kolejnych zgłoszeń.

Wstępne wnioski z funkcjonowania aplikacji pozwalają pozytywnie zweryfikować pierwszą hipotezę – to użytkownicy ograniczający się do odbioru komunikatów, stanowią większość. Urząd aktywnie wykorzystywał ten kanał komunikacji, mniejszym zaangażowaniem wykazali się mieszkańcy jako twórcy komunikatów. Znajduje to odzwierciedlenie w doświadczeniach Fundacji Veracity – około 20% użytkowników Alertownika korzysta z możliwości wysyłania zgłoszeń do urzędów, 95% osób, które pobrały aplikację, zarejestrowało się w urzędach i otrzymuje powiadomienia. Warto ten wynik zestawzić z aktywnością mieszkańców powiatu Fryzja na platformie LiquidFriesland. Od 9 listopada 2012 do 16 maja 2013 roku użytkownicy rozpoczęli 44 tematy, wokół których odbyła się dyskusja. 30 głosowań zakończono sukcesem, dwa nie przeszły do kolejnego etapu, osiem cieszyło się zbyt niskim zainteresowaniem i zostało zakończonych, cztery były w fazie redakcji. Użytkownikom wysłano 706 kodów umożliwiających dostęp, 473 zostały aktywowane (*LiquidFriesland Evaluierungsbericht – Juni 2013*, s. 5–6). Chociaż aktywowano 67% kodów, to tę możliwość komunikacji i konsultacji potraktowano również jako uzupełnienie istniejących form. Pamiętać należy jednak o krótszych tradycjach demokratycznych w Polsce, niższym poziomie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także częstym przekonaniu, że zgłaszanie problemów w urzędzie kojarzy

się z donosicielstwem, jeśli na przykład dotyczy zaniedbań sąsiadów. Niższe od oczekiwanego zainteresowanie nie oznacza jednak, że konieczne jest tworzenie tak wielu kanałów komunikowania, jak to możliwe. Internet jest nieodzowny, czego dowodzą liczne przykłady, chociażby głosowanie nad budżetem obywatelskim w Koszalinie. Chociaż do dyspozycji mieszkańców oddano tam 43 punkty głosowania, to większość, bo 6165 głosów oddano przez Internet (5290 drogą tradycyjną). Jeszcze wyraźniej widać tę prawidłowość we Wrocławiu – 1859 osób głosowało tradycyjnie, około 50 tysięcy przez Internet; czy Łodzi – 39 985 głosów tradycyjnych, niemal 147 tysiące elektronicznych (Kraszewski, Mojkowski, 2014, s. 17–18).

Również drugą hipotezę należy zweryfikować pozytywnie – zgłaszane przez użytkowników sprawy, chociaż drobne, są uciążliwe, a ich zgłoszenie w urzędzie tradycyjną drogą jest czasochłonne. Można założyć, iż mieszkańcy nie informują o wielu problemach z infrastrukturą czy innych dokuczliwych kwestiach z kilku powodów – nie wiedzą, która jednostka urzędu jest za nią odpowiedzialna; nie mają czasu na znalezienie jej numeru telefonicznego lub adresu e-mail; nie są pewni, czy sprawa trafi do właściwego urzędnika. Alertownik znacząco ułatwia proces zgłaszania takich problemów – procedura trwa krócej, nie wymaga wiedzy na temat kompetencji poszczególnych wydziałów urzędu, pozwala na bieżąco informować zgłaszającego o statusie sprawy.

Niespełna 10-miesięczny okres jest zbyt krótki, by formułować dalej idące wnioski na temat Alertownika w gminie Tarnowo Podgórne (początkowo aplikacja dublowała zakładkę internetową). Należy również poczekać na pierwsze ankiety i głosowania, które zaproponuje mieszkańcom Urząd. Wcześniej konieczne jest, by aplikację zainstalowało więcej użytkowników (w tym roku gmina wykorzystała ją podczas 24. Finału Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy i za jej pomocą przesyłała mieszkańcom komunikaty). Błędem jest jednak oczekiwanie, że ta forma kontaktu stanie się tak powszechna, że pozwoli zastąpić inne. Duże społeczności i sieci tworzone on-line często charakteryzują się niską partycypacją większości użytkowników. W komunikacji politycznej oznacza to, że błędem jest uznawanie takich grup za reprezentatywne, bowiem tworzy je specyficzna grupa użytkowników.

Kilkadziesiąt urzędów miast i gmin testuje lub przygotowuje się do wdrożenia systemu. Aplikacja jest ciągle rozwijana – dostrzeżono chociażby problem osób starszych, które nie korzystają ze smartfonów i tabletów, dlatego istnieje możliwość dostępu z poziomu przeglądarki internetowej. Uruchomiono także komunikację poprzez SMS, system dostępny jest również na platformie Windows Phone. Obecnie trwają prace nad skróceniem czasu niezbędnym do wygenerowania zgłoszenia.

LiquidFeedback

Spośród omawianych platform, najbardziej rozbudowaną jest LiquidFeedback, którą w 2009 zaprezentowała Public Software Group z Berlina. Ten niezależny projekt *open-source*, wpisując się w koncepcję Płynnej Demokracji (Piechocki, 2013), ma ułatwiać formowanie opinii politycznej oraz realizowanie procesów konsultacyjnych i decyzyjnych, łącząc demokrację przedstawicielską z bezpośrednią poprzez możliwość delegacji

głosu. Można ją przyrównać do ciągłego procesu konsultacji i referendum, w których nie zadaje się ustalonych wcześniej pytań, lecz uczestnicy mogą decydować o tym, co powinno stać się przedmiotem deliberacji. Głosowanie delegowane ma tworzyć nową formę politycznej reprezentacji i partycypacji, eliminując nierówny poziom wiedzy uczestników procesów decyzyjnych. Pozwala bowiem przekazać głos na rzecz innej osoby, tzw. supergłosującego (*super-voter*), którą użytkownicy uznają za bardziej kompetentną w określonej dziedzinie. Delegacja może zostać w każdej chwili cofnięta, dzięki czemu odzwierciedlana jest opinia większości grupy, nawet jeśli wielu jej członków nie chce lub nie może wziąć udziału w procedurze. To wygodne rozwiązanie dla osób zainteresowanych wyłącznie określonymi kwestiami, które w innych powierzą komuś prawo do oddania głosu w swoim imieniu. Może być to również korzystne dla osób, które nie mają czasu, by zgłębić kwestie będące przedmiotem konsultacji, ale znają osobę, której ufają i powierzą swój głos.

Charakterystyczne dla demokracji oddolnej (*grassroots democracy*) jest to, że każdy może rozpocząć inicjatywę lub kontr-inicjatywę; moderacja ma charakter kolektywny, zatem sprzężenie zwrotne realizuje założenia konsultacji. Zaproponowane i wspólnie uzgodnione inicjatywy poddawane są pod głosowanie zgodnie z metodą Schulzego, która stosowana jest w przypadku głosowania preferencyjnego. Użytkownik przypisuje określonym propozycjom, zgodnie ze swoimi preferencjami, rosnące liczby (1, 2, 3...). W przypadku LiquidFeedback oznacza to, że można oddać głos za propozycją, przeciwko niej lub wstrzymać się od głosu. Warto, za autorami oprogramowania, przytoczyć przykładowe głosowanie, by zrozumieć jego zasady (Behrens, Kistner, Nitsche, Swierczek, 2014, s. 185–188).

Założenia:

- w głosowaniu biorą udział 3 nowe propozycje: A, B, C oraz *status quo*;
- w głosowaniu bierze udział 5 głosujących: P_1, P_2, P_3, P_4, P_5 ;
- głosujący P_2 deleguje swój głos na głosującego P_1 .

Przebieg głosowania:

- P_1 głosuje następująco: akceptacja (A), brak akceptacji (B i C)⁵;
- P_3 głosuje następująco: akceptacja (1. preferencja – B, 2. preferencja – A, 3. preferencja – C);
- P_4 głosuje następująco: akceptacja (1. preferencja – C, 2. preferencja – B, 3. preferencja – A);
- P_5 głosuje następująco: akceptacja (1. preferencja – C, 2. preferencja – B), wstrzymanie się od głosu (A).

Rezultaty:

- należy przedstawić teraz wyniki głosowania jako głosowanie preferencyjne z uwzględnieniem *status quo* jako jednej z propozycji. Głosy P_1, P_2 : $A > SQ > B = C$; głosy P_3 : $B > A > C > SQ$; głosy P_4 : $-C > B > A > SQ$; głosy P_5 : $-C > B > A = SQ$;
- w dalszej kolejności należy zestawić ze sobą wszystkie propozycje oraz to, jak wyglądały preferencje głosujących;

⁵ Dwa głosy wynikają z faktu, iż w ramach delegacji otrzymał on jeden głos od P_2 .

	preferuje A	preferuje B	preferuje C	preferuje SQ
wobec A	–	P3, P4, P5 – 3 głosujących	P4, P5 – 2 głosujących	∅ – 0 głosujących
wobec B	P1 (+P2) – 2 głosujących	–	P4, P5 – 2 głosujących	P1 (+P2) – 2 głosujących
wobec C	P1 (+P2), P3 – 3 głosujących	P3 – 1 głosujący	–	P1 (+P2) – 2 głosujących
wobec SQ	P1 (+P2), P3, P4 – 4 głosujących	P3, P4, P5 – 3 głosujących	P3, P4, P5 – 3 głosujących	–

- należy teraz określić tzw. zbiór Schwartza, który utworzą propozycje A, B i C, ponieważ to najmniejszy zbiór, w którym żadna propozycja nie została pokonana przez propozycję spoza zbioru. A, B, C jest najmniejszym zbiorem, gdyż nie można utworzyć zbioru A, B (C pokonuje B w porównaniu par); nie można utworzyć zbioru A, C (B pokonuje A w porównaniu par); nie można utworzyć zbioru B, C (A pokonuje C w porównaniu par);

SQ przeciwko A	0 głosujących przeciwko 4 głosującym
SQ przeciwko B	2 głosujących przeciwko 3 głosującym
SQ przeciwko C	2 głosujących przeciwko 3 głosującym

- należy zatem odrzucić propozycje, które są poza zbiorem Schwartza, czyli propozycję SQ. Wówczas propozycje A, B i C utworzą następującą macierz preferencji:

	preferuje A	preferuje B	preferuje C
wobec A	–	3 głosujących	2 głosujących
wobec B	2 głosujących	–	2 głosujących
wobec C	3 głosujących	1 głosujący	–

- najslabszą porażką jest C przeciwko B, bo 2 jest mniejsze od 3 (mierzona jest siła przegranej na podstawie liczb bezwzględnych zwycięskich głosów);

A przeciwko C	3 głosujących przeciwko 2 głosującym
B przeciwko A	3 głosujących przeciwko 2 głosującym
C przeciwko B	2 głosujących przeciwko 1 głosującemu

- zastępując przegraną C przeciwko B remisem, otrzyma się następujący wynik:

	preferuje A	preferuje B	preferuje C
wobec A	–	3 głosujących	2 głosujących
wobec B	2 głosujących	–	0 głosujących
wobec C	3 głosujących	0 głosujących	–

- wówczas przeliczony ponownie zbiór Schwartza będzie wyglądał następująco:

A przeciwko B	2 głosujących przeciwko 3 głosującym
C przeciwko B	0 głosujących przeciwko 0 głosującym

- ponownie przeliczony zawiera tylko propozycję B, ponieważ nie została ona pokonana ani przez propozycję A, ani przez C w zestawieniu parami. Dlatego propozycja B zwycięża. W LiquidFeedback, po głosowaniu rozpatrywane są tylko te propozycje, które uzyskały więcej głosów „za” niż „przeciw”.

Impulsem dla stworzenia LiquidFeedback było przekonanie, że w procesach konsultacyjnych i decyzyjnych opinia mniejszości nie jest prezentowana w wystarczającym stopniu, nadając im charakter dyktatu większości. Na platformie grupy reprezentujące mniejszość lub nawet pojedyncze osoby mogą wyrazić zdanie i proponować inicjatywy, które – o ile zyskają poparcie – zostaną poddane głosowaniu przez całą grupę. To czyni proces transparentnym, kolektywna moderacja z kolei pozwala otrzymać natychmiastowy sygnał zwrotny w sprawie omawianych propozycji.

Od maja 2010 roku platformę wykorzystuje Partia Piratów w Niemczech, której członkowie potrzebowali narzędzia służącego skutecznej wymianie i wypracowywaniu kompromisowych rozwiązań. Dzięki temu każdy może zaproponować temat, wobec którego partia ma zająć stanowisko lub powinien on zostać włączony do programu. Inicjatywy takie są grupowane w obszary tematyczne, w których konkurują ze sobą propozycje rozwiązania tych samych problemów. Delegacja możliwa jest na trzech poziomach: globalnym – osoba otrzymująca głos, może go oddać we wszystkich inicjatywach; na niższym poziomie dotyczącym określonego obszaru tematycznego, czy wreszcie na najniższym, dotyczącym konkretnej kwestii. Oprogramowanie zastosowano w wielu projektach municypalnych, na przykład: Liquid Friesland (Piechocki, 2015), Seelze Direkt⁶, Wunstorf Direkt⁷, Bürgerplattform ROW. Chętnie sięgają po nie również inne ugrupowania, choćby Ruch Pięciu Gwiazd, Partie Piratów w innych krajach czy stowarzyszenia i organizacje. Obecnie dostępna jest wersja 3.1 programu, można ją pobrać z witryny Public Software Group czy inicjatywy Interaktive Demokratie.

Funkcjonowanie platformy zbadano na przykładzie niemieckiej Partii Piratów na przestrzeni 4 lat. W tym czasie odnotowano 13 836 użytkowników, którzy w 3565 kwestiach założyli 6517 inicjatyw oraz oddali 499 009 głosów. Na wszystkich poziomach dokonano 14 964 delegacji (Kling, Kunegis, Hartmann, Strohmaier, Staab, 2015). Wykazano, że tzw. supergłosujący nie zawsze mają tendencję do zdominowania procesów głosowania, często bowiem opowiadali się za rozwiązaniami wybieranymi przez większość. To rozwiewa obawy o ryzyko decydowania przez nich o przebiegu głosowania. Porównano również decyzje delegującego i delegata w poprzednich głosowaniach, by spróbować dostrzec zależność świadczącą o delegacjach zgodnych z poglądami. Ponieważ odsetek takich samych głosów w jednej inicjatywie dla obu użytkowników wyniósł 0,61, podczas gdy dwóch losowych użytkowników osiągało wynik 0,51, trudno mówić, by otrzymywane delegacje wynikały ze zbieżności poglądów. Jest to jednak zgodne z oczekiwaniami – głosujący nie mają reprezentować opinii delegującego, lecz działać samodzielnie. Kolejny interesujący wniosek dotyczy odsetka pozytywnych głosów oddanych przez każdego głosującego. Rozkład wykazuje tendencję do zatwierdzania głosowanych propozycji i jest zbliżony do ogólnego poparcia głosujących dla inicjatywy. W analizowanej grupie znalazło się 160 głosujących ze 100% wskaźnikiem głosowań aprobujących propozycje, otrzymali oni niższą od średniej liczbę delegowanych głosów

⁶ Platforma LiquidFeedback dla miasta Seelze – <https://seelzedirekt.de/lf/>, 30.03.2016.

⁷ Platforma LiquidFeedback dla miasta Wunstorf – <https://wunstorf-direkt.de/lf/>, 30.03.2016.

(1,05 wobec 1,48 średniej). Badacze interpretują to w ten sposób, że głosujący oddają głos tylko w sprawach, które chcą poprzeć i liczą, że w innych, brak ich głosu sprawi, że upadną one przy braku kworum. Kolejny wniosek dotyczy rozkładu wskaźnika akceptacji. W przypadku demokratycznych systemów głosowania bez koalicji partyjnych czy dyscypliny jest on obciążony, bowiem istnieją mechanizmy filtrowania propozycji przed fazą głosowania, jak minimalne poparcie, co podnosi jakość tych, które są poddawane głosowaniu. Również najbardziej demokratyczne systemy głosowania *on-line* będą się charakteryzowały owym stronnicy podziałem wskaźnika akceptacji. Rozkład poparcia jest zbliżony do 2/3 kworum, zatem *super-voters* powinni mieć większy wpływ na wynik głosowania. Bardziej doświadczeni głosujący wykazują się większym krytycyzmem wobec propozycji, nad którymi głosują. Krzywą uczenia się można zaobserwować u wszystkich użytkowników, niezależnie od ich aktywności, która wyraża się liczbą głosowanych kwestii. Im wyższa ta liczba, tym mniej chętnie głosujący opowiadali się za głosowanym rozwiązaniem. Negatywny wpływ liczby głosowań na wskaźnik popieranych inicjatyw ostatecznie doprowadziłby do stagnacji, bowiem większość z nich nie osiągałaby wymaganego kworum. Zaskakującym wynikiem analizy delegacji głosów jest fakt, iż tzw. *super-voters* chętniej popierali głosowane propozycje i częściej głosowali tak, jak większość głosujących (w porównaniu do zwykłych głosujących). Stąd wniosek, iż stabilizują oni system głosowania, zamiast wykorzystywać swoją moc do zmiany wyników. Ponadto autorzy oddalili zarzut dotyczący możliwości wystąpienia tzw. *circular delegations*, kiedy każdy głosujący deleguje swój głos na rzecz innej osoby. Miałoby to prowadzić do paraliżu procesu głosowania, bowiem nikt nie oddawałby głosu. Taka możliwość jest jednak logiczną sprzecznością, bowiem w jej konsekwencji nie doszłoby w ogóle do głosowania. Każda osoba z kręgu delegowania, która odda głos, tym samym go złamie. Warto podkreślić również, że głos bezpośredni i delegowany mają tę samą wagę (Behrens, 2015).

Omówione w artykule platformy różnią się funkcjami, jednak wszystkie zbiegają w kierunku ułatwienia partycypacji użytkownikom: udziału w procesach konsultacji decyzji i ich podejmowania. Alertownik tworzy dodatkowy kanał komunikacji z instytucją, na przykład samorządu terytorialnego, czyniąc kontakt wygodniejszym. Appgree pozwala w krótkim czasie przeprowadzić głosowanie w dużych grupach, bez umniejszania rangi opinii jednostek. LiquidFeedback, jako najbardziej rozbudowane narzędzie, łatwo wyobrazić sobie w roli „papierka lakmusowego” do wspomagania procesów prawodawczych i diagnozowania problemów, których nie dostrzegają politycy. W przypadku zastosowania go wśród mieszkańców gminy czy powiatu, pozwala ono określić istotne dla nich kwestie (możliwość wskazania interesującej kwestii na platformie), przedyskutować sposób ich rozwiązania (propozycje może zgłosić każdy użytkownik), wreszcie przegłosować je, by sprawę rozwiązały organy tworzące prawo.

Analiza funkcjonowania omówionych w artykule platform pozwala sformułować kilka wątpliwości. Są one przeznaczone dla osób, które mają dostęp do odpowiedniej technologii, umieją z niej korzystać i mają czas na „cyfrową partycypację”. To oznacza, że mogą one zdominować procesy konsultacyjne i głosowania, co zrodzi nierówność na poziomie dostępu, możliwości, bądź rzeczywistego udziału. Należy również pamiętać, że w przypadku głosowania *on-line* często pojawiają się „zachowania stadne”, na przykład pozytywne komentarze częściej otrzymują kolejne dobre noty. Takie ryzyko

może pojawić się również w przypadku platform typu LiquidFeedback. Organizacje korzystające z podobnych programów muszą mierzyć się ze *slacktywizmem*, o ile bowiem łatwo zorganizować grupę wokół jakiejś kwestii, to trudne jest utrzymanie tego zainteresowania. Nowe technologie komunikacyjne nie rozwiązują również problemu, który często bywa podnoszony przy ocenie bezpośrednich form partycypacji – nie wiadomo, czy użytkownicy platform są wystarczająco poinformowani, zanim podejmą decyzję. W Partido X trwają prace nad narzędziem do cyfrowej partycypacji, która ma pójść w kierunku jakości. Jego autorzy wyszli z założenia, że użytkownicy nie muszą wyrażać zdania w każdej sprawie, zwłaszcza przy braku wyrobionej opinii lub gdy nie są wystarczająco poinformowani. Rozwiązaniem ma być wdrożenie idei odpowiedzialności, kompetencji i skalowalności – proces decyzyjny ma w mniejszym stopniu opierać się o większość, w większym zaś o konsensus, w mniejszym o opinię, w większym o wiedzę na jakiś temat. To oznacza zmianę paradygmatu, który uznawał wyższy poziom partycypacji za korzystniejszy. Jeśli uznać aplikacje za kolejny kanał komunikacji, który ma charakter wspomagający i uzupełniający, to wówczas niewielka liczba użytkowników nie będzie oznaczała porażki. Z pewnością ta forma partycypacji będzie rozwijana, o czym świadczy mnogość używanych rozwiązań, chociażby: Agora Voting, Democracy OS czy Loomio.

Bibliografia

- Behrens J., Kistner A., Nitsche A., Swierczek B. (2014), *The Principles of LiquidFeedback*, Berlin.
- Behrens J. (2015), *Circular Delegations – Myth or Disaster?*, „The Liquid Democracy” Journal on electronic participation, collective moderation, and voting systems, Issue 3.
- Calvo K. (2013), *Fighting for a voice: The Spanish 15-M/Indignados Movement*, w: *Understanding European Movements: New Social Movements, Global Justice Struggles, Anti-Austerity Protests*, red. C. Flesher Fominaya, L. Cox, Routledge, London.
- Frediani C., *How Tech-Savvy Podemos Became One of Spain's Most Popular Parties in 100 Days*, <http://techpresident.com/news/wegov/25235/how-tech-savvy-podemos-became-one-spain%E2%80%99s-most-popular-parties-100-days>, 16.07.2015.
- Gökay B., Xypolia I. (2013), *Reflections on Taksim – Gezi Park Protests in Turkey*, „A Journal of Global Faultlines Publication”, Staffordshire.
- Kling C. C., Kunegis J., Hartmann H., Strohmaier M., Staab S., *Voting Behaviour and Power in Online Democracy: A Study of LiquidFeedback in Germany's Pirate Party*, <http://arxiv.org/pdf/1503.07723v1.pdf>.
- Krastew I. (2013), *Demokracja nieufności*, Warszawa.
- Krastew I. (2015), *Demokracja: przepraszamy za usterki*, Warszawa.
- Kraszewski D., Mojkowski K. (2014), *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa.
- LiquidFriesland Evaluierungsbericht – Juni 2013, Jever 2013.
- Macartney H. (2013), *The Debt Crisis and European Democratic Legitimacy*, London.
- Nielsen J. (2006), *The 90-9-1 Rule for Participation Inequality in Social Media and Online Communities*, Nielsen Norman Group, October 6, <https://www.nngroup.com/articles/participation-inequality/>.
- Piechocki M. (2015), *Plynna demokracja w programie Partii Piratów*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1.
- Piechocki M. (2013), *Plynna demokracja*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4.

Rosanvallon P. (2011), *Kontrdemokracja. Polityka w dobie nieufności*, Wrocław.

Sztabiński B. P., Sztabiński F. (red.) (2014), *Polska–Europa. Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego 2002–2012*, Warszawa.

Tufekci Z. (2014), *Social Movements and governments In the Digital age: evaluating a complex landscape*, „Journal of International Affairs”, vol. 68, no. 1 Fall/Winter.

Electronic participation platform. Selected examples

Summary

Electronic platforms are often used by new social movements, which postulate the restoration of democracy to citizens. It has to be done in a way to facilitate their participation. Although such groups are confronted with many problems (transition from the virtual to the real action, slacktivism), these applications are an interesting phenomenon, and can enrich representative democracy. This article presents three platforms for different purposes and functions: Alertownik, Appgree and LiquidFeedback.

Key words: Appgree, LiquidFeedback, Alertownik

Magdalena LORENC

Adam Mickiewicz University in Poznań

The Museum of (Non)Remembrance. A Horse and the Warsaw Uprising Museum

The motto:

The museum and the change. The time of narrative museums

The title of a conference organised by the Warsaw Uprising Museum,
7–8 December 2016.

Abstract: The permanent exhibition at the Warsaw Uprising Museum, which has been on display since 2004 (continuously since 2005) is a text of culture – a construct that is not free from power and politics. The political nature of the Museum does not, however, determine its value, but rather represents a diagnosis of the social reality where culture is a space of ideological confrontation. The view that the Museum is politically entangled in organisational and ideological terms is neither demeaning nor ennobling for a cultural institution. However, it requires that the Museum surrender its claims of neutrality in a situation where, by decision of its creators, it occupies a defined position in the discourse, as illustrated by the omission of the history of animals – victims of war – in the exhibition. Meanwhile, the new humanities provide the new museum (and also the traditional one) with trends that unmask the author of the narrative and demystify the objective nature of that narrative. They allow us not only to identify and explain the reasons why the WUM left out the wartime history of animals, but also to show how and why those issues should be thought about, discussed and presented in a different way.

Key words: a “narrative” museum, the Warsaw Uprising Museum, the wartime history of animals

Instead of an introduction: a “new museum”, also referred to as a “narrative” museum

The first fifteen years of the 21st century witnessed an unprecedented museum “boom” in Poland. The growing public interest in the offer of existing institutions was accompanied by numerous initiatives aimed at establishing new museums. Beginning from 2005, the following museums were created: the Warsaw Uprising Museum (hereinafter the WUM or the Museum), Oskar Schindler’s Enamel Factory (a branch of the Historical Museum of the City of Kraków), Polin Museum of the History of Polish Jews. Moreover, plans were made to build: the Museum of Polish History in Warsaw and the World War II Museum in Gdańsk, and others. The decisions concerning their location, construction and costs stirred up emotions and agitated the public opinion, especially considering that the profile of the created and planned museums was determined by the historical policy of the state authorities. All those museums were intended to commemorate the past events which were seen as having key importance for the national community. Thus, the vast majority of the new museums were dedicated to history. A common element shared by those

institutions was the absence of collections (at the stage of making the decision about the construction), the protection and display of which had previously been the basic mission of a museum and the main reason for its establishment. Thus, the first Polish museums without collections or with collections being still amassed were established. Their aim was to present the narrative created by historians concerning the selected historical processes in a space arranged by designers. This was a reversal of the process which had originally led from the collection of artefacts to their description. The new museum started with a narrative whose credibility was confirmed by the properly selected exhibits.

The scenery of the new historical museum did not require original exhibits and successfully managed to do without them. Authentic objects were replaced with replicas, reproduction and reconstruction. The need to use the prefix “re-” indicated a fundamental change in the museum’s function and ennoblement of the objects which would have not previously been called museum artefacts. Copies and imitations received the status of museum exhibits by giving them inventory numbers and placing them in exhibition spaces where no foods or drinks were allowed. At the same time, new trends in the museum sector were followed, such as abandoning the requirement of wearing protective footwear that had long been a symbol of entering the sacred premises of a museum. On the one hand, efforts were undertaken to make the newly created institutions resemble museums and, on the other hand, to depart from museums. Thus, many of the new facilities were museums in name only, or were intended to serve as museums. There were only a few isolated cases where the word “museum” was dropped from the names of the institutions, as illustrated by the examples of the European Solidarity Centre in Gdańsk and the “Przełomy” Dialogue Centre in Szczecin (a branch of the National Museum in Szczecin). The Pomeranian institutions are particularly noteworthy since they reflect the dilemmas connected with the usage of the term “museum” in contemporary realities.

Permanent exhibitions were set up as closed narratives that restricted the freedom of interpretation and were not easy to redefine. They reflected the touchstone values of their creators and constituted the expression of the ideas about what and how to present. Some examples of controversial choices include the decisions: to present the Warsaw Uprising as a heroic revolt staged by the people of Warsaw in line with the Romantic tradition of Polish martyrdom, without devoting much¹ reflection to the purpose and justification of this undertaking (the Warsaw Uprising Museum), or to include the information about the involvement of certain representatives of the Jewish minority in pro-communist activity in Poland only in the exhibition concerning the post-war period, while failing to mention the pro-communist sympathies of the members and followers of the Zionist Movement during the Second Republic of Poland (Museum of the History of Polish Jews).

The new museums also stood out for their form of message communication. Special emphasis was put on sensory experience. “An air raid, an insurgent song or a prayer are much more powerful than the written word” (Kowal, 2016, s. 14).² As noted by Jan Ołdakowski, the new museum is “not a 19th century institution that requires the visitor to have an intellectual competence necessary for understanding the content – in the era of digitisation, it is closer to film and art” (Ołdakowski, 2013). The lighting, exhibition design, sound, texture and the type of surface used are intended to generate experiences

¹ Limited to the multimedia presentation ending the walk route on the first floor.

² The text by Paweł Kowal was written in 2005 and reprinted in *Przewodnik* of 2016.

and, consequently, recollections which are a substitute for the witnesses' memories of the past events to which the exhibitions are devoted.

An interactive exhibition became the predominant form of content presentation. The aim of the modern technologies was to turn the passive viewer into an active participant. By performing certain activities, e.g. using a replica of the printing press (Museum of the History of Polish Jews), or picking up the phone receiver and listening to the recollections of one of the insurgents (the Warsaw Uprising Museum), the viewer was expected to become involved. The main addressees of those techniques were children and young people on organised school trips, who represented a large proportion of the museum audience. Being accustomed to modern technologies, they were able to use and appreciate the solutions employed in the institutions visited. At the same time, given the profile of the museum audience, the newly created facilities put emphasis on educational departments. The museum space was provided with cinema auditoriums and lecture halls. Also, an evaluation system was developed to enable assessing the effectiveness of the presented message. Publishing activity and the production of souvenirs bearing the institutions' logos which could be purchased in museum shops became indispensable elements of museum operations. Moreover, food and drink outlets were set up in museums, usually cafés and bistros, less frequently restaurants. All those components had existed in museums before, but their proportions and mission were different.

The investments made, rich educational programmes adapted to various groups, along with a range of attractions, contributed to boosting the attendance of particular museums which started to compete against each other in terms of visitor statistics. New museums became desirable leisure venues and provided competition to historic monuments.

The newly established institutions, being a synthesis of the changes taking place in the museum sector over the last decades and the political transformations after 1989, generated the need to redefine the notion of a "museum". Meanwhile, contemporary museology still sticks to the definition proposed by Georges Henri Rivièr, according to which "a museum is a permanent, non-profit institution in the service of society and its development, open to the public, which studies the tangible heritage of humanity and its environment, acquires, conserves, and protects it, makes it available and exhibits it, conducts educational activity and provides entertainment" (Folga-Januszewska, 2008, s. 5). However, the awareness of the difference between the old museums and the newly established ones caused the former to be commonly referred to as "traditional museums", and the latter – as "narrative museums".

Those two museum formats have a lot in common, but the differences seem to be even more numerous. What they primarily share is the commercialisation of nearly every sphere of museum operations. The difference lies in the mission and the absence of the requirement to have a collection of original artefacts (at the stage of museum creation), which forced the creators of new museums to make decisions that rendered the institutions similar to thematic parks and, simultaneously, increased their gap from traditional museums. One example of this is the Warsaw Uprising Museum which, being the first narrative museum in Poland, set the standards for this type of institutions that the creators of subsequent museums had to be confronted with.³

³ According to literature, the first narrative museum was the Holocaust Museum in Washington which opened in 1993.

What and how?: the place of animal history in the Museum

The Warsaw Uprising Museum opened on 31 July 2004. On the fourth day (3rd August) after its solemn inauguration, the Museum was closed in order to complete the unfinished works. The visitors were able to see the exhibition again from 2 to 7 October, and then from November until the next closure on 1 March 2005. The final shape of the permanent exhibition was presented to the audience on 3 May 2005 and has not undergone any major changes for 11 years now.

The Museum was located at 79 Grzybowska Street, in the adapted buildings of the former Tramway Power Station which had been reconstructed after the war and used as a heating plant. In the 1980s, plans were made to locate the museum in Bielańska Street, but they were abandoned in 1994 due to ownership issues. Intensive works on establishing the museum in a new location were launched in 2003 when Jan Ołdakowski was appointed as plenipotentiary for the museum construction. In the same year, a decision was made to allocate a building for the museum from the city's resources, and the Honourary and Programme Council was set up. On 11 March 2004, the Warsaw City Council decided to establish a new cultural institution (Resolution, 2004). A public collection of exhibits was launched during which many objects of various historical value were acquired. The contractors were selected through a competitive process. The building adaptation design was created by Wojciech Obtulowicz, while the interiors were designed by Jarosław Kłaput, Dariusz Kunowski and Mirosław Nizio. The exhibition was located on three floors. The ground floors housed the exhibition devoted to the history of World War II and the realities of life in occupied Poland with a special focus on the capital city, as well as the Little Insurgent's Room where "the youngest visitors under the supervision of trained instructors could begin their 'adventure with history' ..., among the toys and games associated with the historical period" (*Katalog*, 2011, s. 9). The mezzanine and the first floor presented the course of military operations in August 1944 and the living conditions in Warsaw during the Uprising and after its failure. In 2015, the walk route was extended to include a new exhibition, located on the gallery, which was dedicated to the soldiers of the GROM Special Military Unit Group, established in 1990. In the Liberator Bomber Room, a 1:1 scale replica of the Consolidated B-24 Liberator aeroplane was suspended from the ceiling and an exhibition concerning the Allies' support for Warsaw's insurgents was set up. In the basement, the perspective was reversed and an attempt was made to depict the war through German eyes. At the same time, visitors were given an opportunity to walk through a replica of sewer tunnels used by the population of the occupied city. The scale of Warsaw's destruction was depicted in the 3D film entitled *The City of Ruins* which, since 2010, has been shown in the cinema auditorium and in the film chronicles screened in the space linking the Liberator Bomber Room with the basement. "Thematic rooms" located along the walk route were used to present microhistories. The entire museum complex was crowned with a 32-metre high observation tower with the symbol of Fighting Poland (*Polska Walcząca*) painted on it. The Museum premises also contain a Roman Catholic chapel where Mass is held every Sunday, a café and two shops with books and souvenirs. The neighbouring Park Wolności (Freedom Park), features a rose garden and a memorial wall bearing the names of the insurgents killed in the fight. The "Monter" bell placed in an aperture of the wall

strikes the “W” hour which marked the outbreak of the Uprising. Moreover, part of the space was availed to contemporary artists whose works covered the wall surrounding the museum complex on the side facing the garden. Research and educational activities were concentrated in the Stefan Starzyński Institute headed by Dariusz Gawin. The process of collecting photographs was launched, an oral history archive was created and short biographical notes on the insurgents were prepared.

The thirteen-month time span during which the project was completed was unprecedented for Poland. This was also the case with the number of awards and honours received in national and international competitions. The WUM became an integral element of the capital’s sightseeing map and an obligatory part of the excursions organised by Warsaw’s schools, which made it one of the most visited museums in Poland.⁴ The level of interest attracted by the Museum proved that there was demand for it. Agnieszka Sopińska-Jaremczak in her book, which is recommended in both Museum stores, observed: “The phenomenon of the museum was on everyone’s lips practically from the day it was inaugurated. Not only did it restore Warsaw’s identity, and revive the Varsovians’ pride in their city, but it also gave rise to a community that entered the big politics. Operating within the ranks of the Law and Justice party, they functioned as ‘museum specialists’” (Sopińska Jaremczak, n.d., s. 7).⁵ Thus, the Warsaw Uprising Museum was created without the participation of museum specialists and no curatorial positions were foreseen in its structure.

The prevalent acceptance was accompanied by less numerous critical voices. They mainly concerned the content and form of the museum message. Historians raised the issues of responsibility of the Uprising’s political and military leaders for provoking Germans to annihilate the city and its inhabitants, and for the erroneous assumption about the continuation of the Soviet offensive.⁶ The problems were not given sufficient attention in the exhibition, which was a consequence of the hypotheses adopted by the Museum’s creators, presented as complete theses, according to which: “The Uprising was not [...] an irrational, romantic revolt, but a conscious, though tragic, political decision made by the highest, fully legitimate Polish authorities” (*Katalog*, 2011, s. 9), while the insurgents themselves – according to D. Gawin – “were neither mentally deranged nationalists, or militarists mad with hatred. They were normal people who got entangled into the huge wheels of history” (Sopińska Jaremczak, n.d., s. 7). In accordance with the guidelines, “it was [therefore – M.L.] necessary to stress that the Uprising stood for revolt, dynamics, action, pride and hope of the insurgents” (Ołdakowski, Mazur, 2014, s. 57).

The emphasis was reflected in the consistent use of capital letter spelling in the exhibition: “Warsaw Uprising” and “Insurgents”. Although this practice goes against the rules of the Polish language, it is acceptable since the use of this type of spelling stresses the highly emotional attitude of the Museum’s creators to the presented events and people.

Quite apart from any evaluation of the adopted hypotheses, it should be noted that the permanent exhibition lacked references to women’s wartime history, this fact being

⁴ In 2015, according to the Central Statistical Office data, it ranked eighth with an attendance of 546,263 visitors (*Kultura*, 2016, s. 124).

⁵ The author listed the following person in that group: Elżbieta Jakubiak, Paweł Kowal, Jan Ołdakowski, Dariusz Gawin, Lena Dąbkowska-Cichočka and Marek Cichocki.

⁶ Another surprising fact was placing the exhibition entitled *There is such as force in Poland. JW GROM_Cichociemni 1990–2015* in the Warsaw Uprising Museum.

generally ignored by the Museum's creators, audience and the majority of reviewers. As a result, the narrative created at the WUM did not notice, or consciously downplayed one of the main subversive criticisms, i.e. feminism. To compensate for the absence of women in the permanent exhibition, various events were organised, such as the meeting *Courageous girls, or women in the Warsaw Uprising* (1 August 2015), promotion of the book by Anna Herbach *Dziewczyny z Powstania* (Girls of the Uprising) (28 May 2015) and the theatrical installation *Gdzie ty idziesz dziewczynko?* (Where are you going, little girl?), directed by Agnieszka Glińska (1–5 August 2016).

The Museum also ignored the problem of animals as victims of war. The few boards featuring the enlarged photos of horses during the operation "Tempest", or a flock of sheep driven away by Germans had little to do with the results of scholarly research on the wartime fate of animals. They remained a "mute", and therefore an insignificant part of the permanent exhibition. The family urban game organised on the premises of the Municipal Zoological Garden in Warsaw, entitled *On the trail of the Żabiński family* (12 September 2015), did not change much in this regard. The presentation of the situation of Warsaw's Zoo under German occupation can hardly be seen as a representative picture of the wartime fate of animals.

Since the WUM was in many respects a pioneering museum in Poland, it seems legitimate to analyse the reasons for omission in the Museum's narrative of the theme of animal hecatomb during a man-made war. Although the technical solutions used in the Museum corresponded to the latest trends, the omission of the wartime fate of animals meant a departure from European practice in this regard, as exemplified by, among others, the Imperial War Museum in London. The WUM, while innovative in form, remained conservative and selective in terms of the presented content relating to animals.

Why is this the case?: the reasons for downplaying animal history in the Museum

A museum, and especially a narrative museum, has always been political in nature.

This "political nature" under modern conditions can be defined in several ways. Usually, the pioneers of the modern discussion about the political are quoted, i.e. Carl Schmitt and Max Weber. According to C. Schmitt, the political is constituted by the categories of foe and friend (Schmitt, 2000). Wherever this distinction exists, we are dealing with the political, the aim being the unity of the state. According to M. Weber, politics "comprises any type of independent leadership activity" (Weber, 1998, s. 55). One of its attributes is the ability to use violence as a special means of persuasion. Wherever there is a power that is able to apply violence, there is also politics. What connects those concepts is the fact that they set the political exclusively in the realities of interpersonal relationships where specific groups organise themselves and attempt to seize and/or maintain power. Thinking about politics in terms of the human collective can also be seen in the works by Hannah Arendt who believes that it is not an individual person, but rather a group that is political (Arendt, 1998). According to the author of *The Origins of Totalitarianism*, politics is a choice made by thinking people who, in a pluralistic and diverse world, are able to organise themselves and undertake joint action in the public sphere, even if only for the purpose of pleasure and self-fulfilment (Król, 2008, s. 160–162). Those ap-

proaches were criticised by Agnes Heller who claimed that “the political” could be seen as the property of a certain thing, but it could also be seen as a sphere which endows everything that enters it with political nature (Heller, 2005). While interpreting Arendt’s ideas, A. Heller noticed that the political “involves direct action, discussion and theoretical activity” which, when taking place in the public sphere, are political in nature (Heller, 2005, s. 79). Expanding upon this idea, she came to the conclusion that the political manifests itself in the tension between “ought and is” (Heller, 2005, s. 80). When analysing this concept, Jakub Szczepański observed that the sole criterion of dynamics between “ought and is” was not sufficient for Heller. It is necessary to “indicate a universal value which would be concretised within the sphere of the political,” this value in Heller’s opinion being freedom (Szczepański, 2009, s. 62).

None of those concepts of “the political” is directly applicable to a museum. However, when physical violence is replaced by symbolic violence, then a museum will also be engaged in politics. When the content presented in a museum becomes a space for making a distinction between our people and strangers, the museum will become political. One can also easily imagine a museum as a space for discussion between thinking people. It seems that that the greatest potential for a museum is to be found in the concept of the political which requires applying the criterion of tension between what is and what ought to be, assuming that freedom is the supreme value in the public sphere. For the time being, a museum – thanks to the power it possesses – is oppressive in nature, which is reflected in restricting the freedom of choice, imposing a particular worldview and prompting the desired response. As Michael Foucault once wrote, power “produces reality; it produces domains of objects and rituals of truth” (Foucault, 1998, s. 189). A museum acts in a similar way. This, on the other hand, results from its dependence on power and, on the other hand, from the performance of an authoritative function by this institution. The case of the WUM is an example of this twofold entanglement of a museum with power and politics.

In line with its statute, the Warsaw Uprising Museum is a local government-run cultural institution which is directly subordinate to the Mayor of Warsaw, and is subject to the general supervision by the minister competent for culture and national heritage (Statute, 2012). The opening of the Museum was the fulfilment of the promise made in 2002 by the Mayor of the capital city, Lech Kaczyński, according to which the insurgents were to have their own museum on the sixtieth anniversary of the outbreak of the Warsaw Uprising. The previously quoted authoress of the book *Operacja “Muzeum”* (The Operation “Museum”), one of the apologists of the WUM, made an observation which is hard to disagree with: “Without Lech Kaczyński, his persistence, determination and vision of modern Warsaw, the Warsaw Uprising Museum would have never come into being” (Sopińska Jaremczak, n.d., s. 7). The Museum staff and veteran circles expressed their gratitude to “President of the Republic of Poland, Lech Kaczyński, the founder of the Warsaw Uprising Museum” through the solemn unveiling of the memorial plaque on the “first anniversary of the tragic death at Smolensk” (8 April 2011), which was just one of the several forms of commemorating the former President at the WUM.

The political will which was followed by specific decisions (including personal ones) determined the location, form and time of construction of the Museum. The handover of the building from the resources of the capital city, provision of funds and appointment of the director were therefore determined by political factors. They were not without effect

on the Museum which represented particular ideas and values. Not only the permanent exhibition, but also the entire museum space and the building's architectural design are a form of communication, and, as such, represent tools of social politics.

The omission of the human-animal relationships in the permanent exhibition can be treated as a benchmark for the identification of the Museum's ideological layer. The lack of reflection on the fate of animal victims of World War II and Warsaw Uprising is indicative of the conservative vision of the world held – as evident from the character of the exhibition – by the Museum's creators. In this way, the permanent exhibition reiterates the conviction about the superiority of humans over animals which was derived from Christianity (mainly from Thomism) and has prevailed in Europe through the centuries.

This belittling attitude to non-human beings is reflected in the use of the very word "animals". As noted by Jacques Derrida, this has to do with "the issue of a limit as rupture or abyss between those who say 'we men', 'I, a human', and what this man among men who say 'we', what he calls the animal or animals" (Derrida, 2006). Thinking in terms of a difference, which manifests itself in naming, categorising, and establishing a hierarchy, led people to deny other beings the ability to think and/or feel.

The permanent exhibition at the WUM, which aimed to present the Warsaw Uprising, concentrated exclusively on the history (treated in a selective manner) of the human subject and an a priori assumption about the object status of animals.

The object is the antithesis of the subject. The distinction between subject and object is related to the recognition that the former is characterised by will, activity and the ability to decide for oneself, while the latter has no will, is passive and dependant on the acting subject. As Andrzej P. Kowalski noted, adoption of the subject-object dichotomy implies treating things as „purely material and ontically neutral objects" (Kowalski, 2008, s. 24). This is exemplified by the title of the enlarged reproduction of the photo featuring a herd of sheep being driven away by Germans during evacuation. The animals are referred to as "property" which turns them into objects of material value. However, this value was denied to the two horses from the enlarged prints or reproductions of archival photographs in the exhibition devoted to the operation "Tempest". The descriptions below the photos make no reference to the animals.

Thus, the Museum offers no space for emancipation of the animal non-object, which would problematize the issue of perpetrators and victims. Meanwhile, the decision to undertake military action by the insurgents led to the German counter-offensive and annihilation of the city along with all its living beings. One consequence of this was the shift in meanings which required recognising animals as victims and, simultaneously, humans (including the insurgents) as perpetrators in this regard.

How things could change and why they should?: conclusions to be drawn by the Museum from the new humanities

It has been demonstrated that the permanent exhibition in the Museum aims to preserve the paradigm of the difference between humans and non-humans and, in this way, to exercise its authoritative functions. This dominant perception of animals as objects could be contrasted with the Actor-Network Theory whose main representatives include

the French philosopher of science and anthropologist Bruno Latour. Latour's approach does not mean subjectification of the object, in this case – the horses and sheep depicted in the photos at the WUM, but the necessity to cross the ontological dualism, typical of the Western world, which divides the world into the subject and the object. In B. Latour's opinion, the collective is composed of "humans" and "non-human factors" (animals, plants, objects). The relationship between them is symmetrical rather than hierarchical. Therefore, it is not exclusively the human subject that decides about the object. In the French philosopher's theory, there is no distinction between subjects and objects. What matters is the connection which can be either active – and is then called mediation, or passive – intermediation. Humans and non-human animate and inanimate factors can – in Latour's opinion – be actors (actants) that affect others through their actions. As Krzysztof Abriszewski noted in the introduction to the Polish edition of Latour's *Reassembling the Social*, "as long as we treat all entities as identical, it makes no sense to talk about the agency of objects, but when we differentiate entities, simultaneously differentiating the (situated) contexts, their agency changes" (Abriszewski, 2010, s. XXI). According to Latour, "there might exist many metaphysical shades between full causality and sheer inexistence. In addition to 'determining' and serving as a 'backdrop for human action', things might authorize, allow, afford, encourage, ...forbid and so on" (Latour, 2010, s. 102).

The connections between human and non-human factors and their changeability determined by the context of time and place abolish the thinking about things in terms of their essence. Assuming that every animal can have agency, it seems illegitimate to formulate judgements on its essence. The only thing that remains is the relationship between all actors.

The actor-network theory, which postulates the equalisation of human and non-human factors, permits creating critical museum narratives about the human-animal relations. Thus, a museum can become a space of resignation from hierarchisation of beings by introducing the criterion of agency as understood by B. Latour.

A different path was taken by the advocates of emancipation of the animal subject, as exemplified by the concept created by Éric Baratay. The author drew attention to the social and ideological determinants of human moral obligations towards animals. By creating the so-called "decentred history" project, the French historian reversed the perspective and turned – to use film terminology – the former extras into the main characters. He demonstrated that scientific publications treat animals predominantly in an instrumental manner. As a result, publications dealing with breeding are not concerned with animals, but with their role in the economy, their place in the agricultural holding, and the changes in their use and efficiency (Baratay, 2012, s. 16). A prominent example here is the historiography of the Great War which contains very few works devoted to the hecatomb of millions of animals. The majority of authors treated the wartime fate of animals as an insignificant anecdote, thereby excluding animals from the history of suffering (Baratay, 2012, s. 18). A similar conclusion can be drawn with respect to the permanent exhibition at the WUM which omitted the history of animals, except that this time the omission concerned World War II. Baratay's postulate was derived from ethics and applied in order to challenge the objectification of animals and pose questions about animals without making an a priori assumption about their subservient role in relation to humans.

The concepts discussed above have the potential for conducting studies on human-animal relationships (human-animal studies or, in short, animal studies) also referred to – in imperfect Polish translation – as studies on animals. They represent one of the trends in the new humanities, which is based on the criticism of the anthropocentric approach that perceives the human being as a superior category. Monika Bakke observed that in academic debate the research on human-animal relationships is an expression of “the need to rethink the position of the human subject in relation to anti-essentialist trends in the humanities” (Bakke, 2011, s. 194). It seems that a narrative museum, despite not being an Academy, should discern those issues so that its “novelty” is not limited to the use of technologies.

Conclusion

The permanent exhibition at the Warsaw Uprising Museum, which has been on display since 2004 (continuously since 2005) is a text of culture – a construct that is not free from power and politics. The political nature of the Museum does not, however, determine its value, but rather represents a diagnosis of the social reality where culture is a space of ideological confrontation. The view that the Museum is politically entangled in organisational and ideological terms is neither demeaning nor ennobling for a cultural institution. However, it requires that the Museum surrender its claims of neutrality in a situation where, by decision of its creators, it occupies a defined position in the discourse, as illustrated by the omission of the history of animals – victims of war – in the exhibition. Meanwhile, the new humanities provide the new museum (and also the traditional one) with trends that unmask the author of the narrative and demystify the objective nature of that narrative. They allow us not only to identify and explain the reasons why the WUM left out the wartime history of animals, but also to show how and why those issues should be thought about, discussed and presented in a different way.

Bibliography

- Abriszewski K. (2010), *Splatając na nowo ANT. Wstęp do «Splatając na nowo to, co społeczne»*, in: Latour B., *Splatając na nowo to, co społeczne. Wprowadzenie do teorii aktora-sieci*, Kraków.
- Arendt H. (1998), *O przemocy. Nieposłuszeństwo obywatelskie*, translated by A. Łagocka, Warszawa.
- Bakke M. (2011), *Studia nad zwierzętami: od aktywizmu do akademii i z powrotem?*, “Teksty Drugie”, no. 3.
- Baratay É. (2012), *Zwierzęcy punkt widzenia. Inna wersja historii*, Gdańsk.
- Derrida J. (2006), *Zwierzę, którym więc jestem (...)*, http://www.academia.edu/3316323/Jacques_Derrida_-_Zwierz%C4%99_kt%C3%B3rym_wi%C4%99c_jestem_dalej_id%C4%85c_%C5%9Bladem_, 12.04.2016.
- Folga-Januszewska D. (2008), *Muzea w Polsce. 1989–2008. Stan, zachodzące zmiany i kierunki rozwoju muzeów w Europie oraz rekomendacje dla muzeów polskich. Raport opracowany na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jako jeden z Raportów o Stanie Kultury*, Warszawa.
- Foucault M. (1998), *Nadzorować i karać*, translated by T. Komendant, Kraków.

- Heller A. (2005), *O pojęciu polityczności raz jeszcze*, translated by M. Szuster, "Przegląd Polityczny", no. 69.
- Katalog Muzeum Powstania Warszawskiego* (2011), Warszawa.
- Kowla P. (2016), *Jak budowaliśmy Muzeum?*, in: *Muzeum Powstania Warszawskiego. Przewodnik*, Warszawa.
- Kowalski A. P. (2008), *Kulturoznawcza genealogia kategorii materialności rzeczy*, in: *Rzeczy i ludzie. Humanistyka wobec materialności*, eds. J. Kowalewski, W. Piasek, M. Śliwa, Olsztyn.
- Król M. (2008), *Filozofia polityczna*, Kraków.
- Kultura w 2015 roku. Raport Głównego Urzędu Statystycznego* (2016), Warszawa.
- Latour B. (2010), *Splatając na nowo to, co społeczne. Wprowadzenie do teorii aktora-sieci*, translated by A. Derra, K. Abriszewski, Kraków.
- Oldakowski J. (2013), *Potęga narracji w epoce cyfrowej*, "Nowe Media", no. 5 (3).
- Oldakowski J., Mazur M. (2014), *Muzeum. Miejsce, które zwróciło Warszawie duszę*, Warszawa.
- Schmitt C. (2000), *Teologia polityczna*, translated by M. Cichocki, Kraków.
- Szczyptański J. (2009), *Polityczna władza sądenia*, Kraków.
- Statute of the Warsaw Uprising Museum, forming an Annex to the Resolution no. XXXVI/886/2012 of the Council of the capital city of Warsaw of 17 May 2012, amending the resolution on the establishment and granting a statute to the Warsaw Uprising Museum.
- Resolution no. XXVI/492/2004 of the Council of the capital city of Warsaw of 11 March 2004 on the establishment and granting a statute to the Warsaw Uprising Museum (Official Journal of the Mazowieckie Province, no. 75, item 1893 and no. 309, item 9576 and of 2005 no. 251, item 8205).
- Weber M. (1998), *Polityka jako zawód i powołanie*, translated by A. Kopacki, Kraków.

Muzeum (nie)pamięci. Koń a Muzeum Powstania Warszawskiego

Streszczenie

Prezentowana od 2004 roku (nieprzerwanie od 2005 roku) wystawa stała w Muzeum Powstania Warszawskiego jest tekstem kultury – konstruktem niewolnym od władzy i polityki. Polityczność Muzeum nie przesądza jednak o jego wartości, a jedynie stanowi diagnozę rzeczywistości społecznej, w której kultura jest obszarem konfrontacji ideologicznej. Teza, że Muzeum jest uwikłane politycznie pod względem organizacyjnym i ideologicznym, nie jest deprecjonujące ani nobilitujące dla instytucji kultury. Wymaga jednak od Muzeum rezygnacji z roszczeń do neutralności, w sytuacji w której, decyżją swoich twórców, zajmuje ono w dyskursie określoną pozycję, czego przykładem jest pominięcie na ekspozycji historii zwierząt – ofiar wojny. Tymczasem nowa humanistyka oferuje nowemu muzeum (ale i tradycyjnemu) nurty, które demaskują twórcę narracji i demistyfikują jej obiektywny charakter. Pozwalają one zobaczyć i wyjaśnić powody pominięcia wojennej historii zwierząt w MPW, ale i wskazać, jak można i dlaczego powinno się inaczej o tych kwestiach myśleć, mówić i je pokazywać.

Słowa kluczowe: „muzeum narracyjne”, Muzeum Powstania Warszawskiego, wojenna historia zwierząt

***Political Science in Europe at the Beginning of the 21st Century*, eds. B. Krauz-Mozer, M. Kułakowska, P. Borowiec, P. Ścigaj, Jagiellonian University Press, Cracow 2015, ss. 612.**

Prace o ogólnoeuropejskiej randze są stosunkowo rzadkim zjawiskiem w polskich naukach społecznych. Do wyjątków należeć będzie z pewnością wydana w Krakowie praca zbiorowa pod tytułem *Political Science in Europe at the Beginning of the 21st Century* [*Nauka o polityce w Europie na początku XXI wieku* – tłum. TP]. Książka, której idea powstała w Zakładzie Teorii Polityki i Państwa UJ jest pracą o znaczeniu globalnym przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, problematyka stanu dyscypliny nauk o polityce jest zagadnieniem bardzo ważnym i trudnym. Po drugie, pozyskanie wyselekcjonowanego zespołu autorów z kilkudziesięciu krajów jest pionierskim przedsięwzięciem badawczym na skalę Europy Środkowej. Pracę wyróżnia więc zarówno temat, jak i treść. W recenzji przyjrzymy się pokrótce obu tym wyróżnikom.

Obszerna książka składa się ze wstępu i dwudziestu siedmiu rozdziałów obejmujących analizy stanu nauki o polityce w różnych krajach europejskich. Kwestia ta pojmowana jest bardzo szeroko. Dotyczy bowiem zbiorczo zagadnień rozwoju instytucjonalnego nauk o polityce, ich tożsamości, obszarów badań, stanu teorii, szkół badawczych oraz dydaktyki. Każdy rozdział wieńczy podsumowanie, które stanowi swoisty portret dyscypliny nauki w danym kraju. Jest to więc praca poniekąd z zakresu socjologii tej dyscypliny nauki. Badacze przedstawiają bardzo szczegółowe dane na temat genezy rozwoju i popularności studiów politycznych, ilości absolwentów, doktorantów, czy też popularnych zagadnień metodycznych. W recenzji wydawniczej prof. dr hab. Andrzej Jabłoński zwrócił uwagę na fakt, iż książka jest nieodzowną lekturą dla każdego, kto chce prowadzić badania nad polityką. Dzięki tej pracy czytelnik poznaje kalejdoskop współczesnych zagadnień politologicznych podejmowanych w Europie. Nie było do tej pory podobnej pozycji na polskim rynku wydawniczym.

We wstępie redaktorzy tomu tłumaczą dlaczego zaczęli wdrażać pomysł książki w życie. Nie jest to bowiem pierwsza praca badaczy skupionych wokół prof. dr hab. Barbary Krauz-Mozer. Na polskim rynku wydawniczym znane są dwie prace tego zespołu redakcyjnego, obie zatytułowane *Kim jesteś, politologu?*. Pierwszy tom ukazał się w Wydawnictwie Uniwersytetu Jagiellońskiego w 2011 roku (Krauz-Mozer, Borowiec, Ścigaj, 2011), a drugi rok później (Krauz-Mozer, Borowiec, Ścigaj, 2012). Dwie książki w sposób możliwie szczegółowy i obiektywizujący sportretowały kondycję tej dyscypliny w Polsce i dokonały swoistego rachunku szans i zagrożeń stojących przed polską politologią. Projekt ten wywołał pamiętną i pogłębioną dyskusję na II Ogólnopolskim Kongresie Politologii w Poznaniu w 2012 roku oraz na licznych konferencjach teoriopolitycznych w całym kraju. Dzięki mrówczej pracy krakowskiego zespołu, adepci nauk o polityce zyskali możliwość szybkiej analizy historii polskiej politologii, jej szkół badawczych, sukcesów, problemów oraz wyzwań. Przypomnijmy, że przynajmniej w okresie 1995–2010 kierunek „Politologia” oraz pokrewne „Stosunki międzynarodowe” i „Europeistyka” były jednymi z najbardziej – obok prawa i zarządzania – poszukiwanych studiów w Polsce (por. Olszewski, 2001, s. 193–198; idem, 2009, s. 201–221). Boom edukacyjny w naukach o polityce powiązany był z awansem społecznym, rosnącym wskaźnikiem skolaryzacji, masową popularyzacją studiów wyższych w lokalnych ośrodkach akademickich oraz korzystnym klimacie międzynarodowym. Integracja Polski z NATO i Unią Europejską spowodowała ogromne zainteresowanie studiami politycznymi. Najnowsza praca zespołu prof. B. Krauz-Mozer przeniosła projekt z lat 2011–2012 na poziom europejski.

Lektura prac zebranych w najnowszej książce *Political Science in Europe...* pokazuje, że powyższy trend miał zasadniczo charakter ogólnoeuropejski. Zwłaszcza w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

nauki o polityce stały się bardzo popularnym kierunkiem studiów. Popularność ta była również zauważalnie powiązana z czynnikiem demograficznym. Wysoki wskaźnik dzietności w latach 70. i 80. XX wieku spowodował, że na początku XXI wieku w Europie studiowało więcej młodzieży niż kiedykolwiek w historii. Politologia/Nauka o polityce była oczywistym beneficjentem tego boomu edukacyjnego w wielu krajach. W połowie pierwszej dekady popularność tej dziedziny wiedzy wśród studiujących zaczęła wyraźnie spadać. Obecnie nauka o polityce w dydaktyce ponownie staje się kierunkiem niszowym. Obserwacja tego trendu – dyskutowanego już w Polsce m.in. na kongresach politologii, ale i obecnie w skali europejskiej jest ważnym wnioskiem z lektury książki.

Zagadnienia metodyczne, teoretyczne i poświęcone dyskursowi naukowemu w poszczególnych państwach zajmują mniej miejsca niż kwestie instytucjonalne: historyczne i dydaktyczne. W większej mierze pojawiają się w artykułach autorów zachodnioeuropejskich. W tekstach autorów wschodnioeuropejskich pojawia się często motyw budowania tożsamości nauk o polityce po rozpadzie bloku wschodniego. Na odmienną instytucjonalną nauczania nauk o polityce zwracano w Polsce wyraźnie uwagę już w latach 70. i 80. XX wieku (Wiatr, 1973, s. 225–238; Opalek, 1985; Bodnar, 1988; Klementewicz, 1991). Pewien nacisk jest również położony na popularność zagadnień z obszaru polityki lokalnej, co w efekcie powoduje mniejsze umiędzynarodowienie tej dziedziny badań. Istotne informacje dotyczą kluczowych lektur, konferencji, towarzystw naukowych i inspiracji teoretycznych, ważnych z punktu widzenia badaczy z różnych państw. Godnym podkreślenia jest fakt, że redaktorzy temu nie narzucali autorom jednolitej, podręcznikowej formuły pisarskiej, co z pewnością pozwoliło uchwycić odrębności obecne w wielu krajach.

Praca zbiorowa pod redakcją zespołu prof. B. Krauz-Mozer jest pracą przebogata faktograficznie, pomysłową oraz ważną dla diagnozy kondycji i stanu badań polskiej i europejskiej nauki o polityce. Z pewnością zasługuje też na popularyzację jako opracowane w polskim środowisku naukowym wartościowe kompendium wiedzy o znaczeniu międzynarodowym. Do relatywnych i nielicznych słabości pracy należą: jej znaczny rozmiar oraz brak końcowego rozdziału podsumowującego. O ile pierwsza słabość może być z łatwością wytłumaczona założoną koncepcją książki, o tyle brak redakcyjnego podsumowania tomu w formie zakończenia i/lub eseju przeglądowego wygląda na pewien brak konsekwencji. Co istotne, autorski komentarz redaktorów do tak wielu wartościowych tekstów mógłby stać się kluczowym opracowaniem dla całego tomu, bądź też – opublikowany w dobrym europejskim czasopiśmie – stanowiłby ważny głos polskiego środowiska naukowego w debacie międzynarodowej. Być może takie teksty jeszcze zostaną wydane, czego redaktorom wypada życzyć. Jednak już w chwili obecnej książka *Political Science in Europe...* stała się w Polsce jedną z kanonicznych, najważniejszych politologicznych prac tej dekady.

Bibliografia

- Bodnar A. (red.) (1988), *Nauka o polityce*, PWN, Warszawa.
- Klementewicz T. (1991), *Spór o model metodologiczny nauki o polityce*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Krauz-Mozer B., Borowiec P., Ścigaj P. (2011, t. 1, 2012, t. 2), *Kim jesteś, politologu? Historia i stan dyscypliny w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Olszewski E. (2001), *Studia politologiczne w szkolnictwie wyższym w Polsce*, w: *Politologia w Polsce. Stan badań i perspektywy rozwojowe*, red. T. Łoś-Nowak, Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
- Olszewski E. (2009), *Rozwój studiów politologicznych w Polsce*, w: *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*, red. K. A. Wojtaszczyk, A. Mirska, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Opalek K. (red.) (1975), *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, PWN, Warszawa.
- Wiatr J. (1973), *Spółczesność, polityka, nauka*, Książka i Wiedza, Warszawa.

Noty o autorach/Contributors

- **TOMASZ CZAPIEWSKI** – dr, adiunkt w Instytucie Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, doktor nauk społecznych, magister prawa i politologii. Specjalizuje się w tematyce współczesnej Wielkiej Brytanii, *policy process* oraz bezpieczeństwa publicznego.
E-mail: tomekczapiewski@gmail.com.
Tomasz Czapiewski – PhD, assistant professor at the Institute of Political Science and European Studies at the University of Szczecin, doctor of social sciences, master of law and political science. He specializes in the subject of modern Britain, *policy process* and public security.
E-mail: tomekczapiewski@gmail.com.
- **BARTOSZ CZEPIŁ** – dr, politolog i socjolog, adiunkt w Instytucie Politologii Uniwersytetu Opolskiego. Interesuje się zagadnieniem kultury politycznej, korupcji i pogranicza. Współpracował jako ekspert/badacz z Fundacją im. Stefana Batorego, Instytutem Spraw Publicznych i Transparency International.
E-mail: bczepil@uni.opole.pl
Bartosz Czepil – PhD, political scientist and sociologist, assistant professor in the Institute of Political Science of University of Opole. His research interests are: political culture, corruption and borderlands. He cooperated as an expert/researcher with the Foundation of Stefan Batory, Institute of Public Affairs and Transparency International. E-mail: bczepil@uni.opole.pl
- **EWA GANOWICZ** – dr, adiunkt w Pracowni Polityki Lokalnej Instytutu Politologii Uniwersytetu Opolskiego. E-mail: eganowicz@uni.opole.pl.
Ewa Ganowicz – PhD, assistant professor at the Institute of Political Science (University of Opole). E-mail: eganowicz@uni.opole.pl.
- **ADAM GWIAZDA** – prof. zw. dr hab., ekonomista i politolog, jest kierownikiem Zakładu Teorii Polityki w Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, specjalizuje się w problematyce międzynarodowych stosunków gospodarczych i politycznych, polityce bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, globalizacją i przemianami demograficznymi we współczesnym świecie. Opublikował 10 naukowych monografii (ostatnio: *Globalna ekspansja gospodarcza Chin*, 2013) i ponad 300 studiów i artykułów naukowych w czasopiśmie polskich i zagranicznych. E-mail: ahvezda@wp.pl
Adam Gwiazda – full professor, economist and political scientist; at present he is the Head of the Chair of Theory of Policy at the Casimir the Great University in Bydgoszcz; he conducts research in the fields of international economic and political relations, international security policy, globalization and the demographic changes in the contemporary world. He has published 10 books (recently: *Global economic expansion of China*, 2013, in Polish) and more than 300 studies and scientific articles in both Polish and foreign journals. E-mail: ahvezda@wp.pl
- **EDWARD JELIŃSKI** – prof. nadzwyczaj. na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zainteresowania badawcze: dzieje polskiej myśli i ruchów politycznych, historia polskiej filozofii społecznej, etyka społeczna.
E-mail: edward.jelinski@amu.edu.pl
Edward Jeliński – associate professor at the Faculty of Political Science and Journalism, Adam Mickiewicz University in Poznań. Study interests: the history of Polish political thought and movements, the history of Polish social philosophy, work ethics.
E-mail: edward.jelinski@amu.edu.pl
- **IRENEUSZ PAWEŁ KAROLEWSKI** – prof., kieruje Katedrą Nauk Politycznych Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy'ego Brandta Uniwersytetu Wrocławskiego. Doktoryzował i habilitował się na Uniwersytecie Poczdamskim, gdzie był adiunktem do 2008 r. Profesor Karolewski prowadził badania i wykładał m.in. na Uniwersytecie Harvarda, Hebrajskim Uniwersytecie w Jerozolimie, Uniwersytecie w Montrealu, Uniwersytecie Nowojorskim, Uniwersytecie Kalifornijskim w Santa Barbara oraz w Instytucie Studiów Politycznych w Lille. Profesor Karolewski jest współzałożycielem Grupy Badawczej „Tożsamość” Europejskiego Konsorcjum Badań Politologicznych oraz głównym wydawcą rocznika „Annual of European and Global Studies”. Jego zainteresowania badawcze to tożsamość europejska, obywatelstwo i nacjonalizm w Europie. Najnowsze publikacje: *European Identity Revisited* (Routledge, 2016, wraz z V. Kainą i S. Kuhnem), *Extraterritorial Citizenship in Post-communist Europe* (Rowman & Littlefield, 2015, wraz z T. Agarinem), *Citizenship and collective Identity in Europe* (Routledge, 2010).
E-mail: karolewski@wbz.uni.wroc.pl
Ireneusz Paweł Karolewski – Prof. PhD, is chair of political science in the Willy Brandt Centre for German and European Studies at the Uni-

versity of Wrocław. He holds a PhD. in political science from the University of Potsdam where he also was assistant professor in political science from 1999 to 2008. He has been visiting professor and visiting scholar at the Harvard University, the Hebrew University of Jerusalem, Université de Montréal, New York University, University of California in Santa Barbara and the Institut des Sciences Politiques in Lille. Karolewski is co-convenor of the ECPR Standing Group "Identity" and is the managing editor of the „Annual of European and Global Studies”. His research interests include European identity, citizenship and nationalism in Europe; his more recent publications are *European Identity Revisited* (Routledge, 2016, with V. Kaina and S. Kuhn), *Extraterritorial Citizenship in Postcommunist Europe* (Rowman & Littlefield, 2015, with T. Agarín), *Citizenship and collective Identity in Europe* (Routledge, London 2010).
E-mail: karolewski@wbz.uni.wroc.pl

- **RAFAŁ KLEPKA** – doktor nauk politycznych, adiunkt na Uniwersytecie Pedagogicznym w Krakowie, zainteresowania naukowe: sposoby prezentowania wybranych procesów politycznych przez media, komunikowanie polityczne, wpływ mediów na zachowania wyborcze.

E-mail: klepka@up.krakow.pl

Rafał Klepka – PhD in political science, Assistant Professor at the Pedagogical University in Krakow, research interests: media coverage of politics, political communication, media influence on voting behavior. E-mail: klepka@up.krakow.pl

- **ARTUR KOPKA** – doktor filozofii w zakresie nauk o polityce, magister studiów europejskich oraz germanistyki. Ukończył studia podyplomowe mediacji na WPIA UAM. Obecnie pracownik naukowy w Katedrze Politologii Porównawczej i asystent naukowy w Katedrze Studiów Europejskich Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą oraz pracownik dydaktyczny w Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W swojej pracy badawczej zajmuje się głównie rozwojem i sposobem funkcjonowania demokracji oraz populizmem i radykalizmem politycznym w Europie Zachodniej i Środkowo-Wschodniej, doradztwem politycznym i lobbieniem w politycznym procesie decyzyjnym, procesami integracji społecznej w polsko-niemieckim regionie przygranicznym oraz metodami ADR (alternative dispute resolution).

E-mail: kopka@amu.edu.pl

Artur Kopka – PhD in political science, research associate at the Department of Comparative Politics and academic assistant at the Department for European Studies at the European University Viadrina in Frankfurt (Oder), lecturer at

the Adam Mickiewicz University Poland. Graduated in German Studies and European Studies. He completed the postgraduate studies in mediation at the Faculty of Law and Administration at the Adam Mickiewicz University in Poznań. His research focuses on the development and functioning of democracy, as well as on the political populist and radical right in Western and Central Eastern Europe. His main research interests also include political advice and lobbying in the political decision-making process, social integration processes in the Polish-German border region and ADR (alternative dispute resolution) methods. E-mail: kopka@amu.edu.pl

- **KRZYSZTOF KOWALCZYK** – dr hab. prof. w Instytucie Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego. Zainteresowania badawcze: Kościół katolicki, partie polityczne, marketing wyborczy, najnowsza historia Polski.

E-mail: partie2006@interia.pl

Krzysztof Kowalczyk – professor at the Institute of Political Science and European Studies at the University of Szczecin. Research interests: Catholic Church, political parties, electoral marketing, the new history of Poland.

E-mail: partie2006@interia.pl

- **MAGDALENA LORENC** – dr, adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, członkini Wydziałowej Grupy Badań nad Pamięcią Zbiorową; aktualne zainteresowania badawcze koncentrują się na zagadnieniach związanych z kulturą polityczną, upolitycznieniem dyskursów muzealnych oraz praktykami komemoracyjnymi w sztuce i w instytucjach muzealnych.

E-mail: magdalena.lorenc@amu.edu.pl

Magdalena Lorenc – PhD, assistant professor at the Faculty of Political Sciences and Journalism of Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland, member of the Collective Memory Faculty Research Group; her current interests focus on questions of the political culture, politicization of museum discourses and commemorative discourses in art and museum institutions.

E-mail: magdalena.lorenc@amu.edu.pl

- **THOMAS MEHLHAUSEN** – dr, jest adiunktem w Katedrze Politycznej Uniwersytetu Poczdamskiego. Dr Mehlhausen był profesorem wizytującym na Uniwersytecie RUDN w Moskwie, na Uniwersytecie Wrocławskim, Uniwersytecie w Padwie, Uniwersytecie Reunion, Nowym Uniwersytecie w Lizbonie oraz wizytującym badaczem na Uniwersytecie Johnsa Hopkinsa. Jego zainteresowania badawcze to integracja europejska, polityka wschodnia UE oraz relacje polsko-niemieckie. Najnowsze publikacje: *European Union*

enlargement. Material interests, community norms and anomie (Routledge, 2015), *Poland's EU-Council Presidency under Evaluation. Navigating Europe through Stormy Waters* (Nomos, 2014, wraz z I. P. Karolewskim i M. Sus), *Unstrittig und doch umstritten. Europäische Solidarität in der Eurokrise*, „Politische Vierteljahresschrift” 2013, 54:1, s. 50–74 (wraz z H. Klegerem).

E-mail: mehlhaus@uni-potsdam.de

Thomas Mehlhausen – PhD, is assistant professor at the chair of political theory at the University of Potsdam. He has been visiting professor at the RUDN University in Moscow, University of Wrocław, the University of Padua, the University of Reunion and the Universidade Nova in Lisbon as well as visiting scholar at the Johns Hopkins University. His fields of expertise comprise European integration, EU enlargements, EU Eastern policy and German-Polish relations. His recent publications are *European Union enlargement. Material interests, community norms and anomie* (Routledge, 2015), *Poland's EU-Council Presidency under Evaluation. Navigating Europe through Stormy Waters* (Nomos, 2014) (ed. with I. P. Karolewski and M. Sus) and *Unstrittig und doch umstritten. Europäische Solidarität in der Eurokrise*, „Politische Vierteljahresschrift” 2013, 54:1, p. 50–74 (with H. Kleger).

E-mail: mehlhaus@uni-potsdam.de

- WOJCIECH OPIOŁA – dr, adiunkt w Pracowni Polityki Lokalnej Uniwersytetu Opolskiego; sekretarz redakcji czasopisma naukowego „Pogranicze. Polish Borderlands Studies”.

E-mail: wopiola@uni.opole.pl

Wojciech Opiola – PhD, assistant professor at the Institute of Political Science (University of Opole). Since 2013 is an managing editor of the „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” academic journal. E-mail: wopiola@uni.opole.pl

- MARCIN PIECHOCKI – adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zainteresowania naukowe koncentrują się wokół nowych mediów oraz relacji systemu politycznego z systemem medialnym.

E-mail: marcin.piechocki@amu.edu.pl

Marcin Piechocki – Assistant Professor at the Faculty of Political Science and Journalism of AMU. His interests are focused around new media and relations between media and political systems. E-mail: marcin.piechocki@amu.edu.pl

- MAREK REWIZORSKI – doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, prawnik, adiunkt w Instytucie Politologii Uniwersytetu Gdańskiego. Zainteresowania naukowe:

międzynarodowe stosunki gospodarcze, zwłaszcza zagadnienia związane z regionalizacją i globalizacją gospodarki światowej, problematyka *global economic governance*, teoria stosunków międzynarodowych, system instytucjonalny UE, bezpieczeństwo energetyczne.

E-mail: marcuser@o2.pl

Marek Rewizorski – political science, lawyer, assistant professor at the Institute of Political Science at the University of Gdansk. Research interests: international economic relations, especially issues related to regionalization and globalization of the world economy, issues of global economic governance, theory of international relations, institutional system of the EU, energy security. E-mail: marcuser@o2.pl

- JACEK K. SOKOŁOWSKI – jest prawnikiem i politologiem. Od 2012 r. kieruje Centrum Badań Ilościowych nad Polityką UJ, interdyscyplinarnym ośrodkiem badawczym powołanym w celu inicjowania i prowadzenia empirycznych badań nad prawem i polityką.

E-mail: jacek.sokolowski@uj.edu.pl

Jacek K. Sokolowski – is a lawyer and a political scientist. From 2012 he is a director of the Center for Quantitative Research in Political Science of the Jagiellonian University, conducting empirical research on law and politics.

E-mail: jacek.sokolowski@uj.edu.pl

- DARIUSZ STOLICKI – wykonawca projektów badawczych w Centrum Badań Ilościowych nad Polityką UJ, doktorant w Katedrze Konstytucjonalizmu i Ustrojów Państwowych Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Prowadzi badania m.in. nad systemami prawnymi i politycznymi Stanów Zjednoczonych i innych krajów anglosaskich, stanowieniem prawa i legislaturami (zarówno w ujęciu ilościowym, jak i porównawczym), matematyką wyborczą oraz zastosowaniami matematyki i informatyki w badaniach politologicznych.

E-mail: dariusz.stolicki@uj.edu.pl

Dariusz Stolicki – researcher at the Jagiellonian Center for Quantitative Research in Political Science, Ph.D. candidate at the Chair of Constitutionalism and Government Systems of the Institute of Political Science and International Relations of the Jagiellonian University. His research interests include legal and political systems of the United States and other English-language countries, lawmaking and legislative studies (quantitative and comparative), electoral mathematics and applications of mathematics and IT in political science research.

E-mail: dariusz.stolicki@uj.edu.pl

PRZEGLĄD POLITOLOGICZNY

Artykuł należy nadesłać do redakcji w postaci wydruku i w formie elektronicznej, jako plik edytora tekstu.

Objętość artykułu, wraz z przypisami i bibliografią nie powinna przekraczać jednego arkusza wydawniczego (40 tys. znaków).

Recenzje, polemiki i informacje nie powinny przekraczać połowy jednego arkusza znormalizowanego maszynopisu.

Autor nie ma możliwości redagowania tekstu w trakcie prac redakcyjnych; do redakcji należy przesłać ostateczną postać materiału.

Wymogi edytorskie

Tekst powinien być sformatowany w następujący sposób:

- a) edytor tekstu: Winword, czcionka Times New Roman, rozmiar 12,
- b) odstępy między wierszami – 1,5,
- c) marginesy 2,5 cm,
- d) imię i nazwisko Autora (czcionka Times New Roman, rozmiar 12, wyrównanie do lewej),
- e) uczelnia (czcionka Times New Roman, rozmiar 12, wyrównanie do lewej),
- f) tytuł (czcionka Times New Roman, rozmiar 14, pogrubione, wyśrodkowane),
- g) podtytuły (czcionka Times New Roman, rozmiar 12, pogrubione, wyśrodkowanie),
- h) cytaty powinny być umieszczone w cudzysłowie (bez kursywy),
- i) kursywa w tekście powinna być stosowana wyłącznie do zapisu tytułów książek, tytułów artykułów, krótkich obcojęzycznych zwrotów lub nazw,
- j) streszczenie (max 1200 znaków),
- k) key words: max 5 słów kluczowych,
- l) informacja biograficzna w jęz. polskim (150–200 znaków).

Przypisy

Do tworzenia przypisów bibliograficznych należy zastosować system „oksfordzki”, polegający na odesłaniu do określonej pozycji umieszczonej w bibliografii.

Odesłania powinny być zamieszczane w nawiasie obok stosownej informacji, opinii, poglądu w następującym porządku (nazwisko, data wydania, strona), np.:

- (Nowak, 1999, s. 10) – gdy przywoływana praca ma jednego autora;
- (Nowak, Kowalski, 2000, s. 145–150) – gdy przywoływana praca ma dwóch i więcej autorów;
- (*Inquiry*) – Pierwsze słowo tytułu podajemy w przypadku powoływania się na publikację, w której nie ma informacji o autorze;
- fragment tytułu (2 lub więcej słów) publikacji podajemy, gdy w bibliografii jest kilka tytułów zaczynających się od tych samych słów.

Przypisy wyjaśniające należy umieszczać na dole strony.

Bibliografia

Pełne dane bibliograficzne prosimy podać w wykazie przywoływanej literatury (bibliografia), zamieszczonej na końcu artykułu. Wykaz powinien być uporządkowany alfabetycznie według nazwisk autorów, a w przypadku powtarzającej się daty wydania publikacji tego samego autora, według daty utworów w porządku chronologicznym (dodając małe litery np. 2003a, 2003b, 2003c).

Przykładowe zapisy:

Barber B. R. (2003), *Strong Democracy Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles–London.

Friedent L. A. (1998), *New Citizenship*, „Media & Society”, vol. 18, nr 2.

Inquiry into Democracy. Report (2003), Parliament of Victoria, <http://www.parliament.jhgiutiguigui.html>.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78 poz. 483.

Kowalski P. (2008), *Rozwój cywilizacji*, Wydawnictwo ABC, Warszawa.

Krasuski K. (2009), *Nowy pomysł na prywatyzację giełdy*, „Rzeczpospolita” z dnia 27.11.2009 r.

Miserez M.-A., *Switzerland: a country of politicians*, 24.08.2009, Swissinfo.ch, http://www.swissinfo.ch/eng/specials/switzerland_for_the_record/world_records/Switzerland:_a_country_of_politicians.html?cid=669352, 15.10.2012.

Nowak R. (1999), *Władza i demokracja*, w: *Demokracja i władza*, red. J. Kowalski, Wydawnictwo XYZ, Warszawa.

Rybińska A., *„Nie” dla rozbrojenia narodu*, 14.02.2011, „Rzeczpospolita”, http://www.rp.pl/artykul/611851_-Nie—dla-rozbrojenia-narodu.html. 15.10.2012.

Tabele, wykresy i rysunki

Każdy wykres, tabela, rysunek itp. powinien być opisany z podaniem tytułu (Times New Roman, bold, 10) oraz wskazaniem źródła (Times New Roman, 10). Tytuł powinien być zamieszczony nad, a informacja o źródle – pod prezentowanym wykresem, tabelą lub rysunkiem.

Do tekstu należy dołączyć informacje dotyczące autora:

- a) pełne imię i nazwisko,
- b) stopień, tytuł naukowy,
- c) dokładny adres korespondencyjny, z numerem telefonu oraz e-mailem.

Autorzy tekstów przyjętych do druku zobowiązani są do przesłania na adres redakcji podpisanego oświadczenia o przekazaniu praw autorskich do publikacji, o samodzielnym przygotowaniu tekstu i o jego oryginalnym charakterze. Stosowne oświadczenie jest dostępne na stronie internetowej czasopisma.

EDITORIAL REQUIREMENTS

The formatting of the text should conform to the following requirements:

- a) text editor: Winword, font: Times New Roman, size: 12,
- b) line spacing: 1,
- c) margins: 2.5 cm,
- d) author's first and last name (font: Times New Roman, size: 12, left alignment),
- e) university (font: Times New Roman, size: 12, left alignment),
- f) title (font: Times New Roman, size: 14, bold, centered),
- g) subtitles (font: Times New Roman, size: 12, bold, centered),
- h) quotations should be marked by quotation marks (not italicized),
- i) italics in the text should be used only for the titles of books, papers, short expressions in a foreign language and names.

Please, attach also:

- title of the article (in Polish and in English),
- abstract in Polish and in English (up to max. 300 words),
- key words: up to five key words – in Polish and in English,
- biographical information in Polish and in English (max. 100 word).

Texts uncompleted or prepared not according to editorial requirements will not be considered by the editors.

Annotations

Bibliographic notes should follow Oxford standard where reference is made to a given item in the bibliography. A reference should be indicated in brackets next to the information, opinion, view concerned in the following manner (name, publication date, page), e.g.:

- (Nowak, 1999, p. 10) – when the work that is referred to has one author,
- (Nowak, Kowalski, 2000, pp. 145–150) – when the work that is referred to has two or more authors,
- (*Inquiry*) – the first word of the title is given when reference is made to a publication where there is no mention of the author,
- Fragment of a publication's title (two words or more) is given when the bibliography lists several titles beginning with the same words.

Explanatory notes should be placed at the bottom of the page.

Bibliography

Please provide full bibliographical details in the list of references (bibliography) at the end of the paper. The list of references should be ordered alphabetically by author; in the case of several publications by the same author in the same year they should be ordered chronologically (using a small letter, e.g. 2003a, 2003b, 2003c).

Sample references:

- Barber B. R. (2003), *Strong Democracy Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles–London.
- Friedent L. A. (1998), *New Citizenship*, „Media & Society”, vol. 18, no. 2.
- Inquiry into Democracy. Report* (2003), Parliament of Victoria, <http://www.parliament.jhgiutiguigui.html>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.
- Kowalski P. (2008), *Rozwój cywilizacji*, Wydawnictwo ABC, Warszawa.
- Krasuski K. (2009), *Nowy pomysł na prywatyzację giełdy*, „Rzeczpospolita” z dnia 27.11.2009 r.
- Miserez M.-A., *Switzerland: a country of politicians*, 24.08.2009, Swissinfo.ch, http://www.swissinfo.ch/eng/specials/switzerland_for_the_record/world_records/Switzerland:_a_country_of_politicians.html?cid=669352, 15.10.2012.
- Nowak R. (1999), *Władza i demokracja*, in: *Demokracja i władza*, ed. J. Kowalski, Wydawnictwo XYZ, Warszawa.
- Rybińska A. „Nie” dla rozbrowienia narodu, 14.02.2011, „Rzeczpospolita”, http://www.rp.pl/artukul/611851_-Nie--dla-rozbrowienia-narodu.html, 15.10.2012.

Tables, graphs and figures

Each graph, table, figure and so on should bear a title (Times New Roman, bold, 10) and indicate its source (Times New Roman, 10). The title should be placed above the graph, table, or figure concerned, whereas the source – below it.

Pictures' size: up to 300 dpi.

The text should be accompanied by information about the author:

- a) full first and last name,
- b) academic degree, title,
- c) exact correspondence address, including telephone number and e-mail.

All requirements are also available on the Journal's website: <http://przeglad.amu.edu.pl/> (in Polish) <http://przeglad.amu.edu.pl/?lang=en> (in English).

E-mail: przeglad.politologiczny@amu.edu.pl