

CONSENSUS

STUDENCKIE ZESZYTY NAUKOWE

OPIEKUN NAUKOWY
Prof. dr hab. Henryk Chałupczak

KONSULTACJA NAUKOWA
Prof. dr hab. Stanisław Michałowski
Prof. dr hab. Ewa Maj
Prof. dr hab. Marek Pietraś
Prof. dr hab. Iwona Hofman
Dr hab. Czesław Maj
Dr hab. Konrad Zieliński
Dr Andrzej Dumała
Dr Konrad Pawłowski
Dr Wojciech Sokół
Dr Piotr Tosiek

ZESPÓŁ REDAKCYJNY
Wojciech Zieliński – redaktor naczelny
Marek Jędrejek
Katarzyna Rosły
Wojciech Sieradzon

WYDZIAŁ POLITOLOGII
UNIwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej

CONSENSUS

STUDENCKIE ZESZYTY NAUKOWE

9/2008

UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
LUBLIN 2008

Opracowanie redakcyjne
mgr Magdalena Wojtas, Redakcja

Korekta tekstów w języku angielskim
Dr Anna Moraczewska

Projekt okładki i stron tytułowych
Michał Grzegorczyk, Redakcja

Skład
Wojciech Zieliński

ISSN 1644-3179

Drukarnia RAPIDA S.C.
Marian Zieliński i Ewa Zielińska
ul. Firlejowska 32, 20 – 036 Lublin

Spis treści

Słowo wstępne	7
Część I. ARTYKUŁY	9
ALEKSANDR ADAMOWICZ	
Zmiany wartości w społeczeństwie Białorusi	10
MAGDALENA CZEŚNIK	
Z badań nad samorządem terytorialnym w Niemczech po 1945 r.	25
SEBASTIAN JUDZIN	
Nowe media w procesie globalizacji.....	49
ANNA KOŁOMYCEW	
Partnerstwo publiczno-prywatne – model realizacji zadań publicznych.....	55
MICHAŁ KOZERA	
Struktura grupy Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów) i Europejskich Demokratów w Parlamencie Europejskim – analiza politologiczna.....	81
IGOR LYUBASHENKO	
The European Neighbourhood Policy as a governance/governmental process	103
MICHAŁ PASZKOWSKI	
Stan obecny i perspektywy ekspansji Gazpromu na europejskim rynku gazu	126

MARCIN RYDEL

Europa w deklarowanych rolach międzynarodowych
Federacji Rosyjskiej w latach 2000 – 2005.....144

JAROSŁAW SADŁOCHA

Miejsce Unii Europejskiej w globalnym systemie
stosunków międzynarodowych.....169

DANIEL SZULC

Misje OBWE jako przykład działań na rzecz
bezpieczeństwa międzynarodowego po zakończeniu
zimnej wojny.....208

ARKADIUSZ TOŚ

Analiza SWOT partii Prawo i Sprawiedliwość
po wyborach parlamentarnych w 2005 r.224

GRZEGORZ WILK-JAKUBOWSKI

Muzułmanie w cywilizacji zachodniej.....265

Część II. RECENZJE i SPRAWOZDANIA277

MAŁGORZATA ADAMIK

Jacek Federowicz, „PasTVisko”, Kraków 2007, ss. 402
.....278

ALEKSANDRA LESZCZYŃSKA

Krzysztof Mroziewicz, „Dziennikarz w globalnej
wiosce”, Warszawa 2004, ss. 216281

WOJCIECH SIERADZON

Sprawozdanie z Polsko-Niemiecko-Ukraińskich
Studenckich Warsztatów Politologicznych w Münster
25 – 31 marca 2007 r.....285

ANNA SZWED

Sprawozdanie z Konferencji politologicznych kół
naukowych w Poznaniu 13 – 14 listopada 2007r.291

SŁOWO WSTĘPNE

Drodzy Czytelnicy,

Kolejny, dziewiąty już, numer Studenckich Zeszytów Naukowych „Consensus” zawiera artykuły o szerokim spektrum przedmiotowym. Zawartość Zeszytów to nie tylko owoc wyteżonej pracy Zespołu Redakcyjnego, ale przede wszystkim zaangażowanie i godna podziwu pracowitość autorów poszczególnych prac oraz recenzentów, których grono w niniejszym numerze zdecydowaliśmy się znacznie poszerzyć, a którym dziękujemy za otwartość i udzieloną pomoc.

Atutem dziewiątego numeru z pewnością jest jego dwudzielnosc. Znacznie bardziej rozbudowana część pierwsza zawiera tradycyjnie artykuły naukowe. Na uwagę zasługuje ich różnorodność obejmująca kwestie polityczne, prawne, historyczne, kulturowe, a nawet aksjologiczne. Natomiast druga część, zatytułowana „Recenzje i sprawozdania” jest próbą przedstawienia punktu widzenia studentów na ciekawe projekty literackie, czy konferencyjne. Liczymy, że teksty tego typu zachęcą czytelników do sięgnięcia po ciekawe pozycje książkowe oraz do częstszego uczestnictwa w różnego rodzaju konferencjach, sympozjach i wyjazdach naukowych, których recenzje i sprawozdania chętnie umieścimy na naszych łamach.

Numer 9 to także poszerzony skład Zespołu Redakcyjnego, do którego dołączył Wojciech Sieradzon i nowy Redaktor Naczelny w osobie Wojciecha Zielińskiego. W porównaniu z poprzednim składem Zespołu zaszły w nim znaczne zmiany. Odeszli poprzedni Redaktor Naczelny Adrian Berski oraz Karol Adamaszek i Sylwia Hejno. To m.in. ich

wysiłkiem powstały trzy poprzednie numery „Consensusu”. Jest to poważna strata dla Zeszytów, jednak studencki charakter naszego tytułu wymusza tymczasowość składu redakcyjnego. Zaręczamy, że, jako nowy Zespół Redakcyjny, będziemy stale mieć na uwadze jego wysoki poziom merytoryczny, poparty autorytetem pracowników naukowych naszego Wydziału.

W tym również celu postanowiliśmy zinstytucjonalizować zasadę corocznej rekrutacji członków do Zespołu Redakcyjnego spośród studentów II roku wszystkich kierunków studiów na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Jesteśmy przekonani, że zasada ta stworzy mechanizm przekazywania doświadczenia redakcyjnego nowym pokoleniom redaktorów, na czym bezpośrednio zyska „Consensus” oraz pośrednio Wy, drodzy Czytelnicy.

Wszystkich studentów zachęcamy do nadsyłania prac do numeru dziesiątego, który zamierzamy opublikować w czerwcu. Będzie to wydanie jubileuszowe, a więc i wyjątkowe, któremu postaramy się nadać szczególną oprawę. Natomiast studentów II roku naszego Wydziału zachęcamy do poszerzenia grona Zespołu Redakcyjnego.

Zachęcamy także do odwiedzenia strony internetowej Wydziału Politologii UMCS, na której, w zakładce Studenci, znajdziecie Państwo więcej informacji na temat „Consensusu” a także wymagań, jakie stawiamy nadsyłanym do nas tekstom.

Życzymy ciekawej lektury i zachęcamy do współpracy.

Redakcja

Część I
ARTYKUŁY

ZMIANY WARTOŚCI W SPOŁECZEŃSTWIE BIAŁORUSI

Changes of values in Belarusian society

Uwagi wstępne

W środku dekady lat osiemdziesiątych Białoruś i Polska znajdowały się w obrębie tego samego systemu społeczno-ekonomicznego. Podobna była również ich sytuacja gospodarcza. Jednak w ciągu ostatnich 20 lat w rezultacie zachodzących zmian systemowych w tych dwóch sąsiednich krajach kultura, gospodarka i struktura polityczna zmieniły się w bardzo różnym stopniu. Odmienność zmian w tych sferach już od dawna zwraca uwagę publicystów, naukowców, polityków oraz zwykłych obywateli. To zróżnicowanie przeobrażeń systemowych zazwyczaj wyjaśniane jest przez odmienny stopień przyswojenia kulturowego dziedzictwa „realnego socjalizmu”. Niestety, mimo wysokiego zainteresowania Białorusią nadal mało jest szczegółowych, pogłębionych analiz systemu społeczno-kulturowego tego kraju oraz zmian w nim zachodzących. Takie, na pierwszy rzut oka dalekie od praktycznych zastosowań, badania mogłyby być punktem wyjścia do opracowania całej brakującej spójnej koncepcji polityki Polski wobec swojego wschodniego sąsiada.

Jako jeden z najważniejszych, podstawowych elementów kultury, w największym stopniu wpływający na losy społeczeństwa wskazuje się wartości społeczne. w artykule przedstawiona została analiza zmian wartości społeczeństwa białoruskiego na podstawie materiałów dwóch badań. Spróbuję wyjaśnić te zmiany oraz szybkość ich zachodzenia. Podstawą artykułu była praca magisterska

„Kulturowe uwarunkowania przemian politycznych i gospodarczych w Polsce i na Białorusi w okresie transformacji” napisana w roku 2006 pod kierunkiem profesora Ryszarda Radzika w Instytucie Socjologii UMCS.

Wartości społeczne jako wyznacznik wąsko pojmowanej kultury

W socjologii polskiej pojęcie kultury często jest definiowane za S. Czarnowskim¹ i J. Szczepańskim² jako system lub całość zdolnych do przetrwania elementów dorobku społecznego (elementów kulturowych). Kultura zaś w różnych definicjach (w swojej rozprawie A. Kroeber i C. Kluckhohn zebrali ich około dwustu³) jest rozumiana w sposób bardziej lub mniej szeroki. Bardziej szczegółowa analiza wymaga zawężenia tego pojęcia: trzeba wyłączyć z kultury (szeroko rozumiana często jest tożsama z pojęciami społeczeństwo, a nawet cywilizacja⁴) elementy materialne kultury oraz elementy niematerialne dotyczące takich dziedzin życia społecznego jak polityka i ekonomia. Wśród opisu najważniejszych elementów systemu kultury bardzo często spotykamy pojęcie wartości lub inne pojęcia mające zbliżony

¹ S. Czarnowski, *Kultura*, Warszawa 1958, s.12.

² J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1970, s.84.

³ Kroeber, A.L., Kluckhohn, F.L., Meyer A. G., Untereiner W., *Culture: a critical review of concepts and definitions*, Cambridge, MA, Vol. 47 No.1, 1952,

http://www.sciencedirect.com/scienceob=MImg&_imagekey=B6W6S-4B4RY0D-

[D41&_cdi=6606&_user=10&_orig=search&_coverDate=06%2F30%2F1988&_sk=999839995&view=c&wchp=dGLbVzW-](http://www.sciencedirect.com/scienceob=MImg&_imagekey=B6W6S-4B4RY0D-D41&_cdi=6606&_user=10&_orig=search&_coverDate=06%2F30%2F1988&_sk=999839995&view=c&wchp=dGLbVzW-)

[zSkWW&md5=e8225c9b5446913db0bfe2200b27298c&ie=/sdarticle.pdf](http://www.sciencedirect.com/scienceob=MImg&_imagekey=B6W6S-4B4RY0D-D41&_cdi=6606&_user=10&_orig=search&_coverDate=06%2F30%2F1988&_sk=999839995&view=c&wchp=dGLbVzW-zSkWW&md5=e8225c9b5446913db0bfe2200b27298c&ie=/sdarticle.pdf), wydruk z dnia 10.07.2006 r.

⁴ E. Tylor, *Cywilizacja pierwotna*, tłum. Z. A. Kawerska, Warszawa 2000, s.15.

sens. Wartości to względnie trwałe oceny pewnych rzeczy: zjawisk, sytuacji, zachowań. Wartości społeczne (inaczej aksjologia lub system aksjonormatywny) dotyczą ocen w grupach społecznych, są one ważnym przedmiotem badania nauk socjologii, filozofii, kulturoznawstwa. Pojęcie to znajduje zastosowanie również w innych naukach humanistycznych i ekonomicznych. D. Bell w swojej przedmowie do książki „Kultura ma znaczenie” napisał, określając rolę wartości jako najważniejszych czynników kulturowych: „*Ludźmi rządzą namiętności, ideologie oraz wyznawane wartości, i nawet, kiedy górę bierze rachunek ekonomiczny, musi się to dziać w imię pewnych wartości*”⁵.

Wąskie ujęcie kultury rozpatruje m.in. prof. A. Kłoskowska, która dla kultury „w ścisłym sensie – jako sfery zjawisk semiotycznych-symbolicznych”⁶ proponuje zastosować kryterium „wartości o charakterze autotelicznym”⁷ (autoteliczne tzn.: zwyczajowo przyjmowane jako ważne bez specjalnego uzasadnienia, bez wskazania, dlaczego są dobre i/lub potrzebne). Zbliżone do jej propozycji rozumienie kultury jako systemu wartości autotelicznych stanowi podstawę tego artykułu.

Wartości autoteliczne powstają z wartości instrumentalnych (ściśle i świadomie powiązanych z konkretnymi celami), kiedy, w związku ze zmianami w środowisku tracą one znaczenie i ztraca się świadomość ich powiązania z konkretnymi zadaniami. Okres istnienia wartości autotelicznych to czas, kiedy są one nadal utrwalone w pamięci społecznej, ale nowe wymogi środowiska już nie

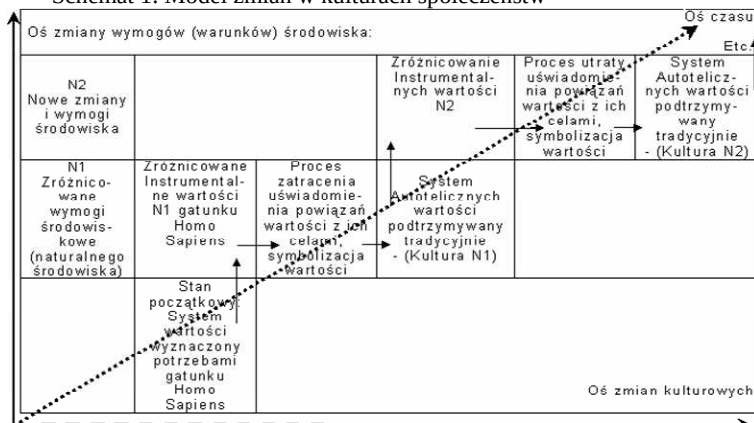
⁵ Red. L. E. Harrison, S. P. Huntington, *Kultura ma znaczenie: jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*, Poznań 2003, s.9.

⁶ A. Kłoskowska, *Kultura* [w:] *Encyklopedia Socjologiczna*, t.2, Warszawa 1999, s.109.

⁷ Tamże.

pozwalają racjonalnie i wprost powiązać ich z potrzebami społeczeństwa. Jednocześnie te utrwalone oceny nie komplikują jeszcze życie jednostek i grup społecznych na tyle, żeby je odrzucili, zmienili.

Schemat 1. Model zmian w kulturach społeczeństw



Źródło: opracowanie własne

Problemy porównywania badań nad wartościami

Jedną z podstawowych metod badań nad wartościami jest badanie sondażowe, w którym pewnym wartościom, preferencjom i ocenom, przypisane są odpowiednie odpowiedzi na poszczególne pytania. Najważniejszym problemem przy porównywaniu systemów wartości w różnych krajach lub w różnych okresach czasowych jest niespójność badań przeprowadzonych przez różne instytucje i różnych badaczy. Stosują oni różne listy badanych wartości i stosowanych dla ich badania pytań. Próba porównywania tak odmiennych badań wymaga stworzenia spójnej i dostosowanej do ich potrzeb i celów typologizacji, w ramach, której do poszczególnych kategorii można zaliczać różnie nazywane wartości świadczące o takich samych lub bardzo podobnych preferencjach ocen i wyborów społeczeństwa. Dlatego ważny

jest wybór odpowiedniego wariantu typologizacji wartości, wariantu, który pozwala rozpatrywać problem badawczy, racjonalnie wyjaśniać sytuację.

W tym porównaniu została wykorzystana typologizacja zaproponowana przez W. Kirienko. Podzielił on wszystkie zbadane wartości na 4 podstawowe grupy. w pierwszym wymiarze istnieje podział na wartości: I. Racjonalne i II. Społeczno-duchowe, a w drugim, na: 1. Liberalne, osobowo-centryczne oraz 2. Patriarchalno-tradycyjne kolektywistyczno-centryczne. na podstawie analizy semantycznej poszczególne wartości zostały przypisane do czterech powstałych grup I.1 „I.1 „I.2. i II.2. Wyliczając średnie znaczenie dla każdej z grup udało się stworzyć przejrzysty wykres, który w prosty i powtarzalny sposób pozwala przedstawić cały system autotelicznych wartości społecznych Białorusi w każdym z badań.

Analiza systemu wartości na Białorusi w wybranych badaniach

W analizie wartości społeczeństwa białoruskiego oraz ich zmian posłużyłem się dwoma badaniami przeprowadzonymi na Białorusi: badaniem wartości W. Kirienko⁸ sprzed 2000 roku opublikowane w pracy zbiorowej wydanej pod red. S. Partyckiego oraz badaniem pod nazwą „Stosunek ludności do wartości gospodarki rynkowej”, które przeprowadził białoruski Instytut Prywatyzacji i Managementu w Mińsku w 2005 roku⁹

⁸ W. Kirienko, Prywatne przedsiębiorstwo na Białorusi oraz mentalność współczesnych Białorusinów [w:] S. Partycki, Socjologia gospodarki wybrane obszary badawcze, Łomża 2001, s.131-149.

⁹ ОТНОШЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ К ЦЕННОСТЯМ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ, www.ipm.by/pdf/Population.pdf.

Tab. 1. Hierarchia wartości realnych (naprawdę przestrzeganych) i normatywnych (uważanych za pożądane dla społeczeństwa) oraz możliwe tendencje zmiany tych wartości wg badania W. Kirienko.

Rozkład cech/wartości na poziomie normatywnym (pożądanym), czyli uznawanych za pożądane	Bezwzględnie pozytywne:	Umiarkowanie pozytywne:	Bezwzględnie negatywne:
	1. pracowitość, 2. serdeczność, dobro, życzliwość, współczucie, 3. dokładność, punktualność, 4. gościnność, 5. szacunek i opieka wobec starszych osób okazywane im przez młodszych, 6. dążenie ku wolności osobistej;	1. wierność tradycjom, 2. chęć pomocy swoim rodakom, 3. przestrzeganie prawa, 4. przedsiębiorczość, gospodarność, 5. patriotyzm, 6. duchowość (przewaga wartości duchowych nad materialnymi), 7. konkurencja, współzawodnictwo 8. kolektywizm, 9. tolerancja;	1. indywidualizm, 2. dążenie ku szybkim, radykalnym zmianom w społeczeństwie, 3. marzycielstwo, kontemplacja, 4. dążenie ku wolnym, stopniowym zmianom w społeczeństwie.
Wyniki dokonanej przez Białorusinów oceny stereotypów na własny temat	Dominujące cechy:	Cechy umiarkowanie obecne:	Cechy najmniej wyraźne:
	1. pracowitość, 2. gościnność, 3. serdeczność, dobro, życzliwość, współczucie, 4. tolerancja, 5. kolektywizm;	1. patriotyzm, 2. wierność tradycjom, 3. dążenie ku wolnym, stopniowym zmianom w społeczeństwie, 4. chęć pomocy swoim rodakom, 5. marzycielstwo, kontemplacja, 6. duchowość, 7. dążenie do wolności osobistej, 8. szacunek i opieka wobec starszych osób, 9. przestrzeganie prawa,	1. dążenie ku szybkim, radykalnym zmianom w społeczeństwie, 2. przedsiębiorczość, gospodarność, 3. indywidualizm, 4. obowiązkowość, wierność danemu słowu, 5. dokładność, punktualność, 6. konkurencja, współzawodnictwo.

Kursywa – Cechy/wartości, których znaczenie pożądane jest najbardziej odróżniające się dodatnio od tych samych wartości w ich obecnie obowiązującym, przestrzegającym stanie;

Pogrubienie – Wartości, których znaczenie nie różni się w aspekcie ich odczuwalnej potrzeby i ich rzeczywistego przestrzegania w życiu codziennym lub wartości, których znaczenie różni się nieznacznie.

Źródło: W. Kirienko, Prywatne przedsiębiorstwo na Białorusi oraz mentalność współczesnych Białorusinów [w:] S. Partycki, Socjologia gospodarki. Wybrane obszary badawcze, Łomża 2001, s.133-135.

Kolejnym analizowanym badaniem jest badanie „stosunek ludności do wartości gospodarki rynkowej” przeprowadzone w 2005 roku przez białoruski Instytut Przedsiębiorczości i Managementu. Rezultaty tego badania przedstawia tabela 2.

Tab. 2. Popularność poszczególnych wartości z listy badania IPiM na Białorusi w 2005 roku (opracowanie własne na podstawie tabeli¹⁰ z badania IPiM)

System wartości wg badania „stosunek ludności do wartości gospodarki rynkowej”						
Warianty odpowiedzi	Odpowiedzi [%]				Uproszczony indeks średniego znaczenia wartości	Popularność wartości
	Bardzo ważne	Bardziej lub mniej ważne	Zupełnie nieważne	brak		
Rodzina	93	5	1	1	191	0,955
Pokój	90	9	0	1	189	0,945
Bezpieczeństwo	88	11	0	1	187	0,935
Dobrobyt	83	16	0	1	182	0,91

¹⁰ ОТНОШЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ К ЦЕННОСТЯМ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ, www.ipm.by/pdf/Population.pdf. s.11, wydruk z dn. 10.05.2007r.

Stabilność	82	16	1	1	180	0,9
Wolność	80	16	2	2	176	0,88
Prawo	79	19	1	2	177	0,885
Własność	78	19	1	2	175	0,875
Porządek	78	19	1	2	175	0,875
Sprawiedliwość	78	20	1	1	176	0,88
Prawa człowieka	77	20	2	1	174	0,87
Praca	76	21	2	2	173	0,865
Sukces	75	20	3	2	170	0,85
Równość	61	29	7	3	151	0,755
Państwo	51	39	7	3	141	0,705
Demokracja	50	39	8	4	139	0,695
Bóg	49	31	13	8	129	0,645
Patriotyzm	47	39	11	3	133	0,665

Uproszczony indeks średniego znaczenia wartości = sumie zebranych punktów z maksymalnie możliwych 200 punktów

Popularność wartości = Suma zebranych punktów dzielona na maksymalnie możliwe 200 punktów

„Bardzo ważne” (+2 punkty za każdy procent)

„Bardziej lub mniej ważne” (+1 punkt za każdy procent)

„Zupełnie nieważne” (+0 punktów za każdy procent odpowiedzi)

Źródło: opracowanie własne

Zastosowana metoda porównywania badań

W badaniu Kirienki zostały przedstawione 2 rodzaje wartości: „normatywne” i „realne”. Ponieważ w innym badaniu autorzy nie stosują tego podziału dla budowy jedynej listy wartości, to uwzględniając prawdopodobne zbliżenie wartości przestrzeganych realnie do wartości uważanych za pożądane zastosowałem metodę wyliczenia średniego

znaczenia dla każdej wartości z rodzaju „normatywnych” i z rodzaju „realnych”. po przeprowadzeniu wszystkich przekształceń i podziale wartości na cztery kategorie na podstawie ich znaczenia semantycznego oraz po wyliczeniu średnich znaczeń popularności wartości w tych kategoriach otrzymujemy uproszczony opis systemu wartości, który przedstawia tabela 3.

Tab. 3. Uproszczona tabela średnich znaczeń wg grup wartości z badania W. Kirienki z 1999 roku

Średnie znaczenia wg grup wartości	I. Racjonalne	II. Społeczno-duchowe
1. Liberalne, osobowo-centryczne wartości	Racjonalne i jednocześnie Liberalne, osobowo-centryczne wartości Średnia = 34.98	Społeczno-duchowe, ale jednocześnie Liberalne, osobowo-centryczne wartości Średnia = 44.75
2. patriarchalno- tradycyjne kolektywno- centryczne wartości	Racjonalne i jednocześnie patriarchalno-tradycyjne, kolektywno-centryczne wartości Średnia = 83.5	Społeczno-duchowe i jednocześnie patriarchalno-tradycyjne, kolektywno-centryczne wartości Średnia = 54.07

Źródło: opracowanie własne

Po przeprowadzeniu analogicznej do poprzedniej kategoryzacji wartości z badania z 2005 roku oraz po wyliczeniu średnich znaczeń popularności wartości w tych kategoriach otrzymujemy opis uproszczony systemu aksjologicznego, który przedstawia tabela 4.

Tab. 4. Średnie w grupach znaczenia białoruskich wartości w badaniu IPiM z 2005 roku.

Średnie znaczenia wg grup wartości	I. Racjonalne	II. Społeczno-duchowe
---------------------------------------	---------------	-----------------------

1. Liberalne, osobowo-centryczne wartości	Racjonalne i jednocześnie Liberalne, osobowo-centryczne wartości Średnia = 0.867	Społeczno-duchowe, ale jednocześnie Liberalne, osobowo-centryczne wartości Średnia = 0.705
2. Patriarchalno-tradycyjne, kolektywno-centryczne wartości	Racjonalne, ale jednocześnie patriarchalno-tradycyjne, kolektywno-centryczne wartości Średnia = 0.865	Społeczno-duchowe i jednocześnie patriarchalno-tradycyjne, kolektywno-centryczne wartości Średnia = 0.715

Źródło: opracowanie własne

Jeżeli uznamy, że:

1. rezultaty i metoda przeprowadzenia badań przez Kirienkę i IPiM rzeczywiście ukazują system wartości na Białorusi w okresie przeprowadzonych badań;

2. zaproponowana ogólna metoda porównania wartości za pomocą „mapy wartości” zbudowanej na podstawie średnich znaczeń w grupach może służyć dla porównywania systemów wartości na podstawie różnych badań;

3. dokonana kategoryzacja wartości do różnych ich grup była uzasadniona i dobrze przeprowadzona,

to porównując dwie różne, ale zbudowane już w sposób podobny tabele wartości Nr 3 i Nr 4 lub odpowiadające im wykresy Nr 1 i Nr 2 otrzymamy obraz zmian rozkładu wartości w społeczeństwie Białorusi, które zaszły w okresie pomiędzy tymi analizowanymi badaniami.

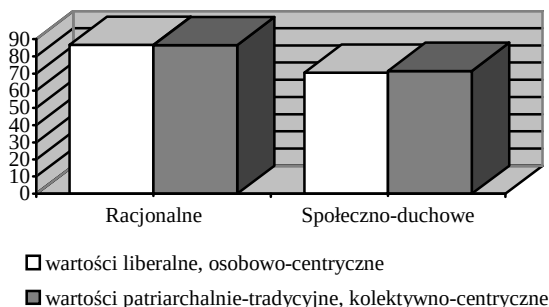
Analiza zmian systemu wartości na Białorusi – możliwe przyczyny i skutki

Wykresy pokazują, że Białoruś ze społeczeństwa, w którym racjonalne, osobowo-centryczne wartości były rozwinięte w stopniu najniższym, a interesy racjonalne jednostki były ponad dwa razy mniej ważne niż interesy

kolektywistyczne, przekształca się w społeczeństwo, w którym rozkład różnego rodzaju wartości jest mniej więcej wyrównany. w roku 2005 nieznacznie przeważały na Białorusi już wartości racjonalne a zarazem, liberalno-osobowo-centriczne. Zamiast bardzo nierównego stosunku pomiędzy wartościami racjonalnymi i społeczno-duchowymi w 2005 roku obserwujemy bardziej wyrównany, chociaż niezbyt mocny prymat wartości racjonalnych.

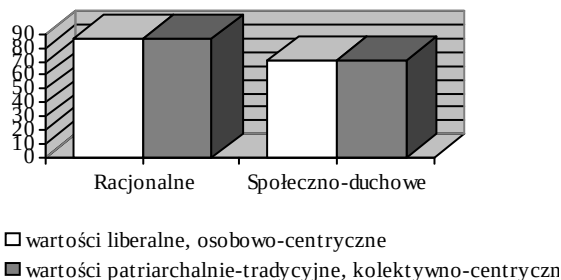
Może to wskazywać na fakt, że na Białorusi społeczeństwo znajduje się w sytuacji, kiedy wcześniej

Wykres 1. Mapa wartości W. Kirienki



Źródło: opracowanie własne

Wykres 2. Mapa wartości białoruskich w 2005 roku wg badań IPiM



Źródło: opracowanie własne

obowiązujące autoteliczne wartości wpisujące się w pewien rodzaj ideologii z powodu zmiany warunków coraz bardziej tracą znaczenie. Ich dalsze stosowanie daje coraz mniej pozytywnych efektów. Mieszkańcy Białorusi coraz częściej zastanawiają się jak trzeba żyć, jakie zachowania są ważne i dają lepsze wyniki dla nich. Przechodzą do myślenia racjonalnego i do postępowania wynikającego z tej racjonalności.

W chwili obecnej Białoruś znajduje się na rozdrożu, tzn. w sytuacji, kiedy żadna z grup wartości nie ma znaczącej przewagi i (abstrahując od intencji władzy państwa) nawet stosunkowo nieznaczne zmiany mogą się przyczynić do zmiany kierunku dalszej drogi rozwoju państwa. Stan systemu wartości można określić jako niestabilny, można go nazwać mieszkanką aksjologiczną. Badacze z IPiM twierdzą, że „pojedyncze cegiełki świadomości społecznej na Białorusi są dość niespójne, czasem nawet przeciwstawne: ludność wypowiada się za reformami, ale popiera bieżącą politykę gospodarczą państwa, jest przeciwko połączeniu z Rosją, ale wypowiada się za utrzymaniem niskich cen rosyjskich surowców energetycznych, za napływem zagranicznych inwestycji, ale przeciwko sprzedaży przedsiębiorstw. (...) Zachodzi zmiana wartości i systemu pojęć, mitów i stereotypów, przemieszczanie przyczyn i skutków”¹¹.

Stan podobnej mieszanki aksjologicznej oznacza równie wysokie prawdopodobieństwo zastosowania przeciwstawnych wartości w relacjach międzyludzkich, brak wyraźnego wyboru wartości przez większość społeczeństwa i wzajemne negowanie i zwalczanie się wartości. w innych źródłach podobny stan otrzymał nazwę „próżni

¹¹ *ВОСПРИЯТИЕ НАСЕЛЕНИЕМ БЕЛАРУСИ ЦЕННОСТЕЙ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ*, <http://research.by/pdf/WP2006r07.pdf>, s.11, wydruk z dn. 10.05.2007 r.

aksjologicznej”, cechuje go brak pewności ocen, prawidłowości własnych zachowań oraz brak pewności wyboru zachowań przez inne osoby. Okres ten powinien skończyć się ustaleniem nowego, stosunkowo stałego systemu wartości przestrzegane przez większość społeczeństwa.

W warunkach, kiedy ta zmiana systemu wartości będzie sztucznie hamowana i nie będzie przebiegała w sposób naturalny, ciągły, ewolucyjny, nastąpi kumulacja w społeczeństwie niepewności i frustracji, które mogą spowodować rewolucyjny zryw. w najgorszym przypadku doprowadzi to do nieorganizowanych wystąpień, anarchii, wojny wszystkich ze wszystkimi. To z jednej strony może całkowicie zrujnować stare instytucje państwa, z drugiej zaś spowoduje wielkie społeczne wydatki na ich późniejszą odbudowę i jeszcze większe pogorszenie poziomu życia ludności Białorusi.

Przyczyny zaobserwowanych zmian systemu wartości trzeba upatrywać w wielkim zróżnicowaniu czynników oddziałujących na świadomość obywateli Białorusi. z jednej strony mocny wpływ ideologii państwowej i prawie całkowicie podporządkowane władzy środki masowego przekazu. z drugiej strony Białoruś znajduje się w okrążeniu państw, które mimo wielkich różnic wybrały drogę rozwoju na podstawie mechanizmów gospodarki rynkowej. Informacje o zwiększającym się dobrobycie w tych państwach nie mogą nie docierać do mieszkańców Białorusi. Stary, odziedziczony po ZSRR światopogląd i pasywna postawa życiowa zderzają się na Białorusi z nowymi, pozytywnymi doświadczeniami możliwości, które dają aktywne zachowania na nawet trochę zliberalizowanym rynku.

Ostatnie wydarzenia, które powoli prowadzą do utraty dostaw tanich rosyjskich surowców wcześniej napędzających białorską gospodarkę i pozwalających przez to na prowadzenie prosojalnej polityki, już w obecnej chwili wymuszają zmiany tej polityki na bardziej realną. Wyraża się

to np. w przyjęciu przez radę narodową ustawy ograniczającej ulgi dla wielu kategorii ludności. Wydaje się też, iż powinno to jeszcze bardziej, jeszcze dobitniej uświadomić ludności kraju całą niewydajność gospodarki centralnie sterowanej.

Najbardziej prawdopodobnym scenariuszem dla Białorusi jest jej urynkowanie. Niezależnie, czy zostanie zbudowany oligarchiczny system społeczno-polityczny podobny do systemów Ameryki Łacińskiej, „kapitalizm państwowy” podobny do chińskiego, czy też zajdą poważne procesy demokratyczne, można z wielkim prawdopodobieństwem przypuszczać, że zacznie się mocniejsza liberalizacja rynku i pewne procesy demokratyzacji konieczne dla jego istnienia. Druga droga „rozwoju” - coraz większe izolowanie się od świata na podobieństwo Kuby lub Korei Północnej jest mało prawdopodobne ze względu na dość wysoki poziom integracji Republiki Białoruś (głównie z Rosją) w dziedzinach gospodarki, współpracy militarnej oraz z powodu powiązań osobistych i rodzinnych obywateli Białorusi i obywateli ościennych krajów. Inny scenariusz, trzecia droga nie istnieje dla Białorusi jako państwa, lecz społeczeństwo kraju może zaakceptować utratę niepodległości i wejść „pod skrzydła” Rosji (zwraca uwagę prawie całkowite przygotowanie do tego struktur organizacyjnych w ramach ZBiR – Związku Białorusi i Rosji).

W takiej perspektywie dalsza zmiana systemu wartości społeczeństwa Białorusi jest pewna. Najbardziej prawdopodobny kierunek zmian również da się łatwo przewidzieć: dalsze zwiększenie znaczenia racjonalistycznych, liberalnych/ osobowo-centrycznych wartości.

Pozostaje pytanie - jak szybko te zmiany będą zachodzić? Jest to pytanie również o to, czy obecna władza potrafi płynnie wprowadzić zmiany gospodarki kraju oraz pewien stopień koniecznej demokratyzacji. Czy mimo zgody Rosji na odroczenie pełnego urynkowania stosunków starczy

w państwie białoruskim zasobów (finansowych, ludzkich, energetycznych etc.) na okres płynnego wprowadzania zmian. Tylko takie przeprowadzenie zmian da kierownictwu kraju (a raczej władcy - prezydentowi) możliwość zachowania legitymizacji władzy. To stwierdzenie wydaje się być aktualne również w przypadku zmiany władzy w Republice Białoruś. Alternatywą do płynnej zmiany systemu jest „terapia szokowa”, która z wysokim prawdopodobieństwem może doprowadzić do powstania obszaru niestabilności politycznej, czym żaden z sąsiadujących podmiotów stosunków międzynarodowych nie wydaje się być zainteresowany.

Summary

In the article changes of Belarusian culture are described, which is understood as a system of autotelic values.

The author has developed his own method using data of various surveys - maps of values. This method was used to compare changes of the value system which occurred in Belarus during last several years.

It was found that there has been a considerable decrease in the meaning of patriarchal - traditional and collective values. In the same time there has been an increase in the meaning of liberal and individual values. These two opposite groups of values are almost equal now.

Because of the change of Belarusian value system as well as the change of the trading condition with Russia, it is clear that the previous political and economic situation will not last any longer.

The most probable variants are:

1. cuts in the Welfare State;
2. partial economic liberalization as a way to increase the competitiveness of Belarus;
3. partial democratization which will occur in the connection with economic liberalization.

**Z BADAŃ NAD SAMORZĄDEM
TERYTORIALNYM W NIEMCZACH PO 1945 R.**

On the Territorial Self-Government in Germany after 1945

Uwagi wstępne

W badaniach nad kształtowaniem się instytucji samorządu terytorialnego w Europie nie sposób pominąć niemieckiego rozdziału w jej historii. Przy czym dla badacza znaczące jest nie tylko to, iż Prusy były drugim z kolei państwem wprowadzającym instytucję samorządu terytorialnego nowego typu, ale przede wszystkim fakt, iż właśnie Prusy, późniejsza Rzesza Niemiecka, a wreszcie współczesna Republika Federalna Niemiec (RFN), były i są nadal obszarem najbardziej intensywnego rozwoju tej instytucji w Europie.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie ważniejszych etapów kształtowania samorządu terytorialnego w Niemczech po drugiej wojnie światowej ze szczególnym uwzględnieniem reformy samorządu w 5 nowych krajach związkowych po zjednoczeniu Niemiec w 1989 r. Autorka zdaje sobie sprawę, iż niemożliwością jest, w przypadku tak szerokiego zakresu tematycznego, nakreślenie wszystkich aspektów zmian instytucji samorządowych w ramach jednego artykułu. Stąd ma on na celu przybliżenie tematyki badawczej w oparciu o ważniejszą niemiecko- i polskojęzyczną literaturę przedmiotu.

Początki nowożytnego samorządu, reforma steinowska i okres międzywojenny

Początki samorządu terytorialnego nowego typu w Niemczech przypadają, w zależności od szczebla samorządowego, na wiek XVIII (powiat) i XIX (gmina).¹ Królewski reskrypt z 27 grudnia 1701 r. ustanowił na czele urzędujących organów wybieranych przez mieszkańców powiatu starostę (landrata), który odgrywał, podobnie jak dzisiaj, podwójną rolę: reprezentanta interesów państwa wobec mieszkańców powiatu i reprezentanta interesów mieszkańców wobec władzy monarszej. Jednak mówiąc o samorządzie niemieckim w jego współczesnym kształcie i znaczeniu, najczęściej ma się na myśli wiekopomne dzieło ministra pruskiego, barona Karola von Steina – *Die Städteordnung* – ordynację miejską ustanowioną edyktem królewskim z 19 listopada 1808 r.² Miała ona na celu pomóc nie tylko państwu, ale również miastom.

W wyniku przegranej Prus z wojskami Napoleona i sytuacja w kraju była bardzo trudna, państwo musiało płacić Francji wysokie kontrybucje, zaś gospodarka legła w gruzach z powodu blokad kontynentalnych. Idee samorządności z Anglii, wpływy Oświecenia z Francji, jak również rewolucja francuska przypominały, że aby uniknąć wystąpień ludu należy w odpowiednim czasie przeprowadzić reformy. w tej sytuacji zwrócono uwagę na miasta.³

¹ J. Korczak, W Niemczech, [w:] Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999, s. 253.

² Tamże, s. 255.

³ A. Saldern von, Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, [w:] Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, red. R. Roth, H. Wollman, Bonn 1998, s. 23-24.

Karol von Stein zamierzał stworzyć wolne gminy miejskie. Jako przeciwnik centralizmu widział w tym realizację politycznej wolności. Wolna gmina powinna składać się z wolnych, i przez to aktywnych, mieszkańców miast, którzy jak sądził Stein będą zdobywać dla gminy konieczne środki finansowe. Dzięki temu miasta nie będą, jak do tej pory, zdane na wsparcie finansowe od państwa, co w konsekwencji doprowadzi do uzdrowienia majątku pruskiego. Rzeczywiście, w toku reformy zostały zniesione stare krajowe i policyjne prawo i porządek (do tej pory regulowane przez władzę miejską), nadzór kraju nad miastami ograniczony do minimum, zaś poprzednie państwowe rady podatkowe podały się do dymisji. Zamiast mianowanych do tej pory przez państwo magistratów działały dalej te wybrane przez gminy.⁴

Zaznaczyć należy, iż reforma steinowska wprowadzała tak zwany model magistracki (*die Magistratsverfassung*) jedynie w części państwa pruskiego i w odniesieniu do gmin miejskich, w pozostałej zaś wprowadzony był samorząd francuski oparty na ustawie z 14 grudnia 1789 r. „czy to pod naciskiem władz okupacyjnych (Westfalia), czy też dobrowolnie (Bawaria). Oba systemy były sobie przeciwstawne. Różnice te dotyczyły zarówno samej istoty powołania samorządu terytorialnego, jak i jego organizacji wewnętrznej.⁵

O ile bowiem system francuski akceptował gminę z konieczności, traktując ją zarazem jako organ administracji rządowej, stworzony głównie dla realizacji jej celów, o tyle system pruski miał głównie cel polityczny, dążył do pozyskania obywateli do współpracy w administracji państwowej. Dlatego też zapewne system francuski opierał się na dominacji organu monokratycznego, podczas gdy

⁴ Tamże.

⁵ J. Korczak, *dz. cyt.*, s. 255.

klasyczny model magistracki na dominacji organów kolegialnych. Inaczej też przedstawiały się stosunki między organami stanowiącymi i wykonawczymi gminy.⁶

Na założeniach koncepcji von Steina opierały się późniejsze próby zdefiniowania pojęcia „samorząd”. Podstawą bowiem stała się tu naturalna skłonność do wyrażania woli dającej się w jakiś sposób wyodrębnić (tu terytorialnie) zbiorowości obywateli. Samorząd zatem, przy założeniu jego reprezentacyjnego charakteru, wyłoniony w demokratycznych wyborach (członkowie władz gmin francuskich byli wówczas wyznaczani) zaczynał być rozumiany jako samodzielne wykonywanie zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych.⁷

Zacząto też wyraźnie przeciwstawiać tworzące się pojęcie *Selbstverwaltung* znanemu już wcześniej *Verwaltenwerden*, które było synonimem bierności obywatela poddanego nieograniczonej administracji państwa absolutnego.⁸ Stąd wyraz „samorząd” powstał jako skrót wyrazów „samodzielny zarząd” (*Selbständige Verwaltung* skrócone zostało do *Selbstverwaltung*). Zarazem od samego początku istnienia samorządu niemieckiego podkreślano jego odrębność od państwa, co najpełniej wyraził F. Fleiner w sformułowaniu, iż samorząd jest granicą wszechwładnego państwa.⁹

Następne lata po reformie steinowskiej obfitowały w regulacje związane z rozwojem instytucji samorządowych w Prusach. z jednej strony związane one były z istotnymi zmianami politycznymi w Europie, zwłaszcza

⁶ E. v. Meier, *Französische Einflüsse auf die Staats-und Rechtsentwicklung Preussens im XIX Jahrhundert*, 1908, s. 342.

⁷ A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 8.

⁸ A. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 150.

⁹ F. Fleiner, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrecht* 6. und 7. Auflage, bmd.w., s. 98, tutaj za: J. Korczak, s. 256.

z konsekwencjami Kongresu Wiedeńskiego w 1815 r. (rozciągnięcie reformy Karola von Steina na odzyskane tereny okupowane przez Francuzów), a także Wiosny Ludów z 1848 r. z drugiej strony zaś powodowane były nieustanną rywalizacją dwóch wspomnianych wcześniej systemów organizacji i związaną z nią ewolucją pierwotnego modelu magistrackiego (szczególnie po 1850 r.).

Dla historii rozwoju modeli organizacyjnych samorządu niemieckiego istotne znaczenie ma reńska ordynacja miejska z 15 maja 1856 r. „która zapoczątkowała współczesny tak zwany burmistrzowski (reński) model gminy. Pamiętać również należy o ustawach z 1872 i 1891 r. „które zrównały gminę wiejską z miejską, wprowadzając samorząd terytorialny ze wszystkimi jego prawnymi konsekwencjami na tereny wiejskie, gdzie aż do tego momentu panowała niepodzielnie władza właścicieli dóbr ziemskich.¹⁰

Wiek XIX to również tworzenie się biurokracji w Niemczech. Przyczyną jej powstania był nie tylko szybki rozwój instytucji samorządowych, ale także rosnąca wśród społeczeństwa świadomość samorządności oraz chęć uczestnictwa w sprawowaniu władzy. Przykładowo, w resorcie budownictwa zarządu miasta w Essen w 1869 r. pracowało 3 urzędników, zaś w 1910 r. liczba ta wzrosła do 92; w Mannheim ich liczba od 1870 do 1906 r. wzrosła z 48 do 1127.¹¹

Wpływ na rozwój biurokracji miało także uprzemysłowienie i urbanizacja, a co się z tym ściśle łączy – zróżnicowanie i profesjonalizacja urzędów wewnątrz zarządu

¹⁰ G. Schmidt-Eichstaedt, M. Borchmann, *Einführung*, [w:] *Die Gemeindeordnung in der BRD*, Berlin 1985, s. 5-6.

¹¹ J. Reulecke, *Stadtbürgertum und bürgerliche Sozialreform im 19. Jahrhundert in Preußen*, [w:] *Stadt und Bürgertum im XIX. Jahrhundert*, L. Gall (Hrsg.), München 1990, s. 194.

miejskiego. Przede wszystkim zawodom inżynierskim, ze względu na eksplozję tak zwanej „techniki miejskiej” (*Städtetechnik* - to jest kanalizacji, zaopatrzenia domów w wodę, gaz oraz transportu, budow ulicznych), przyznano szeroki zakres zagadnień i kompetencji.¹²

Pierwsza połowa XX w. to najbardziej burzliwy okres w historii rozwoju instytucji samorządu terytorialnego w Niemczech.¹³ Pierwsze zmiany następują w okresie Republiki Weimarskiej, gdy po zakończonej klęską i wojnie światowej i rewolucji społecznej z 1918/1919 r. przystąpiono niemal natychmiast do restauracji samorządu, dążąc przy tym w pierwszej kolejności do zapewnienia w nim daleko idących swobód demokratycznych. Wyrazem tego było powszechne wprowadzanie wyborów pięcioprzymiotnikowych (najwcześniej w Wirtembergii w 1919 r. „najpóźniej w Saksonii, ordynacją z 1923 r.).¹⁴

Konstytucja Weimarska z 11 sierpnia 1919 r. w artykule 127 gwarantowała *Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze* (prawo do samorządu terytorialnego w granicach prawa). Interpretacja prawna tego artykułu wyraźnie określiła, że prawa samorządu to wyłącznie takie, które zostały przez państwo ustalone.¹⁵ Jest to prawo, ale i zarazem obowiązek tworzenia samorządu (*Grundrechte und Grundpflichten*). Prawo utworzenia samorządu terytorialnego było zasadą organizacji państwa, co w praktyce oznaczało, że parlament Republiki Weimarskiej poprzez wydawanie ustaw bezpośrednio ingerował w działalność administracji lokalnej.¹⁶

¹² A. Saldern von, *dz. cyt.*, s. 26.

¹³ J. Korczak, *dz. cyt.*, s. 256-257.

¹⁴ A. Kroński, *dz. cyt.*, s. 17.

¹⁵ A. Saldern von, *dz. cyt.*, s. 24.

¹⁶ J. Korczak, *dz. cyt.*, s. 257.

Istotne znaczenie miała w tym okresie bawarska ordynacja gminna z 17 października 1927 r. „która wraz z ordynacją wirtemborską z 19 marca 1930 r. zapoczątkowała model organizacji gminy z wyraźną dominacją organów wybieralnych w wyborach powszechnych – tak zwana *Ratsverfassung*. Model ten przetrwał do dzisiaj w południowych krajach RFN.

Następne lata w Niemczech to okres władzy hitlerowskiej. Pruska ustawa ustrojowa z 15 grudnia 1933 r. „a potem – pierwsza w historii, wspólna dla całego obszaru państwa *die Deutsche Gemeindeordnung* (niemiecka ordynacja gminna) z 30 stycznia 1935 r. to przekreślenie dotychczasowego dorobku prawodawstwa i praktyki samorządowej w Niemczech. To również zerwanie z tradycyjnym już zróżnicowaniem ordynacji dla poszczególnych krajów.¹⁷

Tak zwana *Führenprinzip* przyniosła gminom pełną zależność od państwa i partii. Najbardziej istotnym przejawem dominacji partii faszystowskiej w ówczesnym państwie niemieckim było zastąpienie demokratycznego systemu wyłaniania członków organów gminy (w szczególności burmistrza) systemem uzgodnień czy wręcz mianowania przez NSDAP.¹⁸

Samorząd terytorialny po 1945 r.

Bezwarunkowa kapitulacja w maju 1945 r. pozostawiała terytorium państwa niemieckiego pod okupacją brytyjską, amerykańską, francuską i radziecką. Zajęcie przez aliantów poszczególnych stref okupacyjnych odegrało istotną rolę w odradzaniu się samorządu niemieckiego. o ile bowiem

¹⁷ Tamże.

¹⁸ A. Saldern von, *dz. cyt.*, s. 25.

państwo niemieckie nie istniało i musiało upłynąć kilka lat zanim doszło do powstania RFN i NRD, o tyle samorząd odradzał się niemal natychmiast po ustaniu działań wojennych w poszczególnych miejscowościach. Jego organy początkowo działały na podstawie ustawy z 1935 r. „przy czym nikt oczywiście nie powoływał się na nacjonalistyczne jej zapisy, które zresztą zarządzeniami władz okupacyjnych były w tej części zawieszone.”¹⁹

Tworzenie nowego samorządu

Z trzech stref okupacyjnych zajętych przez aliantów zachodnich najwcześniej pracę nad tworzeniem nowego samorządu rozpoczęto w strefie brytyjskiej. z chwilą zmiany rządu brytyjskiego w lipcu 1945 r. podjęto prace nad założeniami politycznej koncepcji odrodzenia demokracji i decentralizacji w organizowaniu życia społecznego na szczeblu lokalnym, co zaowocowało tzw. dyrektywą wrześnieową skierowaną do wojskowych władz okupacyjnych w strefie brytyjskiej. Dyrektywa ta objęła północną Nadrenię-Westfalię, Dolną Saksonię oraz Szlezwik-Holsztyn. w jej konsekwencji 1 kwietnia 1946 r. wydano rozporządzenie numer 21 władz okupacyjnych zmieniające ustawę z 1935 r. „które wprowadziło na tym obszarze model angielski, do dziś obowiązujący w północnej Nadrenii-Westfalii oraz Dolnej Saksonii, jako że Szlezwik-Holsztyn z czasem powrócił do modelu magistrackiego.”²⁰

Podobnie w strefie amerykańskiej, obejmującej Bawarię, Badenię-Wirtembergię oraz Hesję, podjęto działania restauracyjne jeszcze w 1945 r. Przebiegały one jednak różnie,

¹⁹ J. Korczak, *dz. cyt.*, s. 257.

²⁰ Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland, red. Ch. Angeli, W. Haus, Stuttgart 1975, s. 703.

w Bawarii bowiem ustawą numer 31 z 18 grudnia 1945 r. wprowadzono przepisy tymczasowe, które jednak obowiązywały aż do 1952 r. „kiedy ostatecznie zakończono w tym kraju reformę samorządową. w Badenii-Wirtembergii i Hesji zaś dokonano jedynie dopasowania ustawy z 1935 r. do nowych warunków (w tej pierwszej ustawami z 20 grudnia 1945 r. i 10 stycznia 1946 r. „w drugiej ustawa z 21 grudnia 1945 r.). Proces restauracji samorządu w Hesji zakończył się w 1952 r. „a w Badenii-Wirtembergii w 1955 r. „przy czym oba kraje południowe wróciły do tak zwanego *Ratsverfassung* wzmocnionego amerykańskimi wzorcami samorządowymi (wybór burmistrza przez ogół mieszkańców), podczas gdy Hesja zasadniczo przywróciła ustrój magistracki von Steina.²¹

Najdłużej proces restauracyjny przebiegał we francuskiej strefie okupacyjnej. Dopiero 27 września 1948 r. wydano rozporządzenie numer 60, wprowadzające samorząd terytorialny na szczeblu zarówno gminy, jak i powiatu. Ustrój samorządu terytorialnego dla Saary został ustalony ostatecznie po jej przyłączeniu do RFN w wyniku referendum z 23 października 1955 r. w Saarze przyjęto model reński (francuski), na co wpływ miała nie tylko tradycja wpływów francuskich, ale również sąsiedztwo Nadrenii-Palatynatu, gdzie model ten miał swe początki.²²

O wiele dłuższa droga odbudowy samorządu terytorialnego czekała na wschodnią część Niemiec, w strefie radzieckiej, na obszarze której utworzona została Niemiecka Republika Demokratyczna (NRD). z oczywistych powodów wprowadzono tam typowy dla wszystkich krajów socjalistycznych ustrój Republiki Weimarskiej. 14 września 1946 r. wydano demokratyczną ordynację gminną dla sowieckiej strefy okupacyjnej Niemiec – *Demokratische*

²¹ Tamże, s. 704.

²² J. Korczak, *dz. cyt.*, s. 258.

*Gemeindeordnung für die sowjetische Besatzungszone Deutschlands (DGO).*²³

W hasłach i frazeologii DGO nawiązywało do tradycyjnego niemieckiego prawa komunalnego. w praktyce jednak w procesie kształtowania się najpierw quasi-państwowości, a potem państwowości opartej na zasadach tzw. centralizmu demokratycznego samorządowa administracja gmin coraz bardziej traciła na samodzielności. Następował rozdźwięk między zapisami formalno-prawnymi i deklaracjami a rzeczywistością.

Po oficjalnym przystąpieniu w NRD do budowy socjalizmu (II Konferencja Partyjna SED, *Sozialistische Einheitspartei Deutschlands* – Niemieckiej Socjalistycznej Partii Jedności w 1952 r.) także z terminologii SED zniknął termin „samorządność gminna” (komunalna).²⁴ Wielkość małych gmin w NRD powodowała, niezależnie od ich kontroli przez system centralizmu demokratycznego, że nie były one w stanie wykonywać swoich zadań.²⁵ Ustawa o demokratyzacji struktur i sposobie funkcjonowania państwowych organów w krajach NRD z 23 lipca 1952 r. poddała gminy i ich samorządy także formalnie kontroli administracji państwowej. Zostały w niej określone zadania (nowo powstałych) okręgów, powiatów i gmin. na każdym szczeblu podziału terytorialnego utworzono jednolite organy rad terenowych. Gminy stały się najniższym i ostatnim stopniem władzy państwowej. od 1952 r. nie było z punktu widzenia funkcjonowania i prawa prób modernizacji wtedy stworzonego systemu.²⁶

²³ Quellen zum..., s. 723.

²⁴ Ch. Hauschild, Die örtliche Verwaltung im Staats- und Verwaltungssystem der DDR, Berlin 1991, s. 61.

²⁵ B. Perlak, Problemy reformy powiatowej i gminnej w pięciu nowych krajach RFN, „Przegląd Zachodni” 1995, nr 3, s. 136.

²⁶ Tamże.

W latach sześćdziesiątych przeprowadzono reformę terytorialną, w wyniku której państwo wschodnioniemieckie podzielone zostało na 14 okręgów z wydzielonym Berlinem Wschodnim jako stolicą NRD, 27 powiatów miejskich i 191 powiatów ziemskich, 11 dzielnic Berlina odpowiadających poziomowi powiatów oraz 7500 gmin i miast.²⁷

W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych próbowano wyodrębnić zadania i kompetencje samorządu gminnego z nadrzędnej władzy administracyjnej. Zgodnie z ustawami z 1973 i 1985 r. o miejscowych przedstawicielstwach narodu i jego organach (*Gesetz über örtliche Volksvertretung und ihrer Organe GÖV*) zadania postawione przed gminami dotyczyły między innymi: kierowania i planowania, gospodarki budżetowej i finansowej, ustalania cen i kontroli, budownictwa, handlu i zaopatrzenia, miejskiej komunikacji i uzbrojenia technicznego miast, kultury, kultury fizycznej i sportu, obrony cywilnej. w rzeczywistości były to zadania państwowej administracji, która kończyła się na poziomie gmin. Ponieważ władza administracyjna w administracji państwowej NRD była tam większa, gdzie był zatrudniony pełnoetatowy aparat partyjny SED (a więc do poziomu powiatów) wiele z tych zadań gmin zostało przez rady powiatów i ich organy przesunięte do ich kompetencji, bez oglądania się na ustawę. Nie wynikało to z samej litery prawa, lecz z praktyki. Personel administracyjny w gminach działał na zasadach odgórnych dyrektyw.²⁸

Artykuł 41 konstytucji z 1968 r. oraz znowelizowanej konstytucji NRD z 1974 r. umożliwiał tworzenie związków gmin. Utworzono ich ponad 900 o przeciętnej liczbie mieszkańców 5000 – 7000 (ponad 2/3 ludności NRD). Zasady funkcjonowania związków gmin zostały uregulowane

²⁷ J. Korczak, *dz. cyt.*, s. 259.

²⁸ B. Perlak, *dz. cyt.*, s. 136.

w paragrafach 70 i 71 Ustawy o terenowych (miejscowych) organach władzy państwowej z 1973 r. oraz w paragrafie 61 ustęp 2 zmienionej, tejże Ustawy z 1985 r. od 1973 r. związki gmin mogły być tworzone przez przedstawicielstwa ludowe (a więc samorządy) odpowiednio do planowania przestrzennego i gospodarczego.

Decyzja o utworzeniu związku gmin wymagała zgody samorządu powiatowego (*Kreistag*) i zatwierdzenia przez radę powiatową (egzekutywę) powiatu. Związki pracowały na podstawie statutu uchwalonego przez samorządy gmin je tworzących. z reguły powoływano radę jako organ związku gmin. w jej skład wchodzili na zasadzie parytetu burmistrzowie oraz, w zależności od wielkości gminy, po jednym lub więcej radnych. Decyzje wymagały zatwierdzenia przez każdą radę gminy. Związek gmin był kierowany przez przewodniczącego – z reguły był to burmistrz największej gminy. Tego typu związki, które w zasadzie były związkami przedstawicielstw gmin były niemal całkowicie uzależnione od władz powiatów.²⁹

Na mocy ustaw o miejscowych przedstawicielstwach narodu i jego organach (*Gesetz über örtliche Volksvertretung und ihrer Organe GöV*) z 1973 i 1985 r. powstały liczne związki dotyczące na przykład spraw sportu i rekreacji, gospodarki odpadami. w związkach tych mogły uczestniczyć gminy, powiaty, przedsiębiorstwa czy spółdzielnie. Przedsiębiorstwa i zakłady tworzone przez takie związki pozostawały w gestii prawnej gminy.³⁰

Rzeczywistość funkcjonowania samorządów w NRD w końcowej fazie istnienia reżimu totalitarnego wykazała, iż administracja samorządowa była w gruncie rzeczy częścią administracji rządowej ze wszystkimi tego konsekwencjami.

²⁹ Tamże.

³⁰ Ch. Hauschild, *dz. cyt.*, s. 62.

Panował swego rodzaju polityczny rytuał. Ujawnił się on dopiero w wyborach samorządowych z 7 maja 1989 r. Sądownie już zostało udowodnione, że wybory te zostały sfalszowane. Ten fakt stał się jednym z argumentów za powołaniem jesienią 1989 r. centralnego i lokalnych „okrągłych stołów NRD”. Ich utworzenie sprawiło, że przedstawiciele Kościoła i członkowie grup opozycyjnych mogli wpływać na działania i decyzje samorządów. Jednakże skład personalny administracji terenowej nie zmienił się.³¹

Samorządowcy w gminach NRD mieli bardzo niewielkie kompetencje, ale prawdą jest, że praca w samorządach gminnych nie była pojęciem abstrakcyjnym, do pewnego zatem stopnia gminy w odczuciu wielu obywateli pozostawały „ostoją starego”. Może z tego powodu i wskutek niewielkiego znaczenia samorząd gminny po jesieni 1989 r. był instancją chyba najrzadziej atakowaną.³²

Zupełnie inaczej było w wypadku samorządu powiatowego, którego pozycja w NRD była znacznie silniejsza. 191 rad powiatów i 27 rad powiatów miejskich realnie sprawowało władzę w tak zwanym „terenie”. Zarówno skład osobowy, jak i funkcje tych rad wynikające z przepisów i „zwyczajów” w pełni potwierdzały opinię o dominacji aparatu policyjnego w NRD.³³

Samorząd terytorialny po zjednoczeniu Niemiec. Tworzenie demokratycznego samorządu na terenie byłej NRD

Proces zjednoczeniowy Niemiec rozpoczął się w połowie 1989 r. od masowego exodusu mieszkańców NRD

³¹ B. Perlak, *dz. cyt.*, s. 63.

³² Tamże.

³³ Ch. Hauschild, *dz. cyt.*, s. 63-64.

do RFN przez Polskę, Węgry i Austrię. Jego szczytowym momentem był „*Tag des Mauerfalls*” z 9 listopada 1989 r. „kiedy nastąpiło nie tylko faktyczne, ale i formalne otwarcie granic między dwoma państwami niemieckimi. 17 listopada 1989 r. premier Hans Modrow ogłosił w parlamencie wschodnioniemieckim (*Volkskammer*) deklarację rządową odstąpienia od fundamentalnych zasad centralizmu demokratycznego i zwołania „okrągłego stołu” w Berlinie na początku grudnia. Już 1 grudnia 1989 r. *Volkskammer* wykreślił z konstytucji NRD zapis o kierowniczej roli SED, co umożliwiło uaktywnienie się opozycji politycznej, dzięki czemu 18 marca 1990 r. odbyły się pierwsze wolne wybory parlamentarne. Wygrały w nich nowo powstałe partie polityczne.³⁴

Również w marcu nowo wybrany premier Lothar de Maizère powołał ministerstwo do spraw regionalnych i komunalnych (*Ministerium für regionale und kommunale Aufgaben*). Miało przygotować odbudowę instytucji samorządu terytorialnego, co było wynikiem rozpoczętych jeszcze w lutym prac zespołów ekspertów wschodnio- i zachodnioniemieckich.³⁵

Ustawą z 6 marca 1990 r. w sposób jednolity dla całej NRD uregulowano sprawy wyborów do samorządu (*Gesetz über die Wahlen zu Kreistagen, Stadtverordnetenversammlungen, Stadtbezirksversammlungen und Gemeindevertretungen*)³⁶, a już 6 maja 1990 roku miały miejsce pierwsze wolne wybory samorządowe w NRD. Dawni opozycjoniści, w zdecydowanej większości opanowali nowo

³⁴ J. Korczak, *dz. cyt.*, s. 260.

³⁵ T. Reiners, *Kommunalverfassungsrecht in den neuen Bundesländern*, München 1991, s. 10.

³⁶ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w krajach byłej NRD*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 3, s. 68-69.

wybrane samorządy, jednakże wielu urzędników samorządowych pozostało na swoich stanowiskach. Prowadziło to do napięć między starymi a nowymi działaczami samorządowymi, przede wszystkim na szczeblu powiatów, gdzie kadra urzędnicza była liczna.³⁷

17 maja 1990 r. parlament NRD uchwalił ustawę o samorządzie terytorialnym w gminach i powiatach ziemskich NRD (*Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR*)³⁸. Miała ona charakter ustawy konstytucyjnej, gdyż w § 101-102 znosiła artykuły 41 i 43 oraz 81 i 85 Konstytucji NRD, które stanowiły podstawy działania jednolitego systemu organów państwowych.³⁹ Równocześnie § 100 przepisów przejściowych i końcowych tejże ustawy stanowił, że w miarę tworzenia krajów, kształtowanie ustawodawstwa komunalnego przejmą parlamenty krajowe.⁴⁰ Kolejnym istotnym aktem prawnym była ustawa z 6 lipca 1990 r. „która regulowała sprawy dotyczące mienia komunalnego (*Gesetz über das Vermögen der Gemeinden, Städte und Landkreise*).⁴¹

Jak wynika z ustaw, na terenie byłej NRD wprowadzono dwuszczeblowy samorząd (gmina, powiat).⁴² Oba jednostkom przywrócono status ciał samorządowych, jaki miały do 1952 r. Gminom zapewniono silniejszą pozycję w stosunku do powiatów. Jednocześnie na wzór zachodnioniemiecki na nowo określono stosunki między samorządem a administracją. do pewnego stopnia było to reakcją na dotychczasową przewagę w NRD władzy wykonawczej. Stąd między innymi próbowano zapobiegać

³⁷ B. Perlak, *dz. cyt.*, s. 137.

³⁸ J. Korczak, *dz. cyt.*, s. 260.

³⁹ T. Reiners, *dz. cyt.*, s. 12.

⁴⁰ Z. Leoński, *dz. cyt.*, s. 68.

⁴¹ Tamże.

⁴² Tamże, s. 69.

koncentracji władzy w rękach burmistrza i jego administracji. Wprowadzono między innymi system magistracki dla miast liczących powyżej 100 000 mieszkańców, a także nowe możliwości kontroli obywateli nad organami samorządowymi (wnioski obywatelskie, plebiscyty, referenda).⁴³

Wraz z wejściem w życie Unii Walutowej, Gospodarczej i Socjalnej z 1 lipca 1990 r. gminy NRD zostały uzależnione od dotacji finansowych płynących z RFN, mimo że formalnie rząd RFN nie miał żadnych uprawnień do kierowania gminami w NRD. Funkcje wobec gmin, które właściwie zgodnie z nową sytuacją w NRD powinny spełniać kraje, przejęli landracy. Ta sytuacja trwała aż do zjednoczenia Niemiec.⁴⁴

Samorząd w byłej NRD musiał wykonywać zadania bieżące, ale i sam przechodził proces transformacji. Przed gminami w nowych krajach stały zadania wynikające z konieczności remontowania i modernizacji infrastruktury, jakości mieszkania, zaopatrzenia w wodę, budowy urządzeń związanych z ochroną środowiska naturalnego a także popierania rozwoju gospodarczego. Innym zadaniem stało się łagodzenie skutków wzrastającego bezrobocia. Podstawową sprawą było zapewnienie dodatkowych dochodów gmin, nie tylko w ramach ich własnej działalności, ale i realizowania przez nie wytycznych państwowych.⁴⁵

Umowa zjednoczeniowa z 1 sierpnia 1990 r. (Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschland), podobnie jak § 100 przepisów końcowych i przejściowych ustawy z 17 maja 1990 r. gwarantowała nowo tworzonemu krajom na obszarze NRD prawo dostosowania

⁴³ B. Perlak, *dz. cyt.*, s. 138.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Tamże, s. 139.

ustroju samorządu terytorialnego do ich potrzeb przez parlamenty tych krajów. Zgodnie z umową ostateczne zjednoczenie nastąpiło 3 października 1990 r. i powstało pięć nowych krajów związkowych: Brandenburgia (Brandenburg), Meklemburgia-Pomorze Przednie (Mecklenburg-Vorpommern), Saksonia (Freistaat Sachsen), Saksonia-Anhalt (Sachsen-Anhalt), Turyngia (Thüringen), wschodni Berlin został włączony do miasta-kraju Berlina.⁴⁶ Wszystkie te kraje rozpoczęły natychmiast prace legislacyjne nad przygotowaniem swoich konstytucji oraz ustawodawstwa samorządowego. w pracach tych pomagali im eksperci prawa konstytucyjnego z zachodnich krajów związkowych, co utrwaliło się w postaci zwartych porozumień o współpracy partnerskiej między krajami (Länderpartnerschaften). Saksonii i Turyngii doradzali eksperci z Badenii-Wirtembergii i Bawarii, a osobno jeszcze samej Turyngii Nadrenia-Palatynat, Meklemburgia otrzymała pomoc ze strony Szlezewiku-Holsztyna, Brandenburgia – Północnej Nadrenii, Saksonia-Anhalt zaś ze strony Dolnej Saksonii i Hesji. Te formy doradztwa na szczeblu krajowym zapoczątkowały typowe dla Niemiec formy współpracy między gminami i powiatami.⁴⁷

Odcisnęły one też zauważalne piętno na rozwiązaniach ustrojowych przyjętych we wschodnioniemieckich krajach związkowych. w latach 1991 – 1993 nowe kraje związkowe uchwaliły swoje konstytucje, a w latach 1993 – 1994 ustawodawstwo komunalne.⁴⁸ Rola samorządu w państwie wynika przede wszystkim z jego demokratycznego i socjalnego charakteru (art. 20 ust.1). Dla

⁴⁶ J. Korczak, *dz. cyt.*, s. 261.

⁴⁷ H. Siedentopf, *Der Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung In den neuen Bundesländern*, Seoul 1996, s. 14-16

⁴⁸ J. Korczak, *dz. cyt.*, s. 261.

jego faktycznej realizacji konstytucja nakazuje, aby wszystkie ustawy krajowe były zgodne z postanowieniami art. 28 ust. 2. gwarantując gminie wyłączność w decydowaniu o sprawach o charakterze lokalnym w granicach ustawowych. Zasada ta rozciąga się także na związki gmin. Odbicie tych postanowień znajdziemy we wszystkich konstytucjach krajowych oraz ordynacjach gminnych.⁴⁹

Reforma samorządu w pięciu nowych krajach związkowych

Za główny cel reformy samorządu w nowych krajach uznano usprawnienie administracji przy jednoczesnej redukcji jej personelu oraz dalsze tworzenie związków gmin jako „urzędów”. Warto zaznaczyć, że przystępując do tak zwanej reformy powiatowej starano się w maksymalnym stopniu o przestrzeganie następujących zasad:

1. nowe powiaty tworzyć tak, aby nie dzielić ukształtowanych historycznie i odpowiadających wymogom przyszłości obszarów gospodarczych np. obszarów przemysłowych włącznie z zapleczem, naturalnych struktur przyrodniczych (na przykład obszarów przyrody chronionej, wypoczynkowych) i nie oddzielać obszarów zasiedlenia od centrum ich zaopatrzenia. Nie powinny być również dzielone historycznie powstałe obszary struktur miejskich z zapleczem:

2. przy nowym tworzeniu powiatów powinien decydować rozwój historyczny lub historycznie ukształtowane struktury zasiedlenia (o ile nie są sprzeczne ze strukturami gospodarczymi);

3. obszar powiatu powinien być tożsamy dla działalności lokalnej i państwowych urzędów oraz sądów, wyodrębniony

⁴⁹ Tamże, s. 261-262.

tak, aby obywatel używając publicznych środków transportu nie tracił na podróż w celu załatwienia swoich spraw więcej niż 4-6 godzin;

4. każdy powiat powinien posiadać centrum, w którym znajduje się jego administracja i inne urzędy publiczne. Winno być to centrum inwestycyjne, oświatowe i handlowe, z infrastrukturą (szkoły, pływalnie, urządzenia sportowe, szpitale), wspierane przez rządy odpowiednich krajów;

5. Przeciętny powiat ziemski powinien mieć powierzchnię co najmniej 500 km² (maksymalnie 1500 km²), przy uwzględnieniu gęstości zatrudnienia liczba mieszkańców powinna wynosić optymalnie 100 000.⁵⁰

Decyzje te zostały podjęte *de facto* w Bonn, uchwały parlamentów krajowych z 1993 r. jedynie je usankcjonowały.

Celem reformy powiatowej było upodobnienie sytuacji administracyjnej w pięciu nowych krajach do struktury istniejącej w starych krajach federacji. po reformie, która miała miejsce w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych najmniejsze powiaty ziemskie mają w „starej” RFN nie mniej niż 75 tys. mieszkańców, a największe od 100 do 200 tys. (przeciętnie 168 tys. osób na obszarze 1000 km²). w starych krajach federacji istnieje 237 powiatów. Największym powierzchniowo jest powiat ziemski Emsland (2880 km²).

Reforma powiatowa w pięciu nowych krajach została w formie ustawowej zrealizowana bardzo szybko. Sprzyjała temu sytuacja polityczna i gospodarcza, w której z racji niedostatku własnych środków i kraje, i samorządy niższego szczebla uzależnione były od dotacji centralnych. Ostatecznie reforma ta została ustanowiona 15 lipca 1993 r. Stała się jednak wiążąca ustawowo po nowych wyborach komunalnych. do tego czasu parlamenty krajowe miały czas na określenie,

⁵⁰ B. Perlak, *dz. cyt.*, s. 140.

jakie zmiany w pięciu nowych krajach nastąpią na najniższym i powiatowym szczeblu samorządu terytorialnego. w połowie 1993 r. sytuacja wyglądała następująco: w Brandenburgii w grudniu 1992 r. została wydana ustawa o nowym podziale powiatów i miast wydzielonych. Przewidywała zmniejszenie liczby powiatów z 38 do 14, a liczby miast wydzielonych z 6 do 4. Poczdam, Brandenburg, Cottbus i Frankfurt nad Odrą utrzymały ten status. Zgodnie z sugestiami doradców z partnerskiego kraju Nadrenii-Westfalii, zdecydowano się na utworzenie wielu powiatów graniczących z krajem Berlin, z którym Brandenburgia chciałaby się połączyć w końcu lat dziewięćdziesiątych. Reforma weszła w życie w grudniu 1993 r.

W Saksonii odpowiednia ustawa została uchwalona 25 maja 1993 r. od sierpnia 1994 r. w tym kraju przewidywano istnienie 48 zamiast 23 powiatów i 7 miast wydzielonych niebędących siedzibami powiatów. Nowe powiaty planowano zwiększyć przeciętnie do około 135 tys. mieszkańców (stare miały średnio 69 tys.). w Saksonii-Anhalt 3 czerwca Landtag uchwalił utworzenie 21 nowych powiatów (z istniejących 34).

W Meklemburgii-Przedpomorzu decyzją z 22 czerwca 1993 r. postanowiono utworzyć 12 dużych powiatów, które zastąpiły 31 dotychczas istniejących. Miastami wydzielonymi uznano: Greifswald, Neubrandenburg, Rostock, Schwerin, Stralsund i Wismar. w Turyngii liczba powiatów, zgodnie z decyzją z 15 lipca 1993 r. „została zmniejszona z 35 do 16, liczba miast wydzielonych wzrosła z pięciu (Erfurt, Jena, Weimar, Gera, Suhl) do 6 (Nordhausen).⁵¹

Za reformą gmin (systemu reorganizacji zarządzania) przemawiał pragmatyzm: gminne samorządy powinny być

⁵¹ B. Perlak, *dz. cyt.*, s. 141. Na temat reformy powiatowej w Brandenburgii zobacz np.: „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 8 II 1993, s. 4.

tworami terytorialnymi, które działają na własną odpowiedzialność, mają własną administrację i finanse. Równocześnie jednak istnieją problemy wynikające z tradycji i przyzwyczajen ludności. z racjonalnego punktu widzenia dopiero gmina licząca około 5 tys. mieszkańców powinna posiadać własny personel administracyjny. Uzyskanie takiej optymalnej wielkości oznaczać by musiało likwidację większości dotąd istniejących gmin w nowo powstałych landach. Ustawodawca niemiecki zdecydował się na kompromis. Zamiast likwidowania gmin stworzył możliwość, a nawet konieczność, zawierania przez małe gminy (poniżej 5 tys. mieszkańców) porozumień z sąsiednimi gminami w celu lepszego administrowania i możliwie racjonalnego wykorzystania będących w dyspozycji środków.

W Meklemburgii-Przedpomorzu i w Brandenburgii powrócono do starych pruskich rozwiązań, zgodnie z którymi w gminie rządzi samorząd, a burmistrzowie reprezentują gminy przed urzędami. w Meklemburgii-Przedpomorzu model pruski został zmodyfikowany. Przedstawiciele oddelegowani do urzędu są jednocześnie urzędnikami administracji. z kolei w Brandenburgii utworzono 160 urzędów gminnych. Każda gmina, niezależnie od swej wielkości deleguje przedstawicieli do komisji urzędu. Gminy do 500 mieszkańców reprezentuje tylko burmistrz. na każdych dalszych 500 obywateli gminie przysługuje delegat do komisji urzędu. Powołuje się komisje urzędu z kierującym dyrektorem wykonawczym wybieranym na 8 lat. w Saksonii-Anhalt istnieje 1350 gmin, z których 540 liczy mniej niż 500 mieszkańców. Przede wszystkim te gminy są zmuszone do tworzenia „wspólnot administrowania”, co reguluje rozporządzenie z lipca 1993 r. Podobna sytuacja miała miejsce w Turynгии i Saksonii.

Nowelizacje podejmowane w poszczególnych krajach nie oznaczają gruntownej zmiany ustawy o ustroju gmin z 1990 r. Prawo to, bowiem umożliwia różne zasady funkcjonowania struktury administracyjnej. Regulacje

szczegółowe należą do kompetencji ustawodawcy lokalnego. na przykład miasta powyżej 100 tys. mieszkańców mogą tworzyć gremium, w skład którego wchodzić wszyscy radni, wraz z burmistrzem rozstrzygający o wszelkich sprawach. w małych miastach burmistrz jest szefem administracji rządowej, ale właśnie w nowych krajach jest on bardzo mocno uzależniony od rady, co wynika z procedury wyboru.

Przez wielu mieszkańców nowych krajów, mimo racjonalnych przesłanek, reformy powiatowa i gminna odbierane są jako narzucane odgórnie. Mimo podjętych już obecnie decyzji, nawet z klauzulą ostateczności, można się spodziewać, że zamierzona reforma powiatowa o charakterze funkcjonalnym i specyficzne rozwiązania w funkcjonowaniu samorządu gminnego będą nadal dyskutowane.⁵²

Konkluzje

Jedną z podstawowych determinant ewolucji nowożytnego samorządu terytorialnego w Niemczech jest zjawisko nałożenia na siebie rodzimych tradycji samorządności wspólnot terytorialnych i wpływów państw sąsiednich (Francji) i dalszych (Wielka Brytania, USA). Zjawisko to odegrało szczególną rolę w okresie powojennym, gdy terytorium Niemiec zostało podzielone na różne strefy okupacyjne i w związku z tym ulegało różnym wpływom. Były to wpływy dominujące (angielskie, które kształtowały ustrój Dolnej Saksonii i Północnej Nadrenii- Westfalii oraz francuskie, które już od XIX w. miały wpływ na Nadrenię-Palatynat i później Saarę) albo wzbogacające rozwiązania tradycyjne o nowe elementy demokratycznego systemu wyborczego na wzór amerykański (Bawaria i Badenia-Wirtemberg), czy wreszcie nikłe, co pozwoliło utrzymać

⁵² B. Perlak, *dz. cyt.*, s. 142-143.

tradycyjny pruski ustrój magistracki (Hesja i Szlezwik-Holsztyn).⁵³ Liczba krajów związkowych uległa zmianom w wyniku łączenia mniejszych przed zjednoczeniem obu państw niemieckich (liczyła wtedy 8 krajów oraz 3 miasta-kraje: Brema, Hamburg, Berlin). po zjednoczeniu doszło 5 krajów wschodnich, i prawdopodobnie nie jest to koniec zmian w ustroju samorządowym w tym państwie.⁵⁴

Tak daleko idące zróżnicowanie ustroju samorządowego w różnych częściach państwa niemieckiego było możliwe zarówno w okresie jego powstawania jak i obecnie, w okresie pełnego rozkwitu instytucji samorządowych. Decyduje o tym ustrój państwa niemieckiego. Republika Federalna Niemiec jest, jak sama nazwa wskazuje, państwem federacyjnym o daleko posuniętej autonomii poszczególnych krajów wchodzących w skład państwa jako związku.

Summary

Germany had long tradition of self-government and its institutions. The different forms of territorial and political autonomy have been taken under consideration by the governments and its' agendas or clashed with the interests of the central authority. The result of it was a special character and many forms of territorial and political autonomy. Analyzing of the role of the self-government in Germany after World War II we could observe process the mixing local tradition with the influence of the neighbouring and other states (France, USA, Great Britain, and USSR). It was especially important during the World War II and its aftermath, when the Great Powers, basing on its' own experiences and

⁵³ J. Korczak, *dz. cyt.*, s. 262.

⁵⁴ Tamże, s. 263.

political aims, established four occupational zones in Germany. The unification of the German states in 1989 stated and still state a new challenge for politicians as well as lawyers and local administration. This article deals with the evolution of the modern territorial self-government in Germany after 1945 with a special focus on the situation in the five lands of the former German Democratic Republic.

NOWE MEDIA W PROCESIE GLOBALIZACJI

New media in the globalization's process

Po raz pierwszy pojęcie „globalizacja” pojawiło się w słowniku Webstera w 1961 roku.¹ Znacznie wcześniej, bo już pod koniec XIX wieku funkcjonowało w języku angielskim słowo „globalny”, będące przymiotnikiem opisującym cały świat.²

Za prekursora koncepcji globalizmu uznawany jest kanadyjski teoretyk masowych środków przekazu Marshall McLuhan. w 1962 roku wprowadził on do powszechnego obiegu pojęcie *the global village*.³ Charakteryzował w ten sposób możliwość przekształcenia ziemi dzięki światowym systemom komunikacyjnym (docierającym do najbardziej lokalnych kultur i wspólnot społecznych) w globalną wioskę.⁴ Najogólniej pod pojęciem globalizacji rozumiemy „proces stopniowego kurczenia się czasoprzestrzeni, w której się poruszamy i w której działamy.”⁵ Proces ten opisuje zmiany, jakie zachodzą w społeczeństwach w wyniku gwałtownego wzrostu wymiany informacyjnej, handlowej, kulturowej, etc „przyczyniając się do znoszenia wszelkich barier i rozrastania sieci współzależności. Globalizacja ma

¹ Zob. M. Pietraś, *Procesy globalizacji*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, pod red. M. Pietraś, Lublin 2006, s. 573.

² Tamże.

³ Zob. B. Dziemidok, *Globalizacja, a kwestia tożsamości narodowej*, [w:] *Globalizacja i my*, pod red. R. Piekarski i M. Graban, Kraków, s. 198.

⁴ Tamże, s. 199.

⁵ P. H. Dembiński, *Globalizacja – wyzwanie i szansa*, [w:] *Globalizacja*, pod red. J. Klich, Kraków 2001, s. 19.

charakter złożony, wielowymiarowy,⁶ dlatego należy ją rozpatrywać osobno w odniesieniu do konkretnych płaszczyzn, będących zakresem przedmiotowym owego procesu. Prof. Marek Pietraś wyodrębnia pięć „ścieżek globalizacji”: gospodarczą, kulturową, polityczną, ekologiczną i informacyjną,⁷ na potrzeby tego opracowania opiszę ostatnią z nich.

M. McLuhan, na początku lat sześćdziesiątych, opisywał, że w momencie pojawienia się elektronicznych środków komunikacji dystans terytorialny przestanie mieć jakiegokolwiek znaczenie w procesie komunikowania.⁸ Takie zjawisko następuje na skutek ścieśnienia czasoprzestrzeni, która, mimo że fizycznie pozostaje nietknięta, to jednak coraz mniej znaczy dla nowoczesnych technologii, umożliwiających zrobienie jak najwięcej rzeczy w jak najkrótszym czasie. Nowoczesne środki masowego przekazu pozwalają na to, aby z każdego miejsca na świecie, w tym samym czasie, niezależnie od odległości śledzić dowolne wydarzenia. Potwierdzeniem tej tezy jest atak terrorystyczny na World Trade Center i Pentagon 11 września 2001 roku. Jak pisze prof. M. Pietraś „społeczność całego globu za pośrednictwem stacji telewizyjnych wystąpiła w roli widzów – i to w czasie rzeczywistym – spektaklu, który „był grany” setki czy tysiące kilometrów od ich domów”.⁹ Zatem mamy do czynienia ze zrównoważonym dostępem do informacji na całym świecie, który jest uwarunkowany naszą wolą i dostępnością technologii w miejscu, w którym się znajdujemy.

Termin „nowe media” ulega nieustannej ewolucji spowodowanej rozwojem technologicznym. Jego znaczenie

⁶ Zob. M. Pietraś, *dz. cyt.*, s. 577.

⁷ Tamże, s. 578.

⁸ J.w.

⁹ Zob. M. Pietraś, *dz. cyt.*, s. 579.

zmienia się wraz z upływem czasu. Stąd niezbędna jest definicja, która nie tylko tłumaczy to pojęcie, uwzględniając aktualny stan rzeczy, lecz antycypuje rozwój pozostawiając sobie swoistą „furtkę”. Zatem, najpełniejsza wydaje się definicja zaproponowana przez Lwa Manovicha: „nowe media to nowe podejście do otaczającej nas rzeczywistości, wynikające z możliwości, jakie otwierają przed nami wszelkie nowe technologie na ich wczesnym etapie rozwoju”.¹⁰

Jednak – w mojej ocenie – mówiąc o nowych mediach, nie powinniśmy myśleć wyłącznie o nowych technologiach, czy też nowych metodach docierania do masowych odbiorców. Otóż, gdyby to one stanowiły o nowych mediach, wówczas moglibyśmy mówić o nich w momencie wynalezienia druku czy też telefonu. Zatem to pojęcie towarzyszyłoby nam od końca średniowiecza, a przecież jest stosunkowo młode.

Nowe media nie są związane wyłącznie z rozwojem technologicznym, ale również z rozwojem świadomości odbiorców, ich zainteresowania, które determinuje poziom odbioru nadawanych treści. Nowe media to przede wszystkim nowa jakość w procesie komunikowania, która tworzy nowe standardy i na niespotykaną dotąd skalę rozwija współzależności pomiędzy nadawcami a odbiorcami.

O ile kiedyś człowiek był wyłącznie odbiorcą informacji, o tyle dzisiaj nie tylko może je kształtować i na nie wpływać, ale też je tworzyć, dzięki czemu mówi się o demokratyzacji współczesnych mediów. Zatem nowe media to nie tylko nowe technologie, ale również nowe podejście do istniejących środków masowego przekazu, które niewątpliwie są niezbędnym elementem umożliwiającym aktywne uczestnictwo w globalnej wymianie informacyjnej. „Należałoby więc stwierdzić, że zarówno estetyczne, jak

¹⁰ Zob. L. Manovich, *Język nowych mediów*, Warszawa 2006, s. 55.

i ideologiczne implikacje “nowych mediów” wcale nie są „nowe”.¹¹ na pewno są odmienne od zastanych, aktualnie dominujących konwencji i nieodzownie związane ze świadomością odbiorców, która w procesie rozwoju technologicznego ewoluuje równie dynamicznie jak sama technika.

Technologia warunkuje rozwój komunikowania, wpływa m.in. na jego dynamikę i jakość, ale jest także impulsem do odkrywania nowych sposobów docierania do informacji i przekazywania ich masowym odbiorcom.¹² Informowanie konstituuje komunikację w skali społecznej, a dzięki coraz nowocześniejszym przekąźnikom sprawia, że może odbywać się ona na oczach całego świata przy jednoczesnym udziale każdego z odbiorców.¹³ M. McLuhan pisze, że „przekazem dowolnego środka przekazu jest zmiana skali, tempa lub wzorca, jaką ten środek wprowadza w ludzkie życie.”¹⁴ Zmiana skali, tempa czy wzorca jest konsekwencją rozwoju technologicznego w dziedzinie komunikowania. Jednak nie możemy mówić o jakościowej zmianie komunikatów, a jedynie o ilościowej, która poszerza zakres terytorialny dostępności informacji.

Środki komunikowania społecznego, które posiadają szeroki zakres nadawania, a co za tym idzie docierają do masowego odbiorcy nazywamy masowymi środkami przekazu. w tym wypadku przestaje być istotna metoda, a zaczyna się liczyć zakres ilościowy odbiorców. Zatem środkiem masowego przekazu równie dobrze jak telewizja może być książka, czy też plakat. Odejście od jakości

¹¹ *Czym właściwie są „nowe media”?*, <http://2999.pl/2006/01/30/czym-wlasciwie-sa-E2%80%9Cnowe-media%E2%80%9D/>.

¹² Zob. M. Hopfinger, *Nowe media*, Warszawa 2002.

¹³ Tamże.

¹⁴ Czym właściwie...

przekazu na rzecz ilości odbiorców jest zachowaniem kształtującym kulturę masową, której cechą charakterystyczną jest standaryzacja przekazywanych treści, przy czym ich zrozumienie nie wymaga zbytniego wysiłku intelektualnego. Elementem umożliwiającym jeszcze szersze propagowanie kultury masowej są nowe media ewoluujące wraz z rozwojem technologicznym, który daje początek „informacyjnej ścieżce globalizacji.”¹⁵

„Nie można już dzisiaj wyobrażać sobie życia społeczności światowej bez mediów. Na poprzednich etapach człowiek nie mógł przetrwać bez pomocy maszyny czy elektryczności, a dzisiaj jego przetrwanie jest niemożliwe bez mediów. Niebezpieczeństwo tkwi w tym, że media, które stały się potęgą (...) zaczynają kształtować rzeczywistość.”¹⁶ Rozwój technologii, przede wszystkim w odniesieniu do procesu komunikowania, jest moim zdaniem jednym z najważniejszych czynników przyczyniających się do dalszej ekspansji globalizacji. Bez wymiany informacyjnej, bez wzmożenia wysiłków na rzecz szybszego porozumiewania się, dalsza intensyfikacja życia w wielu obszarach nie byłaby tak dynamiczna jak na początku XXI wieku. To nowe technologie, które napędzane są chęcią bardziej dynamicznego życia, a w konsekwencji „zrobienia jak najwięcej w jak najkrótszym czasie”, napędzają globalizację. Skoro globalizacja to brak barier, zauważmy, że nowe media likwidują wszelkie ograniczenia związane z wymianą informacyjną. Jeśli brak jakichkolwiek barier cechuje globalizację, to jednoznacznie możemy stwierdzić, że nowe media oferują nam nieograniczoną wolność. Wolność globalna paradoksalnie sprawia, że jesteśmy połączeni coraz większą siecią współzależności. Zatracając swoją indywidualność stajemy się

¹⁵ M. Pietraś, dz. cyt., s. 578.

¹⁶ R. Kapuściński, *Autoportret reportera*, Kraków 2006, s.107.

coraz bardziej jednolitą masą trwającą w letargu świadomościowym napędzanym przez rozwój technologiczny, któremu w dynamizacji procesu globalizacji sprzyja nasza bierność intelektualna. Stąd dla większości z nas „gol na Wembley ma taki sam ciężar gatunkowy jak masakra w Zairze.”¹⁷

Summary

One of the globalization's paths is the “information's path”. Which I intentionally showed to say, is that people have an influence on the globalization's process. In my opinion the “information's path” is connected with the new media and related to the consciousness. The essence of this article are not problems or advantages related with globalization's process but the essence is people's consciousness which help them in creating relations between globalization and new media. The globalization's process is very difficult and irreversible. But if we use the consciousness, the results of globalization will be more positive.

¹⁷ Tamże., s.129.

**PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE –
MODEL REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH**

*The public-private partnership – model of providing public
service*

Uwagi wstępne

Efektem zmian ustrojowych, jakie zaszły w Polsce w ciągu ostatniej dekady XX wieku była nowa organizacja terytorialna kraju. Reorganizacja struktur samorządowych była podyktowana postępującymi procesami decentralizacyjnymi. Jednostki samorządowe zostały zobligowane do realizacji nowych zadań o charakterze publicznym, z którymi jednak nie zawsze potrafiły sobie poradzić. Niewystarczające środki finansowe samorządów okazały się być istotną barierą rozwoju lokalnego. Prawa wolnego rynku były bezlitosne dla samorządów. Każdy podmiot gospodarki podlegał im w równym stopniu, ale nie każdy potrafił w nowej rzeczywistości funkcjonować. W sytuacji, gdy efektywność usług świadczonych przez podmioty publiczne okazała się nikła, a scedowanie realizacji zadań na sektor prywatny mogło godzić w interesy społeczne (podmioty prywatne bowiem, dążąc do maksymalizacji zysku, nie zawsze kierują się sprawiedliwością społeczną) konieczne stało się poszukiwanie nowych sposobów wywiązania się z zadań spoczywających na samorządach. Skutecznym rozwiązaniem mogła okazać się

tzw. „trzecia droga”, czyli wspólne świadczenie usług przez podmioty publiczne i prywatne¹.

Partnerstwo zakładało możliwość obniżenia kosztów realizowanych inwestycji i świadczonych usług oraz odciążenie jednostek samorządowych w realizacji nałożonych na nie zadań. Natomiast dla podmiotów prywatnych istotne było, że dzięki partnerstwu mogą osiągać cele czysto komercyjne. Kompromisowe rozwiązanie, zgodnie z którym każda ze stron odnosi korzyści, stało się punktem wyjścia w pracach nad polską formułą partnerstwa publiczno-prywatnego.

Przyczyny obaw związanych ze stosowaniem PPP są złożone. Wśród nich wyróżnić można: niewielkie doświadczenie funkcjonowania polskich samorządów i podmiotów gospodarczych w warunkach wolnorynkowych, nadal trwające procesy transformacji, które nie gwarantują stabilności gospodarczej, a także wzajemną nieufność sektora prywatnego i publicznego, czy niedoskonałość regulacji prawnych, stanowiących formalną podstawę współpracy.

Historia partnerstwa publiczno- prywatnego

Do lat siedemdziesiątych XX wieku w krajach Europy Zachodniej państwo było głównym inwestorem w sferze infrastruktury oraz instytucji o charakterze publicznym. To właśnie władze państwowe były posiadaczem znacznych środków finansowych, które zdobyły dzięki ustanawianiu podatków, pozyskiwaniu pożyczek na określone cele,

¹ W. Zaremba, Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowe możliwości zarządzania usługami publicznymi, [w]: Partnerskie współdziałanie w sektorze publicznym i prywatnym, red. B. Plago, W. Zaremba, Białystok 2005, s. 39.

emitowaniu papierów dłużnych, czy też emisji pieniądza². Takie działania były powszechne w całej Europie Zachodniej, a swoje źródła miały w kryzysie z lat trzydziestych XX wieku, po którym nastąpiło przekonanie, że to państwo winno być dominującym podmiotem gospodarki. Popularna wówczas doktryna Keynesa głosiła, że władze państwowe mają interweniować w procesy gospodarcze, a także gwarantować wysoki poziom zatrudnienia. Wskazywano również na konieczność istnienia naturalnych monopolów, czyli sektorów gospodarki, których nie można poddawać komercjalizacji, ani też pozostawić całkowitej regulacji podmiotów prywatnych³.

Zmiany w sposobie zarządzania sektorem publicznym nastąpiły już w połowie lat siedemdziesiątych, kiedy to kryzysy naftowe uwydatniły słabość dotychczasowego systemu organizacji sfery użyteczności publicznej. Trudna sytuacja gospodarcza w latach osiemdziesiątych w całej Europie, połączona z koniecznością inwestowania w infrastrukturę stanowiącą warunek rozwoju gospodarczego oraz upowszechnianie się wzorca konserwatywnych rządów, ale z liberalnym podejściem do gospodarki (np. Wielka Brytania, Stany Zjednoczone), sprawiły, że zaczęto poszukiwać nowych rozwiązań w zakresie realizacji zadań publicznych⁴. Przyczyniała się do tego również postępująca koncentracja kapitału w rękach prywatnych. Znaczne zasoby finansowe spowodowały, że podmioty prywatne zainteresowały się inwestycjami w sferze publicznej, licząc na jeszcze większe i pewne zyski. Nie chodziło już tylko o wejście w posiadanie obligacji państwowych, ale także

² M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Warszawa 2005, s. 26.

³ Tamże, s. 27.

⁴ Tamże, s. 28.

o zaangażowanie się sektora prywatnego w realizację inwestycji publicznych oraz zarządzanie nimi.

Reakcja na zmianę podejścia do realizacji zadań publicznych było wprowadzenie w Wielkiej Brytanii w początkach lat dziewięćdziesiątych instrumentu finansowania przedsięwzięć publicznych o nazwie Private Finance Initiative (PFI). Dzięki niemu możliwe stało się włączenie podmiotów prywatnych w proces realizacji działań o charakterze publicznym, a nawet pełne ich finansowanie i zarządzanie przez określony czas. PFI traktowane było jako jedna z form wykonania zamówień publicznych⁵. Wkrótce zmieniono nazwę tego mechanizmu na Public Private Partnership (PPP). Pierwszy człon nazwy miał wskazywać podmiot publiczny jako element dominujący w zadaniach z wykorzystaniem tej formuły. Ta właśnie nazwa upowszechniła się w całej Europie.

W praktyce formuła partnerstwa była wykorzystywana znacznie wcześniej. w Wielkiej Brytanii rozwijała się bardzo dynamicznie od początku lat osiemdziesiątych i okazała się być ratunkiem dla pogrążonej w zapaści brytyjskiej służby zdrowia, dotąd finansowanej wyłącznie z budżetu publicznego. Środki publiczne nie były jednak wystarczające by sprostać wszystkim wyzwaniom tego sektora⁶. Stąd też późniejsze prace wszystkich brytyjskich rządów nad doskonaleniem formuły partnerstwa.

Z kolei we Francji formułę realizacji zadań z wykorzystaniem partnerstwa zastosowano już w latach sześćdziesiątych przy okazji rozbudowy i eksploatacji

⁵ Tamże, s. 29.

⁶ J. Kernan, *Kiedy budżet zaczął trzeszczeć*, [w]: „Rynek Zdrowia. Medycyna – Finanse – Zarządzanie”, 2006, nr 2 (8), s. 19.

infrastruktury wodno-kanalizacyjnej⁷. Natomiast w Stanach Zjednoczonych inwestycje z udziałem sektorów publicznego i prywatnego pojawiły się jeszcze wcześniej, bo tuż po drugiej wojnie światowej. na większą skalę upowszechniły się w latach sześćdziesiątych. Podobnie jak w Europie, również za oceanem, współpraca tego rodzaju nie była jeszcze określana mianem partnerstwa publiczno-prywatnego. Nie funkcjonowały jeszcze tam stosowne regulacje prawne dotyczące wyłącznie kwestii współpracy, a mimo to realizacja zadań w tej formie miała miejsce.

Obecnie model partnerstwa znajduje szerokie zastosowanie przy realizacji zadań samorządu terytorialnego. Nadal jest niezwykle popularny w Europie Zachodniej i Stanach Zjednoczonych, ale zaczęły go doceniać także kraje byłego bloku wschodniego. w Polsce również staje się coraz bardziej popularny, choć wciąż budzi obawy i to zarówno po stronie władz samorządowych, jak i podmiotów prywatnych.

Partnerstwo publiczno-prywatne w polskim systemie prawnym

W dyskusji nad kształtem instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego dostosowanego do polskich warunków uwidoczniły się rozbieżności terminologiczne. Wskazywano na „synergię sił” jako efekt kooperacji partnerów posiadających różne środki oddziaływania, zdolności, kompetencje i uprawnienia, a z drugiej strony na asymetrię układu, w którym korzyści osiąga tylko jedna strona

⁷ Amerykańska Izba Handlowa w Polsce, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce* - Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Warszawa 2002, s. 7.

przedsięwzięcia, czy koszty realizowanego w ten sposób zadania, które mogą przewyższać korzyści⁸.

Komisja Europejska w 2003 roku w *Wtycznych dla Efektywnych Partnerstw Publicznych*, określiła, że PPP jest rodzajem współpracy, w którym sektor publiczny (np. władze samorządu terytorialnego, organy centralne) oraz sektor prywatny podejmują wspólne przedsięwzięcia, dzieląc się zyskiem, ryzykiem, a także odpowiedzialnością za ich realizację⁹. Komisja określiła partnerstwo jako formę współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, której celem jest realizacja projektu lub świadczenie określonych usług tradycyjnie dostarczanych przez podmioty sektora publicznego¹⁰.

Idea partnerstwa zakłada, że obydwie podmioty odnoszą korzyści. Każdy realizuje tę część wspólnego zadania, którą potrafi wykonać w najbardziej efektywny sposób. Kwestią sporną było również ustalenie podmiotu ponoszącego ryzyko. Nie zawsze można je w prosty sposób oszacować i obarczyć nim jednego z partnerów.

Koncepcja partnerstwa ulegała licznym modyfikacjom, gdyż stworzenie uniwersalnego wzorca okazało się niemożliwe. Uznano, że warunki współpracy powinny być określane każdorazowo, stosownie do konkretnego projektu z uwzględnieniem jego specyfiki. w związku z tym partnerstwo może przybierać zróżnicowaną formę zależnie od doświadczeń podmiotów przy tego typu współpracy, relacji między uczestnikami, charakteru

⁸ J. Trojan, *Partnerstwo publiczno-prywatne a rozwój kapitału ludzkiego*, [w]: *Partnerskie...*, s. 57.

⁹ *Zadania gmin i powiatów w państwie członkowskim Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Unii Europejskiej, s. 115 (rozdział opracował M. Korolko).

¹⁰ *Guidelines for successful Public Private Partnerships*, Wtyczne KE, część 1, rozdz. 3, s. 16, [za]: J. Trojan, dz. cyt., s. 57.

przedsięwzięcia i lokalnej specyfiki oraz charakteru społeczności.

Niejednoznaczność definicji proponowanej przez Komisję wynikała również z braku precyzyjnego dookreślenia sposobu nadzoru nad realizowanymi przedsięwzięciami, ponoszonej odpowiedzialności oraz ogólnikowego wskazania podmiotu publicznego, określonego jako *władze regionalne i lokalne oraz inne kompetentne władze publiczne*¹¹.

Wskazówki Komisji dotyczące zasad partnerstwa stały się podstawą rządowego projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wprawdzie w Polsce istniały podstawy prawne umożliwiające realizację zadań w oparciu o współpracę podmiotów publicznych i prywatnych, brakowało natomiast jednoznacznego dookreślenia pojęcia „partnerstwo publiczno-prywatne”. Współpracę podmiotów regulowały przepisy wielu aktów prawnych, co stanowiło pewną komplikację. Brak ustawy dotyczącej wyłącznie partnerstwa powodował niepewność przy podejmowaniu działań w tej formule i blokował dalszy rozwój idei partnerstwa. Liczono, że uchwalenie stosownej ustawy ograniczy niepewność i będzie, choć w pewnym stopniu, stanowiło zabezpieczenie dla współpracujących podmiotów. Ustawa miała gwarantować sektorowi publicznemu bezpieczeństwo w razie ewentualnych zawirowań i wahań politycznych. z kolei dla sektora publicznego, zwłaszcza jednostek samorządowych, byłaby potwierdzeniem ich rzeczywistej samorządności oraz pełnej swobody w realizacji zadań¹².

Z wprowadzeniem ustawy o partnerstwie wiązała się konieczność dokonania zmian w przepisach już obowiązujących, m.in. o zamówieniach publicznych,

¹¹ J. Trojan, *Partnerstwo...*, s. 58.

¹² M. Moszoro, *Partnerstwo...*, s. 217.

finansach publicznych, czy działalności władz samorządowych. Ustawa miała na celu pobudzenie inwestycji sektora publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji infrastrukturalnych. Dzięki opracowaniu ram prawnych dla przedsięwzięć publicznych z udziałem partnerów prywatnych oraz usunięciu dotychczasowych barier prawnych znacznie miało zmniejszyć się ryzyko inwestycyjne¹³. Akt ustawowy miał służyć przede wszystkim dynamizacji lokalnego rozwoju gospodarczego i wzmacniać lokalną przedsiębiorczość poprzez eliminację barier psychologiczno-społecznych, jakie były obecne w Polsce. Dotyczyło to szczególnie stosunku do roli i kompetencji samorządów w zakresie realizacji zadań publicznych z udziałem podmiotu prywatnego¹⁴.

Uchwalona 28 lipca 2005 roku ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym wprowadziła długo oczekiwaną w polskim systemie definicję partnerstwa. Ustawodawca określił je jako opartą na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym, współpracę podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służącą realizacji zadania publicznego, jeżeli odbywa się ona na zasadach określonych w ustawie¹⁵. Wprowadzona definicja nie wyjaśniała istoty partnerstwa publiczno-prywatnego, a jedynie ogólnikowo wskazała na podstawę zawarcia współpracy w ramach partnerstwa (umowa), partnerów (podmiot sektora publicznego i podmiot sektora prywatnego), oraz cel współpracy (realizacja zadania publicznego). Cała ustawa ma charakter ramowy. Zrezygnowano z wprowadzenia bardzo szczegółowych

¹³ *Rządowy projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, >>><http://ks.sejm.gov.pl/proc4/opisy/3174.htm><< z dn. 09.11.2006r.

¹⁴ J. Jacyszyn, T. Kalinowski, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno – prywatnym*, Warszawa 2006, s. 15.

¹⁵ Ustawa o partnerstwie publiczno – prywatnym z dnia 28 lipca 2005 roku, Dz. U., nr 169, poz. 1420, art. 2.

regulacji dotyczących partnerstwa oraz charakteru edukacyjnego ustawy w tej materii. Wycofano także plan utworzenia Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, które miało zajmować się badaniami dotyczącymi współpracy oraz upowszechnianiem praktyk i informacji dotyczących formuły partnerstwa¹⁶. o ile rezygnacja z niezwykle drobiazgowych regulacji dotyczących zasad partnerstwa oraz pozostawienie marginesu swobody i dowolności jest uzasadniona, bowiem każde działanie należy rozpatrywać jako indywidualny przypadek, o tyle kontrowersyjnym pomysłem okazała się rezygnacja z Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Przy niewielkim doświadczeniu polskich podmiotów, zarówno sektora publicznego jak i prywatnego w tym zakresie, instytucja badawczo-doradcza, zajmująca się analizą praktycznych rozwiązań mogłaby okazać się niezwykle pomocna.

Uchwalenie ustawy nie rozwiązało wszystkich problemów i nie spowodowało gwałtownej fali inwestycji realizowanych w oparciu o omawianą formułę. Przyczyna okazała się wręcz banalna. Brakowało bowiem stosownych rozporządzeń, dzięki którym możliwe byłoby zastosowanie ustawy. Chodziło o trzy niezwykle istotne rozporządzenia, które dotyczyć miały: analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego¹⁷, zakresu oraz szczegółowych form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów w formule partnerstwa¹⁸ oraz

¹⁶ B. Korbus, M. Strawiński, Partnerstwo publiczno – prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych, Warszawa 2006, s. 285.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z 30 czerwca 2006 roku w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, Dz. U., nr 125, poz. 866.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 9 czerwca 2006 roku w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji

rozporządzanie w sprawie ryzyka związanego z realizacją wspólnych przedsięwzięć¹⁹. Wprowadzono je dopiero dziesięć miesięcy po uchwaleniu ustawy, która do tego czasu pozostawała aktem martwym²⁰.

Podmioty, zakres i zasady współpracy w formule partnerstwa publiczno - prywatnego

Stronami współpracy w ramach partnerstwa są dwie grupy podmiotów, mianowicie publiczny i prywatny²¹. Podmiot publiczny został określony jako ten, na którym spoczywa obowiązek wykonania zadań o charakterze publicznym. To właśnie on posiada kompetencje do podjęcia stosownych działań służących realizacji zadania²². po stronie podmiotu publicznego leży też inicjatywa w zakresie podjęcia współpracy w takiej formie. Ustawodawca jako podmioty publiczne wskazał organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki oraz fundusze celowe. Jako podmiot publiczny mogą występować także państwowe szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, państwowe lub samorządowe instytucje kultury, a także Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne oraz państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań

dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U., nr 125, poz. 867.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 21 czerwca 2006 roku w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, Dz. U., nr 125, poz. 868.

²⁰ R. Kreger, *Publiczni z prywatnymi mogą teraz legalnie*, „Puls Biznesu” z 26 lipca 2006, nr 2147, s. 21.

²¹ Ustawa o partnerstwie..., art. 4 ust. 2.

²² B. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo...*, s. 294.

publicznych. Wyłączone zostały natomiast przedsiębiorstwa, banki i spółki handlowe²³.

Wprowadzone regulacje wyłączają jako stronę realizowanego zadania spółkę będącą pod kontrolą podmiotu publicznego. Oznacza to, że jednoosobowa spółka Skarbu Państwa albo gminy nie może być stroną partnerstwa, bo w myśl przepisów, spółki celowe nie mogą być powoływane przez inne spółki kapitałowe, jakimi w takim przypadku byłyby spółki kontrolowane wyłącznie przez podmiot publiczny²⁴. Nie jest to jedyny przypadek, który wyłącza możliwość uczestnictwa podmiotu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Wyłączenie wprowadzono też w stosunku do podmiotu, jakim jest Agencja Rynku Rolnego²⁵.

Drugą grupą podmiotów uczestniczących w partnerstwie są przedstawiciele sektora prywatnego. Termin „partner prywatny” został wprowadzony ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym do regulacji prawnych po raz pierwszy²⁶. Za podmiot prywatny uważany jest przedsiębiorca, zgodnie z przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, ale i organizacja pozarządowa, kościół lub inny związek wyznaniowy, a nawet podmiot zagraniczny (tj. spełniający wymagania dotyczące działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej)²⁷. w odróżnieniu od podmiotów publicznych, podmioty te nie posiadają kompetencji w zakresie władztwa administracyjnego. Korzystają ze swobody działania i zgodnie z tym, na mocy umowy, mogą podjąć się wykonania zadań powierzonych przez partnera publicznego. Przekazanie zadań na rzecz

²³ Ustawa o partnerstwie..., art. 4 ust. 3.

²⁴ B. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo...*, s. 295.

²⁵ Ustawa o partnerstwie..., art. 43.

²⁶ J. Jacyszyn, T. Kalinowski, *Komentarze...*, s. 28.

²⁷ Ustawa o partnerstwie..., art. 4 ust. 2.

partnera prywatnego nie oznacza jednoczesnego przekazania władztwa administracyjnego, jakim dysponuje podmiot publiczny.

Współpraca partnerów odbywa się na podstawie zawartej umowy. Reguluje ona kwestie dotyczące celu i przedmiotu przedsięwzięcia, środków przewidzianych na realizację zadania oraz źródeł ich pochodzenia. Rozstrzyga również sprawę wzajemnych zobowiązań partnerów, standardy realizowanego projektu, uprawnienia podmiotów, czas obowiązywania umowy (i warunki ewentualnego przedłużenia), procedurę zmiany zawartej umowy, formy i zasady, na jakich ma odbywać się wynagrodzenie partnera, podział ponoszonego ryzyka, zasady ubezpieczenia oraz metody rozstrzygania sporów, jakie mogą pojawić się w związku z realizacją przedsięwzięcia²⁸.

Celem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym jest określenie formy prawnej podejmowanych działań. Taki sposób regulacji warunków współpracy jest konieczny, by zapewnić przejrzystość stosowanego mechanizmu. Umowa uposaża partnerów w ogólne, jednolite zasady postępowania. Staje się, wraz z procedurami dochodzenia tej umowy, faktyczną podstawą realizacji przedsięwzięcia²⁹. Zawarcie umowy poprzedza analiza planowanych działań. na jej podstawie określona zostaje zasadność zastosowania formuły partnerstwa w danej sytuacji. Kolejnym etapem jest dokonanie wyboru partnera, który odbywa się według ściśle określonych zasad, opisanych szczegółowo w rozdziale trzecim ustawy³⁰.

²⁸ Ustawa o partnerstwie..., art. 18.

²⁹ Departament Polityki Regionalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, s. 14.

³⁰ Ustawa o partnerstwie..., art. 18 – 28.

Sformalizowane procedury dotyczą również obszaru zakładanej w ramach partnerstwa współpracy. Zakres działań realizowanych w formie partnerstwa jest szeroki, chociaż podmioty nie mają zupełnej dowolności przy wyborze zadania, które będą wspólnie realizowały. Ustawa o partnerstwie za wspólne przedsięwzięcie możliwe do wykonania w tej formie uznaje: zaprojektowanie lub realizację inwestycji w wykonaniu zadania publicznego, świadczenie (określonych) usług publicznych, działanie na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego (w tym rewitalizacja, zagospodarowanie miasta lub innego obszaru na podstawie projektu podmiotu publicznego) oraz działania pilotażowe, promocyjne, naukowo-edukacyjne, kulturalne, które mają na celu wspomaganie wykonania przedsięwzięcia publicznego³¹.

Realizacja zadań w formule partnerstwa może być szczególnie użyteczna w sektorach takich jak: edukacja, zdrowie i opieka społeczna, bezpieczeństwo i obrona, więziennictwo, zaawansowane technologie i ochrona środowiska³² oraz lokalna infrastruktura, a także gospodarka wodno-kanalizacyjna, zarządzanie odpadami, transport (lądowy, wodny) i sektor energetyczny³³. Partnerstwo może stać się szansą dla segmentów gospodarki, zarówno szczebla centralnego, jak i lokalnego, jakimi są transport (w tym miejski), wodociągi i kanalizacja, a także energetyka³⁴. Inwestycje w tych dziedzinach są niezwykle kapitałochłonne. Samorządy niejednokrotnie nie są w stanie samodzielnie ich finansować. Brakuje środków na modernizację,

³¹ Ustawa o partnerstwie..., art. 4 ustęp 4.

³² J. Dąbrowski, *Możliwości ukryte w partnerstwie*, „Forbes” 2006, nr 1, s. 30.

³³ Amerykańska..., s. 25.

³⁴ Tamże.

a otrzymywane przez jednostki dotacje nie są wystarczające. Wymienione sektory mają jednak bardzo istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego. Szeroko pojmowana infrastruktura (w sensie technicznym i społecznym) jest czynnikiem warunkującym rozwój danego obszaru. Samorządy nie mogą przyciągnąć inwestorów i zachęcić ich do lokowania kapitału w sytuacji braku podstawowego zaplecza, jakim jest dobrze rozbudowana sieć infrastrukturalna.

Współpraca podmiotów prywatnego i publicznego jest szansą na pozyskanie środków ze źródeł Unii Europejskiej, zwłaszcza przeznaczonych na współfinansowanie właśnie inwestycji infrastrukturalnych, warunkujących wzrost gospodarczy, w tym na rozbudowę arterii komunikacyjnych (drogi, autostrady), sieci gazociągowych, kanalizacyjnych oraz wodociągów, czy oczyszczalni ścieków³⁵.

Zalety i wady formuły partnerstwa publiczno-prywatnego

Deficyt finansowy większości budżetów samorządowych nie pozwala w dostatecznie efektywny sposób wywiązywać się władzom lokalnym z nałożonych na nie obowiązków. Możliwość zwiększenia skuteczności działań władz lokalnych daje formuła partnerstwa publiczno-prywatnego, która umożliwia sprawniejszą i szybszą realizację zadań, niż w przypadku samodzielnych działań władz publicznych. Mechanizm ten może okazać się niezwykle skuteczny, bowiem jego istota polega na połączeniu potencjału partnera publicznego, dysponującego mieniem komunalnym, planami zagospodarowania przestrzennego, lokalnymi

³⁵ W. Zaremba, *Partnerstwo...*, s. 41.

strategiami rozwoju oraz partnera prywatnego, który posiada kapitał, wiedzę i doświadczenie w określonej dziedzinie³⁶.

Współpraca obu partnerów może przynieść znacznie większe korzyści niż działania podejmowane przez nich indywidualnie. Zdaniem Rokickiego, partnerstwo podmiotów gospodarczych i władzy lokalnej kreuje zachowania konkurencyjne oraz więzi kooperacyjne³⁷.

Współpraca przyspiesza (a często w ogóle umożliwia) realizację inwestycji infrastrukturalnych nawet przy ograniczonych zasobach finansowych, jakimi dysponuje samorząd lokalny, bez dodatkowego zadłużania sektora publicznego i obciążania budżetu jeszcze większymi kosztami³⁸. Finansowanie zewnętrzne realizowanej inwestycji przez partnera prywatnego gwarantuje bardziej sprawny przebieg prac, bowiem wszelkie opóźnienia odsuwają w czasie i ograniczają potencjalne zyski, co nie leży w interesie przedsiębiorcy.

Partnerstwo jest również szansą na wyższą jakość usług, transfer technologii, a także pozwala na wybór najbardziej dogodnej opcji zwrotu kosztów poniesionych na inwestycje, np. w formie stałych opłat za świadczenie usług. Przekazanie podmiotowi prywatnemu wszystkich etapów realizacji przedsięwzięcia (wraz z gwarancją uzyskania dochodu z opłat za usługi) wydatnie skraca czas jego realizacji. Dzięki formule partnerstwa możliwy jest podział ryzyka oraz ograniczenie niepewności związanej z opóźnieniem lub wstrzymaniem realizacji zadania ze względu na brak środków. w modelu tym podkreśla się

³⁶ J. Rokicki, Partnerstwo w sferze usług społecznych w gminie, [w]: Lokalne układy partnerskie, red. J. Karwowski, Szczecin 2004, s. 166.

³⁷ Tamże, s. 167.

³⁸ M. Poniatowicz, Rola partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji sektora samorządowego w Polsce, [w]: Partnerstwo w regionie, red. K. Karwowski, Szczecin 2004, s. 374.

również fakt poddania inwestycji sfery publicznej prawom rynku i zasadom ekonomii oraz ograniczenie jej politycznego charakteru³⁹. Wśród zalet partnerstwa należy także podkreślić, że dzięki takiej formie realizacji zadań publicznych, samorządy mogą wydatnie zwiększyć absorpcję środków z funduszy unijnych i bardziej efektywnie je wykorzystać⁴⁰.

Komisja Europejska do zalet omawianej formuły zalicza także uzyskiwanie dodatkowych wpływów oraz kontrolę publiczną realizowanych zadań⁴¹. Presja społeczna powoduje, że prywatne przedsiębiorstwo jest bardziej skłonne prowadzić działalność jawnie, zgodnie z rachunkiem ekonomicznym, niż dzieje się to w przypadku realizacji zadania wyłącznie przez podmiot publiczny⁴². Wiąże się z tym również kwestia ograniczenia wpływu czynnika politycznego na działania w sferze gospodarczej. Dzięki temu podmioty realizujące zadanie są bardziej samodzielne, a ich decyzje nie podlegają ograniczeniom wynikającym z układów politycznych⁴³.

Sektor prywatny w przypadku inwestycji wymagających długotrwałej eksploatacji może okazać się bardziej skuteczny niż sektor publiczny. Dąży on bowiem do minimalizacji ponoszonych kosztów. Zachętą dla podmiotu prywatnego może być zasada pełnego wynagrodzenia wykonawcy, o ile standard świadczonych usług pozostanie na niezmiennym poziomie. o faktycznym standardzie i jakości usług świadczonych w takiej formie na razie można wnioskować jedynie na podstawie doświadczeń innych krajów

³⁹ Tamże.

⁴⁰ Tamże, s. 375.

⁴¹ M. Korolko, Podsumowanie niezbędnych działań, [w:] Zadania gmin i powiatów w państwie członkowskim Unii Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Unii Europejskiej, s. 116.

⁴² M. Moszoro, *Partnerstwo...*, s. 55.

⁴³ Tamże.

m.in. Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Francji, Kanady czy Japonii, gdzie model partnerstwa publiczno-prywatnego odniósł zdecydowany sukces i rzeczywiście przyczynił się do podwyższenia poziomu usług społecznych.

Polskie doświadczenia w tej materii są na tyle skromne, że trudno zaobserwować jakiejkolwiek zmiany na ich podstawie. z czysto teoretycznego punktu widzenia, poziom usług powinien ulec poprawie, chociażby dlatego, że prywatne przedsiębiorstwa dysponują bardziej rozwiniętą technologią niż podmioty publiczne oraz lepszym systemem zarządzania marketingowo-logistycznego. Profesjonalna forma promocji i wykorzystanie kanałów dystrybucji mogą znacznie zwiększyć efektywność działania⁴⁴. Określony poziom świadczonych usług gwarantuje zawarta umowa o partnerstwie. Istotnym elementem, który może wpływać na jakość wykonywanych zadań i ich realizację zgodnie z oczekiwaniami lokalnej społeczności, jest konkurencja.

Do zalet partnerstwa należy także możliwość wymiany doświadczeń i informacji posiadanych przez podmioty oraz tworzenie klimatu zaufania, zaangażowania i odpowiedzialności. Specyficzny układ powiązań będący efektem partnerstwa opiera się na równorzędności podmiotów. Odejście od typowo hierarchicznych zależności i rezygnacja z dominującej pozycji sektora publicznego ma istotne znaczenie dla dynamiki rozwoju lokalnego oraz efektywnej realizacji zadań⁴⁵. Przy tego rodzaju przedsięwzięciach władze lokalne muszą występować w podwójnej roli. Nadal są podmiotem kontrolującym, regulującym i odpowiedzialnym za planowanie usług oraz inwestycji na obszarze swojego władztwa administracyjnego, ale równocześnie są partnerem

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ J. Trojan, *Partnerstwo...*, s. 59.

podmiotu prywatnego współodpowiedzialnymi za realizację określonego zadania.

Korzyści możliwe do osiągnięcia w ramach partnerstwa mają charakter zarówno finansowy, jak i jakościowy. Niewątpliwie partnerstwo publiczno-prywatne jest szansą dla rozwoju lokalnego. Jednak rozwiązanie to ma również wady. w Polsce nadal sporna jest kwestia ponoszenia przez partnerów ryzyka związanego z realizacją zadań publicznych. Podmioty obu segmentów, publicznego i prywatnego, wciąż obawiają się wzajemnego „przerzucania”. Idea partnerstwa zakłada, że główny ciężar i ryzyko ma być przejmowane przez najlepiej do tego przygotowaną stronę. w dążeniu do maksymalnej efektywności ma być ono zoptymalizowane i jak najmniej uciążliwe.

Wady modelu partnerstwa mogą być zróżnicowane w zależności od indywidualnych cech określonego przedsięwzięcia. Są rezultatem specyficznego układu, typowego dla danego obszaru (np. mogą obowiązywać na jego terenie szczególne przepisy prawa miejscowego), bądź też szczególnych potrzeb lokalnej społeczności. Zatem prezentowane niedoskonałości formuły partnerstwa należy traktować wyłącznie jako potencjalne zagrożenia dla wspólnych działań.

Jedną z wad może okazać się ograniczony wpływ władz lokalnych na sytuację rynku usług, jaki wynika ze zobowiązań zawartych w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym. Większe nakłady, jakie ponosi partner prywatny i proporcjonalny do nich rozkład ryzyka sprawiają, że to wykonawca ma większy wpływ na decyzje dotyczące świadczenia usług i ustalania wysokości opłat. i właśnie możliwość wzrostu opłat jest niepokojąca. w przypadku usług świadczonych przez samorządy opłata jest rzeczywistym kosztem „wytworzenia” usługi, a niejednokrotnie jest zaniżona, bo samorządy nie uwzględniają kosztów amortyzacji. z kolei koszty usług dostarczanych

przez podmioty prywatne muszą pokrywać zarówno nakłady poniesione na wytworzenie usługi, dostarczenie jej odbiorcom, a także koszty amortyzacji urządzeń oraz utrzymania infrastruktury technicznej przedsiębiorstwa, wynagrodzenia pracowników i co najbardziej istotne dla podmiotu prywatnego – zagwarantować zysk. Oznacza to, że opłaty za usługi publiczne mogą ulec podwyższeniu⁴⁶.

Raport Amerykańskiej Izby Handlu w Polsce wskazuje na jeszcze inną wadę partnerstwa, jaką jest ograniczenie elastyczności finansowej podmiotu publicznego. Jest to wynik długookresowego zobowiązania oraz skomplikowanej, kosztownej, czasochłonnej i wymagającej zaangażowania obu stron procedury przygotowania formuły partnerstwa⁴⁷. Zawarta umowa obliguje i wiąże partnerów na cały okres realizacji przedsięwzięcia, czyli z reguły na wiele lat, dlatego tak istotne jest racjonalne podejście do tej formuły. Zbyt pochopne zastosowanie tego instrumentu, pod wpływem rosnącej jego popularności, może odbić się negatywnie na ostatecznym kształcie wspólnego przedsięwzięcia i ograniczać swobodę działalności podmiotów w późniejszym czasie⁴⁸.

Ustawa o partnerstwie nie wyeliminowała wszystkich negatywnych aspektów współpracy pomiędzy podmiotami. Nadal pozostaje margines wątpliwości zarówno po stronie prywatnego inwestora, jak i podmiotu publicznego. Wykorzystywanie instytucji partnerstwa stopniowo upowszechnia się wśród polskich samorządów. Pozytywne doświadczenia innych krajów w tym zakresie zachęcają podmioty obu sektorów do współpracy. Można przypuszczać, że prace nadal trwające nad doskonaleniem tego mechanizmu

⁴⁶ Tamże, s. 61.

⁴⁷ Amerykańska..., s. 23.

⁴⁸ J. Kernan, *Kiedy budżet...*, s. 19

pozwolą zniwelować jego wady. Pozytywnym zjawiskiem przynoszącym obopólne korzyści byłby wzrost wzajemnego zaufania oraz poczucia odpowiedzialności za rozwój lokalny przez podmioty.

Problemy rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego

W toku długo trwających prac nad ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym wskazywano na konieczność jak najszybszego ustanowienia prawnych ram mechanizmu współpracy. Wspólne przedsięwzięcia bez formalnej podstawy mogły stać się źródłem nadużyć, co przy dużych, kapitałochłonnych przedsięwzięciach było szczególnie niebezpieczne. Wejście w życie ustawy (jak w przypadku wad mechanizmu partnerstwa) również nie wyeliminowało wszystkich barier.

Nadal czynnikiem hamującym realizację działań na zasadach współpracy dwóch podmiotów jest brak społecznej akceptacji⁴⁹. Wprawdzie i ten czynnik stopniowo okazuje się coraz mniej istotny, jednak niepopularność danego rozwiązania może silnie oddziaływać na rezultat całego przedsięwzięcia. Brak społecznej akceptacji powoduje m.in. wzrost kosztów oraz wydłuża realizację zadań. Jednak obawy i związany z tym opór społeczności lokalnej wydają się być zasadne, gdyż to właśnie społeczność ponosi koszty związane z określonymi usługami. Zawarcie umowy o współpracy nie wymaga dokonywania konsultacji z mieszkańcami. Jest ono arbitralną decyzją władz samorządowych, co może tworzyć przekonanie społeczności lokalnych o decyzjach zapadających bez liczenia się z ich zdaniem.

Warunkiem rozwoju partnerstwa w Polsce jest istnienie: jednolitych i dopracowanych ram prawnych,

⁴⁹ W. Zaremba, *Partnerstwo...*, s. 45.

zaangażowania politycznego, jasno zdefiniowanych celów polityki rozwoju mechanizmu partnerstwa, stworzenie Centrum Wiedzy z zakresu tej metody realizacji zadań publicznych, większa przejrzystość dotycząca wdrażanych projektów oraz precyzyjne określenie sektorów współpracy⁵⁰. w dążeniu do upowszechnienia partnerstwa w Polsce na większą skalę należałoby przeprowadzić akcje propagujące i wyjaśniające zasady tego mechanizmu. Często brak zainteresowania jest spowodowany po prostu niewiedzą o jego zasadach i możliwościach. Akcje promujące pozwoliłyby przybliżyć funkcjonowanie tego instrumentu zarówno podmiotom publicznym, jak i prywatnym oraz społeczności lokalnej. Inicjatywa powinna wyjść od władz, które są odpowiedzialne za gwarantowanie poczucia stabilności i bezpieczeństwa społeczności. Stworzenie warunków pewności i zaufania może zachęcić podmioty prywatne do długoterminowej współpracy, jakiej z reguły wymagają przedsięwzięcia partnerskie.

W przypadku Polski istotną wydaje się być kwestia uproszczenia procedur, skrócenia czasu uzyskiwania różnego rodzaju pozwoleń i zwiększenia dostępności do urzędów. Utrudnienia natury formalnej często zniechęcają przedsiębiorców do współpracy z samorządem. Skomplikowane analizy: ekonomiczno-finansowa, prawna oraz dotycząca określenia rodzaju ryzyka towarzyszącego realizowanemu działaniu, są niezbędne do podjęcia współpracy w formie partnerstwa, a jednocześnie są niezwykle kosztowne. To z kolei skutecznie odstrasza zarówno samorządy jak i podmioty prywatne od współpracy w takiej

⁵⁰ J. Dąbrowski, *Możliwości...*, s. 30.

formie⁵¹. Poza tym powodują one wydłużenie realizacji zadań, odsuwając w czasie podjęcie decyzji. w przypadku dużych i kapitałochłonnych inwestycji, opracowanie szczegółowych analiz znajduje uzasadnienie. Jednak przy mniejszych projektach nakłady na tego typu opracowania będą zbyt duże w stosunku do całego przedsięwzięcia. Taka sytuacja może spowodować, że małe jednostki samorządowe po prostu odstąpią od tej formy wykonania zadań⁵².

Nie oznacza to, że gminy nie mogą w ogóle realizować zadań publicznych o mniejszych rozmiarach we współpracy z podmiotem prywatnym. w takiej sytuacji bardziej skuteczna będzie jednak forma udzielenia koncesji na roboty budowlane zgodnie z prawem zamówień publicznych, czy też współpraca oparta na umowie cywilnoprawnej. Tyle, że takie formy realizacji zadań publicznych nie są już partnerstwem publiczno-prywatnym⁵³. Tymczasem miało ono służyć realizacji zadań publicznych, których znaczna część spoczywa właśnie na podstawowych jednostkach samorządu, czyli gminach, dla których ze względu na wysokie koszty formuła ta może okazać się w większości przypadków niedostępna.

Szczególnie kontrowersyjne okazały się analizy dotyczące wpływu inwestycji (zrealizowanej w formule partnerstwa) na stan środowiska naturalnego. Wprawdzie zapisy dotyczące takich analiz zostały nieco złagodzone, jednak nadal wydają się być zbędnym działaniem, bowiem

⁵¹ S. Wikariak, Małe inwestycje nie mają szans. Partnerstwo publiczno-prywatne ma pomóc w rozwoju infrastruktury, „Rzeczpospolita” dodatek „Prawo” z 10 lutego 2006, nr 45.

⁵² S. Wikariak, Przedsiębiorców odstraszą skomplikowane procedury. Publiczne cele, prywatni inwestorzy, „Rzeczpospolita” dodatek „Prawo” z 28 grudnia 2005, nr 303.

⁵³ S. Wikariak, *Urzędnicy muszą analizować, czy partnerstwo się opłaca*, „Rzeczpospolita” dodatek „Prawo” z 15 stycznia 2007, nr 12.

wpływ inwestycji na środowisko jest taki sam niezależnie od formy, w jakiej została ona zrealizowana⁵⁴. Nie zawsze można jednoznacznie określić i przewidzieć skutki podejmowanych działań, zwłaszcza dotyczących sfery społecznej, która ze swojej natury jest trudnym materiałem, jeżeli chodzi o prognozy⁵⁵.

Podsumowanie

Partnerstwo publiczno-prywatne pojmowane jako współpraca podmiotów sektora publicznego i prywatnego, zawiązywana w celu realizacji zadań o charakterze publicznym jest szansą na sprawne, efektywne i skuteczne wykonanie zadań publicznych. Dzięki zastosowaniu tej formuły możliwe staje się wywiązanie z nałożonych na samorządy zadań w znacznie krótszym czasie oraz przy niewystarczających zasobach finansowych. Partnerstwo polega na współpracy administracji i sektora prywatnego, które realizują wspólne przedsięwzięcie, dzieląc się przy tym zarówno zyskiem, jak i ryzykiem, a także odpowiedzialnością za realizowane przedsięwzięcie.

W przypadku samorządu terytorialnego wdrożenie partnerstwa polega na sprywatyzowaniu pewnego zakresu sfery użyteczności publicznej. Ma to sens, o ile zadania podmiotu publicznego bardziej efektywnie będą w stanie wykonać podmioty prywatne. Dotyczy to zwłaszcza obszarów: budownictwa, infrastruktury komunikacyjnej (a więc zarządzania i utrzymania dróg, mostów oraz sieci kolejowych), szkolnictwa, budownictwa socjalnego, czy inwestycji związanych z ochroną środowiska naturalnego w tym oczyszczalni ścieków, kanalizacji, miejsc utylizacji

⁵⁴ S. Wikariak, Przedsiębiorców...

⁵⁵ Tamże.

odpadów, a nawet rozbudowy (bądź modernizacji) bazy turystycznej, która ma obecnie bardzo istotne znaczenie dla lokalnego rozwoju.

Od formuły partnerstwa oczekuje się, że rezultatem będzie świadczenie usług na znacznie wyższym poziomie. Dla samorządów współpraca w tej formie oznacza ograniczenie zadań i skupienie się bardziej na funkcjach kontrolnych niż realizatorskich, zwłaszcza, gdy podmiot prywatny całkowicie finansuje przedsięwzięcie.

Systematycznie rośnie popularność partnerstwa, a pozytywne efekty jego funkcjonowania zaczynają dostrzegać zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne, mimo iż mają zupełnie inne priorytety i motywację do współpracy w tej formie.

W warunkach coraz bardziej złożonych procesów świadczenia usług publicznych, obejmujących system zarządzania realizowanym zadaniem, organizacji i finansowania, a także spełnienie standardów technicznych oraz ekologicznych, podmioty publiczne będą wręcz zmuszone do aktywnego poszukiwania nowych rozwiązań. i właśnie partnerstwo może okazać się pomocne. Ograniczone zasoby sektora publicznego, zwłaszcza samorządów lokalnych, przy ciągle rosnącej liczbie przekazanych im zadań powodują, że jednostki te nie są w stanie samodzielnie, a przy tym efektywnie i ekonomicznie wywiązywać się z nałożonych na nie zadań.

Pomimo wprowadzenia regulacji ustawowych, dotyczących partnerstwa, stosowanie tej formy nadal budzi obawy. Niepewność wynika z niewielkiego doświadczenia zarówno polskich samorządów, jak i podmiotów gospodarczych w funkcjonowaniu w warunkach wolnego rynku i konkurencji. Częste zmiany prawodawstwa, niedoskonałość już obowiązujących regulacji prawnych, rozbudowana biurokratyzacja i niezwykle długie okresy oczekiwania na rozstrzygnięcia administracyjne nie

gwarantują stabilności gospodarczej, a dodatkowo potęgują wzajemną nieufność partnerów. Upowszechnienie formuły partnerstwa jest zatem uzależnione od zniwelowania wielu niekorzystnych tendencji. Chodzi tu o likwidację omówionych barier, a zwłaszcza zredukowanie obaw w stosunku do sektora prywatnego jako wykonawcy i podmiotu zarządzającego inwestycjami publicznymi, a także niechęci do zawierania umów długookresowych, których celem jest zagwarantowanie bezpieczeństwa obu stronom i minimalizacja ryzyka, a nie wzajemne ograniczanie kompetencji.

Summary

Public-private partnership (PPP) is arrangement between government (local government) and private sector entities for the purpose of providing public infrastructure, community facilities and related service. The partnership is characterized by sharing of investment, risk, responsibility and reward between the partners. The underlying logic for establishing partnership is that both sectors (private and public) have unique characteristic providing them with advantage in different aspects of service and project delivery.

PPP is basically different method of public service by combining the best of public and private sectors with emphasis on the value of money and delivering quality public service. It is a great opportunity for local authorities who realize that their limited financial resources are not sufficient to cover the necessary expansion of public service (which is often poor and sectors of the local population are largely unserved). One of the most viable options is to involve the private sector in the local monopolies. Private sector participation could help to bring technical and managerial expertise, improve operating efficiency, and develop scale injection of capital, better responsiveness to consumer needs and satisfaction.

PPP takes variety of forms with varying degrees of public and private sector involvement and risk. Success of partnership arrangements draws on the strength of both sectors to establish complementary relationship. PPP is one of ways to deliver public infrastructure and related services. It is not a substitute for strong and efficient government (local government), but it is an alternative for local development.

**STRUKTURA GRUPY EUROPEJSKIEJ PARTII
LUDOWEJ (CHRZEŚCIJAŃSKICH
DEMOKRATÓW) I EUROPEJSKICH
DEMOKRATÓW W PARLAMENCIE
EUROPEJSKIM – ANALIZA POLITOLOGICZNA**

*Structure of the European People's Party (Christian
Democrats) and European Democrats Group in the
European Parliament – Politological Analysis*

Uwagi wstępne

Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy Demokraci) i Europejskich Demokratów (EPL-ED) jest największą frakcją w Parlamencie Europejskim (PE). Ma ona większy wpływ niż jakakolwiek inna na kształtowanie porządku obrad Parlamentu oraz na wyniki głosowania w kluczowych debatach. Przewaga ilościowa przyczynia się również do tego, iż deputowani Grupy EPL-ED zajmują cały wachlarz kluczowych stanowisk w Parlamencie - pełniąc m.in. funkcje przewodniczących dziewięciu z 22 komisji lub podkomisji PE, funkcje przewodniczących 16 z 37 delegacji międzyparlamentarnych i trzech z pięciu kwestorów. Stąd zrozumienie owego układu zależności instytucjonalno-organizacyjnych, który decyduje o ogromnym znaczeniu Grupy EPL-ED w Parlamencie wymaga spojrzenia z szerszej perspektywy¹.

¹ *What is The EPP-ED Group?*, URL <<http://www.epp-ed.com/home/en/aboutus.asp>>, wydruk z dnia 01.10.2007.

Złożoną strukturę organizacyjną frakcji Europejskiej Partii Ludowej i Europejskich Demokratów w PE nie sposób jest w sposób jasny przedstawić bez uprzedniego wyjaśnienia samego pojęcia frakcja w PE.

Dla porządku ustalić należy, iż na poziomie europejskim funkcjonują dwa typy organizacji partii politycznych: frakcje (grupy) polityczne w PE², i to właśnie jednej z nich jest poświęcony niniejszy artykuł, oraz transnarodowe federacje partii politycznych (tzw. europartie). Nie są to zatem organizacje tożsame, choć blisko ze sobą współpracujące w ramach określonej rodziny politycznej (w przypadku mojej analizy będzie to rodzina partii chrześcijańsko-demokratycznych). Warto więc ową różnicę definicyjną zasygnalizować, albowiem bardzo często myli się obydwa wspomniane typy organizacji, wrzucając je do tego samego worka pojęć. w rozporządzeniu nr 2004/2003 PE i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. używa się zaś pojęcia *partii politycznej na poziomie europejskim*, które jest bliższe definicji transnarodowej federacji, chociaż jego rozumienie wykracza znacznie także poza to pojęcie.³

Według przepisów tego rozporządzenia przez partię polityczną na poziomie europejskim rozumieć należy partię polityczną lub stowarzyszenie partii politycznych spełniających określone warunki. Przy czym partia polityczna to związek obywateli, który dąży do osiągnięcia celów politycznych i jest uznany przez porządek prawny co najmniej jednego z państw członkowskich, zaś stowarzyszenie partii politycznych, zwane dawniej transnarodową federacją, oznacza współpracę strukturalną między co najmniej dwoma

² W niniejszym artykule nazwy „frakcja” i „grupa” używane będą zamiennie.

³ W. Gagatęk, *Transnarodowe federacje partii politycznych w UE*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2006, nr 4(16), s. 191.

partiami politycznymi. Charakterystyczne dla tej regulacji jest jednak to, że tak naprawdę nie zostało w niej wyjaśnione w pełni pojęcie europejska partia polityczna. Taki zapis pojawił się w projekcie Komisji Europejskiej. Jednakże ostateczny tekst rozporządzenia konsekwentnie posługuje się określeniem partia polityczna na poziomie europejskim,⁴ co – zdaniem C. Mika i F. Jasińskiego – należy rozumieć nie jako europejskie partie ponadnarodowe, lecz jako partie działające na poziomie europejskim. Chodzi więc o partie krajowe działające w Unii Europejskiej, mające reprezentację paneuropejską w co najmniej kilku państwach członkowskich, a w szczególności w PE.⁵

Dodatkowo, jak już wspomniałem, partia polityczna na poziomie europejskim musi spełniać pewne warunki, do których zaliczamy m.in.: posiadanie osobowości prawnej w państwie członkowskim (w którym ma swoją siedzibę), reprezentacja w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich przez członków PE, uczestnictwo w wyborach do PE lub wyrażenie takiego zamiaru, przestrzeganie w swoim programie i działaniu zasad, na jakich oparta jest Unia Europejska.⁶ Widoczny jest więc w powyższej definicji bezpośredni związek europejskiej partii politycznej z PE, w ramach którego funkcjonują grupy polityczne.

Literatura przedmiotu bogata jest w próby definiowania i wyodrębniania cech charakteryzujących frakcje polityczne w PE. Poniżej pragnę przedstawić kilka definicji godnych przytoczenia ze względu na fakt, iż ich autorzy starają się określić specyficzne cechy grup politycznych.

⁴ B. Kosowska-Gąstol, Prawna instytucjonalizacja partii politycznych na poziomie europejskim, „Studia Europejskie” 2005, nr 3, s. 81 – 82.

⁵ F. Jasiński, C. Mik, Partie polityczne na poziomie europejskim [w:] Parlament Europejski. Wybrane zagadnienia, red. R. Wąsowicz. Warszawa 2004, s. 22 – 23.

⁶ B. Kosowska-Gąstol, op. cit., s. 82.

Według R. Herbuta frakcje polityczne w PE są ponadnarodowymi organizacjami skupiającymi przedstawicieli określonych rodzin partii (bliskość programowo–ideologiczna), którzy uzyskali mandat do PE, startując w wyborach europejskich z list zgłaszanych przez partie lub koalicje partii narodowych.⁷ Natomiast K. M. Johansson i P. Zervakis mówią generalnie o europejskich partiach politycznych, które stanowią zrzeszenia narodowych i/lub regionalnych partii działających w państwach europejskich. Dodatkowym wymogiem jest respektowanie fundamentalnych założeń zapisanych w traktatach, do których zalicza się zasadę demokracji, poszanowanie praw człowieka oraz rządy prawa. Autorzy uważają, iż partie europejskie muszą posiadać reprezentację w PE. Powyższa definicja jest bardzo zbliżona do tej cytowanej z rozporządzenia nr 2004/2003.⁸

Z kolei A. Kreppel uważa, że zasadniczym elementem odróżniającym grupy polityczne od ich odpowiedników krajowych jest brak podziału na koalicję rządzącą oraz opozycję w PE. Ma to następnie odbicie w tworzeniu wielowariantowych koalicji między grupami, co jednocześnie nie paraliżuje prac Parlamentu. Autorka wskazuje również brak masowego członkostwa, co cechuje partie polityczne na poziomie narodowym⁹.

Grupy polityczne stanowią więc same w sobie specyficzne organizacje ponadnarodowe. Nie posiadają one wprawdzie osobowości prawnej, lecz każda z nich uchwała

⁷ R. Herbut, Frakcja polityczna w Parlamencie Europejskim [w:] *Encyklopedia Politologii, Partie i systemy partyjne*, Tom 3, red. M. Żmigrodzki i W. Sokół, Kraków 1999, s. 61.

⁸ P. Tosiek, M. Wicha, *Parlament Europejski. Prawo i polityka*, Lublin 2007, s. 39.

⁹ A. Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System. A Study in Institutional Development*, Cambridge 2002, s. 127.

swój własny regulamin wewnętrzny. Ich charakter determinuje norma stanowiąca, że członkowie PE mogą łączyć się we frakcje według kryterium podobieństwa poglądów politycznych. Ich transnarodową specyfikę podkreśla wymóg przynależności do grupy deputowanych pochodzących z co najmniej jednej piątej państw członkowskich. Dodatkowo minimum członkowskie wymagane dla stworzenia frakcji politycznej wynosi 20 deputowanych. Niemożliwe jest zatem stworzenie frakcji przez deputowanych pochodzących z jednego kraju, co dopuszczano w poprzednich edycjach Regulaminu PE. Deputowany może należeć tylko do jednej grupy politycznej¹⁰.

Na początku 2007 r. w PE istniało osiem frakcji. Oprócz omawianej poniżej Grupy Europejskiej Partii Ludowej i Europejskich Demokratów były to: Grupa Socjalistyczna w PE, Grupa Przymierza Liberałów i Demokratów na rzecz Europy, Grupa Zieloni/Wolne Przymierze Europejskie, Konfederacyjna Grupa Zjednoczonej Lewicy Europejskiej i Nordyckiej Zielonej Lewicy, Grupa Unii na rzecz Europy Narodów, Grupa Niepodległość i Demokracja oraz Grupa Tożsamość, Tradycja i Suwerenność.

Historia i aktualny program Grupy Europejskiej Partii Ludowej i Europejskich Demokratów

Frakcja EPL-ED została powołana 16 czerwca 1953 r. jako ugrupowanie chrześcijańsko-demokratyczne, gromadzące współtowarzyszy ze wszystkich sześciu państw członkowskich Wspólnot Europejskich.¹¹ na początku liczyła ona 38

¹⁰ P. Tosiek, M. Wicha, op. cit., s. 38.

¹¹ J. Wahl, *Robert Schuman. Ojciec Europy*, Gliwice 2002, s. 68.

członków na ogólną liczbę 78 deputowanych¹², a na jej pierwszego przewodniczącego wybrano holenderskiego posła E.M.J.A. Sassena.¹³ Kiedy w maju 1954 r. jej przedstawiciel, Włoch Alcide de Gasperi, został pierwszym przewodniczącym Zgromadzenia PE Wspólnoty Węgla i Stali, frakcja liczyła już 40 członków, by do początku 1958 r. zwiększyć swój stan posiadania mandatów do 66 (na 142 miejsc Zgromadzenia).¹⁴ Nie bez znaczenia pozostawał również fakt, iż po zmianie nazwy Zgromadzenia na Parlament Europejski w 1958 r. „jego pierwszym przewodniczącym został przedstawiciel frakcji Robert Schuman, przy jednogłośnym poparciu wszystkich grup politycznych.”¹⁵ w 1973 r. „po kolejnej modyfikacji liczby deputowanych PE (do 198 członków), grupa chadecka liczyła 52 członków. w połowie 1976 r. powstała federacja partii chrześcijańsko–demokratycznych państw Wspólnoty, która przyjęła nazwę Europejskiej Partii Ludowej (EPL). w deklaracji założycielskiej EPL zachęcano do przyłączenia się do nowej organizacji wszystkie partie działające w państwach członkowskich i dzielące wartości chrześcijańskiej demokracji.”¹⁶

W związku z pierwszymi bezpośrednimi wyborami do PE z 1979 r. frakcja chadecka przyjęła nazwę Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Grupa Chrześcijańsko-Demokratyczna). Wprowadziła ona w 1993 r. do swojego statutu poważne zmiany, które zmierzały w kierunku uściślenia zasad współpracy i zreformowania wewnętrznej

¹² J. Wahl, *Czym jest Europejska Partia Obywatelska i do czego zmierza*, Gliwice 1998, s. 22.

¹³ J. Wahl, *Robert Schuman...*, s. 68.

¹⁴ *EPP-ED Chronology*, URL <<http://www.epp-ed.com/group/en/chronology02.asp>>, wydruk z dnia 01.10.2007.

¹⁵ J. Wahl, *Robert Schuman...*, s. 70.

¹⁶ *EPP-ED Chronology*, URL <<http://www.epp-ed.com/group/en/chronology04.asp>>, wydruk z dnia 01.10.2007.

struktury organizacyjnej. Celem zmian było o umożliwienie współpracy we frakcji konserwatystom brytyjskim, którzy wstępowali do niej na zasadach indywidualnych.¹⁷

Wybory do Parlamentu V kadencji (1999–2004) przyniosły grupie znaczące sukcesy. Pierwszy raz od 1975 r. chadecy wysunęli się na pozycję lidera, dystansując socjalistów. Frakcja zdobyła 233 miejsca (o 57 miejsc więcej niż socjaliści). w skład grupy wchodziły 33 narodowe ugrupowania ze wszystkich państw członkowskich.¹⁸ Jej przewodniczącym został niemiecki polityk Hans-Gert Pöttering. Jednakże powyżej wskazana kadencja, przypadająca na lata 1999–2004, była bardzo ważna także z innego względu. Otóż, 15 lipca 1999 r. frakcja chadecka potwierdziła wreszcie także w nazewnictwie swoją otwartość na inne nurty polityczne w Europie. Grupa ta do dnia dzisiejszego nosi oficjalną nazwę *Grupy Europejskiej Partii Ludowej i Europejskich Demokratów*. Powodem tych zmian był przede wszystkim postulat konserwatywnych Brytyjczyków, którzy nie chcieli uchodzić za konserwatystów w sensie chrześcijańsko–demokratycznym.¹⁹

W wyborach w 2004 r. „a także po wstąpieniu do Unii Europejskiej w 2007 r. Rumunii i Bułgarii, zmienił się skład jakościowy grupy, gdyż dołączyli do niej deputowani z nowych państw członkowskich. Frakcja EPL-ED jako jedyna skupia reprezentantów wszystkich 27 państw członkowskich. Obecnie liczy ona 278 deputowanych na 785 wszystkich członków PE. Modyfikacji został poddany także charakter grupy, odchodzący od tradycyjnego modelu chadeckiego. Członkowie frakcji wywodzą się z nurtu

¹⁷ P. Tosiek, M. Wicha, op. cit., s. 41.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ J. Wahl, Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 r. Polacy też mogą wybierać, Gliwice 2004, s. 6 i 25.

centroprawicowego, jednakże wielu jej przedstawicieli reprezentuje partie konserwatywne (Czechy, Wielka Brytania, Finlandia), które nie utożsamiają się z chrześcijańską demokracją.²⁰

Podstawowy program Grupy EPL-ED istotne zagrożenia widzi w zmianach demograficznych współczesnego świata, migracjach, pogłębiającej się luce między społeczeństwami biednymi i bogatymi, nacjonalizmie, rasizmie i populizmie. w programie tym znajdują także odzwierciedlenie podstawowe wartości chrześcijańsko-demokratyczne, czyli m.in. personalizm, solidaryzm społeczny czy zasada pomocniczości. w kwestiach integracji europejskiej frakcja opowiada się za modelem federacyjnym, co z jednej strony powinno sprzyjać zachowaniu historycznie ugruntowanego zróżnicowania Europy, z drugiej zapewnić wspólną perspektywę rozwiązywania problemów. Chadece podkreślają konieczność zaangażowania obywateli w sprawę Europy, w czym mogą pomóc europejskie partie polityczne, Kościoły i media.²¹

W aktualnym programie politycznym grupy na pierwszy plan wysunięto rządy prawa, poszanowanie praw człowieka, szerokie stosowanie zasady subsydiarności, podziału władz oraz niezależnych instytucji demokratycznych. Priorytetem grupy na bieżącą kadencję Parlamentu jest wspieranie wszelkich ponadnarodowych rozwiązań zmierzających do podnoszenia poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państw członkowskich. Wyższą jakość bezpieczeństwa obywateli Unii można osiągnąć poprzez wzmocnienie współpracy policji i wymiaru

²⁰ *What is The EPP-ED Group?*, URL <<http://www.epp-ed.com/home/en/aboutus.asp>>, wydruk z dnia 01.10.2007.

²¹ K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2005, s. 222.

sprawiedliwości, stawianie czoła nielegalnej imigracji i ochronę zewnętrznych granic Unii, a także prezentowanie zdecydowanej postawy w walce z terroryzmem. Kolejny wymiar bezpieczeństwa obywateli Unii stanowi postawiona na wysokim poziomie ochrona zdrowia, na którą, według członków EPL-ED, powinno się składać zapewnienie zdrowej i bezpiecznej żywności oraz stawianie czoła nowym zagrożeniom zdrowia publicznego.²²

Ponadto, deputowani EPL-ED uważają, że Unia Europejska powinna być równoprawnym podmiotem na arenie międzynarodowej, głównie poprzez stworzenie efektywnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i Europejskiej Polityki Obronnej, przyjęcie planu rozwoju obronności europejskiej i sformułowanie europejskiej strategii bezpieczeństwa. w kwestiach gospodarczych frakcja postuluje przede wszystkim podnoszenie konkurencyjności Unii wobec innych podmiotów działających na rynku globalnym. Sprzyjać temu zamierzeniu ma stworzenie europejskiego obszaru wiedzy oraz większy nacisk na badania naukowe. Wszelkie tego typu działania nie mogą jednak przysłonić innego priorytetu, którym jest dbałość o środowisko naturalne. Natomiast jeśli chodzi o politykę społeczną, frakcja kładzie nacisk na przeciwdziałanie tendencji starzenia się społeczeństw europejskich.²³

Struktura narodowa i partyjna Grupy Europejskiej Partii Ludowej i Europejskich Demokratów

Na początku postanowiłem rozwiązać wątpliwości na temat pytania, kto może zostać członkiem Grupy EPL-ED? po pierwsze: wszyscy członkowie PE, którzy zostali wybrani

²² P. Tosiek, M. Wicha, op. cit., s. 41 – 42.

²³ Tamże, s. 42 i 44.

na kandydatów z ramienia partii będącej członkiem federacji EPL. po drugie: posłowie, którzy osobiście utożsamiają się z programem politycznym EPL i uznają regulamin frakcji EPL-ED. w obu przypadkach konieczne jest złożenie własnoręcznie podpisanych oświadczeń. Poza tym jest jeszcze status *członka sympatyzującego*, który jest zapisany w punkcie 5b Regulaminu frakcji. w takim przypadku kandydat powinien popierać polityczne zasady frakcji.²⁴

Przy tworzeniu frakcji na zasadzie ideologiczno-programowej narodowość czy obywatelstwo deputowanych odgrywa rolę drugorzędną. Nieco inaczej sytuacja rysuje się w przypadku samej pracy posłów wewnątrz grup, gdzie ogniskuje się ona w delegacjach narodowych. Liczebność delegacji narodowych jest ustalona w zasadzie proporcjonalnie do liczby mieszkańców.²⁵ Jest to szczególnie ważne w tak dużej frakcji, za jaką uchodzi EPL-ED, która składa się z 278 deputowanych (z 27 państw członkowskich). Stąd największe delegacje posiadają państwa o największym potencjale ludności, takie jak Niemcy (49 posłów), Wielka Brytania (27 posłów), Włochy i Hiszpania (po 24 posłów), Francja (17 posłów) czy Polska (15 posłów). Stosunkowo niewielkie są delegacje państw najmniejszych, co dobitnie pokazuje przykład takich państw jak Luksemburg lub Malta.²⁶ Dokładną strukturę narodową Grupy EPL-ED przedstawia tabela 1.

²⁴ J. Wahl, *Wybory...*, s. 26.

²⁵ B. Kuźniak, A. Capik, *Traktat Nicejski. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 257 – 258.

²⁶ *Group Structure*, URL < <http://www.epp-ed.com/group/en/default.asp>>, wydruk z dnia 01.10.2007.

Tabela. 1. Struktura narodowa grupy EPL-ED (stan na 1.10.2007 r.)

Państwo	Austria	Belgia	Bułgaria	Cypr	Czechy	Dania	Estonia	Finlandia	Francja
Liczba posłów	6	6	5	3	14	1	1	4	17
Państwo	Grecja	Hiszpania	Holandia	Irlandia	Litwa	Luksemburg	Łotwa	Malta	Niemcy
Liczba posłów	11	24	7	5	2	3	3	2	49
Państwo	Polska	Portugalia	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Szwecja	Węgry	Wielka Brytania	Włochy
Liczba posłów	15	9	9	8	4	6	13	27	24

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Group Structure*, URL <<http://www.epp-ed.com/group/en/default.asp>>, wydruk z dnia 01.10.2007.

Grupa EPL-ED wiąże ze sobą partie, umożliwiając im jednocześnie samodzielne funkcjonowanie w duchu wspólnego programu. w skład jej obecnie wchodzi 46 ugrupowań narodowych o charakterze chadeckim, konserwatywnym, liberalnym, centrowym i centro-prawicowym z 27 państw członkowskich Unii. w tabeli 2 przedstawiono strukturę partyjną frakcji.

Tabela 2. Struktura partyjna grupy EPL-ED (stan na 1.10.2007 r.)

Nazwa partii narodowej	Kraj	Liczba deputowanych
Österreichische Volkspartei (ÖVP)	Austria	6
Christen-Democratisch & Vlaams – Nieuw-Vlaamse Alliantie (CD & V)	Belgia	4
Centre Démocrate Humaniste (CDH)	Belgia	1
Christliche Soziale Partei (CSP)	Belgia	1
Граждани за европейско развитие на България (Citizens for European Development of Bulgaria – GERB)	Bułgaria	5
Democratic Rally	Cypr	3
Křesťanská a demokratická unie - Československá strana lidová	Czechy	2
Občanská demokratická strana (ODS)	Czechy	9
SNK sdružení nezávislých a Evropských demokratů	Czechy	3
Det Konservative Folkeparti (C)	Dania	1
Isamaaliit	Estonia	1
Kansallinen Kokoomus (KOK)	Finlandia	4
Union pour un Mouvement Populaire (UMP)	Francja	17
Nea Dimokratia (ND)	Grecja	11
Partido Popular (PP)	Hiszpania	24
Christen Democratisch Appèl (CDA)	Holandia	7
Fine Gael (FG)	Irlandia	5
Tėvynės Sąjunga (konservatoriai, politiniai kaliniai ir tremtiniai, krikščionys demokratai)	Litwa	2

Chrëschtlech Sozial Vollekspartei (CSV)	Luksemburg	3
Tautas Partija (TP)	Łotwa	1
Jaunais Laiks (JL)	Łotwa	2
Partit Nazzjonalista (PN)	Malta	2
Christlich – Demokratische Union (CDU)	Niemcy	40
Christlich – Soziale Union in Bayern (CSU)	Niemcy	9
Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej (PO)	Polska	14
Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)	Polska	1
Coligaçao Força Portugal (Partido Social Democrata – PSD i Partido Popular – CDS/PP)	Portugalia	9
Partidul Democrat (PD)	Rumunia	5
Partidul Popular Cristin Democrat (PPCD)	Rumunia	1
Uniunea Democrata Maghiara Din Romania (UDMR)	Rumunia	3
Slovenská demokratická a kresťanská únia (SDKU)	Słowacja	3
Strana maďarskej koalície (SMK)	Słowacja	2
Kresťanskodemokratické hnutie (KDH)	Słowacja	3
Slovenska demokratska stranka (SDS)	Słowenia	2
Nova Slovenija - Krščanska ljudska stranka (NSi)	Słowenia	2
Moderaterna (M)	Szwecja	4
Kristdemokraterna (KD)	Szwecja	2
FIDESZ - Magyar Polgári Szövetség	Węgry	12
Magyar Demokrata Fórum (MDF)	Węgry	1
Forza Italia (FI)	Włochy	16
Partito pensionati (PP)	Włochy	1
Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro (UDC)	Włochy	5
Südtiroler Volkspartei (SVP)	Włochy	1
Popolari – Unione Democratici per l'Europa (UDEUR)	Włochy	1

Conservative Party	Wielka Brytania	26
Ulster Unionist Party (UUP)	Wielka Brytania	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Tosiek, M. Wicha, *Parlament Europejski. Prawo i polityka*, Lublin 2007 s. 43; *EPP-ED in the Member States*, URL <<http://www.epp-ed.com/inthememberstates/home/en/default.asp>>, wydruk z dnia 01.10.2007.

Struktura organizacyjna Grupy Europejskiej Partii Ludowej i Europejskich Demokratów i jej rola w organach wewnętrznych PE

Fracja EPL-ED odbywa szczegółową, wewnętrzną debatę przed konferencją plenarną PE w Strasburgu oraz dodatkowo spotyka się w trakcie jej trwania.²⁷ Najwyższym jej organem politycznym jest Biuro, składające się z: Prezydium, szefów narodowych delegacji we frakcji, przewodniczącego i wiceprzewodniczących PE należących do frakcji, przewodniczących komisji parlamentarnych, koordynatorów Grupy EPL-ED w owych komisjach, przewodniczącego i sekretarza generalnego transnarodowej federacji EPL jeżeli posiadają oni status członka PE. Ponadto, w Biurze na każdych dziesięciu członków spośród danej grupy narodowej zasiada jeden przedstawiciel frakcji.²⁸ Wszystkie wybory personalne ważne są na dwa i pół roku, po czym dokonuje się elekcji na pozostałą część kadencji Parlamentu. Podział stanowisk zależy przede wszystkim od przebiegu i wyniku negocjacji pomiędzy poszczególnymi grupami narodowymi a innymi ośrodkami interesów oraz

²⁷ J. Wahl, *Wybory...*, s. 26.

²⁸ *Group Structure*, URL <<http://www.epp-ed.com/group/en/default.asp>>, wydruk z dnia 01.10.2007.

od kwalifikacji kandydatów i perspektywy ich poparcia przez większość członków frakcji.

Prezydium, odpowiedzialne za przygotowywanie prac frakcji, składa się z przewodniczącego, dziesięciu wiceprzewodniczących, w tym i skarbnika. na stanowisku przewodniczącego zasiada Joseph Daul, który koordynuje działania wewnątrz danej grupy i reprezentuje ją na zewnątrz. Każdy wiceprzewodniczący jest odpowiedzialny za specyficzne kwestie dotyczące pracy deputowanego PE we frakcji. i tak João de Deus Pinheiro, Gunnar Hökmark, Struan Stevenson, József Szájer i Marianne Thyssen kierują grupami roboczymi frakcji. Othmar Karas zajmuje się problematyką ekonomiczną i jest jednocześnie skarbnikiem grupy. Jaime Mayor Oreja ma za zadanie koordynację prac w zakresie spraw wewnętrznych i administracji, zaś Vito Bonsignore pracuje nad poprawnymi stosunkami z parlamentami narodowymi. z kolei Hartmut Nassauer interesuje się pracami parlamentarnymi, programami ustawodawczymi i koncyliacją. Natomiast w dziedzinach transportu, turystyki i ochrony środowiska pole do działania ma Marian-Jean Marinescu.²⁹

Za organizację działania posłów w delegacjach narodowych odpowiedzialni są ich szefowie. Obecnie jest ich 27, wliczając w to przewodniczących delegacji z Rumunii i Bułgarii.³⁰ Ich nazwiska przedstawia tabela 3.

Na dzień dzisiejszy Grupa EPL-ED posiada w swych szeregach przewodniczącego PE. Funkcję tą piastuje jej dawny przewodniczący Hans-Gert Pöttering. z ramienia grupy w Parlamencie zasiada także czterech jego wiceprzewodniczących. Są nimi: Rodi Kratsa-Tsagaropoulou

²⁹ Tamże.

³⁰ Tamże.

(Grecja), Alejo Vidal-Quadras Roca (Hiszpania), Edward McMillan-Scott (Wielka Brytania) i Mario Mauro (Włochy).³¹

Przewodniczących poszczególnych komisji PE, reprezentujących Grupę EPL-ED jest dziewięciu. w każdej z komisji parlamentarnej frakcje posiadają także swoich koordynatorów, którzy dbają o to, by na ich forum zapadały decyzje zgodne z linią programową ich grup. Nazwiska koordynatorów i szefów komisji z ramienia EPL-ED są także zamieszczone w tabeli 3. Wszyscy oni, razem z sekretarzem generalnym transnarodowej federacji EPL, zasiadają w Biurze frakcji. Przewodniczący federacji EPL nie zasiada w Biurze, ze względu na fakt, iż nie jest on deputowanym PE.³²

W owym Biurze swoje funkcje sprawują także dokooptowani dodatkowo członkowie frakcji, przypadający po jednym na każdych dziesięciu członków poszczególnych narodowych delegacji. Oznacza to, iż państwa nieposiadające w Grupie EPL-ED co najmniej dziesięciu reprezentantów, nie mają także tego jednego dodatkowego członka w jej Biurze. Dotyczy to na przykład przedstawicieli z Holandii, Belgii lub Austrii. Niemiecką delegację reprezentują: Elmar Brok, Elisabeth Jeggle, Christian Ehler i Karl-Heinz Florenz. w imieniu Wielkiej Brytanii głos zabierają Richard James Ashworth i Charles Tannock. Przedstawicielami państwa włoskiego są Michl Ebner i Jas Gawronski, zaś hiszpańskiego Ana Mato Adrover i Luisa Fernanda Rudi Úbeda. Pozostałe kraje reprezentują: Alain Lamassoure (Francja), Jan Olbrycht (Polska), Antonios Trakatellis (Grecja), László Surján (Węgry) i Josef Zieleniec (Czechy).³³

³¹ Tamże.

³² Tamże.

³³ Tamże.

Tabela 3. Konstrukcja organizacyjna Biura Grupy Europejskiej Partii Ludowej i Europejskich Demokratów oraz jego aktualny skład (stan na 1.10.2007 r.)

Struktura	Skład
Prezydium	Przewodniczący: Joseph Daul Wiceprzewodniczący: João de Deus Pinheiro, Gunnar Hökmark, Struan Stevenson, József Szájer, Marianne Thyssen, Othmar Karas, Jaime Mayor Oreja, Vito Bonsignore, Hartmut Nassauer, Marian-Jean Marinescu
Szefowie narodowych delegacji	Werner Langen i Markus Ferber (Niemcy), Timothy Kirkhope (Wielka Brytania), Antonio Tajani i Illes Braghetto (Włochy), Jaime Mayor Oreja i Gerardo Galeote (Hiszpania), Margie Sudre (Francja), Jan Zahradil (Czechy), Jacek Saryusz-Wolski (Polska), József Szájer i Pal Schmitt (Węgry), Ioannis Varvitsiotis (Grecja), Carlos Coelho i Luís Queiró (Portugalia), Peter Šťastný (Słowacja), Maria Martens (Holandia), Othmar Karas i Reinhard Rack (Austria), Mathieu Grosch (Belgia), Avril Doyle (Irlandia), Gunnar Hökmark (Szwecja), Piia-Noora Kauppi (Finlandia), Mihael Brejc (Słowenia), Panayiotis Demetriou (Cypr), Valdis Dombrovskis (Łotwa), Jean Spautz (Luksemburg), Vytautas Landsbergis (Litwa), Simon Busuttil (Malta), Gitte Seeberg (Dania), Tunne Kelam (Estonia), Marian Jean Marinescu (Rumunia), Rumiana Jeleva (Bułgaria)
Przewodniczący i wiceprzewodniczący należący do frakcji PE	Przewodniczący PE: Hans-Gert Pöttering. Wiceprzewodniczący PE: Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, Alejo Vidal-Quadras Roca, Edward McMillan-Scott i Mario Mauro
Przewodniczący parlamentarnych komisji	Jacek Saryusz-Wolski (komisja ds. zagranicznych), Reimer Böge (komisja ds. budżetu), Miroslav Ouzký (komisja ds. ochrony środowiska naturalnego, zdrowia

	publicznego i bezpieczeństwa żywności), Angelika Niebler (komisja ds. przemysłu, badań naukowych i energii), Gerardo Galeote Quecedo (komisja ds. rozwoju regionalnego), Neil Parish (komisja ds. rolnictwa i rozwoju wsi), Giuseppe Gargani (komisja ds. prawa), Anna Zaborska (komisja ds. praw kobiet i równouprawnienia), Karl von Wogau (komisja ds. bezpieczeństwa i obrony)
Koordynatorzy frakcji w komisjach parlamentarnych	José Ignacio Salafranca, Maria Martens i Njirj Deva, Robert W. Sturdy, Salvador Garriga-Polledo, Ingeborg Grässle, Alexander Radwan, Philip Bushill-Matthews, John Bowis, Giles Chichester, Malcolm Harbour, Georg Jarzembowski, Lambert van Nistelrooij, Lutz Goepel, Carmen Fraga Estévez, Doris Pack, Klaus-Heiner Lehne, Manfred Weber, Íñigo Mendez de Vigo, Amalia Sartori, Robert Atkins, Stefano Zappalà, Laima Liucija Andrikienė
Przewodniczący Federacji Europejskiej Partii Ludowej i jej sekretarz generalny (jeśli są członkami PE)	Sekretarz: Antonio López-Isturiz White
Jeden dokooptowany członek na każdym dziesięciu członków narodowych delegacji we frakcji	Niemcy: Elmar Brok, Elisabeth Jeggle, Christian Ehler i Karl-Heinz Florenz, Wielka Brytania: Richard James Ashworth i Charles Tannock, Włochy: Michl Ebner i Jas Gawronski, Hiszpania: Ana Mato Adrover i Luisa Fernanda Rudi Úbeda, Francja: Alain Lamassoure, Polska: Jan Olbrycht, Grecja: Antonios Trakatellis, Węgry: László Surján, Czechy: Josef Zieleniec

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Group Structure*, URL <<http://www.epp-ed.com/group/en/default.asp>>, wydruk z dnia 01.10.2007.

Prace frakcji mają odzwierciedlenie także poza Biurem. Reprezentanci tej opcji politycznej przewodniczą w 16 międzyparlamentarnych delegacjach. w Kolegium

Kwestorów, organie odpowiadającym za stronę organizacyjno-finansową w funkcjonowaniu PE, zasiada z kolei trzech przedstawicieli Grupy EPL-ED. Swoje stanowiska posiadają w nim: James Nicholson (Wielka Brytania), Ingo Friedrich (Niemcy) i Astrid Lulling (Luksemburg).³⁴

Oprócz wymienionego powyżej Biura, Grupa EPL-ED posiada jeszcze dwa swoje ciała: grupy robocze i sekretariat frakcji. Praca grup roboczych polega na formułowaniu głównych politycznych strategii frakcji, które potem są koordynowane przez jej członków na forum ponad 20 komisji PE. Służy to synchronizacji ich poglądów. Jeden z posłów takiej grupy pełni funkcje koordynatora działań, natomiast pozostali członkowie pomagają w przebiegu obrad, do udziału w których zaprasza się czasami również odpowiednich ekspertów. Prócz tego grupy robocze dbają o dyscyplinę frakcji. To tu należy przedkładać życzenia i propozycje dotyczące swoich przemówień i ewentualnych interpelacji poselskich. Prawo głosu dany poseł otrzyma tylko wówczas, gdy aktywnie udziela się w pracach owej grupy roboczej. Poniżej zamieszczam je wraz z wyszczególnieniem spraw, którymi się zajmują:

1. Grupa Robocza „A” – stosunki zagraniczne, bezpieczeństwo i obrona, prawa człowieka, kwestie rozwoju instytucjonalnego, międzynarodowy handel;

2. Grupa Robocza „B” – zatrudnienie i sprawy społeczne, przemysł, rozwój nowych technologii, kwestie energetyki, kultura i edukacja, prawa kobiet i równouprawnienie płci;

3. Grupa Robocza „C” – budżet, kontrola budżetowa, rozwój regionalny, rolnictwo, rybołówstwo;

³⁴ Tamże.

4. Grupa Robocza „D” – sprawy prawne, wolności obywatelskie, sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne, sprawy proceduralne, petycje;

5. Grupa Robocza „E” – polityka gospodarcza i walutowa, środowisko, zdrowie, bezpieczeństwo żywności, międzynarodowy rynek, ochrona konsumenta, transport i turystyka.³⁵

Grupa EPL-ED jest wspomagana w swoim codziennym funkcjonowaniu przez sekretariat generalny, zarządzany przez Martina Kampa. Podzielony jest on na departamenty, które zajmują się takimi kwestiami, jak udzielanie pomocy merytorycznej i organizacyjnej przyszłym kandydatom na posłów PE czy współpraca frakcji z mediami.³⁶

Zakończenie

Maurice Duverger, otwierając w 1976 r. swoje seminarium na temat organizacji partii politycznych mówił, że podobieństwo słów bywa mylące, stąd wielu autorów próbuje się uwolnić od owej *nominalnej tożsamości* i analizuje partie polityczne na poziomie europejskim nie wdając się w debatę definicyjną.³⁷ Ja jednak uważam, że przejrzystość pojęciowa jest bardzo istotna dla zrozumienia tej problematyki, stąd przyjąłem podział Simon Hixa, według którego na obecnym etapie rozwoju partii na płaszczyźnie europejskiej możemy mówić o powyższych dwóch strukturach organizacyjnych.³⁸

³⁵ *The Chairmen of the five working groups*, URL < <http://www.epp-ed.com/group/en/grouptra.asp>>, wydruk z dnia 01.10.2007.

³⁶ *Group Structure*, URL <<http://www.epp-ed.com/group/en/default.asp>>, wydruk z dnia 01.10.2007.

³⁷ B. Kosowska-Gastol, op. cit., s. 73.

³⁸ S. Hix, *The Political System of The European Union*, Londyn 1999, s. 173.

Jak trafnie zauważa Thomas Jansen: *Europejskie partie były początkowo dziećmi grup w Parlamencie Europejskim*.³⁹ Jednakże same frakcje zachowały swą odrębność organizacyjną, stając się jakoby *parlamentarnym skrzydłem* szerszej struktury organizacyjnej, skupiającej także ugrupowania krajów spoza Unii Europejskiej, jaką jest transnarodowa federacja. Relacje pomiędzy tymi podmiotami opierają się na podziale odpowiedzialności. Federacje odpowiedzialne są przede wszystkim za koordynowanie europejskich kampanii wyborczych, zaś frakcje akcentują na forum PE specyfikę swej roli. Przy czym te drugie uczestniczą w procedurach legislacyjnych, a więc ich zasadniczym celem jest udział w formowaniu procesu decyzyjnego w ramach Unii Europejskiej, zgodnie z określonymi koncepcjami programowymi. Pomiedzy obu strukturami ukształtował się system wzajemnych powiązań i to zarówno o charakterze strukturalnym (z reguły partie wchodzące w skład frakcji są członkami transnarodowej federacji), jak i funkcjonalnym (np. federacje są uzależnione od środków finansowych frakcji). w ich relacjach coraz większą rolę odgrywają tzw. szczyty organizowane przez poszczególne federacje partii. Gromadzą one szefów rządów, liderów partii, przewodniczących frakcji parlamentarnych w PE, a także członków Komisji Europejskiej wywodzących się z partii, które wchodzą w skład federacji. Konferencje takie odbywają się na ogół przed spotkaniami Rady Unii Europejskiej i Rady Europejskiej w celu uzgodnienia wspólnego stanowiska.⁴⁰

³⁹ B. Kosowska-Gąstol, op. cit., s. 75.

⁴⁰ R. Herbut, Frakcja polityczna w Parlamencie Europejskim; Transnarodowa federacja partii politycznych [w:] Encyklopedia Politologii, Partie i systemy partyjne, Tom 3, red. M. Żmigrodzki i W. Sokół, Kraków 1999, s. 61 - 62 i s. 304 - 305.

Powyższa analiza politologiczna struktury organizacyjnej Grupy EPL-ED, z uwzględnieniem pojęcia transnarodowej federacji partii politycznych, w sposób zrozumiały przedstawia i potwierdza jej ogromną rolę w funkcjonowaniu PE. Została ona przygotowana głównie w celu rzetelnego informowania studentów i osób zainteresowanych ową problematyką.

Summary

As the legislative body of the European Union, the European Parliament comprises 785 elected representatives from over 150 national political parties from 27 member states. At the European Parliament level these members are affiliated with eight major party groups representing distinct policy positions.

The article addresses the role of the Group European People's Party and European Democrats (EPP-ED) in the European multilevel governance, transnationalization and cooperation with national levels. Applied to EPP-ED, it is discussed with reference to ideological/programmatic and organizational structure. Ideologically, EPP has kept its perennial federalism and has shifted towards liberal economics at the expense of traditional Christian Democrats values. Organizationally, this shift has been complemented by moves to incorporate liberal and conservatives parties, especially in areas where Christian Democracy has been historically weak, including EU new member states.

I think that functioning and the structure of Group EPP-ED is not easy to understand, so this article might be helpful for students of political science and international relations.

THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY AS A GOVERNANCE/GOVERNMENTAL PROCESS

Introduction

The article presents the general principles of The European Neighbourhood Policy (ENP) functioning and sustains, that the concept of governance can be useful in studying The ENP. It claims that such an approach can applied in order to explain the pragmatic nature of the EU's interest towards its neighbouring states. The example of relations between the EU and Ukraine is used by the author in his arguments.

The article has been prepared on the basis of paper "The Evolution of The European Neighbourhood Policy towards Ukraine", which has been presented by the author during the 6th convention of the Central and East European International Studies Association (Wroclaw, 24th – 26th May 2007).

The nature of The ENP

The ENP: reasons, goals and principles

The initiative to introduce The ENP was strictly connected with the process of enlargement of the European Union in 2004. The latter gave rise to significant changes in the environment of functioning of the EU political system and as a result became the cause of modification of the EU's relations with neighbouring states. These changes can be divided into two groups: external and internal ones.

The external changes of the environment were related to the change of the geopolitical situation on the European continent. After the enlargement the Commonwealth of Independent States its members have become direct neighbours of the European Union. Consequently, there appeared a necessity to intensify the political dialogue on the East. That meant the change in the balance of the existing system of the EU neighbourhood relations of with its southern neighbourhood partners. In general, geopolitical factor dictated the necessity to adapt relations with the closest neighbouring states (the old ones as well as new ones) in accordance with a new international situation.

The internal changes were connected with the process of adaptation of the EU political system to functioning in a new composition – 25 states instead of 15 (27 since the beginning of 2007). The enlargement caused the significant decrease of the EU's **integration capacity**¹. Besides, new Member States differ significantly from the old ones by the degree of economic and social development. These differences engendered the necessity of the EU reformation in accordance to a new format. The new Member States have obtained the possibility to modify the EU policy towards the new neighbourhood according to their vital interests.

The ENP was introduced as an answer to the potential threats in the closest neighbourhood in the light of presented changes both in international and internal environment of the

¹ The integration capacity of the European Union is determined by the development of the EU's policies and institutions, and by the transformation of applicants into well-prepared Member States. For more information please look: European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007 Including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members*. COM (2006) 649, Brussels, 8 November 2006.

EU functioning. The main goal of The ENP has been formulated as “to give new impetus to cooperation with the EU’s neighbours following the enlargement. Relations with partner countries will be enriched drawing as appropriate on the experience gained in supporting the process of political and economic transition, as well as economic development and modernisation in the new Member States and candidate countries”².

The ENP is obviously a part of the EU Common Foreign and Security Policy, but in its implementation it refers to a number of instruments which are proper to different community policies. According to R. Wissels, “it combines elements from across all three pillars of the EU under the framework of a single coherent foreign policy”³. Potentially the most effective instrument of the EU Common Foreign and Security Policy is to introduce a perspective for membership of a partner state⁴. Still, The ENP rejects such a mechanism of policy and tends to substitute it. It reflects the key idea of The ENP, which is to involve the Partner States in close relations with the EU in the areas of economy, social development, political relations, justice and home affairs in order to substitute the perspective of further enlargement in the nearest future. The development of such cooperation should be based on the existing standards and values on which the EU itself has

² European Commission, Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. COM(2004) 373 final, Brussels, 12 May 2004.

³ R. Wissels, The Development of The ENP, [in:] The New Neighbourhood Policy of the European Union. – Foreign Policy in Dialogue, Vol. 6, No. 19, Trier, Germany, July 2006, p. 13.

⁴ P. Żurawski vel Grajewski, Eastern Dimension as an Aspect of the Common Foreign and Security Policy Execution, [in:] M. Zamarlik (ed.), Eastern Dimension of the European Union, Kraków 2004, p. 80.

been founded. As the result, *acquis communautaire* can be regarded as the model for reforming the Partner States' political systems.

The ENP also proposes a new level of cooperation in comparison to the previous forms of relations. By the deepened cooperation and elements of economic integration as well as by opening the possibility to participate in common European policies, the EU manifests willingness to share with its Neighbour States “everything but the institutions”, at the same time dismissing the declarations of further enlargement. This model can be described as “**integration without membership**”.

The main instrument of implementing The ENP is Action Plans, which are the agreed “roadmaps” of cooperation in reforms. They reflect one of the main principles of The ENP functioning – its high level of individualisation in accordance to a certain Partner State conditions and needs. It is reflected in the formulas of **Joint Ownership** and **Differentiation** presented in The ENP Strategy Paper. According to them each Action Plan should be the product of negotiations between the EU and particular Partner State, and, therefore should reflect the genuine problems of that state to be solved in cooperation. On the 21 of February 2005, EU – Ukraine Action Plan has been signed for a period of three years.

Action Plans are not legally binding – they modify only the existing political and legal framework of bilateral relations between the EU and Partner States in accordance to The ENP principles as a “soft law”. In its relations with Ukraine the EU does not exercise the power in its classical meaning to control implementation of the priorities set in the Action Plan. That means the EU must present an adequate level of **soft power** in order to persuade and attract the partner.

Action Plans are signed for a definite period of time, so that there could be created the way to modify the policy towards a particular Partner in accordance with the progress of

reforms. This feature indicates the dynamic nature of The ENP.

Independence/Interdependence as the basis of The ENP

The main principles of The ENP have been developed in compliance with the European Security Strategy⁵. This document indicated new challenges that the EU security policy will probably face in the current international situation. The main threats are of less predictable and less visible nature than classical conflicts which emerged in the past. That indicates the whole new structure of the changed world, and because the new threats have a global range, close international cooperation is one of the main implications for European policy. Deepening relations with neighbours becomes, therefore, inevitable for the secure existing and functioning of the European Union.

In order to explain the philosophy of The ENP a reference to the concept of interdependence seems to be appropriate. This feature of contemporary international relations accompanies the process of globalisation. New global issues of international relations lead to the inevitability of deepening cooperation and sharing responsibility for actions taken in order to deal with them.

The ENP Strategy Paper refers directly to the European Security Strategy in order to present the EU's task in its neighbourhood policy, which is to "make a particular contribution to stability and good governance in our immediate neighbours [and] to promote a ring of well governed countries to the East of the European Union and on the borders of Mediterranean with whom we can enjoy close

⁵ A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003.

and cooperative relations”⁶. This statement shows that the principle of cooperation is of central character in the light of The ENP.

However, it must be stressed that such an approach allows pointing out at least two features of the problem. First of all, at its starting point The ENP implies a certain level of interdependence between the EU and Partner States, which is limited to mainly geopolitical issues. At the same time the goal of The ENP is to widen the scale of interdependence by promoting standards and values appropriate to the European Union itself.

The following statement can be found in the introduction to the EU-Ukraine Action Plan: “The EU and Ukraine now share a border and, as direct neighbours, will reinforce their political and economic interdependence. Enlargement offers the opportunity for the EU and Ukraine to develop an increasingly close relationship, going beyond cooperation, to gradual economic integration and a deepening of political cooperation”⁷. This is appropriate to the model of “integration without membership” mentioned above.

Political interdependence between the EU and Ukraine can be characterised mainly by geopolitical factor of Ukraine’s significant role in regional security and stability support. The economic face of interdependence also can be perceived as extremely important, taking into consideration the increase of significance of economic factor in international relations. Free trade area, which can be a hypothetic result of EU-Ukraine cooperation in the economy field, is considered to be able to

⁶ European Commission, Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. COM(2004) 373 final, Brussels, 12 May 2004.

⁷ EU – Ukraine Action Plan.

provide benefits for both partners (according to the formula of **Added Value** presented in The ENP Strategy Paper).

Following a further analysis of The ENP it should be noticed that deepening the level of cooperation will open the door to interdependence between societies, provided by intensive people-to-people contacts. In his study on interdependence J. N. Rosenau said that one of the capabilities in the interdependent world is societal cohesion⁸. The idea of societal cohesion can be referred to the principle of added value as well as political and economic interdependence.

There is a strong belief of the necessity of building the civil society in the nearest neighbourhood of the EU. An active, well-organised citizenry may enhance the stability of the system and the effectiveness and efficiency of decision-making in many ways⁹. And so, sharing the democratic values of the European Union through societal cohesion may also be named as the goal of The ENP. However, the level of development of civil society in Ukraine still remains low, so that societal interdependence can be seen mostly as an objective of the EU policy towards Ukraine and potentially as a result of its successful execution.

Applying the governance concept to The ENP

Distinctive features of governance beyond The EU borders

The problem of governance is a relatively new phenomenon in European Union scholarship. This new

⁸ J. N. Rosenau, *The Study of Global Interdependence. Essays on the Transnationalization of World Affairs*, London – New York, 1980, p. 49.

⁹ K. Raik, *Promoting Democracy through Civil Society: How to Step Up the EU'S Policy towards the Eastern Neighbourhood*, [in:] CEPS Working Dokument, February 2006, No. 237, p. 2.

approach appeared with the development of neo-functionalism school of European Studies and brought up problems linked with the exercise of power in the European Union¹⁰.

Referring to the study of J. Kooiman¹¹, governance “can be seen as the totality of theoretical conceptions on governing”. Governing is defined “as the totality of interactions, in which public as well as private actors participate, aimed at solving societal problems or creating societal opportunities; attending to the institutions as context for these governing interactions; and establishing a normative foundation for all those activities”. The basic idea of presented understanding of governance is interaction. The interaction between public and private actors is the result of “dispersion of public authority into relatively autonomous layers of government and European level”¹². This feature can be regarded as one of the main characteristics of the EU policies.

Interactions are unavoidable in the conditions of interdependence. Referring to it, it is interesting to characterise The ENP from the point of view of governance, which may provide new faces of analysis. Such approach inevitably coincides with a functionalist approach that lets us regard relations between the EU and Ukraine in the framework of The ENP as a dynamic system, based on interdependence. Besides, it lets us watch at the relations between the European Union and the Partner State at the level of substantial problems which are of bilateral concern and which are significant in achieving the main goal of The ENP: reducing the possibility of emergence of new dividing lines in Europe.

¹⁰ N. Bernard, *Multilevel Governance in the European Union*, Hague – London – New York 2002, p. 1-2.

¹¹ J. Kooiman, *Governing as Governance*, London – Thousand Oaks – New Dehli 2003, p. 4.

¹² N. Bernard, *op. cit.*, p. 2.

However, two factors must be taken into consideration when applying the concept of governance to The ENP: asymmetry and partnership approach.

One of the main features of The ENP is its **asymmetry** – the framework of the Policy is set up unilaterally by the EU, joint ownership coming out of negotiations with the partners is limited to the tactical questions of its realization. It undoubtedly sets out the objective of the EU which is to manage and to some extent control the processes taking place in its close neighbourhood.

There is a significant difference between The ENP and internal policies of the European Union coming out from its external nature. Because it doesn't introduce the perspective of membership, The ENP presents a **partnership approach** to deal with tensions the problem of stabilisation within the zone of close neighbourhood¹³. That means that the EU policy towards its partners is aimed at stabilizing them without internalizing them. The mutual interactions in such model do not have strictly hierarchical character, they are undertaken to consult and coordinate actions. There is no mechanism to constrain the implementation of agreed measures.

Connecting these two issues leads us to understanding the particularity of The ENP as governance. Each of the presented level engages both sides to a close cooperation. However, it is clear that Ukrainian state authorities remain to be the main executive actor for implementing the agreements contained in the Action Plan. The role of the EU is reduced in

¹³ F. Tassinari proposes the paths of „membership” and „partnership” that the EU can choose in order to deal with the inside/outside dichotomy of European power dynamics. For more information look: F. Tassinari, *Security and Integration in the EU Neighbourhood. The Case for Regionalism*, [in:] *CEPS Working Document*, No. 226, July 2005.

this model to assistance, coordination and evaluation of progress.

Such an approach allows The ENP to be regarded as the EU policy tending to modify the political systems of neighbouring countries in the direction of shared European values. At the same time it can play the role of an imperative for development. Analysing The ENP with the help of governance concept allows underlining the pragmatic face of the European Union's policy towards Ukraine. Irrespective of geopolitical issues, it lets us to present the area of EU's interest in reforming the political system of Ukraine.

Structure of governing interactions between the EU and Ukraine

Referring to the above mentioned concept of governance proposed by Kooiman, three elements of governance should be presented: governing images, governing instrumentation and governing actions.

The EU-Ukraine Action Plan reflects the main problems of cooperation between the partners. The priorities of cooperation are grouped into six thematic chapters: political dialogue and reforms; economic and social reform and development; trade, market and regulatory reform; cooperation in justice and home affairs; transport, energy, information society and environment; people-to-people contacts. These objectives are divided into a great number of more precise priorities of actions. From the accepted point of view of governance concept these issues may be regarded as governing images, which reflect the agreed challenges of governance¹⁴, in other words the main problems to manage in the process of interactions.

¹⁴ J. Kooiman, *op. cit.*, p. 29.

Governing instrumentation can be deemed as a linking pin between images and governing actions. Three main instruments are generally used in societal governing: information, organisation and rules¹⁵. The ENP provides all of these instruments by setting up the rules of interactions, their organisational structure and the principles of flow of information.

As it has been underlined before, the execution of priorities of the EU-Ukraine Action Plan is organised by the existing institutional framework of relations between the EU and Ukraine. This framework was introduced by the Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, and Ukraine (PCA) and consists of:

1. Co-operation Council at ministerial level (EU-Presidency, European Commission, High Representative, Government of Ukraine);
2. Co-operation Committee (senior civil servants level, chaired alternately by the European Commission and the Ukrainian side);
3. Sub-Committees (experts' level; supporting the work of the Co-operation Committee).

On the national level the Ukrainian government as the main executive body of Action Plan priorities submits the yearly documents "Measures for Executing the Ukraine – EU Action Plan" for a particular year, which are direct outlines for reforms. These documents are widely known as the Roadmaps. The financial support for implementing the Action Plan is based on the EU assistance: TACIS and The ENPI (introduced since the beginning of 2007). Consultative functions of common institutions and the system of

¹⁵ *Ibidem*, p. 45 – 46.

evaluations are the bearers of information between the EU and Ukraine as actors interacting in governing process.

The governing actions are the certain operations undertaken to realize the priorities using the accessible instruments of governing.

At the same time it must be particularly noted, that the Action Plan does not refer to non-state actors as partners in problem solving process directly. Being an international treaty by nature the Action Plan creates the framework for decentralization of power and engaging non-state actors in the process of governance, and so refers to them in an indirect way. As a result it is possible to say that the model of multi-level governance appropriate to the decision-making in the European Union¹⁶ can be useful for analyzing the execution of The ENP goals.

Building the transnational relations in the framework of governance process

Referring to the role of societal interdependence mentioned above it is necessary to describe its role. The implementation of the presented model of multi-level governance in the nearest neighbourhood of the EU is impossible without effective engagement of the civil society. Based on the principle of subsidiarity, the system of EU policies underlines the significant role of power decentralisation and increasing the positions of local self-government. The ENP creates the basis for promoting this model beyond the Communities border.

¹⁶ According to N. Bernard, the term “multi-level governance” in its most generic sense refers to any form of decision-making which involves several actors situated at different levels: N. Bernard, *op. cit.*, p. 8.

Two main ways of strengthening the civil society can be found in the concept of The ENP. First of all, it is the development of direct people-to-people contacts between the EU and its neighbours especially in the fields of youth exchange, education, public health and participation in cooperative or rule-making Community fora¹⁷. These actions may be helpful in opening the contacts between the societies and, as a result, direct promotion of fundamental European values.

Another way of initiating the development of civil society is regional cooperation. This term is quite wide and includes different levels of such cooperation – cross-border cooperation between sub-national authorities as well as inter-state cooperation of geographically close partners¹⁸. Such multi-level and multi-dimensional understanding of regionalism allows to engage its “functionalistic, interest-based or community building purposes, and can pursue goals as diverse as cultural cooperation, civil society development, trade or cooperative security in various sectors”¹⁹. The new issue in The ENP is promotion of regional cooperation not only on the bilateral EU-Partner State basis, but as a multilateral process which includes the mutual cooperation between Partner States as well.

Development of the European model of regionalism, especially its sub-national level, implies a strengthening of civil society through participation of local communities in the process of solving their crucial problems and through that

¹⁷ European Commission, Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. COM(2004) 373 final, Brussels, 12 May 2004.

¹⁸ An example of Northern dimension is mentioned in The ENP Strategy Paper as a successful experience of regional forum in geographical context.

¹⁹ F. Tassinari, *op. cit.*, s. 10.

strengthening the model of multi-level governance. The necessity of such decentralisation is explicitly stressed in the EU-Ukraine Action Plan. Developing people-to-people contacts is one of the main priorities of action. At the same time issues connected with the problem of decentralisation (the strengthening of civil society, enhancing of self-government competences) are also underlined in other priorities. However, the level of Ukrainian reforms in these areas does not allow proceeding to a more essential cooperation. At the present level the aim of actions mentioned in the priorities of the Action Plan is building connections and deepening the possibilities to use them in an appropriate way in fact.

A number of problems lay on the way of development of Ukrainian civil society institutions, and their awareness of the possibilities to interact effectively with government and non-government institutions within and beyond state borders. First of all the strength of regional governmental structure and weakness of self-government system (especially on the level of local community) should be mentioned. At the same time a number of obstacles disturb the deepening of people-to-people contacts between the EU and Ukrainian societies. Lacks in justice system and home affairs cooperation as well as problem of visa obtaining for Ukrainian citizens conditioned by them are to be marked in this field.

These problems seem to have a systemic nature, so their solution is strongly dependent on performing reforms in the areas of political, economic and social development. The successful execution of The ENP towards Ukraine should assure the conditions for conducting proper reforms in this field. Without deep societal interactions there is no possibility for close cooperation in managing mutual problems.

The dynamics of The ENP

The presented approach to analyze The ENP is not complete without one more component – its **dynamics**. The European Union's policy towards neighbours has been expansive since its introduction. "Exclusion policy aiming at protection of the welfare-core of the EU has limited prospects. Through the whole its history the European Union tended to enrich the policy of exclusion or even replace it with the policy of calculated inclusion, so that the EU dominated over its peripheries"²⁰. This feature defines the dynamics of the European integration. This tendency is present in the principles of The ENP as well as it has been presented above, it is being used as an instrument to assure secure functioning and development of the European Union in its relations with the closest neighbours by promoting European values and principles.

As an element of regional governance this policy mission is to conduct significant changes in the political systems of Partner States. As a result, it functions in a constantly changing surrounding. Interactions between the partners do not remain in permanent and stable framework of common tasks. "Dynamics is decisive because of the nature of the interactions involved. It gives the tensions within and between the intentional and structural level [*of governance*] its specific features, and importantly, characterizes the choice between change and conservation of social-political interactions as a central issue"²¹.

The governance process used by The ENP towards neighbour states and Ukraine in particular has also a dynamic

²⁰ G. Vobruba, *Expansion ohne Erweiterung*, [in:] *Osteuropa*, No. 2-3, February – March 2007, p. 9.

²¹ J. Kooiman, *op. cit.*, p. 18.

character inevitably. While by the means of Action Plan it is aimed at the modernisation of Ukrainian political system, the process of the Action Plan fulfilment implicates a constant change of governance images. As a result of the added value obtained through cooperation the changes in further activity priorities may take place. Besides, “the Action Plans constitute an important first step”²² only, so that relations between the EU and Ukraine in the framework of The ENP can be regarded as long-time perspective of cooperation.

The dynamic nature of ENP results in both chances and threats for its execution. First of all the dynamic character creates a possibility to react vividly to every new tendency in cooperation concentrating on its lacks. At the same time in order to use this possibility a high level of readiness for cooperation is necessary to be assured by both partners. Because the main load of Action Plan realisation is carried by Ukraine it should primarily demonstrate the readiness. With the lack of mechanisms of direct influence on the processes beyond its borders, the above mentioned soft power appears to be the European Union’s only means to persuade the Partner State into an active participation in The ENP.

Evolution of the ENP towards Ukraine

Progress evaluations as an information bearer for The ENP evolution

The flow of information between partners involved in the governance process has been named as one of the most important instruments of governance. It creates connections

²² European Commission, Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. COM(2004) 373 final, Brussels, 12 May 2004.

between understanding of governing images and undertaking adequate governing actions. The ENP Strategy Paper underlines the importance of monitoring in the functioning of relations with Partner Countries. "The Commission will draw periodic reports on progress and on areas requiring further efforts, taking into account assessments made by the authorities of the partner country. The Action Plans will be reviewed and may be adapted in the light of progress towards meeting the priorities for action. [...] These reports can serve as a basis for the Council to decide the next step in contractual links with each partner country"²³. Assuming, in the dynamic system of The ENP monitoring plays the role of an information bearer which helps the system to function properly.

There are some ways of monitoring of the EU-Ukraine Action Plan fulfilment²⁴:

1. Bilateral monitoring conducted by the common institutions created in accordance with the PCA;
2. Unilateral monitoring of The ENP fulfilment conducted by the European Commission;
3. Unilateral monitoring of the Action Plan fulfilment conducted by the Ukrainian government;
4. Public monitoring conducted by independent experts and non-government bodies.

The last ENP Progress report on Ukraine was presented in December 2006. The greatest progress has been achieved in such areas as conducting free democratic elections, intensification of political dialog between the EU and Ukraine and cooperation for regional problems solving,

²³ Ibidem.

²⁴ Public Monitoring of the EU – Ukraine Action Plan Implementation: Initial Evaluation, [in:] *Natsionalna bezpeka i oborona*, No. 2 (86), 2007, p. 2 – 3.

improvement of the level of human rights observation and the rule of law. At the same time there still remain areas in which less progress has been achieved: the questions of corruption, the lack of truly independent justice system, the necessity of the business climate improvement, which is connected with administrative and legislative reforms intensification and the tax system improvement²⁵. This short presentation of progress report allows to notice the great scale of problems to be solved in order to fulfil completely the objectives of the Action Plan. At the same time it must be stressed that the report is concentrated mainly on political and economic questions on macro scale. Independent public monitoring conducted by the Ukrainian Centre for Economic and Political Studies named after O. Razumkov presents a detailed evaluation of progress in each priority of the Action Plan. According to it, a significant lack of progress can be noticed in the area of people-to-people contacts. The effectiveness of actions undertaken in this field reduces, and the reason of it is connected with the fact that these actions do not have a systematic, complex and inherited nature²⁶.

Essential proposals of changes for the ENP towards Ukraine

The ENP is generally regarded positively by the European Union. As an instrument of governing beyond the community borders it is considered to be a proper means of managing the problems of common concern with its neighbours. The first complex evaluation of The ENP

²⁵ European Commission, Commission Staff Working Document Accompanying the: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening The ENP. ENP Progress Report – Ukraine. SEC(2006) 1505/2, Brussels 4 December 2006.

²⁶ Public Monitoring of the EU – Ukraine Action Plan Implementation..., op. cit., p. 12.

functioning showed certain lacks in it. Three areas have been mentioned as the fields where a strengthened attention is needed: trade and economic integration; mobility and migration; regional conflicts solutions²⁷.

The document allows observation of the strategic objectives of the EU in the sphere of relations with Ukraine taking into consideration two years of experience. In general these objectives do not have significant differences from those presented at the beginning of The ENP functioning:

1. The EU is going to make the next step towards a comprehensive free trade area with Ukraine. This is included in the priority of deepening of economic integration with The ENP Partners.

2. Support of the regional dimension of The ENP. The EU is interested in strengthening the multilateral character of cooperation, and Ukraine plays a significant role in the region of the Black Sea. The enhanced cooperation – “Black Sea Synergy” – is regarded as an instrument capable to overcome economic problems of the countries participating in it with the assistance from the European Union. It is also regarded as the means to strengthen security in the region.

3. Support of strengthening people-to-people contacts and cross-border cooperation of economic, social and cultural character. At the same time further steps are to be taken in order to ease the process of visa obtaining for Ukrainian citizens.

The financial instrument of The ENP has changed significantly with the introduction of the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) for the financial perspective 2007-2013. The ENPI should provide the

²⁷ European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening The ENP. COM (2006) 726 final, Brussels, 4 December 2006.

assistance of “the strategic and policy-driven character”²⁸. The EU increases the amount of financial support, but at the same time it aims at increasing its effectiveness in the governance process. This increased support will be concentrated on the “good governance and democratic development, regulatory reforms and infrastructure development”²⁹. Besides, other institutions such as the European Investment Bank and the European Bank for Reconstruction and Development will assist the infrastructure development as well.

The ENPI is designed to maximally use the potential of interdependence. It pays an extremely great attention to the development of cross-border cooperation that will enrich contacts between societies. The ENPI funding will be eligible for a wide scope of regional and local decentralised governmental bodies and non-government organisations, which must stimulate their active participation in programmes provided in The ENP framework.

The European Union endeavours to improve its governance capabilities in the nearest neighbourhood by the means of strengthening interdependence. Another problem that appears in parallel is the necessity to preserve the partners’ readiness to cooperation. This is appropriate to Ukraine especially, for the term of Action Plan realization expires by the end of year 2007. In order to maintain the present level of soft power in its relations with Ukraine a new prospects of deepened cooperation should be explicitly presented. The prospects of taking next steps towards integration with the EU

²⁸ European Commission, Commission Staff Working Document Accompanying the: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening The ENP. ENP Progress Report – Ukraine. SEC(2006) 1505/2, Brussels 4 December 2006.

²⁹ Ibidem.

have a potential to increase the attractiveness of “western option” in Ukraine’s foreign policy vectors.

The EU-Ukraine Action Plan has been supplemented by a special “10 points” proposal adopted at the support of the Action Plan fulfilment. These 10 points are aimed at the preparation of new enhanced agreement between the European Union and Ukraine. Ukraine is deeply interested in such enhancement of the existing PCA, and insists on the introduction of an association formula in a new agreement. This would automatically acknowledge the perspective of Ukraine’s membership in the EU in the future. Such a proposal can be undoubtedly useful as an instrument used to maintain Ukraine’s readiness to cooperation. At the present moment, however, the European Union does not have enough integration capacity to create definite plans of further expansion. As a result the EU has a limited possibility to use its most effective instrument of policy towards the neighbours. The ENP is anyway believed to have a sufficient attractiveness to involve Partners into deep reforming of their political systems³⁰.

The character of a new agreement will depend directly on achieving objectives presented in the Action Plan; from this point of view it appears to have a certain persuasive ability which allows the European Union to guide Ukrainian reforms. However, the weight of geopolitical factors significantly increases its share in making such a decision. The nature and state of relations between the European Union and the Russian

³⁰ It must be noted that such opinion is widely criticized. There are a number of estimations according to which The ENP in its present form doesn’t stimulate inner changes in Partner States strongly enough. For example: C. O’Donnell, R. Whitman, *Das Phantom-Zuckerbrot. Die Konstruktionsfehler der ENP*, [in:] *Osteuropa*, No. 2-3, February – March 2007.

Federation can influence the decision to bring forward relations between the European Union and Ukraine. At that moment a clash between wide geopolitical options and tendency to pragmatic working relations is going to take place.

Conclusion

Ukraine and the European Union are interested in close cooperation. The initiative of European Neighbourhood Policy withdraws the perspective of Ukraine's membership in the EU in the nearest future, but at the same time introduces the possibilities to benefit from the deepened cooperation. The European Union tends to build relations on a pragmatic base by stimulating reforms in the Partner States in accordance to European standards and values. Interdependence can be regarded both as a factor and as a goal of relations in the framework of The ENP.

The ENP can be perceived as a process of multi-level governance in the nearest neighbourhood. Such an approach allows showing the pragmatic character of the EU relations with its neighbours. Without presenting the perspective of accession the EU creates a legal and political framework for close cooperation with Ukraine in order to manage the problems of mutual interest. Effective cooperation is, however, impossible without including sub-national actors. The EU doesn't have a direct instrument to control Ukrainian sub-national actors' participation in the process of governance. The elements of soft power are necessary to persuade Ukraine into cooperation in accordance to The ENP formula.

The cooperation between the European Union and Ukraine is characterised by a constant changes coming out of realisation of set objectives. In order to continue the cooperation within The ENP formula (which is regarded as an optimal one at the present moment) the European Union has to find the balance between technical governing instruments and

the capability to apply them. This is closely related with the soft power potential of the EU in its relations with Ukraine. As a result, in the long run the strictly technical and pragmatic dimension of EU-Ukraine relations should be regarded as a part of the European Union's wide system of external relations and its geopolitical situation.

STAN OBECNY I PERSPEKTYWY EKSPANSJI GAZPROMU NA EUROPEJSKIM RYNKU GAZU

*The current status and perspectives of expansion of the
Gazprom on the European gas market*

Uwagi wstępne

Niezbędnym elementem rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej jest konieczność zapewnienia stałych dostaw surowców energetycznych. Aby tego dokonać, UE musi podejmować szereg różnorodnych działań zarówno politycznych, jak i gospodarczych. Biorąc pod uwagę fakt, że Rosja jest największym w świecie producentem i eksporterem gazu ziemnego, a Unia Europejska jest trzecim, co do wielkości, konsumentem tego surowca, współpraca pomiędzy tymi podmiotami wydaje się być oczywistą konsekwencją. Wyczerpywanie się złóż gazu w Europie oraz niewielka szansa na odnalezienie nowych pokładów mogących zmniejszyć zależność od importu, wręcz wymuszają tę współpracę. Rosjanie doskonale zdają sobie z tego sprawę i wykorzystują to w kontaktach z Europą.

Pojawiające się od dwóch lat spekulacje na temat możliwości powołania do życia kartelu gazowego na wzór OPEC, na czele którego – z racji swojego potencjału – stać by miała Rosja, wyraźnie przemawia za tezą o realizacji celów politycznych przy pomocy surowców naturalnych. Państwa zgrupowane w tego typu organizacji mogłyby ustalać cenę gazu i wywierać silny nacisk polityczny.

Rosnące zapotrzebowanie na energię wymaga od UE wypracowania wspólnej polityki energetycznej wobec wschodniego sąsiada tym bardziej, że rosyjska firma *Gazprom* postrzegana jest przez niektóre państwa jako instrument

polityki zagranicznej Kremla. Ostatni konflikt gazowy, jaki miał miejsce na przełomie lat 2005 i 2006 pomiędzy Rosją a Ukrainą, którego konsekwencją było krótkotrwałe wstrzymanie dostaw gazu do Europy, dobitnie wykazał, w jaki sposób Federacja Rosyjska zaczyna traktować sprzedaż swojego gazu.

Niniejszy artykuł jest próbą przedstawienia polityki, Gazpromu, jaką realizuje na kontynencie europejskim oraz zastanowienia się nad konsekwencjami działań rosyjskiego monopolisty. Tylko wypracowanie wspólnej polityki energetycznej przez państwa członkowskie UE wobec Rosji może być skuteczną odpowiedzią na zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego.

Potencjał i pozycja Gazpromu na światowym rynku gazu

Można wskazać trzy czynniki świadczące o wysokiej pozycji *Gazpromu* w gospodarce światowej. Są to zasoby, wydobycie oraz udział w rynku sprzedaży gazu ziemnego. Federacja Rosyjska dysponuje największymi na świecie zasobami gazu ziemnego. Potwierdzone zasoby tego surowca wynoszą 48 bln m³ i stanowią ok. 30% światowych rezerw (z czego 72% – Syberia Zachodnia, 8,3% – szelf Morza Arktycznego, 7,9% – Syberia Wschodnia i Daleki Wschód)¹. Szczególnie wschodnie regiony Syberii, przy odpowiednim poziomie wydobycia, mogą w przyszłości wpłynąć na długoletnią dominację Rosji na światowym rynku tego surowca.

W 2005 wydobycie gazu ziemnego w Federacji Rosyjskiej wyniosło 598,0 mld m³ (Tab. 1). Drugim, co do wielkości producentem są Stany Zjednoczone. Zważywszy

¹ A. Wasilewski, *Gaz ziemny w polityce Rosji*, Kraków 2005, s. 10-12.

Tab. 1. Produkcja gazu ziemnego w 2005 roku w wybranych państwach (w mld m³)

Producent	2002	2003	2004	2005	Udział w rynku [%]
Rosja	555,4	578,6	591,0	598,0	21,6
USA	544,3	551,4	539,4	525,7	19,0
Kanada	187,8	182,7	183,6	185,5	6,7
Wielka Brytania	103,6	102,9	96,0	88,0	3,2
Algieria	80,4	82,8	82,0	87,8	3,2
Norwegia	65,5	73,1	78,5	85,5	3,1
Holandia	59,9	58,4	68,8	62,9	2,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *BP Statistical Review of World Energy 2006*, >><http://www.bp.com><< dostęp dn. 5 kwietnia 2007 r.

jednak na olbrzymią konsumpcję, własne zasoby nie pozwalają Amerykanom zaspokoić rosnących potrzeb.

Największymi producentami gazu ziemnego w Europie są: Norwegia (w 2005 wzrost wydobycia o 8,6%), Wielka Brytania (- 8,1%) i Holandia (-8,4%).

W 2005 roku produkcja gazu ziemnego przez *Gazprom* wyniosła 547,9 mld m³ (wzrost o 2,8%). Dzięki tak dobrym wynikom rosyjska spółka zajmuje pierwsze miejsce w świecie, kontrolując 19,4% globalnego rynku tego surowca². Na rosyjskim rynku gazu działa również kilka niezależnych od *Gazpromu* spółek wydobywczych. Obecnie posiadają one licencje na 30% rozpoznanych złóż gazu

² Zob. <<http://eng.gazpromquestions.ru/page7.shtml>> wydruk z dn. 5 kwietnia 2007 r.

w Rosji, ale ich udział w wydobyciu wynosi tylko 13%³. Działalność niezależnych producentów gazu w Rosji jest znacznie ograniczona, ponieważ rynek wewnętrzny w całości kontrolowany jest przez *Gazprom*. Jest on właścicielem wszystkich rosyjskich magistrali gazowych, przez co ma decydujący głos w sprawach transportu gazu.

Gazprom zamierza zwiększać stopniowo swój udział w rynku z docelowym wydobyciem na poziomie 610-630 mld m³ w roku 2030. Wzrost ten umożliwi zagospodarowanie nowych złóż gazu ziemnego w obwodzie jamalsko-nienieckim oraz złoża Sztokmanowskoje na Morzu Barentsa⁴.

Szczególną uwagę Rosjanie przywiązują do drugiego z tych projektów. Złoże Sztokmanowskoje, obecnie jedno z największych na świecie (3,7 bln m³), zostało odkryte w 1988 roku. Rosjanie nie mogli wcześniej rozpocząć eksploatacji, ze względu na utrudniony dostęp do pokładów (duża głębokość), trudne warunki klimatyczne w tym regionie oraz brak odpowiedniej technologii⁵. Projekt ten jest istotny, gdyż w perspektywie długoletniej to właśnie z tego złoża ma płynąć gaz do Europy Zachodniej nowo budowanym gazociągiem północnym. Zważywszy jednakże, że jest to złoże podmorskie, można przypuszczać, iż cena gazu, jaki będzie dostarczany końcowemu odbiorcy może być o wiele wyższa od ceny gazu ze złóż lądowych.

Gazprom podejmuje także działania zmierzające do dywersyfikacji swojej działalności, co w konsekwencji przyczyni się do urozmaicenia źródeł dochodów i zmniejszy uzależnienie od wpływów z samego tylko gazu. Przejawem

³ A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 23.

⁴ Zob. <<http://eng.gazpromquestions.ru/page7.shtml>> wydruk z dn. 5 kwietnia 2007 r.

⁵ Zob. <http://www.oil-and-gas.net/index.php?page_id=3639> wydruk z dn. 5 kwietnia 2007 r.

realizacji nowej strategii było przejęcie w październiku 2005 roku za ponad 13 mld dol. 72,6 % akcji koncernu naftowego OAO *Sibneft*⁶, a tym samym zwiększenie udziałów w przemyśle naftowym oraz wejście na rynek skroplonego gazu ziemnego (LNG)⁷. Poprzez zastosowanie odpowiedniej technologii, poddany odpowiednim procesom gaz zmniejsza swoją objętość (ok. 600 razy), przez co jest łatwiejszy do transportu. Tego typu produkcja może przyczynić się także do dywersyfikacji kierunków inwestycji. Wymaga to jednak dużych nakładów finansowych na niezbędną infrastrukturę, mogącą zapewnić odpowiedni poziom transportu surowca.

Pod koniec roku 2006 można było zauważyć jeszcze jedną zmianę w strategii działania konsorcjum. *Gazprom* zaczął ściślej współpracować z państwowymi przedsiębiorstwami przemysłu naftowego. 28 listopada 2006 roku zostało zawarte porozumienie o strategicznej współpracy pomiędzy *Gazpromem* i *Rosnieftem*. Obie firmy są formalnie spółkami akcyjnymi, jednak umowa była negocjowana z inicjatywy najwyższych władz Rosji⁸. Jest to kolejny wyraźny krok do wzmocnienia obu przedsiębiorstw oraz wyeliminowania konfliktów, mogących pojawić się z powodu realizacji przedsięwzięć o podobnym profilu. Współpraca obu przedsiębiorstw wzmocni ich pozycję na światowym rynku oraz postawi je w lepszym położeniu w negocjacjach z potencjalnymi partnerami handlowymi.

⁶ Abramowicz sprzedał swoją firmę, „Rzeczpospolita” z 29 września 2005.

⁷ W kwietniu 2006 roku *Gazprom* sprzedał pierwszy transport skroplonego gazu do Wielkiej Brytanii. Gaz został zakupiony przez *Gaz de France* i dostarczony *BP* do terminalu Isle of Grain, <<http://eng.gazpromquestions.ru/page10.shtml>> wydruk z dn. 5 kwietnia 2007 r.

⁸ J. Zagórski, *Aktualia ropy naftowej i gazu ziemnego*, „Przegląd Geologiczny” 2007, vol. 55, nr 2, s. 104.

Wszystkie te działania konsekwentnie zmierzają do realizacji ogłoszonej w 2006 roku deklaracji, mówiącej o przekształceniu *Gazpromu* w koncern naftowo-gazowy o znaczeniu globalnym⁹. w 2006 roku wartość rynkowa rosyjskiego koncernu wynosiła ok. 225 mld dol. Oznacza to, że *Gazprom* jest trzecią pod względem wartości spółką branży energetycznej, za amerykańskim *ExxonMobile* (375 mld dol.) i brytyjskim *BP* (242 mld dol.)¹⁰.

Gaz ziemny w bilansie energetycznym Unii Europejskiej

Unia Europejska jest drugim, co do wielkości, konsumentem energii na świecie. Dominujące miejsce w strukturze zużycia energii pierwotnej w UE zajmuje ropa naftowa (37,3%). Gaz ziemny (23,9%) jest na drugiej pozycji (Ryc. 1).

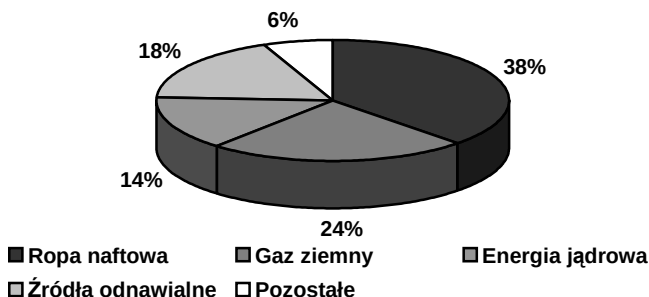
Należy zauważyć, że rola gazu w Europie jako źródła energii będzie rosła ze względu na jego bardziej ekologiczny charakter w porównaniu z węglem, czy ropą naftową.

Konieczność redukcji emisji gazów cieplarnianych ze względu na zobowiązania wynikające z Protokołu z Kioto wymaga oparcia się na czystych źródłach energii. Zwiększenie udziału źródeł odnawialnych w strukturze bilansu energetycznego niesie ze sobą konieczność zwiększenia wydatków na badania w tej dziedzinie. Ogłoszona w pierwszej połowie stycznia 2007 nowa strategia rozwoju polityki energetycznej Unii Europejskiej zakłada w ciągu najbliższych siedmiu lat wzrost wydatków na badania o co najmniej 50%.

⁹ F. Kazin, *Globalna strategia Gazpromu a narodowe interesy Rosji*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, nr 1 (29), s. 85.

¹⁰ *Gazprom wart 225 miliardów dolarów*, „Rzeczpospolita” z 11 kwietnia 2006.

Ryc. 1. Bilans energetyczny Unii Europejskiej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Statistical pocketbook 2006*,
 >>>http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/figures/poczetbook/2006_en.htm:<<, wydruk z dn. 11 kwietnia 2007 r.

Głównymi eksporterami gazu do Unii Europejskiej są: Rosja (36,7%), Norwegia (24,5%) i Algieria (19,1%). w niewielkich ilościach gaz pozyskiwany jest również z Nigerii (3,7%) oraz Kataru (1,6%). Cały eksport gazu ziemnego z Federacji Rosyjskiej do Unii Europejskiej kontrolowany jest przez *Gazprom*, który w 2005 roku dostarczył na kontynent 156,1 mld m³ gazu. do największych odbiorców rosyjskiego surowca w Europie należą Niemcy, Włochy i Francja oraz poza UE - Turcja¹¹. w 2005 roku wszystkie państwa Unii Europejskiej skonsumowały 471,2 mld m³ gazu (17,1% udziału w światowym rynku), z czego najwięcej Wielka Brytania 94,6 mld m³ (3,4%), Niemcy 85,9 mld m³ (3,1%) oraz Włochy 79,0 mld m³ (2,9%)¹².

¹¹ Zob. <<http://eng.gazpromquestions.ru/page10.shtml>> wydruk z dn. 5 kwietnia 2007 r.

¹² Na podstawie: *BP Statistical Review of World Energy 2006*, <<http://www.bp.com>> wydruk z dn. 5 kwietnia 2007 r.

Zaspokojenie popytu wewnętrznego w sytuacji wyczerpywania się rodzimych źródeł będzie wymagało zwiększenia importu. w Zielonej Księdze opublikowanej w marcu 2006 roku Komisja Europejska zwróciła uwagę na niekorzystną sytuację, jaka kształtuje się w Europie, a także zasygnalizowała konieczność zmian tych niepokojących tendencji: *Nasze uzależnienie od przywozu [surowców] wzrasta. Jeżeli nie sprawimy, że energia ze źródeł wewnętrznych będzie bardziej konkurencyjna, w ciągu następnych 20 lub 30 lat około 70% zapotrzebowania Unii na energię pokrywane będzie z produktów przywożonych, w porównaniu z 50% obecnie. (...) Jeżeli obecne trendy utrzymają się, przywóz gazu wzrośnie o 80% w ciągu najbliższych 25 lat*¹³.

Rosnący deficyt na rynku gazu będzie wymagał poszukiwania nowych kierunków dostaw surowców do Europy. w tej sytuacji oczywista wydaje się być współpraca z Rosją. Oprócz wariantu rosyjskiego, potencjalnym źródłem dywersyfikacji rosnących potrzeb może być także: rejon Morza Kaspijskiego (Azerbejdżan, Iran, Kazachstan), rejon Zatoki Perskiej (Arabia Saudyjska, Irak, Katar, Kuwejt), Afryka Północna (Algieria, Tunezja, Libia) oraz Ameryka Południowa (Trynidad i Tobago, Wenezuela).

Gazprom w Europie

Rozpad Związku Radzieckiego, który miał miejsce na początku lat 90. XX w. znacząco osłabił pozycję Federacji Rosyjskiej na arenie międzynarodowej. Obecnie Rosja

¹³ Zielona Księga. Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii, Bruksela, 8.03.2006, KOM (2006) 105 wersja ostateczna, s. 3., <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0105:PL:H TML>> wydruk z dn. 11 kwietnia 2007 r.

prowadzi aktywną politykę zmierzającą do odbudowania tej pozycji, a głównym środkiem do realizacji tego celu staje się ropa naftowa i gaz ziemny. Wzrost znaczenia Rosji jako dostawcy surowców spowodowany jest przede wszystkim niestabilną sytuacją na Bliskim Wschodzie oraz wzrostem cen surowców na światowych rynkach energetycznych.

Rosjanie generalnie zaczynają wykorzystywać swoje bogactwa naturalne jako środek nacisku w stosunkach międzynarodowych¹⁴. Instrumentalne wykorzystywanie surowców energetycznych wymagało przejęcia przez państwo kontroli nad przemysłem naftowym i gazowym. Najlepszym tego przykładem jest sprawa Michaiła Chodorkowskiego, prezesa firmy *Jukos* skazanego na wieloletnie więzienie za rzekome malwersacje podatkowe. Działania te objęły także *Gazprom*, przy czym rozpoczęły się one już w 1999 roku, po objęciu przez Władimira Putina stanowiska premiera rządu Federacji Rosyjskiej¹⁵.

Konflikty gazowe, jakie miały miejsce na początku 2005 roku między Rosją a Białorusią, a rok później między Rosją a Ukrainą dobitnie wykazały, nie tylko jak wiele państw naszego regionu uzależnionych jest od strategicznych surowców pochodzących z Rosji, ale także, w jaki sposób państwo to traktuje ich sprzedaż i tranzyt. w połowie lutego 2004 roku *Gazprom* wstrzymał dostawy gazu na Białoruś po tym, jak władze w Mińsku nie chciały zgodzić się na wyższe ceny surowca. Moskwa chciała dostarczać

¹⁴ Rosja wykorzystwała surowce naturalne jako szantaż polityczny m.in. w 1990 roku odcinając dostawy energii do państw nadbałtyckich Zob. szerzej: K. Smith, *Defuse Russia's Energy Weapon*, „International Herald Tribune” z 17 stycznia 2006, <<http://www.iht.com/articles/2006/01/16/opinion/edsmith.php>> wydruk z dn. 5 kwietnia 2007.

¹⁵ O wzmacnianiu pozycji Kremla we władzach *Gazpromu* Zob. szerzej: A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 17.

na Białoruś gaz nie jak do tej pory po cenach „wewnątrzyrosyjskich”, które nie pokrywają nawet kosztów wydobycia i transportu, ale po cenach rynkowych. Przyczyną konfliktu była również nieudana próba zakupu przez rosyjskiego monopolistę w 2003 roku 51% akcji *Bieltransgazu*, właściciela białoruskich gazociągów. Według Białorusinów firma była warta ok. 5 mld dolarów „Rosjanie proponowali natomiast ok. 300-600 mln dolarów „sumę tę chcieli jeszcze pomniejszyć o długi za dostarczony wcześniej gaz”¹⁶. Reakcją Białorusi na przerwanie dostaw gazu z Rosji był pobór surowca z gazociągu eksportowego. Skłoniło to *Gazprom* do całkowitego wstrzymania dostaw gazociągiem jamalskim, którym dostarczany jest surowiec do Polski, Niemiec i państw bałtyckich. w Polsce odczuły to najbardziej duże zakłady chemiczne, dla których sprowadzany ze Wschodu gaz jest niezbędny do produkcji.

Konflikt między *Gazpromem* i białoruskim rządem pokazał, że rosyjski monopolista nie waha się wykorzystywać uzależnienia importerów do celów politycznych. Pokazał również, jak blisko współpracuje z przedsiębiorstwami niemieckimi. Przypuszcza się, że rosyjska firma zawiadomiła wcześniej niemieckich odbiorców o planie wstrzymania dostaw. Świadczyć o tym może fakt, że niemiecki koncern *Ruhrigas* kilka dni wcześniej zaczął odbierać z gazociągu jamalskiego mniej gazu niż zwykle. Najprawdopodobniej niemiecka firma więcej gazu pobierała z południa, czyli gazociągiem biegnącym przez Ukrainę, Słowację i Czechy¹⁷.

Konflikt z Ukrainą w roku 2006 rozpoczął się po tym, jak władze w Kijowie odmówiły zgody na prawie pięciokrotną podwyżkę cen rosyjskiego gazu. Kierownictwo *Naftogazu*

¹⁶ P. Reszka, *Białoruś bez gazu*, „Rzeczpospolita” z 24-25 stycznia 2004.

¹⁷ A. Łakoma, *Gaz popłynął, problem pozostał*, „Rzeczpospolita” z 20 lutego 2004.

utrzymywało, że podpisany w 2005 roku aneks do porozumienia z 2002 roku pomiędzy *Gazpromem* a ukraińskim konsorcjum jest ważny do 2009 roku. Aneks mówił o cenie za gaz dla Ukrainy w ramach tranzytu w wysokości 50 dol. za 1000 m³. *Gazprom* powoływał się natomiast na umowę z 2001 roku, która mówiła, że ceny gazu miały regulować protokoły podpisywane corocznie między *Gazpromem* i *Naftogazem*¹⁸.

W konflikcie tym wyraźnie widać podłoże polityczne. Rosjanie zamierzali doprowadzić do porażki Wiktora Juszczenki podczas wyborów parlamentarnych w marcu 2006 roku, aby kontrolę w państwie mogli przejąć politycy prorosyjscy. Prezydent Władimir Putin zdawał sobie jednak sprawę, że w miarę upływu czasu to Rosjanie będą mieli więcej do stracenia. Możliwości odcięcia gazu Ukrainie są bowiem ograniczone, ponieważ przez państwo to płynie ok. 80% eksportowanego przez *Gazprom* do Europy gazu. Stąd też ostatecznie zawarto porozumienie, które pozwala wyjść obu stronom „z twarzą”. Nowe porozumienie przewiduje pośrednictwo w dostawach firmy *Rosukrenergo* (połowa udziałów należy do *Gazpromu*). *Gazprom* będzie sprzedawać firmie *Rosukrenergo* gaz po cenie 230 dol. za 1000 m³, następnie rosyjski gaz będzie mieszany z tańszym gazem pochodzącym z Turkmenistanu, Uzbekistanu i Kazachstanu, a w efekcie cena gazu dostarczanego Ukrainie przez *Rosukrenergo* wyniesie 95 dol. za 1000 m³¹⁹. w wyniku wydarzeń z początku 2006 roku trudno będzie władzom Kremla odzyskać zaufanie części polityków

¹⁸ T. Serwetnyk, *Spór przede wszystkim polityczny*, „Rzeczpospolita” z 2 stycznia 2006.

¹⁹

Zob.

<<http://wiadomosci.polska.pl/specdlapolski/article.htm?id=207679>> wydruk z dn. 5 kwietnia 2007 r.

zachodnioeuropejskich. Wiele osób zrozumiało, że rosyjski gaz może być potężnym środkiem nacisku politycznego.

Gazprom podejmuje również działania zmierzające do zwiększenia swojej obecności na europejskim rynku gazu, przy czym aktywność konsorcjum może rodzić obawy o chęci zdominowania tego rynku²⁰. Rosjanie zaczynają ściślej współpracować z państwami, które od wielu lat importują od nich gaz i wchodzą na nowe rynki Europy Zachodniej. Jednym ze strategicznych celów *Gazpromu* było uzyskanie dostępu do rynków wewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej. Olbrzymim sukcesem było zatem wejście na detaliczny rynek gazu w Austrii, co osiągnięto w 2006 roku. Rosjanie będą sprzedawać swój surowiec konsumentom w Karyntii, Styrii i Salzburgu, co przewiduje umowa podpisana z austriackim narodowym koncernem paliwowym OMV. Umowa przewiduje również wydłużenie do 2027 roku, czyli o 15 lat, kontraktu na dostawy gazu do Austrii²¹. Taka polityka wpisuje się w strategię działania konsorcjum, zakłada ona uzależnienie odbiorców od rosyjskiego gazu ziemnego poprzez kontrakty długoterminowe oraz uzyskanie dostępu do bezpośredniej dystrybucji surowców.

Obecnie *Gazprom* dostarcza do Europy gaz ziemny za pomocą gazociągu *Jamał-Europa* oraz *Błękitny Potok*, w budowie jest też gazociąg *Północny*, budowany przez rosyjsko-niemiecką spółkę *Nord Stream* (Ryc. 2). Budowa nowych gazociągów przez Federację Rosyjską ma na celu zmonopolizowanie transportu gazu do Europy, co przejawia

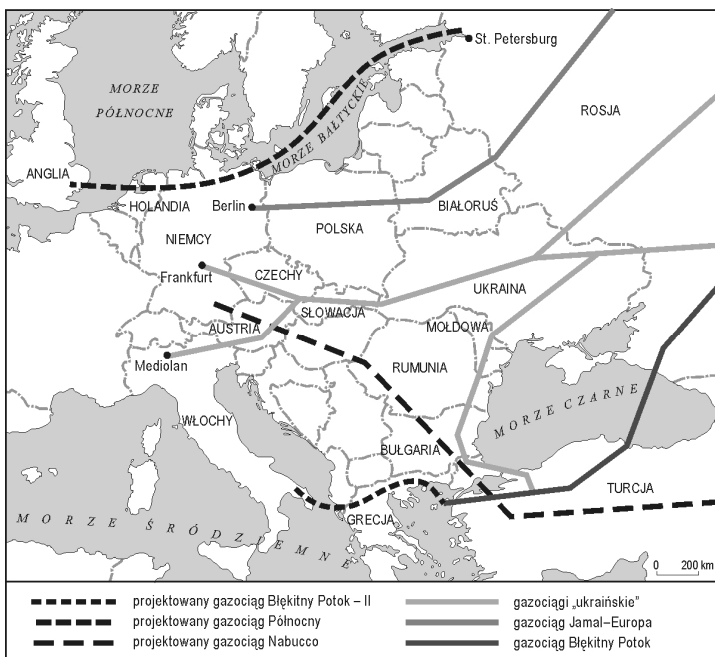
²⁰ Zob. szerzej: E. Paszyc, *Gazprom w Europie 2006. Przyspieszenie ekspansji*, Prace OSW, Warszawa 2007, <http://www.osw.waw.pl/files/gazprom_w_europie_2006.pdf> wydruk z dn. 5 kwietnia 2007 r.

²¹ A. Kublik, *Austriackie przełomy Gazpromu*, „Gazeta Wyborcza” z 2 października 2006.

się również w torpedowaniu wszelkich projektów, które mogłyby pominąć Rosję.

Głównym celem przy realizacji projektu budowy gazociągu *Błękitny Potok*, było wejście przez *Gazprom* na nowe rynki zbytu oraz wyeliminowanie państw trzecich w tranzycie gazu. Zanim rozpoczęła się eksploatacja gazociągu, rosyjski gaz był dostarczany do Turcji przez terytorium Ukrainy, Mołdowy, Bułgarii oraz Rumunii. Pierwsze dostawy nową trasą rozpoczęły się w lutym 2003 roku. Sam gazociąg o długości ok. 1300 km (Rosja – Morze Czarne – Turcja) jest wspólnym przedsięwzięciem rosyjskiego *Gazpromu* oraz włoskiej firmy *ENI*.

Ryc. 2. Istniejące i projektowane gazociągi Gazpromu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie:
>><http://en.wikipedia.org/wiki/Image:RUGasPipesMap.jpg><<,
>>http://www.rynekgazu.pl/i/wazne_rury.jpg<<, wydruk z dn. 11 kwietnia 2007 r.

Szefowie rosyjskiego monopolisty podejmują jednocześnie działania zmierzające do przedłużenia istniejącego gazociągu (*Błękitny Potok-II*). Nowa trasa miałaby biec z Turcji na Węgry oraz do Włoch. Jest to alternatywny pomysł wobec projektowanego gazociągu *Nabucco*, którym gaz z rejonu Morza Kaspijskiego miałby płynąć przez terytorium Turcji, Bułgarii, Rumunii i Węgier do Austrii (Ryc. 2). Dzięki niemu można by było osłabić monopol Rosji na dostawy gazu do Unii Europejskiej. na projekcie tym skorzystać mogłaby także Polska, ponieważ w planach rozważany jest również wariant odgałęzienia gazociągu do Czech i właśnie do Polski.

W najbliższych latach może więc dojść do sytuacji, w której Europę połączy z Rosją nowy system gazociągów. *Błękitny Potok* będzie dostarczał gaz do Turcji, Grecji, Włoch na Węgry i do państw półwyspu bałkańskiego, natomiast gazociąg *Północny* zasili Niemcy, państwa Beneluksu, Francję oraz Wielką Brytanię.

Gazociąg *Północny* to wspólny projekt rosyjskiego *Gazpromu* oraz niemieckich firm *E.ON-Ruhrigas* i *BASF*. Dla realizacji tego przedsięwzięcia stworzono konsorcjum *Nord Stream (Północny Strumień)*, w którym Rosjanie posiadają pakiet kontrolny 51% udziałów, a spółki niemieckie po 24,5%. Odcinek morski gazociągu przeprowadzony po dnie Morza Bałtyckiego (ok. 1200 km) ma rozpoczynać się w mieście Wyborg (Rosja), a kończyć w okolicach miasta Greiswald (Niemcy). Według przedstawicieli rosyjsko-niemieckiego konsorcjum gazociąg ma obniżyć ryzyko tranzytu gazu przez

państwa trzecie, a także zwiększyć bezpieczeństwo dostaw. Mimo olbrzymich kosztów projektu, które są szacowane na ok. 5,6-8 mld dol.²² w perspektywie długoletniej gazociąg ma obniżyć koszty przesyłu gazu do Europy, poprzez uniknięcie opłat tranzytowych.

Gazociąg *Północny* uważany jest powszechnie za konkurencyjny projekt, wobec drugiej nitki gazociągu *Jamał-Europa*, którego koszt szacowany jest na ok. 2,2 mld dol.²³. Trasa drugiej nitki miałaby biec wzdłuż już istniejącego gazociągu. Koszty budowy, a następnie utrzymania i transportu gazu w przypadku projektu rosyjsko-niemieckiego będą znacznie wyższe. Warto przy tym podkreślić, że gazociąg jamalski przebiega po lądzie, co powoduje, iż w przypadku jego awarii lub uszkodzenia, skutki dla środowiska naturalnego byłyby nieporównywalnie mniejsze aniżeli w przypadku awarii gazociągu morskiego.

Ekonomiczna zasadność realizacji projektu gazociągu *Północnego* budzi duże wątpliwości, natomiast podtekst polityczny widać bardzo wyraźnie. Rosja dąży do ograniczenia, a nawet całkowitego zerwania z tranzytem gazu przez terytorium Białorusi i Ukrainy, a więc państw, które w coraz większym stopniu realizują własną, sprzeczną z rosyjską, politykę zagraniczną. Dlatego też gazociąg, który ma za zadanie zapewnić stabilne dostawy gazu do Europy Zachodniej wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej jest oceniany negatywnie, z obawy, że Moskwa będzie miała teraz możliwość odcinania dostaw surowców dowolnym państwom naszego regionu, bez konieczności ograniczania dostaw do Europy Zachodniej.

²² M. Lewandowska, *Gazowniczy „wyscig zbrojeń”*, „Nafta i Gaz Biznes” 2005, nr 4/5 (94/95), s. 67.

²³ Zob. <<http://www.gigawat.net.pl/article/articleview/583/1/55/>>
wydruk z dn. 5 kwietnia 2007 r.

Uwagi końcowe

Obecnie w Unii Europejskiej funkcjonują różne modele polityki energetycznej. Bezpieczeństwo energetyczne nadal pozostaje w gestii państw członkowskich, które realizują narodowe strategie bezpieczeństwa, dlatego też dziś UE nie przemawia jednym głosem. w obliczu nowych wyzwań potrzebna jest jednak wspólnotowa polityka energetyczna, która opierałaby się na spójności i solidarności jej uczestników.

Realizowana obecnie ekspansywna polityka *Gazpromu*, zmierzająca do wzmocnienia pozycji konsorcjum na rynkach państw europejskich może doprowadzić w kilkuletniej perspektywie do dominacji, a w konsekwencji do zmonopolizowania przez Rosjan europejskiego rynku gazu ziemnego. Szybki wzrost konsumpcji, przy jednoczesnej groźbie deficytu gazu rodzi konieczność wypracowania wspólnej polityki UE wobec Rosji, która opierałaby się na współpracy, a nie dominacji jednej ze stron, tym bardziej, że Rosja ze względu na swoje zasoby gazu ziemnego będzie w przyszłości jednym z najważniejszych partnerów UE.

Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego wszystkich państw członkowskich powinno być jednym ze strategicznych zadań UE. Cel ten będzie można osiągnąć m.in. poprzez dywersyfikację kierunków dostaw, metod transportu oraz wzrost udziału źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym. Rosja chcąc zdominować rynek europejski musi znacząco zwiększyć eksport gazu, a osiągnąć to może dzięki budowie nowych gazociągów (*Błękitny Potok-II*, *Północny*). Dlatego też UE powinna ściślej współpracować z państwami rejonu Morza Kaspijskiego i Zatoki Perskiej w realizacji alternatywnych wobec rosyjskich projektów przesyłu gazu do Europy jak np. gazociąg *Nabucco*. Państwa takie jak Azerbejdżan czy Kazachstan a nawet Iran mogą stanowić realną alternatywę pozyskiwania niezależnych od Rosji surowców energetycznych. Jednakże gaz dostarczany

gazociągami w większym stopniu uzależnia od dostawcy oraz stwarza o wiele większe niebezpieczeństwo przerwania dostaw (np. konflikty zbrojne).

Zróżnicowanie kierunków importu gazu można osiągnąć również poprzez zmianę charakteru jego dostaw (LNG). Wymaga to jednak budowy dużej liczby terminali obsługujących transport gazu skroplonego. Obserwowany obecnie wzrost liczby producentów pozwoli w przyszłości na dywersyfikację dostawców, czego skutkiem będzie stabilność dostaw i zwiększenie poziomu bezpieczeństwa kontynentu.

Pożądaną jest, aby UE jednocześnie zwiększyła wysiłki na rzecz lepszego wykorzystania w bilansie energetycznym odnawialnych źródeł energii; jednakże jest to rozwiązanie najdroższe. UE powinna udzielić odpowiedniego wsparcia dla badań nad energią pochodzącą ze źródeł odnawialnych, jeżeli ma zamiar zmniejszyć swoje rosnące uzależnienie od importu gazu ziemnego i ropy naftowej. Korzyści dla środowiska naturalnego ze względu na zastosowanie tego typu technologii są dodatkowym atutem.

Summary

European Union's energy consumption is strongly dominated by oil – 37,3 per cent and natural gas - 23,9 per cent. Demand for natural gas and oil is growing rapidly. Role of natural gas will rise, because it is cleaner and much more environment-friendly than oil or coal. The potential for energy self-sufficiency within the EU is limited. Europe does not have the sufficient energy resources to sustain its well-developed economies and high standard of living. Future Europe will continue to be dependent on foreign suppliers.

European Union has sought to establish and consolidate energy cooperation with major producing regions – Russia and the Caspian Sea. There is a gap between

Europe's domestic production and its large and growing demand, it is natural that the EU would seek collaboration with its neighbour Russia the world's leading producer and exporter of natural gas. Theirs reserves of gas are considered to be among the largest on the Earth, with its gas reserves estimated at approximately 48 trillion cubic meters (almost 30% of the world's total).

The Russian market is dominated by the state company Gazprom. In 2005 Gazprom produced 547,9 bcm (billion cubic meters) of natural gas and exported 156,1 bcm to Europe. Because of such a good results the Russian company today is the largest gas company in the world, controlling almost 20% of the world's market. It is planned to increase gas production to 610-630 bcm by 2030. Gazprom will be able to increase its market power in Europe building on the expensive undersea Baltic Pipeline System with German Co-operation.

Gazprom plans to start applying "market rules" in its gas dealings with former Soviet republics. This new policy was largely seen as a punishment for the pro-Western Ukrainian President Victor Yushchenko, who had led the Orange Revolution. This crisis raised also questions about Russia's reliability as a stable supplier of energy. Many European officials sought the Russian action attempting to use gas as a political weapon to blackmail a neighbouring state that depends on Russian supplies of natural gas.

Europe is interested in energy cooperation with Russia, but this partnership must become more transparent. It should not allow Moscow to threaten the energy security of Europe. Whatever the European Union will do, Russia will be the main energy importer, but it has to insist on establishing a genuine partnership.

**EUROPA W DEKLAROWANYCH ROLACH
MIĘDZYNARODOWYCH FEDERACJI
ROSYJSKIEJ W LATACH 2000 – 2005**

*Europe in its declared international roles of Russian
Federation (2000 – 2005)*

Uwagi wstępne

Europejski kierunek polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej jest zaliczany do priorytetowych, po pierwszoplanowych stosunkach z krajami Wspólnoty Niepodległych Państw.¹ Przez kierunek europejski należy rozumieć politykę skierowaną głównie do Unii Europejskiej, bądź do najsilniejszych państw Europy Zachodniej, określanych jako „wpływowe”.² Wśród nich wymienia się: Wielką Brytanię, Niemcy, Włochy i Francję. z owej grupy Rosja utrzymuje „szczególne” stosunki z Niemcami i Francją. Wskazuje na to np. tradycja wspólnych spotkań na szczycie tzw. trójki (prezydent Rosji, kanclerz Niemiec i prezydent Francji). na europejski kierunek polityki zagranicznej Rosji składają się również relacje z pozostałymi państwami Europy Zachodniej, z krajami środkowoeuropejskimi, bałkańskimi, nadbałtyckimi oraz organizacjami międzynarodowymi – Organizacją Bezpieczeństwa w Europie (OBWE) i Radą Europy. Taka percepcja kierunku europejskiego w polityce

¹ A. Bryc, Cele polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej, Toruń 2004, s. 65.

² Strona internetowa Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, <http://www.scrf.gov.ru>, *Koncepcja wniezionej polityki Rosyjskiej Federacji z 2000 g.*, inf. z 1 X 2005.

zagranicznej Rosji wynika z dokumentu *Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej z 2000 roku*. Wyraźnie wyartykułowano w nim nadrzędność stosunków z Unią Europejską, które określono jako „kluczowe”.³

Przez rolę międzynarodową należy rozumieć spójny system wybranych przez państwo działań w stosunkach międzynarodowych.⁴ Rola międzynarodowa może występować w czterech postaciach: 1) narzucanej, jako wynik nacisków ze strony środowiska międzynarodowego; 2) wybieranej, czyli interpretacji własnej roli przez dane państwo; 3) rzeczywistej – zestaw działań państwa w stosunkach międzynarodowych, będący funkcją roli z jednej strony narzucanej, a z drugiej wybieranej i deklarowanej; 4) deklarowanej, jako zjawisko najbardziej uchwytne, którego rekonstrukcji można dokonać w oparciu o analizę oficjalnych dokumentów państwowych.⁵ Analiza ról deklarowanych państwa jest doskonałym narzędziem do badania jego polityki zagranicznej. Umożliwia przewidywanie aktywności dyplomatycznej państwa, a nawet zmiany w systemie międzynarodowym.⁶

Deklarowane role Rosji wobec Europy zostały zrekonstruowane na podstawie rosyjskich dokumentów oraz wypowiedzi polityków z okresu od 2000 do 2005 roku (od objęcia 1 i 2000 roku przez Władimira Putina funkcji pełniącego obowiązki prezydenta Federacji Rosyjskiej do końca urzędowania Gerharda Schroedera na fotelu kanclerza Niemiec 22 XI 2005 roku). Analiza deklarowanych

³ Tamże.

⁴ Z. J. Pietraś, *Międzynarodowa rola Chin*, Lublin 1990, s. 20.

⁵ Tamże, s. 20–21.

⁶ K. J. Holsti, *National Role Conception in the Study of Foreign Policy*, [w:] *Role Theory and Forming Policy Analysis*, ed. S. Walker, Durham 1987, s. 42–43.

ról Rosji będzie przeprowadzana na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej i cywilizacyjnej.

Deklarowane role Rosji na płaszczyźnie politycznej

Zgodnie z „Koncepcją polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej z 2000 roku” dla Rosji „kluczowe znaczenie mają stosunki z Unią Europejską”.⁷ Federacja Rosyjska deklaruje

⁷ Prześledźmy genezę stosunków Rosji z Unią Europejską. W epoce zimnej wojny związki ZSRR z niesocjalistyczną Europą utrzymywano głównie w formie dwustronnych stosunków z poszczególnymi państwami. Wspólnoty Europejskie postrzegano jako ekonomiczną filię Paktu Północnoatlantyckiego. Stopniowo, wraz z rozwojem europejskiej integracji, w naukowych kręgach ZSRR i innych państw socjalistycznych zaczął dojrzewać pogląd, że procesy integracyjne w Europie Zachodniej nie wpisują się w dogmatyczne schematy zimnowojennej rywalizacji. Zaczęto zwracać uwagę na efektywność wspólnej polityki handlowej. Jednak aż do połowy lat osiemdziesiątych zmiany teoretycznego spojrzenia nie znajdowały odbicia w zmianie polityki państw obozu socjalistycznego w stosunku do państw Wspólnot Europejskich. Dopiero 22 VII 1988 roku w Luksemburgu podpisano Deklarację o ustanowieniu oficjalnych stosunków między Wspólnotami Europejskimi a RWPG. Oficjalne stosunki między ZSRR a Wspólnotami Europejskimi zostały nawiązane w sierpniu 1988 roku. Dnia 11 XII 1989 roku w Brukseli podpisano pierwsze w historii porozumienie między ZSRR a Wspólnotami Europejskimi: Porozumienie o handlu i handlowej, ekonomicznej współpracy. Na tej podstawie był rozpoczęty program technicznej pomocy, który później otrzymał nazwę TACIS (Program technicznej pomocy Wspólnocie Niepodległych Państw). Po rozpadzie ZSRR pojawiła się konieczność podpisania nowego układu. Podpisano go 24 VI 1994 roku na wyspie Korfu. Układ o partnerstwie i współpracy wszedł w życie 1 XII 1997 roku i określał główne obszary współpracy unijno-rosyjskiej, m.in. handel i współpracę gospodarczą, współpracę naukowo-techniczną i w przestrzeni kosmicznej, ochronę środowiska i oszczędzanie energii, współpracę w przeciwdziałaniu zorganizowanej przestępczości, dialog polityczny w kwestiach międzynarodowych (przede wszystkim dotyczących stabilności i bezpieczeństwa europejskiego oraz praw człowieka). Dokument tworzył też bazę instytucjonalną współpracy. Obecnie należą do niej: spotkania na

rolę kluczowego partnera Unii Europejskiej „widzi w UE jednego ze swoich ważniejszych politycznych i ekonomicznych partnerów i będzie dążyć do intensywnej, trwałej i dalekosiężnej współpracy z nim pozbawionej koniunkturalnych wahań”.⁸

Rosja wyraża chęć pełnienia roli strategicznego partnera UE. Nawiązanie priorytetowego partnerstwa Rosji z UE będzie wprowadzane w życie na drodze aktywnej współpracy państw w rozwiązaniu znaczących zadań będących przedmiotem zainteresowania obu stron oraz

szczyście głów państw/rządów (mają miejsce dwa razy do roku, podejmowane są na nich decyzje odnośnie strategicznych kierunków rozwoju stosunków UE z Rosją), Stała Rada Współpracy, Rada Wysokich Przedstawicieli, Spotkania członków Komitetu ds. Politycznych i Bezpieczeństwa z ambasadorem Rosji w Brukseli, Stały Komitet Współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim a Dumą. Unijne cele i priorytety wobec Rosji zostały określone we Wspólnej strategii przyjętej w 1999 roku. Odpowiedzią Rosji na Wspólną strategię UE był dokument Strategia rozwoju stosunków Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską 2000–2010. Dialog polityczny między Rosją a UE obejmuje następujące kwestie: rozwiązywanie międzynarodowych kryzysów i konfliktów (włączając Gruzję, Mołdowę, Bliski Wschód, Irak, Iran, Zachodnie Bałkany i Afganistan), rozbrojenie i nierozprzestrzenianie broni masowego rażenia, walka z terroryzmem, prawa człowieka, współpraca w kwestiach bezpieczeństwa. Dialog ten to także możliwość wymiany informacji na temat sytuacji wewnętrznej (np. UE systematycznie informowała Rosję na temat rozwoju prac nad Konstytucją europejską), oraz okazja do poznania poglądów drugiej strony na bieżące problemy. Na podstawie: W. T. Szemiatienkow, *Jewropejskaja integracyia*, Moskwa 2003, s. 361-365; B. Łomiński, *Rosja i Unia Europejska w zmieniającej się Europie*, [w:] *Bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo europejskie na początku XXI w.*, red. M. Stolarczyk, Katowice 2004, s. 73; Strona internetowa portalu Unii Europejskiej, <http://www.europa.eu.int>, *The EU's relations with Russia*, inf. z 22 XII 2005.

⁸ Strona internetowa Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, <http://www.scrf.gov.ru>, *Koncepcyia wniesznej polityki Rossijskoj Fiedieracyi z 2000 g.*, inf. z 1 X 2005.

europejskich i światowych problemów w umacnianiu pozytywnych elementów europejskiej samodzielności w ekonomii i polityce.⁹ Jednocześnie Rosja podkreśla swą niezależność w procesie dochodzenia do strategicznego partnerstwa: „Partnerstwo Rosja – UE w rozpatrywanym okresie będzie budowane [...] bez oficjalnej decyzji o sformułowaniu zadania integracji czy „asocjacji” Rosji z UE. Jako światowe mocarstwo położone na dwóch kontynentach, Rosja powinna chronić swoją wolność określania i prowadzenia swojej wewnętrznej polityki, swój status głównego eurazjatyckiego państwa i największego członka WNP, niezależność pozycji i działalności w międzynarodowych organizacjach”.¹⁰ Deklaruje więc rolę równoprawnego partnera UE oraz obrońcy swojej niezależności w procesie współpracy z UE.

Federacja Rosyjska wyraża wolę pełnienia roli współtwórcy systemu bezpieczeństwa zbiorowego: „[...] w określonej perspektywie partnerstwo z UE może wyrażać się we wspólnych wysiłkach w budowaniu efektywnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego w Europie na równoprawnej podstawie bez linii podziału drogą opracowania i realizacji Karty Bezpieczeństwa Europejskiego”. w tym kontekście Rosja deklaruje rolę współtwórcy systemu bezpieczeństwa zbiorowego niezależnego od Stanów Zjednoczonych. Takie (strategiczne) partnerstwo na „nadchodzące dziesięciolecie” miałoby składać się z trzech etapów. Pierwszy – zapewnienie ogólnoeuropejskiego bezpieczeństwa siłami samych

⁹ Strona internetowa Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Rosji, <http://www.delrus.cec.eu.int>, Strategija razwitiia otnoszenij Rossijskoj Federacii z Jewropejskim Sajuzom na sredniesrocznuju pieriespiektywu (2000-2010 g.), inf. z 22 XII 2005.

¹⁰ Tamże.

Europejczyków, bez izolacji Stanów Zjednoczonych, ale i bez ich monopolu w tej kwestii na kontynencie. Drugi – określenie pozycji Rosji w relacji do „tożsamości obronnej” UE, przy włączeniu w nią Unii Zachodnioeuropejskiej jako części UE, a także praktycznej współpracy w sferze bezpieczeństwa (operacji tworzenia pokoju, regulowania kryzysów, realizacji redukcji zbrojeń itd.). Trzeci – konsultacja, a niekiedy koordynacja stanowisk w organizacjach międzynarodowych.¹¹ w takim stanowisku można odnaleźć rolę przeciwnika dominacji Stanów Zjednoczonych w Europie. w kontekście współpracy z Francją i Niemcami rolę tę można określić jako partnera Francji i Niemiec w budowaniu świata multipolarnego.

Dialog między Rosją i UE w dziedzinie bezpieczeństwa znajduje się dopiero w fazie konceptualnej, jednak rozwój sytuacji międzynarodowej wskazuje, że współpraca w tej sferze będzie się rozwijać.¹² Federacja Rosyjska wyraża gotowość pełnienia roli pomocnika Europy: „Opierając się na posiadanym potencjale, Rosja na podstawach wzajemności mogłaby wspierać rozwiązanie wielu problemów UE i umocnienie pozycji Europy w świecie [...], z kolei rozwój partnerstwa z UE służyłby umocnieniu Rosji jako wiodącej siły tworzącej nowy system międzynarodowych, politycznych i ekonomicznych stosunków na obszarze WNP”.¹³ Deklarowana jest rola beneficjenta współpracy z UE oraz kreowanie siebie w stosunku do UE na architekta przestrzeni poradzieckiej.

¹¹ Tamże.

¹² A. Bryc, dz. cyt., s. 78.

¹³ Strona internetowa Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Rosji, <http://www.delrus.cec.eu.int>, Strategija razwitija otnoszeenij Rossijskoj Federacyi z Jewropejskim Sajuzom na sredniesrocznuju pieriespiektywu (2000-2010 g.), inf. z 22 XII 2005.

W stosunkach z państwami unijnymi Rosja nadaje szczególny priorytet współpracy z Niemcami i Francją.¹⁴ Ze względu na położenie geograficzne oraz dominującą pozycję w Europie Zachodniej, kluczowe w wymiarze dwustronnym są dla Rosji kontakty z Berlinem.¹⁵ Wagę stosunków rosyjsko-niemieckich podkreślał prezydent Władimir Putin. Według niego: „[...] stosunki między Rosją, a Niemcami na przestrzeni wieków miały wielokrotnie decydujące znaczenie dla całej politycznej sytuacji w Europie. Konfrontacje i konflikty między nimi sprowadzały spory o europejskiej i globalnej skali, a owocna i wzajemnie korzystna współpraca normowała sytuację i odkrywała perspektywy pokoju oraz stabilizacji na kontynencie”.¹⁶

Sugerowana jest tu rola istotnego elementu europejskiego środowiska międzynarodowego. W. Putin uznał również, iż bliskie stosunki z Niemcami są ważnym składnikiem dalekosiężnej współpracy Rosji z UE jako całością.¹⁷ Prezydent Rosji przedstawił tym samym swą percepcję środowiska międzynarodowego, deklarując pełnienie przez Rosję roli państwa postrzegającego Niemcy jako głównego decydenta UE. Podkreślił też pozytywny charakter spotkań w formule „trójki” z uczestnictwem Jacquesa Chiraca, kontynuowane od czasów, kiedy kanclerzem Niemiec był Helmut Kohl.¹⁸ Deklarowana jest tym samym rola zwolennika ścisłej współpracy z Niemcami i Francją. Federacja Rosyjska wyraża rolę wzoru współpracy

¹⁴ A. Bryc, *dz. cyt.*, s. 175.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Strona internetowa Prezydenta Federacji Rosyjskiej, <http://president.kremlin.ru>, G. Szrieder i międduradnoja polityka, statja Prezydenta Rosiji W. Putina, Opublikowana w żurnalie Forwierst, inf. z 21 XII 2005.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Tamże.

międzynarodowej: „Stosunki Rosji z Francją i Niemcami [...] mają szansę stać się przykładem owocnej i konstruktywnej współpracy”.¹⁹ Podział sił w Europie spowodowany interwencją Stanów Zjednoczonych, kiedy Rosja, Niemcy i Francja znalazły się w jednym antywojennym obozie, potwierdził tendencję tworzenia swoistego trójkąta strategicznego Moskwa-Berlin-Paryż.²⁰ Brak jest jednak przesłanek, by określić charakter tego trójkąta strategicznego jako stały.²¹

Rosja deklaruje rolę państwa dążącego do partnerstwa strategicznego z Niemcami. Wyraził to W. Putin, określając Gerharda Schroedera jako „dającego natchnienie” dla partnerstwa Rosji i Niemiec.²² Wyrazem tego dążenia może być fakt, iż Rosja popiera starania Niemiec o uzyskanie stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Podczas spotkania w Kaliningradzie prezydent Putin wyraził gotowość wsparcia tych starań: „Rosja w przyszłości będzie okazywać poparcie dla Niemiec w ich dążeniu do stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ”.²³ Zadeklarowana została

¹⁹ Strona internetowa Prezydenta Federacji Rosyjskiej, <http://president.kremlin.ru>, Press konferencja po итогам wstreci z Fiedieralnym kanclerom FRG Gierchardom Szriedorom i Priezydientom Francyi Żakom Szirakom, 3 ijunia 2005 goda, Kaliningrad, inf. z 21 XII 2005.

²⁰ A. Bryc, *dz. cyt.*, s. 175.

²¹ Tamże.

²² Strona internetowa Prezydenta Federacji Rosyjskiej, <http://president.kremlin.ru>, G. Szrieder i miežduradnoja polityka, statja Prezydenta Rosiji W. Putina, Opublikowana w żurnale Forwierst, inf. z 21 XII 2005.

²³ Strona internetowa Prezydenta Federacji Rosyjskiej, <http://president.kremlin.ru>, Press konferencja po итогам wstreci z Fiedieralnym kanclerom FRG Gierchardom Szriedorom i Priezydientom Francyi Żakom Szirakom, 3 ijunia 2005 goda, Kaliningrad, inf. z 21 XII 2005.

więc rola promotora niemieckiego stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

Rosja wyraża chęć pełnienia roli sojusznika Francji. Wyrazem tego były słowa W. Putina, wypowiedziane podczas odsłonięcia pomnika Charlesa de Gaulle'a w Moskwie: „[...] de Gaulle jeszcze przed kilkoma dziesięcioleciami mówił o budowie Europy od Atlantyku do Uralu, o tym, że konieczność francusko-rosyjskiego sojuszu stanowi oczywistość przy każdym zwrocie historii. Życie znowu oddało słuszość dla de Gaulle'a”.²⁴ Jednocześnie w aprobacie stwierdzenia o „budowie Europy od Atlantyku do Uralu” można odczytać chęć pełnienia roli aktywnego uczestnika procesów międzynarodowych w Europie. Federacja Rosyjska deklaruje rolę architekta wspólnej Europy. Podczas szczytu UE – Rosja w Moskwie w maju 2005 roku, W. Putin wyraził zadowolenie z przyjęcia „mapy drogowej”. Według niego: „[...] „realizacja mapy drogowej” pozwoli istotnie posunąć się na drodze budowy wspólnej Europy bez linii podziału i zbudować warunki dla swobodnych kontaktów między ludźmi...”.²⁵ na szczycie UE – Rosja w Moskwie przyjęto „mapy drogowe” realizacji czterech wspólnych przestrzeni: 1) ekonomicznej; 2) wolności, bezpieczeństwa i praworządności; 3) bezpieczeństwa zewnętrznego; 4) nauki i wykształcenia włączając też aspekty kultury.²⁶

²⁴ Strona internetowa Prezydenta Federacji Rosyjskiej, <http://president.kremlin.ru>, *Cieremonija otkrytia pamjatnika generalu Szarlu de Gola, 9 maja 2005 goda, Moskwa, Płósciad de Golla*, inf. z 21 XII 2005.

²⁵ Strona internetowa Prezydenta Federacji Rosyjskiej, <http://president.kremlin.ru>, Press konferencyia po itogam wstriezi na wyssiem urownie Rossija-Jewropejkij Sojusz, 10 maja 2005 goda, Moskwa, Bolszoi Kremlowski dworiec, inf. z 22 XII 2005.

²⁶ Strona internetowa Prezydenta Federacji Rosyjskiej, <http://president.kremlin.ru>, Moskwa bolszoi Kremlowski Dworiec. Po itogom sammita Rosija - ES utwierzdeny, dorożnyje karty” czietyrioch obščih prostranstw, inf. z 22 XII 2005.

„Mapa drogowa” tworzenia wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa zewnętrznego zakłada współpracę w obronie pozycji ONZ, celem wsparcia efektywnego wypełniania jej funkcji; zakłada również obronę znaczenia organizacji regionalnych, takich jak OBWE i Rada Europy.²⁷ Wyrażona została przez Rosję rola partnera UE w obronie znaczenia ONZ, OBWE²⁸ i Rady Europy. Zostało to potwierdzone wspólnym wystąpieniem G. Schroedera, J. Chiraca i W. Putina 11 IV 2003 roku (po upadku reżimu Saddama Husajna), w którym oświadczyli, iż w powojennym uregulowaniu sytuacji w Iraku centralną rolę powinna odegrać ONZ.²⁹ Tworzenie wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa zbiorowego zakłada również wzmocnienie współpracy w kwestiach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, w celu reagowania na współczesne globalne i regionalne wyzwania i podstawowe zagrożenia, szczególnie takie jak: terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowej zagłady czy istniejące konflikty regionalne.³⁰ Deklarowana jest tu po raz kolejny rola partnera UE w sferze bezpieczeństwa. Dialog między UE a Rosją ma wnieść efektywny wkład w tworzenie tzw.

²⁷ Strona internetowa Prezydenta Federacji Rosyjskiej, <http://president.kremlin.ru>, *Dorożnaja karta po obściemu prostranstwu wnieszej bezopasnosti*, inf. z 22 XII 2005.

²⁸ Federacja Rosyjska wyraża gotowość pełnienia roli obrońcy OBWE, „Należy maksymalnie wykorzystać dorobek prawny tej Organizacji nagromadzony po przyjęciu Aktu Końcowego w Helsinkach w 1975 i w pełni zachowujący swoją aktualność. Rosja będzie zdecydowanie przeciwstawiać się ograniczaniu funkcji OBWE, w szczególności przeprofilować jej działalność na posowiecką przestrzeń i Bałkany”. Źródło: strona internetowa Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, <http://www.scrf.gov.ru>, *Koncepcija wnieszej polityki Rossijskoj Fiedieracyi z 2000 g.*, inf. z 1 X 2005.

²⁹ Cztery lata z Putinem, Moskwa 2004, s. 31.

³⁰ Tamże.

Wielkiej Europy.³¹ Zasygnalizowana została chęć pełnienia roli budowniczego Wspólnej Europy.

Realizacja wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa zewnętrznego przez UE i Rosję będzie się odbywać za pomocą takich narzędzi, jak: wzmożony dialog na arenie międzynarodowej, walka z terroryzmem, nierozprzestrzenianie broni masowej zagłady, rozwój reżimu kontroli i rozbrajanie, współpraca w zarządzaniu kryzysowym oraz w sferze obrony cywilnej.³² na tej podstawie można zdefiniować rolę Rosji będące konkretyzacją ról z zakresu bezpieczeństwa: rolę sojusznika UE w walce z terroryzmem oraz promotora środków wzajemnego zaufania.

„Mapa drogowa” tworzenia wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i praworządności dotyczy współpracy UE i Rosji w zakresie rozwiązywania problemów bezpieczeństwa wewnętrznego jak np. handel ludźmi, przemysł narkotyków. Deklarowana jest więc rola partnera UE w rozwiązywaniu wspólnych problemów wewnętrznych.

W rosyjskiej polityce zagranicznej w stosunku do UE zauważalna jest skłonność do rozwijania kontaktów z najsilniejszymi jej członkami (Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy). Państwa Europy Środkowo-Wschodniej są w pewien sposób marginalizowane. Można to zauważyć analizując *Koncepcję polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej z 2000 roku*. w tym dokumencie państwom określonym jako kraje Europy Centralnej i Wschodniej poświęcono jedno zdanie, w którym Rosja deklaruje wolę „[...] przezwyciężenia aktualnych zjawisk kryzysowych

³¹ Tamże.

³² Tamże.

i nadania dodatkowego impulsu dla współpracy zgodnej z nowymi warunkami i rosyjskimi interesami”.³³

Federacja Rosyjska wyraża chęć pełnienia roli zwolennika rozwoju współpracy z państwami Europy Środkowo-Wschodniej. w relacjach z tymi państwami Rosja deklaruje rolę nauczyciela. Dowodem tego jest wypowiedź W. Putina, który zwrócił uwagę Aleksandrowi Kwaśniewskiemu, „[...] żeby zajął się sytuacją polityczną we własnym kraju, gdyż w Polsce jest jeszcze dużo do zrobienia, bezrobocie wynosi 20 proc „a zadłużenie 92 mld USD, każdy więc musi myśleć o własnym domu”.³⁴ Była to bezpośrednia reakcja rosyjskiego prezydenta na wypowiedź Kwaśniewskiego, którego zdaniem: „Rosja bez Ukrainy jest dla Stanów Zjednoczonych lepsza niż Rosja z Ukrainą”.³⁵ Pośrednią przyczyną rosyjskiej reakcji było oczywiście zaangażowanie Polski na Ukrainie. w stosunku do republik bałtyckich: Litwy, Łotwy i Estonii, Rosja deklaruje rolę obrońcy mniejszości rosyjskojęzycznej oraz zwolennika rozwoju współpracy. Realizacja tej drugiej roli jest uzależniona od przestrzegania przez te państwa praw ludności rosyjskiej.³⁶ na półwyspie bałkańskim Federacja Rosyjska wyraża chęć pełnienia roli obrońcy integralności Republiki Jugosłowiańskiej.³⁷

³³ Strona internetowa Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, <http://www.scrf.gov.ru>, *Koncepcja wnieszonej polityki Rosyjskiej Fiedieracy z 2000 g.*, inf. z 1 X 2005.

³⁴ B. Reitschuster, *Władimir Putin - dokąd prowadzi Rosję?*, Warszawa 2005, s. 294.

³⁵ Tamże.

³⁶ Tamże.

³⁷ Tamże.

Deklarowane role Rosji na płaszczyźnie ekonomicznej

W latach dziewięćdziesiątych doszło do zmiany rosyjskiej polityki zagranicznej na płaszczyźnie ekonomicznej. Wzrósł udział państw wysoko rozwiniętych w obrocie handlowym Rosji, na niekorzyść partnerów z Europy Środkowej i Wschodniej.³⁸ Państwa UE są głównym partnerem gospodarczym Rosji. od 1996 roku obserwowany jest wzrost obrotów handlowych między Rosją a UE, np. eksport państw UE z 19132 mld euro w 1996 roku wzrósł do 45662 mld euro w 2004 roku, a więc w ciągu 8 lat zwiększył się ponad dwukrotnie. Jednocześnie obserwowany jest wzrost ujemnego bilansu handlowego dla Rosji. UE więcej eksportuje do Rosji niż Rosja do UE. w 2004 roku eksport do UE stanowił 59% całkowitego eksportu Rosji. w tym samym roku import z UE stanowił 50% całkowitego importu rosyjskiego.

UE jest głównym dostawcą technologii know-how i inwestycji do Rosji.³⁹ Struktura dwustronnego handlu ukazuje cechy tych dwóch gospodarek.⁴⁰ Wśród głównych partnerów Rosji w Europie, jeśli chodzi o rosyjski eksport w 2004 roku, pierwsze miejsce zajęła Holandia (8,4% całkowitego rosyjskiego eksportu), kolejne miejsca zajęły: Niemcy (7,3%), Włochy (6,7%), Szwajcaria (4,3%), Finlandia (3,2 %), Wielka Brytania (3,1%). w tym samym roku najwięcej Rosja importowała z Niemiec (14% całkowitego rosyjskiego importu). Dalsze miejsca to: Włochy (4,2%),

³⁸ A. Bryc, *dz. cyt.*, s. 116.

³⁹ Strona internetowa Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Rosji, <http://www.delrus.cec.eu.int/ru>, *Ekonomika i targowlia*, inf. z 22 XII 2005; Strona internetowa Federalnej Służby Państwowej Statystyki, <http://www.gks.ru>, *Federalnaja służba gasudarstwiennoj statistiki, bank gotowych dokumentow, Rossija w cifrach – 2005*, inf. z 22 XII 2005.

⁴⁰ Tamże.

Francja (4,1%), Polska (3,1%), Wielka Brytania (2,7 %), Holandia (1,8%).⁴¹ Państwa UE są największymi inwestorami w rosyjską gospodarkę. Pod względem wielkości inwestycji najwięcej w Rosji inwestują Niemcy, drugie miejsce zajmują Stany Zjednoczone oraz Cypr. Kolejne pozycje zajmują również państwa UE: Francja, Wielka Brytania, Holandia, Włochy, Szwecja.

Z analizy stosunków gospodarczych między UE a Rosją wynikają następujące wnioski: 1) UE jest głównym partnerem gospodarczym Rosji; 2) wśród państw UE głównym partnerem gospodarczym Rosji są Niemcy; 3) na podstawie ilościowych wskaźników gospodarczych należy stwierdzić, iż po stronie UE istnieje szeroki wachlarz narzędzi oddziaływania na Federację Rosyjską.

Rosja deklaruje rolę partnera gospodarczego UE. Jednym z założeń *Strategii rozwoju stosunków Federacji Rosyjskiej z UE w średnioterminowej perspektywie (2000-2010)* jest rozwój wzajemnego handlu i inwestycji. Na wzrost obrotów handlowych i inwestycji składa się szereg szczegółowych rozstrzygnięć. Rosja w stosunkach z UE będzie dążyła do kontynuowania prac nad zapewnieniem warunków dostępności towarów i usług rosyjskich na rynku UE i usunięciu przejawów ich dyskryminacji.⁴² Deklarowana jest rola promotora i obrońcy rosyjskiej gospodarki. Rosja będzie także domagać się przyznania w pełnym zakresie statusu rynkowej gospodarki dla siebie.⁴³ Federacja Rosyjska

⁴¹ Strona internetowa Federalnej Służby Państwowej Statystyki, <http://www.gks.ru>, *Federalnaja służba gasudarstwiennoj statistiki, bank gotowych dokumentow, Rossija w cifrach – 2005*, inf. z 22 XII 2005.

⁴² Strona internetowa Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Rosji, <http://www.delrus.cec.eu.int/ru>, *Strategija razwitija otnoszeenij Rossijskoj Federacyi z Jewropejskim Sajuzom na sredniesrocznuju pieriespiektywu (2000-2010 g.)*, inf. z 22 XII 2005.

⁴³ Tamże.

wyraża tym samym chęć pełnienia roli państwa o gospodarce rynkowej.

Państwo rosyjskie będzie opracowywało, wspólnie z UE, zasady przyciągania inwestycji zagranicznych do rosyjskiej gospodarki (prawodawstwo zapewniające bezpieczeństwo inwestorom).⁴⁴ Wyrażana jest więc rola raju inwestycyjnego. Dzięki wprowadzeniu tych zasad Rosja liczy na rozszerzenie na swój obszar operacji Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz przyciągnięcie środków programu TACIS. Artykułowana jest zatem chęć pełnienia roli beneficjenta środków UE. Rosja deklaruje również rolę partnera w sferze energetyki jądrowej. na współpracę tę mają się składać takie działania, jak: przyciąganie kapitału unijnego do rosyjskiego sektora energetycznego, udział w rozwoju europejskiego systemu energetyki jądrowej.⁴⁵

We wspólnym oświadczeniu przyjętym na szczycie UE – Rosja w Petersburgu w maju 2003 roku osiągnięto porozumienie w sprawie wzmocnienia współpracy, celem stworzenia Wspólnej Przestrzeni Ekonomicznej (WPE). Strony ustaliły, że WPE będzie miała szeroki zasięg, obejmujący takie dziedziny, jak: telekomunikacja, transport, energetyka, kosmos i ochrona środowiska. Etapy realizacji WPE określono w *Mapie drogowej Wspólnej Przestrzeni Ekonomicznej*. Ogólnym celem WPE jest budowa otwartego i zintegrowanego rynku między UE a Rosją. Zadanie polega na stworzeniu warunków, które będą sprzyjać poszerzeniu możliwości współpracy ekonomicznej.⁴⁶ Rosja wyraża chęć pełnienia roli architekta Wspólnej Przestrzeni Ekonomicznej.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ Strona internetowa Prezydenta Federacji Rosyjskiej, <http://president.kremlin.ru>, *Dorożnaja karta po obščiemu ekonomicznemu prostranstwu*, inf. z 22 XII 2005.

Ważną płaszczyzną współpracy między Rosją i UE, wynikającą choćby ze struktury rosyjskiego eksportu do UE, jest energetyka. Jednym z głównych rezultatów szczytu między Rosją a UE w Paryżu w 2000 roku było podjęcie decyzji o rozpoczęciu energetycznego dialogu w celu budowy szerokiego i stabilnego partnerstwa w tej sferze i podwyższenie pewności dostaw surowców energetycznych tak do UE, jak i wewnątrz Rosji. Na kolejnych szczytach UE – Rosja określono priorytety praktycznej strony realizacji strategicznego partnerstwa UE i Rosji w tej sferze.⁴⁷

Rosja jest ważnym dostawcą nośników energii. do UE trafia 53 proc. rosyjskiego eksportu ropy, co stanowi 16 proc. całego zapotrzebowania UE na ropę naftową i 62 proc. rosyjskiego eksportu gazu ziemnego, co stanowi 20 proc. całego zapotrzebowania gazu naturalnego w UE.⁴⁸ „Najważniejszym celem polityki naftowo-gazowej Rosji jest bezpośrednia i silna obecność na największym i najbardziej dochodowym rynku UE. Sytuacja rosyjskich koncernów naftowych na unijnym rynku jest o tyle trudna, że jest on zdywersyfikowany i w zasadzie podzielony przez zachodnie koncerny, sprowadzające ropę naftową z różnych źródeł”. Praktycznie niedostępny jest dla Rosji zachodni sektor przetwórstwa ropy naftowej.⁴⁹

„Zupełnie inna jest sytuacja na zachodnim europejskim rynku gazowym, na którym rosyjski surowiec ma mocną pozycję, mimo konkurencji innych producentów gazu, przede wszystkim Norwegii i Algierii. Kontrola nad zachodnioeuropejskimi szlakami tranzytu gazu i ropy,

⁴⁷ Strona internetowa Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Rosji, <http://www.delrus.cec.eu.int/ru>, *Eniergetika*, inf. z 22 XII 2005.

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ A. Paszyc, *Polityka energetyczna Rosji*, [w:] *Kłopotliwe bogactwo – sytuacja i perspektywy sektorów ropy i gazu na obszarze byłego ZSRR*, Prace OSW, zeszyt nr 12, Warszawa, grudzień 2003, s. 20.

prowadzącymi do największych odbiorców tych surowców, jest poza zasięgiem Rosji. Moskwa nie stawia sobie nawet takich celów. Obowiązujące obecnie ustawodawstwo Francji i Włoch – poważnych kontrahentów Gazpromu – praktycznie uniemożliwia przejęcie jakiegokolwiek kontroli konkurencji na rynek wewnętrzny. Jedną z nielicznych luk w obecnym, dobrze chronionym systemie zachodnioeuropejskiej infrastruktury gazowej stwarza niemieckie ustawodawstwo antymonopolowe”.⁵⁰ Głównym celem polityki naftowo-gazowej Rosji w Europie Środkowo-Wschodniej jest obecnie zachowanie kontroli nad najważniejszymi dla rosyjskiego eksportu trasami tranzytowymi w regionie oraz utrzymanie się na rynkach tych państw w dotychczasowej roli największego lub wyłącznego dostawcy ropy, produktów naftowych i gazu.⁵¹

Rosja deklaruje rolę źródła surowców energetycznych dla UE. Wyraził to W. Putin mówiąc: „Dialog energetyczny jest ważnym aspektem współpracy, włączając dostawy nośników energii państwom Europy Centralnej i Zachodniej z paralelnym przyciągnięciem inwestycji europejskiego kapitału w rozwój sektora energetycznego Rosji”.⁵² Deklarowana jest również rola atrakcyjnego inwestycyjnego rynku energetycznego oraz strategiczna rola partnera UE w sektorze energetycznym.

Szczególny wymiar współpracy między Rosją a UE w dziedzinie energetyki ma współpraca rosyjsko-niemiecka. Spektakularnym tego przykładem jest projekt budowy gazociągu transbałtyckiego. Rosja deklaruje rolę partnera Niemiec w dziedzinie energetyki. Potwierdził to W. Putin,

⁵⁰ Tamże.

⁵¹ Tamże.

⁵² Strona internetowa Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Rosji, <http://www.delrus.cec.eu.int/ru>, *Eniergetika*, <http://www.delrus.cec.eu.int>, inf. z 22.12.2005.

który stwierdził, iż: „podziela wysoką ocenę znaczenia podpisanych dziś dokumentów między niemieckimi i rosyjskimi partnerami w dziedzinie energetyki, wyrażoną przez Kanclerza Niemiec”.⁵³ Porozumienie dotyczyło budowy gazociągu transbałtyckiego z Wybarga koło Petersburga do Greisfeldu w Niemczech. Umowę podpisały Gazprom oraz koncerny niemieckie BASF i E.ON./Ruhrgas. Dokument przewiduje powołanie spółki North European Gas Pipeline Company, w której rosyjski monopol ma mieć pakiet kontrolny (51% akcji), a niemieckie koncerny po 24,5 %.⁵⁴

Przedsięwzięcie wzbudziło wiele kontrowersji. Polska wyraziła obawy, iż gazociąg stanowi zagrożenie dla jej bezpieczeństwa energetycznego. Takie przekonanie wzmocniły dodatkowo nominacje na kierownicze stanowiska w spółce North European Gas Pipeline Company (NEGPC) – operatorze morskiego odcinka trasy. Szefem komitetu akcjonariuszy (rady dyrektorów) NEGPC został były kanclerz Niemiec Gerhard Schroeder, a dyrektorem generalnym Matthias Warnig – główny koordynator grupy Dresdner Banku w Rosji (według rosyjskich mediów były oficer wschodnioniemieckiej Stasi).⁵⁵

Federacja Rosyjska kładzie szczególny nacisk na kreowanie siebie jako stabilnego źródła surowców energetycznych. Można to było zauważyć choćby w *Mapie drogowej Wspólnej Przestrzeni Ekonomicznej*, w której za cel współpracy w sferze ekonomicznej postawiono szczególny

⁵³ Strona internetowa Prezydenta Federacji Rosyjskiej, <http://president.kremlin.ru>, Sowmiestnaja Press konfierencyja z fiedieralnym Kanclierem FRG Gierchardom Szrioderem, 8 sientiabria, Bierlin, inf. z 12 XII 2005.

⁵⁴ Strona internetowa Ośrodka Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl>, E. Paszyc, *Rurociąg transbałtycki wciąż w fazie wstępnej*, Komentarze OSW, 15 grudnia 2005 r., inf. z 29 XII 2005.

⁵⁵ Tamże.

akcent na rozszerzenie zagadnień związanych ze stabilnością, pewnością i nieprzerwanym trwaniem produkcji, dystrybucji, transportu i wykorzystania energii.⁵⁶

Deklarowane role Rosji na płaszczyźnie cywilizacyjnej

Bezsprzeczny jest wpływ Zachodu na kształtowanie się rosyjskiej kultury. Jednocześnie trudno określić jego zakres. Istotę problemu bardzo trafnie oddał M. Wilk, stwierdzając odnośnie Rosjan, iż „żaden inny naród nie był tak podobny do Europejczyków, nie będąc nimi”.⁵⁷

W dziejach myśli rosyjskiej kategoria Zachodu stanowi jeden z podstawowych tematów rozważań; jest obecna w koncepcjach filozoficznych, w pracach ideologów, w publicystyce, propagandzie i literaturze.⁵⁸ Rosyjskie podejście do Zachodu odznacza się dwoistością. Silne są konotacje negatywne, związane z dostrzeganą innością i potrzebą wyrażania własnej tożsamości.⁵⁹ Zachód ze swoim racjonalizmem, liberalizmem, indywidualizmem, „płytką wiarą”, „kupiecką mentalnością”, umową społeczną i prawem „zewnątrznym”, przeciwstawiany jest uduchowionej Rosji – ostoji prawdy i wiary. Jednocześnie Zachód bywa ukazywany w pozytywnym świetle, jako cywilizacja reprezentująca wyższy poziom rozwoju społeczno-politycznego i kulturowego, w przeciwieństwie do zacofanej Rosji, tkwiącej

⁵⁶ Strona internetowa Prezydenta Federacji Rosyjskiej, <http://president.kremlin.ru>, *Dorożnaja karta po obściemu ekonomiczieskomu prastranstwu*, inf. z 22 XII 2005.

⁵⁷ M. Wilk, *Wilczy notes*, Gdańsk 1998, s. 55.

⁵⁸ E. Wyciszkievicz, *Współczesna Rosja wobec Zachodu*, Łódź 2003, s. 5.

⁵⁹ Tamże.

w świecie reliktyw, odrzucającej zdobycze odrodzenia i oświecenia.⁶⁰

W relacjach między kulturą zachodnią a rosyjską można wyróżnić kilka głównych etapów:

1. Okres niezależności, trwający do czasów Piotra Wielkiego; wtedy rosyjska kultura rozwijała się z bizantyjskich korzeni, na które nałożyły się wpływy mongolskie oraz brak poczucia niższości w stosunku do Zachodu.

2. Okres prób europeizacji Rosji, czyli modernizacja połączona z „westernizacją” miała doprowadzić do nadrobienia zaległości na płaszczyźnie cywilizacyjnej, związanych przede wszystkim z zapóźnieniami technologicznymi. Jednak efekt był paradoksalnie odwrotny – utrwalenie azjatyckich cech państwa, np. despotyzmu.

3. Okres dyskusji między zwolennikami Zachodu (zapadnicy) a zwolennikami „czystości tożsamości rosyjskiej” (słowianofile); spór rozpoczęty w XIX wieku, który trwa właściwie do dziś.⁶¹

Huntington jako cechy kultury zachodniej, odróżniające ją od Rosji wymienił: religię chrześcijańską (w tym reformację, kontrreformację i protestantyzm), język łaciński (z którego wyłoniły się języki narodowe), rozdział Kościoła od Państwa, rządy prawa, będące podstawą konstytucjonalizmu i ochrony praw człowieka, pluralizm społeczny, ciała przedstawicielskie oraz indywidualizm, czyli tradycję praw i wolności jednostki.⁶² Jednak nie ma zgodności, co do określenia „różnicy” między kulturą zachodnią

⁶⁰ E. Wyciszewicz, *dz. cyt.*, s. 5.

⁶¹ M. Nizioł, Dylematy kulturowe międzynarodowej roli Rosji, Lublin 2004, s. 28-31.

⁶² S. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawa 1997, s. 88-90.

i rosyjską. Zwolennicy euroazjatyzmu, np. A. Dugin, stoją na stanowisku zupełnej odrębności cywilizacyjnej Rosji. W. T. Szemiatienkow stwierdził natomiast, iż Rosjanie ze względu na etniczną przynależność, pochodzenie, sposób życia, religię, kulturę i autoidentyfikację, bezspornie należą do rodziny europejskich narodów. Ze względu na specyfikę otaczającego ich środowiska naturalnego i historię, zawsze odróżniali się od mieszkańców zachodniej części kontynentu. Specyficzne elementy kultury rosyjskiej były i są przyczyną złożonych i momentami konfliktowych stosunków Rosji z Zachodnią Europą.⁶³

Za te „specyficzne elementy w kulturze rosyjskiej” odpowiedzialny jest czynnik geograficzny, który miał ogromne społeczno-ekonomiczne konsekwencje. Ograniczona ilość ziemi w Europie Zachodniej uczyniła ekonomicznie zasadną prywatną własność i efektywny sposób gospodarowania. To zaś sprzyjało umacnianiu racjonalistycznego indywidualizmu, osadzonego na podstawie wolności osobistej i dominacji prawa.⁶⁴ w Rosji nieograniczona ilość ziemi oraz jej przyrost czyniły ekonomicznie bezzasadną pracę na jednym i tym samym kawałku ziemi, a tym samym własność prywatną i efektywny sposób gospodarowania. Ziemia zawsze postrzegana była jako „żywicielka” narodu oraz stanowiła ogólnonarodowe dobro.⁶⁵

Indywidualizm człowieka rosyjskiego był przeciwieństwem uporządkowanego, racjonalistycznego indywidualizmu zachodnich Europejczyków. *Credo* rosyjskiego indywidualizmu zawiera się w „zuchwałości młodej”, nieznającej fizycznych granic ani socjalnych

⁶³ W. T. Szemiatienkow, *dz. cyt.*, s. 375.

⁶⁴ Tamże, s. 352.

⁶⁵ Tamże, s. 353.

i prawnych ograniczeń.⁶⁶ Racjonalistyczne gospodarowanie doprowadziło do wyższości w rozwoju cywilizacyjnym (wyższy poziom technologiczny oraz poziom życia ludzi) Zachodu w stosunku do Rosji. Stało się też przyczyną narodzin w Rosji fascynacji Zachodem. Przykładem tego może być Piotr Wielki czy W. Putin (wariant niemiecki fascynacji Europą).

Jedną z czterech wspólnych przestrzeni Rosji i UE, które zaplanowano stworzyć, jest *Wspólna przestrzeń nauki i oświaty, zawierająca aspekty kulturalne*. Współpraca Rosji i UE w tej sferze ma sprzyjać rozwojowi kontaktów między ludźmi, umacnianiu wspólnego dziedzictwa, wniesieniu wkładu w podwyższenie konkurencyjności gospodarek UE i Rosji.⁶⁷ Federacja Rosyjska deklaruje więc strategiczną rolę partnera UE w sferze nauki, kultury i oświaty. Sygnalizowana jest też rola promotora kontaktów transgranicznych, opiekuna wspólnego dziedzictwa wartości.

W deklaratywnym wymiarze swej polityki zagranicznej Rosja kładzie duży nacisk na ochronę praw człowieka, a więc wartości szczególnie ważnych także dla UE. Można to zauważyć choćby w *Koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej z 2000 roku*, w której wśród priorytetów polityki zagranicznej Rosji w rozwiązywaniu globalnych problemów wymienia się ochronę praw człowieka. Pośrednio deklarowana jest zatem rola sojusznika UE w ochronie praw człowieka.

Putin jako prezydent umiejętnie kreował wizerunek Rosji jako państwa demokratycznego, bliskiego europejskim wartościom. Przez niektóre środowiska w Europie (np.

⁶⁶ Tamże.

⁶⁷ Strona internetowa Prezydenta Federacji Rosyjskiej, <http://www.kremlin.ru>, *Dorożnaja karta po obściemu prostranstwu nauki i obrazowania wključaja kulturnyje aspekty*, inf. z 22 XII 2005.

neogaullistów we Francji) postrzegany był jako „Europejczyk”, który wyprowadził Rosję z jelicynowskiego chaosu.⁶⁸ Stworzeniu takiego obrazu sprzyjały wypowiedzi W. Putina, np. „Im silniejsze państwo, tym bardziej wolna jednostka. w demokracji wasze i moje prawa są ograniczane jedynie takimi samymi prawami innych ludzi. w oparciu o uznanie tej prostej zasady budowane jest prawo, którym kierować się powinni wszyscy – od przedstawiciela władzy do zwykłego obywatela. Demokracja – to dyktatura prawa, a nie ludzi na stanowiskach, którzy są zobowiązani tego prawa bronić”,⁶⁹ Tym samym deklarowana jest rola państwa demokratycznego i praworządnego.

Wnioski

Kierunek europejski zajmuje ważne miejsce w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Pod tym określeniem należy rozumieć przede wszystkim politykę zagraniczną w stosunku do Unii Europejskiej. Relacje z UE mają priorytetowe znaczenie, zaraz po stosunkach z państwami „bliskiej zagranicy”. Federacja Rosyjska w stosunku do UE deklaruje rolę jej kluczowego partnera. Priorytetowe znaczenie stosunków z UE dla Rosji wynika przede wszystkim z relacji gospodarczych. Państwa UE są pierwszoplanowym partnerem gospodarczym pod względem handlowym i inwestycyjnym.

W stosunkach z UE Rosja preferuje rozwijanie kontaktów z największymi państwami: Niemcami i Francją. Federacja Rosyjska deklaruje rolę zwolennika ścisłej

⁶⁸ R. Andre, Putin, „ubieżdionny Jewropejec”, [w:] Czterytyrie gody..., s. 40-41.

⁶⁹ Wystuplenie Priezidenta RF W. W. Putina z posłaniem Fedierelalnomu Sobraniu RF, Moskwa, Krieml, 03.04.2001, [za:] E. Wyciszkievicz, dz. cyt., s. 88.

współpracy z tymi krajami, rolę państwa dążącego do partnerstwa strategicznego z Niemcami oraz rolę sojusznika Francji. Wynika to ze znaczenia gospodarczego tych państw dla Rosji oraz ich siły politycznej. Państwa te postrzegane są przez Rosję jako ewentualni partnerzy w budowaniu świata multipolarnego.

Państwa Europy Środkowo-Wschodniej są w pewien sposób marginalizowane przez Federację Rosyjską. Kreml wyraża chęć pełnienia roli zwolennika rozwoju współpracy z państwami Europy Środkowo-Wschodniej. w relacjach z tymi państwami Rosja deklaruje rolę nauczyciela.

Główną rolą, jaką Federacja Rosyjska deklaruje w stosunku do UE jest rola strategicznego partnera UE. Aspiracje do partnerstwa strategicznego z UE wyrażane są na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej i cywilizacyjnej.

Summary

“European affairs” are one of the important elements of the Russian foreign policy. Under this term one should first of all understand the approach to the European Union, which is second on the Russian political agenda, just after the states in the “immediate vicinity.” International relations with the EU is, due to economic reasons, a priority to Russian decision-makers as it is Russian primary economic partner both in terms of commercial exchange and the volume of investments.

While dealing with the EU Russia prefers to develop relations with the largest member states – Germany and France. This is caused by their economic importance and political influence, therefore, these states are considered by Russia as possible partners in creating a world with many key powers.

According to declarations of Cremlin, the Russian Federation pursues the position of the strategic partner of the

EU – indications of this desire are expressed in political, economic and cultural activities.

MIEJSCE UNII EUROPEJSKIEJ W GLOBALNYM SYSTEMIE STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

*The position of The European Union in the global system of
international relations*

Uwagi wstępne

Aby stać się ważną częścią globalnego systemu międzynarodowego, opartego na licznych powiązaniach pomiędzy uczestnikami stosunków międzynarodowych, trzeba posiadać pewne atrybuty oraz potencjał, niezbędny do aktywnej działalności. Unia Europejska dzięki kompleksowemu programowi integracji, olbrzymiemu potencjałowi ekonomicznemu, populacji liczącej ponad 490 milionów osób oraz wreszcie aktywnej polityce zagranicznej stała się ważnym aktorem stosunków międzynarodowych. Oddziałując w różnych dziedzinach stosunków międzynarodowych tj. politycznych, dyplomatycznych, gospodarczych, kulturalnych i bezpieczeństwa, kształtuje swoją pozycję na scenie międzynarodowej. Jednakże w każdej z wymienionych dziedzin oddziaływanie Unii Europejskiej jest zróżnicowane pod względem jakościowym lub ilościowym. Powoduje to sytuację, w której odgrywa ona różne role globalne, w zależności od poszczególnych dziedzin stosunków międzynarodowych. Obecnym celem Unii Europejskiej jest osiągnięcie pozycji wszechstronnego gracza międzynarodowego, co wymaga silnej pozycji w każdej z dziedzin stosunków międzynarodowych.

Kluczowe znaczenie w tym zakresie odgrywa obszar prowadzenia polityki zewnętrznej. w Unii Europejskiej odpowiada za to drugi filar tj. Wspólna Polityka Zagraniczna

i Bezpieczeństwa (WPZiB). Obejmuje ona cele i instrumenty, dzięki którym UE może stać się globalnym aktorem międzynarodowym. Jednym z jej celów jest prowadzenie spójnej i skoordynowanej polityki zewnętrznej przez Unię tak, aby jej poszczególni członkowie mogli podejmować wspólne działania na arenie międzynarodowej. Polityka ta powinna przyczyniać się do wzrostu stabilności i współpracy na arenie międzynarodowej a równolegle powiększać autorytet Wspólnoty. Jednocześnie jej celem jest obrona interesów gospodarczych i handlowych państw członkowskich. Wraz z USA i Azją Wschodnią stanowi centrum współczesnej gospodarki światowej. Obecnie Unia Europejska dąży do uzyskania podobnej pozycji w sferze polityki międzynarodowej oraz do budowania przyszłej siły w dziedzinie obronności. Nie chodzi tu o dążenie do hegemonii, lecz o wzrost autorytetu międzynarodowego, aby móc stać się realnym graczem, który będzie w stanie w praktyce realizować europejskie ideały. Polityka zewnętrzna Unii Europejskiej jest czymś więcej niż tylko sumą polityk państw członkowskich. Zgodnie z jej zasadami, często należy rezygnować z interesów narodowych w obliczu interesu wspólnoty. Jednakże WPZiB nie jest też doskonała, a członkowie Wspólnoty nadal w dużym stopniu kierują się interesami narodowymi.

Celem tej pracy jest przede wszystkim wskazanie miejsca oraz roli Unii Europejskiej w globalnym systemie stosunków międzynarodowych. Oczywiście niniejszy artykuł będzie jedynie próbą odpowiedzi na tak złożone pytanie. Należy pamiętać przy tym o licznych interakcjach, w jakie wchodzi Wspólnota w stosunkach międzynarodowych jak i samej specyfice Unii, będącej połączeniem organizacji ponadnarodowej i związku państw. Ponadto, pozycja obecnie zajmowania przez UE na arenie międzynarodowej, będzie porównywana z jej ambicjami i rolą, którą chce pełnić w przyszłości.

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

Geneza

Pierwowzorem obecnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej była Europejska Współpraca Polityczna (EWP). Politycy europejscy już w latach 60. zaczęli zdawać sobie sprawę, że trudno będzie realizować proces integracji gospodarczej, całkowicie pomijając sferę polityki zagranicznej państw Wspólnot Europejskich. Wojna sześciodniowa i ochłodzenie stosunków transatlantycznych, uświadomiły państwom zachodnioeuropejskim słabość Wspólnot Europejskich w stosunkach międzynarodowych. Ponadto, propozycja rozszerzenia wspólnot wymagała zintensyfikowania współpracy w ramach Wspólnot Europejskich¹. Powyższe wyzwania legły u podstaw Raportu Davignona powołującego EWP, w którym uznano potrzebę zharmonizowania punktów widzenia oraz podejmowania wspólnych decyzji w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. EWP nie przyczyniła się jednak do zwiększenia efektywności działań dyplomatycznych wspólnoty, ponieważ wciąż poważnym problemem był brak woli politycznej państw członkowskich do uzgadniania wspólnych stanowisk.

Ówczesna pozycja Wspólnot Europejskich w stosunkach międzynarodowych charakteryzowała się ogromną dysproporcją pomiędzy jej znaczeniem ekonomicznym a możliwościami politycznymi. Duże znaczenie gospodarcze i handlowe Wspólnot nie przekładało się na możliwości oddziaływania politycznego. Zdaniem A. Forstera i W. Wallace „niewiele było dowodów na to, że EWP

¹ J. Zajączkowski. Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych, Warszawa 2006, s.50-51.

oddziaływała w jakikolwiek sposób na stosunki arabsko-izraelskie, na wydarzenia w Afryce czy też w Zatoce Perskiej. Były za to procedury oraz działania nieprzynoszące żadnych rezultatów”². Wszystkie te czynniki doprowadziły do przyjęcia 10 grudnia 1991 roku w Maastricht Traktatu o Unii Europejskiej.

Zakres

Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht przekształca Europejską Współpracę Polityczną we Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB), tworzącą drugi filar Unii Europejskiej. Kwestie dotyczące WPZiB oraz celów i form jej realizacji zostały uregulowane w Tytule V *Traktatu o Unii Europejskiej* pod nazwą: *Postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*³. *Traktat Amsterdamski* z 2 października 1997 r. oraz *Traktat Nicejski* z 11 grudnia 2000 r. modyfikowały postanowienia z Maastricht. Kolejną modyfikację zawiera również *Traktat ustanawiający Konstytucje dla Europy*.

W „Postanowieniach wspólnych” *Traktatu o Unii Europejskiej* zawarty jest jeden z celów Unii, który ma zarazem odniesienie do WPZiB. Artykuł 2 mówi o potwierdzeniu tożsamości Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej poprzez realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wraz ze sformułowaniem wspólnej polityki obronnej, która to mogłaby z czasem prowadzić do wspólnej obrony.

² A. Forster. W. Wallace. *A Common Foreign and Security Policy: A New Policy or Just a New Nam?*, (w:) H. Wallace, W. Wallece, (red), *Policy-Making in the European Union*, Oxford 1996, s.420.

³ *Traktat o Unii Europejskiej*, (w:) A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Telefska(opr.), *Dokumenty Europejskie*, Lubin 1996, s.301-305.

WPZiB była określana jako „wszystkie kwestie dotyczące polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”. Warto zauważyć, że jej określenie i realizację powierzono Unii Europejskiej i państwom członkowskim. Bowiem już *Traktat Amsterdamski* mówi o formułowaniu i realizacji WPZiB wyłącznie przez Unię Europejską⁴.

Cele Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa obejmowały: ochronę wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii; wzmocnienie bezpieczeństwa UE i jej państw członkowskich we wszelkich formach, zachowanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego; wspieranie współpracy międzynarodowej oraz rozwijanie i konsolidacja demokracji oraz rządów prawa, jak również poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności.

Traktat Amsterdamski wprowadził kilka poprawek do celów określonych w *Traktacie z Maastricht*. do pierwszego z celów, który obejmował „ochronę wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii” dodano „ochronę integralności Unii zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych”. Wśród celów WPZiB podkreślono ochronę bezpieczeństwa Unii jako całości, a nie Unii i jej państw członkowskich. Natomiast cel mówiący o ochronie pokoju i umacnianiu bezpieczeństwa międzynarodowego, uzupełniono o postanowienia dotyczące ochrony „granic zewnętrznych”⁵.

Analizując wymienione cele WPZiB, można zauważyć, iż obejmują one interesy i wartości, które posiadają również pojedyncze podmioty stosunków międzynarodowych,

⁴ Ibidem, s. 301.

⁵ Z. J. Pietraś, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa po Traktacie Amsterdamskim*, [w:] M. Chorośnicki, E. Cziomer (red.), *Unia Europejska i integracja w Europie*, Kraków: Korona 1999, s.123-124.

czyli państwa oraz organizacje międzynarodowe o celach ogólnych. Ukazuje to, jak duże ambicje międzynarodowe posiada Unia Europejska.⁶

Istotną zmianą, w porównaniu z EWP, jest włączenie do WPZiB polityki obronnej i zapowiedź utworzenia wspólnej polityki obronnej państw członkowskich. Jednakże w *Traktacie z Maastricht* został zarysowany wyraźny podział pomiędzy sprawami bezpieczeństwa i obrony. Bezpieczeństwo rozumiane jako sprawy „miękkie” zostały przyłączone do drugiego filaru UE, natomiast obrona, dziedzina obejmująca planowanie i użycie siły wojskowej została utrzymana w kompetencjach Unii Zachodnioeuropejskiej. Rada UE miała obowiązek wypracowywania, w porozumieniu z instytucjami UZE, praktycznych rozwiązań. do pewnych zmian doszło w *Traktacie Amsterdamskim*, po dopisaniu do kompetencji Rady Europy w zakresie określania ogólnych wytycznych dla WPZiB - spraw związanych z dziedziną obrony oraz stawiania priorytetów wobec Unii Zachodnioeuropejskiej (w sprawach, w których UE ma prawo zwracać się do UZE) (art. 13.1 i 17.3). Zapisano również, że UZE będzie zapewniała zdolność operacyjną w zakresie misji humanitarnych, ratowniczych, utrzymania pokoju, siłowego rozwiązywania kryzysów i budowania pokoju. Unia Europejska w ten sposób przyjęła do zadań WPZiB misje petersberskie⁷, co oznaczało możliwość wykorzystywania UZE do realizowania i prowadzenia działań militarnych w sytuacjach kryzysowych. Poszerzono także zakres WPZiB

⁶ R. Zięba, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s.22.

⁷ Misje Petersberskie są to działania humanitarne i ratownicze, przeprowadzanie misji pokojowych oraz zadań bojowych w sytuacjach kryzysowych. w tym w operacjach przywracania pokoju, przyjęte przez Radę Ministrów Unii Zachodnioeuropejskiej w 1992 roku w Deklaracji Petersberskiej.

o współpracę państw członkowskich w dziedzinie uzbrojenia, jako stopniowe określanie polityki obronnej (art. 17.1).⁸

Traktat z Nicei podpisany 14 lutego 2001r. wprowadził zmiany we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w kontekście współpracy UE z UZE. Wykreślono dotychczasowe zapisy dotyczące Unii Zachodnioeuropejskiej oraz jej roli przy określaniu działań i decyzji Unii Europejskiej w sprawach mających skutki dla obronności. w związku z tym, przestały istnieć dotychczasowe związki funkcjonalne Unii Zachodnioeuropejskiej z Unią Europejską, która to samodzielnie zajęła się realizacją misji petersberskich pod ogólnym kierownictwem Rady Europejskiej⁹. Nowym rozwiązaniem było też rozszerzenie istniejącej w I i III filarze zasady ściślejszej współpracy na WPZiB. Pozwala ona tym państwom członkowskim, które wyrażają taką wolę, podejmować bardziej pogłębione przedsięwzięcia integracyjne niż czynią to pozostali członkowie, nie narażając przy tym systemu wspólnotowego. Zastrzeżono również, że może to dotyczyć jedynie wspólnych stanowisk i wspólnych działań i nie odnosi się do spraw obronnych i mających implikacje wojskowe.¹⁰

Narzędzia

Realizacja celów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa odbywa się za pośrednictwem i przy wykorzystaniu specjalnych instrumentów. Mają one zapewnić, jak określa to J. Stażyk, „spójność wertykalną” (dostosowane polityk narodowych poszczególnych państw do decyzji Unii)

⁸ Ibidem, s. 72-74.

⁹ J. Stażyk, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s.166-167.

¹⁰ Por. R. Zięba. *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s.75.

oraz spójność horyzontalną (dostosowanie działań zewnętrznych, podejmowanych w ramach Wspólnoty. *Traktat z Maastricht* wprowadził instrumenty ważne dla bieżącej działalności UE, czyli wspólne stanowiska i wspólne działania. w *Traktacie Amsterdamskim* dodano wspólne strategie, jako kolejny instrument WPZiB¹¹. Ponadto warto powiedzieć o zasadach i ogólnych wytycznych dla WPZiB, które ustala Rada Europejska oraz narzędziach nieformalnych, takich jak: wspólne oświadczenia i deklaracje polityczne, uchwalane przez Unię Europejską.

Wspólne stanowiska to instrument WPZiB, który zgodnie z art.15 Traktatu UE, „określa stosunek Unii do konkretnej kwestii o charakterze geograficznym lub problemowym”. Najczęściej przybierają one formę deklaracji politycznych, stanowisk wobec państw trzecich lub różnego rodzaju sankcji ekonomicznych. Są one wyrazem współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu wspólnej polityki zagranicznej. Traktat o UE nie narzuca przymusu osiągnięcia wspólnego stanowiska. Mimo to, państwa członkowskie mają obowiązek zapewniania, aby ich narodowa polityka była zgodna z takim stanowiskiem. w przeciwnym przypadku są one zobowiązane do zmiany krajowego stanowiska. Ponadto, powinny one wspierać działalność UE na arenie międzynarodowej w zakresie wspólnych stanowisk. Nawet Francja i Wielka Brytania, będąc stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa i wykonując własne zadania, są zobligowane do reprezentowania i wspierania stanowiska Unii Europejskiej. w ten sposób UE ma mieć wpływ na bieżące wydarzenia międzynarodowe, a państwa członkowskie w sposób solidarny będą broniły interesu całej wspólnoty. Nie oznacza to jednak, że państwa członkowskie nie mogą podejmować inicjatyw narodowych w sprawach,

¹¹ J. Stażyk, op. cit., s.121.

w których podjęto wcześniej wspólne stanowisko. Jest to zazwyczaj uzależnione od zakresu takiego stanowiska, gdyż niektóre z nich pozostawiają pewien margines dla własnej oceny¹². Rada Unii Europejskiej odpowiada za uchwalenie wspólnych stanowisk, podejmując takie decyzje zgodnie z zasadą jednomyślności. Dużą rolę odgrywa także prezydencja, przygotowując szczegółowe dokumenty określające szczegółowe cele i wytyczne w interesujących UE sprawach.

Wspólne działanie jako instrument polityki UE, wywodzą się jeszcze z *Jednolitego Aktu Europejskiego*. w EWP były one formą dokonywania harmonizacji polityk zagranicznych poszczególnych państw, nie mając przy tym charakteru wiążącego. *Traktat z Maastricht* nadał im taki charakter.. Wspólne działania dotyczą dziedzin, w których państwa członkowskie mają ważne interesy, „określają zasięg, cele i środki, jakie mają oddane do dyspozycji Unii, warunki wprowadzenia ich w życie oraz – w razie potrzeby – czas ich trwania”¹³ (art.12 i 14). Za podejmowanie wspólnych decyzji odpowiada Rada Unii Europejskiej, kierując się wytycznymi Rady Europejskiej. w 1992 roku Rada Europejska ustaliła niezbędne czynniki, które powinny być brane pod uwagę przy definiowaniu ważnych wspólnych interesów. Należą do nich: bliskość geograficzna danego regionu lub państwa, istnienie ważnych interesów w zakresie politycznej i gospodarczej stabilności danego regionu lub kraju, istnienie zagrożeń dla bezpieczeństwa Unii. Precyzując, które obszary są szczególnie ważne dla Wspólnoty, Rada Europejska ustaliła tzw. obszary priorytetowe. Obejmują one Europę Środkową, państwa Maghrebu i Bliski Wschód. Wskazano również obszary, które będą objęte wspólnymi działaniami w dalszej kolejności,

¹² J. Stażyk, op. cit., s. 122-125.

¹³ R. Zięba. *Unia Europejska....*op. cit., s.79-80.

wymieniając wszystkie aspekty stosunków Północ-Południe oraz współpracę ze Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Japonią.¹⁴

Niektórzy badacze twierdzą, że decyzje Rady Unii Europejskiej wiążą państwa członkowskie jedynie politycznie, a nie prawnie, tak jak w ma to miejsce w dziedzinie pierwszego filaru. Takie wnioski można wysunąć analizując klauzulę wyłączającą (tzw. opt-out) zawartą w 14 artykule *Traktatu Amsterdamskiego*. Pozwala ona państwom członkowskim (za zgodą Rady) nie uczestniczyć we wspólnym działaniu, jeśli zaistnieją „poważne trudności w realizacji wspólnego działania”. Może prowadzić to do wniosku, że efektywność wspólnych działań jest w dużej mierze zależna od woli politycznej państw członkowskich, jak i umiejętności państwa sprawującego prezydencję¹⁵. Taka niejasność kryteriów stosowanych przez Unię powoduje, że jej działania nie są odpowiednio przejrzyste na arenie międzynarodowej.

Wspólne strategie, jako instrument programowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, zostały wprowadzone w *Traktacie Amsterdamskim*. Swym zasięgiem obejmują one dziedziny, w odniesieniu do których państwa członkowskie mają ważne, wspólne interesy, określając przy tym cele, czas trwania oraz środki, które zostaną udostępnione przez Unię i państwa członkowskie. Ich realizacja odbywa się za pomocą wspólnych stanowisk i wspólnych działań.

Do pozostałych form WPZiB możemy zaliczyć zasady, ogólne wytyczne, decyzje i deklaracje. Są one

¹⁴ Report to the European Council in Lisbon on the likely development of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) with a view to indentifying areas to joint action vis-a-vis particular countries or groups of countries, źródło : URL - http://www.europarl.europa.eu/summits/lisbon/li2_en.pdf. sierpień 2007r.)

¹⁵ J.Stażyk, op. cit., s. 132

określane przez Radę Europejską, aby zaprezentować stanowisko Unii wobec bieżących wydarzeń międzynarodowych. Mimo, że nie mają one charakteru wiążącego, są istotnym instrumentem, gdyż nadają dynamikę WPZiB, a deklaracje unijne są z dużą uwagą odczytywane w polityce międzynarodowej.

Oceniając mechanizmy drugiego filaru należy stwierdzić, iż metody wspólnotowe w dużej mierze zależą do współpracy międzyrządowej. Można w tym zauważyć ścieranie się elementów wizji polityki zagranicznej modelu federacyjnego i konfederacyjnego. Wydaje się, że jeśli UE chce prowadzić bardziej skuteczną politykę zagraniczną, powinna dążyć do wzrostu znaczenia „form wspólnotowych”. Ponadto, jak zauważył D. Milczarek „mechanizmy implementacyjne drugiego filaru, niejako wbrew logice i nazwie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – odwołują się do niewojсковych form potęgi, a co więcej, nie składają się w sumie na koherentną politykę zagraniczną Unii”.¹⁶

Realizacja w wybranych regionach świata

Unia Europejska prowadzi aktywną i wielokierunkową politykę zagraniczną. Państwa członkowskie tworząc Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa chciały wzmocnić rolę Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, tworząc pełny podmiot stosunków o zasięgu globalnym i zdolnościach reagowania na nowe wyzwania polityki światowej. Dlatego też Unia koncentruje się zarówno na rozwoju stosunków z państwami położonymi w jej bezpośrednim lub bliskim sąsiedztwie, ale także na problemach pozaeuropejskich.

¹⁶ D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w Stosunkach Międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003, s. 278.

Charakter pracy wymusza jedynie skrótowy opis kształtowania się Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa wobec tych państw i regionów oraz zarysowanie głównych tendencji z tym związanych.

Polityka Unii Europejskiej wobec państw Europy Środkowej i Rosji

Od *Traktatu z Maastricht* WPZiB prowadzona wobec obszaru Europy Środkowej, Wschodniej oraz Europy Południowo-Wschodniej zakładała dwa nadrzędne cele polityczne. Pierwszym było rozwiązywanie konfliktów oraz zapewnienie stabilizacji politycznej, ekonomicznej i społecznej. Działania te przyczyniły się de facto do wzmocnienia bezpieczeństwa samej wspólnoty. Drugim celem było przygotowanie państw tego regionu do partnerskiej współpracy, a części z nich do członkostwa w Unii¹⁷.

Ciekawą inicjatywą był *Pakt Stabilności*, zaproponowany w kwietniu 1993 r. przez Premiera Francji, Edwarda Balladura. Było to bowiem pierwsze, i jak dotąd jedyne, wspólne działanie UE względem krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Jego celem było umacnianie stabilności w Europie, poprzez zachęcanie państw tego regionu do zawierania układów dwustronnych o uznaniu granic, nawiązaniu dobrosąsiedzkich stosunków oraz respektowaniu praw mniejszości narodowych. Na Pakt Stabilności składają się deklaracja polityczna oraz wspomniane układy dwustronne, a nad postanowieniami całości czuwać miała Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Oceniając znacznie Paktu, można stwierdzić, że przyczynił się do wzmocnienia roli UE jako

¹⁷ R. Zięba, *Polityka Unii Europejskiej wobec Europy Środkowo-Wschodniej*, „Stosunki Międzynarodowe” 2000, nr 3-4, s.9.

gwaranta bezpieczeństwa i stabilizacji w Europie Środkowej, jak również stał się narzędziem przygotowującym państwa tego regionu do integracji europejskiej.

Najważniejsze znaczenie z punktu widzenia państw Europy Środkowej miały szczyty Rady Europy w Luksemburgu z 1997 r. oraz w Helsinkach z 1999r. na pierwszym z nich zapadła decyzja o zaproszeniu do rozmów na temat członkostwa 11 państw, z których sześć rozpoczęło indywidualne negocjacje na temat członkostwa. Pozostałe państwa rozpoczęły negocjacje po decyzji Rady Europejskiej obradującej w Helsinkach.

Negocjacje akcesyjne z zakresu WPZiB, mimo drobnych problemów, takich jak spory terytorialne Węgier i Słowenii o zaporę Gabčíkovo oraz Chorwacji i Słowenii o zatokę Piran, przebiegały sprawnie. Ostatecznie, 13 grudnia 2002r. na posiedzeniu w Kopenhadze, zatwierdzono wynik negocjacji z dziesięcioma krajami kandydującymi (tj. Czechami, Cyprzem, Estonią, Litwą, Łotwą, Malta, Polską, Słowacją, Słowenią i Węgrami)¹⁸, które 1 maja 2004 r. przystąpiły do Unii Europejskiej. Było to największe rozszerzenie wspólnoty, które powiększyło ją o 75 mln. ludzi i 740 tys. kilometrów kwadratowych powierzchni. 1 stycznia 2007 r. Rumunia i Bułgaria przystąpiły do UE.

Unia Europejska prowadzi aktywną politykę wobec krajów Wspólnoty Niepodległych Państw. Głównym instrumentem stosunków ze wszystkimi państwami postradzieckimi są realizowane w pierwszym filarze układy o partnerstwie i współpracy¹⁹. Stanowią one podstawę realizacji dialogu politycznego.

¹⁸ J. Zajączkowski. Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych, Warszawa 2006, s.156.

¹⁹ R. Zięba. Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony, Warszawa 2000, s.157.

Szczególną rolę dla UE zajmują stosunki polityczne z Rosją. 4 czerwca 1999 r. „podczas szczytu Rady Europejskiej w Kolonii, ogłoszono pierwszą w historii WPZiB wspólną strategię, adresowaną do Federacji Rosyjskiej. Ujmuje ona cele, środki i sposoby realizacji UE względem Rosji. Stwierdza ona, że strategicznymi celami wobec Rosji są:

1. stabilna i pluralistyczna demokracja w Rosji, rządzonej zgodnie z prawem i zachowującej zasady gospodarki rynkowej.

2. utrzymywanie stabilności w Europie oraz wprowadzenie wspólnych inicjatyw wobec krajów i regionów trzecich, w tym dyplomacji prewencyjnej, i rozwiązywania kryzysów na Bałkanach i Bliskim Wschodzie.²⁰

Nakreślony program dotyczył też spraw gospodarczych i współpracy w dziedzinie sprawiedliwości. w ten sposób rozciągał się na wszystkie trzy filary Unii Europejskiej. Wysoki poziom partnerstwa prezentowały szczyty UE i Rosji w latach 2000–2003. Obejmowały one takie kwestie, jak: ustanowienie wspólnej europejskiej przestrzeni gospodarczej, współpracę energetyczną, zarządzanie kryzysowe, regulacje tranzytowe związane z Obwodem Kaliningradzkim. w 2004 roku Unia Europejska poparła Rosję w jej staraniach o wejście do Światowej Organizacji Handlu.

Jednakże na linii Bruksela-Moskwa dochodziło także do pewnych nieporozumień i rozzarowań. Konflikt w Czeczenii i łamanie praw człowieka było wielokrotnie krytykowane przez UE²¹. Aż do marca 2004 r. Rosja nie

²⁰ Ibidem, s.157-158.

²¹ Unia nie ograniczyła się tylko do krytyki. ale i ogłosiła zawieszenie *Układu o Partnerstwie i Współpracy* oraz świadczeń w ramach programu TACIS.

chciała się zgodzić na rozszerzenie Układu o Partnerstwie i Współpracy o nowych członków UE, o co silnie zabiegała Komisja Europejska. Można dodać do tego kwestie mołdawskiego Naddniestrza oraz rosyjskiego embarga na import żywności z Polski.

O randze stosunków Unii Europejskiej z Rosją mówi wielu badaczy oraz samych polityków unijnych. J. Solana podkreśla, że „partnerstwo strategiczne z Rosją jest jednym z priorytetów Unii”²². Rosja jest nie tylko kluczowym partnerem ekonomicznym, ale odgrywa też ważną rolę w dziedzinie bezpieczeństwa. Rosja mogłaby być istotnym partnerem w zakresie tworzenia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. w tym zakresie dużo zależy od władz Moskwy, które myśląc o partnerstwie powinny wyzbyć się imperialnych ambicji, uniemożliwiających prowadzenie współpracy.

Stosunki transatlantyckie

Stosunki pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi mają kluczowe znaczenie zarówno dla kształtowania się Wspólnej Europejskiej Polityki Zagranicznej i Obrony, jak również dla roli, jaką pełni UE na arenie międzynarodowej. Zdaniem S. Parzymiesa wynika to „zarówno z ich potencjału gospodarczego i politycznego (dwie największe potęgi w świecie), jak i z charakteru ich stosunków, które łączą w sobie elementy ścisłej współpracy i daleko posuniętej rywalizacji”²³.

²² J. Solana, *The Eu-Russia Relationship at the Start of the Millennium*, źródło: URL - <http://ue.eu.int/solana>, sierpień 2007).

²³ S. Parzymies, *Stosunki transatlantyckie z perspektywy europejskiej*, Sprawy Międzynarodowe 2001,nr.1, s.7.

Nowe ramy współpracy transatlantyckiej po zimnej wojnie wyznaczają *Deklaracja Transatlantycka* z 23 listopada 1990 oraz *Nowa Agenda Transatlantycka* z 3 grudnia 1995 r.

Drugi z wymienionych dokumentów przyczynił się do rzeczywistego ożywienia wzajemnych stosunków. Deklarowano w nim, oraz w towarzyszącym mu *Wspólnym Planie Działań*, aktywność w zakresie wspólnych interesów, w tym wspieranie pokoju, stabilności, demokracji, reagowania na globalne wyzwania, a także rozwijania kontaktów społecznych i kulturalnych. Podkreślono rolę Paktu Północnoatlantyckiego jako głównego strażnika bezpieczeństwa europejskiego. Nie poruszono jednak kwestii związanych z obronnością, co wywołało pewne niezadowolenie polityków unijnych. Uzgodnienia z 1995 wciąż obowiązują, a kolejne szczyty UE-USA rozwijają tylko cele określone w Nowej Deklaracji Transatlantyckiej, dostosowując je do bieżących wyzwań²⁴.

Duże znacznie dla wypracowywania obronności europejskiej ma współpraca państw członkowskich z NATO. Jest to druga, zaraz po politycznej, platforma dialogu transatlantyckiego. w 1991 r. powołano Europejską Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony (ETBiO), która stała się europejskim filarem Paktu Północnoatlantyckiego, a w 1994 utworzono Połączone Siły Wielonarodowe do Zadań Specjalnych. Ważny był też szczyt w Waszyngtonie w 1999 r. „kiedy poza rozszerzeniem o Polskę, Czechy i Węgry, Sojusz zaaprobował zamiar uzyskania przez UE zdolności do samodzielnych działań w przypadku, kiedy Sojusz nie będzie się angażował.

²⁴ A. Jarczewska-Romaniuk, Unia Europejska a idea transatlantycka – partnerstwo u progu nowego wieku, [w:] E. Haliżak, S. Parzymies (red), Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej, Warszawa 2002.

W stosunkach transatlantyckich istnieją także kwestie sporne. z punktu widzenia WPZiB największym problemem jest rozwijanie koncepcji Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony przez Unię Europejską. Amerykanie z jednej strony popierają rozwój europejskich zdolności obronnych, ale mają też sporo wątpliwości co do tworzenia autonomicznej struktury obronnej względem NATO. Obawiają się rozerwania więzi transatlantyckich w sprawach bezpieczeństwa oraz dublowania struktur i funkcji NATO. w ich opinii warunkiem istnienia europejskich sił zbrojnych jest całkowita koordynacja wszelkich działań z NATO²⁵.

Wbrew opinii wielu komentatorów, stosunki pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską po ataku terrorystycznym na USA z 11 września pogorszyły się. Różnice uwidoczniły się przede wszystkim w postrzeganiu wojny w Iraku oraz stosunku do władz Autonomii Palestyńskiej i Izraela. Francja i Niemcy od początku sprzeciwiały się rezolucji uprawniającej USA do podjęcia działań zbrojnych wobec Iraku. Reakcją ze strony amerykańskiej była wypowiedź Donalda Rumsfelda, który zaczął dzielić Europą na „starą”, która nie będzie podążać bezwarunkowo za USA i „nową”, obejmującą państwa Europy Środkowej, które uznają przywództwo Waszyngtonu²⁶. Niestety wojna w Iraku pokazała brak jedności Europy w sprawie tak fundamentalnej kwestii w polityce międzynarodowej. w efekcie UE nie miała żadnego wpływu na tą wojnę. Różnice pojawiły się też w kwestii Iranu. Państwa UE, w przeciwieństwie do USA, nie chciały zaliczać tego

²⁵ A. Biegaj, Stanowisko Stanów Zjednoczonych wobec Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, „Sprawy Międzynarodowe” 2001, nr. 1, s.83.

²⁶ J. Zajączkowski. op. cit., s.190.

kraju do „osi zła”, gdyż takie działania tylko destabilizują sytuację wewnętrzną w tym państwie.

Wiele problemów pomiędzy Brukselą a Waszyngtonem sprowadza się do kwestii postrzegania istoty bezpieczeństwa. Stany Zjednoczone uważają, że tylko połączenie polityki z siłą militarną jest efektywnym rozwiązaniem problemów bezpieczeństwa międzynarodowego. Unia Europejska krytykuje wyłączne używanie siły i jest zdania, że dyplomacja jest najlepszą metodą na łagodzenie konfliktów. Być może interwencja w Iraku stanie się okazją do przededefiniowania i odnowienia atlantyckiego partnerstwa, gdyż obecna formuła wymaga istotnych zmian. Zdaniem Z. Brzezińskiego „Stany Zjednoczone i Europa powinny zawrzeć strategiczny, globalny sojusz, który w sposób komplementarny łączyłby potencjały obu potęg. Ameryka bez Europy nadal byłaby potęgą dominującą, ale nie wszechmocną, Europa zaś bez Ameryki jest bogata, ale bezsilna”²⁷. Ale jeśli Unia Europejską chce stać się globalnym graczem międzynarodowym, nie może uznawać amerykańskiej dominacji. Według S. Parzymiesa „społeczność międzynarodowa będzie więc w nadchodzących latach świadkiem zarówno intensyfikacji współpracy, jak i rywalizacji obu potęg. Te dwa czynniki, współpraca i rywalizacja, będą miały w sumie pozytywny wpływ na ich rozwój. w rywalizacji tej Unia Europejska ma szansę na sukces pod warunkiem, że potrafi nie tylko się rozszerzyć, ale również maksymalnie zjednoczyć”²⁸.

²⁷ T. Paszewski, *Stosunki transatlantyckie z perspektywy amerykańskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr.4, s.27.

²⁸ S. Parzymies. op. cit., s. 31.

Region Morza Śródziemnego

Duże zaangażowanie Unii Europejskiej w basenie Morza Śródziemnego wynika ze strategicznego znaczenia Maghrebu i Bliskiego Wschodu oraz historycznych, gospodarczych i kulturowych związków pomiędzy UE i tymi krajami²⁹. Wydarzenia w tym regionie, a w szczególności na Bliskim Wschodzie, w bezpośredni sposób oddziałują na bezpieczeństwo UE. Ważne dla Wspólnoty jest także kształtowanie *Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego* w ramach procesu barcelońskiego. w obu przypadkach Unia Europejska wykorzystuje Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa.

Podstawą stosunków pomiędzy UE a państwami basenu Morza Śródziemnego jest *Deklaracja Barcelońska*, która powołała do życia tzw. *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*. do głównych celów Deklaracji można zaliczyć: ustanowienie wspólnego obszaru dialogu, pokoju, stabilności poprzez partnerstwo polityczne i w dziedzinie bezpieczeństwa; współpraca gospodarcza i finansowa; partnerstwo w sprawach społecznych, kulturalnych i humanitarnych³⁰. Deklaracja miała odzwierciedlenie we wspólnej strategii przygotowanej przez Radę UE i przyjętej na szczycie w Feira w 2000r. Unia Europejska powtarza w niej cele procesu barcelońskiego oraz deklaruje przyczynianie się do kształtowania pokoju na Bliskim Wschodzie, a także do stabilności i rozwoju w tym regionie.

²⁹ The EU's Mediterranean and Middle East Policy. Creating an Area of Dialogue, Cooperation and Change, źródło : URL www.europa.eu.int/comm/external_relations/med_middleeast/intro/index.htm 1. sierpień 2007.

³⁰ R. Zięba, *Unia Europejska....*op. cit., s.180-181.

Unia Europejska rozwija także stosunki bilateralne z państwami regionu śródziemnomorskiego. Dotychczas wypracowano z ośmioma (Izrael, Algieria, Tunezja, Jordania, Liban, Maroko, Egipt, Autonomia Palestyńska) umowy stowarzyszeniowe, a od 1 maja 2004 roku Malta i Cypr stały się członkami UE. Ponadto, część z nich została objęta *Europejską Polityką Sąsiedztwa*, która ma służyć budowie bezpiecznego sąsiedztwa wokół UE i zacieśnić wzajemną współpracę.

Drugą podstawową dziedziną zainteresowania Unii Europejskiej w tym regionie jest rozwój procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie. Stoi ona na stanowisku, że jedyną metodą na rozwiązanie tego problemu są negocjacje pokojowe. Uznaje przy tym prawa Izraela do pokojowej egzystencji w bezpiecznych granicach, ale także opowiada się za utworzeniem demokratycznego państwa palestyńskiego. Oczekuje przy tym od Izraela zaprzestania budowy osiedli żydowskich oraz infrastruktury na obszarach Autonomii, a od strony palestyńskiej demontażu ugrupowań terrorystycznych³¹.

Narzędziami WPZiB, stosowanymi przez UE na Bliskim Wschodzie są wspólne działania. do najbardziej znanych należało mianowanie specjalnego przedstawiciela ds. bliskowschodniego procesu pokojowego (został nim Miguel Angel Moratinos). w większym stopniu stosowane są jednak metody należące do pierwszego filaru, np. pomoc ekonomiczna. Brak stosowania metod z zakresu bezpieczeństwa i obrony wynika z wciąż niewystarczających kompetencji UE.

Państwa europejskie zdołały wypracować wspólną politykę zagraniczną względem Bliskiego Wschodu, co z pewnością jest pozytywnym zjawiskiem. Ale mimo

³¹ J. Zajączkowski. op. cit., s.190.

europejskiego zaangażowania politycznego i pomocy ekonomicznej, to Stany Zjednoczone są głównym mediatorem w tym regionie. Dysponują one dużo większymi wpływami, co spowodowane jest między innymi pomocą militarną. Unia Europejska powinna też wzmocnić swoją rolę gospodarczą w regionie, gdyż po ewentualnym podpisaniu układu pokojowego zaistnieje szansa na rozwój współpracy gospodarczej, w której Unia mogłaby odgrywać znaczącą rolę.

Unia Europejska w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony

Początkowe lata funkcjonowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa pokazały, że trudno będzie Unii Europejskiej prowadzić skuteczną politykę zagraniczną oraz odgrywać istotną rolę na arenie międzynarodowej bez sprawnej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Bezsilność UE wobec konfliktu na Bałkanach potwierdziła tylko przekonanie o konieczności wspierania działalności dyplomatycznej siłą wojskową w zakresie podejmowania operacji pokojowych. Unia Europejska bez wsparcia Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) nie mogła skutecznie zareagować na kryzys, znajdujący się w jej sąsiedztwie. Wśród państw członkowskich nie było woli politycznej do prowadzenia operacji pokojowych. Dopiero kryzys w Kosowie stał się początkiem rozważań nad koniecznością stworzenia europejskiej zdolności obronnej, pozwalającej państwom członkowskim prowadzić operacje wojskowe o charakterze pokojowym.

Impulsem przyczyniającym się do przewartościowania polityki obronnej przez UE, był szczyt francusko-brytyjski w Saint Malo w grudniu 1998r. Uzgodniono na nim *Deklarację w sprawie obrony europejskiej*, w której obie strony oświadczały, że Unia Europejska powinna odgrywać większą rolę na arenie międzynarodowej. Rada Europejska miała przejąć odpowiedzialność za rozwój polityki obrony

w ramach WPZiB. Celem tego miało być uzyskanie przez UE zdolności do autonomicznych działań w kryzysach międzynarodowych z wykorzystaniem sił zbrojnych, przy utrzymaniu zobowiązań wynikających z członkostwa w NATO³².

Duże znaczenie dla rozwoju europejskiej obronności i bezpieczeństwa miał szczyt Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 r. w przyjętej tam deklaracji przywódcy państw członkowskich oświadczyli, że „dążąc do osiągnięcia celów WPZiB i stopniowego formułowania wspólnej polityki obronnej, są przekonani, iż Rada Unii powinna mieć możliwość podejmowania decyzji o pełnym zakresie operacji zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysowego (ang. crisis management), czyli misji petersberskich”³³. w Kolonii pojawił się również pomysł powstania europejskich sił szybkiego reagowania, które mogłyby być wykorzystywane do działań antykryzysowych.

Kontynuacją szczytu w Kolonii było posiedzenie Rady Europejskiej w Helsinkach w grudniu 1999r. Ustanowiono wówczas Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), będącą narzędziem WPZiB. Rada Europejska opowiedziała się za rozwojem zdolności wojskowych. UE ma posiadać autonomiczną zdolność do podejmowania decyzji o ustanawianiu operacji wojskowych w razie kryzysów międzynarodowych, w przypadku kiedy NATO nie będzie zaangażowane jako całość. w Helsinkach proklamowano również tzw. Europejski Cel Operacyjny (European Headline Goal). Zakładał on utworzenie najpóźniej do 2003 r. sił wojskowych (Europejskich Sił Szybkiego Reagowania) od 50 do 60 tys. osób, zdolnych do rozmieszczenia i użycia

³² R. Zięba, *Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony*, Warszawa 2005, s.37-41.

³³ R. Zięba, *Unia Europejska....op. cit.*, s.109-110.

w sytuacjach kryzysowych w ciągu 60 dni. Mają one posiadać również elementy lotnictwa i marynarki wojennej³⁴. Podkreślono przy tym, że celem EPBiO nie jest tworzenie armii europejskiej ani dublowanie funkcji sprawowanych przez NATO.

Ważnym spotkaniem, z punktu widzenia geograficznego zasięgu misji petersberskich, był szczyt ministrów obrony Unii w Sintrze 28 lutego 2000r. Misje te będą realizowane w Europie i na jej obrzeżach. Równocześnie zapowiedziano gotowość do reagowania na kryzysy o szerszym zakresie, jednakże przy użyciu mniejszej ilości środków³⁵. Oznacza to, że w przypadku pozaeuropejskiego kryzysu unijni eksperci będą apelować o próbę wypracowania globalnego planu strategicznego, a UE będzie mogła prowadzić operacje na mniejszą skalę, do podjęcia misji petersberskich, charakteryzujących się zamiarem użycia siły, konieczna jest aprobata (mandat) ONZ. Preferowane jest także podejmowanie misji za zgodą zainteresowanych państw, choć nie jest to obligatoryjne. Natomiast na posiedzeniu Rady Europejskiej w Feira (19-20 czerwca 2000r.) ustalono, że w misjach Unii Europejskiej może uczestniczyć każde państwo trzecie. Jedynym koniecznym warunkiem jest wniesienie własnego wkładu militarnego bądź finansowego.

Dla skuteczniejszej realizacji Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony potrzebna jest jej spójność z polityką Sojuszu Północnoatlantyckiego. Aby osiągnąć ten cel UE wielokrotnie deklarowała współpracę w prowadzeniu operacji kryzysowych oraz nie dublowanie funkcji NATO. w myśl formuły Berlin Plus z 1999r. i 2003r. Unia Europejska uzyskała dostęp do zasobów NATO w zakresie m.in. planowania, struktury dowodzenia, wsparcia logistycznego.

³⁴ R. Zięba, *Europejska polityka...*, op. cit., s.48-49.

³⁵ R. Zięba, *Unia Europejska...*, op. cit., s.112.

Lecz mimo, iż oba porozumienia ustanowiły strategiczne partnerstwo pomiędzy NATO i UE, to rzeczywisty dostęp do zasobów Sojuszu jest ograniczony.

W niektórych aspektach współpracy transatlantyckiej niezbędne okazało się również powtarzanie funkcjonujących już form działania. Znakomitym przykładem tego okazało się równoległe funkcjonowanie natowskiej Inicjatywy Zdolności Obronnych (DCI), przekształconej w Praskie Zobowiązania w Dziedzinie Zdolności Obronnych (PCC) i Planu Działań na rzecz Europejskich Zdolności Obronnych (ECAP). Celem obu programów było uzupełnienie braków ilościowych (np. w siłach lądowych, dziedzinie wywiadu, transportu strategicznego) i jakościowych (w zakresie dowodzenia i kierowania oraz skuteczności systemów niszczenia obrony przeciwrakietowej przeciwnika) tak, aby przystosować obie struktury do wyzwań związanych z prowadzeniem operacji reagowania kryzysowego. Kwestia zdolności obronnych stała się szczególnie istotna po ataku terrorystycznym z 11 września 2001r. Oczywiście dla Unii korzystniejsze jest większe zaangażowanie państw członkowskich w ECAP, gdyż prowadzi to do wzmocnienia konkurencyjności europejskiego przemysłu zbrojeniowego – w przeciwieństwie do PCC, promującej przemysł amerykański. Jest to o tyle ważne, że może przyczynić się do zmniejszania luki technologicznej pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską³⁶. Jednak, realizacja ECAP jest utrudniona, gdyż państwa europejskie wciąż nie są skłonne do ponoszenia wszystkich kosztów wynikających z przyjętych zobowiązań.

³⁶ Ibidem, s.125.

Europejski cel operacyjny

Jednym z powodów wytyczenia Europejskiego Celu Operacyjnego w 1999r. było stworzenie Europejskich Sił Szybkiego Reagowania. 19 maja 2003 r. ministrowie obrony państw członkowskich UE oświadczyli, że cel operacyjny został osiągnięty. Już w roku 2000 zadeklarowano łącznie około 100 tys. żołnierzy, 400 samolotów bojowych i 100 okrętów. Największy udział w tworzeniu sił lądowych zgłosiły Niemcy (13,5 tys.), Wielka Brytania (12,5 tys.) i Francja (12 tys.). Jednakże zdolność Unii Europejskiej do przeprowadzania operacji reagowania kryzysowego nie była zadowalająca, między innymi z powodu braków w uzbrojeniu i wyposażeniu.

W czerwcu 2004r. został przyjęty przez Radę Europejską nowy Cel Operacyjny 2010 (Headline Goal 2010). w strategii położono nacisk na nowe zagrożenia, takie jak: terroryzm, przestępczość zorganizowana, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia. Ponieważ żaden kraj nie jest w stanie samodzielnie rozwiązywać istniejących problemów, UE powinna kierować się zasadami multilateralizmu i pogłębiać współpracę międzynarodową. Jeśli chodzi natomiast o doświadczenia z prowadzenia operacji cywilnych i wojskowych, to praktyka pokazała, że siły europejskie są zdolne prowadzić misje utrzymywania pokoju oraz misje policyjne w najbliższym sąsiedztwie UE (np. Bałkany). w przypadku prowadzenia operacji poza Europą, mają one ograniczone możliwości do ich samodzielnego przeprowadzania (jednym z powodów jest brak transportu strategicznego – podczas misji Artemis w Demokratycznej Republice Konga wypożyczono samoloty ukraińskie), jak również długotrwałych działań bojowych obejmujących

większe siły (ograniczona liczba jednostek, braki w uzbrojeniu)³⁷.

W nowym Celu Operacyjnym 2010 państwa członkowskie zobowiązały się zapewnić Unii Europejskiej do 2010 r. zdolność do jednoczesnego prowadzenia kilku operacji o różnym stopniu trudności. Wcześniejsze koncepcje podziału zadań między Stany Zjednoczone a UE określały, że siły zbrojne USA zajmowałyby się konfliktami o dużej intensywności, a siły UE utrzymywaniem pokoju i mniejszymi operacjami. w nowym dokumencie Unia zobowiązuje się do działania również w przypadku dużych konfliktów, co wynika z dążeń do bycia samodzielnym aktorem w stosunkach międzynarodowych. UE liczy się też z tym, że nie zawsze musi akceptować amerykańskie plany strategiczne. Państwa członkowskie zgodnie z nowym Celem Operacyjnym mają dążyć do zwiększenia potencjału wojskowego poprzez podwyższenie jakości wspólnych sił oraz zdolności do ich wysyłania poza granice UE³⁸. do roku 2010 mają być w stanie, w ciągu 5 dni od podjęcia decyzji o rozpoczęciu misji, rozmieścić siły szybkiego reagowania w ramach zarządzania kryzysowego, natomiast w ciągu 10 dni w przypadku operacji wojskowych. Innym ważnym rozwiązaniem jest stworzenie grup bojowych.

Zgodnie z Celem Operacyjnym 2010, grupy bojowe (battle groups) będą stanowić trzon europejskich sił szybkiego reagowania, jako zdolne do działania w punktach zapalnych, obejmujących państwa w stanie upadku. Mają one wypełniać misje humanitarne i ratunkowe, misje utrzymania pokoju (peace-keeping) oraz misje zarządzania kryzysami, w tym

³⁷ Ł. Kulesa, *Europejski Cel operacyjny*, „Biuletyn” (PISM), nr 7 (252), s. 1-2.

³⁸ Ibidem, s.2.

przywracać pokój (peace-enforcement)³⁹. o użyciu grup bojowych decydować będzie Rada Unii Europejskiej. Stworzenie takich grup może przyczynić się do zwiększenia możliwości operacyjnych europejskich sił wojskowych, co bezpośrednio oddziałuje na pozycję UE w stosunkach międzynarodowych. Aby jednak tak się stało, państwa członkowskie powinny samodzielnie zdecydować się na trudne reformy swoich armii narodowych.

Nowy Cel Operacyjny 2010 jest kolejnym krokiem naprzód w myśleniu państw UE o kwestiach bezpieczeństwa i obrony. Poprzez zwiększanie wspólnego potencjału wojskowego i mobilizowanie państw do pełniejszego wypełniania zobowiązań, Unia Europejska chce być zdolna do samodzielnego wysyłania sił interwencyjnych w każde miejsce na ziemi. z drugiej strony cele te mogą się wydawać dość ograniczone w porównaniu z potrzebami. Uzupełnienie armii europejskich o sprzęt nowej technologii będzie wymagać dłuższego czasu oraz oczywiście woli politycznej każdego z państw członkowskich.

Międzynarodowe role ekonomiczne Unii Europejskiej

W dziedzinie zewnętrznej polityki ekonomicznej Unia Europejska należy obecnie, obok Stanów Zjednoczonych i Japonii, do najważniejszych uczestników stosunków międzynarodowych. Tak silna pozycja ekonomiczna UE jest efektem realizowanej przez państwa członkowskie integracji gospodarczej, która to przyczyniła się do ich rozwoju gospodarczego. Kolejne etapy od likwidacji ceł w 1959 r. „poprzez unię celną z 1967r „wprowadzenie wspólnego rynku, ustanowienie unii gospodarczej w 1990 r. oraz przyjęcie

³⁹ B. Górka-Winter, Grupy bojowe Unii Europejskiej – koncepcja, proces formowania, perspektywy, „Biuletyn” (PISM), nr 69 (409). s. 1.

wspólnej waluty w 2002r. sprawiły, że Unia Walutowo-Gospodarcza jest najważniejszym komponentem pierwszego filaru Unii Europejskiej.

Aby udowodnić tezę dotyczącą ekonomicznej potęgi UE, należy zaprezentować podstawowe wskaźniki makroekonomiczne. Pierwszym z nich jest Produkt Krajowy Brutto. w 2005 roku wynosił on 13,1 bln dolarów i był tym samym najwyższy na świecie (PKB Stanów Zjednoczonych wynosiło 12,2 bln.). Należy jednak zwrócić uwagę, że zdecydowana większość unijnego PKB przypada na pięć państw. Są to kolejno: Niemcy (2,4 bln USD), Wielka Brytania (2,0 bln USD), Francja (1,8 bln USD), Włochy (1,7 bln USD) i Hiszpania (1,1 bln USD)⁴⁰. Ich łączne PKB stanowi ponad 70 % PKB całej Wspólnoty. Świadczy to o dużym zróżnicowaniu gospodarczego znaczenia poszczególnych członków Unii Europejskiej. Mniej korzystnie prezentuje się natomiast unijny wskaźnik PKB *per capita*. w 2006 r. wynosi on 28,2 tys. USD na jednego mieszkańca podczas, gdy w USA aż 43,4 tys. USD a w Japonii 32,6 tys. USD⁴¹. Powodem tego jest słabszy rozwój kilku państw członkowskich. Mimo tego poszczególne państwa UE należą do czołówki w rankingu najzamożniejszych państw świata, a te słabiej rozwinięte sukcesywnie odrabiają straty.

Kolejnym ważnym wskaźnikiem jest handel zagraniczny. w 2005 r. Unia europejska odpowiadając za około jedną piątą wymiany światowej, była największym eksporterem (969.2 mld EUR) i drugim, zaraz po USA, importerem na świecie (1032.1 mld EUR).

Tak duży potencjał gospodarczy, który czyni ze Wspólnoty światowe mocarstwo gospodarcze, jest

⁴⁰ Źródło : International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, kwiecień 2007, dane z 2005 r.

⁴¹ Ibidem, dane z 2006r.

wykorzystywany w negocjacjach dotyczących liberalizacji handlu międzynarodowego. Unia Europejska od początku jest jednym z największych zwolenników systemu Światowej Organizacji Handlu, gdyż stwarza on dla niej duże korzyści (np. koncesje w dziedzinie subsydiów rolnych). Jest to jedyne, poza Organizacją Narodów Zjednoczonych, tak ważne forum dla kształtowania polityki globalnej, w którym Unia Europejska ma głos równie silny co Stany Zjednoczone.

Unia Europejska angażuje się we wspieranie postępu gospodarczego i społecznego państw rozwijających się, dostarczając łącznie ponad 50% światowej pomocy rozwojowej⁴². Najwięcej pieniędzy otrzymują państwa AKP, w ramach konwencji z Cotonou. Pomocą objęte były także państwa Europy Środkowowschodniej (m.in. w ramach przedakcesyjnego programu PHARE), państwa WNP (w ramach programu TACIS) oraz nieczłonkowskie kraje śródziemnomorskie (w ramach programu MERDA i MERDA II).

Ponadto, UE jest największym donatorem pomocy humanitarnej, dostarczającym pomoc medyczną i żywnościową na całym świecie. Odbywa się to dwoma drogami: pierwszym kanałem jest działające pod nadzorem Komisji Europejskiej Biuro Pomocy Humanitarnej (ECHO), drugim źródłem jest wsparcie udzielane przez poszczególne państwa członkowskie. w 2003 r. Komisja Europejska dostarczała prawie 30 % ogółu pomocy humanitarnej, a państwa członkowskie kolejne 25 %.

Takie działania przyczyniają się do podnoszenia prestiżu i pozycji Unii Europejskiej, zwłaszcza w państwach Trzeciego Świata. Należy jednak pamiętać, że liberalizacja handlu międzynarodowego często prowadzi do osłabienia

⁴² Stanowi to 0,4% PKB brutto UE. Por. I. Hamulecka, *Polityka pomocowa Unii Europejskiej*, Sprawy Międzynarodowe, 2001, nr 3, s. 118.

pozycji producentów z niezamożnych państw. Zyskują na tym producenci europejscy (szczególnie w rolnictwie). Tak więc nie można bezkrytycznie mówić o pomocy europejskiej, choć z całą pewnością jest ona i tak nieporównywalnie większa niż działania innych państw.

Soft Power Unii Europejskiej

Soft power czyli tzw. łagodna, miękka siła, to pojęcie sformułowane przez Josepha S. Nye jr w połowie lat 80 XX w. Oznacza ono zdolności danego kraju do pozyskiwania sojuszników oraz zdobywania wpływów dzięki atrakcyjności swojej kultury i ideałów. Jest to też umiejętność przeciągania innych na swoją stronę za pomocą środków innych niż przymus. Pojęcie to stoi w opozycji do tzw. *hard power*, czyli zmuszania innych państw do akceptacji naszej woli za pomocą środków przymusu (militarnego, ekonomicznego bądź politycznego). *Soft power* jest siłą, umożliwiającą uzyskanie potencjału zaufania i szacunku innych państw. Ma to niebagatelne znaczenie we współczesnym świecie, w którym dochodzi do wojen asymetrycznych. Konflikty na Bałkanach, w Iraku czy Afganistanie pokazały, iż nie wszystko można osiągnąć przemocą, szczególnie kiedy odpowiada się za budowę ładu powojennego w obcym kulturowo państwie.

Joseph S. Nye jr w swojej książce „Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej” twierdzi, że Unia Europejska posiada olbrzymie zasoby miękkiej siły. Państwa europejskie należą do najbardziej atrakcyjnych pod względem kulturowym. Europejska literatura, sztuka, muzyka, moda, architektura od bardzo dawna kształtują światowe trendy kulturalne. Mimo, iż Stany Zjednoczone są centrum światowej pop kultury, to dzieła europejskie są zazwyczaj znacznie bardziej cenione przez krytyków. Drugim czynnikiem jest język. Połowę z dziesięciu najbardziej rozpowszechnionych języków świata stanowią języki europejskie (angielski,

hiszpański, portugalski, rosyjski, niemiecki), a język angielski odgrywa rolę współczesnego *lingua franca*. Innym, ważnym czynnikiem są wartości europejskie takie, jak przestrzeganie praw człowieka i troska o ochronę środowiska⁴³.

Jednym z widocznych efektów europejskiego *soft power* jest integracja europejska państw Europy Środkowo-Wschodniej, które wraz z zakończeniem zimnej wojny obrały „proeuropejski” kurs. Obecnie Turcja pragnie wstąpić do Unii Europejskiej i mimo, że czeka ją jeszcze wiele reform w zakresie procesów legislacyjnych i praw człowieka, to część polityków europejskich uważa, że jest to możliwe. Podobne zainteresowanie wyrażały już w przeszłości inne państwa sąsiadujące z Unią Europejską, w tym państwa Maghrebu. Świadczy to o atrakcyjności Unii Europejskiej, również dla państw niekoniecznie związanych kulturowo z Europą. Zdaniem opinii publicznej wielu państw, Unia Europejska pełni bardziej pozytywną rolę niż Stany Zjednoczone w rozwiązywaniu problemów globalnych współczesnego świata. Multilateralna polityka Unii Europejskiej oraz preferowane przez nią dyplomatyczne rozwiązywanie konfliktów mimo, iż nie zawsze są efektywne, to przyczyniają się do lepszego postrzegania Wspólnoty przez światową opinię publiczną. Joseph S. Nye jr Uważa, że „idea zaniechania wojen przez kraje, które przez stulecia krwawo walczyły ze sobą, oraz to, że Europa stała się wyspą pokoju i dobrobytu, tworzy jej pozytywny wizerunek na świecie”⁴⁴.

Z kategorią *soft power* Unii Europejskiej niektórzy badacze łączą pojęcie „*mocarstwa normatywnego*” (*normative power*). Podkreśla ono ideowy charakter Unii Europejskiej w sferze jej relacji ze światem zewnętrznym. Zdaniem D.

⁴³ J.S. Nye jr., *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007 s. 109-110.

⁴⁴ Ibidem, s. 111.

Milczarka opiera się ona na „zestawie wspólnie przyjętych oraz przestrzeganych przez członków UE podstawowych wartości, jak: pokój, wolność, demokracja, rządy prawa, ochrona praw człowieka, uzupełnionych katalogiem takich norm, jak postęp społeczny, zakaz dyskryminacji, zrównoważony rozwój i odpowiednie zarządzanie”⁴⁵. Przykładem realizacji tej koncepcji jest praktyka stosowana przez UE, zgodnie z którą nie udziela się pomocy państwom, które nie przestrzegają określonych zasad demokratycznych.

Następnym narzędziem analizy roli Unii Europejskiej we współczesnym świecie jest koncepcja Unii Europejskiej jako *mocarstwa niewojskowego*. Jej zwolennicy wskazują na unikatową pozycję UE w świecie w porównaniu z pozycją Stanów Zjednoczonych. Jest to spowodowane między innymi przez brak militarnego wymiaru integracji europejskiej. Krytycy ewentualnej „militaryzacji” Unii Europejskiej wysuwają co najmniej kilka argumentów na poparcie swej tezy. po pierwsze, siła militarna nie zawsze spełnia swoje zadania, co wykazały konflikty zbrojne m.in. w Afganistanie czy Wietnamie. Drugim argumentem jest kwestia zobowiązań wobec Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jeśli UE rozbudowałaby samodzielny potencjał wojskowy, mogłoby to zaszkodzić gotowości jej członków do uczestnictwa w operacjach przeprowadzanych przez ONZ. Ostatnim z argumentów jest konieczność uwzględnienia zmian, które zachodzą we współczesnym świecie, obejmujących inne zagrożenia niż tylko militarne (zagrożenia o charakterze środowiskowym lub społecznym). Unia Europejska dzięki temu, że nie ponosi kosztów rozbudowy sił zbrojnych, może

⁴⁵ D. Milczarek, op. cit., s. 186.

podejmować długofalowe wysiłki na rzecz stabilizacji wewnętrznej w wielu państwach, którym grożą kryzysy⁴⁶.

Trudno się zgodzić z prezentowanymi powyżej argumentami, dowodem czego był konflikt w najbliższym sąsiedztwie UE, czyli w byłej Jugosławii. Brak możliwości działań wojskowych przyczynił się do niemożności rozwiązania tego konfliktu przez Wspólnotę. Koncepcja *mocarstwa niewojskowego* wcale nie musi oznaczać usunięcia na bok kwestii związanych z bezpieczeństwem. S. Stavridis akceptuje postępującą „militaryzację” Unii Europejskiej. Jego zdaniem UE powinna przejść z etapu „odgrywania roli *mocarstwa niewojskowego* z braku innych możliwości, do roli *mocarstwa niewojskowego* z wyboru. Pojęcie *mocarstwa niewojskowego* nic nie znaczy, jeśli odnosi się wyłącznie do środków niemilitarnych. To, w jaki sposób są one wykorzystywane, tworzy dopiero *mocarstwo niewojskowe*”⁴⁷.

Zakończenie

Próbując ustalić miejsce Unii Europejskiej we współczesnym świecie należy pamiętać, jak bardzo specyficznym jest ona uczestnikiem stosunków międzynarodowych. Unia Europejska to byt ponadnarodowy, który nie miał odpowiednika w przeszłości. Jej struktura nie pokrywa się ani ze statusem państwa, ani statusem standardowej organizacji międzynarodowej. Mimo, iż opiera się ona na ścisłej współpracy państw członkowskich, które oddają część kompetencji wewnętrznych na rzecz Wspólnoty, nie jest ona superpaństwem, ani klasyczną federacją państw. Niektórzy badacze twierdzą wręcz, że jest to „wyjątkowy

⁴⁶ D. Milczarek, Rola międzynarodowa UE jako „mocarstwa niewojskowego”, *Studia Europejskie*, 2003, nr 1, s. 17-18.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 52 i 54.

związek chemiczny w przyrodzie stosunków międzynarodowych, który jest wytworem unikalnych i niepowtarzalnych okoliczności historycznych”⁴⁸.

Unia Europejska pełni rolę mocarstwa regionalnego w stosunku do obszaru przyległego do Europy. Wskaźniki makroekonomiczne państw członkowskich dowodzą, że jest ona ekonomicznym mocarstwem. UE posiada też bardzo duże zasoby *soft power*. Przejawia się to, m.in. w atrakcyjności kultury europejskiej, chętnie przyjmowanej prawie na całym świecie. Wraz z promowaniem wartości cywilizacji europejskiej, UE udziela wszechstronnej pomocy państwom trzecim we wszystkich regionach świata, szczególnie w krajach Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Warto dodać, że Unia pełni rolę mocarstwa regionalnego w stosunku do państw Europy Południowo-Wschodniej, państw basenu Morza Śródziemnego i innych przyległych do Europy regionów.

Z drugiej strony, widoczne są wyraźne niedostatki w funkcjonowaniu politycznym i militarnym. Unijna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, mimo znaczącej ewolucji od czasów funkcjonowania Europejskiej Wspólnoty Politycznej, wciąż opiera się na współpracy międzyrządowej i nie jest zintegrowaną, jednolitą polityką zagraniczną. Oczywiście nie można zaprzeczyć, że od lat 90. XX w. UE prowadziła wielokierunkową politykę zagraniczną. Utrzymuje ona kontakty polityczne, ekonomiczne i kulturowe ze wszystkimi regionami świata, stosując instrumenty polityki wspólnotowej i Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Jednakże poważnym problemem jest to, że w wielu państwach członkowskich wciąż dominuje przekonanie, o nadrzędności interesów narodowych nad interesami wspólnotowymi. Państwa członkowskie nadal nie

⁴⁸ R R. Kuźniar, *Międzynarodowa tożsamość Europy*, (w:) E. Haliżak, S. Parzymies (red), *Unia Europejska...*, op. cit., s.44.

wyrażają odpowiedniej gotowości do przekazania swych suwerennych kompetencji w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Powoduje to, że Unia Europejska wciąż dysponuje niedoskonałym mechanizmem realizacji swojej polityki zagranicznej, przez co jej działania nie zawsze są skuteczne.

Jeszcze większe problemy istnieją w kwestii polityki obronnej. Unia Europejska wciąż nie jest w stanie dotrzymać kroku Stanom Zjednoczonym w roli globalnego interwenta. Nie posiada ona jeszcze dostatecznego potencjału wojskowego ani mechanizmów reagowania na kryzysy międzynarodowe. Obecnie obserwujemy znaczący postęp w rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, choć jeszcze za wcześnie, aby mówić o wzmocnieniu militarnej roli Unii Europejskiej. Podobnie bowiem, jak w przypadku polityki zagranicznej, wciąż dużym problemem jest brak woli politycznej UE do prowadzenia polityki bezpieczeństwa o charakterze globalnym. w dalszym ciągu Pakt Północnoatlantycki jest odpowiedzialny za obronę Europy, a rola europejskich Grup Bojowych ogranicza się do sytuacji kryzysowych.

Unia Europejska, mimo pełnienia bardzo ważnej roli w stosunkach międzynarodowych, nie posiada wszystkich atrybutów klasycznego mocarstwa światowego. Unijna polityka zewnętrzna jest zróżnicowana i niedostatecznie skoordynowana. Można zauważyć wyraźną nierównomierność, jeśli chodzi o skutecznie prowadzone stosunki ekonomiczne, podlegające kompetencjom organów wspólnotowych i nie zawsze sprawnie działającą politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, podporządkowaną współpracy międzyrządowej. Jak stwierdził D. Milczarek, „Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych jest ekonomicznym olbrzymem i zarazem polityczno-militarnym

karłem”⁴⁹. Wydawałoby się, że można polemizować ze stwierdzeniem, iż UE jest bardzo słaba pod względem politycznym. Lepiej chyba byłoby użyć określenia, że nie jest ona wystarczająco silna politycznie, aby w pełni zaspakajało to jej oczekiwania i ambicje. w żadnym razie nie jest ona międzynarodowym „statystą”. Przecież, za sprawą WPZiB, jest ona aktywnym aktorem dyplomatycznym, co było już zresztą wielokrotnie dowodzone wcześniej. w porównaniu jednak z innymi aktorami stosunków międzynarodowych, stosuje ona nieefektywnie instrumenty polityki zewnętrznej, przez co nie wykorzystuje wszystkich swoich atrybutów i możliwości oddziaływania na inne podmioty. Zaś jej polityka bezpieczeństwa znajduje się wciąż we wczesnej fazie rozwoju.

Obecnie Unia Europejska z jednej strony prezentuje się jako *moć* *niewojskowe*, a z drugiej ambicje niektórych państw członkowskich są dużo większe i nie ograniczają się tylko do biernego uczestniczenia w najważniejszych konfliktach międzynarodowych. Ponadto, mimo wcześniejszej krytyki EPBiO, Unia Europejska od szczytu w Saint Malo posiada kilka instrumentów militarnych, co de facto mogłoby zaprzeczać tradycyjnej koncepcji *moć* *niewojskowego*.

Unia chciałaby stać się klasycznym mocarstwem światowym, ze wszystkimi jego atutami i wynikającą z nich odpowiedzialnością. Aby mogło to nastąpić, Unia Europejska musi zlikwidować nierówności w polityce zewnętrznej. Dziedzina ta, powinna obejmować w równym stopniu narzędzia ekonomiczne, instrumenty polityczne i wojskowe. Pozwoliłoby to na podejmowanie w pełni skutecznych działań, dostosowanych do celów polityki unijnej. w ten sposób mogłaby ona oddziaływać na stosunki międzynarodowe tak, jak czyni to mocarstwo uniwersalne (Stany Zjednoczone).

⁴⁹ D. Milczarek, *Pozycja i rola...*, op. cit., s. 367.

Decydującym czynnikiem stymulującym rozwój integracji europejskiej w zakresie polityczno-militarnym, byłoby pełne „uwspólnotowienie” WPZiB, czyli uczynienie jednego, ponadnarodowego i efektywnego ośrodka decyzyjnego, nadzorującego całą sferę polityki zewnętrznej⁵⁰. Aby doprowadzić do tego, potrzebna jest determinacja państw członkowskich w ograniczaniu swojej suwerenności na rzecz interesu Wspólnoty. Niestety dziedzina polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest bardzo wrażliwa na krytykę, często stanowiąc element gry wyborczej w państwach członkowskich. Aby społeczeństwo europejskie w pełni zrozumiało zalety rozwiązań federalistycznych potrzeba czasu. Dlatego trudno oczekiwać szybkich i dynamicznych zmian. Można spodziewać się raczej powolnego i ewolucyjnego procesu integracji w tej dziedzinie. Być może zostanie on przyspieszony poprzez konkretne wydarzenia międzynarodowe. Na przykład zamach terrorystyczny w Madrycie 11 marca 2004r. uświadomił państwom europejskim potrzebę wspólnego przeciwstawiania się zagrożeniom. Przyczynił się do rozwoju wspólnej polityki obronnej.

Wydaje się, że wzrost znaczenia Unii Europejskiej może być procesem trwałym. Jest to jednak uzależnione od samych państw członkowskich i ich woli wzmacniania kompetencji wspólnotowych. Tylko Europa przemawiająca jednym, silnym głosem może być należycie usłyszana na całym świecie i stać się jednym z mocarstw światowych.

Summary

The aim of this article is to describe the position of European Union in the global system of international relations.

⁵⁰ Ibidem, s. 369.

In paper I analyze the issues of Common Foreign and Security Policy (CFSP), some aspects of European Security and Defence Policy and the concept the EU as a global actor.

The European Union wants to be considered as a global player. The population of the EU is 492 million people - much more than the United States. It shares the largest part of the world's trade and generates one quarter of global wealth. What is more – it gives more aid to developed countries than any other donor. There is no doubt that the EU has already became a major actor on the world stage in terms of trade.

One of the major tasks for the EU is to spread peace and security beyond the European Union's borders. To meet this challenge, the EU develops a common foreign and security policy. The EU uses a wide range of traditional tools like political dialogue and political mediation. But the EU is not a classic political and military power. The Common Foreign and Security Policy does not mean that there will be a single foreign policy, and European Security and Defence Policy does not concern a European army.

The second component is that the EU has an international profile of a civilian power. This term means that the EU is one of the world's leaders in soft power diplomacy. But the EU is not only civilian power. This article argues that the EU is not only civilian power because the Union post-St. Malo has some military instruments. It means that the EU is an international actor, it finds itself, like almost every other international actor on the planet, somewhere along a spectrum between the two ideal-types of civilian and military power.⁵¹

⁵¹ K.Smith, Still *Civilian power EU?*, źródło: URL <http://www.arena.uio.no/cidel/WorkshopOsloSecurity/Smith.pdf>, sierpień 2007.

Summarizing, the European Union is the main international player which performs an important role in current international relations, but is not a classic political and military power.

**MISJE OBWE JAKO PRZYKŁAD DZIAŁAŃ
NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA
MIĘDZYNARODOWEGO PO ZAKOŃCZENIU
ZIMNEJ WOJNY**

*The OSCE missions – operations for international security
after the end of the cold war*

Uwagi wstępne

Historia misji Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie¹ rozpoczyna się na początku lat 90. XX w. Pojawiły się one jako odpowiedź na nowe wyzwania i zagrożenia, które zaistniały w Europie po zakończeniu zimnej wojny.² Obniżenie relatywnego znaczenia zagrożeń militarnych oraz zmniejszenie ryzyka wybuchu międzypaństwowego konfliktu wojskowego spowodowały konieczność podejmowania nowych rodzajów działań na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego³, kładących większy

¹ Szerzej na temat OBWE zob. A. Florczak, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie [w:] Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania, zasięg, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2004, s. 138-164.

² A. Bieńczyk-Missala, *Cele i funkcje misji Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, „Stosunki Międzynarodowe” 2005, nr 3-4, s. 53.

³ Według Marka Pietrasia bezpieczeństwo międzynarodowe to taki sposób zorganizowania środowiska międzynarodowego poprzez zespoły instytucji, norm i wartości, które uczestnikom stosunków międzynarodowych (przede wszystkim państwom) zapewniają istnienie bez poczucia zewnętrznego zagrożenia oraz możliwość realizacji istotnych wartości takich jak rozwój, tożsamość, suwerenność, niezależność polityczna. Zob. M. Pietraś, *Bezpieczeństwo międzynarodowe* [w:]

nacisk na stabilizowanie sytuacji wewnątrz państw, zwłaszcza w kontekście konfliktów na tle etnicznym.⁴ Misje były elastycznym instrumentem zapobiegania konfliktom i rozwiązywania kryzysów, które - w ocenie Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie⁵ - niosły ze sobą bezpośrednie zagrożenie destabilizacji regionalnej⁶, co w konsekwencji prowadziło do obniżenia poziomu bezpieczeństwa międzynarodowego.

Charakterystyka misji OBWE

Misje OBWE można podzielić na krótko- i długoterminowe. Pierwsze misje krótkoterminowe miały charakter wyjaśniający i wysyłane były do państw kandydujących do KBWE w celu sprawdzenia, czy akceptują one i wdrażają w systemie prawnym wartości uznawane przez KBWE.⁷ Pierwsza misja została skierowana do Albanii we wrześniu 1991 r. Następne państwa aspirujące do uczestnictwa w KBWE/OBWE również zapraszały misje w celu zmanifestowania postępów i nieodwracalności przemian ustrojowych. z czasem misje wyjaśniające i oceniające zaczęto wykorzystywać jako element wczesnego ostrzegania i prewencji konfliktów. Szczególnego znaczenia nabrały misje

Międzynarodowe stosunki polityczne, red. nauk. M. Pietraś, Lublin 2006, s. 325.

⁴ Były to zazwyczaj konflikty niskiej intensywności. Szerzej zob. M. Pietraś, *Istota i specyfika konfliktów niskiej intensywności* [w:] *Konflikt niskiej intensywności w Naddniestrzu*, red. M. Celewicz, J. Kłoczowski, M. Pietraś, Lublin 2006, s. 23-38.

⁵ Zmiana nazwy na Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie nastąpiła podczas szczytu KBWE w Budapeszcie w 1994 r.

⁶ A. Hałaciński, *Misje długoterminowe OBWE*, „Sprawy międzynarodowe” 1995, nr 2, s.164.

⁷ P. Grudziński, *KBWE/OBWE wobec problemów pokoju i bezpieczeństwa regionalnego*, Warszawa 2002, s. 242.

wysyłane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR)⁸ służące monitorowaniu przebiegu wyborów i referendum.

Z punktu widzenia rozwiązywania kryzysów i budowania pokoju po zakończeniu konfliktów istotniejsze są misje długoterminowe. Prawną podstawę ich funkcjonowania stanowi III rozdział Dokumentu Helsińskiego z 1992 r.⁹ Nie wymienia on jednak wprost misji długoterminowych jako instrumentu antykryzysowego. Zawiera natomiast postanowienia dotyczące prowadzenia operacji pokojowych KBWE, dopuszczając różnorodność ich form. Zgodnie z punktem 18 rozdziału III Dokumentu Helsińskiego operacje pokojowe mogą obejmować działania na małą i dużą skalę oraz przybierać różną formę, łącznie z misjami kontrolnymi i misjami obserwatorów oraz dyslokacją większej liczby wojsk. Misja długoterminowa może być więc uważana za formę operacji pokojowej OBWE o szczególnym charakterze.¹⁰

Specyfika i innowacyjność długoterminowych misji OBWE polega na rezygnacji z udziału kontyngentów wojskowych i utrzymywania pokoju poprzez obecność militarną na rzecz poszukiwania rozwiązań konfliktu metodami „cichej dyplomacji”¹¹, a także na ich elastyczności umożliwiające dostosowanie sposobu funkcjonowania i zakresu zadań misji do konkretnej sytuacji w miejscu konfliktu.¹² Cechą charakterystyczną jest przy tym dążenie

⁸ Siedziba Biura mieści się w Warszawie. Szerzej zob. *Office for Democratic Institutions and Human Rights*, URL: <<http://www.osce.org/odhr/>>.

⁹ KBWE, Dokument Helsiński 1992. Wyzwania czasu przemian, Warszawa 1992.

¹⁰ A. Hałaciński, *Misje długoterminowe...*, s. 166.

¹¹ P. Grudziński, *KBWE/OBWE wobec...*, s. 243.

¹² A. Hałaciński, *Misje długoterminowe...*, s. 169.

do jak najdalej idącego ograniczenia biurokratyzacji misji, co umożliwia zmniejszenie kosztów i gwarantuje większą swobodę działania.¹³ Elastyczność jest możliwa dzięki ogólnemu, ramowemu charakterowi postanowień III rozdziału Dokumentu Helsińskiego.¹⁴ Ułatwia to swobodne określanie sposobu funkcjonowania i zadań każdej misji, w zależności od charakteru sytuacji konfliktowej.¹⁵

Zgodnie z postanowieniami Dokumentu Helsińskiego,¹⁶ operacje pokojowe ustanawiane są mocą decyzji politycznego organu KBWE/OBWE¹⁷, podejmowanej na podstawie konsensusu wszystkich państw uczestniczących. Powoduje to konieczność prowadzenia negocjacji na temat kształtu mandatu, co przy odmiennych interesach i poglądach państw niejednokrotnie wpływa na jego ograniczenie.¹⁸ Mandat jest przyjmowany pierwotnie na okres od 3 do 6 miesięcy, a następnie przedłużany na okresy półroczne przez Stałą Radę.

Misja OBWE nie może zostać ustanowiona bez zgody zainteresowanych państw. Państwo przyjmujące musi zawrzeć z OBWE porozumienie w tej sprawie.¹⁹ Porozumienie to określa zasady współpracy misji z państwem przyjmującym, warunki funkcjonowania misji, jej przywileje i immunitety.²⁰ w przypadku, gdy operacja ma być prowadzona na obszarze

¹³ J.M. Nowak, OBWE między oczekiwaniami a rzeczywistością (w XX-lecie istnienia), „Sprawy międzynarodowe” 1995, nr 2, s. 149.

¹⁴ KBWE, Dokument Helsiński 1992...

¹⁵ A. Hałaciński, *Misje długoterminowe...*, s. 167.

¹⁶ KBWE, Dokument Helsiński 1992...

¹⁷ W KBWE była to Rada KBWE lub Komitet Wysokich Przedstawicieli, a w OBWE jest to Rada Ministerialna, Wysoka Rada i Stała Rada. Od 1995 r. decyzje takie podejmuje zazwyczaj Stała Rada.

¹⁸ A. Hałaciński, *Misje długoterminowe...*, s. 168.

¹⁹ Tzw. Memorandum of Understanding.

²⁰ A. Bieńczyk-Missala, *Cele i funkcje...*, s.56.

działań zbrojnych, do jej podjęcia konieczne jest zawarcie i przestrzeganie zawieszenia broni przez strony konfliktu.

Szefa misji długoterminowej mianuje Przewodniczący OBWE po konsultacjach z państwem przyjmującym misję. Szef misji sam dobiera swoich współpracowników z listy kandydatów zgłoszonych przez państwa członkowskie. Jak pokazała praktyka, właściwy dobór szefa i personelu misji ma kluczowe znaczenie dla jej powodzenia. Skuteczność działania misji zależy bowiem w dużej mierze od osobistych predyspozycji, doświadczenia i autorytetu jej szefa, który musi utrzymywać kontakty na szczęblu głów państw i szefów rządów krajów przyjmujących. Stąd też funkcję szefów misji sprawują najczęściej doświadczeni dyplomaci.²¹ Liczba personelu misji oraz jej budżet zależą od zakresu mandatu.²²

Tabela 1. Stan osobowy i budżet operacji OBWE w 2006 roku.

Operacja	Stan osobowy	Budżet (euro)
Misja w Kosowie	221	32 954 700
Misja w Bośni i Hercegowinie	90	18 077 000
Misja w Chorwacji	26	8 359 700
Misja w Gruzji	61	11 690 600
Misja w Skopje	71	10 386 200
Misja w Serbii	44	8 585 000
Misja w Czarnogórze	13	917 300
Misja w Mołdawii	13	1 622 500
Misje ogółem	539	92 593 000
Obecność w Albanii	26	3 800 000

²¹ A. Hałaciński, *Misje długoterminowe...*, s. 169.

²² Szczegółowe dane na temat stanu osobowego i budżetu poszczególnych misji znajdują się w Tabeli 1.

Centrum w Alma-Acie	5	1 936 100
Centrum w Aszchabadzie	6	1 211 600
Centrum w Biszkeku	11	3 153 200
Centrum w Duszanbe	15	3 936 700
Biuro w Baku	4	1 733 000
Biuro w Erewaniu	8	1 599 200
Biuro w Mińsku	5	874 200
Koordinator Projektów na Ukrainie	4	2 323 600
Koordinator Projektów w Uzbekistanie	2	1 015 300
Konferencja Mińska	6	499 700
Inne niż misje operacje ogółem	92	22 082 600
Ogółem	631	114 675 600

Źródło: OSCE Annual Report 2006, URL:
 <http://www.osce.org/publications/sg/2007/04/24112_830_en.pdf>.

Mandaty poszczególnych misji są bardzo zróżnicowane, jednak zawsze pełnią one funkcje informacyjne, analityczne i koncepcyjne. Misja ma za zadanie informować państwa OBWE o stanie spraw poprzez regularne raporty a także spotkania przewodniczących misji z delegacjami państw członkowskich i Stałą Radą w Wiedniu. Obecność misji na miejscu wydarzeń pozwala na uzyskiwanie przez nią informacji aktualnych i wiarygodnych. Zbieranie informacji ma przede wszystkim służyć wypracowaniu koncepcji rozwiązania problemów. Konieczne do tego jest utrzymywanie kanałów dialogu ze wszystkimi stronami konfliktu.

Mandaty misji długoterminowych obejmują zadania z zakresu prewencji (wczesne ostrzeganie i zapobieganie kryzysom), opanowywania i rozwiązywania konfliktów oraz budowy stabilizacji po ich zakończeniu.²³ w zależności od sytuacji i konkretnych potrzeb mandat misji może obejmować wszystkie lub tylko niektóre kategorie tych działań. Zawsze jednak szczególną wagę przywiązuje się do problemów tzw. ludzkiego wymiaru bezpieczeństwa. Działania w tym obszarze obejmują m.in. współpracę z władzami w celu przywrócenia prawidłowej działalności służb publicznych, pomoc w implementacji standardów dotyczących praw człowieka, rządów prawa i demokracji oraz budowę społeczeństwa obywatelskiego.²⁴

Misje OBWE: zarys ogólny

Misja w Kosowie, Sandzaku i Wojwodinie rozpoczęła działalność 8 września 1992 r. Miała charakter prewencyjny, a jej zadaniem było przede wszystkim obserwowanie polityki władz Federacyjnej Republiki Jugosławii wobec mniejszości narodowych (tj. Albańczyków w Kosowie, Muzułmanów w Sandzaku i Węgrów w Wojwodinie) oraz stanu przestrzegania wolności mediów i demokratycznych wyborów. Ze względu na nieprzychylny rządowi w Belgradzie raporty, Jugosławia nie zgodziła się na przedłużenie obecności misji, która musiała w związku z tym zawiesić działalność w połowie 1993 r. Nowa misja została powołana 11 stycznia 2001 r.²⁵ do jej zadań należało wspomaganie władz jugosłowiańskich w dziedzinie demokracji i ochrony praw

²³ A. Bieńczyk-Missala, *Cele i funkcje...*, s. 58.

²⁴ P. Grudziński, *KBWE/OBWE wobec...*, s. 243.

²⁵ Zob. Decision No. 401 Establishment of the OSCE Mission to the Federal Republic of Yugoslavia, URL: <http://www.osce.org/documents/pc/2001/01/2003_en.pdf>.

człowieka ze szczególnym uwzględnieniem przestrzegania praw mniejszości, kwestii uchodźców, reformy sądownictwa i wspierania wolności mediów. 13 lutego 2003 r. została przemianowana na misję w Serbii i Czarnogórze, a 29 czerwca 2006 r. na misję w Serbii.²⁶

Misja w Republice Macedonii²⁷ powołana została 18 września 1992 r. w celu obserwowania rozwoju sytuacji na pograniczu z Serbią, aby nie dopuścić do rozszerzania konfliktu na Macedonię. Zadaniem misji było także obserwowanie i łagodzenie napięć narodowościowych w tym zróżnicowanym etnicznie państwie. Misja oprócz prowadzenia dialogu z rządem, miała za zadanie nawiązać kontakt z partiami politycznymi i obywatelami (w tym z opozycją i mniejszościami narodowymi). Aktywnie uczestniczyła także w likwidowaniu ekonomicznych, etnicznych i politycznych skutków kryzysu kosowskiego dla Macedonii.²⁸

Misja w Gruzji powołana 6 listopada 1992 r. pełniła funkcję prewencyjno-mediacyjną. Celem jej działalności było doprowadzenie do politycznego uregulowania konfliktu wokół Południowej Osetii, a także współpraca z misją ONZ w Abchazji.²⁹

Misja w Estonii utworzona została 13 grudnia 1992 r. dla ułatwienia dialogu i porozumienia między władzami estońskimi a ludnością rosyjską. Mniejszość rosyjska stanowiła około 30% mieszkańców Estonii, a przyjęta w 1991 r. ustawa o obywatelstwie nie przyznawała go większości

²⁶ Szerzej zob. *OSCE Mission to Serbia*, URL: <<http://www.osce.org/serbia/>>.

²⁷ Oficjalna nazwa angielska: *The OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje*.

²⁸ Szerzej zob. *OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje*, URL: <<http://www.osce.org/skopje/>>.

²⁹ Szerzej zob. *OSCE Mission to Georgia*, URL: <<http://www.osce.org/georgia/13265.html>>.

estońskich Rosjan. w tej sytuacji konieczne było podjęcie działań prewencyjnych, mających zapobiec eskalacji konfliktu i doprowadzić do uregulowania kwestii mniejszości w Estonii zgodnie ze standardami OBWE. Misja współpracowała ściśle z Wysokim Komisarzem OBWE ds. Mniejszości Narodowych.³⁰ Dzięki zaangażowaniu OBWE udało się przyspieszyć wprowadzenie odpowiednich uregulowań prawnych, zabezpieczających prawa mniejszości. Misja zakończyła działalność 31 grudnia 2001 r.³¹

Misję w Mołdawii o charakterze prewencyjno-mediacyjnym powołano 4 lutego 1993 r. Jej zadaniem było ułatwienie politycznego uregulowania konfliktu wokół Naddniestrza, rozwiązywanie problemów natury humanitarnej i pomoc w budowie instytucji demokratycznych. Mandat misji przewidywał rozwiązanie problemu przy zachowaniu integralności terytorialnej i suwerenności Mołdawii i jednoczesnym przyznaniu Naddniestrzu specjalnego statusu. Misja odgrywała istotną rolę w tworzeniu i podtrzymywaniu odpowiedniego klimatu dla negocjacji. Toczyły się one jednak z trudem, a podpisywane zobowiązania często nie były dotrzymywane przez strony konfliktu. Jednym z problemów było opóźnianie przez Rosję wycofywania swoich oddziałów z Naddniestrza. Wbrew postanowieniom porozumienia zawartego w październiku 1994 r. „wojska rosyjskie nie zostały wyprowadzone z terenu Mołdawii. Problem ten stał się przedmiotem szczególnego zainteresowania OBWE podczas szczytu w Stambule w 1999 r.”³² Znalazło ono wyraz także

³⁰ Szerzej zob. *High Commissioner on National Minorities*, URL: <<http://www.osce.org/hcnm/>>.

³¹ Szerzej zob. *OSCE Mission to Estonia*, URL: <<http://www.osce.org/item/15730.html>>.

³² I. Topolski, *Pozycja militarna Republiki Mołdawii [w:] Konflikt niskiej intensywności w Naddniestrzu*, red. M. Celewicz, J. Kłoczowski, M. Pietraś, Lublin 2006, s. 97.

w rozszerzeniu mandatu misji OBWE w Mołdawii w dniu 9 grudnia 1999 r.³³ Mimo, że trudno mówić o pełnej realizacji celów postawionych w mandacie misji, to na pewno za jej sukces można uznać względną stabilizację w rejonie konfliktu. Przez cały okres obecności misji, w Mołdawii nie wybuchły walki zbrojne. Konflikt trwa jednak nadal. Można go określić mianem „uśpionego” konfliktu niskiej intensywności.³⁴

Misja prewencyjna na Łotwie została utworzona 23 września 1993 r. Zadania, które przed nią postawiono były zbliżone do zadań w Estonii. Chodziło o ułatwienie integracji ludności rosyjskiej ze społeczeństwem łotewskim. Mandat misji objął więc przede wszystkim kwestie obywatelstwa. Misja miała także udzielać pomocy przy realizacji rosyjsko-łotewskich umów o wycofaniu wojsk rosyjskich oraz o zabezpieczeniu emerytalnym rosyjskiego personelu wojskowego zamieszkującego na Łotwie. We współpracy z Wysokim Komisarzem OBWE ds. Mniejszości Narodowych, misja doprowadziła w 1998 r. do złagodzenia restrykcyjnej ustawy o nabywaniu obywatelstwa. Zakończenie działalności misji nastąpiło 31 grudnia 2001 r.³⁵

Misja w Tadżykistanie została ustanowiona 1 grudnia 1993 r. w obliczu toczących się w tym państwie, od maja 1992 r. „walk wewnętrznych. Mandat misji obejmował ułatwianie kontaktów i dialogu pomiędzy rządem a islamską opozycją, promowanie i monitorowanie respektowania zasad OBWE, upowszechnianie przestrzegania praw człowieka i pomoc w budowie instytucji demokratycznych. po zakończeniu wojny

³³ Zob. OSCE Permanent Council, *Decision No 329*, URL: <http://www.osce.org/documents/pc/1999/12/2517_en.pdf>.

³⁴ M. Celewicz, J. Kłoczowski, M. Pietraś, *Wstęp [w:] Konflikt niskiej intensywności w Nadniestrzu...*, s. 7.

³⁵ Szerzej zob. OSCE Mission to Latvia, URL: <<http://www.osce.org/item/15727.html>>.

domowej w Tadżykistanie, 1 listopada 2002 r. misja została przekształcona w Centrum OBWE w Duszanbe.³⁶

Misja w Bośni i Hercegowinie³⁷ została najpierw ustanowiona 2 czerwca 1994 r. w Sarajewie. po zawarciu porozumienia pokojowego w Dayton (21 listopada 1995 r.)³⁸, powołano nową misję (8 grudnia 1995 r.) Początkowo mandat misji obejmował przygotowanie warunków politycznych i społecznych dla przeprowadzenia wolnych wyborów w dniu 14 września 1996 r. w późniejszym okresie, oprócz wspierania demokracji i wolnych wyborów, został on rozszerzony o promowanie i monitorowanie przestrzegania praw człowieka, wspieranie stron konfliktu w implementacji porozumienia z Dayton i regionalnych porozumień o kontroli zbrojeń.³⁹

Misja na Ukrainie została powołana 15 czerwca 1994 r. „a jej celem było rozładowywanie napięć między władzami w Kijowie a ludnością rosyjskojęzyczną zamieszkującą Krym, w związku z dążeniami Krymu do uzyskania specjalnego statusu. Dzięki nawiązaniu dobrych kontaktów zarówno z władzami Ukrainy, jak i reprezentantami krymskich ruchów niepodległościowych udało się zorganizować Okrągły Stół. Przyczynił się on do poprawy relacji stron konfliktu, a ostatecznie do uznania przez Krym zwierzchności Ukrainy. Misja zajmowała się także monitorowaniem przestrzegania praw człowieka i mniejszości narodowych w związku z sytuacją na Krymie. Szczególnym obszarem zainteresowania była przy tym kwestia Tatarów krymskich. Zakończenie

³⁶ Szerzej zob. OSCE Centre in Dushanbe, URL: <<http://www.osce.org/dushanbe/>>.

³⁷ Szerzej zob. *OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina*, URL: <http://www.oscebih.org/oscebih_eng.asp>.

³⁸ The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, URL: <<http://www.oscebih.org/overview/gfap/eng/>>.

³⁹ P. Grudziński, *KBWE/OBWE wobec...*, s. 263.

działalności misji nastąpiło 30 kwietnia 1999 r. w wyniku braku woli podtrzymywania współpracy ze strony Ukrainy. 1 czerwca 1999 r. powołano natomiast Koordynatora Projektów OBWE na Ukrainie.⁴⁰

Misja w Chorwacji została ustanowiona 18 kwietnia 1996 r. do jej zadań należało łagodzenie stosunków narodowościowych, ułatwianie powrotu uchodźców i pomoc w budowie instytucji demokratycznych. Misja udzielała w tym celu pomocy i ekspertyz władzom Chorwacji, a także osobom indywidualnym oraz organizacjom chroniącym prawa człowieka i mniejszości narodowych. Monitorowała także procesy legislacji oraz implementacji prawa, w szczególności w zakresie powrotu uchodźców i ochrony mniejszości.⁴¹

Misja w Kosowie została ustanowiona 25 października 1998 r. Była to Misja Weryfikacyjna⁴², której zadaniem było nadzorowanie wypełniania przez strony konfliktu wewnętrznego rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1199 oraz przestrzegania rozejmu między albańską Armią Wyzwolenia Kosowa a władzami Federacyjnej Republiki Jugosławii i Serbii. w marcu 1999 r. „na pięć dni przed rozpoczęciem przez NATO operacji powietrznej, misja OBWE opuściła terytorium Kosowa. Nową misję ustanowiono 1 lipca 1999 r. Miała ona za zadanie przyczynienie się do wprowadzenia w życie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244 o ustanowieniu pokoju w Kosowie. Jest to

⁴⁰ Szerzej zob. *OSCE Project Co-ordinator in Ukraine*, URL: <<http://www.osce.org/ukraine/>>.

⁴¹ Szerzej zob. *OSCE Mission to Croatia*, URL: <<http://www.osce.org/croatia/>>.

⁴² Zob. *Kosovo Verification Mission*, URL: <<http://www.osce.org/item/22063.html>>.

pierwsza misja będąca integralną częścią operacji prowadzonej przez ONZ.⁴³

Misja w Czarnogórze została powołana 29 czerwca 2006 r. w związku z rozpadem Serbii i Czarnogóry. do jej zadań należy m.in. promowanie i pomoc we wcielaniu w życie zasad i standardów OBWE we wszystkich aspektach bezpieczeństwa międzynarodowego przez utrzymywanie kontaktów i współpracę z lokalnymi władzami, ośrodkami naukowymi i organizacjami społecznymi oraz kooperację i wymianę informacji z innymi organizacjami międzynarodowymi.⁴⁴

Oprócz wymienionych wyżej misji, OBWE prowadzi także inne operacje, które oficjalnie nie noszą nazwy misji. Należą do nich: Grupa wspierająca w Czeczenii, Obecność OBWE w Albanii, Grupa Doradcza i Obserwacyjna do spraw Białorusi, Biuro Łącznikowe w Azji Środkowej, zamiejscowe Centra OBWE w Ałma-Acie, Aszchabadzie i Biszkeku oraz Biura OBWE w Erewaniu i Baku. Operacje te w swojej istocie najczęściej nie różnią się niczym od misji. Rozbieżność w nazewnictwie wynika zazwyczaj z braku zgody państw przyjmujących (ze względów czysto politycznych) na używanie słowa „misja” w oficjalnej nazwie danej operacji.⁴⁵

Tabela 2. Zakończone misje OBWE

Misja	Data zakończenia
w Kosowie, Sandżaku i Wojwodinie	28 czerwca 1993 r.
w Kosowie (Misja Weryfikacyjna)	8 czerwca 1999 r.

⁴³ Szerzej zob. *The OSCE Mission in Kosovo*, URL: <<http://www.osce.org/kosovo/>>.

⁴⁴ Szerzej zob. *The OSCE Mission to Montenegro*, URL: <<http://www.osce.org/montenegro/>>.

⁴⁵ A. Bieńczyk-Missala, *Cele i funkcje...*, s. 56.

w Kosowie)	
na Ukrainie	30 kwietnia 1999 r.
w Estonii	31 grudnia 2001 r.
na Łotwie	31 grudnia 2001 r.

Źródło: *Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities*,

URL:

<http://www.osce.org/documents/cpc/2005/08/3242_en.pdf>.

Zakończenie zimnej wojny spowodowało zmianę w postrzeganiu bezpieczeństwa międzynarodowego i jego zagrożeń. Wzrosła rola zagrożeń niemilitarnych, takich jak: polityczne, społeczne, gospodarcze i ekologiczne. Nowe rodzaje zagrożeń wymusiły podejmowanie nowego typu działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa. Wobec tego, większą wagę zaczęto przywiązywać do politycznego wymiaru bezpieczeństwa, obejmującego mechanizmy pokojowego rozstrzygania sporów, zapobieganie konfliktom, rozwój współpracy, a dzięki temu stabilizowanie środowiska międzynarodowego również poprzez działania regulujące ład wewnętrzny w państwach przechodzących transformację ustrojową.⁴⁶

Wśród politycznych mechanizmów antykrzysowych przyjętych w ramach OBWE należy wyróżnić: mechanizm berliński (przewidujący konsultację i współpracę państw członkowskich w przypadku zagrożenia dla pokoju, bezpieczeństwa i stabilności), mechanizm wiedeński (przewidujący konsultację i współpracę państw w sytuacji nadzwyczajnych i niezaplanowanych działań sił zbrojnych) oraz mechanizm moskiewski (mający zastosowanie

⁴⁶ M. Pietraś, *Bezpieczeństwo...*, s. 333.

w przypadku wątpliwości co do przestrzegania praw człowieka przez państwo członkowskie).⁴⁷

Oprócz wymiaru politycznego szczególnie istotny po zakończeniu zimnej wojny stał się ludzki wymiar bezpieczeństwa, a do jego najpoważniejszych zagrożeń zaliczono naruszanie praw człowieka, nacjonalizm, rasizm, ksenofobię, szowinizm, antysemityzm, nieprzestrzeganie praw mniejszości etnicznych, fundamentalizm religijny, nietolerancję.⁴⁸

Te dwa wymiary bezpieczeństwa stały się przedmiotem szczególnego zainteresowania OBWE, co przejawiało się w charakterze prowadzonych przez Organizację misji. Działania te, przy różnorodności warunków i zadań poszczególnych misji, obejmowały zawsze zapobieganie i łagodzenie konfliktów oraz promocję praw człowieka i instytucji demokratycznych. Misje we wszystkich państwach, do których zostały skierowane, starały się oddziaływać na rzecz pluralizmu partyjnego, tworzenia instytucji ochrony praw człowieka, na funkcjonowanie sądownictwa zgodnie z demokratycznymi zasadami oraz rozwój niezależnych środków masowego przekazu.

Podsumowując, należy stwierdzić, że powodzenie i efektywność misji uzależnione są od konkretnych warunków jej działania, a przede wszystkim od woli współpracy władz państwa przyjmującego. Bez względu jednak na ocenę ich skuteczności, wielką zaletą misji OBWE jest uwzględnienie poszerzonego rozumienia bezpieczeństwa międzynarodowego, dostrzeżenie znaczenia przestrzegania praw człowieka i budowy instytucji demokratycznych dla stabilności wewnętrznej państw, a co za tym idzie dla stałości środowiska

⁴⁷ K. Pawłowski, *Spory i konflikty międzynarodowe* [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne...*, s. 373.

⁴⁸ M. Pietraś, *Bezpieczeństwo...*, s. 327.

międzynarodowego oraz podejmowanie w tym celu
konkretnych działań.

**ANALIZA SWOT PARTII PRAWO
I SPRAWIEDLIWOŚĆ PO WYBORACH
PARLAMENTARNYCH W 2005 R.**

*The SWOT analysis of the Law and Justice Party after
parliamentary election in the year 2005*

Uwagi wstępne

Współczesny system partyjny w Polsce posiada charakter rywalizacji wielopartyjnej. od przeprowadzenia pierwszych w pełni demokratycznych wyborów parlamentarnych ewoluował on od wielopartyjności z równowagą między partiami w 1991 r. do wielopartyjności z przewagą dwóch dużych partii po wyborach parlamentarnych w 2005 r.¹ Elementem polskiego systemu partyjnego jest powstała w 2001 r. partia polityczna Prawo i Sprawiedliwość (PiS)². Partia ta, posiadająca po wyborach parlamentarnych w roku 2005 największą liczbę mandatów

¹ Zob.: W. Sokół, Systemy partyjne, [w:] Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej, pod red. W. Sokoła, M. Żmigrodzkiego, Lublin 2005, s. 122-127; System partyjny w Polsce – specyfika, uwarunkowania, stabilizacja, [w:] Partie polityczne: permanentne problemy. Studia z zakresu funkcjonowania systemu politycznego, pod red. J. Kornasia, Kielce 2005, s. 93-114; J. Sielski, Polski system partyjny, [w:] Polskie partie i ugrupowania parlamentarne, pod red. K. Kowalczyka, J. Sielski, Toruń 2004, s. 9-26.

² Wszystkie funkcjonalne w stosunku do systemu partie polityczne stanowią tylko jeden z elementów składowych danego systemu partyjnego obok norm, na podstawie których działają, zachodzących pomiędzy nimi relacjami i funkcji pełnionych w stosunku do otoczenia. Zob.: W. Sokół, *Systemy partyjne ...*, s. 108-112.

w izbie niższej polskiego parlamentu³, stanowi niezwykle ciekawy przedmiot badawczy w kontekście udziału w sprawowaniu władzy w ramach koalicji rządowej oraz dynamiki życia publicznego w Polsce.

Analiza SWOT najszersze zastosowanie znajduje w zarządzaniu przedsiębiorstwem, ale jej wartość eksplanacyjna i prognostyczna wykorzystywana jest także do oceny pozycji strategicznej partii politycznych⁴. o ile w analizach gospodarczych SWOT, jako metoda diagnostyczno-projektowa, opiera się na kalkulacjach o charakterze liczbowym, o tyle w sferze politycznej zwiększa się w niej rola czynników jakościowych⁵. Analiza SWOT składa się z trzech części: analizy silnych i słabych stron organizacji, analizy szans i zagrożeń oraz formułowania wniosków strategicznych⁶. Czynniki mające wpływ

³ Obecnie, po wyborach parlamentarnych w 2007 r., Prawo i Sprawiedliwość zajmuje zarówno w Sejmie RP, jak i Senacie RP drugą pozycję pod względem ilości posiadanych mandatów. W Sejmie V kadencji reprezentację parlamentarną posiadało 6 partii politycznych. Były to: Prawo i Sprawiedliwość (PiS), Platforma Obywatelska RP (PORP), Samoobrona RP (SO), Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), Liga Polskich Rodzin (LPR) i Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL). Zob.: *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2005 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r.*, <http://www.pkw.gov.pl/gallery/33/40/33402.pdf>

⁴ W niniejszej pracy autor posługiwał się będzie skrótami nazw partii politycznych.

⁵ G. Pawłowski, *Zarządzanie strategiczne partią polityczną*, [w:] *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, pod red. W. Sokoła, M. Żmigrodzkiego, Lublin 2005, s. 101-102.

⁶ R. Niestój, *Zarządzanie marketingiem*, [w:] *Podstawy marketingu*, pod red. J. Altkorna, Kraków 2004, s. 378; Z. Pierścionek dzieli analizę SWOT na dwie części: etap analizy strategicznej oraz etap formułowania strategii. Por.: Z. Pierścionek, *Strategia konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa*, Warszawa 2003, s. 126.

na teraźniejszą i przyszłą pozycję organizacji dzieli się na wewnętrzne w stosunku do organizacji, o charakterze pozytywnym (mocne strony) i negatywnym (słabe strony) oraz na uwarunkowania o charakterze zewnętrznym, mogące wywierać pozytywny (szanse) lub negatywny (zagrożenia) wpływ na organizację.⁷ Możliwe są przy tym dwa podejścia analityczne: od wewnątrz do zewnątrz organizacji oraz od zewnątrz do wewnątrz organizacji.⁸ Podejście pierwsze skupia się na istnieniu mocnych stron organizacji i poszukiwaniu możliwości w otoczeniu (szans). Określa się go mianem zasobowego: SW→OT. Podejście drugie skupia się na dopasowaniu zasobów organizacji do pojawiających się w jej otoczeniu okazji (szans). Taka sytuacja oznacza dynamiczne ujęcie zagadnienia, ale przewidywane w przyszłości przez organizację szanse w otoczeniu wymagają od organizacji adaptacji antycypacyjnej.⁹ Podejścia te mogą być traktowane jako alternatywne lub komplementarne.

Podsumowując rozważania wstępne, PiS może posiadać cztery rodzaje strategii, w zależności od uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych:

1. maxi-maxi – wewnątrz organizacji przeważają mocne strony, w otoczeniu zaś pojawiają się szanse. Jest to, zatem strategia silnej ekspansji i dywersyfikacji rozwoju;

⁷ Zob.: J. Butra, J. Kicki, K. Wanielista, *Mała encyklopedia przedsiębiorcy*, Wrocław 2005, s. 270; G. Pawłowski, *dz. cyt.*, s. 101.

⁸ Szerzej: J. Butra, J. Kicki, K. Wanielista, *dz. cyt.*, s. 270; Z. Pierścioneł, *dz. cyt.*, s. 127.

⁹ Z. J. Pietraś definiuje adaptację antycypacyjną w następujący sposób: „Adaptacja antycypacyjna jest jedynym skutecznym sposobem działania politycznego. Polega na uprzedzaniu faktów i przystosowywaniu decyzji do jej własnych skutków oraz skutków równoczesnego działania innych systemów. Wyprzedzanie czasu jest koniecznym warunkiem skutecznej decyzji (...)”. Zob. szerzej na temat typów adaptacji politycznej: Z. J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa-Kraków 2000, s. 58-60.

2. mini-maxi – nacisk zostaje położony na wykorzystanie szans pojawiających się w otoczeniu, przy jednoczesnym zdeprecjonowaniu lub poprawie słabych stron;

3. maxi-mini – źródłem trudności jest niekorzystny układ zewnętrzny (zagrożenia). Można mu przeciwstawić potencjał wewnętrzny i wykorzystać maksymalnie swoje silne strony;

4. mini-mini – źródłem trudności są tutaj słabości wewnętrzne organizacji i niekorzystne otoczenie. Ten wariant strategii można ująć w dwóch rozwiązaniach: w wariacie pesymistycznym może prowadzić do likwidacji, natomiast w wariacie optymistycznym nakierowana jest na przetrwanie lub połączenie z inną organizacją.¹⁰

Aby obraz analizy był pełniejszy, autor skupi się nie tylko na okresie po wyborach parlamentarnych w 2005 r. „ale podda także badaniu okres wcześniejszy z uwzględnieniem tendencji rozwojowych partii PiS, porównując zasoby i możliwości działania tego ugrupowania w odniesieniu do innych, relewantnych partii politycznych w Polsce.

Mocne strony partii Prawo i Sprawiedliwość

Geneza partii oraz różnorodność środowisk członków

Niewątpliwie do mocnych stron PiS zaliczyć należy korzenie partii. w omawianym problemie sięgnąć należy nie do roku 2001 r. „kiedy partia powstała¹¹, ale jeszcze do okresu

¹⁰ J. Butra, J. Kicki, K. Wanielista, *dz. cyt.*, s. 270-271; G. Pawłowski, *dz. cyt.*, s. 102.

¹¹ Na temat genezy PiS zob.: K. Kowalczyk, *Prawo i Sprawiedliwość*, [w:] *Polskie partie i ugrupowania parlamentarne*, pod red. K. Kowalczyka, J. Sielskiego, Toruń 2004, s. 143-155; K. Paszkiewicz, *Prawo i Sprawiedliwość*, [w:] *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej*, pod red. K. Paszkiewicz, Wrocław 2004, s. 111-112; W. Sokół, *Partie polityczne i system partyjny w Polsce w latach 1991-2004*, [w:] *Współczesne partie*

PRL, bowiem główni działacze i liderzy partii wywodzą się ze środowisk związanych z NSZZ „Solidarność”. w tym względzie podobne korzenie posiadają po i LPR. Lider PiS J. Kaczyński w jednym z wywiadów prasowych podkreślił, że „PiS jest partią wyrosłą z tradycji solidarnościowej(...). Dla nas jest to tradycja niezwykle istotna, ponieważ przez nią odwołujemy się do rewolucji moralnej „Solidarności”, do zwycięskiego nowego porządku w Polsce i są to w naszej tożsamości elementy najmocniejsze”.¹² w omawianej tematyce należy także zwrócić uwagę na relatywnie niewielki udział obecnych środowisk wchodzących w skład PiS w sprawowaniu władzy przed rokiem 2005, kiedy to partia wygrała wybory parlamentarne i utworzyła rząd mniejszościowy, a później koalicję rządową z Samoobroną i LPR.¹³ w zestawieniu tym należy uwzględnić, iż członkowie PiS nie stanowią jednolitego środowiska pod względem wcześniejszej przynależności partyjnej, bowiem w skład formacji wchodzi część byłych działaczy: Porozumienia Centrum (PC), zaliczonego przez K. Paszkiewicza do centrowego nurtu polskiej chadecji o umiarkowanym charakterze z pewnym „przechyłem” w kierunku konserwatywnej prawicy¹⁴; Ruchu Społecznego Akcji

i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej, pod red. W. Sokoła, M. Żmigrodzkiego, Lublin 2005, s. 240-242; M. Krukowski, *Z kim do wyborów?*, „Nowe Państwo” 2001, nr 15, s. 7; P. Zaremba, *Stare i nowe, czyli dwie prawice*, „Nowe Państwo” 2001, nr 21, s. 18-19. Zob. także: R. Matyja, *Prawica: strategie i dylematy przetrwania*, „Arcana” 2001, nr 4 (40), s. 16-20.

¹² Zob. rozmowę P. Legutki i M. Szuldrzyńskiego z J. Kaczyńskim: *Państwo jest wartością*, „Nowe Państwo” 2006, nr 1, s. 19-25.

¹³ Politycy PiS wywodzący się z byłego PC mieli udział w sprawowaniu władzy przez rządy: J. K. Bieleckiego, J. Olszewskiego i J. Buzka. Zob.: *Rządy koalicyjne w III RP*, pod red. M. Chmaja, Olsztyn 2006, *passim*.

¹⁴ Zob.: K. Paszkiewicz, *Porozumienie Centrum*, [w:] *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej*, pod red. K. Paszkiewicz, Wrocław 2004, s.

Wyborczej „Solidarność” (RSAWS); Ruchu Odbudowy Polski (ROP), partii posiadającej charakter ruchu społeczno-narodowego, o niepodległościowym charakterze, z podkreśleniem roli katolickiej nauki społecznej w kształtowaniu życia politycznego narodu¹⁵; Przymierza Prawicy (PP) – zawiązanego w marcu 2001 r. w środowisku „solidarnościowym” i narodowo-niepodległościowym w ramach AWS, w odpowiedzi na postępującą dezintegrację AWS w przededniu wyborów parlamentarnych. Jak podaje K. Paszkiewicz założyciele PP wnieśli do niego idee konserwatyzmu, nacjonalizmu i tradycjonalizmu.¹⁶

Różnorodność środowisk członków była celem zamierzonym już u podstaw powstawania partii. J. Kaczyński podkreślał, że PiS nie będzie nową partią chadecką, ponieważ taki typ partii okazał się w warunkach Polski mało efektywny, zastrzegając przy tym oparcie programu partii na katolickiej nauce społecznej.¹⁷ z drugiej strony, w przyjętej podczas kongresu założycielskiego partii „Deklaracji Politycznej” zaznaczono, że PiS ma być partią otwartą, ale o kontrolowanej

101-106; Zob. także: W. Sokół, *Partie polityczne i system partyjny w Polsce...*, s. 226-227; J. Wrona, *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (12 I–5 XII 1991)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, pod red. M. Chmaja, Olsztyn 2006, s. 77-78.

¹⁵ Zob.: B. Sawicka, *Ruch Odbudowy Polski*, [w:] *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej*, pod red. K. Paszkiewicz, Wrocław 2004, s. 132-137; R. Podgórzńska, *Ruch Odbudowy Polski*, [w:] *Polskie partie i ugrupowania parlamentarne*, pod red. K. Kowalczyka, J. Sielskiego, Toruń 2004, s. 308-313; W. Sokół, *Partie polityczne i system partyjny w Polsce...*, s. 245-246.

¹⁶ Zob.: K. Paszkiewicz, *Przymierze Prawicy*, [w:] *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej*, pod red. K. Paszkiewicz, Wrocław 2004, s. 118-119.

¹⁷ Zob.: K. Paszkiewicz, *Prawo i Sprawiedliwość...*, s. 112-113; *PiS mój widzę szeroki*, „Gazeta Wyborcza”, 3 XII 2001, s. 6; *Potrzeba moralności*, „Nowe Państwo” 2004, nr 6, s. 20-23.

liczebności.¹⁸ Prezes J. Kaczyński umieszcza PiS w nurcie „natężonego” konserwatyzmu.¹⁹ na gruncie polskim określa ją jako partię łączącą wszystkie nurty konserwatyzmu: od tradycjonalistycznego do umiarkowanego, który stanowi lewe skrzydło partii, natomiast na gruncie międzynarodowym czyni porównania do partii gaullistowskiej we Francji, Partii Ludowej w Hiszpanii, austriackiej chadecji oraz do szczybla pośredniego pomiędzy Unią Chrześcijańsko-Demokratyczną (CDU) a Unią Chrześcijańsko-Społeczną (CSU) w Niemczech²⁰, przy uwzględnieniu różnic wynikających ze specyfiki systemów partyjnych w tych państwach.

Spójny program partii

W tym obszarze badań należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. po pierwsze, na zasięg przedmiotowy programu PiS oraz zakres jego zgodności z hasłami głoszonymi wcześniej.

Główne miejsce w tezach programowych PiS od momentu powstania w 2001 r. zajmuje problematyka walki z korupcją oraz wizja stworzenia nowego porządku polityczno-moralnego, czego późniejszym przejawem było hasło „IV RP”.²¹ T. Godlewski nazywa w związku z tym PiS

¹⁸ K. Kowalczyk, *Prawo i Sprawiedliwość*, [w:] *Polskie partie...*, s. 154.

¹⁹ *Państwo jest wartością*, „Nowe Państwo” 2006, nr 1, s. 19.

²⁰ K. O. Lang uważa, że PiS nie może być porównywane do CDU. Zdaniem politologa CDU ma charakter wyraźnie proeuropejski, a w niektórych obszarach opowiada się nawet za federalistyczną wizją Europy, zrezygnowała z polityki nadmiernego zaangażowania państwa w gospodarkę oraz współcześnie prawie w ogóle nie ma nic wspólnego z politycznym katolicyzmem, oprócz przymiotnika „chrześcijańska” w nazwie. Także „CSU-izacja” PiS nie jest realna. Zob.: K. O. Lang, *Kiedy PiS będzie chadecją?*, „Dziennik”, 24 X 2006, s. 26.

²¹ Na temat genezy hasła „IV RP” zob.: B. Romiszewska, *III czy IV Rzeczpospolita – spór o Polskę na łamach prasy opiniotwórczej*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, nr 2, s. 115-121.

„partią jednej sprawy”. Nazwę tą wiąże ze sposobem tworzenia partii, jako ugrupowania programowo ukierunkowanego na budowę silnego państwa prawnego, zdolnego zapewnić bezpieczeństwo obywatelom, walczącego o usuwanie źródeł i przejawów korupcji, połączonego z wysokimi standardami etycznymi w działalności publicznej.²² P. Zaremba w 2003 r. oceniał, że spośród polskich partii politycznych to PiS miało najbardziej spójną i przemyślaną strategię działania. Składało się bowiem na nią przekonanie, iż partii służy „długi marsz”, czyli pozostawanie w opozycji, celem wyraźnego odróżniania się od obozu lewicy i ugrupowań populistycznych oraz wchłonięcia centroprawicowego elektoratu.²³

Nie jest celem niniejszej pracy ocena programu Prawa i Sprawiedliwości. w tym bowiem względzie istnieje literatura zarówno o charakterze pozytywnym, jak i negatywnym, aczkolwiek głównie natury publicystycznej.²⁴

²² T. Godlewski, *Polski system polityczny. Instytucje – procedury – obywatele*, Toruń 2006, s. 155-156.

²³ P. Zaremba, *Polska przed wyborami*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2003, nr 2, s. 176-177.

²⁴ Zob.: R. Gwiazdowski, *Stoi na stacji lokomotywa*, „Rzeczpospolita”, 6 IX 2005; Tenże, *POPiS u piekarza*, „Rzeczpospolita”, 4 X 2005; W. Osiatyński, *Dlaczego będę głosował na...*, „Rzeczpospolita”, 19 IX 2005; M. Zieliński, *Podwójna łódź żaglowa*, „Wprost” 2005, nr 30, s. 50-52; K. Trębski, M. Zieliński, *PiS-kalizm*, „Wprost” 2005, nr 40, s. 50-53; J. Solska, *Chleb na igrzyskach*, „Polityka” 2005, nr 36, s. 38-41; A. Nowakowska, *Chyba PiS socjalnie przeliczywało*, „Gazeta Wyborcza”, 27 IX 2005, s. 2; Taże, *Prawdziwe wydatki, wirtualne wpływy*, „Gazeta Wyborcza”, 23 IX 2005, s. 31; Taże, *Programowe ścinki POPiS-u*, „Gazeta Wyborcza”, 16 IX 2005, s. 2; K. Marcinkiewicz, *Program PiS to nie ścinki*, „Gazeta Wyborcza”, 23 IX 2005, s. 31; *PO i PiS: dwie socjalne partie*, „Gazeta Wyborcza”, 22 IX 2005, s. 7; Z. Sadowski, *Polska liberalna czy socjalna?*, „Przegląd Socjalistyczny” 2006, nr 1, s. 11-14; I. Krzemiński, *Polska solidarna – Polska liberalna*, „Przegląd Polityczny” 2005, nr 73/74, s. 19-21; *Jakie podatki?*, „Nowe Państwo” 2005, nr 3, s. 6. Na elementy

Drugim aspektem, na który należy zwrócić uwagę jest szeroki zakres przedmiotowy programu PiS. Aby nakreślić obraz tego obszaru należy sięgnąć do programów wyborczych poszczególnych partii z okresu kampanii parlamentarnej i samorządowej. po pierwsze, PiS - obok Samoobrony i LPR – postulował przed wyborami w 2005 r. nową wizję ustroju państwa w postaci własnego projektu konstytucji pn. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt Prawa i Sprawiedliwości*.²⁵ G. Kowalski ocenia, że projekt ten zbliżony jest do rozwiązań zastosowanych w V Republice Francuskiej.²⁶ Odmienne oceny w stosunku do projektu formułuje J. Kuciński, doceniając przy tym rozwiązania w zakresie umocnienia państwa i uczynienia go skuteczniejszym w realizacji celów i funkcji.²⁷

Po drugie, program PiS obejmował całokształt stosunków społecznych w państwie i stanowił pewną kompleksową całość.²⁸ Szczególne znaczenie posiadał tu

populizmu w programach polskich partii politycznych zwraca uwagę J. Dziękoć. Zob.: J. Dziękoć, *Populizm jako strategia działania polskich partii politycznych*, [w:] *Partie polityczne: permanentne problemy. Studia z zakresu funkcjonowania systemu politycznego*, pod red. J. Kornasia, Kielce 2005, s. 297-314.

²⁵ Tekst projektu konstytucji autorstwa PiS dostępny na stronie: <http://www.pis.org.pl/dokumenty.php>

²⁶ Zob. rozmowę P. Mazura i A. Szeremeta z G. Kowalskim na temat rozwiązań ustrojowych proponowanych przez PiS: *Wziąć odpowiedzialność za państwo*, „Nowy Consensus” 2005, nr 2, s. 47-51.

²⁷ J. Kuciński, *Wizja państwa w dokumentach programowych partii politycznych*, [w:] *Partie polityczne w wyborach 2005*, red. D. Waniek, Warszawa 2006, s. 139.

²⁸ Program PiS „IV Rzeczpospolita - Sprawiedliwość dla wszystkich. Program Prawa i Sprawiedliwości, Wybory 2005”, obejmował dziedziny związane z koniecznością naprawy państwa, polityką bezpieczeństwa obywateli, wymiarem sprawiedliwości, reformą służb specjalnych, policji, prokuratury, sądownictwa, polityką zagraniczną w wymiarze europejskim i międzynarodowym, sferą gospodarki, reformą administracji, polityką

program gospodarczy. Analizy programów gospodarczych poszczególnych partii w postaci obszernego dokumentu pod nazwą *Analiza porównawcza programów wyborczych i głosowań sejmowych partii politycznych z punktu widzenia rozwoju przedsiębiorczości i gospodarki*²⁹, dokonała przed wyborami parlamentarnymi w 2005 r. grupa ekspertów z Krajowej Izby Gospodarczej, Instytutu Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym oraz Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. z punktu widzenia profesjonalizmu opracowania i atrakcyjności materiałów informacyjnych eksperci najwyżej ocenili Partię Demokratyczną - demokraci.pl (PD), przed PiS. Najniżej została oceniona po z racji braku programu w postaci jednolitego dokumentu. w ocenie ekspertów propozycje programowe PD, PO, PiS, Samoobrony i Socjaldemokracji Polskiej (SDPL) skierowane zostały nie tylko do aktywistów i bazy wyborczej tych partii, ale także do ogółu społeczeństwa. w analizie porównawczej najwyżej ocenione zostały programy PO, PD i PiS. Najniższe noty otrzymał program Samoobrony. Wyniki powyższej oceny przedstawia tabela 1.

monetarną i fiskalną państwa, infrastrukturą, absorpcją środków z funduszy strukturalnych UE, polityką prorodziną, budownictwem mieszkaniowym, przebudową systemu opieki zdrowotnej, edukacją, polityką kulturalną, polityką społeczną, problematyką walki z bezrobociem, sprawami rolnictwa oraz sportu. Program stał się podstawą dla przyjętego w listopadzie 2005 r. dokumentu rządowego o nazwie „Solidarne Państwo”, wyznaczającego priorytety działań dla rządu i poszczególnych ministerstw. PiS posiadał także, o czym napisano wyżej własny projekt konstytucji. Partia wypracowała również w toku kampanii przed wyborami samorządowymi w 2006 r. inne dla każdego województwa programy rozwoju regionalnego.

²⁹ Analiza porównawcza programów wyborczych i głosowań sejmowych partii politycznych z punktu widzenia rozwoju przedsiębiorczości i gospodarki, Warszawa 2005, <http://www.iped.pl/publikacje.php>

Tabela 1. Ocena jakości programów gospodarczych głównych partii politycznych w skali od 1 do 6 pkt.

Element oceny	PIS	LPR	SO	PO	SLD	SDPL-UP	PD	PSL	Lider/ Liderzy
Zgodność diagnoz programu z faktami	2	3	2	4	2	3	4	3	PO, PD
Wykorzystywanie rzetelnych argumentów ekonomicznych	3	2	2	4	2	3	5	2	PD
Merytoryczny język i brak propagandy	4	2	2	4	3	2	4	2	PIS, PO, PD
Gwarantowany poziom stabilności dla gospodarki	4	2	1	4	2	3	3	2	PIS, PO
Atrakcyjność programowa dla biznesu	4	3	1	4	2	2	4	2	PIS, PO, PD
Atrakcyjność programowa dla społeczeństwa	3	3	4	4	3	3	4	3	SO, PO, PD
Realność programu w istniejących warunkach	4	2	1	4	3	3	4	2	PIS, PO, PD
Ocena Ogólna	3,43	2,43	1,86	4,0	2,43	2,71	4,0	2,29	PO 6 PD 6 PIS 4 SO 1

Objaśnienia:

Skala ocen: 1 – bardzo niska, 2 – niska, 3 – dostateczna, 4 – dobra, 5 – bardzo dobra, 6 – doskonała

Źródło: Analiza porównawcza..., s. 15.

Dominująca pozycja PiS w koalicji rządowej

W tej materii należy zwrócić uwagę na dwa aspekty: personalny (z podziałem na rząd K. Marcinkiewicza oraz rząd J. Kaczyńskiego) oraz programowy. w koalicyjnym rządzie K. Marcinkiewicza.³⁰ PiS posiadał stanowisko premiera, dwóch wicepremierów³¹ oraz 15-tu spośród 20-tu ministrów (75% wszystkich ministrów). w koalicyjnym rządzie J. Kaczyńskiego PiS posiadał stanowisko premiera, dwóch wicepremierów oraz szesnastu na dwudziestu jeden ministrów (76,2% wszystkich ministrów). w obydwu wyżej wymienionych rządach Prawo i Sprawiedliwość objęło kluczowe stanowiska ministerialne³², zostawiając koalicjantom stanowiska mniej eksponowane. Samoobrona dysponowała w rządzie J. Kaczyńskiego stanowiskiem wicepremiera i kierowała trzema ministerstwami, a Liga Polskich Rodzin – stanowiskiem wicepremiera oraz przewodziła pracom dwóch ministerstw.³³

W dużej mierze można stwierdzić, iż w aspekcie programowym Prawo i Sprawiedliwość również posiadało pozycję dominującą wśród koalicjantów, aczkolwiek w tym obszarze ocena ma charakter bardziej jakościowy – brak,

³⁰ Początkowo K. Marcinkiewicz kierował zaprzysiężonym 31 października 2005 r. rządem mniejszościowym, w którym stanowiska ministerialne obsadzone zostały w oparciu o klucz partyjny oraz przez osoby nielegitymujące się przynależnością do PiS. Zob. szerzej na ten temat: M. Bąkiewicz, *Rząd Kazimierza Marcinkiewicza (31 X 2005-)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, pod red. M. Chmaja, Olsztyn 2006, s. 277-285.

³¹ Jednego wicepremiera po dymisji Z. Gilowskiej.

³² Sprawy wewnętrzne i administracja, sprawiedliwość, skarb państwa, gospodarka, finanse, sprawy zagraniczne, obrona narodowa, rozwój regionalny, zdrowie, transport, środowisko, kultura i dziedzictwo narodowe, nauka i szkolnictwo wyższe, sport.

³³ Zob. szerzej na temat składu osobowego poszczególnych rządów: <http://www.kprm.gov.pl/s.php?id=474> [stan z dnia 18.11.2007 r.].

bowiem opracowań analitycznych, pokazujących stopień zaawansowania tego procesu.³⁴ Realizowane w ramach koalicji rządowej: likwidacja Wojskowych Służb Informacyjnych, utworzenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, koncepcja polityki zagranicznej, zmiany w policji, prokuraturze i sądownictwie były realizacją głównych haseł programowych PiS.³⁵

W tej materii zwrócić jednak należy uwagę na dwie kwestie (co trzeba zaliczyć już do zagrożeń). po pierwsze, realizacja sanacji państwa w koalicji z Samoobroną i LPR była krytycznie oceniana przez społeczeństwo³⁶ oraz wyrażała

³⁴ Na zjawisko dominacji PiS w dziedzinie spełniania postulatów programowych zwracał niejednokrotnie uwagę wicepremier A. Lepper, podkreślając przy tym, że w koalicji musi być realizowany program wszystkich trzech partii. W jednej z wypowiedzi prasowych po objęciu funkcji premiera przez J. Kaczyńskiego stwierdził: „Dotąd robione było to, co chciał PiS. Nasze postulaty są odkładane na później. PiS musi skończyć traktować nas jak zło konieczne”. Zob.: D. Uhlig, *Samoobrona: jesteśmy silniejsi, tym razem PiS będzie trudniej*, „Gazeta Wyborcza”, 10 VII 2006, s. 6.

³⁵ Zob. K. Kowalczyk, *Prawo i Sprawiedliwość – „rewolucyjni konserwatyści”?*, [w:] *Partie i ugrupowania parlamentarne III Rzeczypospolitej*, pod red. K. Kowalczyka, J. Sielskiego, Toruń 2006, s. 214-224.

³⁶ O ile w stosunku do paktu stabilizacyjnego oceny respondentów w badaniach CBOS z marca 2006 r. były wywarzone (36% badanych dobrze oceniło zawarcie paktu, 30% źle, a 34% nie miało wyrobionej opinii na ten temat. Zob.: *Opinie o pakcie stabilizacyjnym*, Warszawa, marzec 2006, www.cbos.pl), o tyle badania sondażowe tego ośrodka badawczego, przeprowadzone w maju 2006 r. w stosunku do koalicji PiS-Samoobrona-LPR wykazały zaniepokojenie u 36% badanych, przy akceptacji ze strony 12% badanych. Przy tym ponad połowa respondentów wykazała stosunek obojętny lub brak zdania co do powstania koalicji. 60% badanych uznało powstanie koalicji za posunięcie taktyczne mające na celu przegłosowanie ważnych dla PiS ustaw. Zdaniem badanych lepiej dla Polski byłoby, gdyby rządziła w państwie zapowiadana przed wyborami parlamentarnymi koalicja PiS-PO (tak twierdziło 51% osób), niż powstała koalicja (19% badanych

ambiwalencję, jeśli chodzi o wcześniejsze poglądy liderów PiS na temat możliwości współpracy z Samoobroną, po drugie, koalicjanci Prawa i Sprawiedliwości, osłabieni wynikiem wyborów samorządowych w 2006 r. oraz skandalami o charakterze polityczno-obyczajowym, wykazywali w krótkiej perspektywie czasowej lojalne postawy koalicyjne. Większość komentatorów życia politycznego w Polsce oceniła to jako „wchłonięcie” przez Prawo i Sprawiedliwość koalicjantów oraz przejęcie większej części ich elektoratu.³⁷ J. Flis prognozował jednak, że Samoobrona i Liga Polskich Rodzin w dłuższej perspektywie, celem uniknięcia marginalizacji w cieniu silniejszego partnera, będą musiały podejmować działania przeciwdziałające temu procesowi.³⁸ w konsekwencji doprowadziło to do nowych kryzysów rządowych, czego przejawami były najpierw niepowodzenia związane z realizacją zawartego na wzór

uznało, że powstanie koalicji jest lepszym rozwiązaniem dla państwa). Zob.: *Polacy o koalicji rządowej PiS-Samoobrona-LPR*, Warszawa, maj 2006, www.cbos.pl; Zob. także: *Opinie o ponownie zawiązanej koalicji rządowej PiS-Samoobrona-LPR*, Warszawa, listopad 2006, www.cbos.pl; *Jak widzimy politykę przez ostatni rok*, sondaż PBS DGA dla „Gazety Wyborczej”, 16 X 2006, <http://www.pbstdga.pl/x.php?x=446/Budowa-IV-RP.html> [stan z dnia 30.11.2006 r.]; A. Stankiewicz, *Chcemy koalicji, a nie wyborów*, „Rzeczpospolita”, 25 I 2006; M. Subotić, *Giertych gorszy od Leppera*, „Rzeczpospolita”, 17 V 2006, P. Gursztyn, *Sejm nie dla przestępców*, „Dziennik”, 12 XII 2006, s. 6.

³⁷ Zob.: M. Karnowski, *PiS wchłonęło koalicjantów*, „Dziennik”, 20 XI 2006, s. 31; Tenże, *Prawa wolna*, „Newsweek” 2006, nr 49, s. 16-18; M. Pietkiewicz, *Smutek w Samoobronie*, „Dziennik”, 20 XI 2006, s. 3; B. Waszkielewicz, *LPR już ledwo dyszy*, „Dziennik”, 14 XI 2006, s. 6; D. Uhlig, W. Szacki, *Koalicja szkodzi mniejszym*, „Gazeta Wyborcza”, 14 XI 2006, s. 4; K. Naszkowska, A. Kublik, *Kłęska LPR i Samoobrony w wyborach samorządowych*, „Gazeta Wyborcza”, 14 XI 2006, s. 20; A. Stankiewicz, *Dotkliwa porażka koalicjantów PiS*, „Rzeczpospolita”, 14 XI 2006.

³⁸ J. Flis, *PiS rozlicza zamiast budować*, „Dziennik”, 25 X 2006, s. 27.

czeski paktu stabilizacyjnego³⁹, wydarzenia związane z usunięciem i powrotem Samoobrony do koalicji rządowej⁴⁰ a ostatecznie przedterminowe wybory parlamentarne w roku 2007.

Duże zasoby finansowe partii

Jako partia zwycięska w wyborach parlamentarnych PiS w latach 2006-2007 otrzymywać będzie z budżetu państwa na działalność statutową - po spełnieniu w tej materii warunków ustawowych - najwyższe subwencje finansowe. Wysoki poziom subwencji w latach poprzednich (okres 2002 – 2005) stawia partię – obok SLD – w gronie partii o dużych zasobach finansowych.⁴¹

³⁹ W Polsce powtórzono manewr polityczny, który został zrealizowany w Czechach w 1998 r. Zawarty na początku lutego 2006 r. pakt stabilizacyjny pomiędzy PiS, Samoobroną i LPR, przypominał w wielu elementach podpisaną po wyborach w 1998 r. przez liderów Obywatelskiej Partii Demokratycznej (ODS) i Czeskiej Partii Socjaldemokratycznej (ČSSD) „umowę opozycyjną”. Szerzej: M. Migalski, *Polski i czeski system partyjny – analiza porównawcza*, „Studia Polityczne” 2006, nr 18, s. 122.

⁴⁰ Zob.: P. Gursztyn, *Lepper łamie koalicję*, „Dziennik”, 22 IX 2006, s. 1; M. Król, *Kaczyński w żywiole kryzysu*, „Dziennik”, 26 IX 2006, s. 25; P. Gursztyn, *Lepper wraca do koalicji*, „Dziennik”, 13 X 2006, s. 6-7; A. Majda, W. Cieśla, PiS: *Andrzej Lepper to warchoł*, „Rzeczpospolita”, 22 IX 2006; M. Subotić, P. Śmiłowicz, *Premier Kaczyński wyrzucił Andrzeja Leppera z rządu*, „Rzeczpospolita”, 22 IX 2006; P. Śmiłowicz, *Koalicja zawarta, Lepper wraca do rządu*, „Rzeczpospolita”, 17 X 2006; P. Lisicki, *Za wysoka cena*, „Rzeczpospolita”, 17 X 2006.

⁴¹ Platforma Obywatelska w latach 2002-2005 nie posiadała prawa do subwencji na działalność statutową z racji występowania w wyborach do Sejmu RP w 2001 r. nie jako partia polityczna, ale komitet wyborczy wyborców. Przysługiwało jej jedynie prawo do pozyskania dotacji podmiotowej. Sytuacja ta uległa zmianie podczas wyborów parlamentarnych w 2005 r.

Tabela 2. Wysokość subwencji na działalność statutową przysługujących partiom politycznym w latach 2002-2005 (w zł)

Nazwa partii	Subwencionowany rok			
	2002*	2003*	2004	2005 (wg planu)
Sojusz Lewicy Demokratycznej	11 222 165	11 222 165	21 989 418	21 989 418
Samoobrona RP	5 276 542	7 537 917	11 546 617	11 546 617
Prawo i Sprawiedliwość	7 550 732	7 550 732	11 196 088	11 196 088
Polskie Stronnictwo Ludowe**	1 273 688	0	0	0
Liga Polskich Rodzin	5 813 450	5 813 450	8 612 250	8 612 250
Unia Pracy**	1 582 613	0	0	0
Krajowa Partia Emerytów i Rencistów	704 982	1 007 117	1 973 409	1 973 409
Partia Ludowo-Demokratyczna	201 424	287 748	422 873***	0
Stronnictwo Demokratyczne**	201 424	0	0	0
Unia Wolności	3 232 592	3 232 592	4 040 740	4 040 740
Łącznie	37 059 612	36 651 721	59 781 395	59 358 522

Objaśnienia:

* w latach 2002 i 2003, na podstawie art. 14 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1802) wysokość rocznej subwencji dla partii politycznych była wyliczana według obniżonych wysokości kwot za jeden głos ważny, wskazanych w tejże ustawie.

** Zgodnie z art. 38d ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. Nr 79, poz. 857 ze zm.) partie polityczne, których

sprawozdania finansowe za 2002 r. zostały odrzucone (Polskie Stronnictwo Ludowe, Unia Pracy i Stronnictwo Demokratyczne), utraciły prawo do otrzymania subwencji w 3 kolejnych latach, począwszy od 2003 r.

*** w związku z odrzuceniem sprawozdania finansowego Partii Ludowo-Demokratycznej za 2003 r. „partia ta, zgodnie z art. 38d ustawy o partiach politycznych, otrzymała w 2004 r. 3 kwartalne raty subwencji. Utrata prawa do otrzymania subwencji w 3 kolejnych latach nastąpiła począwszy od IV kwartału 2004 r.

Źródło: Informacja o wysokości subwencji na działalność statutową przysługujących partiom politycznym w latach 2002-2005, www.pkw.gov.pl

Z przedstawionych w tabeli 2 informacji wynika, iż PiS w okresie od 2002 do 2005 roku otrzymało z budżetu państwa na działalność statutową łącznie 37 493 640 zł w postaci subwencji. Stanowiło to 20,37% subwencji uzyskanych przez wszystkie partie w 2002 r., 20,60% w 2003 r. oraz 18,86% w 2004 i 2005 r. w zależności od roku subwencja przysługująca PiS stanowiła drugą lub trzecią pod względem wielkości, po SLD oraz Samoobronie. Partia uzyskała także dotację podmiotową w wysokości 4 820 840 zł.⁴²

Z racji uzyskania najwyższego wyniku wyborczego (26,99%) podczas elekcji w wyborach parlamentarnych do Sejmu RP w 2005 r. „PiS uzyskał prawo do rocznej subwencji na działalność statutową w wysokości 24 022 896 zł. Nieco niższą subwencję uzyskało po – 22 566 046 zł. w ramach obowiązującego w Polsce ustawodawstwa wyborczego partiom politycznym i komitetom wyborczym wyborców, uczestniczącym w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP przysługuje dotacja podmiotowa. z tego tytułu PiS uzyskało 49 750 562,28 zł, po 40 727 175,98 zł, Samoobrona

⁴² <http://www.pkw.gov.pl/katalog/artukul/17915.html> [stan z dnia 5.12.2006 r.].

14 388 643,01 zł, SLD 13 413 141,79 zł, LPR 9 998 887,52 zł, a PSL 6 584 633,24 zł.⁴³

Tabela 3. Wysokość rocznych subwencji na działalność statutową przysługujących partiom politycznym po wyborach z 2005 r. (w zł)

Nazwa partii	Planowana wysokość subwencji w 2006 r.
Liga Polskich Rodzin	9 427 806
Prawo i Sprawiedliwość	24 022 896
Platforma Obywatelska RP	22 566 046
Polskie Stronnictwo Ludowe	8 396 348
Samoobrona RP	12 768 664
Socjaldemokracja Polska	4 975 085
Sojusz Lewicy Demokratycznej	12 676 961
Łącznie	94 833 806

Źródło: Informacje z Krajowego Biura Wyborczego.

Słabe strony partii Prawo i Sprawiedliwość

Struktura organizacyjna partii

Przepisy prawne w Polsce nie zobowiązują partii politycznych do przedstawiania danych i statystyk na temat ich stanu osobowego. Brak również w tym obszarze

⁴³ Partie polityczne oraz komitety wyborcze wyborców, (KWW „Mniejszość Niemiecka”, KWW prof. Mariana Miłka, KWW Macieja Płażyńskiego, KWW Bogdana Borusewicza, KWW Kazimierza Juliana Kutza, KWW Nowy Senat 2005) uzyskają z tytułu dotacji podmiotowej łącznie 136 570 170,96 zł. Podane informacje uzyskano z Państwowej Komisji Wyborczej.

szczegółowych analiz, pozwalających na wychwycenie fluktuacji ich bazy członkowskiej.⁴⁴ Większość polskich partii politycznych skupia od kilku do kilkunastu tysięcy członków. Dane dotyczące bazy członkowskiej partii posiadających reprezentację w Sejmie V kadencji obrazuje tabela 4.

Tabela 4. Baza członkowska partii politycznych w Polsce i ich organizacje młodzieżowych*

Partia	Liczba członków	Liczba członków organizacji młodzieżowej
PiS	15 000	2 500 (Forum Młodych PiS)
PO	27 000	7 000 (Stowarzyszenie Młodzi Demokraci)
Samoobrona	100 000	brak danych (Ogólnopolska Młodzieżowa Organizacja Samoobrony RP)
SLD	74 000	7 500 (Federacja Młodych Socjaldemokratów)
LPR	13 500	brak danych
PSL	140 000	6 000 (Forum Młodych Ludowców)
* Stan na dzień 5 stycznia 2007 r.		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Partie i ugrupowania parlamentarne III Rzeczypospolitej*, red. K. Kowalczyk, J. Sielski, Toruń 2006; *Polskie partie i ugrupowania parlamentarne*, red. K. Kowalczyk, J. Sielski, Toruń 2004; *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005; *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej*, red. K. Paszkiewicz, Wrocław 2004; Strony internetowe poszczególnych partii; Informacje uzyskane z: Biura Organizacyjnego PiS, Biura Krajowego PORP, Zespołu Organizacyjnego SLD.

W porównaniu do innych partii posiadających reprezentację parlamentarną w Sejmie V kadencji, baza członkowska PiS kształtowała się na niskim poziomie (ok. 15

⁴⁴ Problem ten podkreśla T. Godlewski. Zob.: T. Godlewski, *dz. cyt.*, s. 145.

tys. członków), przy czym dodać należy, iż w 2001 r. - kiedy partia rozpoczynała działalność - miała w swoich szeregach tylko 89 członków.⁴⁵ z wyżej wymienionych partii jedynie LPR legitymowała się mniejszą liczbą członków. Zdecydowanym liderem pod względem bazy członkowskiej był PSL, liczący w omawianym okresie ok. 140 tys. członków. Jeszcze w latach 90. partia ta liczyła nawet 200 tys. członków. z kolei SLD miała w 2006 r. ok. 74 tys. członków⁴⁶, co jest wynikiem i tak o wiele gorszym od stanu z początku 2003 r. „kiedy partia liczyła ponad 150 tys. członków.”⁴⁷ w tych dwóch przypadkach fluktuacja bazy członkowskiej pozostawała zwykle w korelacji z sukcesami bądź porażkami wyborczymi, a także ze zmianami potencjału relewancji, zwłaszcza potencjału koalicyjnego partii.⁴⁸ Pod względem bazy członkowskiej PiS określane jest przez badaczy systemu partyjnego w Polsce jako partia kadrowa.⁴⁹

Każda z partii politycznych reprezentowanych w Sejmie V kadencji posiadała struktury terenowe we wszystkich województwach. o ile PiS posiadał dobrze rozbudowane struktury na poziomie okręgu (40 okręgów) oraz powiatu (przedstawiciele we wszystkich powiatach), o tyle

⁴⁵ W czerwcu 2002 r. po zjednoczeniu z Przymierzem Prawicy partia liczyła ok. 2,5 tys. członków; w marcu 2004 r. ok. 6,5 tys. członków.⁴⁵

⁴⁶ Dokładnie na dzień 20 XI 2006 – 73 935 członków. Informacja uzyskana od Zespołu Organizacyjnego SLD.

⁴⁷ Pod koniec 2003 r. liczebność członków SLD zmniejszyła się o 45% i wynosiła ok. 80 tys. Był to wynik weryfikacji członków, jaki wówczas przeprowadzono. Informacje uzyskane z Zespołu Organizacyjnego SLD.

⁴⁸ Zob.: T. Godlewski, *dz. cyt.*, s. 145.

⁴⁹ K. Kowalczyk, *Prawo i Sprawiedliwość – „rewolucjni konserwatyści”?*..., s. 231. J. Flis przestrzega w tej materii przed zbyt szerokim otwarciem wszystkich partii w Polsce na nowych członków, bowiem rodzi to często praktyki wykorzystywania funkcji partyjnych dla celów osobistych. Zob.: J. Flis, *Homo geszeftus i IV Rzeczpospolita*, „Nowe Państwo” 2006, nr 3, s. 36-37.

struktury terenowe na szczeblach najniższych (gminy, dzielnice miast) były słabo rozwinięte. Najlepiej pod tym względem wypadały okręgi: świętokrzyski, warszawski, toruński i płocki.⁵⁰ na tym polu PiS ustępowało PSL, które posiadało struktury w 90% gmin i w około 35% wsi, a także w osiedlach i dzielnicach wielkich aglomeracji.⁵¹ Ponadto powiązania personalne i tradycyjne więzi łączą, bądź łączyły tą partię z takimi stowarzyszeniami i organizacjami społecznymi jak: Koła Gospodyń Wiejskich, Kółka Rolnicze, Koła Inteligencji Ludowej, Ochotnicze Straże Pożarne, Ośrodki Doradztwa Rolniczego i in. Także SLD legitymowało się przedstawicielstwami we wszystkich powiatach (niektóre o charakterze łączonym: powiat ziemski z grodzkim), ok. tysiącem instancji miejsko-gminnych i ok. sześciu tysiącami kół.⁵² z partią współpracują, bądź współpracowały: Krajowe Przedstawicielstwo Emerytów, Rencistów i Inwalidów, Krajowa Rada Weteranów Lewicy, Towarzystwo Przyjaciół Nauk Społecznych, Zrzeszenie Studentów Polskich, Związek Nauczycielstwa Polskiego, liczne związki zawodowe skupione w OPZZ, oraz inne stowarzyszenia i organizacje społeczne.⁵³

Zaplecze kadrowe partii

W Polsce wszystkie partie, w tym PiS, posiadają deficyt, jeśli chodzi o możliwości w tym obszarze⁵⁴, czego

⁵⁰ Zob.: <http://www.pis.org.pl/struct.php>

⁵¹ Zob.: <http://www.psl.org.pl/?p=historia>

⁵² Informacje uzyskane z Zespołu Organizacyjnego SLD.

⁵³ Zob. T. Godlewski, dz. cyt., s. 149; W. Sokół, *Partie polityczne i system partyjny w Polsce...*, s. 197.

⁵⁴ J. Kaczyński w jednym z wywiadów prasowych zauważył, że jednym z problemów PiS jest zaplecze kadrowe partii, stwierdzając przy tym możliwość obsadzenia stanowisk w państwie przez PiS, pod warunkiem zachowania odpowiednich standardów: „Drugi poziom problemów, i wcale nie mam zamiaru tego ukrywać, to jest problem zaplecza. To zaplecze

przykładem mogą być liczne starania polskich partii o pozyskanie - szczególnie w okresie kampanii wyborczych - zaplecza pozapartyjnego, sprzyjającego maksymalizacji wyniku wyborczego.⁵⁵

Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy w Polsce jest, na co zwraca uwagę wielu politologów, brak dostatecznie wpływowych i silnych merytorycznie ośrodków eksperckich (think-tanków), funkcjonujących w postaci pozarządowych fundacji lub stowarzyszeń, w naukowy sposób zajmujących się analizą różnych dziedzin, ważnych z punktu widzenia interesów państwa. Ośrodki te jednocześnie byłyby miejscem merytorycznego wsparcia dla prac poszczególnych rządów, w postaci stałej lub doraźnej współpracy w celu przedstawiania ekspertyz i analiz sytuacji decyzyjnej, określania opcji decyzyjnych i ich przewidywanych lub pożądanych skutków.⁵⁶ Takie ośrodki zaczęły po 1989 r. w Polsce powstawać, ale stopień ich instytucjonalizacji i finansowania nie może być uznany za wystarczający.⁵⁷ po drugie, w Polsce nadal obowiązuje bardziej zasada

mamy. Nie jest prawdą, że ten rząd, ta formacja, nie jest w stanie obsadzić tej ilości stanowisk, które są w Polsce do obsadzenia. Musimy jednak brać pod uwagę doświadczenia AWS-owskie, (...) Jako szef partii muszę się z tym borykać. Jest tu kwestia odporności rządu na naciski poszczególnych grup oraz poszukiwania innych, nowych ludzi". Zob.: A. Nowak, *Jak dobrze rządzić i przegrać?*, „Arcana” 2006, nr 1 (67), s. 16.

⁵⁵ Zob.: *Krótką ławką na prawicy*, <http://www.wyborczy.pl/index.php?akcja=artykul&id=4888> [stan z dnia 28.12.2006 r.].

⁵⁶ Zob.: Z. J. Pietraś, *dz. cyt.*, s. 91-97. Zob. także: J. Kloczkowski, *Ślepe państwo*, „Nowe Państwo” 2006, nr 4, s. 36-38.

⁵⁷ Za ośrodek intelektualnego zaplecza PiS było uznawane środowisko skupione wokół Instytutu Środkowoeuropejskiego, którego pracami kierowali w przeszłości m.in. K. Marcinkiewicz i W. Walendziak. Instytut był wydawcą (obecnie czyni to Instytut Sobieskiego), kwartalnika o nazwie „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”. Formalnie kwartalnik nie posiada wymiaru partyjnego, a charakter centroprawicowy. Szerzej na ten temat: P. Śmiłowicz, *Kto w drugim szeregu*, „Rzeczpospolita”, 17 V 2004.

politycyzacji, niż profesjonalizacji polityki.⁵⁸ Mniejszościowy rząd K. Marcinkiewicza, a następnie rząd koalicyjny w nieznacznym stopniu naruszyły tę zasadę – podobnie jak rząd M. Belki⁵⁹ – bowiem w jego składzie (szczególnie w rządzie mniejszościowym) oprócz ministrów ściśle związanych z PiS, znalazły się także osoby ekspertów, w niektórych przypadkach związane wcześniej z innymi opcjami politycznymi.⁶⁰

Słabość PiS w tym względzie wynikała przede wszystkim ze sposobu tworzenia partii, jako struktury wąskiego i elitarnego ugrupowania. Późniejsze starania w kierunku stworzenia partii o statusie bardziej masowym, nie zmieniły w sposób dostateczny charakteru zaplecza eksperckiego partii, w skład którego wchodziły przede wszystkim osoby wcześniej współpracujące z braćmi Kaczyńskimi.⁶¹ Takie podejście posiadało dwa aspekty. w pierwszym oznaczało możliwość rządzenia w oparciu o osoby wcześniej sprawdzone i godne zaufania, ale mogło stanowić podstawę do wysuwania wniosków o upolitycznienie

⁵⁸ Profesjonalizacja charakteryzuje się wzrostem pozycji ekspertów w stosunku do demokratycznie wybranych polityków, a politycyzacja jest w tym wymiarze procesem odwrotnym. Szerzej: Z. J. Pietraś, *dz. cyt.*, s. 93.

⁵⁹ Zob.: G. Rydlewski, *Rząd Marka Belki* (2 V 2004 – 31 X 2005), [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, pod red. M. Chmaja, Olsztyn 2006, s. 257-275.

⁶⁰ Zob.: J. Paradowska, *Resorty siłowe i dodatkowe*, „Polityka” 2005, nr 45, s. 21-22. Zob. także rozmowę A. Łukasiak z J. Staniszkis na temat pożądanych kierunków zmian w polityce kadrowej, prowadzonej przez J. Kaczyńskiego: A. Łukasiak, *Odpędkowanie*, „Newsweek” 2006, nr 29, s. 23-25.

⁶¹ P. Siennicki, *Zaufani doradcy braci Kaczyńskich*, „Rzeczpospolita”, 29 IV 2005. Zob. także: M. Król, *Gdzie te elity prawicy*, „Dziennik”, 12 IX 2006, s. 25. Por.: P. Semka, *Prawica buduje swój salon*, „Dziennik”, 19 IX 2006, s. 25; Z. Krasnodebski, *Prezydent potrzebuje zawodowców*, „Dziennik”, 5 IX 2006, s. 24-25.

państwa.⁶² z drugiej strony, szerokie zaplecze eksperckie, wykraczające poza szeregi partyjne stanowiło niezbędną postawę do wypracowania i realizacji skutecznej polityki w wymiarze wewnętrznym i zagranicznym.

Szanse

Poparcie różnych grup społecznych

W wyborach parlamentarnych w 2005 r. elektorat PiS posiadał najbardziej zrównoważony charakter. w każdej z trzech kategorii (poparcie w grupach wiekowych, wg wykształcenia i wg miejsca zamieszkania) dysproporcje w poparciu dla PiS były najmniejsze lub ustępowały niewiele pod tym względem partiom o niższym poparciu (patrz: Tabela 5). Partia posiadała poparcie w różnych grupach wiekowych (amplituda wahań wynosiła dla wyborców PiS 4%; najwyższa dysproporcja wystąpiła w tym obszarze wśród wyborców po – 15% różnicy pomiędzy grupami wiekowymi oraz SLD – 10%), osób o różnym wykształceniu (amplituda wahań wynosiła dla wyborców PiS 7%; najwyższa dysproporcja wystąpiła wśród wyborców po – 28% i Samoobrony – 22%), także elektoratu wiejskiego (tu poparcie było wyższe od partii, które w tym obszarze dotychczas uzyskiwały dobre wyniki).

Podobnie preferencje wyborców przedstawiały się w wyborach prezydenckich w 2005 r. w stosunku do kandydata PiS, L. Kaczyńskiego, aczkolwiek amplitudy

⁶² \ Na temat zawłaszczania przez partie polityczne funkcji rządowych i samorządowych dla swych działaczy partyjnych zob.: M. Gulczyński, *Siedem grzechów głównych partii politycznych III RP*, [w:] *Partie polityczne: permanentne problemy. Studia z zakresu funkcjonowania systemu politycznego*, pod red. J. Kornasia, Kielce 2005, s. 39-42. Zob. także: M. Czarkowski, *PiS-owski desant kadrowy*, „Przegląd” 2006, nr 24.

wahań były tu już wyższe.⁶³ w tym obszarze zdaniem T. Godlewskiego partie stabilne, z wyraźnie określonymi grupami wyborców, w mniejszym stopniu narażone były na wahania elektoratu. Jego wierność pozwalała bowiem w tym względzie unikać zaskakujących niespodzianek i lepiej amortyzować siłę politycznych wstrząsów w kolejnych wyborach.⁶⁴

Tabela 5. Poparcie udzielone partiom politycznym w wyborach do Sejmu w 2005 r. w grupach wiekowych, wg wykształcenia i wg miejsca zamieszkania

Partia	Poparcie w grupach wiekowych (w %)				
	18-24 lat	25-39 lat	40-59 lat	60 lat i więcej	
PiS	26	27	30	29	
PO	34	34	24	19	
SLD	7	7	11	17	
Samoobrona	9	9	11	11	
LPR	7	7	8	11	
PSL	4	5	7	5	
Partia	Poparcie wg wykształcenia (w %)				
	podstawowe	zasadnicze zawodowe	średnie	studenci	wyższe
PiS	24	30	31	24	25
PO	13	17	26	41	38
SLD	8	9	12	7	13

⁶³ Zob.: http://www.rzeczpospolita.pl/serwis_wyborczy/prez/wyniki_1/; http://www.rzeczpospolita.pl/serwis_wyborczy/prez/wyniki_2/ [stan z dnia 19.12.2006 r.]; Por.: T. Butkiewicz, M. Dzierżanowski, *Rzeczpospolita obojga elektoratów*, „Wprost” 2005, nr 42, s. 18-21.

⁶⁴ T. Godlewski, *dz. cyt.*, s. 94.

Samoobrona	24	20	8	4	2
LPR	16	11	8	4	4
PSL	9	7	5	3	4
Partia	Poparcie wg miejsca zamieszkania (w %)				
	wieś	miasta do 50 tys.	miasta od 50 do 200 tys.	miasta pow. 200 tys.	
PiS	25	29	30	30	
PO	16	29	30	36	
SLD	8	13	14	11	
Samoobrona	20	8	6	3	
LPR	12	8	7	5	
PSL	13	4	2	1	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie szacunkowych wyników sondażu przygotowanego przez GFK Polonia dla TVN i „Rzeczpospolitej” w dniu 25 września 2005 r. „http://www.rzeczpospolita.pl/serwis_wyborczy/wynik/ [stan z dnia 19.12.2006 r.]

Sprzyjająca ordynacja wyborcza

Każdy system wyborczy sprzyja partiom o największym potencjale, aczkolwiek w różnym stopniu. System wyborczy w wyborach do Sejmu V kadencji sprzyjał PiS, w szczególności pod względem metody przeliczania uzyskanych w wyborach głosów na liczbę mandatów w Sejmie, przypadających dla poszczególnych partii.⁶⁵ Metoda

⁶⁵ Szerzej na temat metod przeliczania głosów na mandaty w systemie proporcjonalnym zob.: M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2005, s. 62-69; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2005, s. 102-113.

d'Hondta, do której powrócono w wyborach w 2005 r.⁶⁶ maksymalizowała wynik PiS w postaci 155 mandatów w izbie niższej polskiego parlamentu, ale powodowała przy tym silną deformację woli wyborców. Przy zachowaniu poziomu relewancji zmiana formuły obliczania ilości mandatów spowodowałaby, że wynik PiS na arenie parlamentarnej byłby niższy o od 15 (zmodyfikowana metoda Sainte-Laguë, z pierwszym dzielnikiem 1,4) do 25 mandatów (zmodyfikowana metoda Sainte-Laguë, z pierwszym dzielnikiem 0,7).

Tabela 6. Liczba uzyskanych mandatów przez poszczególne ugrupowania, w wyniku zastosowania różnych metod przeliczania głosów na liczbę mandatów

Wybory do Sejmu IV kadencji									
Partia	Sainte-Laguë (0,7)	Różnica*	Sainte-Laguë (1)	Różnica	Hare'a- Niemeyera	Różnica	d'Hondta	Różnica	Sainte-Laguë (1,4)**
SLD-UP	200	-16	207	-9	210	-6	245	+29	216
PO	63	-2	63	-2	62	-3	62	-3	65
Samoobrona	52	-1	52	-1	51	-2	47	-6	53
PiS	51	+7	47	+3	45	+1	38	-6	44
PSL	49	+7	47	+5	47	+5	37	-5	42

⁶⁶ W Polsce zmian systemu wyborczego do Sejmu poczynawszy od pierwszych, całkowicie demokratycznych wyborów w 1991 r. dokonywano czterokrotnie, a uwzględniając wybory z 1989 r. ordynację wyborczą zmieniano już pięciokrotnie, co stanowi rekord pod tym względem w skali Europy Środkowo-Wschodniej. Zob. szerzej na ten temat: W. Sokół, *System partyjny w Polsce...*, s. 108-112.

LPR	43	+5	42	+4	43	+5	29	-9	38
MN	2	0	2	0	2	0	2	0	2
Wybory do Sejmu V kadencji									
Partia	Sainte-Laguë (0,7)	Różnica	Sainte-Laguë (1)	Różnica	Sainte-Laguë (1,4)	Różnica	Hare'a- Niemeyera	Różnica	d'Hondta ***
PiS	130	-25	133	-22	140	-15	133	-22	155
PO	121	-12	122	-11	128	-5	121	-12	133
Samoobrona	63	+7	65	+9	63	+7	64	+8	56
SLD	58	+3	58	+3	57	+2	58	+3	55
LPR	46	+11	45	+10	42	+7	45	+10	35
PSL	40	+15	35	+10	28	+3	37	+12	25
MN	2	0	2	0	2	0	2	0	2
Objasnienia: * Różnica w liczbie uzyskanych mandatów pomiędzy analizowanymi metodami a metodą wówczas obowiązującą. ** Metoda obowiązująca w wyborach do Sejmu RP w 2001 r. *** Metoda obowiązująca w wyborach do Sejmu RP w 2005 r.									

Źródło: W. Sokół, *Partie polityczne na arenie wyborczej...*, s. 173 oraz obliczenia własne na podstawie Obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2005 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r.

Zagrożenia

Niski poziom realnej legitymacji PiS

W tym obszarze badawczym decydującą rolę odgrywały dwa czynniki: poparcie udzielone partii w wyborach oraz frekwencja wyborcza. Zależność pomiędzy tymi dwoma czynnikami łącznie, a poziomem realnej

legitymacji ma charakter wprost proporcjonalny: wysokie poparcie dla partii politycznej przy wysokiej frekwencji wyborczej powoduje wysoki poziom realnej legitymacji tej partii, natomiast małe wartości tych dwóch czynników powodują niski poziom realnej legitymacji.

Poparcie dla PiS w wysokości 26,99% głosów osób biorących udział w wyborach do Sejmu RP w 2005 r. (legitymacja formalno-prawna) – przy frekwencji wyborczej na poziomie 40,57% - powodowało niski poziom realnej legitymacji partii (10,54% głosów spośród wszystkich osób uprawnionych do głosowania).⁶⁷ Łącznie partie, które tworzyły koalicję rządową po wyborach w 2005 r. dysponowały realną legitymacją na poziomie poparcia 18,11% wszystkich osób uprawnionych do głosowania (przy legitymacji formalno-prawnej w wysokości 46,37%).⁶⁸ Pod tym względem sytuacja koalicji SLD-UP w wyborach do Sejmu RP w 2001 r. przedstawiała się dużo lepiej, co wynikało z wysokiego wyniku wyborczego i wyższej niż w 2005 r. frekwencji wyborczej (46,29%). Przy legitymacji formalno-prawnej na poziomie 41,04%, dysponowała ona

⁶⁷ Zob. na temat przyczyn niskiej frekwencji wyborczej i jej konsekwencji: T. Godlewski, *dz. cyt.*, s. 90-101; M. Gulczyński, *Charakterystyka głównych sił politycznych uczestniczących w wyborach 2005*, [w:] *Partie polityczne w wyborach 2005*, pod red. D. Waniek, Warszawa 2006, s. 39-45; A. Antoszewski, *Wybory parlamentarne 2005 i ich konsekwencje dla rozwoju polskiego systemu partyjnego*, [w:] *Partie polityczne w wyborach 2005*, pod red. D. Waniek, Warszawa 2006, s. 76-77; P. Winczorek, *Zdeklasowana klasa*, „Rzeczpospolita”, 27 IX 2005; B. Luft, *Dlaczego nie poszli do urn*, „Rzeczpospolita”, 27 IX 2005; M. Janicki, W. Władysław, *Mniejszość wybrała większość*, „Polityka” 2005, nr 39, s. 6-7.

⁶⁸ Realna legitymacja Samoobrony wynosiła 4,46%, a LPR 3,11%. Obliczenia własne na podstawie Obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2005 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r.

realną legitymacją na poziomie 18,20% głosów spośród wszystkich osób uprawnionych do głosowania.⁶⁹

Absencja elektoratu w wyborach, przekładająca się na niską wartość realnej legitymacji powoduje konsekwencje o charakterze moralnym, politycznym i ustrojowym. Zdaniem P. Winczorka partie nie posiadają wówczas - w sensie moralnym - pełnego mandatu do realizacji wszystkich swoich założeń przedwyborczych, ponieważ zmiany o znaczeniu zasadniczym dla ustroju państwa muszą zyskać aprobatę większej części społeczeństwa. w przeciwnym bowiem przypadku zostaną skutecznie zakwestionowane w kolejnej elekcji parlamentarnej. Przed całą klasą polityczną stawia to także konieczność wykazania, że powody absencji wyborczej nie zostały zignorowane.⁷⁰

Niekorzystny obraz partii w mediach

W tym obszarze badawczym rozróżnić można dwie płaszczyzny: wewnętrzną, a więc obraz partii w mediach polskich oraz zewnętrzną – obraz partii i jej liderów w mediach zagranicznych. Dodać jednak należy, iż brak w tej dziedzinie obszernych opracowań naukowych, które pozwoliłyby jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, które

⁶⁹ Łącznie koalicja SLD-UP-PSL dysponowała legitymacją formalno-prawną na poziomie 50,02% głosów osób, które wzięły udział w wyborach do Sejmu, a w przeliczeniu na realny aspekt poparcia legitymacją na poziomie 22,18% (PSL 3,98%) głosów spośród wszystkich osób uprawnionych do głosowania. Obliczenia własne na podstawie Obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 września 2001 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r.

⁷⁰ Zob.: P. Winczorek, *Zdeklasowana klasa*, „Rzeczpospolita”, 27 IX 2005.

media w Polsce prezentują obiektywny punkt widzenia w odniesieniu do wydarzeń politycznych.⁷¹

Negatywny obraz braci Kaczyńskich kreowany był przez niektóre media już w latach 90.⁷² Wiązało się to między innymi z wysuwaniem oskarżeń wobec J. Kaczyńskiego o współpracę z aparatem bezpieczeństwa w czasach PRL⁷³ oraz próbami łączenia osób braci Kaczyńskich z aferami o charakterze finansowym.⁷⁴

Z kolei w kampanii parlamentarnej i prezydenckiej w 2005 r. część komentatorów życia politycznego przestrzegała społeczeństwo przed „miękkim autorytaryzmem”, „rewolucją niemoralną”, „radikalizacją prawicy”, „antydemokratami”, „kaczyzmem” i innymi zagrożeniami ze strony PiS.⁷⁵ Dodatkowo, zamiast

⁷¹ Zob.: *Czwarta władza*, „Nowe Państwo” 2003, nr 6, s. 13-17; M. Hłowiecki, *Mitologia dziennikarskiej niezależności*, „Nowe Państwo” 2006, nr 2, s. 31-36.

⁷² J. Kaczyński nazwał te działania kampaniami „w dużej mierze ubeckimi”. Zob. na ten temat fragment wywiadu A. Nowaka z J. Kaczyńskim: A. Nowak, *dz. cyt.*, s. 12-14.

⁷³ W 1993 r. tygodnik „Nie” przedstawił dokument rzekomo będący poświadczeniem zgody J. Kaczyńskiego na współpracę ze Służbą Bezpieczeństwa PRL. W 1998 r. sąd uznał, że dokument był fałszywy, a autor artykułu prasowego - M. Barański - przyznał, że padł ofiarą prowokacji UOP. Zob.: B. Wróblewski, *Lesiak milczy w sądzie o lojalce Kaczyńskiego*, „Gazeta Wyborcza”, 27 X 2006, s. 6; J. Ordyński, *Kto wymyślił lojalkę*, „Rzeczpospolita”, 27 X 2006.

⁷⁴ W tym ostatnim przypadku przykładem była emisja przez telewizję publiczną dwóch filmów pod tytułem „Dramat w trzech aktach”, przed wyborami parlamentarnymi w 2001 r. Zob.: P. Zaremba, *Rozliczyć kataryniarza*, „Nowe Państwo” 2001, nr 26, s. 22-24. T. Butkiewicz i J. Jakimczyk sugerują, że prowokacja o podobnym charakterze mogła być przygotowywana przed wyborami parlamentarnymi w 2005 r. Zob.: T. Butkiewicz, J. Jakimczyk, *Dramat w dwóch aktach i pół*, „Wprost” 2006, nr 8, s. 26.

⁷⁵ Także J. Rokitę z PO posądzano o skłonności autorytarne, a przejawem tego miały być jego słowa o „szarpnięciu za cugle demokracji”,

merytorycznych debat o kwestiach programowych, pomiędzy przywódcami największych partii w Polsce, media zaproponowały odbiorcom, zdaniem B. Fedyszak-Radziejowskiej, „medialny show z sondażami w roli głównej”, których wartość prognostyczna w konfrontacji z wynikami wyborów okazała się w dużej mierze nietrafna.⁷⁶ Nie bez znaczenia jest tu fakt (co pośrednio wynika z ankiet rozesłanych przez Instytut Badania Opinii i Rynku Pentor na zlecenie tygodnika „Wprost” do przedstawicieli najważniejszych mediów w Polsce), że mają oni odmienne niż większa część społeczeństwa poglądy, w szczególności jeśli chodzi o gospodarkę i sympatie partyjne.⁷⁷

w wypadku wygranej PO w wyborach parlamentarnych w 2005 r. Zob.: B. Wildstein, *Partia strachu*, „Wprost” 2005, nr 33, s. 32-34. Zob. także wywiad P. Semki z W. Chrzanowskim: *Chrzanowski: Nie mam powodu bać się IV RP*, „Dziennik”, 14-15 VIII 2006, s. 32-33; Z. Romaszewski, *Orwell by tego nie wymyślił*, „Dziennik”, 3 X 2006, s. 26; P. Lisicki, *Czy polskie społeczeństwo jest szalone?*, „Dziennik”, 6 IX 2006, s. 24, R. Ziemkiewicz, *Dziennikarz w czasach hysterii*, „Dziennik”, 8 VIII 2006, s. 26-27; Tenże, *Krytyka małego rozumu*, „Dziennik”, 4 IX 2006, s. 28-29.

⁷⁶ B. Fedyszak-Radziejowska, *Wybory do poprawki? Poprawka z wyborów?*, „Arcana” 2005, nr 6 (66), s. 7-16. Zob. także: M. Karnowski, *Sondażowa wpadka*, „Newsweek” 2005, nr 44, s. 14-15; B. Waszkielewicz, *Awantura o sondaże*, „Dziennik”, 25 VIII 2006, s. 6; A. Sułek, *Co Pan (i) sądzi*, „Polityka” 2005, nr 41, s. 36-39. O roli sondaży opinii publicznej, jako instrumentarium nowoczesnego uprawiania polityki patrz: Z. J. Pietraś, dz. cyt., s. 449-451; W. Pawlak, *Popiół czy diament?*, „Nowe Państwo” 2003, nr 5, s. 28-29.

⁷⁷ Wśród ankietowanych dziennikarzy PD uzyskała wynik czterokrotnie lepszy niż w wyborach w 2005 r., PO dwukrotnie lepszy, a PiS dwukrotnie gorszy. Jednocześnie 75% ankietowanych stwierdziło, że podatek liniowy byłby dobrym rozwiązaniem dla Polski, a 59% spośród nich popierało częściową odpłatność za usługi medyczne w służbie zdrowia. Zob.: B. Wildstein, *Prześwietlenie dziennikarzy*, „Wprost” 2006, nr 19, s. 22-32. Por.: P. Śpiewak, *Liberaltowie czwartej władzy*, „Wprost” 2006, nr 19, s. 34-35.

Ten przerysowany obraz, utrwalany także często przez niektóre media zagraniczne,⁷⁸ stanowił i nadal stanowi jedno z zagrożeń dla PiS.⁷⁹ Instytucje medialne zajmują bowiem miejsce pośrednie między elitami politycznymi a odbiorcami (obywatelami), z jednoczesną możliwością wkraczania w procesy polityczne. Media mogą restrukturyzować przy tym czas i charakter politycznych wydarzeń, np. konwencji, zjazdów partyjnych, publicznego pojawiania się przywódców, ale także definiować sytuacje kryzysowe, w których politycy zobligowani są do reakcji.⁸⁰

Z kolei negatywny obraz PiS w mediach zagranicznych, dokonywany w głównej mierze przez pryzmat udziału w koalicji rządowej Samoobrony i LPR, sprzyjał budowaniu niekorzystnych stereotypów na temat państwa polskiego oraz przyczynił się do obniżenia pozycji Polski na arenie międzynarodowej.⁸¹

⁷⁸ Analizy artykułów w prasie zagranicznej na temat wyborów parlamentarnych i prezydenckich w 2005 r. w Polsce dokonał B. Szajkowski. Zob.: B. Szajkowski, *Wybory parlamentarne i prezydenckie w prasie zagranicznej*, [w:] *POPiSy w polityce. Uwagi o polskiej scenie politycznej*, pod red. M. Drzonka, J. Mieczkowskiego, Szczecin 2006, s. 69-88.

⁷⁹ W tym kontekście były premier L. Miller prognozował w połowie roku 2006, że dla rządu J. Kaczyńskiego groźniejsze będą media, niż opozycja parlamentarna. Zob. wywiad C. Michalskiego z L. Millerem: *Nie opozycja obali premiera*, „Dziennik”, 15-16 VII 2006, s. 25.

⁸⁰ O interakcjach aktorów politycznych i mediów masowych patrz: B. Dobek-Ostrowska, *Media masowe i aktorzy polityczni w świetle studiów nad komunikowaniem politycznym*, Wrocław 2004, s. 114-120. Zob. także: D. Rodziejewicz, *Tryumf teatru, zmierzch polityki*, „Nowe Państwo” 2005, nr 6, s. 17-19; M. Karnowski, *Kto taśmami wojuje...*, „Dziennik”, 21-22 X 2006, s. 22.

⁸¹ Zob.: M. Ostrowski, *Bez obrazy*, „Polityka” 2005, nr 44, s. 30-31. Zob. także: W. Roszkowski, *Krytykując Polskę za granicą, bądźmy powściągliwi*, „Dziennik”, 21 VII 2006, s. 28. Por.: D. Rosati, *Mamy prawo mówić Europie o błędach władzy*, „Dziennik”, 21 VII 2006, s. 28.

Silna opozycja wobec rządu koalicyjnego

W Sejmie V kadencji działalność opozycyjną wobec koalicyjnego rządu PiS-Samoobrona-LPR prowadziły na arenie parlamentarnej 3 kluby poselskie: PO, SLD i PSL. Mimo występujących między nimi różnic programowych kluby te stanowiły silną opozycję z kilku niżej przedstawionych powodów.

Po pierwsze, najważniejsze pod względem relewancji ugrupowanie opozycyjne (PO), w wyborach parlamentarnych zdobyło jedynie 22 mandaty mniej od partii zwycięskiej, przy różnicy poparcia w wysokości 2,85% głosów.⁸² PiS w tej materii nie posiadał tak znaczącej przewagi nad najsilniejszą partią opozycyjną, jaka miała miejsce w przypadku AWS w 1997 r. „czy koalicji SLD-UP w 2001 r.”⁸³ Dodatkowo PO, zamiennie z PiS od początku funkcjonowania Sejmu V kadencji posiadało pozycję lidera, w przeprowadzanych przez ośrodki badania opinii społecznej sondażach.⁸⁴ Partia ta, stabilizując w wyborach samorządowych w 2006 r. swoją pozycję na scenie politycznej⁸⁵, pełniła rolę twardej opozycji wobec PiS i koalicyjnego rządu. w tej materii, zdaniem J. Sielskiego, SLD jako kolejna pod względem relewancji partia

⁸² W tej materii J. Sielski zwraca uwagę na osobę prezydenta Lecha Kaczyńskiego, popierającego działania PiS. Zdaniem politologa posiada on tzw. nadwyżkę relewantności w postaci prawa weta i możliwości zaskarżania prawie każdego aktu prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Zob.: J. Sielski, *Ewolucja polskiego systemu partyjnego*, [w:] *Partie i ugrupowania parlamentarne III Rzeczypospolitej*, pod red. K. Kowalczyka, J. Sielskiego, Toruń 2006, s. 21.

⁸³ Odpowiednio przewaga 37 i 151 mandatów.

⁸⁴ Zob. comiesięczne komunikaty z badań na temat preferencji partyjnych Polaków, przeprowadzanych przez CBOS, www.cbos.pl

⁸⁵ Zob.: E. Olczyk, *PO i PiS podzieliły Polskę*, „Dziennik”, 27 XI 2006, s. 5; *Klincz czy równowaga sił*, „Dziennik”, 13 XI 2006, s. 5; *PO i PiS rozpoczyna wkrótce wojnę o centrum*, „Dziennik”, 28 XI 2006, s. 24-25.

wśród ugrupowań opozycyjnych, pełniła z kolei rolę opozycji strategicznej, z racji zmian kadrowych oraz działań na rzecz konsolidacji środowisk lewicy.⁸⁶

Po drugie, kluby opozycyjne charakteryzowały się dużą jednolitością. po rocznym okresie od wyborów (październik 2006) jedynie klub poselski po zmniejszył swój skład o 3 posłów. Kluby poselskie SLD i PSL zachowały jednolitość. w początkowym okresie funkcjonowania Sejmu IV kadencji partie opozycyjne były bardziej rozbite politycznie (4 kluby poselskie) oraz stosowały zróżnicowane formy działania⁸⁷, zmniejszające skuteczność działań całej opozycji sejmowej.⁸⁸

Po trzecie, kluby opozycyjne cechowały się wysokim poziomem reprezentatywności w pracach stałych komisji sejmowych. Pod koniec 2006 r. posłowie opozycji przewodniczyli pracom 11 spośród 28 stałych komisji sejmowych (39,28%), a w obsadzie personalnej ich prezydium znajdowało się 53 przedstawicieli partii opozycyjnych, przy liczbie 62 przedstawicieli większości sejmowej.⁸⁹ Pod tym względem w Sejmie i kadencji największy klub parlamentarny SLD, kontrolując 12,8% mandatów, nie uzyskał przewodnictwa żadnej z 22 stałych komisji sejmowych, a w obsadzie personalnej ich prezydium znalazło się jedynie 4 przedstawicieli tego klubu na 93 ogółem. Dodatkowo największe kluby parlamentarne SLD i Unii Demokratycznej

⁸⁶ J. Sielski, *Ewolucja...*, s. 25-26.

⁸⁷ Zob.: P. Siennicki, *Miedzy opozycją a alternatywą*, „Nowe Państwo” 2002, nr 1, s. 13-15.

⁸⁸ S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005, s. 53-55.

⁸⁹ Podane wielkości liczbowe dotyczą stanu na dzień 27 grudnia 2006 r. Ustalenia własne na podstawie strony internetowej Sejmu RP: <http://www.sejm.gov.pl/komisje/komsta5.htm>

(UD) nie miały przedstawicieli w 6-osobowym Prezydium Sejmu.⁹⁰

Zmienność preferencji wyborczych elektoratu

Cechą charakterystyczną systemu partyjnego w Polsce jest mała stabilność preferencji wyborczych elektoratu.⁹¹ Zdaniem A. Antoszewskiego świadczy to o nikłym zaawansowaniu procesu instytucjonalizacji systemu partyjnego.⁹² Pomimo spadku fragmentaryzacji poparcia dla partii politycznych w Polsce po 1993 r. „same partie nie potrafiły skutecznie wykształcić wśród poszczególnych grup wyborców poczucia identyfikacji politycznej. Nie bez znaczenia jest tu wpływ częstych zmian formuł organizacyjnych, nieadekwatna do oczekiwań wyborców realizacja programu wyborczego przez partie rządzące,

⁹⁰ Status SLD wynikał z faktu izolowania tej partii, jako opozycji antyreformatorskiej i destrukcyjnej. Zob.: T. Godlewski, *dz. cyt.*, s. 126; S. Bożyk, *dz. cyt.*, s. 77.

⁹¹ Zob. A. Antoszewski, *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław 2004, s. 182-192; O. Annusewicz, *Dlaczego tak głosujemy, czyli przesłanki decyzji wyborczych*, „Społeczeństwo i Polityka” 2005, nr 3-4, s. 148-160; P. Śpiewak, *Latający elektorat*, „Res Publica Nowa” 2001, nr 9, s. 24-28. Zob. także rozmowę A. Kublik z R. Markowskim na temat zmienności preferencji elektoratu w Polsce: A. Kublik, *Hordy, a nie elektorat*, „Gazeta Wyborcza”, 24 IV 2006, s. 20. J. Sielski ocenia, że w Polsce dominuje nadal typ wyborcy niezdecydowanego, przesuwającego się wzdłuż dystansu ideologicznego na linii prawica – lewica, którego zachowania wyborcze mają charakter emocjonalny i kształtowane są w ostatniej chwili na podstawie kampanii wyborczej. Zob.: J. Sielski, *Ewolucja...*, s. 22-23.

⁹² A. Antoszewski, *Wybory parlamentarne 2005...*, s. 78. Zob. także analizę zmienności preferencji wyborców podczas kampanii prezydenckiej w 2005 r.: P. Ruszkowski, J. Bieliński, *Homo electus*, „Biuletyn Dialogu Społecznego” 2005, nr 9, s. 2-4. Tekst dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: [http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=481\[stan z dnia 20.12.2006 r.\]](http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=481[stan z dnia 20.12.2006 r.]).

wpływy środków masowego przekazu⁹³, ogólna nieufność do samej instytucji partii, wysoki poziom alienacji politycznej, sposób powstawania partii i in.⁹⁴ Efektem tego zjawiska jest regularna alternacja władzy we wszystkich polskich elekcjach, które (pomijając elekcję z 1991 r.) zakończyły się porażkami ugrupowań rządzących.⁹⁵

Tabela 7. Chwiejność wyborcza netto pomiędzy rokiem 2001 i 2005

Partia	2001	2005	Różnica
PiS	9,50*	26,99*	+17,49**
PO	12,68	24,14	+11,46
Samoobrona	10,20	11,41	+1,21
SLD	41,04	11,31	-29,73
LPR	7,87	7,97	+0,10
PSL	8,98	6,96	-2,02
Partie, które nie przekroczyły progu	9,73	11,22	-1,49
Chwiejność wyborcza netto			31,75
Objasnienia: * procent zdobytych głosów **procent zysku lub straty głosów w porównaniu do poprzednich wyborów do Sejmu RP.			

Źródło: A. Antoszewski, *Wybory parlamentarne 2005...*, s. 78.

Chwiejność wyborcza netto mierzona połową różnicy zysków i strat osiągniętych przez startujące w dwóch

⁹³ W. Sokół, *System partyjny w Polsce...*, s. 103-104; Tenże, *Partie polityczne i system partyjny w Polsce...*, s. 268-270.

⁹⁴ A. Antoszewski, *Wzorce...*, s. 185.

⁹⁵ Tamże, s. 190.

kolejnych wyborach partie polityczne, wyniosła pomiędzy rokiem 2001 a 2005 ponad 30%, utrzymując się nadal na bardzo wysokim poziomie.⁹⁶ Oznacza to, że prawie co trzeci Polak w wyborach w 2005 r. głosował na inną partię niż w poprzedniej elekcji. w wyborach parlamentarnych w 2005 r. najwięcej zyskały w wyniku tego procesu partie prawicowe. PiS powiększył swoje poparcie prawie trzykrotnie, a po prawie dwukrotnie, w porównaniu do wyniku sprzed czterech lat. SLD i PSL uzyskały w ostatnich wyborach wyniki najgorsze w ciągu ostatnich 14 lat.⁹⁷ 41% wyborców SLD z 2001 r. ponownie oddało swoje głosy na tą partię, 16% na PO, a 13% PiS,⁹⁸ 80% wyborców, którzy w 2001 roku poparli PiS, powtórzyło swoją decyzję w wyborach do Sejmu V kadencji. Niemal tak samo wiernych wyborców miało PO.⁹⁹

Proces zmiany preferencji wyborczych elektoratu może dotknąć każdą partię polityczną, w wyniku realizowania nieadekwatnych do oczekiwań wyborców założeń programowych lub z innych przyczyn, powodujących zmianę lojalności wyborców. Stąd też umieszczono zmienność

⁹⁶ A. Antoszewski ocenia ten wskaźnik jako zawodny ze względu na brak precyzyjnego odzwierciedlenia rozmiaru przepływów poparcia pomiędzy poszczególnymi partiami. Istotniejsze jest jego zdaniem dla wielu autorów ustalenie chwiejności międzyblokowej (fluktuacja poparcia dla lewicy i prawicy). Zob.: A. Antoszewski, *Wybory parlamentarne 2005...*, s. 78-79.

⁹⁷ A. Kublik, *Kto zdobył nowych wyborców, a kto ich stracił*, „Gazeta Wyborcza”, 29 IX 2005, s. 6.

⁹⁸ 9% SDPL, 7% Samoobronie, 14% innym partiom. Zob.: „Rzeczpospolita”, 26 IX 2005. Jak podaje M. Kochanowicz 30% elektoratu głosującego na SLD w wyborach w 2001 r. nie poszło do urn w 2005 r. Zob.: M. Kochanowicz, *Rozsypał się wielki elektorat SLD*, „Gazeta Wyborcza”, 18 X 2005, s. 6.

⁹⁹ „Rzeczpospolita”, 26 IX 2005. Zob. także: Pogoda dla prawicy – zmiany w deklaracjach politycznych Polaków w ciągu ostatnich czterech lat, Warszawa, styczeń 2006, www.cbos.pl

preferencji wyborczych elektoratu jako jedno z potencjalnych zagrożeń dla partii.

Zakończenie

Dokonana wyżej analiza mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń stojących przed partią PiS zawiera najważniejsze zmienne¹⁰⁰ decydujące o roli jaką ugrupowanie to odgrywało na polskiej scenie politycznej po wyborach parlamentarnych w 2005 r. oraz pozwala w tym obszarze na wysunięcie konkluzji co do warunków możliwych strategii działania tej partii w przyszłości. w tym ostatnim aspekcie należy uwzględnić dynamikę zmian zachodzących w złożonej rzeczywistości politycznej oraz scenariusze rozwoju poszczególnych partii i całego systemu partyjnego w Polsce. Scenariusz utworzenia przez PiS i po „wielkiej koalicji” na wzór Republiki Federalnej Niemiec w sferze konkretyzacji okazał się niemożliwy do zrealizowania. w tej materii zdaniem M. Gulczyńskiego możliwe są jeszcze dwa rozwiązania. po pierwsze, scenariusz kształtowania bipolarnego układu sił, w którym uczestniczyłyby dwie partie o rodowodzie postsolidarnościowym (PiS i PO) oraz po drugie, scenariusz partii dominującej (PiS), zakładający marginalizację, bądź podporządkowanie pozostałych partii politycznych oraz rządzenie przez więcej niż jedną kadencję.¹⁰¹ Ten drugi scenariusz okazał się jednak niemożliwy do zrealizowania, czego dowodem są wybory parlamentarne w 2007 r.

¹⁰⁰ O ile w sferze analiz ekonomicznych możliwe jest, w oparciu o badania ilościowe, jednoznaczne przypisanie cech badanego podmiotu do jednej z czterech części SWOT, o tyle w aspekcie politycznym jest to problematyczne, bowiem ta sama cecha może być – w zależności od sposobu jej wykorzystania przez podmiot – rozpatrywana jako dwa przeciwstawne aspekty.

¹⁰¹ Zob.: M. Gulczyński, *dz. cyt.*, s. 48-56.

Zestawione wyżej scenariusze można potraktować jako odpowiedniki dwóch przedstawionych w części teoretycznej niniejszej pracy, możliwych strategii postępowania: scenariusz pierwszy odpowiada w tym względzie strategii maxi-mini, a scenariusz drugi strategii maxi-maxi.

Projekty budowy szerokiego ugrupowania centroprawicowego, zgłaszane przez liderów PiS, mogą sytuować partię w ramach obydwu przedstawionych wyżej scenariuszy, pod warunkiem spełnienia w tym obszarze określonych wymogów. po pierwsze, PiS dysponując dużą liczbą mocnych stron takie działania może podejmować, ale należy zwrócić tu uwagę na zakres zmiany preferencji wyborczych elektoratu. Zawiązanie koalicji parlamentarnej, a następnie rządowej z Samoobroną i LPR, doprowadziło do częściowego wchłonięcia elektoratu tych partii podczas wyborów samorządowych, ale z drugiej strony osłabiło pozycję PiS wśród elektoratu o charakterze centrowym, w szczególności w dużych miastach. po drugie, ostatnie wybory parlamentarne potwierdziły pozycję PiS na scenie politycznej. Okres najbliższych, niewyborczych lat partia wykorzystać musi do dywersyfikacji rozwoju – ze szczególnym uwzględnieniem pozyskania poparcia nowych segmentów opinii publicznej, rozwoju bazy organizacyjnej i zaplecza kadrowego oraz zmiany medialnego wizerunku.

Summary

The current Polish party system has evolved from multi-party system with balance between parties in 1991 to multi-party system with superiority of two parties after the latest parliamentary election in 2005. Now the most relevant party in Polish party system is Law and Justice Party, established in 2001.

The main aim of this article is to show the position of Law and Justice Party using SWOT analysis, which is an

extremely useful tool for exploring and decision-making for all sorts of situations in business and organizations. SWOT analysis focuses on the position and the strategic planning of organization, examining strengths and weaknesses in the internal environment and opportunities and threats in the external environment of an organization. Using this tool in exploring position of Law and Justice Party, the following strengths may be mentioned: roots of the party, its coherent program, dominating position in government coalition and financial resources. The main weaknesses are organizational structure and lack of cadre background. The last weakness is the result of building the party as a small and elitist party, consisted of people who have worked with Kaczynski brothers before 2005. But there were some opportunities in the external environment: support in different social groups, favourable electoral law, but some threats too. The main threats are strong opposition to government coalition, unfavourable media image and very changeable behavior of the voters in successive elections. Understanding its strengths and opportunities and eliminating its weaknesses and threats, Law and Justice Party is able to build stronger position, in the future.

Grzegorz Wilk-Jakubowski

UMCS, Wydział Politologii, Zakład Ruchów Politycznych,
Studia doktoranckie, II rok,
Akademia Świętokrzyska, Historia, V rok

MUZUŁMANIE W CYWILIZACJI ZACHODNIEJ

Muslims in the western civilisation

Celem niniejszego artykułu jest próba przedstawienia sytuacji imigrantów muzułmańskich mieszkających w państwach cywilizacji zachodniej, a także określenie scenariuszy rozwoju ich populacji. Pracę rozpoczyna analiza wzrostu demograficznego wśród wyznawców islamu żyjących w Europie i Ameryce. na tym tle wyróżnione zostaną pewne wspólne elementy rozwoju populacji muzułmańskiej: migracja samotnych mężczyzn, proces łączenia rodzin, a następnie etap instytucjonalizacji islamu. Refleksje nad historyczną analizą zjawiska migracji doprowadzą do punktu, w którym trzeba zadać pytanie o efekt tego procesu w dziedzinie procesów integracyjnych. w tym właśnie celu wskażę przybliżone trendy rozwoju populacji muzułmańskiej w ramach społeczeństw zachodnich. w końcowej części pracy przedstawione zostaną dylematy europejskiej polityki w stosunku do muzułmanów. Europejczycy bowiem – w odróżnieniu od Amerykanów – mają problem z wyważonym odnoszeniem się do muzułmańskich współmieszkańców. Zasadne byłoby w tym miejscu postawienie pytania – jak społeczeństwa cywilizacji zachodniej odnoszą się do ludności z innych kręgów cywilizacyjnych. po 11 września akty wrogości przyjęły bardzo ostrą formę, ale z drugiej strony rozwinięto również koncepcję poprawności politycznej opartej o ideę tolerancji. Podkreślenia wymaga fakt, że praca ta przedstawia jedynie zarys sposobów, w jaki można analizować sytuację mieszkających na Zachodzie muzułmanów.

Dopiero pod koniec XX wieku kwestia imigracji wzbudziła większe zainteresowanie społeczeństw krajów cywilizacji zachodniej. Wynikało to z faktu, że liczba wyznawców islamu zarówno na Starym Kontynencie, jak i w Ameryce rosła (i nadal rośnie) w szybkim tempie. Bassam Tibi podaje, że w 1950 roku w Europie Zachodniej żyło ok. 800 tys. muzułmanów. w roku 1979 – kiedy w Iranie wybuchła rewolucja – było to 10 mln. Teraz w Europie jest ich już blisko 20 milionów¹, a wg szacunkowych prognoz w 2050 roku liczba ta może przekroczyć 60 mln². Podobna sytuacja występuje w Stanach Zjednoczonych, gdzie liczba wyznawców islamu dochodzi do 6 milionów.³ Jednym z najbardziej widocznych tego przejawów jest coraz większa liczba meczetów w państwach przyjmujących imigrantów (zaznaczę, że w samej tylko Francji jest ich ponad dwa tysiące).⁴

Tabela 1 Muzułmanie w krajach Europy Zachodniej w 2004 roku

Państwo	Całkowita populacja kraju [mln]	Populacja muzułmańska [mln]	% całkowitej populacji
USA	299,206 335	6	2
Francja	59,344 000	4 – 5	7,0 – 8,0
Niemcy	82,431 000	3,2	3,4

¹ K. Pędziwiatr ich liczbę w Europie szacuje na ok. 14 milionów; por. K. Pędziwiatr, *Od islamu imigrantów do islamu obywateli: muzułmanie w krajach Europy Zachodniej*, Kraków 2005, s. 250.

² Por. B. Tibi, *Islam po europejsku*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 29.04-1.05.2006, s. 16.

³ Por. S. Braun, *Islam. Powstanie – dzieje – nauka*, Warszawa 2003, s. 61.

⁴ Liczbę meczetów w poszczególnych krajach Europy Zachodniej oszacował K. Pędziwiatr; zob. K. Pędziwiatr, *dz. cyt.*, s. 250.

Wielka Brytania	60,114 000	1,591	2,7
Holandia	16,248 812	0,945	5,8
Włochy	57,998 353	0,7	1,2
Hiszpania	40,280 780	0,5	1,4
Belgia	10,309 725	0,4	4,0
Szwecja	8,900 000	0,35	3,9
Austria	8,102 600	0,34	4,2
Szwajcaria	7,288 010	0,310 807	4,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Pędziwiatr, *od islamu imigrantów do islamu obywateli: muzułmanie w krajach Europy Zachodniej*, Kraków 2005, s. 249, a także informacji odnośnie populacji USA – [http://pl.wikipedia.org/wiki/Stany_Zjednoczone#Demografia], wydruk z dnia 23.04.2007.

David Pryce-Jones – analizując z jednej strony wysoki przyrost naturalny populacji muzułmanów, a z drugiej ujemny przyrost wśród Europejczyków – zauważa, że same względy demograficzne przesądzą o tym, iż kontynent dojrzał do upowszechnienia islamu.⁵ We Francji wzrost demograficzny wśród muzułmańskich imigrantów już teraz sięga 4% rocznie, a to oznacza, że ich liczba podwaja się co 18 lat. Jeśli sytuacja nie ulegnie zmianie, to w roku 2015 we Francji ludzie pochodzący z cywilizacji islamskiej stanowić będą 20% ludności.⁶ Błędem byłoby sądzić, że nie będą oni dążyli do uzyskania reprezentacji w parlamencie.⁷ Konflikt wydaje się zatem nieunikniony.

⁵ Por. D. Pryce-Jones, *Islamska Europa?*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 12-13.02.2005, s. 22.

⁶ Zob. G. Wilk, R. Zieliński, *Zderzenie cywilizacji – Islam, Zachód i przyszłość*, „Zeszyty Studenckiego Ruchu Naukowego” 2006, nr 12, s. 339.

⁷ W tym kontekście rozpatrzyć należy próbę utworzenia muzułmańskiego parlamentu (uznającego jedynie islamski szariat)

Pomimo, że społeczności muzułmańskie zamieszkujące państwa cywilizacji zachodniej są bardzo zróżnicowane, można dokonać wyróżnienia pewnych wspólnych elementów ich rozwoju.

Głównym czynnikiem zmuszającym muzułmanów do podjęcia decyzji o emigracji do krajów zachodnich po II wojnie światowej była zła sytuacja wewnętrzna w państwach ich pochodzenia i chęć poprawy warunków swojej egzystencji. a zatem o ile w okresie kolonialnym to Europejczycy emigrowali do Afryki, Azji i innych części świata w celu zarządzania podporządkowanymi im koloniami, o tyle w okresie postkolonialnym do Europy emigrować zaczęli mieszkańcy dawnych kolonii (dziś niepodległych państw). Dynamiczny wzrost populacji muzułmanów w państwach cywilizacji zachodniej jest zatem zarówno rezultatem wysokiej dzietności rodzin muzułmańskich, jak też efektem ich legalnej i nielegalnej imigracji. Konwersja na islam ma ograniczony charakter.

W tym kontekście możemy wyróżnić dwa etapy migracji: migrację samotnych mężczyzn, a następnie proces łączenia rodzin. Pierwszy z nich, w większości krajów cywilizacji zachodniej przebiegał do początku lat siedemdziesiątych. Zaostrzenie polityki imigracyjnej wywołane kryzysem paliwowym (1972-1974) spowodowało przejście do drugiego stadium migracji. Przebywający w Europie imigranci nie mogli już podróżować swobodnie do swoich krajów pochodzenia. Decydowali się zatem na sprowadzenie do państw Zachodu całych swych rodzin.⁸

w Wielkiej Brytanii na początku lat dziewięćdziesiątych. Autorem tej inicjatywy był dr K. Siddiqui. Cały projekt zakończył się niepowodzeniem, jednakże zdążył wzbudzić obawy, że wyznawcy islamu niechętnie będą się integrować z resztą społeczeństwa.

⁸ Por. K. Pędziwiatr, *dz. cyt.*, s. 28.

W przypadku etapu migracji samotnych mężczyzn, islam odgrywał rolę głębokiej struktury znaczeń, symboli i norm, która była zazwyczaj niezauważalna dla obserwatorów zewnętrznych.⁹ Muzułmanie emigrowali przecież do Europy w celach ekonomicznych, a zatem praktyki religijne ograniczały się z reguły do codziennych modlitw indywidualnych.¹⁰ Jednakże wraz z przybyciem żon i dzieci imigrantów rola islamu jako systemu wartości regulującego wszystkie sfery życia człowieka wzrosła.¹¹ Ukształtowała się zatem społeczność, w której odnowieniu uległy tradycyjne wartości i normy islamu.

Przybycie do Europy żon i dzieci muzułmańskich imigrantów zapoczątkowało instytucjonalizację religii muzułmańskiej (m.in. budowanie meczetów, tworzenie szkół koranicznych i islamskich partii politycznych). na przykład w Wielkiej Brytanii w 1963 roku zarejestrowanych było jedynie 13 meczetów. do 1973 roku ich liczba w tym kraju wzrosła do 73. Dziesięć lat później było ich już 277. Natomiast w 2005 roku na terenie Wielkiej Brytanii znajdowało się około 1200 meczetów. Proces instytucjonalizacji islamu przebiegał analogicznie w innych państwach Starego Kontynentu.

W USA natomiast etap instytucjonalizacji religii muzułmańskiej rozpoczął się już w latach trzydziestych XX wieku wraz z powstaniem Narodu Islamu (Nation of Islam).¹² Założyciel tego ruchu – Elijah Muhammad głosił, że biała rasa pochodzi od diabła. Twierdził również, że jest ostatnim

⁹ G. Kepel, *Święta wojna. Ekspansja i upadek fundamentalizmu muzułmańskiego*, Warszawa 2003, s. 202 i n.

¹⁰ Por. J. C. Cervera, *Zagrożenia cywilizacji XX w. Relacje między kulturą, religią i polityką*, Wrocław 1999, s. 103.

¹¹ Por. F. Braudel, *A History of Civilizations*, London 1995, s. 114.

¹² Por. R. Armour, *Islam, chrześcijaństwo i Zachód. Burzliwe dzieje wzajemnych relacji*, Kraków 2004, s. 269-270.

prorokiem – wbrew powszechnie przyjętemu dogmatowi, że był nim Mahomet. Skrajne poglądy E. Muhammada spotkały się z krytyką tradycyjnych muzułmanów, którzy nie uznali istnienia tej organizacji. Ponadto Naród Islamu pozostawał w konflikcie z nowymi przybyszami ze świata islamskiego, dążącymi do integracji ze społeczeństwem amerykańskim. w 1975 roku (po śmierci E. Muhammada) zwierzchnictwo nad ruchem przejął Louis Farrakhan, dając początek kierunkowi zwanemu farrakhanizmem. w następnych latach Naród Islamu zaczął zbliżać się bardziej do ortodoksyjnej muzułmańskiej wiary i praktyki. Przejawem tego był słynny Marsz Miliona (A Million Man March) zorganizowany w 1996 roku Jego celem był sprzeciw wobec sytuacji społecznej czarnej ludności w USA.

Drugi ruch, Czarni Muzułmanie (ang. Black Muslims), został założony przez Malcolma X (Malcolm Little). Początkowo był on uczniem Elijaha Muhammada, jednak w latach sześćdziesiątych XX wieku stał się wyznawcą bardziej ortodoksyjnej formy islamu. Wprowadził m. in. islam sunnicki, studia nad Koranem i nawiązał kontakty ze światem muzułmańskim. Malcolm X odrzucił ponadto czarny rasizm i nawiązał do muzułmańskiej idei braterstwa jako środka wyzwolenia spod dominacji białych. Czarni Muzułmanie uważają się za zwykłych muzułmanów, kierujących się nakazami Koranu i tradycją Proroka. w 1965 roku prawdopodobnie w wyniku konfliktu z Narodem Islamu Malcolm X został zamordowany.

Oba odłamy do dziś dnia pogrążone są w konflikcie, pomimo to jednak w mediach często się je utożsamia.

Istotnym zagadnieniem są również dylematy europejskiej polityki w stosunku do ludności z innych kręgów cywilizacyjnych. Karen Armstrong zauważyła bowiem, że – w odróżnieniu od obywateli USA – Europejczycy mają

problem z wyważonym odnoszeniem się do muzułmańskich współmieszkańców.¹³ po 11 września akty wrogości przyjęły bardzo ostrą formę. na przykład w Niemczech w czasie zamieszek na tle rasowym zamordowani zostali tureccy gospodarze. w Rzymie kamieniami obrzucono chaldejskiego arcybiskupa, którego wzięto za muzułmanina. Ofiarami napaści padło również wielu Sikhów, których turbany przypominały agresorom nakrycia głowy noszone przez afgańskich Talibów.¹⁴ Tego typu akty agresji wywołują oburzenie wśród Europejczyków.

Z drugiej jednak strony krytyce poddane zostało również stanowisko ugodowe. Niezadowolenie wywołał fakt, że w projekcie preambuły Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przemilczano judeochrześcijańską przeszłość Europy. Negacja ta stała się – częściowo z powodu nacisków ze strony wzrastającej populacji muzułmańskiej, szczególnie w Anglii i we Francji – częścią rządowej polityki. To właśnie ugodowość przyczyniła się do tego, że z frontu katedry w Santiago de Compostella usunięto św. Jakuba, pogromcę Maurów (rzeźba mogła bowiem, w opinii kapituły miasta, urażać uczucia religijne muzułmanów).¹⁵ We Włoszech natomiast kontrowersje wzbudził nakaz sądowy wydany przez Trybunał L'Aquila, który w 2003 roku orzekł o usunięciu krzyża z klasy szkoły podstawowej w Ofenie, w której uczyły się dzieci włoskiego muzułmanina Adela Smitha. Nawet on (Adel Smith) nie spodziewał się takiej decyzji: zadowoliliby się powieszeniem obok krzyża 112. sury Koranu.¹⁶ Nic zatem dziwnego, że Agata Jabłońska doszła do wniosku, że „Jeśli

¹³ Por. K. Armstrong, *Krótką historia islamu*, Wrocław 2004, s. 151.

¹⁴ Por. C. Allen, J. Nielsen, Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September, Vienna 2002, s. 167.

¹⁵ Por. T. P. Terlikowski, *Krucjata kontra Dżihad*, „Ozon” 2005, nr 5-6, s. 34-35.

¹⁶ Por. J. Piaseczny, *Islam po włosku*, „Przegląd” 2005, nr 40, s. 26-28.

Europa nie stanie w obronie swoich wartości, to następnym krokiem może być zdjęcie krzyży z kościołów...”.¹⁷ w wielu placówkach oświatowych zabroniono przecież stawiania szopek świątecznych. Święte figury zostały zastąpione bajkowymi bohaterami, a zamiast jasełek przedstawiano dzieciom bań o Czerwonym Kapturku. w jednej ze szkół (w Como) ocenowano nawet kolędy, usuwając z nich słowo „Jezus”.¹⁸ Natomiast w podparyskiej szkole publicznej zażądano od dyrektora usunięcia z głównego korytarza świątecznej choinki będącej „ostentacyjnym symbolem religijnym”. Drzewko przeniesiono do stołówki. Tablice Mojżeszowe, zwykle tylko z numerami, ozdabiały w USA budynki sądów, jako symbol prawa. od kilku lat trwa akcja skuwania tych kamiennych symboli z budynków sądów, gdyż jedna z organizacji obrońców swobód obywatelskich (ACLU) występuje przeciwko nim. Listę można by ciągnąć długo.

W tym kontekście należy rozpatrzeć możliwe scenariusze rozwoju populacji muzułmańskich w państwach cywilizacji zachodniej.¹⁹

Pierwszym z nich jest model akulturacji (przejawiający się w sukcesywnej deislamizacji). w myśl założeń tego scenariusza europejscy muzułmanie zaczęą postrzegać islam nie tylko jako religię, ale też element składowy kultury i cywilizacji. Większość badaczy populacji muzułmańskich w Europie Zachodniej twierdzi, że wzmocnienie się tego trendu jest mało prawdopodobne.²⁰

Kolejnym scenariuszem rozwoju populacji muzułmanów w Europie jest model asymilacji. Zakłada się

¹⁷ A. Jabłońska, *Dialog cywilizacji?*, „Wprost” 2006, nr 7, s. 89-91.

¹⁸ *Chrześcijański kontratak*, „Rzeczpospolita” z dnia 22.12.2005 r. s. A8.

¹⁹ Por. K. Pędziwiatr, *dz. cyt.*, s. 235-240; zob. też G. Paolucci, C. Eid, *Islam, 100 pytań*, Warszawa 2004, s. 110-113.

²⁰ Por. K. Pędziwiatr, *dz. cyt.*, s. 235.

w nim, że muzułmanie będą rozwijać islam w obrębie ściśle wyznaczonych granic sfery religijnej dostosowując się do modelu religijnego dominującego na Starym Kontynencie. Tę drogę można określić mianem indywidualizacji islamu. w ramach tego modelu obcokrajowiec powinien przejść nie tylko prawo i język, ale również jego kulturę i obyczaje. Tego typu rozwiązanie zastosowane zostało we Francji.

Coraz liczniejsza grupa muzułmanów w Europie może również zdecydować się pójść drogą integracji. w tym kontekście podkreśla się możliwość takiej interpretacji tekstów religijnych, aby miały one zastosowanie zarówno w sferze prywatnej, jak i publicznej.

Istnieją również rzesze muzułmanów, które pragnąc się odseparować od społeczeństw europejskich – nie dążą do promowania wśród nich swoich wartości. Taki scenariusz zakłada zatem „gettoizację” fizyczną i mentalną populacji muzułmańskich. na podkreślenie zasługuje fakt, że do tej pory niewielka część europejskich imigrantów zdecydowała się na tak radykalne rozwiązanie.

Ostatnim możliwym scenariuszem jest model konfrontacji. Islam już dziś funkcjonuje bowiem w świadomości Europejczyków jako globalny symbol oporu wobec zachodniej dominacji ekonomicznej, politycznej i kulturowej. Model konfrontacji zakłada, że mogłby się on przekształcić w przyszłości w narzędzie protestu społecznego niektórych grup muzułmańskich.

Aktualnie nie można przewidzieć, który z przedstawionych powyżej scenariuszy stanie się rzeczywistością w państwach europejskich. do dziś dnia w środkach masowego przekazu prezentowany jest uproszczony obraz islamu i muzułmanów. Wizerunek islamskiego terrorysty stał się tak popularny, że muzułmańscy uczniowie pierwszych klas szkół podstawowych zapytani o to, kim chcą zostać w przyszłości, odpowiadają bez namysłu:

„terrorystami” – myśląc, że to specjalny zawód zarezerwowany tylko dla nich.²¹

Europejska ksenofobia wynika ze strachu, że „inny” postrzegany jest przez pryzmat zagrożenia własnego bezpieczeństwa.²² Napływ imigrantów i rozwój populacji muzułmanów na Starym Kontynencie powinien w konsekwencji zmusić Europejczyków do udzielenia odpowiedzi na pytanie o własną tożsamość i o granice tolerowania odmienności innych społeczności. Wskazówki jak postępować udzielił nam w *Pięciu pismach moralnych* Umberto Eco: „Akceptowanie tego, czego tolerować nie wolno, naraża na szwank wręcz naszą tożsamość. Musimy podjąć się obowiązku zadecydowania, co można tolerować, a czego nie i następnie działać, nie odżegnując się od odpowiedzialności za błąd”.²³

Summary

The mass immigration of Muslims to Europe was one of an unintended consequence of post-World War II guest-worker programs. Backed by friendly politicians, foreign workers – who were supposed to stay temporarily – decided on becoming permanent. Today there are a lot of immigrants' descendants. Contemporary Muslims constitute the majority of

21

<http://www.radio.com.pl/spoleczenstwo/temattygodnia/default.asp?id=364>, wydruk z dnia 25.04.2007.

²² Por. T. Mostyn, *Censorship in Islami Societas*, London 2002, s. 135 i n.; podobnego zdania jest B. Barber. Dżihad rusza do wojny z McŚwiatem, ponieważ każdy z nich obawia się, że drugi przeszkodzi mu w realizacji jego celów: „trudno sobie wyobrazić, by «inny», będący wrogiem, mógł się stać partnerem dialogu”; por. B. Barber, *Dżihad kontra McŚwiat*, Warszawa 2005, s. 337; zob. też P. Sherman, M. Sussex, *European Security after 9/11*, Aldershot 2004, s. 29.

²³ U. Eco, *Pięć pism moralnych*, Kraków 1999, s. 96.

immigrants in most western European countries (for example in France, United Kingdom, Belgium, Germany, Netherlands, Denmark or Sweden). Western censuses rarely ask respondents about their faith, so exact numbers of Muslim immigrants living in the West Civilization are unknown. But political scientists estimated that today between 15 and 20 million Muslims call Europe their home. It makes up four to five percent of its total population. In the United States Muslims probably do not exceed 3 million people. a lot of political scientists project, that Europe's Muslim population will double by 2025.

In this context a lot of people in western civilization are afraid of Muslim. I think that knowledge of Muslims and the images of Islam, particularly in these times, could be an important key to understand their World.

Część II
RECENZJE I SPRAWOZDANIA

**Jacek Federowicz, „PasTVisko”, Kraków 2007, ss.
402**

W opublikowanym przez Wydawnictwo Literackie tomie o intrygującym tytule „PasTVisko” zebrano felietony Jacka Federowicza, drukowane w latach 1999 – 2007 na łamach piątkowego dodatku do „Gazety Wyborczej” – „Gazety Telewizyjnej”.

Jacek Federowicz, znany tak z radia, jak i z ekranu satyryk, malarz, aktor, reżyser, scenarzysta, baczny obserwator polskiego życia politycznego również tu nie zawodzi. Każdy człowiek obcujący na co dzień z przekazem telewizyjnym (pod różną postacią) odnajdzie w omawianym zbiorze z pewnością wiele felietonów, które przeczyta z przyjemnością. Tym bardziej, że autor posługuje się stosunkowo łatwym, aczkolwiek niekiedy bardzo barwnym językiem.

Zachęcając potencjalnych czytelników do lektury tomu, Federowicz nazywa ów zbiór swoistą kroniką wydarzeń, które mogliśmy obserwować na szklanych ekranach w ciągu ostatnich kilku lat. i rzeczywiście. Już od pierwszego felietonu, traktującego o fałszywie kreowanej przez filmy świadomości odbiorców (zatytułowanego „Co Bond, to błąd”), mamy poczucie dejavu. Wyraźne piętno autorskie satyryka dostrzegamy zwłaszcza w felietonach związanych z dwuletnim okresem sprawowania władzy przez rząd Jarosława Kaczyńskiego. Jednak rozpiętość tematyczna recenzowanej pozycji jest ogromna – znajdziemy tu przemyślenia, rozterki dotyczące szeroko rozumianej poprawności politycznej, treści i sensu sondaży wyborczych, spotów reklamowych, merytorycznej zawartości programów

emitowanych w TV, aż po formę „graficzną” czy językową owych audycji. Wszystkie te wątki łączy wspólny kontekst - tytułowa telewizja.

Nie brakuje również refleksji związanych z obchodami 50-tej rocznicy istnienia Telewizji Polskiej w 2002 roku oraz wspomnień dotyczących kolejnych etapów życia i działalności felietonisty (choćby prowadzonej w Radiowej Trójce satyrycznej audycji „60 minut na godzinę” czy stworzenia obrazków do komiksu przedstawiającego pierwsze 500 dni powstania Solidarności).

Śledząc aktualne wydarzenia, Federowicz zastanawia się nad konsekwencjami istnienia Polski Ludowej, które nadal są widoczne w różnych sferach życia (w polityce, sądownictwie, a szczególnie w mentalności obywateli).

W publikacji tej znajdziemy poniekąd odpowiedź na nurtujące sympatyków pytanie związane z przekształceniem w 2005 roku zarówno tytułu, jaki i treści dotychczasowego „Dziennika Telewizyjnego” na „Subiektywny Ekspres Jacka F.”. po czym rok później, mimo dość dużej oglądalności (według sondaży OBOP-u) władze telewizji publicznej zdjęły jego program z emisji – skąd taka decyzja? Autor dyplomatycznie nie udziela jednoznacznej odpowiedzi, choć ją sugeruje.

W recenzowanej pozycji odnajdziemy przykłady żenujących błędów oraz przestrogi dla młodych adeptów sztuki dziennikarstwa. Analizując zawartość merytoryczną i obiektywność przekazu niewerbalnego newsów, autor dokonuje swoistego, bardzo ciekawego rankingu „informatorów”. Zainteresowanie Federowicza budzą też mniej lub bardziej wykreowane przez tak zwaną „czwartą władzę” osobistości medialne (zarówno ze świata polityki jak i telewizji). po lekturze większej części zbioru w zasadzie nie zaskakuje czytelnika opublikowane 15 marca 2007 roku oświadczenie lustracyjne satyryka, sąsiadujące z felietonami traktującymi o bohaterstwie i patriotyzmie. Publikację

zamykają przekorne przemyślenia Jacka Federowicza dotyczące przemijania i tego, co pozostawiamy potomności (woreczki foliowe!).

Omawany zbiór nie wyczerpuje tematów podejmowanych przez jego autora, bo ze względu na ogrom i wieloaspektowość tego, co dzieje się wokół nas, wyczerpywać ich nie może. w pozycji tej odnajdujemy bardzo wyrazisty stosunek Federowicza do otaczającej go rzeczywistości. Jego śmiałe, czasem kontrowersyjne wnioski dotyczące różnych „zakamarków” życia zmuszają czytelnika do refleksji i chyba oto właśnie chodziło satyrykowi.

Konkludując – poznanie recenzowanego zbioru może przypomnieć i uporządkować ostatnie wydarzenia polskiej sceny politycznej (zwłaszcza, że zebrane felietony uporządkowane są chronologicznie); może też uświadomić, a z pewnością dostarczyć cennych inspiracji nad rolą współczesnej telewizji.

Zaznaczyć też warto, że na łamach „Gazety Telewizyjnej”, nadal cyklicznie ukazują się komentarze Jacka Federowicza związane z wydarzeniami czy też różnorodnymi spostrzeżeniami z minionego tygodnia.

Krzysztof Mroziewicz, „Dziennikarz w globalnej wiosce”, Warszawa 2004, ss. 216

Książka Krzysztofa Mroziewicza pt. „Dziennikarz w globalnej wiosce” to niewątpliwie perełka na rynku wydawniczym. Nie tylko dlatego, że tego typu literatury, która w sposób szczególny służy studentom dziennikarstwa jest niezmiernie mało. Ale dlatego, że jest to książka pisana z pasją człowieka, który już wiele się w życiu nauczył, przeżył, doświadczył i chce się teraz tym wszystkim podzielić z innymi. Chce pomóc wchodzić na drogę tak trudnej i niewdzięcznej nieraz profesji, jaką jest dziennikarstwo.

Ale Mroziewicz robi to w tak zaczepny, intrygujący sposób, że książka ta zainteresuje niewątpliwie niejednego niezwiązanego z zawodem lub studiami traktującymi o „pisanu”. Jest pełna anegdot, przypowieści z jego życia, osobistych zwierzeń. a pisze w tak barwny sposób, że mamy wrażenie przenoszenia się we fragment rzeczywistości, który właśnie opisuje.

Strzela jak z karabinu cytatai, aforyzmami różnych znamienitych twórców. Roztacza przed nami obraz tego, co dzieje się wokół nas, analizuje współczesne wydarzenia, próbuje osadzić czytelnika głębiej w kontekście politycznym, a nawet kulturalnym dzisiejszego świata - tej „globalnej wioski”. Ale także prognozuje (to pewnie pozostałość po wieloletniej i nieprzerwanej dotychczas przygodzie z komentowaniem rozgrywających się wydarzeń i procesów). Pisze m.in. o tym, że „centrum globalnej wioski przeniesie się nad Pacyfik”. a że jest także znawcą tematyki międzynarodowej, robi to nadzwyczaj dobrze. i jest wysoce prawdopodobne, że jego prognozy się spełnią. Choćby ta

wyżej przytoczona, patrząc na wzrastającą w zatrważającym tempie rolę i siłę organizacji APEC.

Wielką wartością tej książki jest fakt, jak bardzo doświadczoną osobą jest ten, kto ją „poppełnił”. Mroziewicz, człowiek robiący w życiu wiele. Zbierał przez lata doświadczenia, lepsze, gorsze, ale takie, które uczyły.

Wieloletni korespondent wojenny w Azji, dziennikarz redakcji zagranicznej PAP, dyplomata, komentator czy to w „Polityce”, czy wcześniej w TV w „7 Dni Świat”, reportażysta, wykładowca, mentor studentów. w wielu miejscach był, wiele zobaczył, otarł się nawet o śmierć będąc korespondentem wojennym w Bagdadzie, o czym pisze w jednym z ostatnich zdań swojej książki.

Mocą „Dziennikarza w globalnej wiosce” jest to, że nie jest zwykłym kompendium mówiącym, jak pisać. Suchą receptą ze wskazówkami rzuconą od tak sobie, by wypełnić luki braku podręczników o tej tematyce na naszym rynku. Nie, jest to zbiór bardzo subiektywnych, starannych przemyśleń, uwag, opisów autora.

Oczywiście przeprowadza nas przez szeroki wachlarz form pisarskich, w granicach których powinien poruszać się dziennikarz. Doradza nam, co robić, by podołać misji, z jaką wiąże się ten zawód. Jak oddać prawdę w swych tekstach, jak do niej dochodzić, jak jej dziś nie zatracić. Bo najważniejszym wyznacznikiem dobrego dziennikarstwa jest wierne jej prezentowanie. Czytając rady Mroziewicza mamy wrażenie, że stoi nad nami i gestykulując wszystko nam przedstawia. w każdej części książki czujemy jego obecność, dzięki czemu jest ona żywa, porywająca i inspirująca.

Szerokie spektrum instrumentów przydatnych dziennikarzom – form, gatunków jest opisane przez Mroziewicza niezwykle starannie (w końcu poświęca im cały rozdział zatytułowany „Instrumenty”). Dywagacje na temat ich powstania, rozwoju i dzisiejszej postaci są gęsto usiane

odniesieniami do praktyków i teoretyków dziennikarstwa, literatury, czy nawet filmu.

Właśnie, owe odniesienia...

I tu dochodzimy do kolejnego mocnego punktu tej książki, jakim są inspiracje autora - mnóstwo cytowanych źródeł, tekstów. Ujawnia się wielkie obycie Mroziewicza z najróżniejszymi lekturami. i kolejna ważna wskazówka, dla której poparcie odnajdujemy w każdym niemal akapicie książki. Jednym z największych tajników dobrego dziennikarstwa, oprócz sekwencji otwierającej autorstwa G. G. Marqueza o tym, że „człowiek uczy się pisania, pisząc”, jest to, iż trzeba pochłaniać niezliczone ilości tekstu pisanego. Czytać, czytać i jeszcze raz czytać! – zdaje się krzyknąć nam za uchem Mroziewicz. a żongluje cytatami dotyczącymi przeróżnych dziedzin - od muzyki, literatury, sztuki po socjologię i inne. Człowiek czytając to wszystko naprawdę czuje się malutki i zagubiony w przestrzeni pełnej mnóstwa informacji. Ale autor stara się wyciągnąć pomocną dłoń.

W rozdziale zatytułowanym „W czym” przytacza nam fragment swojej „prywatnej encyklopedii”. Ma się wrażenie, że dane jest nam oglądanie ukrytego gdzieś na dnie szuflady, osobistego dzienniczka, w którym autor zapisuje rzeczy ważne i przydatne. To bardzo istotny element dziennikarskiego warsztatu. Wiadomo bowiem, że nie jesteśmy maszynami i nie możemy wszystkiego spałować. Przypomina o doniosłej roli archiwum Melchiora Wańkowicza, o tym, że było ono dla niego tak ważne i pomocne w pracy dziennikarza, że zapisał je w testamencie swojej sekretarce.

Więcej u Mroziewicza takich ciekawych faktów z życia wielkich piszących. i następne znamiona subiektywności i osobliwych upodobań autora. Przytacza eseje biograficzne trzech największych dla niego mistrzów: Hemingwaya, Marqueza, Llosy. Kładzie nacisk na ich doświadczenia dziennikarskie. Prezentuje fragmenty wywiadów z nimi, wyjątki z ich dzieł, w których opowiadają,

co w pisaniu sprawiało i sprawia im największą trudność, i jak to przezwyciężają. Przytacza ich krótkie życiorysy, zmierza do ukazania przeszkód i wysiłków, jakie musieli podjąć, by dojść do punktu, w którym dzisiaj są. Pokazuje nam, że praca w dziennikarskim fachu może stanowić doskonały fundament do tworzenia dobrej literatury. Pomimo swego beletrystycznego charakteru pozostaje nadal w pewnym sensie literaturą faktu. Mistrzowie Mroźewicza podkreślają, że prawda jest ważna nawet tu. Bez niej postaci książkowe i wydarzenia wydają się „papierowe” i nierzeczywiste.

Mroźewicz, mając na uwadze to, że wszystko dookoła nas jest płynne, nieustannie ewoluuje (co nie omija też samego dziennikarstwa); zachował otwartą formę książki. Zamierza ją nieustannie poszerzać o nowe, aktualne informacje i wskazówki tak, by była przydatna zawsze.

A w „globalnej wiosce” wszystko gna i gnamy też my. Szybkość życia, szybkość przekazu. Jak tu się nie zagubić w nawale informacji? Jak podołać rosnącym wymaganiom generowanym przez zmiany? Czujesz się samotny w przemierzaniu drogi pisarskiej? Sięgnij po tę książkę, a wesprze cię doświadczona ręka, która sprawi, że będziesz się poruszał mniej na oślep.

**Sprawozdanie z Polsko-Niemiecko-Ukraińskich
Studenckich Warsztatów Politologicznych w Münster
25 – 31 marca 2007 r.**

W dniach 25 – 31 marca 2007 r. w niemieckiej miejscowości Münster¹ odbyła się kolejna edycja Warsztatów Politologicznych. z zasady odbywają się one dwa razy w roku: raz w Polsce, raz w Niemczech. Warsztaty mają na celu wymianę studentów pomiędzy zaprzyjaźnionymi szkołami wyższymi: Uniwersytetem Marii Curie-Skłodowskiej (Wydziałem Politologii) i Westfälische Wilhelms Universität Münster (Institut für Politikwissenschaft). Pozwalają na prowadzenie międzynarodowych dyskusji, poruszanie spraw, które są istotne dla każdej ze stron. Dzięki Warsztatom studenci mogą zobaczyć, w jaki sposób środowisko międzynarodowe postrzega konkretne problemy, na co zwraca

¹ Münster - to niemieckie miasto pokoju westfalskiego, z europejską tradycją kulturalną i oświatową, położone nieopodal granicy z Holandią. Münster jest pełne życia. Przykuwają tu uwagę niepodobne do innych muzea, interesujące imprezy, nowoczesna architektura i współczesna rzeźba. Tu zawarto pokój westfalski, który w 1648 roku zakończył wojnę trzydziestoletnią. Jednak dzisiejszego Münster nie przytłacza historia. Jest ono młodym miastem uniwersyteckim, w którym pobiera naukę ok. 55 tys. studentów, a także nieoficjalną „stolicą rowerową” Niemiec. Ten jedyny w swoim rodzaju miejski klimat sprawia, że wizyta w Münster na dobre zapadnie w pamięć. [*Münster – pełne życia centrum Westfalii*, >>http://www.niemcy-turystyka.pl/PLK/niemcy_krajturystyczny/master_tlstadt1147.htm?cc_lang=<< z dn. 18 listopada 2007r.]

uwagę, jakie proponuje rozwiązania, jakie należy wyciągać wnioski na przyszłość.

Tematem przewodnim opisywanej edycji Warsztatów była „Międzynarodowa polityka energetyczna w dobie globalizacji” (International Energy Politics in the era of globalisation). Każdy z uczestników zobowiązany był do przygotowania krótkiego wystąpienia w formie prezentacji multimedialnej w języku angielskim, który był językiem roboczym Warsztatów. Tematy przygotowanych przez uczestników prezentacji proponowały szerokie spektrum tematyczne, poczynawszy od polityki energetycznej poszczególnych państw, przez kwestię Gazpromu, aż po odnawialne i ekologiczne źródła pozyskiwania energii. Ponadto, na każdym ze spotkań panelowych poruszano sprawy bieżące. Głównym tematem była polityka, zarówno ta w wydaniu polskich, jak i niemieckich decydentów. Komentowano, omawiano, dyskutowano nad podejmowanymi decyzjami, oceniano ich znaczenie dla przyszłości Europy i Unii Europejskiej. Tego typu merytoryczne spotkania w gronie wszystkich uczestników miały miejsce każdego dnia.

W ramach programu Warsztatów, zorganizowane zostały dwa wyjazdy studyjne. Pierwszy odbył się 27 marca, kiedy to pojechaliśmy do Rheine, w którym zwiedzaliśmy z przewodnikiem Centrum Adaptacji Technologicznych, (Transfer Centre for Adapted Technologies). Mogliśmy zobaczyć ekologiczne, odnawialne źródła pozyskiwania energii. Poznaliśmy sposób działania siłowni wiatrowych. Jak się dowiedzieliśmy, w miejscach, w których na ziemię pada cień wiatraka, najczęściej nie rosną żadne uprawy, gdyż obracające się skrzydła na zmianę zacieniają i odsłaniają ziemię, co powoduje ograniczony dostęp światła. Siłownie wiatrowe są urządzeniami, które dość głośno pracują i mogą stawać się uciążliwe dla pobliskich mieszkańców.

Kolejną ciekawostkę stanowił obrotowy dom, na którego dachu umieszczone były kolektory, czerpiące

energię z promieni słonecznych. Obracał się on jednak dzięki zamontowanym silnikom, co paradoksalnie sprawiało, że tak skonstruowany dom zużywał kilkakrotnie więcej energii, niż jej oszczędzał. Interesującą budowlą był też budynek, którego dach był wyłożony ziemią, a na niej rosła trawa. Ponieważ ciepło „ucieka górą”, zastosowano izolację w postaci grubej warstwy ziemi mającej uchronić budynek przed nadmierną utratą ciepła. Zaprezentowano nam również sposoby zbierania i wykorzystywania wody deszczowej, jak również pokazano, w jaki sposób oczyszcza się wodę, np. w zanieczyszczonych rzekach. Pokazano, zarówno metody prymitywne, stosowane szczególnie w ubogich krajach Afryki – sadzenie specjalnej odmiany trzciny, jak też te najnowocześniejsze, oparte na odnawialnych środkach chemicznych.

Dowiedzieliśmy się również o modelach silników, które mogą być napędzane za pomocą odnawialnych komponentów, o metodzie przetwarzania zużytego oleju silnikowego oraz o wielu innych ciekawych i ważnych zagadnieniach. Urządzeń i budynków wykorzystujących energię ze źródeł odnawialnych było jeszcze wiele. Równie ciekawa była wystawa, prezentująca ekologiczne przedmioty wyprodukowane np. z trzciny kukurydzianej, m.in. jednorazowe torebki, talerzyki i sztućce, ale także „kukurydziane” długopisy. Wychodząc z terenu Centrum, można było pójść do eko-sklepu i za kilka euro zakupić „coś”, co powstało z przetworzenia (renewable), np. czekoladę, czy długopis z „kukurydzy”.

Generalnie, po wizycie w Centrum, stwierdziłem, że Niemcy mają dużo wyższą świadomość zagrożenia, jakie niesie ze sobą korzystanie z tradycyjnych, nieodnawialnych źródeł energii. To miejsce pokazało, że przy odrobinie dobrej woli i dużo większej ilości pieniędzy, rzeczywiście można zadbać o nasze wspólne, transgraniczne dobro, jakim jest czyste, ekologiczne środowisko. Przekonanie, że Niemcy, jako naród, potrafią dbać o ekologię, potwierdził fakt nieużywania

do pakowania w supermarketach foliowych torebek, a jeżeli już, to torebek ulegających biodegradacji w krótkim czasie.

Kolejna miejscowość, którą odwiedziliśmy to Werne. Wycieczka odbyła się 29 marca, a jej głównym celem była położona nieopodal Werne regionalna elektrownia (Power Station Region) niemieckiego koncernu RWE – Power AG.

Po przybyciu na teren elektrowni zostaliśmy zaproszeni do sali konferencyjnej, gdzie odbyła się prezentacja multimedialna ukazująca sposób działania obiektu. z prezentacji wynikało, że jest ona zasilana paliwem kopalnym, jakim jest węgiel i wszystkie jego odmiany (miał, koks itp.). Co jednak warto podkreślić, elektrownia ta stosuje najwyższe standardy i normy, aby zapewnić jak największą wydajność jak najmniejszym kosztem dla środowiska. Podczas prezentacji pokazano proces wytwarzania energii. Oprócz tego zaprezentowano również inne rodzaje elektrowni koncernu RWE, czyli głównie elektrownie atomowe, które są najbardziej ekologiczne i najmniej inwazyjne, pomimo stosowanego w nich radioaktywnego uranu, a także radioaktywnych „śmiecii”, powstałych w procesie wytwarzania energii. Jednak ich odpowiednie składowanie i utylizacja są zabezpieczeniem przed ewentualnymi niekorzystnymi efektami.

Po prezentacji i krótkiej, ale interesującej dyskusji, zostaliśmy zaproszeni do zwiedzenia elektrowni. Tak więc, ciekawi wrażeń, w kaskach ochronnych na głowach, wyruszyliśmy na dwugodzinny spacer po terenie elektrowni. w trakcie zwiedzania ujrzelśmy w praktyce to, co wcześniej widzieliśmy podczas prezentacji. i tak: mogliśmy zobaczyć, w jaki sposób i jak głośno pracują turbiny wytwarzające energię elektryczną, wizytowaliśmy pomieszczenia, w których temperatura powietrza dochodziła do 56°C. Mogliśmy poznać pracę mechaników, monterów. Niektórzy z nich używali języka polskiego, co dowodzi wysokich kwalifikacji Polaków, cenionych w każdym zakątku Unii Europejskiej. Byliśmy

również w nowoczesnej sterowni, swoistym centrum dowodzenia, wyposażonej w najnowocześniejsze elektroniczne przyrządy pomiarowe, którą kieruje tylko kilku pracowników odpowiedzialnych za pracę całej elektrowni.

Okazało się, że zakład jest tak nowoczesny, że gdyby nie konieczne konserwacje maszyn, do jego obsługi wystarczyłoby zaledwie kilka osób. Największą atrakcją wycieczki, była wizyta na dachu najwyższego (poza kominem) z budynków elektrowni. Winda wywiozła nas około 120 metrów nad ziemię. Znaleźliśmy się na równi z kominami, odprowadzającymi parę wodną, tak więc widoczność była dosyć ograniczona, mimo tego, można było dostrzec pobliskie miejscowości ze wspominanym wcześniej Werne na pierwszym planie. z “wyższej” perspektywy lepiej mogliśmy zobaczyć sposób pracy elektrowni, a swoją drogą, była to dla nas dosyć oryginalna forma zwiedzania. Wycieczka była ciekawa, ale też trochę męcząca, przede wszystkim ze względu na ciągłe zmiany temperatur panujących w poszczególnych pomieszczeniach elektrowni. Zostało to jednak wynagrodzone, smacznym obiadem w stołówce pracowniczej na terenie elektrowni.

Tak więc, zarówno spotkania panelowe i omawianie przygotowanych prezentacji, jak i wycieczki wpasowały się w ogólną tematykę Warsztatów.

Oprócz wyżej wymienionych przedsięwzięć, strona niemiecka przygotowała także spotkanie w Ratuszu Miejskim z przedstawicielem władz lokalnych, deputowanym Rady Miejskiej – Frankiem Baumannem. Wizyta ta poświęcona była polsko-niemieckiemu partnerstwu z położeniem nacisku na współpracę Lublina i Münster. Mogliśmy zwiedzić zabytkowy budynek Ratusza Miejskiego, (gdzie w jednej z sal – Sali Pokoju – podpisano w 1648 r. tzw. Traktat westfalski, kończący wojnę trzydziestoletnią), jak i uzyskać odpowiedzi na nurtujące nas pytania.

Ponadto grupa niemiecka zorganizowała zwiedzanie miasta. Przewodnikiem był przedstawiciel niemieckiej młodzieży, który zapoznał nas z historią i ciekawostkami na temat miasta i regionu. Podczas Warsztatów miały też miejsce nieformalne spotkania w międzynarodowym gronie studentów, podczas których zawiązywały się nowe znajomości. „Z pierwszej ręki” zdobyliśmy praktyczne informacje o systemie szkolnictwa w Niemczech, w tym szkolnictwa wyższego, sposobach zaliczania przedmiotów, warunkach socjalnych czy stypendiach. Zaskoczyła nas średnia wieku studentów w Niemczech, wahająca się w okolicach 26 lat, spowodowana innym niż w Polsce systemem kształcenia.

Spacerując po Münster, mimo że był to jeszcze okres niemieckiej przerwy w nauce, można było odnieść wrażenie, że, podobnie jak Lublin, jest to miasto głównie studenckie. Można było też spotkać wielu Polaków z różnych ośrodków akademickich studiujących tu i doszkalających język niemiecki.

Stronę polską podczas tych Warsztatów reprezentowali studenci Wydziału Politologii UMCS: Agata Kołtunik, Małgorzata Lucińska, Paweł Malinowski, Adrian Mazur, Wojciech Sieradzon, Cezary Szczepaniuk, Dorota Walachnia, Tomasz Właż, Paulina Zająć, Joanna Zarzecka, Mateusz Żuławski; opiekunem grupy był mgr Marcin Kosienkowski.

Sprawozdanie z Konferencji politologicznych kół naukowych w Poznaniu 13 – 14 listopada 2007r.

W dniach 13 – 14 listopada 2007 r. „Zarząd Politologicznego Koła Naukowego UMCS w Lublinie (PKN) brał udział w ogólnopolskiej konferencji naukowej nt. „Studenckie możliwości, czyli rozwój politologa po zajęciach”.

Celem spotkania było uświadomienie studentom możliwości edukacyjnych i rozwojowych na polskich uczelniach, przybliżenie informacji na temat stypendiów oraz grantów europejskich. Jednak głównym założeniem spotkania była wymiana doświadczeń i prezentacja kół zajmujących się tematyką politologiczną.

Organizatorem Zjazdu było Studenckie Koło Naukowe Politologów i Dziennikarzy działające przy Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

W konferencji, oprócz delegacji z PKN, brali udział reprezentanci kół naukowych z różnych regionów Polski, m.in. Studenckie Koło Naukowe Młodych Politologów z Uniwersytetu we Wrocławiu, Koło Naukowe Paradygmat z Dolnośląskiej Szkoły Wyższej Edukacji TWP oraz Koło Naukowe Studentów Politologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Konferencja rozpoczęła się wykładem dr hab. Zbigniewa Czachóra pt. „Proces Boloński i jego konsekwencje dla szkolnictwa wyższego w Polsce”.

Prof. Czachór przedstawił, zarówno cele Deklaracji Bolońskiej, jak i skutki jej wprowadzenia. Najbardziej widoczną konsekwencją dla zainteresowanych tą tematyką jest

wdrożenie systemu studiów dwustopniowych, opartego na dwóch cyklach kształcenia (licencjat – magister) oraz wprowadzenie punktowego systemu zaliczania osiągnięć studentów (ECTS). w wyniku podpisania tego dokumentu studenci z Polski zyskali o wiele więcej. Proces Boloński pozwala przede wszystkim na rozwój mobilności studentów i pracowników uczelni, rozwój współpracy europejskiej w zakresie zapewnienia jakości kształcenia, wzmocnienie wymiaru europejskiego szkolnictwa wyższego. Poza tym, umożliwia naukę języków obcych – Europejczyk w bolońskim systemie powinien znać co najmniej dwa europejskie języki obce oprócz swojego języka ojczystego.

Podczas kolejnego wystąpienia – mgr Magdaleny Walczak z Biura Karier UAM – studenci dowiedzieli się „jak rozwijać własne umiejętności i zdobywać kompetencje”, zarówno w czasie studiów, jak i po ich ukończeniu. Mgr Walczak podkreśliła rolę Biura Karier jako instytucji mającej na celu pomoc studentom i absolwentom w aktywnym wejściu na rynek pracy poprzez: prowadzenie indywidualnych rozmów doradczych, zapoznanie z technikami poszukiwania pracy oraz standardami rekrutacji. Celem tej instytucji jest także zawiadamianie o dynamice zmian na lokalnym rynku pracy, możliwościach podnoszenia kwalifikacji zawodowych poprzez kursy, szkolenia, studia podyplomowe.

Cykl wykładów zakończyła prezentacja prof. Tomasza Kaczmarka pt. „Mobilność studentów w ramach programu Erasmus”. Pokaz dotyczył przede wszystkim benefitów płynących z udziału w tym programie. Prof. Kaczmarek zaznaczał, że dzięki Erasmusowi możliwe jest wspieranie międzynarodowej współpracy szkół wyższych, która owocuje wyjazdami studentów za granicę na część studiów i praktykę. Poza tym, program promuje mobilność pracowników uczelni, stwarza szkołom wyższym szanse udziału w projektach wraz z placówkami zagranicznymi. Erasmus pozwala także

zainicjować kontakty naukowo-badawcze, które mogą prowadzić do ścisłej współpracy placówek naukowych.

Kolejnym etapem spotkania miłośników tematyki politologicznej była prezentacja kół.

Studenti w czasie swoich pokazów główny nacisk kładli na ukazanie historii koła, jego działalności, planów na przyszłość. Prezentacjom uważnie przyglądał się Tomasz Szymański, specjalista ds. public relations.

Politologiczne Koło Naukowe zaprezentowało się nieco inaczej niż koła z innych miast. Niestety doszły do nas sygnały, że Lublin jawi się studentom z miast po drugiej stronie Wisły, jako miejscowość dość egzotyczna, położona na bardzo odległym wschodzie. w związku z tym prezentację podzieliłem na dwie części. w pierwszej skupiłem się na samym Lublinie – że jest to ładne miasto z bogatą historią i ciekawą architekturą oraz prężnie rozwijający się ośrodek akademicki. Dopiero w drugiej części pokazałem Wydział Politologii UMCS oraz działalność PKN – mówi Łukasz Wojciechowski, autor prezentacji.

Wieczorem konferencja przeniosła się do Ośrodka Sportowo-Rekreacyjnego w Wągrowcu. Ta część spotkania przeznaczona była na integrację środowiska politologicznych kół naukowych.

Drugi dzień miał wymiar bardziej praktyczny, niż teoretyczny. Uczestnicy konferencji brali udział w warsztatach autoprezentacji, prowadzonych przez Tomasza Szymańskiego, który uczył studentów m.in.: sztuki publicznych wystąpień, łamania barier w procesie komunikowania, udoskonalania warsztatu oratorskiego. Pod okiem specjalisty uczestnicy treningu dowiedzieli się, jakie są ich słabe i mocne strony oraz jak poprawić sposób i formę komunikacji z drugim człowiekiem.

Na koniec, przedstawiciele kół wzięli udział w grze, w czasie której wcielili się w radnych i obradowali nad

budżetem podczas zainscenizowanego posiedzenia Rady Miejskiej.

Możliwość spotkania z przedstawicielami innych kół była niezwykle cenna. Dzięki prezentacjom można było zobaczyć, czym zajmują się inne koła, jakie mają osiągnięcia. Można też było pochwalić się swoimi dokonaniem, a jednocześnie zobaczyć jak wypadamy na tle innych kół. Poza tym osobista znajomość ludzi ze środowiska z pewnością pomoże przy realizacji konferencji naukowych i innych inicjatyw, które także w wymiarze ogólnopolskim nasze koło ma zamiar podejmować – mówi Daniel Szulc, uczestnik Konferencji z ramienia PKN.

Konferencja umożliwiła kontakt i wymianę doświadczeń z kołami naukowymi z całej Polski. Politologiczne Koło Naukowe nawiązało współpracę z wieloma kołami, która być może zaowocuje wkrótce ogólnopolską konferencją w Lublinie.

Wyjazd przyczynił się także do powiększenia i wzbogacenia zbiorów biblioteki Wydziału Politologii UMCS o kilka publikacji podarowanych przez Wydawnictwo Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu.

