

ROCZNIK POLITOLOGICZNY

ISSN 2391-5110

vol. 9/2014

HOMO POLITICUS



ROCZNIK POLITOLOGICZNY

ISSN 2391-1510

vol. 9/2014

HOMO POLITICUS



Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Redaktor naczelny: prof. dr hab. Stanisław Parzymies

Redakcja tematyczna:

dr Radosław Kamiński (sekretarz),
dr Edyta Pietrzak

Rada programowa

prof. dr hab. Zbigniew Rau (UŁ)
prof. dr hab. Stanisław Sulowski (UW, AHE)
prof. dr hab. Konstanty Adam Wojtaszczyk (UW)
prof. dr hab. Marek Żmigrodzki (UMCS Lublin)
prof. dr hab. Arkadiusz Żukowski (UWM Olsztyn)
prof. dr hab. Katarzyna Żukowska (SGH)
dr hab. prof. WAT Janusz Świniarski (WAT)

Redaktor odpowiedzialny za vol. 9/2014

dr Radosław Kamiński

Recenzenci

prof. DSW, dr hab. Tomasz Balbus
Dolnośląska Szkoła Wyższa
prof. UG, dr hab. Piotr Niwiński
Uniwersytet Gdański

Redakcja czasopisma „Homo Politicus”

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi
90-212 Łódź, ul. Sterlinga 26
tel. 0-42 63 15 070

© Copyright by Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi
Łódź 2014

ISSN 1896-1770

(wersja drukowana jest wersją pierwotną)

Wersja elektroniczna

e-ISSN 2391-5110

(numery stron zgodne z wersją drukowaną)

Skład DTP Iwona Cłapińska

Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi

90-212 Łódź, ul. Sterlinga 26
tel./fax +42 63 15 908
wydawnictwo@ahelodz.pl
www.wydawnictwo.ahelodz.pl

Spis treści

Stanisław Parzymies	
25 lat polityki bezpieczeństwa demokratycznej Polski	5
Ludwik Habuda	
„Władza” i „wiedza” w politycznym procesie decyzyjnym.	
Przypadek prac nad tworzeniem polskiego samorządu terytorialnego	15
Marek J. Malinowski	
Rola i miejsce III Rzeczypospolitej Polskiej we współczesnym świecie.	
Geneza i ewolucja głównych kierunków polityki zagranicznej Polski	
w latach 1939–2014 (refleksje osobiste)	31
Kazimierz Łastawski	
Działalność Polski w Grupie Wyszehradzkiej (1991–2014)	45
Irena Popiuk-Rysińska	
Polska w organizacjach międzynarodowych po 1989 r.	59
Marek Tabor	
15 lat Polski w NATO	79
Radosław Kamiński	
Decentralizacja systemu władzy publicznej a zasady finansowania jednostek	
samorządu terytorialnego w Polsce – 25 lat doświadczeń.	
Wnioski i spostrzeżenia	103
Edyta Pietrzak	
Wolność i suwerenność jako wartości polityczne	115

Artur Kamiński	
„Neues Deutschland” a przemiany w Polsce w 1989 r.	125
Ilona Balcerczyk	
Recenzja książki Edyty Pietrzak <i>Ku globalnemu społeczeństwu obywatelskiemu.</i> <i>Transgresje idei</i>	141
Marta Cieślukowska	
Recenzja książki Pierre’a Buhlera <i>O potędze w XXI wieku</i>	145

Stanisław Parzymies

Akademia Finansów i Biznesu Vistula

25 lat polityki bezpieczeństwa demokratycznej Polski¹

Agresja Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie i przyłączenie do Rosji części Ukrainy, jaką jest Krym, wywołała zaniepokojenie w Polsce i w innych krajach sąsiadujących z Rosją. Społeczność międzynarodowa mogła oczekiwać, że ćwierć wieku po zakończeniu zimnej wojny nie znajdzie się żadne mocarstwo, które ośmieli się tak wyraźnie pogwałcić podstawowe zasady prawa międzynarodowego publicznego. Takie pogwałcenie może bowiem pociągnąć za sobą paraliż porządku europejskiego i globalnego, który wydawał się trwały. Adam Michnik, redaktor naczelny „Gazety Wyborczej”, napisał w artykule wstępnym, zatytułowanym *Nie wolno się cofać*, że „Kreml Putina pcha Europę w stronę odbudowy agresywnego imperium (...) gdzie rządzić mają przemoc i kłamstwo”. Przyzwolenie dla Putina – kontynuował A. Michnik – nie skończy się na Krymie (...). Bierność Zachodu będzie oznaczała zwycięstwo ducha Monachium z 1938 r. i Jałty z 1945 r.” („Gazeta Wyborcza”, 17.04.2014, s. 1).

W 2012 r. Federacja Rosyjska zwiększyła o 25% swój budżet obronny, który przekracza już budżet obronny Francji. Do 2020 r. Rosja wyda na nowoczesne uzbrojenie odpowiednik 515 miliardów euro. Dla prezydenta Rosji modernizacja armii stała się narodowym priorytetem (*L'OTAN teste sa force de réaction rapide près de la Russie*, 2013). Federacja Rosyjska w swej doktrynie obronnej uważa NATO za potencjalnego przeciwnika. Nasycą bronią Okręg Kaliningradzki i organizuje regularnie manewry „Zapad”. Groźba rozmieszczenia rakiet Iskander w regionie Kaliningradu, dotychczas niezrealizowana, stanowi element szantażu.

¹ W zbliżonej wersji artykuł ukazał się we francuskim kwartalniku „Questions Internationales”, nr 69/2014.

Potencjał obronny Polski i jej rola we współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa

W tej sytuacji Polska dokonuje oceny swych środków bezpieczeństwa i możliwości obronnych wynikających ze współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa. Polska jako największy kraj w Europie Środkowej zarówno pod względem terytorialnym, jak i demograficznym opiera swoje bezpieczeństwo na kilku filarach, jakimi są: własny potencjał obronny, członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim i w Unii Europejskiej z ich zdolnościami obronnymi oraz jej współpraca bilateralna, zwłaszcza ze Stanami Zjednoczonymi. Polska posiada armię liczącą 96 000 osób, szóstą w Unii Europejskiej i ósmą w Sojuszu Północnoatlantyckim. Polska poświęca 1,95% swego PKB na obronę i pod tym względem znajduje się wśród pierwszych pięciu krajów członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego. Jeśli z powodu kryzysu finansowego z 2008 r. wydatki wojskowe w latach 2008–2012 obniżyły się w Europie Zachodniej o 8% i w Europie Środkowej o 10%, w Polsce wydatki tego rodzaju wzrosły o 19% (Bromeley, 2013: 264). Jak mówił 29 marca 2012 r. w exposé wygłoszonym w Sejmie minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, według biura budżetowego NATO z 2012 r., Polska jest krajem, który w ciągu ostatnich dwudziestu lat najbardziej zwiększył wydatki na obronę, bo aż o 210% (Sprawozdanie stenograficzne z 11. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 29 marca 2012 r., 2012: 170).

Polacy są świadomi, że bezpieczeństwo zewnętrzne ich kraju zależy przede wszystkim od wartości ich potencjału obronnego. Dlatego też modernizacja i restrukturyzacja ich sił zbrojnych jest priorytetem dla Polski, która poświęci na ten cel w najbliższej dekadzie 140 mld złotych. Celem proponowanych zmian jest ulepszenie jakości polskich sił zbrojnych. Techniczny Plan Modernizacji przyjęty w 2012 r. zawiera dwanaście głównych programów operacyjnych. Aby zbudować swoją własną siłę odstraszającą, Polska zamierza wyposażać się w śmigłowce bojowe, wozy bojowe, łodzie podwodne, samoloty bezzałogowe i własny system obrony powietrznej z rakietami ziemia–powietrze. Będzie dysponować własną tarczą antyrakietową, która z elementami amerykańskiej tarczy antyrakietowej, mającymi znaleźć się na terenie Polski w 2018 r., stanowić będzie część składową systemu NATO.

Ponieważ Sojusz Północnoatlantycki pozostaje najważniejszym gwarantem zewnętrznym bezpieczeństwa Polski, krajowi naszemu bardzo zależy na tym, aby wspólna obrona na podstawie artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego, podstawowa z punktu widzenia Polski, pozostała dla NATO kluczowym obowiązkiem. Polacy uczestniczą oczywiście również w operacjach zewnętrznych NATO, między innymi w siłach stabilizacyjnych w Afganistanie, gdzie w 2013 r. przebywało 1800 polskich żołnierzy. Obecnie w Afganistanie jest jeszcze 1000 polskich żołnierzy, którzy tam pozostaną do końca misji Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa (ISAF), to znaczy do końca 2014 r.

W Polsce znajduje się od 2006 r. Centrum Szkolenia Sił Połączonych NATO. Od 2 do 7 listopada 2013 r. odbyły się, po raz pierwszy na polskiej i łotewskiej ziemi, manewry wojskowe NATO Steadfast Jazz z udziałem 7000 żołnierzy, głównie amerykańskich i francuskich oraz czołgów, samolotów i okrętów. W manewrach uczestniczyli obserwatorzy rosyjscy. Oddział amerykańskich sił powietrznych z samolotami F-16 i C-130 stacjonuje rotacyjnie w Polsce (*Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki*

zagranicznej w 2013 roku). Od marca 2014 r. oddział amerykański stacjonujący w Polsce dysponuje dwunastoma samolotami F-16, które pozostaną u nas do końca 2014 r. Ponadto sześć myśliwców CF-18 sił powietrznych kanadyjskich i cztery myśliwce francuskie Rafale przybyły na cztery miesiące do Polski w kwietniu 2014 r. w ramach NATO, w odpowiedzi na kryzys ukraiński, według francuskiego ministra obrony w celu odstraszenia Rosji „od wszelkiej szkodliwej interwencji” (*„Le Figaro”*, 30.04.2014, s. 6). Jak oświadczył polski minister obrony Tomasz Siemoniak (2014: 7), Polska jest zainteresowana tym, aby siły zbrojne NATO na stałe stacjonowały na jej terytorium.

Silna Unia Europejska uważana jest przez Polskę, będącą od dziesięciu lat członkiem tej organizacji, za kolejnego gwaranta jej bezpieczeństwa. W grudniu 2013 r. 83% Polaków akceptowało przynależność swego kraju do Unii Europejskiej, 14% było przeciw i 3% nie miało zdania w tej sprawie (*10 PL-UE. Polskie 10 lat w Unii Europejskiej...*, 2014: 210). Działając na rzecz rozwoju swych zdolności obronnych, Polska jest świadoma, że Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), nawet wzmocniona w stosunku do jej obecnego stanu, nie będzie mogła zastąpić NATO. Polska uczestniczy w grupach bojowych Unii Europejskiej i nie wyklucza ich użycia. Polscy żołnierze uczestniczą obecnie w misjach UE w Kosowie, Bośni i Hercegowinie oraz w Gruzji, wchodzi w skład misji szkolącej wojsko w Mali, która wspomaga siły sojusznicze zaangażowane w walkę z terroryzmem w Sahelu. Polscy wojskowi udzielają również pomocy logistycznej siłom francuskim w Republice Środkowoafrykańskiej.

Polska traktowała konsolidację WPBiO jako jeden z priorytetów sprawowanej przez siebie w drugim półroczu 2011 r. prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Było to wyrazem stanowiska zajmowanego przez polską klasę polityczną od wielu lat na temat roli, jaką Unia Europejska winna odgrywać w dziedzinie bezpieczeństwa. Stanowisko to wynikało również z przeświadczenia, że zrównoważone stosunki transatlantyckie wymagają właściwego wkładu Unii Europejskiej. Przygotowując swoją prezydencję w Radzie Unii Europejskiej, Polska przedstawiła ambitny program rozwoju WPBiO (Parzymies, 2011: 89–90). W następnym roku, występując 29 marca 2012 r. w Sejmie z exposé na temat polityki zagranicznej, minister spraw zagranicznych R. Sikorski musiał stwierdzić, że „wynika z doświadczeń polskiej prezydencji, że WPBiO nie jest niestety możliwa do realizacji w ramach 27 państw członkowskich, trzeba więc wdrożyć wzmocnioną współpracę chętnych państw, przewidzianą w Traktacie Lizbońskim”.

Droga Polski do struktur zachodnich bezpieczeństwa i jej aktywność w tych strukturach

Idee, koncepcje i praktyka ich realizacji w dziedzinie bezpieczeństwa były przedmiotem wystąpień w Sejmie w latach 1990–2014 kolejnych polskich ministrów spraw zagranicznych, należących do różnych formacji politycznych. Te wystąpienia świadczą o stałym zainteresowaniu Polski, po demokratycznej transformacji ustrojowej w 1989 r., członkostwem w Sojuszu Północnoatlantyckim oraz Wspólnotach/Unii Europejskiej (Exposé ministrów spraw zagranicznych. Rzeczpospolita Polska, 2011). W latach 1990–1991 Polska, Węgry

i Republika Czeska i Słowacka podjęły wspólnie wysiłki dyplomatyczne, zakończone sukcesem w połowie 1991 r., które położyły kres aktywności Układu Warszawskiego i RWPG. Jednocześnie Polska wyraziła nadzieję, że Europa Środkowa nigdy nie stanie się w dziedzinie bezpieczeństwa strefą szarą, strefą buforową lub neutralną i że Sojusz Północnoatlantycki i Unia Europejska obejmą pewnego dnia środkową część Europy. Polacy byli przekonani, że członkostwo ich kraju w strukturach zachodnich zagwarantuje mu trwałe miejsce w rodzinie państw demokratycznych i stabilnych w dziedzinie gospodarczej i politycznej. W Polsce odnotowano, że najbardziej członkostwu Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim sprzeciwiała się Federacja Rosyjska i że wątpliwości i zastrzeżenia w tej kwestii zgłaszały również niektóre koła polityczne na Zachodzie.

Przed wejściem do Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej Polska podkreślała, że jej członkostwo w tych organizacjach nie tylko wzmocniłoby obie struktury, ale także pozwoliłoby im rozszerzyć swoje wpływy w Europie Środkowej i Wschodniej. Polski minister spraw zagranicznych Bronisław Geremek zapewniał w Sejmie 8 kwietnia 1999 r., że ambicją naszego kraju, będącego już członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego, jest współkształtowanie strategii i polityki Sojuszu Północnoatlantyckiego zgodnie z naszymi interesami, zwłaszcza w Europie Środkowej i Wschodniej. Będąc członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego, Polska pragnie zagwarantować swoje bezpieczeństwo międzynarodowe przede wszystkim dzięki aktywnemu zaangażowaniu w bieżące prace organizacji, w kształtowanie jej strategii, w dostosowanie swych sił zbrojnych do standardów NATO drogą ich modernizacji i restrukturyzacji oraz aktywnego udziału Polaków w strukturach politycznych i wojskowych NATO, a także w sojuszniczych operacjach antykrzysowych.

W polskim dyskursie politycznym na temat Sojuszu Północnoatlantyckiego na początku XXI wieku podkreśla się potrzebę utrzymania otwartych drzwi do NATO dla wschodnich sąsiadów Polski, zwłaszcza dla Ukrainy, i konieczność współpracy między NATO i Unią Europejską. W swoim exposé sejmowym, wygłoszonym 21 stycznia 2005 r., minister spraw zagranicznych Adam D. Rotfeld zapowiedział, że Polska zabiegać będzie w szczególności, aby Unia Europejska podniosła swoje stosunki z Ukrainą do rangi partnerstwa strategicznego i otworzyła przed nią perspektywę integracyjną, natomiast w przypadku NATO oczekiwać będzie dla Ukrainy oferty programu działania na rzecz członkostwa.

Polska deklarowała swoje poparcie dla rozwoju WPBiO, traktując tę politykę jako uzupełnienie możliwości i zasobów NATO. Opowiadała się zwłaszcza za współpracą między Siłą Szybkiego Reagowania NATO z grupami bojowymi Unii Europejskiej i realizacją wspólnych projektów w dziedzinie przemysłu zbrojeniowego, badań i wysokich technologii. Polska wnosi do tych projektów wkład, modernizując swoje siły wojskowe i rozwijając własny przemysł obronny.

Polska oczekuje, że Sojusz Północnoatlantycki zachowa równowagę między obroną terytoriów państw członkowskich i aktywnością poza strefą północnoatlantycką, przewidzianą w Traktacie Waszyngtońskim. Rząd polski od zawsze zapraszał również NATO do rozmieszczenia na terytorium Polski niektórych elementów sojuszniczej infrastruktury i instalacji wojskowych. Polska potwierdziła, że stanowi silne ogniwo Sojuszu Północnoatlantyckiego, ale jednocześnie po wojnie na Kaukazie w 2008 r. nie kryła zaniepokojenia faktem, że uciekanie się do siły w konfliktach regionalnych w Europie jest czymś realnym

i w tej sytuacji wyrażała tym bardziej zaufanie do więzów transatlantyckich. Sprzeciwiała się podziałowi w Sojuszu Północnoatlantyckim na starych i nowych członków, podkreślając przy tym, że Europa Środkowa i Wschodnia zasługuje na identyczny poziom bezpieczeństwa jak Europa Zachodnia. Dzięki stanowisku Polski w tej sprawie NATO przyjęło w końcu, dla Polski i państw bałtyckich, plany ewentualnościowe (Sikorski, 2011: 450). Jerzy Nowak (2013: 98), były stały przedstawiciel Polski przy NATO, pisał w 2013 r., że potrzebujemy Sojuszu z wystarczającą zdolnością obronną, godnym zaufania systemem odstraszania i planami ewentualnościowymi, właściwie funkcjonującymi.

Przedstawiając w Sejmie RP 8 maja 2014 r. priorytety polityki zagranicznej, polski minister spraw zagranicznych R. Sikorski oświadczył, że jest w interesie Polski, aby Ukraina, Białoruś i państwa bałtyckie były silne, niezależne i przyjazne, a Rosja utrzymywała z Polską stosunki partnerskie i dobrosąsiedzkie (*Sikorski w Sejmie głównie o sytuacji na Ukrainie i roli Rosji...*).

Bilans piętnastu lat przynależności Polski do NATO

W dniu 12 marca 2014 r. Polska obchodziła piętnastą rocznicę przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Zdaniem większości Polaków dotychczasowy bilans członkostwa Polski w Sojuszu jest pozytywny. Polska uważa, że Sojusz stanowi najważniejszy filar jej bezpieczeństwa, a dwa inne filary to Unia Europejska i bilateralna współpraca z sojusznikami. Biorąc pod uwagę problemy gospodarcze Unii Europejskiej, głęboki kryzys Rady Bezpieczeństwa ONZ, spadek znaczenia OBWE, zostaje tylko NATO jako najbardziej skuteczny i najbardziej godny zaufania sojusz polityczno-wojskowy z przyjętą w Lizbonie w listopadzie 2010 r. nową koncepcją strategiczną i swoją nową wizją rozwoju do 2020 r. opracowaną na szczycie w Chicago w maju 2012 r. Najlepszym wkładem Polski do aktywności Sojuszu Północnoatlantyckiego są jej zdolności obronne, które rozwija dzięki budżetowi obronnemu na poziomie zalecanym przez NATO. Polska bierze udział w operacjach NATO poza strefą („out of area”), ale – jak podkreślił ostatnio prezydent Bronisław Komorowski – opowiada się za konsolidacją NATO wokół jej podstawowej misji, jaką jest kolektywna obrona na podstawie artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego. Prezydent potwierdził również, że Polska niezmiennie wspiera politykę „otwartych drzwi” do Sojuszu dla wszystkich państw obszaru transatlantyckiego, oczekuje bardziej widocznej obecności infrastruktury NATO na swym terytorium i polepszenia współpracy między NATO i Unią Europejską (*15 lat w NATO – rozmowa z prezydentem Bronisławem Komorowskim*, 2014: 13–19).

Sprawy bezpieczeństwa Polski po przemianach demokratycznych, jakie dokonały się w kraju w 1989 r., były przedmiotem licznych publikacji polskich badaczy stosunków międzynarodowych w minionych 25 latach. Na początku 2014 r. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego przy Prezydencie RP poświęciło pierwszy numer swojego kwartalnika „Bezpieczeństwo Narodowe” piętnastu latom aktywności Polski w NATO. Janusz Onyszkiewicz, który był ministrem obrony w Polsce w momencie wejścia naszego kraju do NATO w 1999 r., uważa, że wydarzenie to było wielkim sukcesem Polski, gdyż ostatecznie zakończyło podział Europy zadekretowany w Jalcie. Robert Kupiecki, wiceminister obrony, przypomniał, że

ten sukces był konsekwencją demokratycznej transformacji, porozumienia sił politycznych, które w tym względzie cieszyły się poparciem obywateli, ale także ewolucji stanowiska Zachodu. Bogusław Winid, sekretarz stanu do spraw polityki bezpieczeństwa w ministerstwie spraw zagranicznych, analizuje w swym artykule stanowisko NATO wobec nowych wyzwań i nowych możliwości i kładzie nacisk na udział Polski w działalności Sojuszu.

Trzeba jednak powiedzieć, że tylko 62% Polaków (85% w 1998 r.) pytanych w sondażu, przeprowadzonym między 6 a 12 lutego 2014 r. przez CBOS akceptuje członkostwo Polski w NATO, dla 4% jest to nie do zaakceptowania, 8% nie miało w tej sprawie stanowiska, a dla 26% jest to kwestia kompletnie obojętna („Gazeta Wyborcza”, 11.03.2014, s. 6). Tylko 28% Polaków uważa dzisiaj, że przystąpienie do NATO było wydarzeniem przełomowym o znaczeniu historycznym dla Polski, podczas gdy w 1998 r. opinię taką wyrażało 44% pytanych. Dzisiaj 51% Polaków uważa, że członkostwo ich kraju w NATO gwarantuje Polsce pokój i bezpieczeństwo, podczas gdy w 1998 r. uważało tak 55%. Na pytanie, czy NATO jest gwarantem niepodległości Polski, 50% pytanych odpowiada pozytywnie, natomiast 26% uważa, że NATO jest formą podporządkowania obcemu mocarstwu, a 24% nie ma w tej sprawie zdania („Gazeta Wyborcza”, 11.03.2014, s. 6).

Wizja polityki bezpieczeństwa Polski

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego przedstawiło 24 maja 2013 r. Białą Księgę Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Publikacja, którą opracowało BBN na podstawie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, będącego owocem zbiorowej pracy naukowców akademickich oraz ekspertów wojskowych, stanowi całościową strategiczną wizję bezpieczeństwa narodowego Polski (*Synteza Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, 2013: 13–23). Autorzy Białej Księgi stwierdzają, że do głównych czynników, które kształtują środowisko bezpieczeństwa należą globalizacja i rewolucja w dziedzinie informatycznej, które sprzyjają wzrostowi dobrobytu, ale równocześnie ich efektem są nowe wyzwania i nowe zagrożenia dla światowego bezpieczeństwa, zarówno w aspekcie militarnym, jak i pozamilitarnym. Zwraca się również uwagę na słabość organizacji międzynarodowych, zwłaszcza ONZ, a w wymiarze regionalnym OBWE, jeśli chodzi o mechanizmy współpracy na rzecz bezpieczeństwa. Niemniej jednak stwierdza się, że bezpieczeństwo Europy determinują głównie cztery czynniki: NATO, Unia Europejska, obecność strategiczna Stanów Zjednoczonych i stan stosunków z Rosją.

Według Białej Księgi wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski mają jednak przede wszystkim charakter niemilitarny, a dotyczą rozwoju gospodarczego, stabilności finansowej i deficytu demograficznego. Niemniej jednak zagrożenia o charakterze wojskowym są wciąż aktualne i mogą mieć charakter kryzysów polityczno-militarnych, prowokowanych z zewnątrz w celu wywarcia nacisku strategicznego. Nie można również wykluczyć bezpośrednich działań zbrojnych. Ważnym czynnikiem zewnętrznym, mającym wpływ na stan bezpieczeństwa Polski, są stosunki między Federacją Rosyjską i Zachodem. Polska jako członek NATO i Unii Europejskiej jest beneficjentem pozytywnych przemian politycznych i gospodarczych dokonujących się w Europie.

W Białej Księdze definiuje się trzy opcje strategii operacyjnej Polski na następnych 20 lat. Pierwsza z tych opcji polega na maksymalnym umiędzynarodowieniu bezpieczeństwa Polski, co odpowiada scenariuszowi integracyjnemu. Druga opcja sprowadza się do swego rodzaju strategicznej autarkii, czyli samodzielności i samowystarczalności w przypadku realizacji scenariusza dezintegracyjnego. Natomiast opcja trzecia, zalecana przez autorów Białej Księgi, zakłada zrównoważone umiędzynarodowienie i usamodzielnienie bezpieczeństwa Polski, co odpowiada scenariuszowi ewolucyjnemu.

Oznacza to, że aktywność strategiczna na rzecz bezpieczeństwa Polski powinna koncentrować się wokół trzech następujących priorytetów:

- utrzymanie własnej determinacji i gotowości do działania we wszystkich dziedzinach, obszarach i sektorach bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza w tych, gdzie udział sojuszników może być trudny do realizacji;
- umocnienie międzynarodowej wspólnoty bezpieczeństwa drogą pogłębienia integracji w strefie euroatlantyckiej na bazie wspólnych interesów i wartości, szczególnie w ramach systemu wspólnej obrony NATO, WPBiO UE oraz partnerstwa strategicznego, w tym z USA i w jego ramach strategicznego dobrego sąsiedztwa;
- poparcie i selektywny udział w aktywności międzynarodowej na rzecz zapobiegania nowym zagrożeniom i rozprzestrzenianiu się istniejących kryzysów ponadregionalnych, zgodnie z wyraźnym mandatem międzynarodowym.

Premier Donald Tusk w swoim orędziu do narodu na temat bezpieczeństwa, wygłoszonym 19 marca 2014 r. w związku z sytuacją na Ukrainie, wskazał na trzy filary bezpieczeństwa Polski. Wymienił przede wszystkim stabilizację finansową, mocną złotówkę, gospodarkę, która wychodzi obronną ręką w sytuacji powszechnego kryzysu, oraz zagwarantowane bezpieczeństwo energetyczne. Następnie wspomniął o pozycji Polski w Europie, która dzisiaj jest taka, że Polska może śledzić dramatyczne wydarzenia za jej wschodnią granicą z poczuciem elementarnego bezpieczeństwa. Jako trzeci filar bezpieczeństwa Polski premier wskazał NATO, nowocześniejszą polską armię i współpracę ze Stanami Zjednoczonymi. Premier zapewnił, że Polska dalej będzie pomagać Ukrainie, gdyż ta pomoc jest inwestycją w bezpieczeństwo Polski. W przyszłości demokratyczna i wolna Ukraina może stać się czwartym filarem polskiego bezpieczeństwa. Premier podkreślił, że Polska nie akceptuje agresywnej polityki Rosji przeciwko Ukrainie, dodając przy tym, że jest zainteresowana dobrymi stosunkami między Polakami i Rosjanami jako podstawą bezpieczeństwa w regionie (*Orędzie premiera Tuska: Polska znaczy „wolność”*).

Dokonując agresji przeciwko Ukrainie, Rosja musiała się liczyć z sankcjami gospodarczymi Zachodu. Sankcje te są bolesne dla gospodarki rosyjskiej, ale nie w takim stopniu, aby Rosja zmieniła swoją politykę wobec Ukrainy. Inną konsekwencją agresji rosyjskiej może być doprowadzenie do tego, że NATO zmuszone będzie dokonać transferu do Europy Środkowej zwiększonej ilości infrastruktury i instalacji wojskowych, czego domaga się Polska.

W kontekście kryzysu w stosunkach rosyjsko-ukraińskich warto zwrócić uwagę na fakt, że niektórzy eksperci zachodni mają wątpliwości, czy zajęcie Krymu przez Rosję było agresją, a nie efektem realizacji prawa do samostanowienia przez mieszkańców Krymu.

Tymczasem na Krymie mieliśmy do czynienia z wkroczeniem na obszar półwyspu, bez zgody Ukrainy, żołnierzy rosyjskich, a plebiscyt w sprawie jego przynależności państwowej, zorganizowany po tym wkroczeniu, odbył się w anormalnych warunkach. Ponadto prawo do samostanowienia, zgodnie z interpretacją tego prawa zawartą w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 2625 (XXV) z 24 października 1970 r., winno być realizowane „bez zewnętrznej ingerencji” i „nie powinno być interpretowane jako upoważniające lub zachęcające do jakiejkolwiek działalności, która by rozbijała lub naruszała, w całości lub w części, integralność terytorialną lub jedność polityczną suwerennych i niepodległych państw, postępujących zgodnie z zasadą równouprawnienia i samostanowienia ludów (...). Każde państwo powstrzyma się od jakiejkolwiek działalności zmierzającej do częściowego lub całkowitego rozbicia jedności narodowej oraz integralności terytorialnej jakiegokolwiek innego państwa” (Bieleń, 1996: 63). Warto również przypomnieć Deklarację Zasad zawartą w Akcie Końcowym KBWE z 1 sierpnia 1975 r., zwłaszcza zasady II, III, IV, V, VI i VIII, które nawiązują do Karty Narodów Zjednoczonych, w których m.in. podkreśla się, że prawo do samostanowienia powinno być realizowane bez ingerencji zewnętrznej (Bieleń, 1996: 258–263). Także w świetle rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 3314(XXIX) z 14 grudnia 1974 r., definiującej agresję, nawet jeśli państwa nie czują się nią formalnie związane, postępowanie Rosji wobec Ukrainy w sprawie Krymu było klasyczną agresją (Bierzanek, Simonides, 1992: 376).

Bibliografia

„Gazeta Wyborcza”, 11.03.2014, s. 6.

„Le Figaro”, 30.04.2014, s. 6.

10 PL-UE. Polskie 10 lat w Unii Europejskiej. Raport, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014.

15 lat w NATO – rozmowa z prezydentem Bronisławem Komorowskim, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 1/2014 (29).

Bieleń S. (oprac.), *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, Warszawa 1996.

Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa: PWN, 1992.

Bromeley M., *Arms transfers to Western and Central Europe*, „SIPRI Yearbook 2013”.

Exposé ministrów spraw zagranicznych. Rzeczpospolita Polska. MSZ, Warszawa 2011.

https://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/sikorski_w_sejmie_glownie_o_sytuacji_na_ukrainie_i roli_rosji_depesza_pap_8_maja_2014_r_?sessionId=3953945BB68E1F-202F43550DAC904747.cmsap4p.

Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2013 roku, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/informacja_ministra_spraw_zagranicznych_o_zadaniach_polskiej_polityki_zagranicznej_w_2013_roku.

L'OTAN teste sa force de réaction rapide près de la Russie, „L'Express”, http://lexpansion.lexpress.fr/actualites/2/actualite-economique/l-otan-teste-sa-force-de-reaction-rapide-pres-de-la-russie_1453448.html.

Nowak J. M., *Evolution of NATO and Poland's Security*, [w:] R. Czulda, R. Łoś (red.), *Towards the Challenges of a Contemporary World*, Łódź 2013.

Orędzie premiera Tuska: Polska znaczy „wolność”, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/oredzie-premiera-tuska-polska-znaczy-wolnosc.html>.

Parzymies S., *Relancer la politique de sécurité et de défense commune: un objectif prioritaire de la présidence polonaise de l'Union européenne*, „Questions Internationales”, nr 52, novembre-décembre 2011.

Siemoniak T., *Chcemy NATO na stałe w Polsce*, „Gazeta Wyborcza”, 28.04.2014.

Sikorski R., *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2011 r.*, [w:] *Exposé ministrów spraw zagranicznych*, Rzeczpospolita Polska. MSZ, Warszawa 2011.

Sikorski w Sejmie głównie o sytuacji na Ukrainie i roli Rosji, depesza PAP 8 maja 2014 r.,

Sprawozdanie stenograficzne z 11. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 29 marca 2012 r. (drugi dzień obrad), Warszawa 2012.

Synteza Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 2/2013/26.

Summary

25 Years of Security Policy of the Democratic Poland

Considering a violation of the fundamental principles of the international law by Russian Federation, as invasion of Ukraine is, Poland has assessed its own defence capabilities, as well as help, it can count on through international cooperation, especially in the context of NATO. Since the time of democratic transition in 1989, Poland has solicited in its security policy for cooperation with Western structures of NATO and the EU. Today, Poland is trying to convince the North Atlantic Alliance, which is considered as the first pillar of its external security to the transfer to its territory increased number of military installations. Aggressive behaviour of Russia towards its neighbour Ukraine fully justifies such expectation.

Keywords: Polish security, defence potential of Poland, Poland in NATO, Polish operational strategy

Streszczenie

25 lat polityki bezpieczeństwa demokratycznej Polski

Wobec wyraźnego pogwałcenia przez Federację Rosyjską podstawowych zasad prawa międzynarodowego, jakim jest krocząca inwazja Ukrainy, Polska dokonała oceny swoich możliwości obronnych, a także pomocy, na jaką może liczyć dzięki współpracy międzynarodowej, głównie w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Od czasu demokratycznej transformacji w 1989 r. Polska zabiegała w swojej polityce bezpieczeństwa o współpracę z zachodnimi strukturami, NATO i UE. Dzisiaj Polska

stara się przekonać Sojusz Północnoatlantycki, który uważa za pierwszy filar zewnętrzny swego bezpieczeństwa, do transferu na swoje terytorium zwiększonej liczby instalacji wojskowych. Agresywne zachowanie Rosji wobec ukraińskiego sąsiada Polski w pełni usprawiedliwia takie oczekiwania.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo Polski, potencjał obronny Polski, Polska w NATO, strategia operacyjna Polski

Ludwik Habuda

Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Społecznych

„Władza” i „wiedza” w politycznym procesie decyzyjnym. Przypadek prac nad tworzeniem polskiego samorządu terytorialnego

W przywracaniu samorządności terytorialnej w Trzeciej Rzeczypospolitej kluczową rolę odegrały trzy osoby¹: Michał Kulesza, Jerzy Reguński i Jerzy Stępień. Interesuje mnie ich rola w tym zakresie, na którą złożyły się z jednej strony wiedza (znawstwo problematyki samorządności terytorialnej), z drugiej zaś pełnione przez nich funkcje polityczne i pozycje zajmowane w strukturze aparatu władzy. Dlaczego zatrzymuję się akurat przy nich? Z czterech uzupełniających się powodów. Powód pierwszy to ich uczestnictwo w pracach nad przygotowywaniem przyjętych rozwiązań na wszystkich ich etapach. Powód drugi to względna łatwość dostępu do publikacji ich rolę i poglądy dokumentujących. Powód trzeci to ich niekwestionowane znawstwo problematyki samorządności terytorialnej. Powód czwarty to polityczne funkcje ministerialnej rangi pełnione przez nich w hierarchii władzy.

Ta, nieczęsta w końcu, zbieżność jest dobrym materiałem dla poszukiwania – w samych głównych autorach przyjętych rozwiązań – odpowiedzi na pytanie o relację ról ekspertów i pełniących ważne funkcje w strukturze aparatu władzy (piastujących odpowiedzialne stanowiska), miałbym ochotę powiedzieć: relacji wiedzy i władzy w podejmowaniu najbardziej kluczowych decyzji ustrojowych.

Opracowanie to jest studium przypadku i jako takie nie aspiruje do formułowania jakichkolwiek generalizacji. Może być jednak dogodnym dla ich formułowania punktem wyjścia. I w tym opracowaniu jest ono oparciem dla hipotezy o funkcjonalnej wyższości „władzy” nad „wiedzą”².

¹ Świadomie rezygnuję tutaj z przywoływania ich naukowych tytułów.

² Jest to powrót do tezy, na rzecz której, w innych warunkach, argumentowałem wiele lat wcześniej (zob. Habuda, 1980).

Zanim przejdę do interesujących nas autorów, chciałbym odnotować generalną uwagę dotyczącą przyjętych rozwiązań ustrojowych. W literaturze przedmiotu (Grynis, 2003: 51–52) – przy jednoczesnym pomijaniu uzasadniającej takie stanowisko refleksji – za raczej oczywisty uznawany jest wpływ na ich kształt rozwiązań przyjętych w polskim przedwojennym samorządzie terytorialnym. Wszakże moim zdaniem ich bardziej szczegółowe porównanie – co tylko w bardzo ograniczonym zakresie będzie tu miało miejsce – tezę tę czyni przynajmniej nieoczywistą.

Jerzy Stępień to prawnik, w PRL przez wiele lat sędzia i radca prawny, aktywny w Solidarności³, także gdy działała w podziemiu, uczestnik obrad Okrągłego Stołu w grupie roboczej do spraw samorządu terytorialnego, po odejściu z tej funkcji Jerzego Regulskiego przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu, później sędzia i prezes Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast Jerzy Regulski i Michał Kulesza to naukowcy, którym problematyka władzy terytorialnej (terenowej) była merytorycznie bliska z racji ich wcześniejszych zainteresowań badawczych, w przypadku Jerzego Regulskiego planowaniem przestrzennym (np. Regulski, 1986), a w przypadku Michała Kuleszy problematyką prawnoadministracyjną gospodarki przestrzennej (Kulesza, 1987). Każdemu z nich bez trudu można przypisać niepozostawiające wątpliwości poglądy co do ustrojowego kształtu samorządu terytorialnego, a w nim m.in. miejsca hierarchii oraz centralizacji vs decentralizacji. Każdy z nich uczestniczył też w budowaniu ustroju polskiego samorządu terytorialnego, piastując ministerialnej rangi funkcje – pełnomocników Rządu ds. samorządowej reformy oraz wiceministra administracji i spraw wewnętrznych.

W rozważaniach koncentruję się nad tym, co jest w nich zbieżne, co je między sobą różni i co z tego wynika dla samorządowej praktyki ustrojowej. Uzupełniając te rozważania do poglądów trzech przywołanych współautorów dodaję moje własne interpretacje oraz poszukiwania przyczyn, dla których przyjęte rozwiązania są takie, a nie inne.

Wywody takie, jak sądzę, pozwalają też dowiedzieć się nieco więcej o personalnych piętach odciskanych na ustroju polskiego samorządu terytorialnego. To aspekt rzeczywistości, o którym niewiele wiemy, którego poznania w rozważaniach ustrojowych raczej się nie uwzględnia.

PRL-owskie – dopuszczone przez cenzurę – wychodzące spod pióra obydwu czynnych wówczas naukowców publikacje nie zawierały w swej treści – i zawierać nie mogły, bo zostałyby zatrzymane przez cenzurę – niczego, co mogłoby świadczyć o generalnym odrzuceniu przez nich ówczesnego systemu terytorialnego ustroju i kluczowej w nim pozycji rad narodowych, zwłaszcza z powodu ich niedemokratyzmu i niesprawności⁴. Zauważalna krytyka przerostów centralizacji opatrywana jest komentarzem łagodzącym jej wymowę poprzez wskazywanie na konieczność godzenia centralizacji z decentralizacją.

³ Brak z tego okresu publikacji wskazujących na jego zainteresowanie problematyką terytorialnego samorządu i w ogóle nauką. Wiadomo jednak, że ze względów politycznych musiał w latach 80. zamienić tożsą sędziowską na radcowską.

⁴ W tym przedmiocie tylko oni sami mogliby być w miarę wiarygodnym źródłem informacji o ich ówczesnym stanowisku. Ale nawet i w takim przypadku byłyby to ich dzisiejsze relacje o tym, co sądzili wówczas.

Dla J. Regulskiego⁵, gdy jeszcze w PRL-u zajmował się planowaniem przestrzennym, oczywiste było, że w planowaniu przestrzennym konieczne jest współistnienie centralizacji z decentralizacją (Regulski, 1984; Regulski, Kocoń, Ptaszyńska-Wołoczkievicz, 1988), że z powodu braku możliwości podejmowania wszystkich decyzji przez centralnego dysponenta konieczne jest dzielenie się zadaniami i kompetencjami, zachowanie przez centrum uprawnień do podejmowania decyzji generalnych i przekazanie podejmowania decyzji bardziej szczegółowych jednostkom podległym (Regulski, 1974: 122 i nast.). A rozwiązanie takie wymaga zachowania pionowej – wertykalnej, a nie horyzontalnej – hierarchii szczebli w spiętrzonej systemie. „Hierarchia ta powstaje w wyniku tego, że wykonawcy, dostając od swojego dysponenta polecenie wykonania zadania (wydaje się, iż powinno być: zadań – dopisek L. H.), których nie są w stanie wykonać bezpośrednio, są zmuszeni do powoływania wykonawców niższego szczebla. W stosunku do tych ostatnich stają się oni dysponentami. Powstają więc układy złożone hierarchicznie (z hierarchią spiętrzoną, nadbudowywaną jedna na drugiej – dopisek L. H.), w których poszczególne jednostki są jednocześnie wykonawcą w stosunku do dysponenta wyższego szczebla i dysponentem w stosunku do wykonawców szczebla niższego” (Regulski, 1974: 123–124).

Bliska planowaniu przestrzennemu gospodarka terenowa (terytorialna) to z kolei przedmiot ówczesnych naukowych zainteresowań M. Kuleszy (1987). Zajmowanie się nią nie było praktycznie możliwe bez wkraczania w problematykę rad narodowych. Jednak przy wypowiedzaniu się w 1983 roku w dyskusji nad zmianami w systemie rad narodowych nie znajduję niczego, co wskazywałoby na pryncypialne odrzucenie przez M. Kuleszę hierarchii w ich strukturze. Wnoszę tak – oczywiście pośrednio – z dopuszczenia łączenia w systemie rad narodowych przypisywanych radom dwojakich funkcji: władzy państwowej i samorządu terytorialnego (Kulesza, 1983). Ale też rzetelnie zajmujący się tą problematyką autor nie mógł nie dostrzegać negatywnych następstw ówczesnych przerostów centralizacji w zarządzaniu tą gospodarką.

„To uznanie podmiotowości społeczności lokalnej w systemie zarządzania musi wiązać się z odmienną od obecnej pozycją organów terenowych w tym systemie – wymaga ustrojowego potraktowania ich jako organów reprezentujących tę społeczność, jako organów samorządu terytorialnego. Układ zdecentralizowany, o którym tu mówię, nie wyłącza oczywiście możliwości sterowania rozwojem społeczno-gospodarczym regionów, miast i gmin przez władzę centralną” (Kulesza, 1983: 87). Nie wyklucza, bo decentralizacja nigdy nie jest pełna, stuprocentowa. Ale im dalej idąca – im większa – tym bardziej możliwości centralnego kierowania ograniczająca. Gdyby tak nie było, to za fikcyjną należałoby uznać samą decentralizację. „Jest bowiem oczywiste, że władza lokalna musi liczyć się w swoich decyzjach gospodarczych ze stworzonymi m.in. przez centrum warunkami, w których przychodzi jej działać...” (Kulesza, 1983: 87). Czy było to dopuszczenie hierarchii w systemie? Na pewno tak, pozostaje tylko otwarte, w jakiej postaci. Dla hierarchii i centralizacji w strukturze samorządu terytorialnego było też miejsce w okresie międzywojennym. Otwierał na nie art. 70 Konstytucji Marcowej: „Państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu przez wydziały samorządu wyższego stopnia”.

⁵ T. Mazowiecki (2012: 66) nazywa go, w dobrym tego słowa znaczeniu, fanatykiem samorządności.

Nie są mi znane wcześniejsze utrwalone na piśmie poglądy J. Stępnia na hierarchię w strukturze administracji państwowej, ale jego późniejsze wypowiedzi nie pozostawiają wątpliwości, że widzi potrzebę jej zachowania. „Każda społeczność potrzebuje hierarchii i w sposób naturalny je wytwarza. (...) Hierarchii potrzebują (...) nie tylko kapłani; równie silnie wiąże ona cały świat nauki, nauczycielstwo, sądownictwo, wojsko, policję, lekarzy i pielęgniarki, całą administrację. (...) Wertykalna struktura społeczna potrzebuje dla równowagi pewnej płaszczyzny horyzontalnej, hierarchicznej, niepodporządkowanej jednemu ośrodkowi. (...) Dobrze funkcjonujące państwo wymaga więc istnienia dwóch porządków – pionowego, zhierarchizowanego i zdyscyplinowanego, oraz – poziomego, hierarchicznego, dynamizującego ten pierwszy. Oba są wzajemnie dla siebie niezbędne, oczywiście, powinny być kompatybilne” (Stępień, 2004: 362–365). Stanowisko takie odniesione do PRL-owskiej przeszłości można uznać za zasadniczo zgodne w przypadku wszystkich trzech autorów, w przypadku J. Regulskiego i M. Kuleszy z ich stosunkiem do hierarchii, prezentowanym w pracach publikowanych w PRL, a w przypadku J. Stępnia z tym, co o niej mówi później.

Zbieżność ta – do czego wrócimy niżej – zdaje się znikać, jeśli skonfrontować ze sobą ustrój samorządu terytorialnego, absolutnie odrzucający hierarchię w swej strukturze i ujawniony w 2004 roku generalnie przychylny stosunek J. Stępnia do hierarchii. Mamy więc do czynienia z jednej strony z radykalizacją poglądów wcześniejszych teoretyków – oczywiście chodzi o J. Regulskiego i M. Kuleszę – gdy przyszło im stać się praktykami, rozwiązania ustrojowe kreującymi, a z drugiej strony z realizmem osób, którym praktyka zawsze była bliska.

Równoległe do tych publikacji miała miejsce aktywność wszystkich trzech przyszłych autorów reform samorządowych z lat 1990–1998 w powstałym w 1978 roku Konwersatorium *Doświadczenie i Przyszłość* i ich osobisty udział w wydarzeniach burzliwego **solidarnościowego roku 1981**. A w przypadku J. Regulskiego jego współautorstwo (pozostali autorzy to: P. Bury, A. Jewtuchowicz i T. Markowski) raportu *Samorządowe władze terenowe w zreformowanym ustroju gospodarczym PRL*. M. Kulesza i J. Regulski po latach piszą o efektach swej aktywności w tym szczególnym 1981 roku: „W stosunkowo krótkim okresie – od czerwca do lipca – powstały w naszej grupie cztery dokumenty, które wskazują na wyraźny postęp w kształtowaniu koncepcji przyszłego kształtu władz samorządowych. (...) W ciągu tych kilku miesięcy konieczność reform stała się już w środowisku opozycyjnym oczywista. Zmieniło się więc podstawowe pytanie. Już nie chodziło o to **czy?**, ale **co i jak?** należy zrobić” (Regulski, Kulesza, 2009: 38).

Na odpowiedź na pytanie „jak?”, ale przede wszystkim na pojawienie się okazji „do robienia”, trzeba było poczekać aż do wyborów w czerwcu 1989 roku i początku końca PRL-owskiego systemu.

Niemniej jesienią 1981 roku uchwalony został przez I Zjazd NSZZ „Solidarność” program o nazwie Samorządna Rzeczpospolita (por. Ujazdowski, 1996; Pokładecki, 1996). W nim „Samorząd terytorialny jawił się (...) jedynie jako forma organizowania współdziałania ludzi, a nie jako element administracji publicznej. (...) Samorządność miała być programem przebudowy społeczeństwa, uczynienia z niego wspólnoty opartej na bezpośrednich autentycznych więzach, przeciwstawionej wyalienowanemu państwu i administracji partyjno-rządowej” (Regulski, 2000: 38). Pojawieniu się w politycznym, opozycyjnym

obiegu idei, na które nie było miejsca w PRL nie towarzyszyła teoretyczna refleksja, formułowanie całościowych, systemowych alternatyw, przypomnianie historycznych wzorów. Wystarczało bowiem ogólne odwoływanie się do rozwiązań ustrojowych wykorzystywanych w głównych państwach zachodnich demokracji.

Pierwszym zwiastunem możliwości realnych zmian ustrojowych stały się obrady Okrągłego Stołu. Po stronie solidarnościowej wzięli w nich udział wszyscy trzej przywołani tutaj autorzy (Olszewki, 2007). W kwestii rad narodowych i samorządu terytorialnego strony – solidarnościowa i rządowo-pezetpeerowska – reprezentowały stanowiska jednolitofrontowe, obrady nijak ich nie zbliżyły, co potwierdziło podpisanie jedynie protokołu rozbieżności. Jedyne, co do czego strony się zgodziły, to ogólne uznanie, że „ustanowienie samorządu terytorialnego i zagwarantowanie w konstytucji prawa społeczności lokalnych do samorządu jest koniecznością” (Ferens, Wiszniowski, 1999: 187).

Najbardziej generalnie stanowisko strony solidarnościowej od strony rządowo-partyjnej różniły: nieufność wobec państwa oraz odrzucenie zasad kierowniczej roli PZPR i jednolitości władzy państwowej (Ferens, Wiszniowski, 1999: 95). Trudno byłoby oczekiwać w tamtych warunkach, aby stanowisko strony solidarnościowej i opozycyjnej mogło być inne, aby mogło w nim być mniej nieufności wobec państwa, PZPR i wszystkiego, co mogłoby służyć podtrzymywaniu zasad jednolitości władzy państwowej i kierowniczej roli Partii⁶. Radykalne zerwanie z nimi to wstępny warunek jakiegokolwiek politycznej demokratyzacji. I ku zaskoczeniu wszystkich tak się niebawem stało.

„Zgodność poglądów dotyczyła: definicji samorządu terytorialnego, wprowadzenia własności komunalnej, samodzielności finansowej i gospodarczej, uznania związków komunalnych za istotną formę realizacji zadań ponadgminnych, konieczności wypracowania demokratycznej ordynacji wyborczej, ograniczenia kryteriów nadzoru do zasady legalności, możliwości zaskarżania decyzji władz państwowych do NSA i sądów powszechnych, konieczności dokonania odpowiednich modyfikacji w prawie administracyjnym oraz dopuszczenia legalnie działających stowarzyszeń do uczestnictwa w pracach rad, ich komisji i niektórych organów o składzie społecznym. Rozbieżności dotyczyły niewielu kwestii, jednak dla obu stron były to sprawy kluczowe. Dotyczyły one przede wszystkim koncepcji samorządowych organów uchwałodawczych i administracyjnych oraz ponadlokalnej organizacji samorządu terytorialnego (...). Brak zgodności obu stron w najważniejszych kwestiach zadecydował o tym, że rozmowy w zespole do spraw samorządu terytorialnego zakończyły się fiaskiem. Zespół roboczy do spraw samorządu terytorialnego zakończył swoją pracę na miesiąc przed końcem obrad Okrągłego Stołu” (Ferens, Wiszniowski, 1999: 100). Zakończył obrady wcześniej, pozostawiając problem do rozwiązania ekspertom. Późniejsze wydarzenia potoczyły się tak szybko.

Tak też postrzegał efekty okrągłostołowych samorządowych obrad jeden z głównych ekspertów rozwiązujących w przyszłości nierozwiązany problem: „przy Okrągłym Stole niczego nie uzgodniono, ale wtedy właśnie nastąpiło rzeczywiste przekształcenie władzy eksperckiej w istotny postulat polityczny” (Kulesza, 2002: 9), dotychczasowi eksperci tak naprawdę wystąpili w rolach nie tyle ekspertów, co polityków-decydentów.

⁶ Ich uporczywa obrona pozwala wnioskować o „nieczystych” intencjach strony rządowo-pezetpeerowskiej.

Zasadniczo sytuacja zmieniła się po częściowo demokratycznych wyborach z czerwca 1989 roku. Oto przypomnienie stanowiska w kwestii reformy gminnej urzędującego wówczas premiera Tadeusza Mazowieckiego. Tak oto w 1996 roku odtwarza je w nakręconym dla TVP, nigdy niewyemitowanym filmie: „...to też nie była dla nas taka prosta kwestia, bo wiązała się bezpośrednio ze słabością państwa. I wcale nie było prosto zdecydować, jak umacniać państwo i czy reforma samorządowa od razu je umocni, czy na jakiś czas osłabi. Nie było to takie jasne. Dla mnie jednak reforma ta oznaczała przede wszystkim realizację pewnego niezwykle ważnego modelu społecznego. Przywrócenie autentycznego samorządu należało do tego modelu. Były ku temu też poważne, powiedziałbym, realne wymogi rządzenia. Przy wymianie wojewodów mieliśmy bowiem do czynienia ze starym systemem rad narodowych i ze starymi ludźmi, którzy stawiali opór, a to trzeba było absolutnie zmienić” (*Wylot w obozie jałtańskim. Tadeusz Mazowiecki. Rozmawia Andrzej Urbański*, 2012: 66).

Ten nowy, „ważny model społeczny” to nic innego jak demokracja w ogóle i znalezienie w niej miejsca dla autentycznego samorządu terytorialnego. „Kierowaliśmy się przekonaniem, że przemiany demokratyczne w Polsce, które zaczęły się przecież od sprzeciwu najszerszych kręgów społeczeństwa wobec totalitarnego systemu w sierpniu 1980 roku muszą znaleźć odbicie na szczeblu lokalnym, aby obywatele odczuli je w życiu codziennym” (Mazowiecki, 2012: 184). Z kolei „realne wymogi rządzenia” to przede wszystkim to, że ci „starzy ludzie” – chodziło oczywiście nie o wiek – w aparacie władzy mogą stać się hamulcowymi podejmowanych zmian. Reforma samorządowa na poziomie gmin to możliwość ich wymiany na równie silnie w tamtą PRL-owską ustrojącą rzeczywistość instytucjonalnie niewykłanych⁷.

M. Kulesza i J. Regulski, jako twórcy ustrojowych rozwiązań w polskim samorządzie terytorialnym, ujawnili się jako radykalnie odrzucający w strukturze jednostek samorządu terytorialnego jakiejkolwiek zależności hierarchiczne⁸, a w relacjach z administracją rządową ich ograniczenia do nadzoru następczego i korygującego, sprawowanego wyłącznie według kryterium zgodności z prawem (Olszewski, 2007). Prawdopodobnie dali w ten sposób wyraz swemu – nieistotnemu w przypadku praktyka J. Stępnia⁹ – intelektualnemu i ideologicznemu republikanizmowi i charakterystycznej dla niego nieufności wobec państwa (Held, 2010: 37–71).

Jerzego Regulskiego, byłego pełnomocnika Rządu ds. samorządowej reformy, w 1996 roku T. Mazowiecki, wówczas premier rządu, nazywa „fanatykiem samorządowym w dobrym tego słowa znaczeniu” (*Wylot w obozie jałtańskim. Tadeusz Mazowiecki. Rozmawia Andrzej Urbański*, 2012: 66). Natomiast Michał Kulesza, podobnie osobiście w reformę samorządu terytorialnego zaangażowany, zauważa i przyznaje: „Reforma jest (...) taka, jaka jest polska klasa polityczna, która ją uchwaliła i świadectwo tu jest naprawdę dobre”

⁷ Ogólnopolskich danych brak, ale z cząstkowych ustaleń wynika, że w nowych gminnych radach znalazło się około 20–25% radnych dawnych gminnych rad narodowych (zob. np. Lewenstein, 1999).

⁸ Jednak, jak sądzę, rozumiane wąsko, bo sprowadzane do prawniczej konstrukcji tzw. hierarchicznego podporządkowania (zob. Habuda, Habuda, 2009: 157).

⁹ Czego nijak nie łączę ze znajomością bądź nieznanością samej koncepcji.

(cyt. za Emilewicz, Wołek, 2000: 93). A ta klasa polityczna nie jest wolna od partykularnych interesów ujawnianych w naciskach wywieranych na reformatorów.

Formalne odrzucenie hierarchicznych zależności w strukturze samorządu terytorialnego i pozostawienie jej w bardzo szczątkowej postaci w relacjach z administracją rządową idzie dalej, niż można było oczekiwać, sądząc po tym, co M. Kulesza i J. Regulski mieli do powiedzenia o hierarchii w systemie rad narodowych. Lektura prac J. Regulskiego mających za przedmiot planowanie przestrzenne w PRL (jedną z takich prac to *Cybernetyka systemów planowania*) prowadzi mnie do doszukiwania się w jej autorze raczej osoby stojącej na pozycjach akceptacji hierarchii i w jej ramach rozsądnej centralizacji zarządzania w ogóle, a planowania przestrzennego w szczególności – a to znaczy, że zwiększenia samodzielności władz terenowych w ich relacjach z władzami centralnymi, ale nie od tych władz uniezależnienia. Tymczasem przyjęte zostało rozwiązanie bardziej radykalne. Przyjęte bez próby bliższego wyjaśnienia jego motywów. Czy aby – zastanawiam się – nie dlatego, by było ono możliwie radykalnie odmienne od obowiązującego w PRL?

Gdy się podejmuje tak poważne przedsięwzięcie, trzeba być jednocześnie i zdeterminowanym, i elastycznym. I tacy byli interesujący nas tutaj twórcy polskiej samorządności terytorialnej. Krytykę uznawanych za politycznych przeciwników ignorowano, nawet nie próbując polemizować z nią. Natomiast pod naciskiem „swoich” ustępowało się (Habuda, 2005; Habuda, Habuda, 2013).

„Trzeba być w pełni przekonanym o swoich racjach i pozbyć się wątpliwości, aby być zdolnym do odparcia zastrzeżeń krytyków i przeciwników reform, którzy będą ją atakować. Trzeba być gotowym do poniesienia ryzyka, gdy rzeczywistość nie będzie potwierdzać założonych koncepcji, od których niekiedy trzeba będzie odstępować. Trzeba umieć zachować umiar i zdolność do kompromisu, gdy napotyka się na opory przeciwników. Dążyć do osiągnięcia tego, co najważniejsze, nie upierać się przy realizacji reformy we wcześniej wypracowanym kształcie” (Regulski, 2007: 57).

Inna obok hierarchii, ale z nią bardzo ściśle związana – z oczywistych, niepodważalnych racji – to decentralizacja. Prof. J. Regulski – powtórzmy: jeden z głównych autorów polskich reform samorządu terytorialnego – nawet nie próbuje tłumaczyć, dlaczego jego zdaniem decentralizacja jest lepsza od centralizacji, i ogranicza się do autorytatywnego stwierdzenia: tak, decentralizacja, to na tyle oczywiste, że nie wymaga żadnych dodatkowych uzasadnień (Regulski, 2000). Tutaj pozostaje mi się z profesorem Regulskim po prostu nie zgodzić. Jeśli się nie chce znaleźć pod zarzutem rozumowania identycznego z tym, jakie praktykowano w stosunku do centralizacji w PRL, to decentralizacja wymaga nie przyjmowania jej niczym dogmatu, lecz rzetelnego uzasadnienia.

Mogę się zgodzić, że odniesienie do PRL-owskiej praktyki za takim kategorycznym stwierdzeniem przemawiało. Ale na pewno nigdy nie przemawiała i nadal nie przemawia za nim teoria (Habuda, 1980). Kolejna z takich oczywistych racji – beznadziejnych, bo nikomu się to jeszcze nie udało – to zabieganie o rozdzielenie w samorządzie terytorialnym funkcji politycznych i administracyjnych (menadżerskich) (Stępień, 2004: 369 i nast.; *Trzeba rozdzielić funkcje polityczne od administracyjnych. Prof. Jerzy Stępień. Rozmawiał Michał Cyrankiewicz*, 2014). Pewnego kroku w tym kierunku – przyznaję, że wykazując się dużym kredytem zaufania – można doszukać się, poczynawszy od 2002 roku w daleko idącym uniezależnieniu

organów wykonawczych gmin od ich organów uchwałodawczych (Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta). Ale jego cena to cios w samorządność terytorialną. Bardzo krytycznie o takim rozwiązaniu wypowiada się J. Stępień: „Od tego momentu w zasadzie nie mówimy już o samorządzie, tylko o samodzierżawiu” (*Trzeba rozdzielić funkcje polityczne od administracyjnych...*, 2014).

Głęboka wiara w jedyną słuszną wyborów dokonanych przez uchodzących za ekspertów reformatorów czyniła ich w wysokim stopniu niewrażliwymi na jakąkolwiek zewnętrzna krytykę. Odrzucanie wszelkiej krytyki przychodziło tym łatwiej, że krytykom można było przypisywać – domniemywaną – antysystemowość i obronę starego porządku. Spektakularnym tego przejawem było zupełne zignorowanie – potraktowano go tak, jakby go w ogóle nie było – listu kompetentnych w tej materii intelektualistów protestujących przeciwko powołaniu powiatów (*Czy potrzebujemy powiatów? List otwarty do polskiej opinii publicznej, do Sejmu, Senatu i Rządu RP*, 1997).

Najbardziej ogólnego teoretycznego i ideologicznego dla niej uzasadnienia – bo jakże mogłoby się obejść bez takiego – poszukiwano w zasadzie subsydiarności (Regulski, 2007: passim, w szczególności 32–35). Odwołujący się do niej przytaczają ją wybiórczo jako uzasadniającą decentralizację. A to manipulacja. Zasada subsydiarności, owszem, zaleca przekazywanie przez państwa zadań jednostkom, rodzinom i mniejszym społecznościom, ale nie po to, aby uwolnić państwo od odpowiedzialności za ich wykonywanie, lecz by ułatwić mu wykonywanie zadań, od których wykonywania uwalniać się nie powinno (Leon XIII, 1982: 663; Pius XI, 1982: 689, 708).

Wbrew stanowisku prezentowanemu przez obydwie samorządowe autorytety M. Kuleszę i J. Regulskiego pozwałam sobie postawić tezę, że odrzucenie wszelkich hierarchicznych¹⁰, w tym i nadzorczych, zależności w strukturze samorządu terytorialnego jego samodzielności nie zwiększa, lecz raczej ją ogranicza. Ogranicza, gdyż na poszczególnych gminach, powiatach i samorządowych województwach wymusza występowanie wobec administracji rządowej tylko oddzielnie. A taka narzucona im strukturalna „samotność”¹¹ osłabia ich pozycję w relacjach z administracją rządową, czyni formalnie niemożliwym występowanie jako podmiotu organizacyjnie zintegrowanego, reprezentującego wszystkie trzy szczeble samorządu w województwie (szerzej: Habuda, 2009: 231–248).

Tego rodzaju organizacyjna dezintegracja samorządu wspierana jest przez polityczny lobbings. Myślę, że nie bez znaczenia – zwłaszcza w przypadku jednostek największych i dysponujących największymi zasobami – są również ambicje oligarchizujących się miejscowych elit politycznych, najbardziej rzucające się w oczy w przypadku uwalniających się od zależności partyjnych prezydentów większych (np. Rzeszowa, Gdańsk, Toruń) i dużych miast, choćby Rafała Dutkiewicza we Wrocławiu czy Jacka Majchrowskiego w Krakowie.

W 1990 roku, chyba nie tylko z braku czasu, nie było publicznych sporów wokół liczby gmin. Czyżby dlatego, że ci, którzy gminy chcieli, otrzymywali ją? Że władzy de-

¹⁰ Dające się psychologicznie powiązać z odrzuceniem PRL-owskiego tzw. hierarchicznego podporządkowania.

¹¹ Pojęcia tego używam za Stahl, 2009: 23–37. Z kolei dla autorki, za którą określenia tego używam merytorycznym uzasadnieniem do sięgnięcia do niego było opracowanie J. Bocia.

mokratycznej nie wypadało formułującym pod jej adresem swe oczekiwania mówić nie? I w efekcie liczba gmin w 1990 roku, po gminnym etapie samorządowej reformy terytorialnej, zwiększyła się o około 400 w porównaniu ze stanem z dnia reformę poprzedzającego (Bandarzewski, 2005).

W roku 2013 na ogólną liczbę 2173 gmin wiejskich i wiejsko-miejskich – około 300 gmin miejskich pomijam, bo są gminami większymi i dysponującymi większymi zasobami – 32 licząc mniej niż 2000 mieszkańców, 747 od 2000 do 4999 mieszkańców, a tylko 379 powyżej 10 000 (Kamiński, 2014). Jedynie trafny obraz rozcłonkowania terytorialnego opisuje nie gmina statystycznie przeciętna, lecz struktura zróżnicowania wielkości i zasobów gmin.

W drugim etapie reformy, powrotu do powiatów oraz zmniejszania liczby województw i przyjęcia dualnej – odrębnej rządowej i odrębnej samorządowej – natury ich organów spory o ich liczbę toczono były bez jakichkolwiek ograniczeń w argumentacji (Habuda, Habuda, 2004).

Reformowaniu polskich terenowych władz – odchodzeniu od PRL-owskiego systemu rad narodowych – dodatkowo sprzyjała zachodnia przedakcesyjna pomoc, korzystanie z pomocowych unijnych i nieunijnych funduszy. Dla ich absorpcji potrzebni byli odpowiednio formalnie samodzielni instytucjonalni partnerzy. Dała w tym przypadku o sobie znać – na co, z tego, co wiem, nigdy *expressis verbis* nie zwrócono uwagi w literaturze przedmiotu – zasada wyrównania kompetencji. Chodzi w niej o odpowiednie dostosowanie do siebie kompetencji partnerów „skazanych” na współpracę (Starościak, 1971: 117 i nast.), np. współpracę transgraniczną polskich i niemieckich gmin – łatwiejszą, gdy podobne są ich potencjały (zasoby) i kompetencje; dopiero po ich względnym wyrównaniu stają się dla siebie faktycznie równorzędnymi partnerami. To samo dotyczy współpracy regionów i generalnie wszelakich form partnerstwa. Chyba że jest to współpraca z samej natury nie tyle nierównorzędnych sobie, co mniejszego i większego, niczym Pata i Pataszona.

Zróżnicowanie rozwiązań strukturalnych poszczególnych unijnych państw rodzi pytanie: u którego lub u których z nich zapożyczyliśmy najbardziej? Wydaje się, że przyjęte w Polsce rozwiązania mają najwięcej wspólnego z rozwiązaniami przyjętymi we Francji. To zastanawiające, że nie sięgnięto do najbardziej nowoczesnych rozwiązań wprowadzanych w krajach skandynawskich. Ba, nie dostrzeżono nawet podejmowanych w Belgii już w latach 60., a w Niemczech (wówczas jeszcze w RFN) w latach 60. i 70. ubiegłego stulecia kroków zmniejszających rozcłonkowanie samorządów (bardzo znaczące zmniejszanie liczby gmin i powiatów¹²) w jeszcze niezjednoczonych Niemczech, kontynuowane także po Niemiec zjednoczeniu (Schröder, 2004: 45–47; Jarosz, 2013: 130, 150).

Nie sądzę jednak, aby ta zbieżność była wynikiem naśladownictwa. Ona jest rezultatem partykularnych nacisków na mnożenie liczby możliwych do obsadzenia samorządowych stanowisk. Różni, najbardziej nawet znaczący politycy mieli swoich „podopiecznych”, nad których (powiatowymi) interesami czuwali. Urzędująca premier H. Suchocka była zainteresowana powiatową rangą Grodziska Wielkopolskiego i rodzinnego Pleszewa, szef ówczesnego Urzędu Rady Ministrów J. M. Rokita czuwał nad przyznaniem rangi powiatu Wieliczce,

¹² W przypadku gmin ich liczba zmniejszona została z 24 468 do 8506, a w przypadku powiatów z 425 do 235 (Kieżun, 2004: 375).

a B. Geremek walczył – ostatecznie nieskutecznie – o powiaty dla Wschowy i Gołdapi, w których jego ojciec zaraz po wojnie był starostą (Emilewicz, Wołek, 2000: 96–97). Do tego trzeba dodać naciski oddolne, lokalne. Komisję Samorządu Terytorialnego przygotowującą reformę parlamentarną odwiedziły setki delegacji argumentujących za swoimi powiatami. Oto, co mówiła o ówczesnej sytuacji Zyta Gilowska: „O odbyliśmy tysiące spotkań, przyjęliśmy setki delegacji, z których każda została wysłuchana. W samej Komisji mieliśmy w sumie około tysiąca spotkań, z delegacją opolską przesiedziałam w sumie około 25 godzin, mieliśmy raz w Sali Kolumnowej 120 delegacji ze 120 powiatów” (Emilewicz, Wołek, 2000: 101).

Scaleniowe przedsięwzięcia podjęte zostały w krajach skandynawskich: Danii (Popławski, 2008), Szwecji (Popławski, 2007) i Finlandii (por. Żukowski, 2008). Efekty polskich terytorialnych reform są ich przeciwieństwem zwłaszcza w kwestii rozczłonkowania podziałów terytorialnych. Problem generalnie tkwi w nadmiernej liczbie jednostek terytorialnych, a w szczególności w jednostkach terytorialnych najsłabszych, dysponujących najmniejszymi zasobami.

Najistotniejszy wpływ Unii na strukturę polskiego samorządu terytorialnego dostrzegam w trzech kwestiach: 1. we wzmocnieniu w nim pozycji biurokracji pracującej na rzecz pozyskiwania unijnych funduszy; 2. w zwiększeniu – to efekt raczej niezamierzony – centralizacji władzy w całej strukturze administracji państwowej (publicznej), szczególnie jednak we wzmocnieniu najpierw uzależnienia regionów od ministerstwa odpowiedzialnego za infrastrukturę i rozwój regionalny, a następnie samorządów gminnych i powiatowych od rozdzielającego unijne fundusze samorządu wojewódzkiego oraz 3. we wzmocnieniu w poszczególnych samorządach terytorialnych gotowości do podejmowania przedsięwzięć ponad miarę możliwości, stwarzających na przyszłość obciążenia nie do udźwignięcia. Jeśli zaś chodzi o samą niehierarchiczną strukturę samorządu terytorialnego, to tłumaczyłbym ją przeniesieniem na nią odrzucenia hierarchii obowiązującej w systemie rad narodowych.

Opracowanie stosownych wniosków (aplikacji) to zadanie dla przygotowanych do wykonywania takiej pracy „biurokratycznych ekspertów”. Zadanie tym trudniej dostępne dla funduszowych laików, że wysoce sformalizowane – błędy nawet w interpunkcji mogą być wystarczającą podstawą do dyskwalifikacji wniosku – i ze sfery sztucznie wykreowanej unijnej rzeczywistości. Natura kwestii drugiej jest podobna: władzę mają ci, którzy rozdzielają pieniądze. A rozdzielają: centralnie rząd i ministerstwo zajmujące się infrastrukturą i rozwojem regionalnym, a w terenie samorządy wojewódzkie. „Wizyta marszałka bardziej mobilizuje lokalny samorząd niż przyjazd ministra” (Matyja, 2014). To właśnie przy jej okazji odkrywane są faktyczne obowiązujące w terenie nieformalne hierarchie prestiżu i władzy, w tym wysuwanie się w terenie w hierarchii prestiżu marszałków województw przed wojewodów. Pierwsi mogą ewentualnie coś dać, podczas gdy drudzy w ramach nadzoru głównie „zabrać”.

Najpotężniejszy z takich marszałków – myślę o Adamie Struziku, od 12 lat marszałku województwa mazowieckiego – tę swoją postawę udziałnego władzy bez zahamowań eksponując na zewnątrz. Zachowanie takie nie ma nic wspólnego z decentralizacją w strukturze samorządu terytorialnego, to nawet nie jest recentralizacja, to raczej kult jednostki. Przy czym w obydwu przypadkach – myślę o „biurokratach-ekspertach” i o samorządzie województwa

– jest to władza nazywana strukturalną (Staniszki, 2013), wymuszająca akceptowanie własnych standardów jako warunku otrzymania środków unijnych. Jeśli dwie pierwsze kwestie tracą na znaczeniu wraz ze zmniejszaniem się puli funduszy unijnych przekazywanych Polsce, to konsekwencje sfinalizowanych decyzji inwestycyjnych, będą raczej zyskiwały na znaczeniu – dając o sobie znać we wzroście nakładów potrzebnych na utrzymanie wzniesionych obiektów – stając się dla wielu samorządów ciężarem nie do udźwignięcia.

Wróćmy jeszcze do strukturalnego rozczłonkowania. Polskie reformy samorządu terytorialnego na pewno nie mają charakteru scalającego i ograniczającego rozdrobnienie. Liczba gmin – to pierwszy etap reformy samorządowej – zwiększyła się z mniej niż 2100 w 1989 roku do 2478 po usamorządowieniu gmin (Bandarzewski, 2005: 53–90), powiatów utworzono około dwukrotnie więcej niż było administracyjnych rejonów, liczba województw zmniejszyła się co prawda ponad trzykrotnie, z 49 do 16, ale zasoby i potencjał rozwojowy najsłabszych z nich jest niski i nic nie wskazuje, aby utworzenie tychże województw przyspieszyło ich rozwój. Nigdy i nigdzie – dokładnie wbrew temu, co uwielbiają obiecywać politycy, a czemu zaprzecza praktyka (Zachariasz, 2014) – za sprawą korzystania z unijnej pomocy tak się nie stało, najsłabsi nadal pozostają najsłabszymi¹³. Gdy ich mieszkańców, powierzchnie i potencjały uśrednić – jak to się zwykle czyni – to ich uogólniony obraz wypada nie najgorzej. Wszelkie średnie glajszachtują opis rzeczywistości. A problem nie w uogólnionym obrazie, lecz w jednostkach najmniejszych i dysponujących najmniejszymi zasobami.

Można tłumaczyć zwiększanie liczby jednostek samorządu terytorialnego naśladownictwem złych wzorów, choćby francuskich. Realne wytłumaczenie jest wszakże całkiem proste, swojskie i nie tylko dające się odnaleźć w Polsce. Rzecz mianowicie w tym, że wielu najaktywniejszych politycznie w rozbudowie samorządu terytorialnego dostrzegło szanse na powiększenie puli lokalnie dostępnych politycznych łupów w postaci stanowisk do obsadzenia. „Wszyscy czuli pismo nosem, eksperci nie wiedzieli, o co chodzi, a mieszkańcy wiedzieli, że powiat X będzie, a to oznaczało, że będzie ileś stanowisk do obsadzania, urząd powiatowy i o to głównie szło” (Emilewicz, Wołek, 2000: 101).

Konkludując, pozwalam sobie stwierdzić:

- samorządowy, ekspercki merytokratyzm trójki autorów w pracach nad reformą miał ograniczone znaczenie; chcę przez to powiedzieć tylko tyle: w sporach o kształt reformy nie odegrał istotniejszej roli;
- wpływ współautorów reformy na jej kształt nie wynikał z ich merytorycznego przygotowania – co oczywiście nie znaczy, że w jakikolwiek sposób poddaję w wątpliwość ich znawstwo problematyki samorządu terytorialnego – lecz z ich pozycji politycznej, roli pełnionej w strukturze władzy;
- modyfikacje, które przyjmowali – jak sami przyznają – nie wynikały z ulegania racjom merytorycznym, lecz były wynikiem realistycznego godzenia się na płacenie politycznej ceny reformy i przyjmowania korekt świadczących o uleganiu lokalnym i nie tylko lokalnym partykularnym interesom.

¹³ Więcej na ten temat Habuda, Habuda, 2004 oraz przywołana tam literatura, zwłaszcza opracowania G. Gorzelaka, K. Heffnera, W. Surażskiej i J. Szlachty.

Bibliografia

Bandarzewski K., *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

Czy potrzebujemy powiatów? List otwarty do polskiej opinii publicznej, do Sejmu, Senatu i Rządu RP, „Gazeta Wyborcza”, 20.11.1997.

Emilewicz J., Wołek A., *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową w roku 1998 widziana oczami jej reformatorów*, Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2000.

Ferens A., Wiszniowski R., *Władza lokalna w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1999.

Grynis R., *Przedwojenny samorząd terytorialny podstawą odbudowy samorządu lokalnego w III Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2, 2003.

Habuda A., Habuda L., *Centralizacja i decentralizacja w literaturze przedmiotu*, [w:] L. Habuda, *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009.

Habuda A., Habuda L., *Patologie i zagrożenia polskiej transformacji systemowej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, nr 5, 2004.

Habuda A., Habuda L., *Zasadniczy podział terytorialny państwa. Między racjonalnym wyborem i grą zinstytucjonalizowanych interesów*, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, nr 14, 2013.

Habuda L., *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2009.

Habuda L., *Decentralizacja zarządzania w administracji państwowej – istota, granice, uwarunkowania*, „Problemy Rad Narodowych”, nr 48, 1980.

Habuda L., *Formalno-hierarchiczne i profesjonalne determinanty decyzji*, „Studia Nauk Politycznych”, nr 5, 1980.

Habuda L., *Transformacyjne decyzje i decyzyjne procesy*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2005.

Held M., *Modele demokracji*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2010.

Jarosz A., *Kształtowanie się podmiotowości politycznej samorządów miejskich Torunia i Rostocku w ujęciu porównawczym*, Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika, 2013 (niepublikowana rozprawa doktorska).

Kamiński R., *Organizacja terytorialna państwa a zdolność jednostek samorządowych do wykonywania zadań publicznych*, Wrocław 2014 (maszynopis).

Kieżun W., *Transformacja administracji publicznej (1990–1999) w świetle teorii organizacji i zarządzania*, [w:] *Krytyczna teoria organizacji i zarządzania. Wybór zagadnień*, Warszawa: Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, 2004.

Kulesza M., *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa: Wydawnictwa UW, 1987.

Kulesza M., *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9, 2002.

- Kulesza M., *Władza lokalna w systemie reformy gospodarczej*, „Państwo i Prawo”, z. 3, 1983.
- Leon XIII, *Rerum novarum*, [w:] *Spoleczne nauczanie Kościoła*, „Znak” nr 332–334, 1982.
- Lewenstein B., *Wspólnota społeczna a uczestnictwo lokalne*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski, 1999.
- Matyja R., *Domki z kart*, „Tygodnik Powszechny”, 2.03.2014.
- Mazowiecki T., *Samorząd i plan reform państwa. Przemówienie we Wrocławiu 25 maja 1990 roku*, [w:] idem, *Rok 1989 i lata następne*, Warszawa: Prószyński Media, 2012.
- Olszewski P., *Problem samorządu terytorialnego w obradach „Okrągłego Stołu”*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 4, 2007.
- Pius XI, *Quadragesimo anno*, [w:] *Spoleczne nauczanie Kościoła*, „Znak”, nr 332–334, 1982.
- Pokładecki J., *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań: Wydaw. Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, 1996.
- Popławski M., *Proces projektowania głównych założeń reformy samorządu terytorialnego w Danii z dnia 1 stycznia 2007*, [w:] A. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i wyzwania)*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2008.
- Popławski M., *Samorząd terytorialny w Królestwie Szwecji*, Toruń: Wydawnictwo Grado, 2007.
- Regulski J. (red.), *Miasto i jego władze*, Wrocław: Ossolineum, 1984.
- Regulski J., *Cybernetyka systemów planowania*, Warszawa: Wiedza Powszechna, 1974.
- Regulski J., *Planowanie miast*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1986.
- Regulski J., *Reformowanie państwa: moje doświadczenia*, Szczecin: Wyższa Szkoła Administracji Publicznej; Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2007.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2000.
- Regulski J., Kocoń W., Ptaszyńska-Wołoczkievicz M., *Władze lokalne a rozwój gospodarczy*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1988.
- Regulski J., Kulesza M., *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa: Wolters Kluwer, 2009.
- Schröder D., *Großkreise und Funktionalreform in dünn besiedelten Regionen: Vergleichende Betrachtungen zur Diskussion in Mecklenburg-Vorpommern*, [w:] H. J. Hannecke (red.), *Stats und Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern. Anregungen, Standpunkte und Perspektiven zur Reformdebatte*, Rostock 2004.
- Stahl M., *Samotność ustrojowa samorządu terytorialnego – prawda czy fałsz*, [w:] J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa: Wolters Kluwer Business, 2009.
- Stanisz J., *Władza globalizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2003.
- Starościk J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1971.
- Stępień J., *Twardy dysk*, [w:] A. Kostarczyk (red.), *III Rzeczpospolita w trzydziestu odsłonach. Nadzieje i rozczarowania po 1989 roku*, Warszawa: Świat Książki, 2004.

Trzeba rozdzielić funkcje polityczne od administracyjnych. Prof. Jerzy Stępień. Rozmawiał Michał Cyrankiewicz, „Rzeczpospolita”, 20.02.2014.

Ujazdowski K. M., *Opozycja demokratyczna i „Solidarność” wobec samorządu terytorialnego (1976–1989)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5, 1996.

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, DzU 2002, nr 113, poz. 984.

Wyłom w obozie jałtańskim. Tadeusz Mazowiecki. Rozmawia Andrzej Urbański, [w:] T. Mazowiecki, *Rok 1989 i lata następne*, Warszawa: Prószyński Media, 2012.

Zachariasz K., *Mocni i tak będą mocniejsi. Rozmowa z prof. Grzegorzem Gorzelakiem*, „Gazeta Wyborcza”, 28–29.06.2014.

Żukowski S., *Współczesny samorząd terytorialny w Finlandii*, [w:] A. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i wyzwania)*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2008.

Summary

Bureaucratic and expert power in political decision making. The case of polish self-government reform (1990–1999)

Michał Kulesza, Jerzy Regulski and Jerzy Stępień are three co-authors of polish self-government reform (1990–1999). Author of article search their roles as experts, and as politicians in shaping polish self-government system. Final conclusion is following: although they were “scientific owners” of problem their meaning roles in resolving it were more political than professional. The matter as professional problem was generally out of question.

Practically most hard matter was not shape of future self-government system but implementation it. Key in resolving problem was political position co-authors, their participation in bureaucratic power and openness for lobbying. It is meaning lesson for future reformers, every and each one.

Keywords: bureaucratic power, decentralization, expert power, hierarchy, lobbying, self-government, subsidiarity, territorial division

Streszczenie

„Władza” i „wiedza” w politycznym procesie decyzyjnym. Przypadek prac nad tworzeniem polskiego samorządu terytorialnego

Michał Kulesza, Jerzy Regulski i Jerzy Stępień to niekwestionowani badacze zajmujący się problematyką samorządu terytorialnego. To także osoby piastujące najwyższe polityczne stanowiska – bądź odwoływane z nich – do których zadań należało przygotowywanie ustroju samorządu terytorialnego. Takie skojarzenie to wyjątkowa okazja do analizy relacji między wiedzą i władzą w procesie podejmowania decyzji politycznych najwyższej wagi. Konkluzje, do jakich dochodzi autor artykułu,

sprawdzają się do stwierdzenia: to, co się w tym procesie liczyło, to nie wiedza, nie merytoryczne przygotowanie twórców rozwiązań ustrojowych, lecz ich aktualna pozycja polityczna.

Słowa kluczowe: decentralizacja, hierarchia, lobbing, podział terytorialny, samorząd, subsydiarność, władza biurokratyczna, władza ekspercka

Marek J. Malinowski
Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Rola i miejsce III Rzeczypospolitej Polskiej we współczesnym świecie. Geneza i ewolucja głównych kierunków polityki zagranicznej Polski w latach 1939–2014 (refleksje osobiste)

Upadek Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) i powstanie na jej gruzach na przełomie lat 80. i 90. XX wieku III Rzeczypospolitej Polskiej (III RP) oznaczało całkowicie nowe otwarcie i radykalną zmianę polityki zagranicznej naszego kraju. Przez poprzednie 40 lat Polska pozostawała – na mocy decyzji uformowanej w czasie II wojny światowej wielkiej trójki w składzie: Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) – premiera Iosifa Wissarionowicza Dżugaszwilego, znanego jako Józef Stalin; Stany Zjednoczone Ameryki (United States of America, USA) – prezydentów: Franklina Delano Roosevelta i jego następcy Harry’ego Trumana oraz Wielka Brytania – premiera Winstona Churchilla, zatwierdzonej przez konferencję poczdamską – członkiem bloku wschodniego, zaciekle konkurującego z demokratycznym Zachodem. Stąd też główne kierunki jej polityki zagranicznej były integralnie związane z ZSRR, Układem Warszawskim (UW) i Radą Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG).

Wkrótce po powstaniu III RP przestał istnieć ZSRR i stworzone przezeń: Układ Warszawski i RWPG, a przed pierwszym niekomunistycznym rządem polskim premiera Tadeusza Mazowieckiego wyłonił się fundamentalny problem określenia istoty, charakteru i kierunków polityki zagranicznej III RP. Architektem tej polityki stał się profesor Krzysztof Skubiszewski, który piastował urząd ministra spraw zagranicznych w czterech kolejnych rządach III RP, co było faktem bez precedensu w historii Polski po odzyskaniu niepodległości państwowej w 1918 roku, a więc na przestrzeni 70 lat (!). Miał on jasno określoną wizję polityki i niezwłocznie po objęciu powierzonego mu przez premiera T. Mazowieckiego stanowiska przystąpił do jej prezentacji i realizacji.

Za jej fundamentalną zasadę przyjął założenie o absolutnej konieczności wejścia przez Polskę w skład politycznych, ekonomicznych i militarnych struktur Zachodu, który okazał się zwycięzcą w wieloletniej batalii między kapitalistycznym i demokratycznym światem zachodnim a komunistycznym i totalitarnym światem wschodnim. Implikowało to w oczywisty

sposób całkowite zerwanie z tym ostatnim i przyjęcie zdecydowanie antyradzieckiego kursu w polityce zagranicznej III RP. Kiedy dwa lata po powstaniu III RP przestał istnieć ZSRR, polska polityka zagraniczna nadal przepelniona była antysowietyzmem, mimo że na miejsce komunistycznego i imperialistycznego ZSRR powstała pseudodemokratyczna Rosja prezydenta Borysa Michajłowicza Jelcyna, występująca w roli „chorego człowieka” nie tylko Europy i Azji, lecz całego postzimnowojennego świata lat 90. XX wieku.

Idée fixe ministra K. Skubiszewskiego było przecięcie wszelkich więzów łączących dotąd Polskę i Rosję na płaszczyznach: politycznej, ekonomicznej, militarnej, ideologicznej i cywilizacyjnej. Hołdował on bowiem, jak sądzę, naczelnej zasadzie, że Rosja jest śmiertelnym wrogiem Polski od czasów rozbiorów u schyłku XVIII wieku i zadaniem polskiej polityki zagranicznej jest nie tylko trwałe odcięcie się od jakiegokolwiek współpracy z nią, ale uczynienie wszystkiego, co możliwe w celu jej osłabienia, a nawet pozbawienia dostrzegalnego wpływu zarówno na losy Polski, jak i wszystkich byłych sojuszników w Europie Środkowo-Wschodniej.

Jako historyk z wykształcenia i specjalista w zakresie nauki o stosunkach międzynarodowych i nauk o polityce z ponad 50-letnim stażem badawczym mogę przyjąć do wiadomości ideologiczne motywacje i psychologiczne uwarunkowania postępowania ministra Skubiszewskiego. Równocześnie jednak nie mam najmniejszych wątpliwości, że nie można, słusznie zresztą, zarzucać polityce zagranicznej PRL nadmiernej jej ideologizacji, a jednocześnie prowadzić polityki zagranicznej III RP przesyczonej niemięjszym ładunkiem ideologizacji, co miałyby być dowodem na jej merytoryczną trafność i moralną wagę. Taka postawa jest przecież przykładem czystej hipokryzji. Ponadto w rozumieniu światowych nauk o polityce współczesny polityk, a zwłaszcza minister spraw zagranicznych, winien kierować się w swych działaniach rozważą, realistyczną kalkulacją i umiejętnością zachowania właściwego dystansu również do własnego postępowania, a nie silnymi emocjami i nienawistnymi fluidami. Polityka oceniamy po efektach jego działań, a skutki polityki K. Skubiszewskiego dla interesów III RP oceniam jako fatalne i nader szkodliwe również z powodu przytoczonych poniżej kolejnych argumentów.

Drugim charakterystycznym rysem polityki ministra Skubiszewskiego była niemal całkowita rezygnacja ze współpracy oraz kontaktów politycznych i ekonomicznych z krajami Afryki, Azji i Ameryki Łacińskiej – określanymi wówczas mało precyzyjnym i mylącym mianem Trzeciego Świata, a dziś nazywanymi w sposób bardziej uzasadniony merytorycznie: Południem świata, w odróżnieniu od wyżej rozwiniętej i znacznie bogatszej Północy świata, do której zaliczane są: Kanada i USA w Ameryce Północnej, kraje członkowskie Unii Europejskiej (UE) i inne państwa Europy, Rosja, Japonia, Izrael oraz leżące na antypodach: Australia i Nowa Zelandia.

Przypominam sobie osobiście, jak na początku lat 90. minister Skubiszewski udzielił znanemu wówczas dziennikarzowi Wojciechowi Giełżyńskiemu wywiadu dla tygodnika „Solidarność”, z którym i ja miałem przyjemność współpracować. W tym interview oznajmił on bez ogródek, że nie zna i nie rozumie specyfiki krajów Trzeciego Świata, ich problemy są mu zupełnie obce, nie widzi też żadnej potrzeby utrzymywania z nimi bliższych kontaktów przez III RP, która leży w Europie, a jej miejsce w świecie jest ściśle związane ze stosunkami transatlantyckimi i europejskimi oraz wejściem w ich ramach w skład Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (North Atlantic Treaty Organization, NATO) i Unii Europejskiej.

Te twierdzenia K. Skubiszewskiego nie były gołosłowne, ponieważ w okresie jego rządów w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (MSZ) doszło w istocie do niemal całkowitego zerwania stosunków politycznych, gospodarczych i kulturalnych między Polską a licznymi krajami Afryki i Azji. W sferze politycznej odnotować trzeba bezprecedensowe „odwrócenie sojuszy” w regionie Bliskiego i Środkowego Wschodu, w którym Polska porzuciła dobre i owocne dotąd stosunki z krajami muzułmańskimi, a zwłaszcza arabskimi – stając się ich antagonistą – na rzecz wyraźnego zacieśnienia współpracy z Izraelem. W odniesieniu do państw Afryki zwracała uwagę utrata zainteresowania przez polską politykę zagraniczną problemami rozwoju niemal wszystkich krajów Czarnego Łądu (czego jaskrawym przykładem było radykalne zmniejszenie liczby polskich przedstawicielstw dyplomatycznych w tych państwach), z wyjątkiem Republiki Południowej Afryki (RPA), z którą III RP nawiązała stosunki dyplomatyczne i konsularne jeszcze w okresie władzy ostatniego białego prezydenta RPA Frederika Willema de Klerka.

Warto w tym miejscu przypomnieć, iż z inspiracji ministra Skubiszewskiego doszło do ożywionej współpracy i kontaktów polsko-południowoafrykańskich, a także lansowania tezy o zadziwiającym rzekomo podobieństwie między przemianami ustrojowo-politycznymi w Polsce i RPA. Twierdzono więc, iż oba państwa przechodzą radykalną „katharsis”, przekształcając się z państw totalitarnych w demokratyczne, gdyż RPA porzuciła potępiony przez społeczność międzynarodową system apartheidu, czyli ucisku i dyskryminacji rasowej kolorowej większości społeczeństwa południowoafrykańskiego przez dominującą białą mniejszość (w tym głównie Afrykanerów pochodzenia holenderskiego) i wybrała demokrację typu europejsko-północnoamerykańskiego, zaś Polska pogrzebała system komunistyczny na rzecz tego samego ustroju typu demokratycznego.

Egzemplifikacji powyższej tezy służyła na przykład polsko-południowoafrykańska konferencja w hotelu Holiday Inn w Warszawie w 1991 roku pod przewodnictwem późniejszego ministra spraw zagranicznych, też profesora, Bronisława Geremka, w której miałem okazję uczestniczyć jako specjalista od problematyki południowoafrykańskiej¹ i pracownik naukowo-badawczy na stanowisku docenta doktora habilitowanego w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych w Warszawie². Przedstawiając na konferencji ww. tezę, profesor B. Geremek wywołał szczere zdumienie wśród członków delegacji południowoafrykańskiej, w imieniu której ówczesny przewodniczący (speaker) parlamentu RPA Robert Schoeman oznajmił, iż władze jego państwa nie dostrzegają żadnej zbieżności między kierunkami przemian ustrojowo-politycznych w Polsce i RPA.

W ich przekonaniu Polska po obaleniu totalitarnego systemu komunistycznego zmierza do zbudowania podstaw demokracji typu zachodniego, podczas gry RPA po obaleniu systemu apartheidu zmierza do zbudowania podstaw ustroju „socjalizmu naukowego”, w którym

¹ Z tego zakresu wiedzy uzyskałem stopnie naukowe: doktora (rozprawa na temat kryzysu rodezyjskiego) i doktora habilitowanego (rozprawa na temat przemian wewnętrznych w RPA) oraz tytuł profesora nauk humanistycznych („rozprawa profesorska” na temat drogi Namibii do niepodległości politycznej).

² PISM – będący czołowym w całej Europie Środkowo-Wschodniej i utrzymującym ożywione kontakty z najważniejszymi ośrodkami naukowymi w Europie Zachodniej i USA instytutem naukowo-badawczym w zakresie stosunków międzynarodowych – został rozwiązany przez ministra Skubiszewskiego z dniem 31 grudnia 1993 roku.

ideowym przewodnikiem będzie Południowoafrykańska Partia Komunistyczna (South African Communist Party, SACP). R. Schoeman dodał też, iż jest wieloletnim członkiem SACP (z tego tytułu był represjonowany i więziony), której przywódcy ze znanym mi osobiście jej sekretarzem generalnym Alfredem Nzo (w nowym rządzie południowoafrykańskim objął stanowisko nomen omen ministra spraw zagranicznych) są przekonani, że upadek ZSRR i światowego systemu komunistycznego to największa tragedia współczesnego świata od czasów II wojny światowej. W związku z tym nie podzielał on radości Polaków z takiego rozwoju wydarzeń, a tezę, o której mowa, uważał za całkowicie fałszywą i szkodliwą z politycznego punktu widzenia (!).

Wracając do praktycznego wyrazu wizji polskiej polityki zagranicznej K. Skubiszewskiego w sferze ekonomicznej i kulturalnej, należy podkreślić, iż w początkach lat 90. zostały zerwane i anulowane liczne kontrakty polskich przedsiębiorstw różnego rodzaju m.in. w Iranie, Iraku, Zjednoczonych Emiratach Arabskich, Syrii i Libii, co spowodowało dotkliwe straty finansowe rządu wielu miliardów dolarów amerykańskich (USD), powrót tysięcy polskich pracowników do kraju oraz utratę dobrego imienia Polski w świecie arabskim i muzułmańskim. Współpraca gospodarcza i kulturalna między III RP a krajami regionów Bliskiego i Środkowego Wschodu została przy tym sprowadzona do symbolicznych wręcz rozmiarów.

Realizowana przez ministra Skubiszewskiego polityka zagraniczna Polski obrała bowiem diametralnie inne priorytety i kierunki działania we współczesnym świecie. Na pierwszym planie znalazły się stosunki Polski z USA, które miały objąć wszystkie sfery współpracy. III RP miała stać się wypróbowanym, w pełni wiarygodnym i zdolnym do wielu wyrzeczeń własnych sojusznikiem, który w regionie Europy Środkowo-Wschodniej miałby pełnić rolę najważniejszego strażnika interesów Zachodu – przede wszystkim oczywiście Stanów Zjednoczonych, umiłowanych ponoć przez przeważającą część polskiego społeczeństwa. W nagrodę Polska weszłaby w skład najpotężniejszego sojuszu współczesnego świata – NATO, który mimo strategicznego zwycięstwa Zachodu nad upadłym ZSRR i jego blokiem nie zamierzał zakończyć swej działalności, chociaż nie było jasności w kwestii zasadności jego dalszego funkcjonowania.

Tym celom została podporządkowana polska polityka zagraniczna, której spektakularnym sukcesem było przyjęcie Polski do NATO w kwietniu 1999 roku w 50. rocznicę powstania Sojuszu Atlantycznego. W tym czasie K. Skubiszewski nie pełnił już funkcji ministra spraw zagranicznych III RP, ale wzmiankowany sukces polskiej dyplomacji był zwieńczeniem działań zapoczątkowanych przez niego kilka lat wcześniej. Również w dużym stopniu dzięki niemu Polska zyskała sobie w Europie opinię najbardziej pro-amerykańsko nastawionego członka NATO, którego władze zaczęły wkrótce zabiegać o zainstalowanie w Polsce elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej, chroniącej rzekomo USA i ich europejskich sojuszników przed rakietowym atakiem ze strony Iranu i Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej (KRL-D). Od początku byłem zdecydowanym przeciwnikiem takiego posunięcia, dając temu publiczny wyraz i wyrażając przekonanie o absurdalności argumentów przytaczanych dla uzasadnienia jego realizacji na terenie naszego kraju zarówno przez przedstawicieli władz USA, jak i III RP (zob. Kojkoł, Malinowski, 2011).

Proamerykańskie nastawienie polskiej polityki zagranicznej stało się jeszcze bardziej widoczne po ataku terrorystycznym na Światowe Centrum Handlu (World Trade Center, WTC) w Nowym Jorku i Departament Obrony USA (Pentagon) w Waszyngtonie w dniu 11 września 2001 roku. W efekcie ogłoszenia przez ówczesnego prezydenta USA George'a W. Busha „zwycięskiej wojny z terroryzmem międzynarodowym” najwyższe władze III RP, reprezentowane przez pełniącego wówczas stanowisko prezydenta Polski Aleksandra Kwaśniewskiego i premiera rządu Leszka Millera – posiadających świeżej daty rodowód komunistyczny, tj. antyamerykański – oraz zdominowane przez rządzący Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) Sejm i Senat, opowiedziały się z pełnym przekonaniem po stronie USA i podejmowanych przez nie działań militarnych.

W następstwie wydarzeń z września 2001 roku armia USA zaangażowała się na dużą skalę w operacje interwencyjne najpierw w Afganistanie przeciwko rządzącym w nim Talibom i ukrywającym się w tym kraju bojownikom al-Kaidy (Baza, Sieć) z jej przywódcą Usamą ibn Mohammedem ibn Ladinem na czele, a wkrótce później w Iraku celem obalenia dyktatorskiego reżimu prezydenta Saddama Husajna at-Takritiego. Uzasadniając te sprzeczne z zasadami prawa międzynarodowego kroki, prezydent G. Bush dowodził, jakoby al-Kaida była organizatorem ataków z 11 września 2001 roku, zaś reżim Saddama Husajna zagrażał bezpieczeństwu USA, natomiast jedynym celem amerykańskich operacji zbrojnych jest budowa w Afganistanie i Iraku prawdziwych systemów demokratycznych typu zachodniego.

Te twierdzenia i posunięcia administracji Busha zyskały sobie całkowite poparcie władz III RP, mimo że Amerykanie do dziś nie przedstawili żadnych przekonujących dowodów – chociaż słynący ze stosowania zabronionych przez prawo międzynarodowe brutalnych i wymyślnych tortur fizycznych i psychicznych wobec tzw. terrorystów specjalny obóz w Guantánamo na Kubie funkcjonuje nadal w najlepsze, a przecież obecny prezydent USA Barack Obama, obejmując ten urząd, zapowiadał jego likwidację w ciągu 1 roku (!) – potwierdzających wiarygodność jego oświadczeń. Natomiast sformułowania Busha na temat niezwykle wrogiej postawy i gróźb militarnych Saddama Husajna pod adresem USA oraz jego rzekomej współpracy z al-Kaidą (był przez nią określany mianem: fałszywego muzułmanina, ludobójczego dyktatora i oddanego sojusznika USA, za co powinien ponieść z ręki Allaha zasłużoną karę!) od początku były pozbawione nie tylko słuszności, ale w ogóle jakiegokolwiek sensu.

Od samego początku było też oczywiste – nie wiem, czy również dla władz III RPA, że próba rzekomej budowy przez USA i ich sojuszników systemów demokratycznych typu zachodniego w Afganistanie i Iraku jest nie tylko skazana na absolutne fiasko i dotkliwą porażkę, lecz także – przy znajomości charakteru społeczno-politycznego i ideologicznego społeczeństw tych dwu krajów – przyniesie im negatywne skutki, sprzeczne z ich rzeczywistymi potrzebami i oczekiwaniami po obaleniu dotychczasowych reżimów.

Najwyższe władze III RP nie tylko wsparły politycznie w całej rozciągłości politykę prezydenta Busha i jego następcy B. Obamy, ale czynnie zaangażowały się w walkę z tzw. terroryzmem międzynarodowym, wysyłając polskie oddziały wojskowe w misjach bojowych do Iraku i Afganistanu (zob. Kojkoł, Malinowski, 2011). Spląciły one tam „daninę krwi” na rzecz amerykańskich agresorów, tracąc kilkudziesięciu zabitych i rannych oficerów i żołnierzy.

W ten sposób wystąpiły w istocie w roli „polskiego mięsa armatniego” dla USA. Uczestniczyły równocześnie w dwóch przegranych przez jedyne mocarstwo globalne drugiej dekady XXI wieku wojnach w tych regionach świata, z których jedna jeszcze się nie zakończyła, a druga przyniosła i nadal przynosi fatalne skutki dla irackiego społeczeństwa.

Najświeższym tego przykładem jest trwająca od wiosny 2014 roku ofensywa bojowników niedawno utworzonego fundamentalistycznego Islamskiego Państwa Iraku i Lewantu (Islamic State of Iraq and Levant, ISIL), reprezentującego sunnitów w Iraku i Syrii. Wykorzystując krwawą wojnę między syryjskim reżimem prezydenta Baszara el-Asada i bardzo zróżnicowaną wewnątrznie opozycją, podjęli oni zmasowany atak zbrojny w zachodniej części Iraku i wschodniej części Syrii. W końcu czerwca tego roku przywódcy ISIL ogłosili znamiennej deklarację o utworzeniu na zajętych obszarach sunnickiego kalifatu muzułmańskiego pod nazwą Państwa Islamskiego (Islamic State, IS), opartego na koranicznym prawie szariatu. Miałby on być może nawiązywać do kalifatu rozwiązanego w 1924 roku po powstaniu Republiki Tureckiej, której twórcą był Kemal Pasza, zwany Ataturkiem, czyli ojcem Turków. Bojownicy IS są wyposażeni w najnowocześniejsze uzbrojenie, również produkcji amerykańskiej, a co najciekawsze, w ich szeregach, obliczanych przez specjalistów przedmiotu na około 20 tys. ludzi rosnącą liczbę osób stanowią: Brytyjczycy, Belgowie, Włosi, Australijczycy i Amerykanie, czyli ludzie Zachodu, których władze podobno walczą z islamskim terroryzmem.

Jak można sądzić, ewentualnym finansowym oparciem dla sunnickiego Państwa Islamskiego w Syrii i Iraku może być m.in. pragnąca dominować w regionie Bliskiego i Środkowego Wschodu wahabicka, czyli skrajnie fundamentalistyczna, Arabia Saudyjska. Choć jest oficjalnym sojusznikiem USA w tej części świata, specjalnie nie ukrywa, że wspiera potężną pomocą finansową liczne organizacje muzułmańskie w tych i innych rejonach ziemskiego globu, zwalczające ze wszech sił wpływy Zachodu, w tym zwłaszcza USA, w świecie islamu. Polityka rządzącej w Arabii Saudyjskiej dynastii Saudów – pełniących rolę „strażników islamu” – wobec Zachodu, a szczególnie ulubionych podobno Stanów Zjednoczonych, pełna jest bowiem niedomówień, pozornych niekonsekwencji i ideologicznych wizji.

Brytyjski premier David Cameron oświadczył w lipcu 2014 roku, że terytorialna ekspansja Państwa Islamskiego w Iraku i Syrii – w warunkach nieustających starć wewnętrznych w Iraku i toczącej się bez przerwy wojny domowej w Syrii, której prezydent B. el-Asad w odróżnieniu od obalonych w trakcie „arabskiej wiosny” dyktatorów Tunezji, Libii, Egiptu i Jemenu postanowił walczyć z determinacją o swą pozycję do końca – jest realnym zagrożeniem nie tylko dla porządku na Bliskim i Środkowym Wschodzie, lecz także dla Europy i całego świata. Zapowiedział w związku z tym, iż Wielka Brytania wraz z USA będzie zdecydowanie zwalczać wszelkimi dostępnymi środkami Państwo Islamskie i jego zwolenników. Ze swej strony prezydent USA B. Obama podjął w sierpniu tego samego roku decyzję o bombardowaniu przez amerykańskie lotnictwo pozycji bojowników IS w Iraku, a eksperci zaczęli rozważać opcję ponownego militarnego zaangażowania sił zbrojnych tego mocarstwa w „demokratycznym na wzór amerykański” państwie rządzących szyitów, uciskanych sunnitów i prawie niepodległych Kurdów. Sęk w tym, że znawcy problematyki bliskowschodniej nie mają wątpliwości, że działania militarne USA w Iraku i Syrii przyniosą

podobne „spektakularne sukcesy”, jak to miało miejsce uprzednio w Iraku, a obecnie ma jeszcze miejsce w Afganistanie!

Innym przejawem polskiego wsparcia dla imperialistycznej polityki USA we współczesnym świecie stała się, też jeszcze niezakończona, sprawa tajnych więzień amerykańskiej Centralnej Agencji Wywiadowczej (Central Intelligence Agency, CIA) w Europie Środkowo-Wschodniej, z których jedno znajdowało się na terenie północno-wschodniej Polski. Z ujawnionych dotąd informacji krajowych i międzynarodowych dość jasno wynika, że na terenie naszego kraju było przetrzymywanych i torturowanych przez agentów CIA pod zarzutem uprawiania terroryzmu międzynarodowego kilku Arabów. Mimo tego zarówno były prezydent A. Kwaśniewski, jak i były premier L. Miller, zasłaniając się rzekomą troską o polską rację stanu, stanowczo twierdzą, że w Polsce nie było żadnych tajnych więzień CIA.

Nagrodą dla III RP ze strony USA za powyższe świadectwa niezłomnej postawy sojuszniczej miały być: gwarancje bezpieczeństwa, szeroka współpraca wzajemna w wielu różnych dziedzinach życia publicznego oraz ekonomiczne beneficja współuczestnictwa w amerykańskiej interwencji wojskowej w Iraku w postaci licznych i intratnych kontraktów dla polskich przedsiębiorstw gospodarczych. Te ostatnie zapowiadał z emfazą ówczesny premier rządu III RP Marek Belka, który następnie był przewodniczącym międzynarodowej Komisji Odbudowy Iraku. O ile się orientuję, żadne polskie przedsiębiorstwo nie podpisało jakiegokolwiek kontraktu w Iraku, gdyż wszelkie „łupy” z tego tytułu rozdzieliły między siebie głównie amerykańskie firmy państwowe i prywatne. Potwierdza to moją osobistą opinię o wiarygodności oświadczeń M. Belki, który jako prezes Narodowego Banku Polskiego (NBP) stał się w 2014 roku jednym z niesławnych bohaterów „afery taśmowej”.

Odnosnie natomiast do gwarancji bezpieczeństwa dla Polski ze strony aktualnej administracji B. Obamy to wyznaję, że mam w tej materii daleko posuniętą ambiwalencję uczuć. Z jednej bowiem strony słyszałem zapewnienia prezydenta Obamy w czasie ostatniej wizyty w Warszawie w 2014 roku na temat instalacji elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej, obecności oddziału armii USA w Polsce i przeznaczenia sumy 1 mld USD na cele wojskowe. Równocześnie jednak zestawiam to z wcześniejszymi jego enuncjacjami w kwestii owej tarczy i świadomością, że ów 1 mld USD zostanie wydany na potrzeby amerykańskich żołnierzy stacjonujących czasowo w Polsce, a nie na wzmocnienie potencjału zbrojnego polskiej armii. Zastanawiam się poza tym nad odpowiedzią na pytanie: jaka jest tego realna waga w zestawieniu z faktem, że jeden dzień wojny z Talibami w Afganistanie kosztuje USA podobno około 0,5 mld USD?

Jeśli chodzi o szeroką współpracę wzajemną w różnych dziedzinach życia, to sądzę, że jest to zagadnienie z rzędu „wishful thinking”, gdyż kooperacja gospodarcza III RP z USA jest niewielka, czego dowodem jest np. to, że wśród naszych handlowych partnerów i zagranicznych inwestorów w Polsce Stany Zjednoczone zajmują dalekie miejsce, ustępując tak „wielkim” krajom Europy Zachodniej, jak np. Belgia i Holandia. Prawda jest bowiem taka, że z punktu widzenia kapitału amerykańskiego, zarówno państwowego, jak i prywatnego, III RP jest mało interesującym partnerem i dziś, i także w dalszej perspektywie.

Warto też w tym miejscu zauważyć, iż stosunki polsko-amerykańskie obciążone są innymi elementami w rodzaju minimalnej współpracy i wymiany naukowej, kulturalnej i sportowej,

a także przypadków szczególnie drażniących i śmiesznych dla Polaków, jak np. deklaracja prezydenta Obamy na temat „polskich obozów śmierci” czy też wyznania, że jeden z jego wujków wyzwalał wraz z innymi dzielnymi żołnierzami amerykańskimi hitlerowski obóz koncentracyjny w Auschwitz-Birkenau (!). W tym miejscu nasuwa mi się jednak gorzka refleksja odnosząca się do tego, co np. w sprawie prezentowanego problemu niemieckich obozów koncentracyjnych w Polsce w okresie II wojny światowej uczyniły nader liczne organizacje polonijne w USA, reprezentujące kilkunastomilionową rzeszę Amerykanów polskiego pochodzenia? Jak sądzę, niewiele, albo po prostu nic specjalnego!

Wśród najważniejszych priorytetów polskiej polityki zagranicznej po powstaniu III RP – ustalonych przez wspomnianego ministra Skubiszewskiego – na drugim czołowym miejscu obok stosunków z USA znalazły się oczywiście relacje polityczne i ekonomiczne naszego kraju z Unią Europejską i jej głównymi członkami: Republiką Federalną Niemiec (RFN), Francją i Wielką Brytanią. Ich fundamentalnym celem było uzyskanie przez III RP statusu pełnoprawnego członka UE i zajęcie silnej pozycji politycznej w jednoczącej się, co prawda głównie w sferze ekonomicznej, Europie. W tej mierze spektakularnym sukcesem naszej dyplomacji było przyjęcie Polski do UE 1 maja 2004 roku. Została ona w ten sposób zakotwiczona w strukturach świata Zachodu jako członek dwóch najważniejszych jego aliansów: NATO i UE. Problematyka Unii Europejskiej, biorąc za punkt odniesienia interesy i pozycję międzynarodową III RP, wzbudziła moje szczere zainteresowanie w ostatnich latach (zob. Malinowski, Musiał, 2009; Malinowski, Ekstowicz, 2010; Malinowski, Musiał, 2011).

Żywię bowiem głębokie przeświadczenie, że Polska jako kraj europejski jest związana historycznymi, politycznymi, społeczno-ekonomicznymi, cywilizacyjnymi i psychologicznymi czynnikami ze Starym Kontynentem i śródziemnomorską spuścizną antycznych mocarstw: Grecji i Rzymu. Polskie elity władzy winny zdecydowanie koncentrować swą uwagę na stosunkach międzynarodowych w Europie, a nie tęsknić i z płonną nadzieją spoglądać na dalekie Stany Zjednoczone, traktujące nasz kraj jako mało ważny element globalnej strategii amerykańskiej we współczesnym świecie. Tymczasem, jak sądzę z naukowego oglądu sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej Polski w ostatnim ćwierćwieczu, rzecz ma się w dużym stopniu akurat całkowicie odwrotnie.

U podłoża takiej postawy w teorii i praktyce postępowania polskich elit władzy po 1989 roku leży, jak mniemam, refleksja na temat przeszłych dziejów naszego kraju, w trakcie których za naturalnych i śmiertelnych wrogów uznano Niemcy i Rosję, ekspansjonistycznie prące na wschód i zachód od swych granic, czyli na terytorium I i II Rzeczypospolitej Polskiej. Szczególne miejsce w tej refleksji zajmują oczywiście takie wydarzenia historyczne, jak np. rozbiory i licząca ponad 120 lat okupacja polskich ziem w XVIII, XIX i XX wieku, wojna polsko-bolszewicka 1920 roku, najazd III Rzeszy i ZSRR w 1939 roku oraz kolejna okupacja w czasie II wojny światowej – w tym zwłaszcza niemieckie obozy koncentracyjne, Powstanie Warszawskie, tragedia katyńska oraz zagarnięcie przez ZSRR rozległych terenów wschodnich II Rzeczypospolitej – wreszcie okres „wiecznej przyjaźni między narodem polskim i radzieckim” i wszystkich wynikających z tego konsekwencji w latach 1945–1989, tj. ponad pół wieku zniewolenia i kontroli ZSRR.

Równocześnie nie pomija się w owej refleksji zdradzieckiej roli odegranej w 1939 roku przez sojusznicze mocarstwa: Francję i Wielką Brytanię. Ich przywódcy przyjęli ze

stoickim spokojem agresję na Polskę niemieckiego Wehrmachtu i radzieckiej Armii Czerwonej. Wypowiedzieli wojnę III Rzeszy, nie podejmując jednak żadnych praktycznych kroków, co w ówczesnej sytuacji II RP było gestem bez jakiegokolwiek znaczenia i aktem perfidnej zdrady.

Oczywiście prezentowana refleksja ma swoje głębokie uzasadnienie merytoryczne i psychologiczne, tyle tylko, że po zakończeniu „zimnej wojny” między Wschodem i Zachodem oraz upadku rządów Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR), międzynarodowa sytuacja Polski uległa radykalnej zmianie. Nasz zachodni sąsiad – RFN – wzmocniony zjednoczeniem z Niemiecką Republiką Demokratyczną (NRD), w dobrze pojętym własnym interesie narodowym stał się gorącym rzecznikiem wejścia III RP w skład UE i NATO. Odkryto wówczas w Polsce niezmiernie ważną, a równocześnie banalną w swej istocie prawdę, że „polska droga” do struktur zachodnich prowadzi wyłącznie przez RFN, nie lekceważąc roli innych państw, jak np. USA, Francji czy też Wielkiej Brytanii. Te dwa ostatnie mocarstwa odgrywały i odgrywają nadal istotną rolę w strukturach Zachodu, o wejście do których zaczęliśmy się intensywnie starać po powstaniu rządu premiera T. Mazowieckiego, toteż ich poparcie dla naszych starań miało wielkie znaczenie.

Na marginesie można zauważyć, iż od czasów prezydentury gen. Charlesa de Gaulle’a Francja konsekwentnie prowadziła antyamerykańską politykę zagraniczną, będąc sojusznikiem USA w NATO, natomiast Wielka Brytania wręcz odwrotnie plasowała się w grupie najbliższych popleczników Stanów Zjednoczonych nie tylko w Europie, ale i w całym świecie. Do tego Francja była czołowym promotorem procesów integracji europejskiej i wraz z RFN pełniła rolę głównego rozgrywającego w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG), a następnie Unii Europejskiej, była więc zainteresowana przystąpieniem III RP do struktur zachodnich. Wielka Brytania zaś zajmowała odrębne miejsce w europejskich procesach zjednoczeniowych, z drugiej jednak strony również wspierała polską politykę na rzecz włączenia środkowoeuropejskiej III RP do Zachodu.

Jeśli chodzi natomiast o poradziecką Rosję, to, jak już wcześniej pisałem, była ona na początku lat 90. cieniem potężnego i groźnego ZSRR, nie będąc w stanie uczynić żadnej krzywdy rodzącej się do samodzielnego bytu III RP. Oba państwa łączyła przy tym nie tylko wspólna przeszłość, ale wiele bieżących interesów gospodarczych, naukowych i kulturalnych, które również w interesie Polski powinny były się utrzymywać i rozwijać bez ich ideologizacji i upolityczniania za wszelką cenę.

Proeuropejski kurs polityki zagranicznej III RP miał oczywiście swą cenę we współczesnym świecie, hołdującym zasadom „real politik”, w których nie ma zbyt wiele miejsca na sentymenty, emocje i naiwne psychologiczne wizje dobra i zła z przeszłości i teraźniejszości międzynarodowej. Tą ceną było odpowiednie „przygotowanie” naszego kraju do wejścia w skład NATO i UE. Objęło ono wszystkie sfery życia publicznego w Polsce, w tym nader ważne dziedziny produkcji przemysłowej, handlu i usług oraz rolnictwa.

W sferze przemysłowej doszło do znacznego ograniczenia mocy wytwórczych, a nawet niemal ich całkowitej likwidacji w takich gałęziach przemysłu ciężkiego, jak np. produkcja zbrojeniowa, przemysł stoczniowy, włókienniczy i odzieżowy (np. w Łodzi, znanej w całym świecie z wytworów tego przemysłu, nastąpił jego kompletny upadek i utrata pracy przez tysiące kobiet) oraz metalurgiczny. W sferze handlu zagranicznego radykalnej zmianie uległy

np. kierunki polskiego eksportu i importu. Dotychczasowe uprzywilejowane miejsce ZSRR i bloku wschodniego zajął Zachód, w tym przede wszystkim Europa Zachodnia na czele z RFN, która stała się największym importerem i eksporterem z i do Polski. Jednocześnie, będąc najważniejszym inwestorem zagranicznym w III RP, stopniowo przejęła decydującą kontrolę nad polskim sektorem bankowym i finansowym, wydawniczym, lokalnym prasowym i radiowym oraz innymi dziedzinami gospodarki.

W zakresie handlu wewnętrznego i usług krajobraz Polski zmienił się nie do poznania. Wkroczyły do niej wielkie sieci hipermarketów, oferujące produkty z całego świata, głównie jednak z Europy Zachodniej, wśród których przez długi czas ponad 90% reprezentowało kapitał francuski. Takie nazwy, jak np. Auchan, Leroy Merlin, Billa etc. stały się znane niemal wszystkim mieszkańcom kraju nad Wisłą i Odrą. Efektem tej ekspansji, umocnionej m.in. 10-letnim okresem *vacatio legis* w dziedzinie podatkowej, było nie tylko zalanie polskiego rynku bogactwem zachodnioeuropejskiej wytwórczości, ale integralnie z tym związany upadek krajowej sieci sklepów i ich dostawców.

III RP rozkwitła tysiącami restauracji, kawiarni, pubów, barów, hoteli o obco brzmiących nazwach w językach: angielskim, francuskim, niemieckim, hiszpańskim, włoskim etc. Na ulicach poczęły królować najpierw walkie-talkie, a potem mobilne telefony, zwane swojsko komórkami, a wraz z nimi czołowi potentaci światowi w tej dziedzinie: Nokia, Orange i inni. Na tych samych ulicach polskich miast pojawiły się głównie angielsko brzmiące nazwy łączone z polskimi, efektem czego były i są nadal takie ciekawe hybrydy, jak np. Mebelland, Butyland czy wreszcie Schop of All Towars (!). Nie mówimy już o komputerach (Personal Computers), laptopach, smartfonach i innych szczytowych osiągnięciach współczesnej technologii dla człowieka połowy drugiej dekady XXI wieku.

Kiedy już Polska osiągnęła odpowiedni poziom „przygotowania do członkostwa” UE, czyli stała się rynkiem zbytu dla produkcji Zachodu i terenem owocnych inwestycji jego kapitału państwowego i prywatnego, spadły na nią liczne beneficja wynikające z tego tytułu. Od 1 maja 2004 roku III RP wpłaca coroczną składkę członkowską, w tym samym jednak czasie otrzymała różnorodną pomoc finansową od Komisji Europejskiej (KE), znacznie przewyższającą nasz wkład w tym zakresie do UE. Podróżując po kraju, nie sposób nie dostrzec ogromnych zmian w infrastrukturze komunikacyjnej, budowlanej, miejskiej, wiejskiej, rolniczej etc., które dokonały się i nadal dokonują dzięki środkom pozyskiwanym z budżetu UE. O postępach procesów znacznej modernizacji i dynamicznego rozwoju społeczno-ekonomicznego i cywilizacyjnego III RP w rezultacie objęcia jej polityką strukturalną UE pisałem we wspólnej z dr. Bogdanem Ekstowiczem, a cytowanej poprzednio, monografii z 2010 roku.

W ramach przedstawionych głównych kierunków polityki zagranicznej III RP mieszczą się również różne kwestie „polityki wschodniej” UE, które nabrały szczególnego znaczenia w okresie ostatnich 10 lat. Jako członek UE, a także NATO, Polska z racji żywotnych interesów swego szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego z wielkim zainteresowaniem i rosnącym zaangażowaniem politycznym obserwuje ewolucję wydarzeń na obszarze byłego ZSRR. Niezmiernie ważne są one dla naszego kraju w przypadku trzech krajów: Ukrainy, Białorusi i Litwy, nie mówiąc już o całym kompleksie spraw związanych ze stosunkami polsko-rosyjskimi.

W okresie drugiej prezydentury A. Kwaśniewskiego na Ukrainie miała miejsce „pomarańczowa rewolucja”, która była silnym impulsem dla zaangażowania się III RP w tym kraju. Strategicznym celem naszej polityki zagranicznej stało się wsparcie i umocnienie dążeń do demokratyzacji i modernizacji Ukrainy oraz wydatne osłabienie wpływów na tym obszarze Rosji, która od początku XXI wieku pod kierownictwem prezydenta/premiera Władimira Władimirowicza Putina (byłego pułkownika radzieckiego Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego – Komitetu Gosudarstwiennoj Bezopastnosti, KBG, a także jego agenta w ówczesnej NRD, na terenie której urodziła się obecna kanclerz RFN, Angela Merkel) przełamała wszechstronny kryzys lat 90. XX wieku i poczęła konsekwentnie zmierzać w imperialnym kierunku wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej. Ten cel nie został jednak osiągnięty, ponieważ nowi przywódcy Ukrainy: prezydent Wiktor Juszczenko i premier „złota” Julia Tymoszenko całkowicie zmarnowali dorobek „pomarańczowej rewolucji”, a efektem ich zacieklej rywalizacji stało się przejście władzy przez otwarcie prorosyjsko nastawionego Wiktora Janukowycza.

Kiedy w 2005 roku rozpoczęła się prezydentura następcy Kwaśniewskiego – Lecha Kaczyńskiego, przerywana jego tragiczną śmiercią w katastrofie lotniczej w Smoleńsku w 2010 roku, polska polityka zagraniczna zwróciła się także w stronę Gruzji, która pod rządami wykształconego w USA Micheila Saakaszwilego obrała kurs prozachodni i skonfliktowała się z Rosją na tle statusu separatystycznych części swego terytorium, ogłoszonych w 1992 roku „niepodległymi” Republikami Abchazji i Osetii Południowej. Podjęta przez władze w Tbilisi w 2008 roku zbrojna próba ich reintegracji do obszaru państwowego Gruzji doprowadziła do otwartej i przegranej wojny z Rosją, w którą osobiście zaangażował się L. Kaczyński, stając oczywiście po stronie M. Saakaszwilego. Na marginesie można zauważyć, iż popierający politycznie i w ograniczonym zakresie militarnie Gruzję Zachód, w tym przede wszystkim USA, przyjął dotkliwą porażkę szkolonych przez amerykańskich specjalistów wojsk gruzińskich z rąk znacznie silniejszej armii rosyjskiej ze spokojem.

Obecny prezydent III RP Bronisław Komorowski i stojący od 2007 roku na czele koalicyjnego rządu Platformy Obywatelskiej (PO) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) premier Donald Tusk znaleźli się w 2013 roku w obliczu kolejnego, tym razem o wiele bardziej dramatycznego, zwrotu w sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej Ukrainy, który dokonał się wraz z upadkiem W. Janukowycza. Konflikt ukraiński, który rozgrywa się na naszych oczach w bezpośrednim sąsiedztwie granic III RP, jest daleki od pokojowego rozwiązania i nie tylko stanowi przedmiot analiz i dociekań naukowych, publicystycznych i politycznych, lecz także, a może nawet przede wszystkim, należy do głównych kierunków obecnej polityki zagranicznej Polski.

Jakie będą dalsze losy Ukrainy z jej nowym prezydentem Petro Poroszenką, w jakim kształcie terytorialnym przetrwa narastający konflikt zbrojny i polityczny z Rosją oraz co z tego będzie wynikać dla III RP, okaże się prawdopodobnie w okresie najbliższych miesięcy. Nie ulega natomiast najmniejszej wątpliwości, że stosunki polsko-ukraińskie są bardzo ważne dla obu państw, ponadto zaś jeśli Ukraina lub przynajmniej jej zachodnia część nadal będzie chciała hołdować orientacji proeuropejskiej, to okaże się, iż tak, jak droga Polski do UE wiodła i nadal wiedzie przez RFN, tak droga Ukrainy do UE prowadzi tylko i wyłącznie przez III RP.

W tym miejscu chciałbym jeszcze raz na koniec powrócić do charakterystyki i oceny kreowanej przez ministra Skubiszewskiego polskiej polityki zagranicznej w początkach lat 90. ubiegłego wieku w odniesieniu do Ukrainy, Białorusi i Litwy. Otóż, żywię głębokie przekonanie, że w momencie kształtowania się III RP i pierwszego prawdziwie niepodległego państwa narodu ukraińskiego w jego dziejach powstała historyczna szansa wyjaśnienia wszystkich dramatycznych momentów w dziejach konfliktów polsko-ukraińskich od powstania Bohdana Chmielnickiego w XVII wieku do tragicznych rzezi na Podolu i akcji „Wisła-Odra” w połowie XX wieku, a także rozpoczęcia procesu pojednania między obu narodami przez „wybielenie krwawych plam wzajemnych”.

Niestety pod wpływem ministra Skubiszewskiego – z racji jego zdecydowanie negatywnego, ale też i obojętnego nastawienia do wschodnich sąsiadów – polskie elity władzy oraz również ze swej strony ekipa pierwszego prezydenta Ukrainy Leonida Kuczmy nie podjęły żadnych kroków w tym kierunku, wychodząc z całkowicie fałszywego założenia, że o trudnych sprawach najlepiej jest w ogóle nie wspominać. Kwestia ta kładzie się poważnym cieniem na obecnych i przyszłych stosunkach polsko-ukraińskich i trudno mi sobie wyobrazić, aby bez jej rzetelnego i uczciwego rozwiązania relacje między obu państwami i ich społeczeństwami – w obliczu proeuropejskich dążeń obecnych władz w Kijowie, a jednocześnie wyraźnej aktywizacji skrajnie nacjonalistycznych formacji spod znaku Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów (OUN) i Prawego Sektora – mogły być prawdziwie przyjacielskie i dobrosąsiedzkie.

Innym poważnym błędem linii politycznej K. Skubiszewskiego było zlekceważenie kierunków ewolucji wewnętrznej Białorusi i Litwy. Zainteresowany wyłącznie realizacją prozachodniej opcji polskiej polityki zagranicznej nie dostrzegał on znaczenia stosunków z najbliższymi sąsiadami III RP, nie bacząc na obecność na Litwie znaczącej mniejszości polskiej. W przypadku Białorusi nie przewidział, że jej niepodległość wkrótce zostanie powiązana ściśle z interesami i wpływami Rosji, a do władzy dojdzie ekipa Alaksandra Łukaszenki, który zasłuży sobie niebawem na miano „ostatniego dyktatora Europy”. Efektem tego błędu stał się brak jasno sprecyzowanej formuły postępowania wobec reżimu A. Łukaszenki i społeczeństwa białoruskiego, którego znaczna większość z różnych względów popiera kurs polityki wewnętrznej i zagranicznej, przyjęty przez władze w Mińsku. Ten stan w polskiej polityce zagranicznej trwa w istocie do dnia dzisiejszego.

Jeśli chodzi natomiast o Litwę, stwierdzić należy, że Skubiszewski, a wraz z nim elity władzy rodzącej się III RP nie zrozumiały chyba do końca ewolucji wewnętrznej tego kraju, rządzonego przez nacjonalistycznie nastawiony Sajudis. Jego przywódcy z Vytautasem Landsbergisem na czele uznali, że najlepszą drogą do umocnienia odrodzonej po latach radzieckiego zniewolenia suwerenności państwowej i narodowej jest przyjęcie ostrego kursu nacjonalistycznego, który musiał w efekcie doprowadzić do konfliktu z polską mniejszością, żyjącą tradycją i wspomnieniami stosunków polsko-litewskich nie tylko z okresu Rzeczypospolitej Obojga Narodów, lecz także z czasów między I i II wojną światową.

W moim przeświadczeniu ten „pierworodny” błąd polityki zagranicznej III RP wobec Litwy był kontynuowany przez następne lata, przechodząc swoistą elipsoidę polepszania i pogarszania się stosunków wzajemnych między obu krajami. Obecnie, gdy prezydentem Litwy jest pierwsza na takim stanowisku w jej całej historii kobieta – Lidia Grybauskaitė

– relacje polsko-litewskie są złożone i trudne, co wynika też, jak miemam, z braku jasno wypracowanej formuły postępowania III RP wobec tego kraju i polskiej mniejszości narodowej. Konsekwencją tego faktu jest mała aktywność polityki zagranicznej Polski na tym ważnym kierunku i nader skromne jej osiągnięcia praktyczne.

Sumując dotychczasowe rozważania, chciałbym podkreślić, iż temat roli i miejsca III RP we współczesnym świecie oraz głównych kierunków polskiej polityki zagranicznej w okresie ostatniego ćwierćwiecza stanowi pasjonujący poznawczo i niezmiernie frapujący intelektualnie przedmiot badań i dociekań naukowych. Myślę, że będą one nadal prowadzone i rozwijane z pożytkiem dla interesów naszego pięknego kraju.

Bibliografia

Kojkoł J., Malinowski M. J. (red.), *Spotykając innego. Polacy w Afganistanie. Stereotypy islamu i jego wyznawców w świadomości żołnierzy zawodowych. Diagnoza i koncepcja oddziaływania w kierunku ich zmiany*, Warszawa 2011.

Malinowski M. J., Ekstowicz B., *Polityka strukturalna Unii Europejskiej stymulatorem procesów modernizacji i rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski w latach 2007–2015*, Toruń 2010.

Malinowski M. J., Musiał S. (red.), *Przyszłość Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, ekonomiczne i cywilizacyjne*, Gdańsk 2009.

Malinowski M. J., Musiał S. (red.), *Unia Europejska a bezpieczeństwo Polski*, Gdańsk 2011.

Z tarczą czy na tarczy? Amerykańska wojna prewencyjna jest niezgodna z przepisami prawa międzynarodowego, „Dziennik Bałtycki” Polska („The Times”), 12.05.2008.

Summary

The role and place of the Third Polish Republic in the contemporary world. The genesis and the evolution of the main directions of foreign policy of Poland in 1989–2014 (personal reflections)

The collapse of the Polish People's Republic in 1989 and the origin of the Third Polish Republic had indicated that the role and place of our country in the contemporary international relations had undergone to the radical changes. The fundamental changes had been also executed in the foreign policy of Poland which the main directions had subjected to the deep revaluations. I have committed in my article – from the point of view of an expert of science of international relations and the political science with over 50 years of the research practice – very critical analysis and appreciation of Polish foreign policy in the period of hitherto existing of the Third Polish Republic.

Being in the duration of “cold war” a member of Eastern Bloc under the leadership of the Soviet Union Poland had become a state of the West with the United States in the foreground and had gone into the composition of his the most important structures: the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the European Union (EU). The directions of Polish foreign policy in 1989–2014 had become the large political, economic, military, ideological, scientific and technological also civilizing co-operation with the Western

States. Hitherto existing the close relations with the Eastern neighbours and the political and economic co-operation with the countries of Asia, Africa and Latin America had been considerably limited with the damage for the national interests of Poland.

However, one of the most important directions of the Polish foreign policy in last years has become the activities of Poland in the Eastern Europe in the connection with the internal crisis in Ukraine and the changes in foreign policy of Russia which has occurred aggressive and rough towards her Western neighbours.

Keywords: politics, foreign policy, main directions of foreign policy, co-operation, changes, national interests, state, country, NATO, EU

Streszczenie

Rola i miejsce III Rzeczypospolitej Polskiej we współczesnym świecie. Geneza i ewolucja głównych kierunków polityki zagranicznej Polski w latach 1939–2014 (refleksje osobiste)

Upadek Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w 1989 roku i powstanie III Rzeczypospolitej Polskiej oznaczały, że rola i miejsce naszego kraju we współczesnych stosunkach międzynarodowych uległy radykalnej zmianie. Zasadnicze zmiany zaszły też w polityce zagranicznej Polski, której główne kierunki uległy głębokim przewartościowaniom. W swoim artykule dokonałem – z punktu widzenia specjalisty od nauki o stosunkach międzynarodowych i nauk o polityce z 50-letnim stażem badawczym – bardzo krytycznej analizy i oceny polskiej polityki zagranicznej w okresie dotychczasowego istnienia III Rzeczypospolitej Polskiej. Będąca w okresie „zimnej wojny” członkiem bloku wschodniego ze Związkiem Radzieckim na czele Polska stała się państwem Zachodu ze Stanami Zjednoczonymi na czele i weszła w skład jego najważniejszych struktur: Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) i Unii Europejskiej (UE).

Głównym kierunkiem polskiej polityki zagranicznej stała się w latach 1989–2014 szeroka współpraca polityczna, ekonomiczna, militarna, ideologiczna, naukowo-technologiczna i cywilizacyjna z państwami zachodnimi. Dotychczasowe bliskie stosunki ze wschodnimi sąsiadami oraz współpraca polityczna i ekonomiczna z krajami Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej uległy wydatnemu ograniczeniu ze szkodą dla interesów narodowych Polski.

W ostatnich latach jednym z najważniejszych kierunków polskiej polityki zagranicznej stały się jednak działania w Europie Wschodniej w związku z kryzysem wewnętrznym na Ukrainie i zmianami w polityce zagranicznej Rosji, która stała się agresywna i brutalna wobec jej sąsiadów.

Słowa kluczowe: polityka, polityka zagraniczna, główne kierunki polityki zagranicznej, współpraca, zmiany, interesy narodowe, państwo, kraj, NATO, UE, EU

Kazimierz Łastawski
Wyższa Szkoła Menedżerska

Działalność Polski w Grupie Wyszehradzkiej (1991–2014)

Początki współpracy państw wyszehradzkich

W końcowej fazie członkostwa w Układzie Warszawskim i RWPG Czechosłowacja, Polska i Węgry miały najkorzystniejsze warunki do przemian. W Polsce rozwinęły się najbardziej działania wolnościowe, eksponowane przez ugrupowania opozycyjne, współdziałające z emigracją polityczną. Opozycja czechosłowacka, na czele z Vaclavem Havlem, współdziałała z opozycją polską i przemiany w naszym kraju ułatwiły tam „aksamitną rewolucję”. Na Węgrzech najwcześniej zostały zapoczątkowane reformy gospodarcze.

Czechy, Polska i Węgry łączyły od wieków wspólne korzenie cywilizacyjne. Kraje te, jak dowodzą Oskar Halecki (2000: 134) i Piotr Wandycz (1987), już od X wieku trwale zakorzeniły się w świecie chrześcijańskim. W XVI wieku władcy polscy sprawowali władzę w Czechach i na Węgrzech, a wywodzący się z Węgier król Stefan Batory dobrze zapisał się w dziejach Polski. Z kolei działania wolnościowe gen. Józefa Bema wpłynęły na uznanie go za węgierskiego bohatera narodowego. W Polsce znane jest powiedzenie: „Polak, Węgier dwa bratanki, i do szabli i do szklanki”. Przez wiele lat narody Polski, Czech i Węgier współdziałały w ramach monarchii austro-węgierskiej i odzyskały wolność dopiero po I wojnie światowej. W okresie międzywojennym stosunki między tymi państwami różnicowały się. Dobre relacje występowały między Polską i Węgrami, natomiast gorsze były stosunki polsko-czeskie i węgiersko-czeskie. Natomiast w czasie wojny na emigracji doszło do współpracy Polski i Czechosłowacji, a Węgry Miklósa Horthy’ego znalazły się w grupie państw Osi. Po wojnie, w ramach blokowego podziału Europy, kraje powyższe zostały zwasalizowane przez Moskwę.

Na zbliżenie Czechosłowacji, Polski i Węgier oddziaływały głównie: bliskie położenie, trwale więzy cywilizacyjne, tradycje historyczne, różnorodne relacje wzajemne oraz

dążenia państw do struktur integracyjnych Zachodu. We wszystkich z nich nastąpił nawrót do tradycji państwowości z lat międzywojennych, doszło do przywracania elementów ich wcześniejszego systemu politycznego, emblematów państwowości i dorobku międzywojennej myśli politycznej (Valenta, 2001: 102). Państwa te znalazły się w geopolitycznej próżni po Układzie Warszawskim i skierowały uwagę na Radę Europy, NATO, OECD i Unię Europejską.

W 1991 roku powstał Trójkąt Wyszehradzki, skupiający trzy państwa: Czechosłowację, Polskę i Węgry. Podstawę jej działań tworzyła *Deklaracja o współpracy Rzeczypospolitej Polskiej, Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej* (1992: 234–238), podpisana 15 lutego 1991 roku w Wyszehradzie, przez prezydentów: Polski (Lecha Wałęsę), Czechosłowacji (Václava Havla) i premiera Węgier (Józsefa Antalla). Współpraca ta miała przyspieszyć proces dochodzenia trzech państw Europy Środkowo-Wschodniej do integracji europejskiej (Gołembski, 1994: 59–70).

Z inicjatywy Polski Czechy i Węgry podjęły wspólne wzajemne konsultacje w sprawie zbliżenia się do struktur integracyjnych Zachodu. 5 października 1991 roku w Krakowie ministrowie tych państw przyjęli *Oświadczenie trzech ministrów spraw zagranicznych w sprawie współpracy z Sojuszem Północnoatlantyckim* (1995: 103), wyrażające wolę tworzenia spójnego systemu bezpieczeństwa europejskiego. Dzień później trzej prezydenci przyjęli Deklarację krakowską z 1991 roku, w której potwierdzili wolę współpracy oraz wyrazili dążenie do integracji ze strukturami europejskimi i atlantyckimi. 16 grudnia 1991 roku we wszystkie trzy państwa podpisały Układy Stowarzyszeniowe (Układy Europejskie).

Podczas kolejnego spotkania prezydentów Trójkąta w Pradze 6 maja 1992 roku przyjęto Deklarację praską, wyrażającą zamiar dalszego rozwoju współpracy, dążenia do integracji kontynentu oraz gotowość do budowania nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego w oparciu o struktury NATO, KBWE, UZE, WE/UE i Rady Europy. We wrześniu 1992 roku państwa wyszehradzkie przedłożyły władzom Wspólnot Europejskich *Memorandum*, w którym wzywały je do sprecyzowania warunków ich członkostwa w przyszłej UE (*Visegrad Group, Memorandum rządów Czecho-Słowacji, Węgier i Polski o wzmocnienie procesu integracji ze Wspólnotami Europejskimi oraz o przyszłym członkostwie*, 1992: 22). W odpowiedzi na wniosek państw wyszehradzkich Rada Europejska w Edynburgu (12–13 grudnia 1992 roku) rozpatrzyła raport Komisji zaprezentowany przez Fransa Andriessena zatytułowany *Ku ściślejszemu stowarzyszeniu z krajami Europy Środkowej i Wschodniej* i określiła warunki ułatwiające przygotowanie trzech państw wyszehradzkich do integracji. Za niezbędne działania w tym zakresie uznano: funkcjonowanie gospodarki rynkowej, stabilność instytucji państwowych gwarantujących demokrację, państwo prawa i poszanowanie praw człowieka oraz przyjęcie przez kraj kandydujący gotowości realizacji celów unii gospodarczej, politycznej i walutowej.

Dla ułatwienia dalszej integracji 21 grudnia 1992 roku państwa Trójkąta Wyszehradzkiego podpisały w Krakowie Środkoeuropejską Umowę o Wolnym Handlu (CEFTA), tworzącą bazę dla dalszego rozwoju współpracy wyszehradzkiej. Regionalna współpraca państw wyszehradzkich w pewnym stopniu wypełniała pustkę po upadku bloku radzieckiego. Pewne zaniepokojenie w sferach dyplomatycznych Zachodu wywołały wówczas

niefortunne wypowiedzi prezydenta Wałęsy w maju 1992 roku na temat ewentualnego tworzenia „NATO bis” w Europie Środkowo-Wschodniej.

Utrzymujące się przez lata rozbieżności między Czechami i Słowakami doprowadziły do „aksamitnego podziału” Czechosłowacji na Czechy i Słowację z dniem 1 stycznia 1993 roku. Wraz z tym podziałem Trójkąt Wyszehradzki przekształcił się w czworokąt, nazwany Grupą Wyszehradzką (Grajewski, 1992: 16–22). Do usprawnienia współpracy przyczyniło się ustalenie rotacyjnego, rocznego przewodnictwa państw wyszehradzkich. Każdą prezydencję zamyka co roku w czerwcu szczyt premierów, który dokonuje podsumowania działań rocznych i formułuje dalsze zadania. Istotną rolę odgrywają we współpracy resorty spraw zagranicznych, które odpowiadają za koordynację bieżących działań. We współpracę wyszehradzką w miarę potrzeb włączają się również prezydenci, ministrowie, parlamentarzyści, ośrodki naukowe, instytucje kultury i organizacje pozarządowe.

Tabela 1. Terytorium i ludność państw wyszehradzkich

Państwo	Terytorium (tys. km ²)	Ludność (mln)	Stolica
Polska	312,7	38,5	Warszawa
Republika Czeska	78,9	10,3	Praga
Słowacja	49,0	5,4	Bratysława
Węgry	93,0	10,0	Budapeszt
Razem	533,6	64,2	

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, 2013: 751.

Główną rolę w „aksamitnym rozwodzie” Czechosłowacji odegrali: po stronie Czech Václav Klaus i po stronie Słowacji Vladimír Mečiar. Majątek narodowy Czechosłowacji podzielono w stosunku 2:1, z korzyścią dla Czech. Znajdująca się w nowej sytuacji Słowacja musiała w trudnych warunkach tworzyć własny aparat służby zagranicznej i struktury regionalnej władzy. Klaus wyrażał chęć samodzielnych starań Czech o wstąpienie do integracji europejskiej, a nawet do tworzenia przez Czechy swobodnego pomostu między Wschodem a Zachodem (Fawn, 2000: 138; Kobrinskaja, 1998: 64). Pewien sceptycyzm obu polityków wobec szerszego rozwoju współpracy wynikał wówczas ze zwycięstwa partii lewicowych w Polsce (1993) i na Węgrzech (1994).

Podział Czechosłowacji spowodował przejściowe utrudnienia w działalności Grupy Wyszehradzkiej, bo Klaus chciał ograniczyć współpracę tylko do wymiaru gospodarczego. Polskie propozycje doprowadzenia do instytucjonalizacji dalszej współpracy wyszehradzkiej nie zyskały poparcia, bo istniały obawy, by silna Polska nie zdominowała całej Grupy. Jej potencjał ludnościowy był i jest większy, aniżeli wszystkich trzech pozostałych państw wyszehradzkich (Rotfeld, 2006: 459). Natomiast najwyższy dochód narodowy na głowę mieszkańca uzyskują Czesi i wykazują własne ambicje.

W 1993 roku ministrowie spraw wewnętrznych Grupy Wyszehradzkiej rozważali w Pradze problemy nielegalnej imigracji ludności z byłych republik radzieckich przez ich terytorium do państw Unii Europejskiej, najczęściej do Niemiec. Kraje wyszehradzkie zaakceptowały Pakt o Stabilizacji w Europie, który przyczynił się do łagodzenia trudnych przejawów sporu między Słowacją i Węgrami. Wraz z rozwojem współpracy Grupy

Wyszehradzkiej dochodziło też do zbliżenia ich stanowisk w sprawach międzynarodowych. Z myślą o przyszłym członkostwie tych krajów w NATO rozwinęła się współpraca resortów obrony narodowej inicjowana szczególnie przez polskiego ministra obrony Janusza Onyszkiewicza.

Działalność Polski w Środkowoeuropejskim Stowarzyszeniu Wolnego Handlu (CEFTA)

Z inicjatywy Polski w październiku 1991 roku odbyło się w Krakowie spotkanie przywódców Polski, Czechosłowacji i Węgier. Zdecydowano wówczas o potrzebie przyspieszenia prac nad zniesieniem barier we wzajemnych obrotach handlowych. Zadeklarowano wolę liberalizacji handlu, na wzór utworzonego wcześniej w Zachodniej Europie Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Rozwój takiej współpracy zalecali przedstawiciele Wspólnot Europejskich (Dumała, Dumała, 2001: 94). Po kilku-miesięcznych rokowaniach uzgodniono stopniowe tworzenie strefy wolnego handlu państw wyszehradzkich. Dla jego realizacji przewidziano powołanie Środkowoeuropejskiego Komitetu Współpracy na szczeblu ministrów o rotacyjnym przewodnictwie, a codzienne sprawy miał załatwiać wspólny sekretariat. Komitet Współpracy był przeznaczony dla koordynacji działalności Stowarzyszenia oraz uzgadniania jego interesów z EFTA. Ze względu na trudności uzgodnień ostateczny termin podpisania dokumentów porozumienia przesunął się w czasie.

21 grudnia 1992 roku ministrowie odpowiedzialni za stosunki gospodarcze z zagranicą podpisali w Krakowie *Środkowoeuropejską umowę o wolnym handlu zawartą przez Republikę Czeską, Republikę Węgierską, Republikę Słowacką i Rzeczpospolitą Polską (CEFTA)*. Za główny cel działalności uznano rozszerzanie wymiany handlowej, harmonijny rozwój stosunków gospodarczych pomiędzy stronami i sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu państw członkowskich. W Krakowie przyjęto trzy podstawowe warunki członkostwa nowej organizacji: zawarcie dwustronnych umów o wolnym handlu z krajami ugrupowania, osiągnięcie członkostwa w Światowej Organizacji Handlu oraz zawarcie układów o stowarzyszeniu z Unią Europejską. Umowa czterech państw członkowskich weszła w życie w kwietniu 1994 roku.

CEFTA miała tworzyć zaczątek nowego ugrupowania gospodarczego w Europie Środkowo-Wschodniej. Jego organizatorzy zakładali stopniowe znoszenie ciał w handlu między krajami członkowskimi (Valenta, 1999: 110). Najłatwiej dochodziło do znoszenia ciał w zakresie surowców i niżej przetworzonych wyrobów przemysłowych. Znacznie trudniejsze było znoszenie ciał na tekstylia, wyroby elektroniczne i motoryzacyjne. Początkowy okres tworzenia strefy wolnego handlu napotykał różne bariery ograniczające możliwości rozszerzenia współpracy. Państwa członkowskie chciały zachować jak najwięcej własnych interesów, występowała też nieufność jeszcze z czasów funkcjonowania RWPG. W początkowym etapie postępy liberalizacji handlu utrudniły też środki protekcyjnistyczne, wprowadzone przez państwa członkowskie w związku z restrukturyzacją poszczególnych gałęzi przemysłu. Negatywnie oddziaływały konflikty występujące między Węgrami i Słowacją

na tle problemów mniejszości węgierskiej w Słowacji oraz w sprawie budowy zapory wodnej na Dunaju (Rudka, Mizsei, 1995: 11–13).

Podczas spotkania premierów Czech, Polski, Słowacji i Węgier w Poznaniu (25 listopada 1994 roku) przyjęto postanowienie o przyspieszeniu liberalizacji wymiany towarów i usług oraz wypowiedziano się za rozszerzeniem CEFTA na nowe kraje środkowoeuropejskie¹. Uczestnicy opowiedzieli się także za możliwością tworzenia strefy wolnego handlu już w 1997 roku.

Działania CEFTA ułatwiały tworzenie nowych relacji ekonomicznych na obszarze państw wyszehradzkich, liberalizowały wymianę handlową i przyciągały na jej obszar inwestorów zagranicznych, wykorzystujących niską cenę siły roboczej. Jej działania stabilizowały sytuację w krajach członkowskich, tworzyły forum dialogu i służyły przygotowaniu do członkostwa w Unii Europejskiej (Dumała, Dumała, 2001: 94–96). Współpracę państw członkowskich ułatwiły zdobywane przez nie kredyty Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Wraz ze wstąpieniem do UE państwa wyszehradzkie rezygnowały z członkostwa w CEFTA, ale organizacja ta ułatwiła im proces integracji.

Odnowienie współpracy wyszehradzkiej

Państwa wyszehradzkie dążyły generalnie do przyspieszenia integracji z Unią Europejską. W latach 1995–1996 wstąpiły do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), która ułatwiła im ten proces. Wszystkie przyjęły w 1998 roku rozwinięty dokument Partnerstwo dla członkostwa (Accession Partnership) dla wzbogacenia procesu przedakcesyjnego i dostosowania ich działań do wymogów *acquis communautaire*. Partnerstwo to stało się głównym instrumentem regulującym stosunki UE z krajami Grupy Wyszehradzkiej. W tym czasie państwa wyszehradzkie wspierały dążenia Słowacji do członkostwa w NATO², bo znajdowała się dalej w kręgu wpływów rosyjskich.

Po zaproszeniu Czech, Polski i Węgier do NATO oraz po decyzji o przyjęciu ich do Unii Europejskiej powstały korzystniejsze czynniki rozwoju współpracy (Szczepaniak, 2002: 36). Nowy impuls do działań Grupy Wyszehradzkiej i integracji z UE wniósł wybrany w końcu 1998 roku nowy premier Słowacji Mikuláš Dzurinda. W maju 1999 roku doszło do spotkania czterech premierów i ministrów spraw zagranicznych w Bratysławie. W trakcie spotkania przyjęto nowy dokument: *Treść współpracy wyszehradzkiej (Visegrad Group, Contents of Visegrad Cooperation approved by the Prime Minister Summit, 1999)*, który rozszerzył wcześniejsze kierunki współpracy państw wyszehradzkich. Skupił uwagę na kilku elementach:

- wspieraniu dążeń państw wyszehradzkich do UE,
- usprawnieniu działalności służb granicznych, zwalczaniu zorganizowanej przestępczości i nielegalnej migracji,

¹ W następnych latach do CEFTA przystąpiły kolejne kraje, m.in.: Słowenia (1996), Rumunia (1997) i Bułgaria (1998).

² W społeczeństwie słowackim zbyt mało było wcześniej zwolenników NATO, rozważano pozostawanie Słowacji w stanie neutralności.

- zapewnieniu bezpieczeństwa energetyki jądrowej, współdziałaniu w zapobieganiu powodziom, wymianie informacji w sprawach ekologicznych,
- rozwijaniu wspólnych projektów w transporcie, energetyce i telekomunikacji,
- rozwijaniu współpracy społeczności przygranicznych,
- popieraniu twórczych działań artystów i dziennikarzy.

Nowy etap działalności Grupy Wyszehradzkiej objął łącznie sprawy doskonalenia polityki wewnętrznej członków, ochrony środowiska, infrastruktury, współpracy transgranicznej, starań o członkostwo w Unii Europejskiej, rozwoju współpracy kulturalnej oraz przygotowywanie Funduszu Wyszehradzkiego (Ukielski, 2006: 197–210). Po wstąpieniu do NATO w 1999 roku Czechy, Polska i Węgry opowiedziały się za wspieraniem dążeń władz słowackich w staraniach o członkostwo w Sojuszu (Gawron-Tabor, 2013: 124).

Tabela 2. Kolejność przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej

1999/2000 – Czechy	2007/2008 – Czechy
2000/2001 – Polska	2008/2009 – Polska
2001/2002 – Węgry	2009/2010 – Węgry
2002/2003 – Słowacja	2010/2011 – Słowacja
2003/2004 – Czechy	2011/2012 – Czechy
2004/2005 – Polska	2012/2013 – Polska
2005/2006 – Węgry	2013/2014 – Węgry
2006/2007 – Słowacja	2014/2015 – Słowacja

Źródło: opracowanie własne.

W październiku 1999 roku doszło do roboczego spotkania premierów Grupy Wyszehradzkiej. Podpisali oni umowę o utworzeniu Funduszu Wyszehradzkiego i umieszczeniu jego sekretariatu w Bratysławie. W 1999 roku ustalono sposób rotacyjnego przewodnictwa w działalności Grupy Wyszehradzkiej (od 1 lipca do 30 czerwca następnego roku) oraz wyznaczono indywidualnych koordynatorów wyszehradzkich w ministerstwach spraw zagranicznych państw członkowskich. Utworzono grupy robocze do spraw negocjacji z Unią Europejską. Podjęto też wstępną decyzję o tworzeniu wspólnej Brygady Polsko-Czesko-Słowackiej. W 2000 roku zorganizowano Fundusz Wyszehradzki, umożliwiający przygotowanie grantów dla programów w dziedzinie edukacji, nauki i kultury oraz wspomagający wymianę młodzieży, jak również współpracę przygraniczną i promocję turystyki.

W 2000 roku Polska objęła roczne przewodnictwo w Grupie i na spotkaniu premierów krajów Grupy Wyszehradzkiej w Krakowie (31 maja – 1 czerwca 2000 roku) skupiła uwagę głównie na przygotowaniach do członkostwa w UE (Wizimirska, 2000: 11–12). Premierzy Grupy spotykali się również z premierami: Wielkiej Brytanii (Tony Blair), Francji (Lionel Jospin), Belgii (Guy Verhofstadt). Szczególny charakter miało ich spotkanie w Gnieźnie, w kwietniu 2000 roku, z kanclerzem Niemiec Gerhardem Schröderem. Okazją ku temu była 1000. rocznica słynnego w dziejach Polski Zjazdu Gnieźnieńskiego. Na kolejnym spotkaniu w Krakowie w czerwcu 2001 roku, przy przekazywaniu przewodnictwa przez Polskę, rozważano sposób koordynacji działań negocjacyjnych w rokowaniach o członkostwo w UE. W latach 2002–2003 dochodziło do intensyfikacji spotkań przywódców państw wyszehradzkich w celu lepszej koordynacji starań poszczególnych państw o członkostwo

w UE. W maju 2002 roku odbyło się wspólne spotkanie premierów Beneluksu i Grupy Wyszehradzkiej pod hasłem „Nasza wspólna przyszłość w Europie” (Gawron-Tabor, 2013: 234).

Rozwinięcie przez rząd węgierski działań zmierzających do unieważnienia tzw. dekreto-
tów Beneša wpłynęło na osłabienie współpracy wyszehradzkiej. Premier Węgier V. Orbán zakwestionował wówczas kwalifikacje Słowacji i Republiki Czeskiej do integracji z UE ze względu na popieranie przez te kraje powojennego wysiedlenia z Czechosłowacji około 70 tysięcy Węgrów (Bałon, 2002: 115–162). Utrzymywał się również spór węgiersko-słowacki o popieranie przez Budapeszt mniejszości węgierskiej na terenie Słowacji³.

W celu wsparcia członkostwa Słowacji w NATO kraje wyszehradzkie podjęły w 2002 roku decyzję o tworzeniu Wielonarodowej Brygady Polsko-Czesko-Słowackiej w słowackim mieście Topolczany, kierowanej przez dowódcę słowackiego. 16 kwietnia 2003 roku państwa wyszehradzkie podpisały traktaty akcesyjne do UE, ale ich ratyfikacja poprzez referenda nastąpiła w różnym czasie. Na kilka dni przed podpisaniem traktatów uczyniły to Węgry (tabela 3).

Tabela 3. Referenda akcesyjne w państwach wyszehradzkich

Państwo	Data referendum	Frekwencja – udział głosujących (w %)	Głosujących „za” (w %)	Głosujących „przeciw” (w %)
Węgry	12.04.2003	45,6	83,76	16,24
Słowacja	16–17.05.2003	52,15	92,46	6,2
Polska	7–8.06.2003	58,85	77,45	22,55
Czechy	13–14.06.2003	55,21	77,33	22,67

Źródło: Gawron-Tabor, 2013: 241.

Utworzenie przez USA doraźnej koalicji dla działań w Iraku w 2003 roku i udział w niej kontyngentu wojskowego z Polski różnicował stanowisko państw Grupy Wyszehradzkiej (Gajewski, 2004: 228). Polska zdecydowanie poparła zbrojne działania USA w Iraku i podjęła decyzję o budowie na terytorium Polski amerykańskiej wyrzutni antyrakietowej. Czesi również opowiedzieli się za budową elementów tej wyrzutni. Natomiast Słowacy i Węgrzy wyrażali w sprawie wyrzutni amerykańskich sceptyczne stanowisko⁴. Państwa Grupy Wyszehradzkiej różniło również podejście do treści przygotowywanego Traktatu Konstytucyjnego UE⁵.

Po wstąpieniu państw Grupy Wyszehradzkiej do Unii Europejskiej w 2004 roku wzrósł stopień stabilizacji Europy Środkowo-Wschodniej. Odrzucono jednak polską propozycję, by nadać współpracy wyszehradzkiej trwalsze formy organizacyjne, bo rodziły się obawy, że „duża Polska” mogłaby zdominować jej działalność (Rotfeld, 2006: 459; Gawron-Tabor, 2013: 236). Sceptycyzm wobec rozszerzenia współpracy wyszehradzkiej prezentowali

³ W 2009 roku władze słowackie zabroniły wjazdu na ich terytorium prezydentowi Węgier László Sólyomowi w celu uroczystego odsłonięcia pomnika pierwszego króla Węgier, św. Stefana.

⁴ Polska zakupiła samoloty wielozadaniowe F-16 produkcji amerykańskiej. Słowacy pozostali przy samolotach MIG-29 produkcji rosyjskiej, a Czesi i Węgrzy wydzielali samoloty Grippen produkcji szwedzkiej.

⁵ Czesi nie popierali polskiego uporu w sprawie zachowania nicejskiego systemu głosowania w Radzie UE w myśl hasła „Nicea albo śmierć”.

w szczególności wieloletni premier Słowacji Vladimir Mečiar oraz prezydent Czech Václav Klaus. Po uzyskaniu przez Słowację członkostwa w NATO w 2004 roku doszło do rozwiązania Brygady Polsko-Czesko-Słowackiej.

Po wstąpieniu do Unii Europejskiej państwa wyszehradzkie sformułowały nowe cele i zadania w deklaracji z Kromieryża, przyjętej podczas spotkania premierów 12 maja 2004 roku. Uznały w niej potrzebę dalszej współpracy w zakresie kultury, edukacji, ochrony środowiska, infrastruktury i przemysłu zbrojeniowego. Wyraziły też potrzebę dalszej współpracy regionalnej w ramach UE, NATO i innych organizacji bezpieczeństwa europejskiego. Główną uwagę zwróciły na regionalne konsultacje, wymianę doświadczeń i wspierania wschodniego wymiaru polityki UE. Szczególny charakter miała współpraca transgraniczna krajów wyszehradzkich, łagodząca podziały między mniejszościami narodowymi i sprzyjająca współpracy na szczeblu gmin i powiatów przygranicznych.

W czasie przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej w 2004 roku Polska eksponowała potrzebę bliskiej współpracy z Ukrainą. Po „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie premierzy Grupy Wyszehradzkiej spotkali się w Kazimierzu Dolnym 10 czerwca 2005 roku i przyjęli tam wspólną deklarację wspierającą pokojowe przeobrażenia na Ukrainie (Banat, Pałasz, 2006: 45). Czynili też wysiłki, by uzyskać korzystną perspektywę finansową dla ich państw w UE na lata 2007–2013. Od 2006 roku Grupa Wyszehradzka rozwinęła współpracę z państwami bałkańskimi, podejmującymi starania o członkostwo w Unii Europejskiej. Jej przedstawiciele kilkakrotnie deliberowali nad tworzeniem wyszehradzkiej grupy bojowej UE, która mogłaby wzmocnić siłę polityczną ugrupowania.

Zróznicowany charakter działań Grupy Wyszehradzkiej

Po przyjęciu w 2007 roku traktatu z Schengen kraje wyszehradzkie podjęły likwidację dzielących je barier granicznych. Uznały za niezbędne zaproszenie na spotkania przywódców państw Grupy Wyszehradzkiej premiera państwa, które w kolejnym półroczu obejmie prezydencję w UE. Na forum UE zabiegały o wsparcie dla obywateli Białorusi poprzez obniżenie opłat wizowych oraz udzielanie stypendiów dla młodzieży. Państwa wyszehradzkie dobrze przyjęły główne przesłanie czeskiej prezydencji z lat 2007–2008: *Europa bez barier* (Gniazdowski, 2008: 174). Zróznicowało się natomiast stanowisko państw wyszehradzkich w sprawie przyjmowanego w 2007 roku traktatu z Lizbony. Słowacja i Węgry były bardziej zainteresowane rozszerzeniem współpracy politycznej, natomiast Polska i Republika Czeska zachowały wstrzemięźliwe stanowisko.

Państwa wyszehradzkie podjęły działania o nazwie Grupa Wyszehradzka plus (V4+), zmierzające do szerszej współpracy regionalnej z udziałem innych państw dobieranych w zależności od bieżących potrzeb (Morawiec, 2010: 187). Rozwinęły wysiłki służące zbliżeniu do kolejnych państw Bałkanów Zachodnich oraz Europy Wschodniej (Ukraina, Mołdawia). Podjęły wspólne działania w ramach pakietu klimatyczno-energetycznego oraz w sprawach Polityki Sąsiedztwa UE na Wschodzie. W 2008 roku wystąpiły wśród nich rozbieżności w sprawie konfliktu gruzińsko-rosyjskiego. Prezydent Polski wyraźnie wspierał działania prezydenta Gruzji, pozostali przywódcy Grupy zachowywali bardziej

wstrzemięźliwe stanowisko. W czasie przewodnictwa Polski w Grupie Wyszehradzkiej (lipiec 2008 – czerwiec 2009) podejmowano próby usprawnienia mechanizmów czterostronnej współpracy i dążono do zacieśnienia współdziałania z Ukrainą.

Polska i Czechy opowiedziały się za amerykańską propozycją umieszczenia na ich terytorium elementów tarczy antyrakietowej. Natomiast Słowacja i Węgry wyrażały sprzeciw bliższy stanowisku rosyjskiemu w tej sprawie. Położona najdalej na wschód Słowacja wyrażała wolę współpracy z GUAM – Gruzją, Ukrainą, Azerbejdżanem i Mołdawią (Gniazdowski, 2008: 177). Kraje wyszehradzkie zgodnie wspierały procesy normalizacyjne na terenie Bałkanów Zachodnich. Większą aktywność w tym zakresie wykazywały jednak Węgry, Czechy i Słowacja aniżeli położona nieco dalej Polska. W Grupie Wyszehradzkiej różnicowało się stanowisko w sprawie ratyfikowania traktatu z Lizbony. Najpierw ratyfikowały go Węgry, a w ostatniej kolejności Republika Czeska (tabela 4).

Tabela 4. Ratyfikacja traktatu z Lizbony przez państwa wyszehradzkie

Lp.	Kraj	Data
1	Węgry	6.02.2009
2	Słowacja	24.06.2009
3	Polska	10.10.2009
4	Republika Czeska	3.11.2009

Źródło: Morawiec, 2010: 189–190.

Państwa Grupy Wyszehradzkiej podejmowały współdziałanie z państwami Beneluksu, Radą Nordycką oraz Radą Bałtycką. Zdecydowanie poparły polsko-szwedzką inicjatywę rozwoju Partnerstwa Wschodniego UE. Podjęły starania, by osłabić niekorzystne dla „wschodnich” państw UE rozwiązania unijnego programu emisji dwutlenku węgla. W styczniu 2009 roku z inicjatywy D. Tuska premierzy państw wyszehradzkich dyskutowali w Bratysławie na temat sposobów zażegnania rosyjsko-ukraińskiego kryzysu gazowego, który najbardziej dokuczył Słowacji i Węgrom. Na spotkaniu premierów Grupy Wyszehradzkiej w Wieliczce w czerwcu 2009 roku⁶ powołano zespół do spraw bezpieczeństwa energetycznego, który podjął prace nad lepszym zabezpieczeniem energetycznym ich krajów (Turowski, 2011: 157–158).

W 2009 roku zrodziła się idea spotkań Grupy Wyszehradzkiej przed posiedzeniami Rady Europejskiej (*Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, 2012). Podobne problemy rozważano na spotkaniu prezydentów państw wyszehradzkich w Sopocie w dniach 11–12 września 2009 roku. Podczas spotkania ministrów obrony państw wyszehradzkich 12 maja 2011 roku w Lewoczy (Słowacja) zadeklarowano utworzenie do 2016 roku wyszehradzkiej grupy bojowej pod kierownictwem Polski.

Przedszytem NATO w Chicago Grupa Wyszehradzka przyjęła w Pradze 18 kwietnia 2012 roku deklarację potwierdzającą jej zobowiązanie do realizacji partnerstwa eurostrategicznego NATO i UE. Zadeklarowała gotowość do przyjęcia przypadającej na nie części odpowiedzialności za utrzymanie spójnego i sprawnego Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz wyraziła wolę jego dalszego rozszerzania (*Deklaracja Grupy Wyszehradzkiej: Odpowiedzialność*

⁶ Uczestniczyli w nim: Robert Fico (Słowacja), Jan Fischer (Czechy), Donald Tusk (Polska) i Gordon Bajnai (Węgry).

za silne NATO, 2012: 188–190). Przy wsparciu Funduszu Wyszehradzkiego w maju 2012 roku został opublikowany raport ekspertów z państw wyszehradzkich, wskazujący na potrzebę wzmocnienia współpracy ich krajów w sprawach obronnych m.in. w zakresie obrony przed cyberterroryzmem, a nawet przygotowania wspólnej uczelni wojskowej (*Towards a starter V4: how to improve Defence collaboration among the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia. V4 expert group report*, 2012: 4–8). W czasie spotkania ministrów obrony V4 w maju 2012 roku w Litomierzycach ustalono, iż grupa bojowa będzie liczyć 3000 żołnierzy, w tym 1200 żołnierzy polskich.

W raporcie Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych z grudnia 2012 roku przygotowanym przez specjalistów krajów wyszehradzkich rozważano dalsze możliwości współpracy w ramach UE w sytuacji kryzysowej. W konkluzji raportu uznano, iż kluczem dla dalszego rozwoju Grupy winna stać się jej instytucjonalizacja (*Towards a starter V4...*, 2012: 37–38). Za niezbędny uznano również rozwój współpracy w formule V4+ (rozszerzenia współpracy na kraje Zachodnich Bałkanów i Partnerstwa Wschodniego). Dla Republiki Czech, Polski i Węgier istotny problem stanowiły przygotowania do członkostwa w strefie euro.

8 marca 2013 roku po raz pierwszy doszło do spotkania w Warszawie przywódców Grupy Wyszehradzkiej i Trójkąta Weimarskiego, premierów Grupy Wyszehradzkiej z kanclerzem Niemiec Angelą Merkel i prezydentem Francji François Hollande'em. Rozważano możliwości tworzenia wspólnego rynku energetycznego UE oraz lepszej koordynacji działań europejskich grup bojowych. W związku z groźną sytuacją na Ukrainie doszło do rozmów szefów dyplomacji państw wyszehradzkich, nordyckich i bałkańskich (7 marca 2014 roku) w estońskiej Narwie, a następnie Grupy Wyszehradzkiej i Niemiec w Budapeszcie (13 marca 2014 roku). W napiętej sytuacji na terenie Ukrainy w kwietniu doszło w Budapeszcie do nieformalnych konsultacji ministrów spraw zagranicznych państw Grupy Wyszehradzkiej z szefami dyplomacji Partnerstwa Wschodniego.

W związku z dziesięcioleciem wstąpienia Czech, Polski, Słowacji i Węgier do UE ich ministrowie spraw zagranicznych oraz minister spraw zagranicznych Niemiec opublikowali wspólny artykuł w „Rzeczypospolitej” 6 maja 2014 roku wskazujący na cenny dorobek współpracy wyszehradzkiej w ramach UE (*Rozszerzenie Unii to sukces*). 15 maja 2014 roku odbyło się kolejne spotkanie przywódców państw Grupy Wyszehradzkiej w Bratysławie, w czasie którego rozważano konieczność zacieśnienia współpracy Sojuszu w sprawach bezpieczeństwa państw jego wschodniej flanki w związku z rozwojem agresywnych działań Rosji na Ukrainie. Wskazano na potrzebę zwiększenia wspólnych ćwiczeń armii państw wyszehradzkich.

Działalność Grupy Wyszehradzkiej wzmocniła pozycję regionalną państw członkowskich w UE, przyczyniła się do współpracy, konsultacji i uzgodnień narastających problemów rozwojowych. Stała się najbardziej efektywną formą współpracy regionalnej Polski. Kraje wyszehradzkie rozwinęły współdziałanie na wielu płaszczyznach. Ułatwiły proces ich wstępowania do UE, podejmowały sprawy bezpieczeństwa energetycznego i klimatycznego, wspierały Partnerstwo Wschodnie, a także rozwijały współpracę sektorową. Grupa Wyszehradzka jest swoistym łąčeniem stosunków dwustronnych państw wyszehradzkich z wymiarem unijnym (Gniazdowski, 2008: 165). Oscylowała między nieco idealistycznymi założeniami regionalnej współpracy a zaznaczającymi się różnicami interesów poszczególnych państw w sprawach szczegółowych. Grupa Wyszehradzka służy promowaniu interesów

regionalnych na poziomie unijnym, formułowaniu wspólnych inicjatyw oraz pozyskiwaniu grupy sojuszników w UE. Nie udało się jednak państwom członkowskim utworzenie rozwinętych struktur organizacji regionalnej.

W ocenie Jerzego Łukaszewskiego (2012: 27–28) bardziej owocny był początkowy etap działalności Grupy Wyszehradzkiej. W jej działaniach uzewnętrzniają się sprzeczności wynikające głównie z różnic interesów narodowych i ambicji polityków. Różnicują ją przede wszystkim: ocena polityki USA i Rosji w Europie, ocena działań zbrojnych w Iraku i Gruzji, napięcia w stosunkach słowacko-węgierskich, a zwłaszcza osobiste cechy przywódców państw członkowskich. W ramach współpracy wyszehradzkiej można zauważyć rozbieżności interesów: nieproporcjonalną siłę polityczną i ekonomiczną członków (dominującą pozycję Polski), różne akcenty w rozumieniu bezpieczeństwa narodowego oraz zróżnicowane wizje integracji (bardziej eurosceptyczne nastroje w Czechach i Węgrzech). W ostatnich latach odmienne akcenty w działaniach Grupy Wyszehradzkiej eksponowali głównie prezydent Republiki Czechosłowackiej Václav Klaus oraz premier Węgier Viktor Orbán.

Bibliografia

- Bałon K., *Dekrety Benesza*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 4, 2002.
- Banat M., Pałasz V., *Polska w Unii Europejskiej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej”, 2006.
- Deklaracja Grupy Wyszehradzkiej: odpowiedzialność za silne NATO*, Praga, 18.04.2012, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 2(22), 2012.
- Deklaracja o współpracy Rzeczypospolitej Polskiej, Czeskiej i Słowackiej Republiki Federalcyjnej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej*, „Zbiór Dokumentów”, nr 1, 1992.
- Dumała A., Dumała H., *CEFTA – Środkowoeuropejska przestrzeń gospodarcza*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 3–4, 2001.
- Fawn R., *The Czech Republic: a nation of velvet*, Harwood 2000.
- Gajewski J., *Współpraca wyszehradzka*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej”, 2004.
- Gawron-Tabor K., *Współpraca państw Grupy Wyszehradzkiej w procesie integracji europejskiej w latach 1989–2009*, Toruń 2013.
- Gniazdowski M., *Polityka Polski w Grupie Wyszehradzkiej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej”, 2008.
- Gołębski F., *Grupa Wyszehradzka – próba realizacji koncepcji wielostronnej współpracy w Europie Środkowej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3, 1994.
- Grajewski A., *Kwadratura Trójkąta Wyszehradzkiego*, „Polska w Europie”, z. IX, 1992.
- Halecki O., *Historia Europy – jej granice i podziały*, Lublin 2000.
- Kobrinśka I., *Długi koniec zimnej wojny*, Warszawa 1998.
- Łukaszewski J., *Polska w świecie wstrząsów i przemian*, „Przegląd Polityczny”, nr 112, 2012.
- Morawiec R., *Polityka Polski w Grupie Wyszehradzkiej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej”, 2010.

Oświadczenie trzech ministrów spraw zagranicznych w sprawie współpracy z Sojuszem Atlantyckim, [w:] P. Deszczyński, M. Szczepaniak, *Grupa Wyszehradzka. Współpraca polityczna i gospodarcza. Podstawowe dokumenty współpracy (załącznik)*, Toruń 1995.

Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016, Warszawa, marzec 2012, <http://www.ms.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR>.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013, Warszawa 2013.

Rotfeld A. D., *Polska w niepewnym świecie*, Warszawa 2006.

Rudka A., Mizsei K., *East Central Europe between desintegration and reintegration. Is CEFTA the Solution?*, New York 1995.

Szczepaniak M., *Odrodzenie się Grupy Wyszehradzkiej (1997–2001)*, „Przegląd Zachodni”, nr 1, 2002.

Towards a starter V4: how to improve Defence collaboration among the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia. V4 expert group report, Bratislava, May 2012.

Towards a V4 Position on the Future of Europe. Report of the Polish Institute of International Affairs, Warsaw, December 2012.

Turowski P., *Bezpieczeństwo energetyczne – priorytet polskiej prezydencji*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 2, 2011.

Ukielski P., *Słowacja w regionie – współpraca w ramach Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] J. Gmitruk, A. Stawarz (red.), *Stosunki polsko-czesko-słowackie 1918–2005*, Warszawa 2006.

Valenta J., *Wyszehrad jako próba integracji Europy Środkowej*, [w:] A. Essen (red.), *Europa Środkowa w ostatniej dekadzie XX wieku*, Kraków 2001.

Visegrad Group, Contents of Visegrad Cooperation approved by the Prime Minister Summit, Bratislava on 14th May 1999.

Visegrad Group, Memorandum rządów Czecho-Słowacji, Węgier i Polski o wzmocnienie procesu integracji ze Wspólnotami Europejskimi oraz o przyszłym członkostwie, „Monitor Integracji Europejskiej”, nr 3, 1992.

Wandycz P. S., *O historycznej tożsamości Europy Środkowo-Wschodniej*, „Tygodnik Powszechny”, 1987.

Wizimirska B., *Rok 2000 w polskiej polityce zagranicznej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej”, 2000.

Summary

Polish Activities in The Visegrad Group (1991–2014)

The activities of the Visegrad Group has strengthened the position of regional member states in the EU, contributed to cooperation, consultation and agreement increasing developmental problems. The Visegrad countries have facilitated the process of joining the EU issues of energy security and climate support the Eastern Partnership, as well as develop sectoral cooperation. The Visegrad Group is a kind of connecting bilateral relations with the EU.

Keywords: The Visegrad Group, the European Union, Poland

Streszczenie

Działalność Polski w Grupie Wyszehradzkiej (1991–2014)

Działalność Grupy Wyszehradzkiej wzmocniła pozycję regionalną państw członkowskich w UE, przyczyniła się do współpracy, konsultacji i uzgodnień narastających problemów rozwojowych. Kraje wyszehradzkie ułatwiły proces ich wstępowania do UE, podejmowały sprawy bezpieczeństwa energetycznego i klimatycznego, wspierały Partnerstwo Wschodnie, a także rozwijały współpracę sektorową. Grupa Wyszehradzka jest swoistym łąčeniem stosunków dwustronnych państw wyszehradzkich z wymiarem unijnym.

Słowa kluczowe: Grupa Wyszehradzka, Unia Europejska, Polska

Irena Popiuk-Rysińska
Uniwersytet Warszawski

Polska w organizacjach międzynarodowych po 1989 r.

Początki uczestnictwa Polski w organizacjach międzynarodowych sięgają czasów międzywojennych. Po odzyskaniu niepodległości dołączyła ona do już istniejących organizacji oraz uczestniczyła w tworzeniu nowych. W sumie w tym okresie była członkiem dwudziestu jeden spośród czterdziestu ośmiu istniejących wówczas organizacji, w większości technicznych, ale też w dwóch najważniejszych – Lidze Narodów i Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Po zakończeniu drugiej wojny światowej system organizacji uległ zasadniczej zmianie. W ramach kształtowania nowego porządku międzynarodowego powstawał przede wszystkim nowy system organizacji powszechnych. Polska uczestniczyła w tym procesie jako członek koalicji antyhitlerowskiej. Przystąpiła do wszystkich organizacji powszechnych, które weszły w skład systemu Narodów Zjednoczonych. Z drugiej strony znalazła się w radzieckiej strefie wpływów, co powodowało utratę samodzielności w prowadzeniu polityki zagranicznej, ale też wpływało na członkostwo w regionalnych organizacjach międzynarodowych. Została pozbawiona możliwości udziału w organizacjach, które były tworzone na zachodzie Europy przy wsparciu USA, natomiast uczestniczyła we współtworzeniu bloku wschodniego i jego organizacji. Stała się członkiem głównej organizacji polityczno-wojskowej, tj. Organizacji Układu Warszawskiego (1955 r.), jak również ugrupowania gospodarczego – Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (1949 r.) oraz wielu organizacji technicznych.

Ponadto w szczytowym okresie zimnej wojny i w sytuacji zaostrzających się stosunków między Wschodem i Zachodem na forum organizacji powszechnych Polska na początku lat 50. razem z innymi krajami bloku wschodniego zadeklarowała wystąpienie z kilku organizacji wyspecjalizowanych systemu Narodów Zjednoczonych, tj. Organizacji do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), Organizacji do spraw Nauki, Oświaty i Kultury (UNESCO), Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (IBRD) oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Po kilku latach,

gdy uległa poprawie sytuacja międzynarodowa, wróciła do FAO, WHO i UNESCO, natomiast do organizacji bankowych dopiero w 1986 r.¹

Nabycie członkostwa w MFW i IBRD było pierwszym sygnałem zmian w polskiej polityce zagranicznej oraz usytuowania na mapie organizacyjnej świata. W Polsce zaczęły zachodzić powolne zmiany w kierunku otwierania się na Zachód. Dopiero jednak wolne wybory i pierwszy po nich rząd Tadeusza Mazowieckiego z Krzysztofem Skubiszewskim jako ministrem spraw zagranicznych ustanowiły nowe priorytety w polityce zagranicznej, odnoszące się także do uczestnictwa Polski w organizacjach międzynarodowych. Rząd musiał określić własną odpowiadającą narodowym interesom niepodległościową politykę zagraniczną.

Jednym z zamierzeń rządu było ustanowienie i pogłębianie związków z demokratycznymi, rozwiniętymi gospodarczo i stabilnymi pod względem bezpieczeństwa państwami zachodnimi i ich ugrupowaniami oraz współtworzenie ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa. Realizacji tego zamierzenia sprzyjał rozpad ZSRR oraz rozkład organizacji bloku wschodniego. Układ Warszawski przestał obowiązywać na mocy Protokołu z 1 lipca 1991 r., a RWPG została zlikwidowana 28 czerwca 1991 r.

Polska wobec organizacji regionalnych

Bezpieczeństwo państwa zostało uznane za podstawowy cel polityki zagranicznej, zatem zamierzeniem rządu było tworzenie nowej europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa, m.in. poprzez rozwijanie przestrzeni bezpieczeństwa kooperatywnego w ramach KBWE, udział w nowej współpracy regionalnej, rozbudowę stosunków z państwami zachodnimi, w szczególności ze Wspólnotami Europejskimi i NATO. Polska działała więc na rzecz wzmocnienia i instytucjonalizacji procesu KBWE, a także podjęła współpracę z organizacjami państw zachodnich.

W odniesieniu do KBWE zamierzeniem Polski było pogłębienie tego procesu w celach ukształtowania nowego systemu bezpieczeństwa w pozimnowojennej Europie, umacniania i promowania wartości demokratycznych na obszarze euroatlantyckim, zapobiegania konfliktom i rozwiązywania kryzysów, stabilizowania stosunków z sąsiadami oraz kształtowania korzystnego ładu wojskowego w Europie. Dążąc do realizacji powyższych celów, rząd popierał ideę bezpieczeństwa kooperatywnego na obszarze euroatlantyckim, gdzie KBWE będzie jedną z jego instytucji. W ramach tych działań mieści się między innymi inicjatywa dyplomacji polskiej, przedstawiona w 1992 r. na Forum KBWE do spraw Współpracy na rzecz Bezpieczeństwa w Wiedniu, przyjęcia Kodeksu postępowania państw w dziedzinie bezpieczeństwa, na podstawie którego uchwalono w 1994 r. na szczycie budapesztańskim Kodeks postępowania państw w zakresie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa. Ponadto Polska dążyła do rozwijania „ludzkiego wymiaru” KBWE/OBWE, co stwarzało możliwość wpływania na zmiany demokratyczne w państwach przechodzących procesy

¹ Pełny wykaz organizacji, do których należy Polska, wraz z datami członkostwa (stan z 2012 r.) zob. Parzymies, Popiuk-Rysińska, 2013: 425–430.

transformacji, między innymi za pomocą utworzonego z siedzibą w Warszawie Biura Instytucji Demokratycznych i Praw człowieka (ODIHR), jak również skuteczniejszej ochrony praw polskiej mniejszości na ich terytoriach, z wykorzystaniem przyjętych norm. Włączała się też w rozwijanie „wymiaru ekonomicznego”, angażując się w debaty dotyczące zagrożeń środowiska naturalnego oraz zwalczania przestępczości i zagrożeń bezpieczeństwa o charakterze transnarodowym. W dziedzinie bezpieczeństwa wojskowego opowiadała się za ograniczeniem zbrojeń konwencjonalnych, pełnym przestrzeganiem Traktatu o ograniczeniu zbrojeń konwencjonalnych w Europie (CFE) oraz układu o otwartych przestworzach, jak również rozwijaniem środków budowy zaufania i bezpieczeństwa, pozwalających zwiększyć poczucie bezpieczeństwa. Natomiast w niewielkim zakresie uczestniczyła w misjach terenowych OBWE. Znaczenie OBWE dla Polski zmalało po przystąpieniu do innych organizacji, w tym NATO i UE (szerzej zob. Zięba, 2012: 179–202).

Pierwszą z organizacji zachodnich, do których przystąpiła Polska, była Rada Europy, jedna z najstarszych i najważniejszych organizacji europejskich. Powstała w 1949 r. w celu stworzenia większej jedności między jej członkami oraz by chronić i wcielać w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo, a także aby ułatwiać ich postęp ekonomiczny i społeczny (art. I (a) Statutu Rady Europy w: Izdebski, 1996: 102). W istocie organizacja miała stać na straży zasad demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka, co potwierdza preambuła Statutu Rady Europy, w której państwa wyrażały „niewzruszone przywiązanie do wartości duchowych i moralnych, które stanowią wspólne dziedzictwo ich narodów i źródło zasad wolności osobistej, wolności politycznej i rządów prawa, będących podstawą każdej prawdziwej demokracji (Izdebski, 1996: 101).

Polska, stając się 26 listopada 1991 r. członkiem tej organizacji, musiała spełnić wymogi stawiane członkom, o których mówi art. 3 Statutu: „Wszyscy członkowie Rady Europy uznają zasadę rządów prawa, a także zasadę, zgodnie z którą każda osoba podlegająca ich jurysdykcji korzysta z praw człowieka oraz podstawowych wolności” (Izdebski, 1996: 103). W praktyce państwo przystępujące musi przeprowadzić demokratyczne wybory oraz ratyfikować najważniejsze konwencje chroniące prawa człowieka przyjęte w ramach Rady Europy, oprócz Statutu także Europejską Konwencję Praw Człowieka oraz kilka protokołów dodatkowych do Konwencji, w tym o uznaniu jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Przystępując do organizacji, Polska opierała się na doświadczeniach organizacji oraz korzystała z nich, dokonując transformacji ustrojowej i dostosowując swój porządek prawny do wymogów Rady Europy, ale też wyrażała duże zainteresowanie byłymi państwami Europy Wschodniej i powstałymi po rozpadzie ZSRR oraz udzielała im wsparcia. Opowiadała się za wzmocnieniem współpracy z nimi w celu promocji demokracji i przestrzegania praw człowieka. Starła się oddziaływać na inne kraje (Białoruś), w tym podnosić kwestie ochrony mniejszości polskiej na Białorusi i Litwie.

Rada Europy ma bogaty dorobek regulacyjny. Do początku października 2013 r. przyjęła w sumie 214 dokumentów prawnych (konwencje i różnego rodzaju protokoły). Polska jest stroną osiemdziesięciu ośmiu. Wśród nich najważniejszą jest Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r., ratyfikowana przez Polskę 19 stycznia 1993 r., oraz uznanie właściwości działania na jej podstawie Europejskiego

Trybunału Praw Człowieka z 16 marca 1993 r. Przyjęcie tego protokołu oznacza, że wszystkie osoby znajdujące się pod jurysdykcją terytorialną Polski, a także grupy jednostek, organizacje pozarządowe oraz państwa członkowskie Rady Europy mogą składać skargi przeciwko Polsce za naruszenie praw zawartych w konwencji i jej protokołach dodatkowych. Ponadto Polska ratyfikowała inne ważne konwencje zawierające mechanizmy kontrolne, w tym: w 1996 r. Europejską kartę społeczną z 1961 r., ale bez wzmocnionego mechanizmu kontroli, oraz w 1994 r. Europejską konwencję o zapobieganiu torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu z 1987 r., w 2001 r. Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych z 1995 r. oraz w 2008 r. Konwencję w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi z 2005 r.

Członkostwo Polski w Radzie Europy przyczyniło się do sukcesu transformacji Polski i pozytywnych przekształceń prawa i instytucji państwowych, podniosło pozycję Polski na arenie międzynarodowej, otworzyło drogę do UE. Dało możliwość oddziaływania na innych oraz korzyści obywatelom, którzy uwierzyli w skuteczność systemu i masowo z niego korzystają. To przyczyniło się do poprawy standardów przestrzegania praw człowieka w Polsce (Bieńczyk-Missala, 2012: 220)².

W dziedzinie bezpieczeństwa jednym z celów Polski określonym w pierwszej po transformacji strategii bezpieczeństwa narodowego było przystąpienie do sojuszków państw zachodnich i uzyskanie członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE). Realizacja tego celu zależała od stanowiska państw członkowskich NATO, które musiały zmienić nastawienie do swoich niedawnych wrogów i podjąć decyzję o możliwości współpracy. Pierwsze kontakty zostały zapoczątkowane w 1990 r., potem współpraca została rozszerzona i zinstytucjonalizowana. Była prowadzona na forum wielostronnym, obejmującym NATO i państwa uczestniczące w procesie KBWE/OBWE, najpierw w ramach Północnoatlantyckiej Rady Współpracy – NACC (1991–1997), potem przekształconej w Euroatlantycką Radę Partnerstwa (EACP). Relacje między Polską a NATO zostały następnie wzmocnione w ramach nowego mechanizmu współpracy polityczno-wojskowej Partnerstwa dla Pokoju, ustanowionego w 1994 r. Jego celem było przygotowanie struktur obronnych do prowadzenia wspólnych operacji pokojowych, humanitarnych oraz poszukiwawczo-ratowniczych. W jego ramach Polska realizowała w latach 1995–1997 indywidualny program z obszarów systemów dowodzenia i łączności, planowania obronnego, standaryzacji, infrastruktury obronnej, edukacji wojskowej i szkolenia. Równocześnie rząd Polski podjął starania o uzyskanie członkostwa, a szefowie państw i rządów Sojuszu Północnoatlantyckiego na szczycie NATO w Madrycie w 1997 r. podjęli historyczną decyzję o zaproszeniu Polski, Czech i Węgier do rozmów akcesyjnych.

Zakończyły się one podpisaniem 16 grudnia 1997 r. protokołu do Traktatu Północnoatlantyckiego dotyczącego przystąpienia Polski do traktatu. Zostały one równocześnie skierowane do ratyfikacji przez wszystkich członków Sojuszu. W następnym roku odbył się proces ratyfikacji. W Polsce procedura ta zakończyła się w lutym 1999 r., dokumenty ratyfikacyjne zostały złożone depozytariuszowi 12 marca 1999 r. W tym dniu Polska została

² Szerzej na temat Polska–Rada Europy zob. Bieńczyk-Missala, 2012: 203–221; Wyciechowska, 2002: 111–126; Izdebski, 1996.

stroną traktatu sojuszniczego oraz NATO (szerzej zob. Tabor, 2002: 69–91; Tabor, 2012: 137–177; Jabłoński, Kamiński, 1998).

Oprócz zapewnienia bezpieczeństwa strategicznym celem Polski było przystąpienie do organizacji integracyjnych Europy Zachodniej. Miało ono służyć celom rozwoju społecznego i gospodarczego, ale też przyspieszyć procesy transformacji wewnętrznej oraz wzmocnić pozycję międzynarodową i bezpieczeństwo we wszystkich jego wymiarach. Stosunki dyplomatyczne między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Polską zostały zapoczątkowane w 1988 r. W następnym roku podpisano umowę w sprawie handlu i współpracy. Kolejny etap zacieśniania współpracy rozpoczął Układ Europejski, podpisany 19 grudnia 1991 r. w Brukseli, ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, oraz handlowa umowa przejściowa między Polską a EWG i Europejską Wspólnotą Węgla i Stali. Duże znaczenie dla realizacji zamierzeń integracyjnych Polski miało zamieszczenie w Układzie Europejskim sformułowania mówiącego, że stowarzyszenie to etap do uzyskania członkostwa, co jest ostatecznym celem Polski. Realizacja tego celu stała się możliwa dzięki decyzjom państw członkowskich Wspólnot, które na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r. dopuściły możliwość członkostwa w Unii krajów stowarzyszonych z Europy Środkowej i Wschodniej po spełnieniu określonych warunków społeczno-gospodarczych.

Kolejnym etapem zbliżania Polski do Unii były negocjacje na temat warunków akcesji oraz o członkostwie, które trwały od marca 1998 r. do formalnego ich zakończenia na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kopenhadze w grudniu 2002 r. Zaproszono wówczas Polskę wraz z innymi dziewięcioma państwami do członkostwa w UE. Traktat o przystąpieniu Polski do Unii został podpisany w Atenach 16 kwietnia 2003 r. Społeczeństwo Polski w referendum opowiedziało się za ratyfikacją traktatu większością 77,45% głosów, przy frekwencji 58,85% uprawnionych do głosowania. Prezydent podpisał dokumenty ratyfikacyjne 23 lipca 2003 r., a po ratyfikacji przez pozostałe państwa Unii, Polska została jej członkiem 1 maja 2004 r.

Przystępując do Unii, Polska została zobowiązana do przyjęcia całego dorobku prawnego Unii (tzw. *acquis communautaire*). W odniesieniu do niektórych zagadnień wynegocjowano okres przejściowy na ich przyjęcie, ponadto Polska dołączyła do traktatu ratyfikacyjnego między innymi deklarację dotyczącą moralności publicznej, na mocy której zastrzegła dla poziomu krajowego prawo regulacji kwestii o znaczeniu moralnym, w tym dotyczących życia ludzkiego (Deklaracja Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, nr 61, dołączona do Traktatu z Lizbony w: Barcz, 2010: 412). Będąc członkiem Unii, stała się częścią rynku wewnętrznego, w ramach którego ma miejsce swobodny przepływ towarów, ludzi, usług i kapitałów. W stosunku do niektórych elementów wspólnego rynku wynegocjowano okresy przejściowe (np. rolnictwo, podatek VAT, ochrona środowiska). Ponadto, wśród wielu innych zmian, Polska musiała wprowadzić do systemu prawnego instytucję obywatelstwa Unii, w tym przyznać obywatelom Unii stale zamieszkującym w Polsce prawo udziału w wyborach władz lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego.

Polska jako członek Unii należy do najbardziej zaawansowanego i najsilniejszego ugrupowania integracyjnego w świecie. W jego ramach szereg dziedzin, a zwłaszcza wspólny

rynek, jest regulowanych na poziomie ponadnarodowym (wspólnotowym), tzn. należą do wyłącznej kompetencji Unii. W innych obszarach kompetencje Unii są dzielone z państwami członkowskimi, a w pozostałych Unia tylko wspiera państwa. W ramach unii gospodarczej Polska pozostaje poza unią monetarną, w której obowiązuje wspólna waluta euro. W innych obszarach uczestnictwo Polski jest pełne, w tym w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZ i B) oraz spraw wewnętrznych (Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości). W tych dziedzinach dominuje czynnik międzyrządowy, a decyzje z zasady są podejmowane jednomyślnie.

Na zakres wpływu Polski i Polaków na funkcjonowanie Unii oddziałują ustalone w traktatach parametry procesu decyzyjnego, które poprzez liczbę miejsc lub głosów odzwierciedlają pozycję państwa. Polska pod względem potencjału i liczby ludności należy do grupy państw większych, ma 51 mandatów w Parlamencie Europejskim liczącym 751 członków oraz 27 na ogólną liczbę 352 głosów w Radzie UE w czasie głosowania większością kwalifikowaną, natomiast ludność Polski stanowi 7,6% ludności Unii, co bierze się pod uwagę w przypadku stosowania zasady podwójnej większości.

Warto podkreślić, że w ramach WPZ i B, w postanowieniach dotyczących wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, państwa przyjęły na siebie zobowiązania sojusznicze. Artykuł 42(7) TUE stanowi jednoznacznie, że „W przypadku gdy jakiekolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą napaści zbrojnej na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie ma to wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich. Zobowiązania i współpraca w tej dziedzinie pozostają zgodne z zobowiązaniami zaciągniętymi w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony i forum dla jej wykonywania” (Barcz, 2010: 82).

Państwa zobowiązały się również do działania „wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiekolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka” („klauzula solidarności”, art. 222(1) TFUE; Barcz, 2010: 199–200). Ponadto Unia może przeprowadzać misje pokojowe poza swoim obszarem w celu utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania bezpieczeństwa międzynarodowego, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Zadania te wykonywane są w oparciu o siły, które dostarczają państwa (art. 42(1) TUE; Barcz, 2010: 81). W ramach tych zobowiązań personel cywilny i wojskowy z Polski uczestniczył w misjach pokojowych Unii, poczynając od udziału w operacji „Concordia” w Macedonii w 2003 r., jeszcze przed uzyskaniem członkostwa w Unii, następnie w misji EULEX w Kosowie (2008 r.), misji obserwatorów w Gruzji (2008 r.), EUBAM w Mołdowie (2007 r.), Eurofor – RD Congo (2005 r.), Eurofor w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej (2008–2009).

Członkostwo Polski w UE jako ugrupowaniu integracyjnym przynosi korzyści polityczne, zwiększa poczucie spokoju i bezpieczeństwa, zapewnia swobodę przemieszczania się, zamieszkania, pracy i studiowania na całym obszarze. Polska jest głównym odbiorcą unijnych funduszy pomocowych, które służą zwiększeniu rozwoju gospodarczego i społecznego,

zwłaszcza w wymiarze regionalnym. W 2012 r. otrzymała środki czterokrotnie większe od wniesionego wkładu. Były one przeznaczane głównie na inwestycje, w tym autostrady. Znaczne środki są przeznaczane również na obszary wiejskie, co służy zwiększeniu ich atrakcyjności turystycznej oraz unowocześnianiu produkcji rolnej³. Polska rozwijała się szybciej od pozostałych państw, stąd poziom zamożności Polaków zwiększył się z 25% średniej unijnej w 2004 r. do 66% w 2012 r.

Członkostwo Polski w UE wpływa również na jej udział i działalność w innych organizacjach. W ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa członkowskie Unii, zgodnie z art. 34 TUE koordynują swoje działania w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych, podtrzymując na tym forum stanowiska Unii. Organizację tej koordynacji zapewnia Wysoki przedstawiciel Unii do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jeśli w danej organizacji lub konferencji nie uczestniczy państwo członkowskie, inne państwa informują te pozostałe i podtrzymują stanowisko Unii. Państwa członkowskie będące członkami Rady Bezpieczeństwa NZ będą działać zgodnie i wyczerpująco informować pozostałe i Wysokiego przedstawiciela oraz będą bronić interesów i stanowisk Unii, bez uszczerbku dla ich zobowiązań wynikających z postanowień Karty NZ. Jeżeli Unia określi stanowisko w kwestii będącej przedmiotem obrad Rady Bezpieczeństwa NZ, państwo zasiadające w Radzie proponuje zaproszenie Wysokiego przedstawiciela do zaprezentowania stanowiska Unii (TUE, Barcz, 2010: 27–28).

Unia jako podmiot prawa międzynarodowego może w obszarach przyznanych jej kompetencji być członkiem organizacji międzynarodowych lub może mieć status obserwatora, gdy statut organizacji nie pozwala na członkostwo podmiotu niepaństwowego. To ogranicza możliwości samodzielnego działania państw członkowskich w takich organizacjach, bo dzieli członkostwo w organizacji z członkostwem w Unii, ale też stwarza dodatkowe forum dla prezentacji i ochrony swoich interesów.

Najważniejszą organizacją, w której mamy do czynienia z „podwójnym” członkostwem, państw i Unii, jest Światowa Organizacja Handlu (WTO). Unia jest sukcesorką Wspólnoty Europejskiej, która była członkiem WTO od 1 stycznia 1995 r. Unia w sensie materialnym jest unią celną, która prowadzi wspólną politykę handlową oraz celną. Reprezentowana jest przez Komisję Europejską (Komisarza do spraw handlu). Jednak Komisja nie może działać w pełni samodzielnie. Na negocjacje handlowe w imieniu Unii musi mieć ona autoryzację Rady, a w trakcie negocjacji współpracuje z państwami członkowskimi poprzez Komitet Polityki Handlowej, który jest grupą roboczą Rady, odpowiedzialną za wszystkie sprawy dotyczące handlu. Komisja może składać skargi i je załatwiać, ale z poparciem Rady, może też Radzie proponować zastosowanie retaliacji. Komisja w czasie negocjacji porozumienia z WTO potrzebuje formalnej akceptacji Rady i Parlamentu Europejskiego, by podpisać porozumienie w imieniu Unii.

Pierwszą organizacją systemu Narodów Zjednoczonych, która zaakceptowała pełnoprawne członkostwo organizacji międzynarodowej, było FAO. W 1991 r. status taki nadano

³ Zrealizowano 185 516 projektów, o wartości 592 943 935 037,29 zł, w tym dofinansowanie UE wyniosło 322 768 166 227,4 zł; dofinansowanie na jednego mieszkańca – 8635,86 (<http://www.mapadotacji.gov.pl/statystyki-i-porownania>, dostęp 28.04.2015).

Wspólnocie Europejskiej, ponieważ realizowała ona wspólną politykę rolną. Członkiem FAO jest również Polska, tak więc w tej organizacji, podobnie jak w WTO, występuje „podwójna reprezentacja” – państwa i UE. Podobna sytuacja występuje też w innych organizacjach, w tym w najmłodszej organizacji, która staje się powszechną, tj. Międzynarodowej Agencji Energii Odnawialnej (International Renewable Energy Agency – IRENA), powstałej w 2010 r., liczącej w połowie 2014 r. 131 członków.

Unia w NZ ma status obserwatora, który przejęła po Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG), przyznany jej 11 października 1974 r. Od wejścia w życie traktatu lizbońskiego UE reprezentuje w NZ Delegatura Unii Europejskiej (European Union Delegation) na czele z Wysokim Przedstawicielem do spraw Polityki Zagranicznej. Unia jako obserwator nie ma prawa głosu, ale jest stroną ponad pięćdziesięciu umów i uzyskuje na konferencjach międzynarodowych specjalny status „pełnego uczestnika” (*full participant*).

Zgromadzenie Ogólne podwyższyło status uczestnictwa Unii w NZ w rezolucji A/65/276 z 30 maja 2011 r. Rezolucja pozwala przedstawicielom Unii przedstawiać wspólne stanowisko w czasie sesji Zgromadzenia oraz być zaproszonym do udziału w debacie generalnej, na rozpowszechnianie dokumentów Unii w czasie sesji i debaty jako dokumentów oficjalnych Zgromadzenia, do przedstawiania propozycji i poprawek uzgodnionych przez członków Unii oraz przyznaje prawo do repliki. Wspólne stanowiska wypracowywane i ogłaszane dotyczą szerokiego zakresu spraw, od pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, praw człowieka, rozwoju społecznego po ochronę środowiska. Z tego względu w działalności delegacji państw członkowskich Unii wiele czasu zajmuje uzgadnianie wspólnych stanowisk, co też może ograniczać możliwość samodzielnego działania i realizowania własnych interesów przez państwa, ale z drugiej strony tworzy dodatkowe forum realizacji interesów narodowych, pozwala na prezentowanie własnego stanowiska i uwzględnianie go we wspólnych oświadczeniach.

W odniesieniu do organizacji naukowo-technicznych można zauważyć wzrost zaangażowania Polski we współpracę kosmiczną. Początkowo prace badawcze były powiązane z programem INTERCOSMOS, realizowanym we współpracy z ZSRR. Następnie przemiany ustrojowe w Polsce i zakończenie zimnej wojny umożliwiły nawiązanie współpracy z Europejską Agencją Kosmiczną (European Space Agency – ESA), która rozwijała się od 1994 r., aż do uzyskania statusu europejskiego państwa współpracującego w 2007 r. i członkostwa w organizacji w 2012 r. (szerzej zob. Łukaszuk, 2012: 262–173). W listopadzie 2013 r. zostały podpisane umowy między ESA a Polską, na mocy których wybrane polskie podmioty będą realizować projekty z sektora kosmicznego w ramach procedury Polish Industry Incentive Scheme. Dofinansowanie z ESA wyniesie 1,4 mln euro (45% składki Polski do budżetu ESA).

Polska była także założycielem subregionalnej organizacji Rady Państw Morza Bałtyckiego, która powstała w 1992 r., by wzmacniać bezpieczeństwo i stabilność w regionie poprzez współpracę w sprawach: ochrony środowiska, rozwoju gospodarczego, energetyki, nauki i kultury, bezpieczeństwa cywilnego i „ludzkiego wymiaru” (Ognik, 1995: 169–174).

Polska w organizacjach powszechnych systemu Narodów Zjednoczonych

Polska jest członkiem wszystkich organizacji należących do systemu Narodów Zjednoczonych. W niektórych, jak już wcześniej wskazywano, członkostwo zostało na kilka lat przerwane w czasie zimnej wojny. W innych, głównie technicznych, współpraca była ciągła i w niewielkim stopniu podlegała wpływom i turbulencjom politycznym. Kolejne przekształcenia relacji między Polską a niektórymi organizacjami powszechnymi były skutkiem olbrzymiej zmiany w polityce zagranicznej Polski, jaka zaszła po okresie transformacji ustrojowej. Ich charakter i zakres były zróżnicowane w odniesieniu do poszczególnych organizacji.

Rząd Polski po okresie transformacji, dokonując przeorientowania polityki zagranicznej, położył nacisk na opcję regionalną. Stąd działalność na forum globalnej ONZ nie była uznawana za istotną dla realizacji interesów narodowych⁴. Świadczą o tym przemówienia kolejnych ministrów spraw zagranicznych, które ONZ sytuują na końcu listy priorytetów. Najbardziej znamienitym przejawem tej, negatywnej z punktu widzenia wizerunku i pozycji w świecie, zmiany było wycofywanie się Polski w ostatnich latach z operacji pokojowych, przede wszystkim na Bliskim Wschodzie. Jeszcze w latach 90. XX w. Polska należała do grupy największych kontrybutorów operacji, plasując się w ich rankingach niejednokrotnie na pierwszym miejscu (np. w połowie czerwca 1998 r. w 11 operacjach uczestniczyło 1038 osób z Polski, co dawało jej pierwsze miejsce), natomiast w marcu 2015 r. w misjach uczestniczyło tylko 9 Polaków, co dawało 102. miejsce na liście państw dostarczających personel dla operacji pokojowych⁵. Równocześnie jednostki wojskowe z Polski uczestniczyły w akcjach przymusu legitymizowanych przez Radę Bezpieczeństwa NZ, w tym operacji „Pustynna Burza” dowodzonej przez USA w obronie Kuwejtu zaatakowanego przez Irak w 1991 r., Wielonarodowych Siłach w Haiti w 1994 r. oraz w siłach NATO działających na terenie b. Jugosławii (IFOR, SFOR, KFOR).

Polska w NZ należy do Grupy Regionalnej Europy Wschodniej, składającej się obecnie z 24 państw. Po zakończeniu zimnej wojny nie służy ona, poza wyjątkowymi sytuacjami, uzgadnianiu stanowisk politycznych członków, tylko celom proceduralnym, jakimi są wyłanianie i rekomendowanie kandydatów na miejsca przypadające grupie w różnych organach organizacji. Natomiast konsultacje w sprawach bezpieczeństwa międzynarodowego mają miejsce w sposób sformalizowany w ramach grupy państwa Unii Europejskiej, a niesformalizowany z państwami należącymi do NATO, w tym z USA.

Dla działalności Polski w NZ ważne znaczenie miało jej członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa w latach 1996–1997, pierwsze i dotychczas jedyne po zakończeniu zimnej wojny i transformacji ustrojowej, piąte w okresie członkostwa w organizacji. Polska została wybrana przez Zgromadzenie Ogólne w pierwszym głosowaniu, co zdarza się rzadko, świadczy o uznaniu dla działalności i pozycji Polski w dziedzinie utrzymania

⁴ Szerzej na temat Polski w ONZ zob. Parzymies, Popiuk-Rysińska, 2012: 69–106; Łukaszuk, 2002: 48 i nast.; Popiuk-Rysińska, 2001: 423–446.

⁵ http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/mar15_1.pdf, dostęp 1.05.2015.

pokoju i bezpieczeństwa. Jako jeden z niestałych członków Polska wносиła pod obrady tego organu kwestie bezpieczeństwa osób cywilnych w czasie konfliktów zbrojnych oraz konieczność uwzględniania w decyzjach Rady aspektów humanitarnych. Między innymi zaangażowała się na rzecz jak najszybszego wprowadzenia w życie decyzji Rady w sprawie realizacji rezolucji Rady, zezwalającej Irakowi na częściową sprzedaż ropy z przeznaczeniem na zakup żywności i lekarstw. Polska dążyła też do zwiększenia skuteczności działania i efektywności Rady Bezpieczeństwa, jak również zwiększenia przejrzystości jej działania.

Na uwagę zasługuje aktywność przedstawicieli Polski na rokowaniach rozbrojeniowych, zwłaszcza dotyczących broni masowej zagłady, w tym Konwencji o zakazie broni chemicznej w 1993 r. oraz Traktatu o całkowitym zakazie prób z bronią jądrową w 1996 r.

Jednym z celów Polski było wzmocnienie i propagowanie międzynarodowej ochrony praw człowieka. Z inicjatywy Polski została uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne NZ w 1990 r. Konwencja Praw Dziecka. Przedstawiciele z Polski byli wielokrotnie wybierani do Komisji Praw Człowieka, gdzie przedstawiali między innymi propozycje z zakresu zwalczania epidemii HIV/AIDS oraz handlu ludźmi, a także razem z innymi państwami zaproponowali przyjęcie deklaracji upamiętniającej uchwalenie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Polska ratyfikowała najważniejsze konwencje dotyczące ochrony praw człowieka, włącznie z mechanizmami kontroli. Polsce udało się także uregulować problem uchodźców, podejmując w 1990 r. współpracę z Wysokim Komisarzem do spraw Uchodźców (UNHCR). W 1991 r. przystąpiła do genewskiej konwencji o statusie uchodźcy i rozszerzyła kontakty z UNHCR, którego Biuro Łącznikowe zostało otwarte w Warszawie w 1992 r. (szerzej zob. Parzymies, Popiuk-Rysińska, 2012: 69–106; Łukaszuk, 2002: 49–67; Popiuk-Rysińska, 2001: 423–446).

Na początku lat 90., po przyjęciu nowej polityki ekologicznej w 1990 r., znowelizowanej w 1992 r., Polska zaczęła rozwijać szerszą współpracę w tej dziedzinie. Uczestniczyła aktywnie w ustalaniu standardów międzynarodowych i programów działania (np. w związku ze Szczytem Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r.) oraz w ich realizacji, np. jako wielokrotny członek Komisji Trwałego Rozwoju. Polska korzystała także od początku lat 90. ze wsparcia finansowego UNEP (Program NZ do spraw Środowiska) i uzyskiwała środki z Funduszu na rzecz Globalnego Środowiska (GEF). Otrzymywała również wsparcie od innych agencji NZ, w tym UNDP (Program NZ do spraw Rozwoju), którego biuro funkcjonowało w Warszawie.

Jednak kontynuacja tego wsparcia stała się problematyczna, kiedy Polska weszła w skład OECD, do której należą kraje najwyżej rozwinięte, od których oczekuje się świadczenia pomocy na rzecz krajów słabo rozwiniętych. Instrumentem służącym realizacji tego zobowiązania jest przyjęta przez Sejm Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej (weszła w życie 1 stycznia 2012 r.). Zgodnie z art. 1 „określa ona organizacje, zasady i formy współpracy rozwojowej podejmowanej z państwami wymienionymi na liście biorców pomocy rozwojowej ustalonej przez Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, w tym z państwami objętymi programem Partnerstwa Wschodniego, nazywanych dalej «krajami rozwijającymi się», a także ze społeczeństwami tych państw”. Art. 2 stanowi, że Polska, realizując współpracę rozwojową, bierze pod uwagę

jej cele, określone w wiążących ją umowach międzynarodowych⁶. Symbolicznym znakiem tej zmiany było zamknięcie w grudniu 2013 r. Biura Projektowego UNDP w Warszawie.

Polska włączyła się w realizację strategii NZ Global Compact, inicjatywy Sekretarza Generalnego Kofiego Annana zgłoszonej na Światowym Forum Ekonomicznym w 1999 r., realizowanej od 2000 r. Ma ona na celu promowanie społecznej odpowiedzialności biznesu. W Polsce Biuro Projektowe Global Compact, będące oddziałem regionalnego Biura UNDP w Pradze, rozpoczęło działalność w 2001 r. Uczestniczy w tym programie około 60 przedsiębiorstw krajowych i międzynarodowych, głównie organizacje pracodawców oraz przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej.

Wraz ze zmianami ustrojowymi i otwieraniem się na kontakty z zagranicą pojawiły się nowe lub zaostrzyły już istniejące problemy bezpieczeństwa wewnętrznego, takie jak terroryzm międzynarodowy, przestępczość transnarodowa, pranie brudnych pieniędzy, narkobiznes. Polska bierze aktywny udział w rozwiązywaniu tych problemów na forum NZ. Jest członkiem Komisji Zapobiegania Przestępczości i Wymiaru Sprawiedliwości (organ pomocniczy Rady Gospodarczej i Społecznej) od jej powołania w 1990 r. Prezydent Aleksander Kwaśniewski na 51. sesji ZO NZ we wrześniu 1996 r. zaproponował zawarcie konwencji o zwalczaniu międzynarodowej przestępczości i przedstawił jej projekt. Dzięki zabiegom polskiej dyplomacji inicjatywa ta stała się przedmiotem negocjacji, które zakończyły się sukcesem. Konwencja o zwalczaniu transnarodowej zorganizowanej przestępczości została przyjęta przez ZO NZ na 55. sesji w 2000 r., następnie podpisana w Palermo w grudniu 2000 r. przez ponad 147 państw, weszła w życie 29 września 2003 r., została ratyfikowana przez 185 państw (1 maja 2015 r.). Przyjęcie konwencji, będącej kompleksowym i nowoczesnym środkiem zwalczania międzynarodowej przestępczości, można uznać za ważne osiągnięcie polskiej dyplomacji na forum organizacji międzynarodowej.

Mówiąc o zmianach, jakim ulegało uczestnictwo Polski w organizacjach międzynarodowych w nowym okresie historycznym, należy wskazać też na ich wymiar gospodarczo-finansowy. Jak już wcześniej wspomniano, rząd Polski podjął starania o ponowne uzyskanie członkostwa w organizacjach finansowych już na początku lat 80. w celu uzyskania wsparcia dla zadłużonego państwa. Zakończyły się one przyjęciem do Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) w 1986 r., który działa na zasadach spółki akcyjnej. W związku z tym Polsce przyznano określoną kwotę udziałową, która wynosiła 1688,40 mln SDR (ang. Special Drawing Rights – Specjalne Prawa Ciągnięcia), co dawało 17 621 głosów, stanowiących 0,7% całości. W Radzie Wykonawczej, będącej organem zarządzającym Funduszu, Polska jest w tzw. grupie szwajcarskiej, do której należą też Szwajcaria (przewodnictwo), Azerbejdżan, Kazachstan, Kirgistan, Serbia, Tadżykistan i Turkmenistan. Grupa dysponuje obecnie 2,77% głosów.

Fundusz odegrał ważną rolę w procesach transformacji gospodarczej. Uzyskiwane pożyczki służyły równoważeniu bilansu płatniczego oraz przeprowadzaniu przekształceń strukturalnych. Rząd mógł także korzystać z wiedzy i doświadczeń ekspertów organizacji oraz pomocy technicznej. Ponadto Fundusz wspierał Polskę w staraniach na rzecz restrukturyzacji i redukcji zadłużenia zagranicznego (szerzej zob. Kołodziejczyk, 2012: 224–232).

⁶ Dz.U. z 2011 r. nr 234, poz. 1386.

Członkostwo w Funduszu umożliwiło Polsce uzyskanie członkostwa w organizacjach należących do Grupy Banku Światowego. W 1986 r. została członkiem Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (MBOR), nazywanego Bankiem Światowym. Ogólnie ujmując, celem banku jest wspieranie trwałego rozwoju w krajach o niższych i średnich dochodach poprzez udzielanie kredytów na warunkach korzystniejszych od rynkowych, gwarancje kredytowe oraz usługi bezzwrotne (pomoc techniczna, tj. doradztwo, badania, szkolenia). Polska, przystępując do organizacji, została uznana za państwo rozwijające się o średnich dochodach, mogące korzystać z pomocy kredytowej. Kapitał zakładowy wniesiony przez Polskę dawał jej 0,61% głosów. Podobnie jak w Funduszu Polska należy do tzw. grupy szwajcarskiej, która dysponuje w sumie 3,05% głosów.

Pomoc Polsce była udzielana, głównie dla wsparcia reform, w kilku obszarach, w tym na dostosowanie strukturalne w sektorze rolnictwa, regulację dla przedsiębiorstw i sektora finansowego, restrukturyzację dostaw ciepła i projekt konserwatorski. W okresie akcesji Polski do Unii Europejskiej zmieniło się przeznaczenie kredytów, które miały służyć minimalizacji kosztów integracji i przygotowania do członkostwa. Po zakończeniu tego procesu środki z banku są uznawane za wspierające pomoc uzyskiwaną przez Polskę z Unii. W ostatnich czterech latach współpraca Polski z Bankiem była realizowana w czterech obszarach: wykluczenie społeczne i przestrzenne (np. wzrost zatrudnienia osób starszych i kobiet, reforma edukacji, służby zdrowia), reforma sektora publicznego (np. zwalczanie korupcji), wzrost i konkurencyjność (np. infrastruktura transportowa), dobra publiczne na poziomie globalnym i regionalnym (np. ochrona środowiska) (Kołodziejczyk, 2012: 232–240).

Drugą z organizacji bankowych, do jakich przystąpiła Polska, jest Międzynarodowa Korporacja Finansowa (IFC), która wspiera inwestycje w sektorze prywatnym. Od 1987 r. dofinansowała realizację 33 projektów krajowych oraz wiele regionalnych, obecnie po przystąpieniu Polski do Unii kładzie nacisk na projekty regionalne na obszarach, gdzie brakuje kapitału prywatnego oraz gdzie występują problemy natury społecznej i środowiskowej. Trzecią z organizacji bankowych, do których przystąpiła Polska w 1990 r., jest Wielostronna Agencja ds. Gwarancji Inwestycyjnych (ang. MIGA), która w latach 1991–2011 udzieliła dziewięciu gwarancji kredytowych, w tym dla Zakładów Celulozowo-Papierniczych w Kwidzynie i Linxtelecom Warsaw Data Center (Kołodziejczyk, 2012: 240).

Ponadto Polska od 1998 r. jest członkiem Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju, organizacji udzielającej pomocy, w tym pożyczek krajom najslabiej rozwiniętym, w większości na zasadach bezzwrotnych. Z racji poziomu rozwoju jest jednym z donatorów, dostarczającym minimalnego wsparcia innym krajom. Działa w oparciu o wspomnianą już wcześniej ustawę o współpracy rozwojowej, na mocy której przygotowywane są i realizowane programy pomocy bilateralnej.

Współpraca Polski z Grupą Banku Światowego jest realizowana w oparciu o czteroletnie tzw. Strategie Partnerstwa dla Kraju. Najnowsza obejmuje lata 2014–2017. Jest zgodna z priorytetami rządu i unijnym programem zrównoważonego wzrostu ograniczającego wykluczenie społeczne. Głównym celem jest wspieranie trwałego wzrostu dochodów 40% ludności o najniższych dochodach poprzez m.in.: poprawę konkurencyjności, sprawiedliwość i integrację społeczną (rynek pracy, zmniejszenie różnic regionalnych, ochrona zdrowia i starzenie się społeczeństwa), zrównoważoną gospodarkę zasobami. Pomoc ma

mieć formę usług analitycznych i doradczych oraz wspierania inwestycji przyjaznych dla klimatu oraz dla polskich firm inwestujących na innych rynkach. Zakładana wartość środków pożyczkowych ma wynieść 3,2 mld USD⁷.

Można zauważyć, że w przypadku niektórych organizacji systemu NZ ich potencjał i możliwości pełniejszej realizacji narodowych interesów mogły być wykorzystane w pełni przez Polskę dopiero po zmianach ustrojowych, społeczno-politycznych i gospodarczych. Jedną z nich jest Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP)⁸. Organizacja powstała w 1919 r. w celu polepszenia położenia pracowników i zapewnienia im sprawiedliwych warunków pracy. Jej cechą specyficzną jest trójstronna reprezentacja krajowa, która składa się z przedstawicieli rządów (2), pracowników (1) i pracodawców (1), występujących niezależnie w organach organizacji. W czasach PRL-u występował problem z zapewnieniem właściwej reprezentacji i wolności zrzeszania się, bowiem nie istniały niezależne od rządu organizacje związków zawodowych i pracodawców. Przyszłości te zostały usunięte po przemianach ustrojowych, kiedy powstały niezależne od rządu organizacje społeczne, mogące reprezentować ich interesy na forum MOP, wpływać na międzynarodowe regulacje, ale też korzystać z ustanowionych w jej ramach mechanizmów kontroli przestrzegania przez państwo konwencji MOP.

Organizacja realizuje cele poprzez ustalanie, rozwijanie i ujednolicanie standardów prawa pracy, określanych w konwencjach i zaleceniach, mechanizmy kontroli ich przestrzegania, a także pomoc techniczną. Polska ratyfikowała w sumie 91 ze 189 konwencji MOP (82 w mocy, 9 – wypowiedziane), w tym wszystkie podstawowe (8) i priorytetowe (4) oraz 79 ze 177 technicznych. Mechanizmy kontroli, a zwłaszcza procedura zażalenia, zaczęły być wykorzystywane przez organizacje pracownicze dopiero po zmianach ustrojowych w Polsce. Od 1990 r. wpłynęło siedemnaście zażeń z Polski, z których piętnaście zostało rozpatrzonych. W większości dotyczyły naruszania wolności związkowych. Polska została też w latach 90. objęta programem pomocy technicznej, zawierającym dosyć zróżnicowaną grupę projektów, głównie szkoleniowych, np. dla służb zatrudnienia, w tym osób niepełnosprawnych (szerzej zob. Marcinkowska, 2012: 279–295; Domańska-Mołodawa, 2002: 169–186).

Powstałe w 1995 r. WTO jest następczynią funkcjonującego od 1947 r. GATT (Układ ogólny w sprawie cel i handlu), który był jedynym forum globalnej współpracy w sprawach handlu światowego i jego liberalizacji. W okresie PRL, z racji monopolu państwowego w zakresie handlu i braku taryfy celnej, Polska nie mogła w pełni uczestniczyć w pracach GATT. Pomimo tego rząd starał się nawiązać i rozszerzać współpracę z organizacją, najpierw uzyskując status obserwatora (1957 r.), a potem członka stowarzyszonego (1960 r.). Dzięki temu włączał się w coraz szerszym zakresie w działalność organizacji aż do uzyskania statusu umawiającej się strony Układu w 1967 r.

Jednak dopiero zmiany systemowe w polskiej gospodarce na przełomie lat 80. i 90. umożliwiły Polsce pełne włączenie się w prace organizacji, jak również negocjacje prowadzone w jej ramach. Wyrazem tego był wniosek Polski złożony do GATT w styczniu

⁷ *Poland – Country partnership strategy (CPS) for the period FY14-17 (English)*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/07/18011713/poland-country-partnership-strategy-cps-period-fy14-17>, dostęp 1.05.2015.

⁸ Konstytucja MOP: http://www.mop.pl/html/index1.html#miedzynarodowe_standary_konstytucja_mop.html, dostęp 1.05.2015.

1990 r. o renegocjacji Protokołu o przystąpieniu Polski do Układu w sprawie taryf celnych i handlu. Równolegle w ramach nowej rundy negocjacji handlowych (Runda Urugwajska) Polska w 1993 r. złożyła ofertę dotyczącą warunków importu na jej terytorium, które zostały zaakceptowane przez wszystkich uczestników rokowań w kwietniu 1994 r. „W ten sposób zakończył się okres «ułomnego» członkostwa Polski w wielostronnym systemie handlowym, ponieważ Polska ostatecznie zaakceptowała wszystkie reguły wypracowane podczas rundy” (Wróbel, 2012: 342). To umożliwiło Polsce uzyskanie członkostwa w nowej organizacji – WTO, która zastąpiła GATT, co miało miejsce 1 lipca 1995 r. Konsekwencją tego były zobowiązania do większego otwarcia rynku wewnętrznego na wymianę międzynarodową. Liberalizacja objęła nie tylko rynek towarów, ale też przepływów usługowych. Ponadto Polska miała obowiązek implementacji zobowiązań międzynarodowych w wewnętrzny porządek prawny (szerzej zob. Wróbel, 2012: 333–364; Wallach, Woodall, 2004). Sytuacja Polski w WTO zmieniła się po przystąpieniu do UE, ponieważ Unia jest również członkiem WTO, ma pełną kompetencję do kształtowania polityki handlowej i prowadzenia negocjacji w imieniu państw członkowskich, o czym już wcześniej wspomniano.

Wśród organizacji systemu NZ, które dalej, pomimo zmiany statusu Polski z państwa biorecy na państwo dawcę, wspierają ją w ramach współpracy technicznej, jest Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), która powstała w 1948 r. Jej celem jest „osiągnięcie przez wszystkie narody możliwie jak najwyższego poziomu zdrowia” (art. 1 Konstytucji WHO, <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf>). Polska uczestniczyła w powołaniu organizacji, następnie, protestując przeciw zdominowaniu organizacji przez mocarstwa zachodnie, wystąpiła w 1950 r., potem wznowiła członkostwo na początku 1954 r. Nasz kraj jest aktywnym członkiem organizacji. Przedstawiciele Polski i polscy eksperci są często wybierani do jej organów. Współpraca Polski z WHO odbywa się za pośrednictwem utworzonego w 1992 r. Biura WHO w Polsce, które wchodzi w skład Biura Regionalnego WHO w Europie (WHO EURO) (szerzej zob. Popiuk-Rysińska, 2013: 9–33).

Polska jako członek organizacji korzysta z jej pomocy w ramach tzw. współpracy technicznej. Jest ona regulowana przez dwuletnie umowy o współpracy zawierane przez Ministerstwo Zdrowia z Biurem Regionalnym WHO. Ostatnia obejmuje lata 2014–2015, realizowana jest w ramach nowej strategii Biura WHO w Europie „Lepsze zdrowie dla Europy” oraz europejskiej strategii ochrony zdrowia „Zdrowie 2020”, przyjętej podczas 62. sesji Europejskiego Komitetu Regionalnego WHO (Malta, 2012 r.). Umowa wyznacza cztery obszary współpracy: choroby zakaźne, żywienie, promocja zdrowia na każdym etapie życia, systemy zdrowotne. Główną formą pomocy są szkolenia, ekspertyzy, badania, przekazywanie wiedzy z zakresu dobrych doświadczeń. Na realizację powyższych celów WHO przeznaczyło niezbyt dużą kwotę 223 227 USD, która jest znacznie mniejsza od wcześniej przyznawanych, co oznacza, że WHO ogranicza pomoc rozwojową dla Polski. Dodatkowe zobowiązania przyjęło też Ministerstwo Zdrowia, między innymi w zakresie zapewnienia odpowiedniego personelu, materiałów czy wyposażenia, niezbędnych dla realizacji programu⁹.

⁹ <http://www.mz.gov.pl/ministerstwo/wspolpraca-miedzynarodowa/wspolpraca-z-organizacjami-miedzynarodowymi/swiatowa-organizacja-zdrowia-who/dokumenty-dotyczace-biezacej-wspolpracy-miedzy-ministerstwem-zdrowia-a-who/biennial-collaborative-agreement-bca-2014-15>.

Polska w wybranych organizacjach ponadregionalnych

Polska należała do grupy założycieli Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (ang. European Bank for Reconstruction and Development – EBRD), który powstał w 1991 r. Był on znakiem przemian, jakie zaszły w Europie i świecie. Został utworzony przez wszystkie państwa Europy Zachodniej, osiem państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz osiem państw pozaeuropejskich, w tym USA i Japonię, oraz dwie organizacje – Unię Europejską oraz Europejski Bank Inwestycyjny (szerzej zob. Kołodziejczyk, 2012: 243–245). Obecnie liczy 65 członków. Wszystkie podmioty mają udział w kapitale zakładowym. Celem Banku jest wspieranie gospodarek rynkowych, rozwój sektora prywatnego i infrastruktury gospodarczej, budowanie stabilności finansowej oraz wspieranie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska. Oferta została skierowana do krajów budujących demokrację oraz gospodarkę wolnorynkową, wśród nich Polski, która jest jednym z głównych z 35 kredytobiorców. Do końca czerwca 2013 r. Bank podpisał 314 umów dotyczących finansowania projektów polskich na kwotę 6,217 mln euro (netto), w tym około 40% inwestycji przeprowadzono w sektorze przedsiębiorstw, 30% – instytucji finansowych, 18% – energetyki, 13% – infrastruktury. Na sektor prywatny przypadło 83% inwestycji, co świadczy o priorytecie Banku, jakim jest rozwój sektora prywatnego¹⁰. Nowa strategia Banku wobec Polski przyjęta w 2013 r. zakłada koncentrację na trzech celach: promowaniu gospodarki niskoemisyjnej, zwiększeniu roli sektora prywatnego w gospodarce oraz budowie stabilnego sektora finansowego i rynku kapitałowego¹¹.

Dla Polski ważnym wydarzeniem było przystąpienie w 1996 r. do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD), ponieważ była ona uznawana za „elitarny klub” państw najwyżej rozwiniętych (Konwencja o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Paryż, 14 grudnia 1960 r. w: Przyborowska-Klimczak, Skrzydło-Tefelska, 1999: 123–132). W czasie zimnej wojny skupiała tylko państwa zachodnie, potem otworzyła się na inne państwa, w tym członków z Europy Środkowej i Wschodniej. Obecnie należą do niej 34 kraje z całego świata.

Podstawowym celem organizacji jest wspieranie polityki zmierzającej do osiągnięcia możliwie najwyższego wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i standardu życia w krajach członkowskich przy jednoczesnym utrzymaniu stabilizacji finansowej, jak również przyczynianie się do rozwoju krajów rozwijających się oraz promowanie handlu światowego na niedyskryminacyjnych zasadach. Aby osiągnąć powyższe cele, rządy zobowiązały się prowadzić stałe wzajemne konsultacje w sprawach społeczno-gospodarczych, koordynować polityki gospodarcze i społeczne (kierunki, instrumenty), podejmować wspólne działania na arenie międzynarodowej, a jeśli to wskazane, koordynować je. Organizacja

¹⁰ Dokument Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Strategia dla Polski. Zatwierdzona przez Zarząd na posiedzeniu 17 grudnia 2013 r., www.ebrd.com/downloads/country/strategy/poland_1.pdf, s. 5, dostęp 2.06.2014.

¹¹ Dokument Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Strategia dla Polski. Zatwierdzona przez Zarząd na posiedzeniu 17 grudnia 2013 r., www.ebrd.com/downloads/country/strategy/poland_1.pdf, s. 4, dostęp 2.06.2014.

jest zbudowana na zasadach równościowych, ma charakter wybitnie koordynacyjny, a jej podstawową metodą działania jest zasada „nacisku równych sobie” (ang. *peer pression*, fr. *la pression de pairs*).

Pierwsze kontakty między Polską a OECD zostały nawiązane w 1987 r., ale ich rozwój i instytucjonalizacja nastąpiły dopiero po zmianach ustrojowych, jakie były przeprowadzane w polskiej gospodarce w kierunku kształtowania wolnego rynku, deregulacji i prywatyzacji. Zbliżenie z organizacją było traktowane przez Polskę jako instrument stymulujący i wspierający te przekształcenia. Służyło temu powołane w 1990 r. przez OECD Centrum do spraw Współpracy z Krajami w Trakcie Przemian, a rok później ustanowiony specjalny program Partnerzy w trakcie Przemian (Partners in Transition – PIT). W 1994 r. rząd Polski złożył wniosek o przyjęcie do OECD, mając świadomość, że Polska spełnia już warunki członkostwa, jak również musiał ustosunkować się do dorobku normatywnego organizacji, w tym określić zakres zgodności polskiego ustawodawstwa i polityki z normami obowiązującymi członków OECD, zawartymi w aktach prawnych przyjętych przez organizację, a także dostosować ustawodawstwo do podstawowych aktów prawnych OECD. Do najważniejszych należą zobowiązania w zakresie liberalizacji gospodarki, zawarte w kodeksach liberalizacyjnych, liberalizacji przepływów kapitałowych oraz bieżących transakcji niewydzielnych, a także regulacje dotyczące inwestycji zagranicznych oraz spraw podatkowych i polityki ekologicznej.

Organizacja ma bardzo szeroko określone kompetencje przedmiotowe i odpowiadającą im niezwykle liczną i rozbudowaną strukturę organów (około 200 organów). W ramach organizacji wypracowano ponad 160 instrumentów regulacyjnych o różnym znaczeniu i sile obowiązywania (m.in. decyzje, konwencje, deklaracje, wytyczne, rekomendacje). Polska jako członek organizacji podlega regularnym przeglądom, całościowym i sektorowym. Uczestniczy w koordynacji polityk państw i ustalaniu zasad odnoszących się do gospodarki światowej. Ma dostęp do bieżących informacji na temat stanu gospodarki światowej, innych państw i własnej, może korzystać z wiedzy ekspertów i poprzez uczestnictwo w procesie *peer review* poznawać doświadczenia innych i z nich korzystać.

Członkostwo w OECD pozwoliło Polsce przystąpić do organizacji i agencji powiązanych z nią i tworzących system, tj. do Międzynarodowej Agencji Energetycznej (IEA) w 2008 r., oraz uczestniczyć w pracach dwóch agencji, Centrum do spraw Rozwoju od 2008 r. oraz Agencji Energii Jądrowej (NEA) w 2010 r. Z OECD powiązane jest również Międzynarodowe Forum Transportu (do 2007 r. – Europejska Konferencja Ministrów Transportu, do której Polska wstąpiła w 1991 r.). W działalność organizacji włączone są także organizacje polskiego biznesu i związków zawodowych w ramach dwóch pozarządowych organów doradczych, tj. Komitetu Doradczego Biznesu i Przemysłu (Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”) oraz Komitetu Doradczego Związków Zawodowych (NSZZ „Solidarność”) (*OECD a Polska*, 1995; Wróbel, 2012: 247–277).

Zakończenie

Polska jest członkiem 75 organizacji międzyrządowych (2014 r.). Przynależność do organizacji powszechnych w ostatnich dziesięcioleciach nie ulegała wielkim zmianom, natomiast przekształceniu uległ w kilku przypadkach charakter aktywności Polski, będący skutkiem zmian ustrojowych, przeorientowania polityki zagranicznej na opcję regionalną oraz członkostwa w Unii Europejskiej. Największe zmiany zaszły w przynależności do organizacji regionalnych. Wpisywały się one w głęboką rekonstrukcję „mapy organizacyjnej”, jaka nastąpiła w wyniku załamania się zimnej wojny i procesów demokratyzacji, głównie w regionie euroatlantyckim. Polska uczestniczyła w rozwiązywaniu organizacji bloku wschodniego, starając się równocześnie nawiązywać i umacniać więzy z Zachodem. Z kolei organizacje państw zachodnich musiały przeformułować swoje strategie i programy oraz określić relacje z takimi państwami, jak Polska. Podejmując decyzje o ewentualnym przyjęciu, na początku proponowano formy współpracy wspierające zmiany ustrojowe i przygotowujące do członkostwa. Polska przeszła taką drogę i stała się członkiem: Rady Europy, NATO, OECD, UE, ESA, brała udział w tworzeniu EBOR i Rady Państw Morza Bałtyckiego. Została dokonana ogromna zmiana nie tylko w sferze relacji zewnętrznych, ale też wewnątrz państwa, ponieważ przynależność do organizacji wymagała dostosowania się do ich standardów.

Powyższe zmiany w zakresie i charakterze członkostwa mają służyć realizacji narodowych interesów, które mogą być osiągnęte tylko poprzez wielostronną współpracę międzynarodową. Wykorzystując międzynarodowe organizacje i ich potencjał, Polska mogła wzmocnić swoją pozycję międzynarodową, poprawić położenie geopolityczne oraz zapewnić pomyślny rozwój społeczny i gospodarczy.

Bibliografia

Barcz J. (wprowadzenie, wybór i opracowanie), *Podstawy prawne Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony. Traktat o Unii Europejskiej. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wraz z protokołami i deklaracjami. Karta Praw Podstawowych*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.

Bieńczyk-Missala A., *Polska w Radzie Europy*, [w:] S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Domańska-Mołdawa K., *Polska w Międzynarodowej Organizacji Pracy*, [w:] S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Polska w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.

Izdebski H., *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996.

Jabłoński B., Kamiński S. (oprac.), *NATO Acquis*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1998.

Kołodziejczyk K., *Współpraca Polski z międzynarodowymi instytucjami finansowymi*, [w:] S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Kuźniar R. (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001.

Lizak W., Solarz A. M. (red.), *Ochrona zdrowia w stosunkach międzynarodowych. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.

Łukaszuk L., *Polska w Organizacji Narodów Zjednoczonych*, [w:] S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Polska w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.

Łukaszuk L., *Współpraca i rywalizacja w przestrzeni kosmicznej. Prawo – polityka – gospodarka*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2012.

Marcinkowska P., *Polska w Międzynarodowej Organizacji Pracy*, [w:] S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

OECD a Polska, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1995.

Ognik H., *Rada Państw Morza Bałtyckiego*, [w:] S. Parzymies (red.), *Europejskie struktury współpracy. Informator*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1995.

Parzymies S. (red.), *Europejskie struktury współpracy. Informator*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1995.

Parzymies S., Popiuk-Rysińska I. (red.), *Polska w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.

Parzymies S., Popiuk-Rysińska I. (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Popiuk-Rysińska I., *Instytucjonalizacja współpracy międzynarodowej na rzecz ochrony zdrowia*, [w:] W. Lizak, A. M. Solarz (red.), *Ochrona zdrowia w stosunkach międzynarodowych. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.

Popiuk-Rysińska I., *Narody Zjednoczone w polskiej polityce bezpieczeństwa*, [w:] R. Kuźniar (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001.

Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E. (oprac.), *Dokumenty europejskie*, t. II, Wydawnictwo Mopol, Lublin 1999.

Tabor M., *Polska w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*, [w:] S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Tabor M., *Polska w Sojuszu Północnoatlantyckim*, [w:] S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Polska w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.

Wallach L., Woodall P., *Whose Trade Organization? A Comprehensive Guide to the WTO*, The New Press, New York–London 2004.

Wróbel A., *Polska w Światowej Organizacji Handlu*, [w:] S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Wyciechowska I., *Polska w Radzie Europy*, [w:] S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Polska w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.

Zięba R., *Polska w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Strony internetowe

<http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf>.

http://www.ebrd.com/downloads/country/strategy/poland_1.pdf.

<http://www.mapadotacji.gov.pl/statystyki-i-porownania>.

www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/mar1.

<https://treaties.un.org/>.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/07/18011713>.

Summary

Poland in international organizations after 1989

Poland is a member of 75 intergovernmental organizations (2014). Global organizations membership has not changed for the last few decades a lot (membership in the International Monetary Fund, the International Bank for Reconstruction and Development in 1986), but only the character of Poland's activities has had in few cases, due to regime changes, regional redirection of foreign policy and membership in European Union (eg.: the United Nations, the World Trade Organization, the Food and Agriculture Organization). The greatest changes took place as regards membership in regional organizations. They were a part of deep reconstruction of "organizational architecture", as a result of Cold World collapse and processes of democratisation, in euroatlantic region at large. Poland participated in deconstruction of the East Bloc, and at the same time tried to establish relations with the West. In return western state organizations had to redirect their programmes and strategies towards countries like Poland. At the beginning the forms of cooperation served to enhance democratic changes and to prepare for membership. This way Poland became a member of : the Council of Europe, the North Atlantic Treaty Organization, the European Union, the Organization for Economic Cooperation and Development, the European Space Agency, participated in establishing the European Bank for Reconstruction and Development and the Council of the Baltic Sea States. Changes in the sphere of external as well as internal relations of the state have been enormous due to necessary adoption of new standards of an organization membership.

Keywords: Poland, international organizations, foreign policy, the European Union (UE), the North Atlantic Treaty Organization (NATO), the United Nations (UN), the United Nations system

Streszczenie

Polska w organizacjach międzynarodowych po 1989 r.

Polska jest członkiem 75 organizacji międzyrządowych (2014 r.). Przynależność do organizacji powszechnych w ostatnich dziesięcioleciach nie ulegała wielkim zmianom (członkostwo w Międzynarodowym Funduszu Walutowym i Międzynarodowym Banku do spraw Odbudowy i Rozwoju w 1996 r.), natomiast przekształceniu uległ w kilku przypadkach charakter aktywności Polski, będący skutkiem zmian ustrojowych, przeorientowania polityki zagranicznej na opcję regionalną oraz członkostwa w Unii Europejskiej (m.in.: Narody Zjednoczone, Światowa Organizacja Handlu, Organizacja do spraw Wyżywienia i Rolnictwa). Największe zmiany zaszły w przynależności do organizacji regionalnych. Wpisywały się one w głęboką rekonstrukcję „mapy organizacyjnej”, jaka nastąpiła w wyniku załamania się zimnej wojny i procesów demokratyzacji, głównie w regionie euroatlantyckim. Polska uczestniczyła w rozwiązywaniu organizacji bloku wschodniego, starając się równocześnie nawiązywać i umacniać więzy z Zachodem. Z kolei organizacje państw zachodnich musiały przeformułować swoje strategie i programy oraz określić relacje z takimi państwami, jak Polska. Podejmując decyzje o ewentualnym przyjęciu, na początku proponowano formy współpracy wspierające zmiany ustrojowe i przygotowujące do członkostwa. Polska przeszła taką drogę i stała się członkiem: Rady Europy, Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, Unii Europejskiej, Organizacji do spraw Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Europejskiej Agencji Kosmicznej, brała udział w tworzeniu Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Rady Państw Morza Bałtyckiego. Została dokonana ogromna zmiana nie tylko w sferze relacji zewnętrznych, ale też wewnątrz państwa, ponieważ przynależność do organizacji wymagała dostosowania się do ich standardów w sferze wewnętrznej, ale też w polityce zagranicznej.

Słowa kluczowe: Polska, organizacje międzynarodowe, polityka zagraniczna, Unia Europejska (UE), Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), Narody Zjednoczone (NZ), system Narodów Zjednoczonych

Marek Tabor

Uniwersytet Warszawski

15 lat Polski w NATO

Uzyskanie przez Polskę (wraz z Czechami i Węgrami) 12 marca 1999 r. formalnego członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim oznacza jakościową zmianę warunków, w jakich kształtowane jest odtąd nasze bezpieczeństwo. NATO stało się nowym instrumentem służącym realizacji polskiej racji stanu. Od dnia naszej akcesji Sojusz jest najważniejszą organizacją międzynarodową, poprzez którą Polska realizuje podstawowe interesy bezpieczeństwa. Pozostaje nim również po przystąpieniu naszego kraju 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej¹. „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uznaje członkostwo Polski w Pakcie Północnoatlantyckim (NATO) za główny, obok członkostwa w Unii Europejskiej, fundament polskiego bezpieczeństwa narodowego” – stwierdzono w przyjętej 12 marca 2014 r. jednogłośnie przez posłów uchwale w sprawie 15. rocznicy członkostwa Polski w NATO (zob. Cieniuch, 2014; Kośmider, 2014).

Przynależność do NATO zdecydowanie poprawiła nasze bezpieczeństwo w stosunku do tego, jakie mieliśmy w całym okresie powojennym. Najpierw Polska doświadczyła lat „strategicznego ubezwłasnowolnienia” (przynależność do Układu Warszawskiego i bilateralne układy sojusznicze z ZSRR), a następnie – w latach 90. ubiegłego wieku (szczególnie po rozwiązaniu UW i upadku ZSRR) – kształtowała bezpieczeństwo w warunkach „strategicznej samodzielności”, chociaż członkostwo w NATO stało się oficjalnym strategicznym celem RP już w 1992 r. (Koziej, 2012).

Poczynając od tzw. fazy akcesji (1997–1999), dokonywała się stopniowa, a po przystąpieniu do NATO bardziej zdecydowana, transformacja systemu bezpieczeństwa Polski, uwzględniająca wymogi stawiane przez Sojusz i zmiany zachodzące w środowisku międzynarodowym. Dotyczyła ona w szczególności: w wymiarze koncepcyjnym – modyfikacji narodowej strategii bezpieczeństwa i obronności skorelowanych z koncepcjami strategicznymi NATO, a w wymiarze praktycznym – dostosowywania polskich sił zbrojnych

¹ Okres starań Polski o członkostwo w NATO można podzielić na trzy podstawowe etapy: etap rozmów sondażowych (1990–1993), etap „zbliżania się” (1994–1996) oraz etap akcesji (1997–1999). Faza akcesyjna zapoczątkowana została decyzją 16 państw Sojuszu, podjętą 8 lipca 1997 r. w czasie szczytu Rady Północnoatlantyckiej w Madrycie. Drogę Polski do NATO szeroko przedstawiam w: Tabor, 2002: 69–84; Tabor, 2012: 138–177. Prezentowany tekst jest zmodyfikowaną wersją ostatniego z moich artykułów.

do standardów NATO i udziału w misjach i operacjach Sojuszu. Indywidualny wysiłek spletał się immanentnie z udziałem w zbiorowych przedsięwzięciach. Razem służyły one wzmocnieniu bezpieczeństwa Polski i jej sojuszników.

Ewolucja polskiej strategii bezpieczeństwa i obronności

Pierwszą wykładnię polityki bezpieczeństwa, zawierającą jakościowo nowe elementy związane z członkostwem w Sojuszu i ewolucją sytuacji geostrategicznej w świecie zawierały dwa dokumenty przyjęte przez rząd w 2000 r. Były to: Strategia bezpieczeństwa RP (4 stycznia 2000 r.) i stanowiąca jej „sektorowe” rozwinięcie Strategia obronności RP (23 maja 2000 r.)². Zastąpiły one podobne obowiązujące formalnie jeszcze od 1992 r. dokumenty, ale w odróżnieniu od nich nosiły nazwę strategii, a nie doktryn i w ten sposób odpowiadały terminologii stosowanej w państwach NATO i przez Sojusz jako całość. Strategie stały się zapisem polityki bezpieczeństwa i obronności (termin szerszy niż „obrona”) Polski jako „młodego stażem” państwa-członka NATO (i państwa starającego się o akcesję do Unii Europejskiej) i zostały skorelowane z zapisami koncepcji strategicznej Sojuszu z 1999 r., w wypracowaniu której Polska uczestniczyła symbolicznie.

Przyjęta w 2000 r. Strategia bezpieczeństwa RP obowiązywała niecałe trzy lata. Została ona zastąpiona podpisaną 8 września 2003 r. przez prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego i nowym dokumentem – Strategią bezpieczeństwa narodowego RP³. Jej przyjęcie zostało wymuszone dużą dynamiką zmian, jakie miały miejsce w początkach XXI wieku, a przede wszystkim pojawieniem się nowych zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa (tzw. zagrożeń asymetrycznych), w tym w szczególności terroryzmu, który pokazał swoją siłę w formie ataku terrorystycznego na USA 11 września 2001 r. Zmieniały się także inne uwarunkowania naszego bezpieczeństwa, uznane w Strategii za pozytywne: NATO się przeobrażało i kontynuowało politykę „otwartych drzwi”, rozwijało stosunki z Rosją i Ukrainą, pozycja Polski w NATO ulegała wzmocnieniu, stosunki z USA stały się bardzo bliskie, czego przykładem był udział Polski w operacji irackiej, członkostwo w Unii Europejskiej było przesądzone. Te oraz inne wydarzenia i procesy zostały w Strategii rozpatrzone i ocenione przez pryzmat naszego „bezpieczeństwa narodowego”, kategorii uznanej za całościową i kompleksową – obejmującą wszystkie aspekty bezpieczeństwa państwa: zewnętrzne i wewnętrzne oraz wojskowe i cywilne.

Trzecia w okresie przynależności Polski do NATO i pierwsza w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej (od 1 maja 2004 r.) Strategia bezpieczeństwa narodowego RP została zatwierdzona 13 listopada 2007 r. przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego i została skorelowana z obowiązującymi wówczas strategiami „sojuszniczymi”: Koncepcją strategiczną NATO z 1999 r. i Europejską Strategią Bezpieczeństwa z 2003 r. Dokument ten obowiązuje po dzień dzisiejszy⁴.

² Teksty dokumentów zob. Bieleń, 2004: 596–627. Szerzej o ich postanowieniach: Koziej, 2006: 230–254.

³ Tekst dokumentu zob. Bieleń, 2004: 628–640.

⁴ Tekst strategii: *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, 2007.

W Strategii interesy narodowe zostały zidentyfikowane i podzielone na żywotne, ważne i inne istotne. Zdefiniowano je przez pryzmat „całościowej koncepcji bezpieczeństwa narodowego” i podporządkowano „celom strategicznym”, w tym celom wynikającym z interesów bezpieczeństwa i rozwoju RP będącej członkiem NATO i Unii Europejskiej. W strategii bardzo silnie wyeksponowany został ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa, a zwłaszcza bezpieczeństwo energetyczne. Analizując zagrożenia i wyzwania, Strategia wśród „zagrożeń bezpieczeństwa o charakterze zewnętrznym największe znaczenie” przypisuje uzależnieniu polskiej gospodarki od dostaw surowców energetycznych (ropy naftowej i gazu ziemnego) z jednego źródła i nawołuje do dywersyfikacji źródeł ich dostawy. W ten sposób rangę „strategiczną” zyskały działania Polski podejmowane w tym zakresie na forum NATO i (w szczególności) Unii Europejskiej.

O związkach Polski z NATO Strategia traktuje w kilku miejscach. We Wstępie zaznaczono, że przystąpienie do NATO i UE sprawiło, iż Polska „stała się częścią zachodniej wspólnoty wolnych narodów”. Analizując uwarunkowania bezpieczeństwa, Strategia konstatuje, że „znaczący wpływ” na to bezpieczeństwo ma „dynamika stosunków w Sojuszu Północnoatlantyckim i Unii Europejskiej”. Oceniono, że Polska jest państwem „dobrze umocowanym” w strukturach europejskich i euroatlantyckich oraz jest „aktywnym i solidarnym” członkiem NATO, a w polskim interesie leży, aby Sojusz „pozostał instrumentem zbiorowej obrony państw członkowskich”, adaptując jednocześnie swe zdolności cywilne i wojskowe do zwalczania nowych zagrożeń. Najwięcej miejsca relacjom Polska–NATO poświęcono w tej części Strategii, która mówi o bezpieczeństwie zewnętrznym RP (w szczególności punkt 41). Wyraźnie wyeksponowano, że Sojusz Północnoatlantycki „jest dla Polski najważniejszą formą współpracy wielostronnej w polityczno-wojskowym wymiarze bezpieczeństwa oraz filarem stabilności na kontynencie, a także główną płaszczyzną stosunków transatlantyckich”. Priorytetem pozostaje zwiększanie zdolności NATO do pełnienia jego podstawowych funkcji – zbiorowej obrony oraz tworzenia płaszczyzny konsultacji międzysojusznich w razie zagrożenia. Polska w pełni popiera wszechstronny rozwój potencjału Sojuszu w zakresie zapobiegania kryzysom oraz prowadzenia operacji stabilizacyjnych, uznaje potrzebę doskonalenia zdolności Sojuszu do zwalczania „zagrożeń nietradycyjnych”, w tym terroryzmu i innych „zagrożeń asymetrycznych”, oraz niebezpieczeństw wynikających z proliferacji broni masowego rażenia. Polska opowiada się za kontynuowaniem transformacji wojskowej NATO, popiera „selektywne zaangażowanie” w misje stabilizacyjne na obszarze pozaeuropejskim, jednak pod warunkiem zachowania przez Sojusz wiarygodnego potencjału i „pełnej zdolności” do zbiorowej obrony państw członkowskich, jak również uwzględnienia wpływu pozaeuropejskiej aktywności NATO na przebieg, tempo oraz koszty modernizacji i transformacji sił zbrojnych sojuszników, w tym Polski. Polska optuje na rzecz zwiększenia roli NATO jako „forum strategicznego dialogu transatlantyckiego, w celu wzmocnienia więzi sojuszniczych i zwiększenia spójności NATO”; popiera partnerstwo z Rosją, rozwój współpracy z państwami partnerskimi (zinstytucjonalizowanymi w różnych wymiarach i kierunkach geograficznych). Wreszcie Polska „szczególną wagę przywiązuje do rozwijania wszechstronnej współpracy Sojuszu i Unii Europejskiej”, deklaruje rzetelne wykonywanie zobowiązań oraz aktywne uczestnictwo w prowadzonych przez NATO operacjach. Opowiada się za przyjęciem nowej koncepcji strategicznej Sojuszu.

Rozwinięciem Strategii bezpieczeństwa narodowego RP z 2007 r. była przyjęta 23 grudnia 2009 r. przez Radę Ministrów Strategia obronności RP⁵, będąca „sektorową” strategią tej pierwszej oraz konkretyzacją i rozwinięciem jej postanowień w polityczno-wojskowym wymiarze bezpieczeństwa (poprzedziła ją podpisana przez prezydenta 16 lipca 2009 r. nowa Polityczno-strategiczna dyrektywa obronna o charakterze niejawnym). Przedstawia ona w szczególności założenia funkcjonowania obronności RP, określa zadania i strukturę systemu obronnego oraz wyznacza główne kierunki rozwoju poszczególnych jego podsystemów. Strategia obronności pozostaje w mocy tak długo, jak długo obowiązywać będzie Strategia bezpieczeństwa narodowego.

24 listopada 2010 r. prezydent RP Bronisław Komorowski zarządził, w oparciu o stosowne postanowienia Strategii bezpieczeństwa z 2007 r., przeprowadzenie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN), którego celem była kompleksowa ocena (diagnoza) bezpieczeństwa państwa we wszystkich jego aspektach i sformułowanie strategicznych wniosków (prognoza) dotyczących pożądaných kierunków i sposobów działania państwa w tej dziedzinie w perspektywie 20 lat. Rezultaty przeprowadzonych analiz zostały zawarte w niejawnym Raplocie Komisji SPBN przedstawionym 7 września 2012 r. prezydentowi RP (*Główne ustalenia i rekomendacje SPBN 2012*, 2012). Ma on stanowić postawę opracowania nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego oraz nowej Polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej. Efektem SPBN jest na razie opublikowana w maju 2013 r. Biała Księga bezpieczeństwa narodowego RP. Powstała ona jako jawna prezentacja popularyzująca rezultaty SPBN (*Biała Księga. Bezpieczeństwo Narodowe Rzeczypospolitej Polskiej*, 2013).

Polska a koncepcje strategiczne NATO – Lizbona 2010

Kilka tygodni po formalnym przystąpieniu do Organizacji Traktatu Północnoatlantycznego Polska uczestniczyła (23–25 kwietnia 1999 r.) w gronie 19 państw w jubileuszowym szczycie NATO w Waszyngtonie (50. rocznica podpisania Traktatu), na którym przyjęta została nowa Koncepcja Strategiczna Sojuszu⁶, zawierająca między innymi ideę rozszerzenia zakresu sojuszniczych działań militarnych, prowadzonych poza obszarem euroatlantyckim (*out of area*). Przed państwami NATO, oprócz „tradycyjnej” gotowości do wspólnej obrony wynikającej z art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, stanęły nowe wyzwania dotyczące udziału w operacjach reagowania kryzysowego, poprawy zdolności obronnych i odniesienia się do zagrożeń stwarzanych przez niebezpieczeństwo proliferacji broni masowego rażenia. Zainaugurowany został zatem nasz pełny udział w pracach najważniejszego rangą organu politycznego Sojuszu – Radzie Północnoatlantyckiej, na szczęblu najwyższym.

Prace analityczne nad nową koncepcją strategiczną Sojuszu rozpoczęły się jeszcze przed jego formalnym rozszerzeniem, lecz kraje zaproszone do członkostwa mogły w nich

⁵ Tekst strategii: *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, 2009.

⁶ Tekst Koncepcji Strategicznej zob. Bieleń, 2010: 384–391; jej charakterystyka zob. Kupiecki, 2000: 111–115.

brać udział, początkowo jako obserwatorzy, a od 12 marca 1999 r. jako pełnoprawni uczestnicy. Polska skorzystała z tej możliwości, chociaż nasz wpływ na ostateczny kształt dokumentu był w sumie niewielki (zob. Kowalewski, 2009: 11–31). Nie angażując się w główne kontrowersje dotyczące kilku istotnych punktów nowej strategii, Polska starała się przede wszystkim o to, aby dokumenty nie prowadziły do osłabienia roli NATO jako systemu zbiorowej samoobrony. Polska dążyła także do tego, aby w tekście koncepcji zostały właściwie odzwierciedlone i zdefiniowane wyzwania i ryzyka pochodzące ze sfer niestabilności i nieprzewidywalności oraz zobowiązanie Sojuszu do zaangażowania w różnych formach w sprawy bezpieczeństwa w Europie Środkowej i Wschodniej. Były to: zasada otwartości Sojuszu (możliwość członkostwa kolejnych państw – kandydatów z naszego regionu, wsparcie dla suwerennej i niezawisłej Ukrainy, partnerstwo i współpraca z pozostałymi państwami tej strefy na rzecz stabilności i bezpieczeństwa). W negocjacjach ostatecznej wersji dokumentu Polska podkreślała własne interesy bezpieczeństwa w kontekście interesów pozostałych 18 sojuszników i Sojuszu jako całości (Kuźniar, 2001: 121).

Przyjęta na jubileuszowym szczycie NATO w kwietniu 1999 r. koncepcja strategiczna pod wpływem dramatycznych wydarzeń z początków XXI wieku (np. ataki terrorystyczne na USA 11 września 2001 r., wojna w Afganistanie i Iraku) poddana została bardzo szybko testowi wiarygodności. Okazało się, że przyjęty w niej kształt Sojuszu, katalog „tradycyjnych” zagrożeń i wyzwań oraz sposoby działania w większości wymagały korekt. Dokonywano ich w biegu, w tym na kolejnych szczytach NATO pod wpływem wzrastającej nieprzewidywalności zachodzących w świecie wydarzeń, wykazując przy tym niechęć do wytyczenia nowej sformalizowanej strategii (zob. Kupiecki, 2005). Tak więc mimo szybkich przemian ewentualna zmiana koncepcji strategicznej z 1999 r. stała się na kilka lat tematem tabu. Zaczęła dominować obawa, że różnice, które wystąpiły w podejściu poszczególnych państw do wielu nowych problemów (np. walka z terroryzmem, interwencja w Iraku) ulegną dalszemu pogłębieniu w razie przedwczesnego podjęcia dyskusji nad nową strategią. W NATO zaczęła więc dominować wówczas swoista „strategia bez koncepcji”, polegająca generalnie na podejmowaniu działań krótkookresowych, często doraźnych (ad hoc), niekiedy bez formalnego zapisu, i zastępowaniu koncepcji wyciąganiem wniosków z posunięć praktycznych oraz stopniowo ewoluującymi „substrategiami” (w formie deklaracji lub oświadczeń), odnoszącymi się zwłaszcza do kwestii operacyjnych, partnerstwa i transformacji wojskowej (Kupiecki, 2008: 144–146).

Przyjęte tą drogą uzgodnienia tylko częściowo wypełniały istniejącą lukę koncepcyjną, dlatego w połowie dekady zaczęto coraz wyraźniej dostrzegać negatywne skutki rozproszenia jednolitej strategii NATO. Coraz częściej zaczęły pojawiać się wezwania, w tym także z Polski⁷ do podjęcia prac nad nową koncepcją strategiczną.

Decyzję w sprawie jej przygotowania podjęło 28 państw podczas jubileuszowego (60-lecie powstania organizacji) szczytu NATO w Strasburgu i Kehl (3–4 kwietnia 2009 r.)

⁷ Informacja ministra spraw zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2008 r., przedstawiona 11 maja 2008 r. w Sejmie przez Radosława Sikorskiego. Minister stwierdził: „Uważamy, iż dojrzał czas, żeby NATO wypracowało nową strategię” (http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2012_2016/expose2/expose_2008/?printMode=true).

(zob. Winid, Bugajski, 2009). Na jej podstawie sekretarz generalny NATO Anders Fogh Rasmussen powołał Grupę 12 ekspertów (tzw. Grupa Mędrców) pod przewodnictwem Madeleine Albright (była sekretarz stanu USA), w skład której wchodził także reprezentant Polski Adam Daniel Rotfeld (były minister spraw zagranicznych). Zadaniem Grupy było przygotowanie zaleceń w sprawie kształtu nowej koncepcji strategicznej i przekazanie ich Sekretarzowi Generalnemu NATO.

Punktem wyjścia do prac nad nową koncepcją strategiczną Sojuszu miał być w opinii Polski Traktat Waszyngtoński i jego „jądro” – zobowiązanie do zbiorowej obrony, wynikające z art. 5 (zob. Górka-Winter, Madej, 2010: 79–84; Koziej, 2008: 32–47; Chabiera, 2009: 126–143; Kuźniar, 2010). Polska podkreślała, że wzmocnienie znaczenia tego artykułu wymaga zmiany dotychczasowej dominującej praktyki działania NATO (reagowanie kryzysowe) i uwzględnienia zadań zbiorowej obrony jako priorytetowych, do czego w szczególności powinno się przyczynić: wzmocnienie funkcji planowania obronnego, w tym sporządzenie i okresowa aktualizacja planów obrony (tzw. planów ewentualnościowych) państw lub regionów na obszarze traktatowym (dotyczy to w pierwszym rzędzie Polski i pozostałych „nowych członków”, głównie naszego regionu), odpowiednie kształtowanie przyszłych zdolności wojskowych i przygotowanie sił zbrojnych poprzez między innymi wzmocnienie roli szkolenia narodowego, przygotowywanie i realizacja scenariuszy wspólnych ćwiczeń sił zbrojnych państw NATO – ćwiczenia te powinny być w znaczącym stopniu prowadzone na terytoriach nowych członków, w tym także Polski. Polska zwracała uwagę, że Sojusz powinien budować odpowiednią infrastrukturę wojskową w przyjętych od 1999 r. państwach, umieścić w nich ważne dla funkcjonowania NATO dowództwa i instytucje, tworząc w ten sposób widoczne i materialne gwarancje bezpieczeństwa dla tych państw. Podkreślano zatem, że położenie większego nacisku na uwarunkowania regionalne jest niezbędne przy ustalaniu przyszłych potrzeb wojskowych Sojuszu. Powyższe przedsięwzięcia w opinii Polski powinny w razie konieczności zapewnić swoisty „automatyzm” stosowania artykułu 5, to znaczy bez zbędnej zwłoki, zaraz po podjęciu decyzji przez stosowne organy NATO.

W dyskusjach nad nową strategią Polska nie podważała znaczenia i konieczności angażowania się Sojuszu w działalność ekspedycyjną, w tym w misje stabilizacyjne (sama w nich przecież uczestniczy). NATO nie powinno jednak w żadnym razie odgrywać w tej dziedzinie roli globalnej. Polska traktuje udział w misjach NATO jako „materialny” dowód solidarności sojuszniczej, do której przywiązuje wagę szczególną (choć uczestnicząc w interwencji irackiej, sama przyczyniła się częściowo do jej okresowej „erozji”), traktując ją jako fundament organizacji. Odpowiadając na pytanie, czy NATO ma pełnić funkcje obronne czy ekspedycyjne, Polska odpowiadała, że jedno i drugie, ale bezwzględny priorytetem są te pierwsze (zob. Balcerowicz, 2011).

Polska opowiadała się za konieczną transformacją wojskową i reformami wewnętrznymi Sojuszu, z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych regionów obszaru euroatlantyckiego, w tym środkowoeuropejskiego, służącym przede wszystkim rozwijaniu i wzmacnianiu zdolności obronnych i racjonalizacji działań ekspedycyjnych. W tym kontekście podkreślano, że rozwój Sił Odpowiedzi NATO (RFN) powinien zmierzać w takim kierunku, aby były one zdolne do wypełniania całego spektrum działań, w tym

przede wszystkim związanych z zadaniami obrony zbiorowej. Polska z ostrożnością wypowiadała się na temat rezygnacji z zasady *consensusu* w procesie podejmowania decyzji w strukturach NATO, traktując te propozycje jako „przedwczesne”, natomiast bardzo mocno postulowała zwiększenie reprezentacji „nowych” państw w strukturach NATO, szczególnie na wyższych szczeblach. Transformacja i reformy wewnętrzne wymagają zdaniem Polski dysponowania wystarczającymi zasobami finansowymi i efektywnym ich wykorzystywaniem.

W nowym dokumencie strategicznym istotne jest zdaniem Polski uwzględnienie nowych zagrożeń bezpieczeństwa, a w szczególności zagrożeń energetycznego i cybernetycznego (teleinformatycznego), których ważność była już doceniona w kilku poprzednich oficjalnych dokumentach Sojuszu, np. w komunikatach po szczytach NATO w Rydze w 2006 r. (Nowak, 2008: 268–269) – zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego i w Bukareszcie w 2008 r. – zagrożenia cybernetyczne (Lakomy, 2010). Działania na rzecz ochrony bezpieczeństwa przed tymi zagrożeniami stały się w NATO swoistą naszą „specjalnością”, chociaż Polska zdaje sobie sprawę, że problemów tych NATO nie może rozstrzygać samodzielnie, lecz we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi w tych dziedzinach organizacjami (w tym z Unią Europejską).

Polska od samego początku jako członek NATO konsekwentnie opowiadała się za polityką „otwartych drzwi”, zgodnie z art. 10 Traktatu Waszyngtońskiego, i w jej realizacji ma znaczący i trwały udział. Dzięki tej polityce NATO powiększyło się o 9 nowych członków (29 marca 2004 r.: Litwa, Łotwa, Estonia, Bułgaria, Rumunia, Słowacja, Słowenia; 1 kwietnia 2009 r.: Albania i Chorwacja), stając się Sojuszem, w którym 12 na 28 państw znajduje się na obszarze „posocjalistycznym”. Nowa koncepcja strategiczna w opinii Polski powinna tę zasadę podtrzymać, bez nakładania politycznych ograniczeń na proces rozszerzania lub też przyznawania państwom spoza Sojuszu (Rosja) prawa weta w tych sprawach.

Według Polski w nowym dokumencie należyte odzwierciedlenie powinny znaleźć stosunki NATO z Unią Europejską współtworzącą wraz z Sojuszem system bezpieczeństwa euroatlantyckiego (23 państwa tego obszaru należą do obu organizacji), ale powinno się opracować nowy katalog zasad tej współpracy, zawierający między innymi postulat zwiększenia zaangażowania Unii we wspieranie operacji NATO, w których bierze udział większość jej członków. Polska, traktując Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony UE jako jeden z obszarów priorytetowych swojej aktywności (i jeden z priorytetów prezydencji w UE w drugiej połowie 2011 r.), jest zainteresowana przyjęciem przez Sojusz takich zapisów w dokumencie, które pozwolą na bardziej efektywną i widoczną współpracę strategiczną i operacyjną (co wymaga między innymi rozwiązania trwającego od lat sporu pomiędzy Grecją a Turcją i Cyprzem).

Polska ze względów historycznych i jako państwo graniczne (brzegowe) Sojuszu była zainteresowana, aby w Strategii znalazły się zapisy podkreślające znaczenie dialogu i współpracy z Rosją w dziedzinach, w których interesy NATO i Rosji są zbieżne, przy czym powinny być one precyzyjnie zdefiniowane. Rosja nie powinna mieć jednak żadnych formalnych możliwości wywierania wpływu na politykę Sojuszu i jego państw członkowskich; Rada NATO–Rosja jest właściwym forum do rozwijania tej współpracy.

Po kilkumiesięcznych pracach analitycznych zalecenia zostały zaprezentowane w formie raportu (Raport Albright⁸) przekazanego 17 maja 2010 r. sekretarzowi generalnemu NATO i członkom Rady Północnoatlantycznej. Raport stał się podstawą do opracowania ostatecznej wersji koncepcji strategicznej Sojuszu, która pod oficjalną nazwą Koncepcja strategiczna obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantycznego i tytułem *Aktywne zaangażowanie, współczesna obrona* przyjęta została na szczycie NATO w Lizbonie (19–20 listopada 2010 r.)⁹.

W Strategii lizbońskiej przyjęto, że podstawowe zadania Sojuszu obejmują: zbiorową (wzajemną) obronę przed atakiem, włączając w to obronę przed nowymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa; zapobieganie kryzysom (zarządzanie kryzysowe) i bezpieczeństwo kooperatywne (bezpieczeństwo oparte na współpracy). Te trzy główne zadania, realizowane łącznie gwarantować mają sojusznikom bezpieczeństwo.

Dokument przyjęty w Lizbonie był wynikiem kompromisu wypracowanego w gronie 28 państw. Można jednak stwierdzić, że zapisy w nim zawarte (ich sformułowania i hierarchia) bardziej zadawały te państwa, w tym Polskę, które optują za Sojuszem w jego bardziej „tradycyjnej” niż „modernistycznej” postaci – za NATO, w którym prymat należy do obrony zbiorowej i w którym gwarancje sojusznicze są znacząco „wzmocnione”. Funkcjonujące w praktyce od końca lat 90. XX wieku NATO „modernistyczne” – za sprawą USA, o ambicjach globalnych, realizujące przede wszystkim zadania ekspedycyjne w oddalonych od jego granic miejscach świata, w ujęciu Strategii ustępuje nieco miejsca temu pierwszemu, stając niejako w jego cieniu. Jednak swoisty powrót do korzeni nie mógł być „dogmatyczny” bo groziłby swoistą marginalizacją Sojuszu w obliczu wzrostu znaczenia nietradycyjnych, pozawojskowych zagrożeń bezpieczeństwa, generowanych głównie w środowisku międzynarodowym poza NATO. Zatem aktywne zaangażowanie i nowoczesna obrona (podtytuł Koncepcji strategicznej) miały być kierunkami przyszłych działań „odnowionego” koncepcyjnie NATO.

W 2001 r. Polska została po raz pierwszy objęta tzw. planami ewentualnościowymi¹⁰ NATO będącymi zarysem operacji wojskowych, które mogą być przeprowadzone na terytorium państwa przez siły sojuszników, gdyby zostało napadnięte; są zatem gwarancją uzyskania sojuszniczej pomocy zbrojnej w oparciu o art. 5 Traktatu. Ten tajny dokument z biegiem czasu na skutek zmian w środowisku bezpieczeństwa (między innymi z powodu

⁸ Tekst dokumentu: *NATO 2020: Zapewnione bezpieczeństwo. Dynamiczne zaangażowanie (Raport Albright)*, 2010. Projekt Koncepcji Strategicznej NATO przygotował również zespół badaczy z Zakładu Studiów Strategicznych Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego i Instytutu Studiów Strategicznych w Krakowie (*Nowa Koncepcja Strategiczna Sojuszu Północnoatlantycznego 2010. Nasza propozycja*, 2010). Przebieg prac nad tym dokumentem opisano w: *Raport: Nowa Koncepcja Strategiczna NATO – Polska perspektywa w czterech odsłonach*, 2010: 363–383.

⁹ Polski tekst Strategii zob. *Rocznik Strategiczny 2010/2011*, Warszawa 2011, s. 23–33. Szerzej na temat postanowień Strategii zob.: Rotfeld, 2010: 5–26; Rotfeld, 2011: 34–41; Balcerowicz, 2011: 42–47; Madej, 2011: 80–87.

¹⁰ Informacje ministra obrony narodowej Bogdana Klichy przekazane na wspólnym posiedzeniu komisji spraw zagranicznych i komisji obrony narodowej Sejmu w dniu 27 października 2010 r. Biuletyn nr 4325/VI. Ogólne postanowienia zawarte w tych planach przedstawił: M. Górka, *Ewentualnie 9 dywizji*, „Gazeta Wyborcza” z 5 listopada 2010 r. Ze względu na tajny charakter planów informacje gazety nie zostały potwierdzone przez polskie władze, nie zostały też zanegowane.

wycofywania części sił zbrojnych USA z Europy) ulegał dezaktualizacji i dlatego Polska domagała się jego weryfikacji. Apele o aktualizację tego planu zintensyfikowaliśmy na jesieni 2009 r. między innymi w reakcji na wielkie białorusko-rosyjskie ćwiczenia wojskowe „Zachód 2009”. Jeszcze przed szczytem lizbońskim, w wyniku usilnych zabiegów i determinacji, Polska takie aktualne plany otrzymała. Przyczyniła się także do tego, że planami ewentualnościowymi objęte zostały również państwa bałtyckie. NATO zatwierdziło wszystkie plany na szczycie lizbońskim. W ten sposób ewentualna pomoc sojusznicza w ochronie naszego bezpieczeństwa stała się bardziej wiarygodna.

Polska w operacjach i misjach wojskowych Sojuszu¹¹

Pierwsze poważne doświadczenie jako uczestnik operacji wojskowych NATO Polska zdobyła w Bośni i Hercegowinie, początkowo jako państwo partnerskie Sojuszu. Najpierw był to udział w Siłach Implementacyjnych (IFOR) działających od 20 grudnia 1995 r. do 20 grudnia 1996 r. – pierwszej i największej w historii NATO „własnej” operacji pokojowej, prowadzonej pod kryptonimem „Joint Endeavour” (powołanej na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ z grudnia 1995 r.), której podstawowym celem była realizacja wojskowych ustaleń porozumienia pokojowego z Dayton. W tym trwającym rok przedsięwzięciu wzięło udział 60 tysięcy osób z 32 państw¹². Od lutego 1996 r. w operacji uczestniczył 660-osobowy polski batalion operacyjny. Po wygaśnięciu mandatu IFOR zastąpione zostały Siłami Stabilizującymi – SFOR (rezolucja Rady Bezpieczeństwa z grudnia 1996 r.) z zadaniem utrwalania pokoju w tym rozbitym etnicznie kraju. W ramach SFOR przeprowadzono dwie główne operacje: „Joint Guard” (grudzień 1996 – czerwiec 1998) i „Joint Forge” (czerwiec 1998 – grudzień 2004). Początkowo w SFOR brało udział około 32 tysięcy żołnierzy; w marcu 2003 r. około 12 tysięcy, a w czerwcu 2004 r. około 7 tysięcy; rekrutowali się oni z ponad 30 państw, w tym 21 państw NATO. Siły Stabilizujące zakończyły swoją misję w grudniu 2004 r.; zastąpione zostały misją Unii Europejskiej EUFOR Althea, także z udziałem Polski. Polska Jednostka Wojskowa w SFOR liczyła początkowo 500, a pod koniec misji około 300 uczestników¹³.

W kilkanaście dni po wejściu Polski do NATO, 24 marca 1999 r., Sojusz rozpoczął trwającą ponad dwa miesiące operację wojenną (były to bombardowania lotnicze) przeciwko Federacyjnej Republice Jugosławii (FRJ) w związku z konfliktem w Kosowie i katastrofą humanitarną w tym regionie – operacja „Allied Force” (zob. Kuźniar, 2011: 160–167). Była to pierwsza w historii Sojuszu operacja użycia siły w sytuacji spoza art. 5 Traktatu (*out of area*). Po raz pierwszy NATO podjęło działania wojskowe bez wyraźnego upoważnienia Rady Bezpieczeństwa ONZ (brak zgody Rosji i ChRL) (Towpik, 2001: 25–26).

Decyzja o wojnie przeciwko FRJ została podjęta jednostronnie. Było to wielkie wyzwanie (psychologiczne, polityczne i prawne) i niezwykle trudne doświadczenie dla

¹¹ Syntetyczna charakterystyka tych operacji, głównie od strony wojskowej, zob. Marcinkowski, 2009: 103–121.

¹² Szerzej o operacji: <http://www.nato.int/ifor/ifor.htm>.

¹³ Szerzej o operacji: <http://www.nato.int/sfor/index.htm>.

Sojuszu. Szczególnie jednak trudne okazało się dla trzech nowych członków NATO, dla których stanowiło pierwszy – od razu w warunkach bojowych – sprawdzian solidarności i lojalności. Polskie władze udzieliły pełnego i jednoznacznego poparcia dla tej operacji (manifestując tym samym swoją skrajnie proamerykańską postawę), chociaż nasz kraj nie uczestniczył formalnie w procesie podjęcia stosownej decyzji, bo w chwili jej podjęcia nie byliśmy członkiem NATO (Kuźniar, 2001: 122). Polska nie wzięta też udziału w działaniach bojowych Sojuszu. W wyniku tej operacji pokonana Jugosławia została zmuszona do zaakceptowania stawianych przez Sojusz (przede wszystkim USA) warunków pokoju, w tym między innymi żądania rozmieszczenia w Kosowie międzynarodowych sił bezpieczeństwa pod przewodnictwem NATO. Ich mandat – KFOR (Kosovo Force) – został określony przez ONZ (rezolucja Rady Bezpieczeństwa z 10 czerwca 1999 r.). Operacja rozpoczęła się 12 czerwca 1999 r., a 18 czerwca prezydent RP, na wniosek rządu, wydał postanowienie o użyciu Polskiej Jednostki Wojskowej (PJW) w Siłach Międzynarodowych w Kosowie w składzie KFOR (Towpik, 2001: 26).

Kiedy w grudniu 2004 r. zakończyła się misja SFOR w Bośni i Hercegowinie, głównym teatrem działań Sojuszu na Bałkanach stało się Kosowo i misja KFOR, licząca wówczas około 17,5 tysiąca żołnierzy. Po ogłoszeniu przez Kosowo niepodległości (17 lutego 2008 r.) KFOR podjęła nowe zadania, których celem było wzmacnianie struktur nowego państwa. W grudniu 2013 r. w siłach KFOR partycypowało 31 państw NATO i partnerskich. Liczyły one ponad 4800 uczestników, w tym ponad 200 z Polski¹⁴.

W 1999 r. około 140 polskich żołnierzy uczestniczyło w kilkumiesięcznej (maj–październik) misji humanitarnej AFOR (Albanian Forces) w ramach kierowanej przez NATO operacji „Allied Harbour” w Albanii. Ich podstawowym zadaniem była ochrona kwatery głównej sił NATO w tym kraju oraz zabezpieczanie konwojów z pomocą humanitarną kierowaną dla uchodźców z Kosowa.

Atak terrorystyczny na USA 11 września 2001 r., dokonany przez bojówkarzy z organizacji al-Kaida mającej swoją główną siedzibę w Afganistanie, spowodował, że problemy bezpieczeństwa nabrały jakościowo nowego znaczenia. Już następnego dnia, 12 września, Rada Północnoatlantycka po raz pierwszy w historii Sojuszu powołała się na art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, oferując USA niezbędną pomoc. Tego samego dnia Rada Bezpieczeństwa NZ uznała terroryzm za zagrożenie dla międzynarodowego bezpieczeństwa i nakazała państwom członkowskim współpracę na rzecz jego zwalczania, autoryzując również użycie siły militarnej.

USA nie skorzystały z oferty formalnego zaangażowania NATO. Postanowiły początkowo działać samodzielnie, korzystając jedynie z selektywnej pomocy oddziałów Wielkiej Brytanii, Francji, Australii i Kanady (tzw. koalicja chętnych). 7 października 2001 r. na terytorium Afganistanu rozpoczęła się operacja „Enduring Freedom” („Trwała wolność”). Zapoczątkowała ona realizację ogłoszonej przez prezydenta USA G. Busha „wojny z globalnym terroryzmem” (zob. Wejkszner, 2010: 89–104). Niemal dwa miesiące później, 20 grudnia, Rada Bezpieczeństwa NZ przyjęła rezolucję, na podstawie której powołano Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa (International Security Assistance Force

¹⁴ <http://mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2014/09/pz-czerwiec-2014.pdf>, s. 9.

– ISAF), działające formalnie pod egidą ONZ (zdecydowaną większość tych sił tworzyły państwa należące do NATO), faktycznie jednak podlegające amerykańskiemu dowództwu operacji „Trwała wolność”. 11 sierpnia 2003 r. dowództwo nad operacją ISAF przejął Sojusz Północnoatlantycki. Jej zakresem – na prośbę nowych władz Afganistanu – objęto terytorium całego kraju (dotychczas był to Kabul i jego okolice). Dla NATO ISAF stało się „największym wyzwaniem” i „priorytetową operacją antyterrorystyczną” (Trzpił, 2009).

Polska, uznając terrorystyczne ataki z 11 września 2001 r. za zagrażające także bezpieczeństwu naszego kraju, poparła natychmiast Stany Zjednoczone i wyraziła gotowość konkretnego wsparcia w ramach NATO i poza organizacją, np. rząd RP postanowił udostępnić naszą przestrzeń powietrzną samolotom amerykańskim, bazy wojskowe z wyposażeniem oraz udzielić pomocy logistycznej wraz ze wsparciem w transporcie i zaopatrzeniu (zob. Kuźniar, 2006: 222–224).

Polska od marca 2002 r. włączała się stopniowo w wojskową operację w Afganistanie¹⁵. W szczytowym okresie zaangażowania w latach 2010–2011 polski kontyngent liczył 2600 żołnierzy (dodatkowo 400 w obwodzie w kraju) i był pod względem wielkości szóstym w ramach ISAF. W latach 2008–2013 Polacy sprawowali odpowiedzialność za prowincję Ghazni. Do października 2012 r. polskie kontyngenty pełniły funkcje stabilizacyjne (bojowe), a po tym czasie szkoleniowo-stabilizacyjne. Należy podkreślić, że Polska należy do grona nielicznych uczestników ISAF, których wojska biorą udział w operacji bez żadnych ograniczeń operacyjnych.

Zgodnie z amerykańskimi deklaracjami, popartymi przez szczyt NATO w Lizbonie w listopadzie 2010 r., od drugiej połowy 2011 r. Sojusz stopniowo wycofuje swoje siły wojskowe z Afganistanu. Operacja ma się zakończyć do końca 2014 r. Ostatnia, XV zmiana polskiego kontyngentu wojskowego została wysłana do Afganistanu w kwietniu 2014 r. w sile około 1000 żołnierzy, a od lipca jej liczebność została zredukowana do około 500 („Polska Zbrojna”, nr 5, 2015, s. 9). W połowie 2014 r. w ISAF brało udział 48 państw (NATO i partnerskich), a jego wielkość wynosiła około 50 tysięcy personelu, w tym 32,8 tysięcy z USA.

Po 2014 r. zgodnie z postanowieniami szczytu NATO w Chicago (maj 2012 r.) NATO, w tym Polska, podejmie w Afganistanie nową misję – Resolute Suport, w ramach której podejmie współpracę, także wojskową (np. szkoleniową, instruktorską, techniczną itp.) na podstawie dwustronnych porozumień o sojuszniczym partnerstwie z tym krajem (zob. Madej, 2014: 70–74).

Drugim po Afganistanie najważniejszym miejscem realizacji amerykańskiej strategii walki z „globalnym terroryzmem” stał się Irak, rządzony przez reżim Saddama Husajna (zob. Kuźniar, 2011: 327–342). Interwencja w tym kraju w latach 2003–2008 (pod kryptonimem „Iracka wolność” – Iraqi Freedom) prowadzona przez tzw. koalicję chętnych, pod przywództwem USA, z udziałem Wielkiej Brytanii i Polski prowadzona była bez upoważnienia Rady Bezpieczeństwa NZ i formalnej zgody NATO. Natomiast w latach 2005–2009 Polska brała udział (20 osób) w ustanowionej po szczycie NATO w Stambule (czerwiec 2004 r.) Misji Szkoleniowej NATO–Irak (NATO Training Mission-Iraq – NTM-I),

¹⁵ Więcej informacji zob. PKW Afganistan: www.isaf.wp.mil.pl/pl/15.html.

którą tworzyło kilkanaście państw Sojuszu. Jej celem było wspieranie budowy irackich sił bezpieczeństwa poprzez szkolenie oficerów wojska i policji. Zakończyła ona formalnie działalność z końcem 2011 r.¹⁶

Po wstąpieniu do NATO Polska uczestniczyła również w kilku „mniejszych” operacjach prowadzonych pod egidą Sojuszu. W okresie od września 2001 r. do grudnia 2003 r. 25 żołnierzy (cztery zmiany) uczestniczyło w dwóch operacjach prowadzonych w Macedonii, mających na celu stabilizowanie bezpieczeństwa w tym kraju po rozpadzie Jugosławii („Amber Fox” – Bursztynowy lis i „Allied Harmony” – Sojusznicza jedność). Od 2005 r. Marynarka Wojenna RP uczestniczy w podjętej przez NATO w październiku 2001 r. operacji antyterrorystycznej prowadzonej na Morzu Śródziemnym (zapewnienie bezpieczeństwa żeglugi poprzez ochronę statków przed atakami terrorystycznymi) „Active Endeavour” – Aktywny wysiłek. Warto podkreślić, że jest ona jedyną operacją NATO prowadzoną na mocy art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego (decyzję o jej prowadzeniu podjęła Rada Północnoatlantycka; był to jeden z ośmiu instrumentów pomocy dla USA oferowanych przez NATO po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 r.) (Marcinkowski, 2009: 118–119)¹⁷.

Polska wzięła również udział w natowskiej operacji o charakterze humanitarnym (nie-wojskowym) pod kryptonimem „Swift Relief” w Pakistanie. Została ona podjęta po katastrofalnym trzęsieniu ziemi w tym kraju (8 września 2005 r.). Polski kontyngent w liczbie 139 osób działał w ramach międzynarodowego batalionu inżynieryjnego w pobliżu Islamabadu w okresie październik 2005 r. – luty 2006 r. (Marcinkowski, 2009: 111–112).

Szczególny charakter ma natowska Misja Nadzoru Powietrznego Państw Bałtyckich – Baltic Air Policing – realizowana w Litwie, Łotwie i Estonii (na prośbę tych państw) od końca marca 2004 r., a więc od czasu przyjęcia tych państw do Sojuszu. Ponieważ państwa te nie dysponują wystarczającymi do ochrony ich przestrzeni powietrznej środkami (samoloty przechwytyjące), NATO zobowiązało się do udzielenia pomocy w tej sprawie. W praktyce oznacza to pełnienie rotacyjnych „dyżurów” przez samoloty przechwytyjące państw NATO, które stacjonują w tych państwach. Dotychczas kilkanaście państw Sojuszu uczestniczyło w misji, w tym Polska pięciokrotnie: w 2006 r., 2008 r., 2010 r., 2012 r. i 2014 r. (Marcinkowski, 2009: 116–118)¹⁸. Misja została wzmocniona w połowie 2014 r. (Wróbel, 2015: 10).

Traktując nasz udział w misji afgańskiej (ISAF) jako priorytetowy i uwzględniając postanowienia Strategii z 2009 r., Polska nie wzięła udziału w kilkumiesięcznej wojskowej operacji prowadzonej w Libii od marca do października 2011 r., nad którą kierownictwo, mając upoważnienie Rady Bezpieczeństwa NZ, objęło NATO (operacja „Unified Protector”). Jej celem jest ochrona ludności cywilnej przed reżimem M. Kadafigo. Polska angażowała się w polityczne przedsięwzięcia (np. jako członek tzw. grupy kontaktowej ds. Libii) mające na celu doprowadzenie do rozwiązania konfliktu libijskiego.

Reasumując, od 1996 r., najpierw jako państwo partnerskie, a od 1999 r. jako członek NATO, Polska brała udział w 13 misjach i operacjach sojuszniczych o różnym, nie tylko

¹⁶ Szerzej: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_51978.htm?selectedLocale=en.

¹⁷ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_7932.htm.

¹⁸ Zob. też www.aco.nato.int/page142085426.aspx.

wojskowym, charakterze. Obecnie NATO prowadzi 6 takich operacji; w 3 z nich uczestniczymy: ISAF – Afganistan, KFOR – Kosowo i Air Policing – Litwa, Łotwa i Estonia.

Od 1995 r. do chwili obecnej NATO przeprowadziło jedenaście operacji i misji poza obszarem euroatlantyckim, z których cztery zostały zakończone, a siedem jest nadal kontynuowanych. Polska uczestniczyła w trzech z zakończonych operacji (Bośnia i Hercegowina, była Jugosławia). Jak oceniają specjaliści, zaangażowanie Polski w prowadzone pod egidą NATO operacje było „umiarkowane” (Balcerowicz, 2010: 139) czy też średnie (Lalka, 2009: 98).

Transformacja polskich sił zbrojnych i udział w inicjatywach transformacyjnych NATO

Przystępując do Sojuszu, Polska podjęła zadanie odpowiedniej transformacji sił zbrojnych w celu przystosowania ich „parametrów” do wymogów NATO (Domisiewicz, 2003; *Strategiczny Przegląd Obronny...*, 2011; Siemoniak, 2014: 12–20; Cieniuch, 2014: 99–116). W 2001 r. przyjęto w drodze ustawy, że coroczny budżet wojskowy wynosić będzie co najmniej 1,95% PKB z poprzedniego roku. Polska konsekwentnie trzyma się tego wskaźnika, mniejszego zaledwie o 0,05% od zalecanego przez kierownictwo NATO (2%). Należy do nielicznych państw NATO, których budżety obronne w ostatnich latach nie maleją (Gocul, 2014: 112–120). Polska partycypuje w kształtowaniu budżetu Sojuszu. Jej wkład do trzech części składowych tego budżetu: cywilnej, wojskowej i inwestycyjnej wynosi po 2,6343%. Polska jest beneficjentem Programu Inwestycyjnego NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP)¹⁹. W latach 1999–2013 Polski wkład do tego budżetu wyniósł około 900 mln zł, natomiast od NATO uzyskaliśmy około 1,4 mld zł. Ze środków NSIP Polska realizowała między innymi programy modernizacji lotnisk, składów paliwowych i baz morskich, budowę stanowiska dowodzenia systemu obrony powietrznej, budowę systemu rozpoznania radiolokacyjnego dalekiego zasięgu, przygotowanie systemu łączności dla Marynarki Wojennej itp. Łącznie program NSIP w Polsce obejmuje 8 pakietów inwestycyjnych oraz zakłada realizację 129 zadań, z czego do końca 2013 r. zakończono realizację i przekazano do użytku 97 zadań, co stanowi 75% całości.

Stopniowo redukowano wielkość sił zbrojnych RP. W chwili wstępowania do Sojuszu polska armia liczyła ponad 200 tysięcy żołnierzy. Obecnie, wraz z Narodowymi Siłami Rezerwowymi – 120 tysięcy, co sytuuje ją pod względem wielkości na 7. miejscu w NATO. W 2009 r. zniesiony został obowiązkowy pobór, a od 2010 r. armia jest zawodowa.

Dzisiejsze siły zbrojne znacząco różnią się od tych, jakie posiadała Polska, wstępując do NATO. Trwająca transformacja (liczebna i strukturalna) sprawiła, że polskie wojsko jest mniej liczne, ale za to bardziej efektywne – bowiem nowocześniejsze i skuteczniejsze. Armia jest bardziej manewrowa (mobilna), posiada większe zdolności ekspedycyjne (misje poza granicami kraju). Przyjęto i utrwalono w praktyce wiele standardów obowiązujących w NATO. Przede wszystkim do nowych wymogów dostosowano struktury organizacyjne

¹⁹ Inwestycje NATO w Polsce (informacja BBN), www.bbn.gov.pl.

sił zbrojnych, systemy dowodzenia i rozpoznania, szkolenie sztabów i wojsk oraz osiągnięcie przez kolejne jednostki określonych zdolności operacyjnych.

W okresie piętnastu lat członkostwa w NATO transformacja polskich sił zbrojnych przebiegała w oparciu o szereg programów i strategii (profesjonalizacji, rozwoju, modernizacji itp.) mających rangę prawną. Obecnie najważniejszymi dokumentami tego typu są: Strategia Rozwoju Bezpieczeństwa Narodowego RP 2020 uchwalona przez Radę Ministrów w kwietniu 2013 r. i skorelowany z nią Plan Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych na lata 2013–2022 uchwalony w październiku 2013 r.²⁰ Wyznaczają one dalekosiężne cele i priorytety (w perspektywie 10 lat z podziałem na etapy), których realizacja ma służyć tworzeniu zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, opartego na sojuszniczych i dwustronnych gwarancjach i zabezpieczeniach oraz stopniowo rozbudowywanym własnym potencjale cywilno-militarnym. Za najważniejsze uznano wzmocnienie systemu obrony powietrznej i obrony przeciwlotniczej oraz wyposażenie armii (program uruchomiono w 2011 r.) w bezzałogowe systemy rozpoznawcze i rozpoznawczo-uderzeniowe (drony).

Od 1 stycznia 2014 r. wprowadzany jest nowy system dowodzenia siłami zbrojnymi RP na podstawie ustawy przyjętej przez parlament w lipcu 2013 r.²¹ System ten jest w pełni kompatybilny z systemem dowodzenia NATO. Oddzielone zostały od siebie struktury odpowiedzialne za planowanie, dowodzenie ogólne w codziennym funkcjonowaniu wojsk, dowodzenie operacyjne w sytuacjach kryzysowych i w czasie wojny. System ten wzmacnia cywilną odpowiedzialność i kontrolę nad armią. Minister Obrony Narodowej będzie kierował Siłami Zbrojnymi poprzez dwóch dowódców: generalnego i operacyjnego oraz będzie miał do pomocy Szefa Sztabu Generalnego, usytuowanego ponad wojskowym łańcuchem dowodzenia. System stwarza warunki do wspólnego (połączonego) szkolenia i działania wszystkich rodzajów sił zbrojnych RP: wojsk lądowych, powietrznych, marynarki wojennej i wojsk specjalnych. Jego wdrożenie zmniejsza trzykrotnie – z siedmiu do dwóch – liczbę centralnych organów dowodzenia siłami zbrojnymi – a zatem uprości to system dowodzenia i zmniejszy koszty jego funkcjonowania.

Ważną rolę w doskonaleniu umiejętności żołnierzy, oprócz udziału w operacjach i misjach NATO, odgrywają przeprowadzane na różnych szczeblach ćwiczenia sojusznicze. Jest to niezbędna forma „testowania” współdziałania i sprawdzania stopnia interoperacyjności sztabów i jednostek wojskowych. Polska dwukrotnie współorganizowała duże ćwiczenia sojusznicze. Po raz pierwszy w marcu 2002 r. wraz z Norwegią – Strong Resolve 2002²². W ćwiczeniach udział wzięło ponad 30 tysięcy żołnierzy z 26 państw NATO i partnerskich. Ich celem było sprawdzenie zdolności NATO do prowadzenia dwóch równoległych operacji w odległych od siebie regionach.

Po raz drugi Polska współorganizowała natowskie manewry z państwami bałtyckimi. Odbyły się one w listopadzie 2013 r. pod kryptonimem „Steadfast Jazz”, ale państwa goszczące zabiegały o nie już od 2010 r., widząc w tym odpowiedź NATO na rosyjsko-białoruskie, organizowane cyklicznie ćwiczenia „Zapad” (ostatnie odbyły się we wrześniu

²⁰ Zob. <http://mon.gov.pl/dokumenty/>.

²¹ Zestaw dokumentów z tym związanych publikuje BBN (www.bbn.gov.pl); PZ, AD, PG, *Revolucja w dowodzeniu*, 2014: 8–9.

²² Zob. www.nato.int/ims/2002/p020302e.htm.

2013 r. z udziałem około 20 tysięcy żołnierzy) (Madej, 2014: 79–80). „Steadfast Jazz 2013” były ćwiczeniami z zakresu tradycyjnie rozumianej zbiorowej obrony (art. 5 Traktatu), co w pełni satysfakcjonowało gospodarzy, lecz niekoniecznie wszystkie państwa NATO. W rezultacie zamiast 12–15 tysięcy żołnierzy (jak planowano) w manewrach wzięło udział jedynie 6 tysięcy z 25 państw (22 natowskich i 3 partnerskich), z czego połowa „ćwiczyła” w sztabach, a nie na poligonach. Państwa gospodarze dostarczyły 3 tysiące żołnierzy, z czego w zdecydowanej większości Polska. Manewry były ważnym krokiem na drodze wdrażania, ustanowionej na szczycie NATO w Chicago w 2012 r., Inicjatywy Sił Połączonych (Connected Forces Initiative – CFI), która ma zapewniać interoperacyjność wojsk sojuszniczych (wspólne ćwiczenia, szkolenie, edukacja) w związku ze spodziewanym spadkiem zaangażowania operacyjnego NATO po zakończeniu misji ISAF w Afganistanie. Były one również sprawdzianem certyfikacyjnym kolejnej rocznej rotacji mobilnych Sił Odpowiedzi NATO (NRF), powołanych po szczycie praskim NATO w 2002 r. Polska wysłała swoje kontyngenty do każdego zestawu tych Sił. Po raz pierwszy w 2009 r., a po raz drugi w 2014 r. Polska objęła dowództwo w NRF dla Grupy Zadaniowej Obrony przed bronią masowego rażenia (OPBMR).

Polską „specjalizacją” w NATO są od wielu lat siły specjalne działające w NRF, które w 2013 r. uzyskały (w ramach ćwiczeń „Cobra 2013”) certyfikat upoważniający Polskę (status tzw. państwa ramowego) do dowodzenia siłami specjalnymi państw Sojuszu. Zgodnie z planami takie dowództwo nad Komponentem Operacji Specjalnych NRF ma przyspaść Polsce w 2015 r.²³

Ważną rolę w rozwijaniu i umacnianiu potencjału wojskowego Polski odgrywa udział w realizowanej od 2012 r. w NATO inicjatywie „Smart Defence”, zwanej też inteligentną obroną, będącą reakcją na trwający od 2008 r. kryzys gospodarczy trapiący również członków NATO. Jej istotą jest łączenie mniejszych nakładów na obronność przez poszczególne państwa w celu uzyskania wspólnych zdolności wojskowych. Jednocześnie nie przewiduje ona możliwości „dzielenia” się przez państwa odpowiedzialnością za konkretne zdolności; ma sprzyjać racjonalizacji wysiłków w warunkach zmniejszających się w większości państw NATO budżetów wojskowych. Polska uczestniczy w 13 projektach „Smart Defence” z grupy 26 najbardziej zaawansowanych (tzw. grupa 1); w jednym z nich – „Wspólne zdolności obrony przed bronią masowego rażenia” pełni rolę państwa wiodącego. Najbardziej znanym przedsięwzięciem z tego zakresu, powstałym wiele lat przed uruchomieniem „inteligentnej obrony” (w 2004 r.) jest Air Policing.

Od 2007 r. Polska jest uczestnikiem Powietrznych Sił Wczesnego Ostrzegania i Kontroli NATO (AWACS). Samoloty tego systemu zapewniają możliwości obserwacyjne i wczesnego ostrzegania w trakcie sojuszniczych operacji wojskowych oraz zapewniają „ochronę” przed terrorystami podczas wielkich imprez masowych, w tym sportowych. W polskich przestworzach latały np. w czasie pogrzebu prezydenta Lecha Kaczyńskiego i w trakcie piłkarskich mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r. Są one również obecne na polskim niebie od kwietnia 2014 r. (po aneksji Krymu przez Rosję).

²³ Polska w Sojuszu Północnoatlantyckim. Korzyści i inicjatywy (informacja BBN), www.bbn.gov.pl; Politowski, 2014: 40–45; „Polska Zbrojna”, nr 7, 2014, s. 10.

Polska bierze udział w programie tworzenia Sojuszniczego Systemu Obserwacji Obiektów Naziemnych z Powietrza (AGS), którego podstawę tworzyć będą bezzałogowe statki powietrzne (drony). Wyposażenie w nie polskiej armii należy do priorytetów modernizacyjnych.

Niewielka, wręcz symboliczna, jest obecność stałej infrastruktury NATO w Polsce. Tworzą ją cztery instytucje międzynarodowe²⁴. Są to: 1. Powstały w 1998 r. z inicjatywy Polski, Niemiec i Danii Wielonarodowy Korpus Północ–Wschód (MNC NE) z siedzibą w Szczecinie, stanowiący element tzw. Struktury Sił NATO. Jest on wielonarodowym dowództwem, któremu podlegają konkretne jednostki bojowe tych trzech państw. Pracują w nim oficerowie z kilkunastu państw NATO. W połowie 2014 r. podjęto decyzję o jego wzmocnieniu, bo do tej pory jego przydatność była minimalna. W zamierzeniach Polski Korpus powinien być wykorzystywany jako jedno z dowództw sił natychmiastowego reagowania NATO. 2. Centrum Szkolenia Sił Połączonych NATO (JETS) – utworzone w 2004 r. w Bydgoszczy i będące pierwszym elementem Struktury Dowodzenia NATO zlokalizowanym w państwie przyjętym do Sojuszu po 1999 r. – podlega Sojuszniczemu Dowództwu Transformacji w Norfolk. Jest jednostką szkoleniową koncentrującą się w ostatnich latach na przygotowywaniu oficerów z państw NATO i partnerskich do udziału w operacji ISAF w Afganistanie. 3. Dowództwo 3. Batalionu Łączności NATO (3 NSB) działającego od 2010 r. w Bydgoszczy. Podobnie jak JFTC jest elementem Struktury Dowodzenia NATO, ale podlega Sojuszniczemu Dowództwu Operacji w Mons. Zapewnia, podobnie jak inne bataliony tego typu, łączność siłom sojuszniczym w rejonie operacji. W skład batalionu wchodzi oficerowie z 10 państw NATO. 4. Centrum Eksperckie Policji Wojskowej NATO (MP COE) powołane w 2013 r. również w Bydgoszczy, będące jednym z około 20 podobnych wielonarodowych ośrodków szkoleniowo-edukacyjnych i eksperckich działających w innych państwach Sojuszu.

Stosunki z USA w ramach NATO są dla Polski najważniejsze. Od czasu przystąpienia do Sojuszu traktujemy je niezmiennie jako priorytetowe w kształtowaniu bezpieczeństwa, chociaż w okresie prezydentury G. W. Busha były one wyraźnie nierównoprawne, w dużej mierze na „życzenie” polskich władz²⁵. Polska dość bezkrytycznie popierała amerykański unilateralizm oraz strategię „wojny z terroryzmem” i w jej realizacji silnie współuczestniczyła (np. wojna w Afganistanie i Iraku), narażając się na niezrozumienie i krytykę czołowych europejskich członków NATO (Polska jako „koń trojański USA w Europie”).

Po 1999 r. dwustronna współpraca wojskowa nabierała stopniowo instytucjonalnego charakteru; realizowana była poprzez konsultacje na szczeblu szefów resortów obrony, szefów sztabów i regularnych spotkań w ramach międzyrządowej grupy roboczej ds. współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa oraz korzystanie przez Polskę z programów pomocowych. Najbardziej spektakularnym wydarzeniem tego okresu była decyzja (27 grudnia 2002 r.) o zakupie przez Polskę 48 amerykańskich samolotów F-16. Transakcja ta jest do tej pory największą w historii polskich sił zbrojnych. We wrześniu 2004 r. zainaugurowany został polsko-amerykański dialog strategiczny, którego podstawowym celem było ustanowienie regularnych konsultacji na wysokim szczeblu i uzgodnienie głównych problemów współ-

²⁴ Ibidem.

²⁵ R. Zięba (2010: 61–63) określił rolę Polski w stosunkach z USA jako „rolę wasala i klienta”.

pracy. W drugiej połowie 2005 r. w stosunkach polsko-amerykańskich pojawiły się nowe problemy podnoszone przez USA – nasz udział w natowskiej operacji ISAF w Afganistanie i budowanym przez USA systemie tarczy antyrakietowej (zob. Koziej, 2008: 22–34; Wągrow ska, 2008: 35–44).

Negocjacje w sprawie rozmieszczenia w Polsce elementów amerykańskiego systemu obrony antyrakietowej rozpoczęły się na początku marca 2007 r. na wniosek USA. Amerykanie planowali podzielić instalację między Polskę i Czechy – w Polsce miały zostać rozmieszczone silosy z rakietami przechwytyjącymi, a w Czechach umieszczona baza radarowa. Amerykańska tarcza z polskimi i czeskimi elementami miała być niezależna od NATO, co budziło zaniepokojenie władz Sojuszu i oczywiście gwałtowny sprzeciw Rosji.

Po ponad roku od rozpoczęcia rokowań, 20 sierpnia 2008 r., Polska i Stany Zjednoczone zawarły dwa porozumienia: umowę w sprawie rozmieszczenia na terytorium RP rakiet antybalistycznych oraz deklarację w sprawie współpracy strategicznej²⁶.

Umowa stanowi, że na terytorium RP (Ślupsk-Redzikowo) powstanie baza z 10 „antybalistycznymi, obronnymi rakietami przechwytyjącymi”, których użycie nie może być sprzeczne z normami prawa międzynarodowego. Baza będzie polską własnością, natomiast ruchomości i instalacje – amerykańską. Jej użytkowanie przez USA ma się odbywać z poszanowaniem suwerenności i polskiego prawa. W bazie znajdować się będzie dowództwo amerykańskie i polskie. Najbardziej „wrażliwa” część bazy, czyli tzw. kompleks obrony przeciwrakietowej oraz wspomagająca go infrastruktura nie będzie dostępna dla strony polskiej. Każdorazowe próbne wystrzelenie rakiety musi zostać poprzedzone zgodą polskich władz, a wszelkie istotne zmiany w konstrukcji czy charakterze samej instalacji będą musiały być konsultowane. W umowie znalazły się również istotne zobowiązania polityczne. USA zadeklarowały, że zapewnią Polsce bezpieczeństwo oraz obronę przed potencjalnym atakiem z użyciem rakiet balistycznych; udostępnią także stronie polskiej informacje o potencjalnych ruchach rakiet, które będą śledzone przez system. Specjalnie powołane grupy robocze mają omawiać rozwój programu obrony przeciwrakietowej na całym obszarze północnoatlantyckim.

W deklaracji wyeksponowano współpracę w dziedzinie polityczno-wojskowej, której ma między innymi służyć Grupa Konsultacyjna ds. Współpracy Strategicznej (obok istniejącego Dialogu Strategicznego) oraz określono jej ramy. USA zobowiązały się do wsparcia Polski w zakresie modernizacji sił zbrojnych oraz zapowiedziały rozmieszczenie w Polsce amerykańskiej baterii rakiet Patriot (od 2012 r. na pobyt stały), czego domagaliśmy się w toku negocjacji. Deklaracja zawiera również postanowienia dotyczące wymiany informacji, współpracy technologicznej, badawczej i przemysłów obronnych.

Umowa z Polską podpisana została w momencie ostrej kampanii prezydenckiej w USA, kiedy wiadomo było, że demokratyczny kandydat na prezydenta Barak Obama wyraża wyraźne zastrzeżenia do formuły tarczy realizowanej przez administrację George’a W. Busha. Obejmując urząd prezydenta, zapowiedział ponowną jej weryfikację. Ostatecznie 17 września 2009 r. (data bardzo niefortunna) ogłosił, że wycofuje się z realizacji poprzedniego projektu i zamierza zastąpić go innym, co zostało przyjęte przez Polskę „ze zrozumieniem” (Wiśniewski, 2011: 84–85; Górka-Winter, 2009). Decyzja Obamy podyktowana

²⁶ Teksty obu dokumentów zob. www.bbn.gov.pl; Górka-Winter, 2008.

była inną oceną charakteru zagrożeń balistycznych i chęcią objęcia działaniem systemu wszystkich państw NATO, czego nie gwarantował odrzucony projekt.

USA przedstawiły Polsce (i Rumunii) nową koncepcję programu obrony przeciwrakietowej realizowanego w Europie, która obiektywnie bardziej odpowiada naszym bezpośrednim interesom bezpieczeństwa niż poprzednia. Rezygnując z instalacji strategicznej obrony przeciwrakietowej w Polsce i Czechach przeznaczonej tylko do osłony terytorium USA przed atakiem irańskich rakiet dalekiego zasięgu, Amerykanie sformułowali nową koncepcję systemu, którego celem ma być w pierwszej kolejności obrona europejskich sojuszników i amerykańskich baz w Europie przed atakiem ze strony irańskich rakiet krótkiego i średniego zasięgu. Generalnie nowy system obrony przeciwrakietowej będzie mógł zwalczać więcej typów rakiet na „wszystkich azymutach”. Miał on być urzeczywistniany w czterech etapach, przy czym trzeci w latach 2015–2018 ma objąć Polskę. W marcu 2013 r. USA zrezygnowały z realizacji czwartego etapu projektu (lata 2018–2022). Zaproponowały rozmieszczenie na naszym terytorium naziemnej (wyrzutnie stałe) instalacji niejądrowych rakiet przechwytyjących SM-3 nowej generacji służącej do poszerzonej obrony Europy Środkowej i Północnej przed raketami krótszego i średniego zasięgu (od 1000 do 5500 km). Propozycja została przyjęta, czego formalnym wyrazem było podpisanie 3 lipca 2010 r. w Krakowie protokołu do umowy z 2008 r. umożliwiającego udział Polski w tym przedsięwzięciu. Na szczycie NATO w Lizbonie w listopadzie 2010 r. zdecydowano o budowie natowskiego systemu obrony przeciwrakietowej na podstawie elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej rozmieszczanych w Europie, co oznacza, że w przyszłości urządzenia zainstalowane w Polsce staną się częścią tarczy Sojuszu. Pierwsze elementy tarczy uzyskały zdolność operacyjną w 2012 r. (w tym roku Polska podjęła decyzję o budowie własnego systemu obrony przeciwrakietowej).

Po uzgodnieniu umowy w sprawie tarczy antyrakietowej, we wrześniu 2008 r. Polska i USA podjęły negocjacje w sprawie stworzenia kompleksowej i szczegółowej podstawy prawnej dla pobytu, w tym długoterminowego, sił zbrojnych USA na terytorium RP. Po odbyciu 12 sesji negocjacyjnych i szeregu spotkań wyspecjalizowanych grup roboczych 11 grudnia 2009 r. w Warszawie podpisana została umowa o statusie sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych Ameryki na terytorium RP (SOFA – Status of Force Agreement) (Wiśniewski, 2009: 87–88)²⁷, stanowiąca uzupełnienie wspólnej dla wszystkich państw NATO umowy regulującej status prawny wojsk jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego (tzw. NATO SOFA – zawarta 19 czerwca 1951 r. w Londynie, ratyfikowana przez Polskę 27 maja 1999 r.). Umowa ma charakter ramowy dla każdego pobytu sił zbrojnych USA na terytorium Polski, co oznacza, że stanowi jedynie zbiór zasad wspólnych dla konkretnych przyszłych przedsięwzięć. Nie stanowi zatem samodzielnej i wystarczającej podstawy prawnej obecności wojsk amerykańskich w Polsce. Będzie ona stosowana wtedy, kiedy amerykańskie siły zbrojne będą przebywać w Polsce na podstawie odrębnej umowy, czy tzw. porozumień wykonawczych, np. dotyczy to elementów tarczy antyrakietowej w Polsce. SOFA precyzuje status i warunki pobytu

²⁷ Dyskusja na ten temat przeprowadzona została na wspólnym posiedzeniu komisji spraw zagranicznych i obrony Sejmu w dniu 21 stycznia 2010 roku (Biuletyn nr 3319/VI).

w Polsce, nie tylko status członków sił zbrojnych USA, ale także personelu cywilnego, członków rodzin personelu oraz podmiotów dostarczających towary i świadczących usługi na rzecz sił zbrojnych USA.

Polsko-amerykańska SOFA dopełniała infrastrukturę prawną stosunków dwustronnych w sferze bezpieczeństwa i obronności, otwierając drogę do podniesienia tej współpracy na nowy poziom, związany z obecnością, a w przyszłości (być może) także ze stałą obecnością wojskową Stanów Zjednoczonych na terytorium Polski.

Pierwszym, bardzo symbolicznym przykładem wojskowej obecności USA (a tym samym i NATO) w Polsce było tymczasowe stacjonowanie, poczynając od kwietnia 2010 r., baterii rakiet Patriot, wyłącznie w celu szkolenia naszych wojsk (pogłębienie interoperacyjności tego systemu uzbrojenia z polskim systemem obrony powietrznej). Przebywały one w okresie od kwietnia 2010 r. do listopada 2012 r. wraz z obsługującym je personelem (około 100 osób) w Polsce (w różnych garnizonach; po raz pierwszy w Morągu) w systemie rotacyjnym (11 rotacji) i dostarczane były z amerykańskich baz wojskowych w RFN przez okres jednego miesiąca raz na kwartał.

Od końca 2012 r. przebywa w Polsce na stałe niewielki 10-osobowy pododdział żołnierzy i specjalistów wojsk lotniczych USA (aviation detachment – AvDet) w celach szkolenia polskich pilotów oraz obsługi stacjonujących rotacyjnie w Polsce kilkunastu amerykańskich samolotów, „wzmocnionych” sprzętem wojskowym (dodatkowo 12 samolotów F-16) i personelem (około 300 żołnierzy) w kwietniu 2014 r. (*Wsparcie zza oceanu*, 2014: 8–9).

Przedstawione wyżej dokonania wskazują, że koniec pierwszej i początek drugiej dekady XXI wieku charakteryzował się wyraźnym wzmocnieniem w stosunkach polsko-amerykańskich tych dziedzin, które bezpośrednio dotyczą naszego bezpieczeństwa. Oznacza to, że sojusz z USA w ramach NATO pozostaje nie tylko priorytetowy, ale również staje się bardziej dojrzały. Symboliczna jak dotąd amerykańska obecność na polskiej ziemi jest dowodem, że podkreślana przez Polskę od początku przynależności do NATO teza o pozytywnym związku bezpieczeństwa euroatlantyckiego z obecnością wojskową USA w Europie zaczęła się w końcu materializować także w odniesieniu do naszego kraju. Agresywne postępowanie Rosji w ostatnich miesiącach – aneksja Krymu (Grzebyk, 2014: 19–37)²⁸ i wspieranie separatystów we wschodniej Ukrainie – tezę tę jeszcze bardziej wzmocnia (Durkalec, 2014).

Te bezprecedensowe wydarzenia skłoniły Polskę i inne państwa graniczne NATO do zintensyfikowania starań o rozmieszczenie dodatkowych sił USA (i NATO) na ich terytoriach. Najbardziej spektakularną była propozycja ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego sformułowana na początku kwietnia 2014 r. dotycząca rozmieszczenia na stałe w Polsce dwóch brygad pancernych NATO w sile po około 5 tysięcy żołnierzy każda²⁹. Została odrzucona, przy czym niektóre z państw (np. Niemcy) negatywną postawę uzasadniały

²⁸ Z powodu wydarzeń na Krymie z inicjatywy Polski 4 marca 2014 r. odbyło się specjalne posiedzenie Rady Północnoatlantyckiej zwołane na podstawie art. 4 Traktatu Waszyngtońskiego.

²⁹ Rząd chce na stałe wojsk Paktu w Polsce, 2 ciężkie brygady NATO w Polsce?, http://www.defence24.pl/news_2-ciezkie-brygady-nato-w-polsce-niemcy-i-holandia-sa-przeciw, 2 kwietnia 2014.

uzgodnieniami NATO–Rosja z 1997 r.³⁰ Działania Rosji w ostatnich miesiącach zdaniem Polski czynią te uzgodnienia nieważnymi. Obecności stałej infrastruktury przeciwstawiły się również niektóre państwa naszego regionu (Czechy, Słowacja, Węgry) (Kacprzyk, 2014). Zamiast tego USA przeszły do realizacji tzw. tymczasowej, trwałej rotacyjnej obecności (nowy oksymoron językowy) polegającej na przysyłaniu do Polski, krajów bałtyckich i Rumunii niewielkich jednostek wojskowych w celach szkoleniowych lub wzmacniania już funkcjonujących. Nie będą to tylko, jak dotąd, jednostki rozmieszczone na stałe w „starych” państwach NATO, ale również przybyłe z USA. To nowe postępowanie znalazło „doktrynalne” uzasadnienie i rozwinięcie w postaci zgłoszonej 3 czerwca 2014 r. w Warszawie przez prezydenta USA Baraka Obamę Inicjatywy wzmocnienia obecności wojskowej w Europie (European Reassurance Initiative – ERI) (*Fact Sheet: European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners*, 2014). Proponowane przez USA przedsięwzięcia mają charakter tymczasowy, a ERI ma być realizowana przez dwa lata. Nie przewidziano w niej rozwiązań trwałych i stałych, np. budowy baz wojskowych, składów sprzętu wojskowego, magazynów paliw czy innej trwałej infrastruktury. Według zamierzeń prezydenta B. Obamy koszt realizacji ERI, jeśli zostanie zatwierdzony przez Kongres, ma wynieść 1 mld dolarów (Lorenz, Piotrowski, 2014; *Amerykańska brygada pancerna trafi do Europy. Szczegóły European Reassurance Initiative*, 2014).

Polska i inne państwa naszego regionu oczekują korzystnych dla siebie ustaleń na szczycie NATO, który odbędzie się w Newport w Wielkiej Brytanii w początkach września 2014 r. Biorąc pod uwagę doświadczenia misji ISAF w Afganistanie i agresywne działania Rosji, w tym wzmoczenie aktywności wojskowej (Dyner, 2014), nadszedł czas na wyraźne wyeksponowanie tradycyjnych funkcji NATO (obrona zbiorowa) i podjęcie znaczących ustaleń, by te funkcje zostały wzmocnione. NATO „poafgańskie” i „pokrymskie” powinno w większym stopniu wrócić „do korzeni” (zob. Koziej, Fryc, 2014: 45–54).

Polska należy do najpotężniejszego we współczesnej historii świata sojuszu. Podstawowe parametry (zob. Sułek, 2010: 385–390; *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*, 2014) sytuują RP w większości przypadków w pierwszej dziesiątce państw NATO. Pod względem liczby ludności, wielkości naszych sił zbrojnych i wielkości dochodu narodowego brutto – są to pozycje ósme. Wielkość ponoszonych wydatków wojskowych sytuuje Polskę na pozycji jedenastej w NATO i osiemnastej w świecie. Struktura rzeczowa tych wydatków odbiega jednak od standardów przodujących w NATO państw; zbyt duże

³⁰ Jeszcze na ponad dwa lata przed oficjalnym zaproszeniem Polski, Czech i Węgier do rozmów akcesyjnych (szczyt NATO w Madrycie, 8 lipca 1997 r.) 14 marca 1997 r. ówczesny sekretarz generalny NATO Javier Solana złożył w imieniu organizacji zobowiązanie o charakterze moralno-politycznym, obowiązujące do tej pory, następującej treści: „W obecnym i możliwym do przewidzenia środowisku bezpieczeństwa Sojusz będzie organizował swoją zbiorową obronę i inne zadania raczej przez zapewnienie koniecznej interoperatywności, integracji i zdolności do wzmacniania (sił zbrojnych) niż dodatkowe rozmieszczenie na stałe znaczących sił zbrojnych”. Pojęcie „znaczące siły zbrojne” do tej pory nie ma „obowiązującej” NATO i Rosję definicji. 4 grudnia 2009 r. – w okresie prac nad nową koncepcją strategiczną – Rosja przekazała sekretarzowi generalnemu NATO projekt umowy między obu stronami, której zapisy miałyby utrwalić natowskie oświadczenie z marca 1997 r. – tym razem obejmujące nie trzech, a dwunastu nowych członków Sojuszu. Zob. Rotfeld, 2010: 14–16; rozwinięcie tego problemu: Rotfeld, 2014: 99–102.

relatywnie są wydatki osobowe (ponad 56%), a zbyt małe na sprzęt wojskowy i uzbrojenie (ponad 18%) oraz infrastrukturę wojskową (ponad 4%). Polska składka do budżetu NATO stanowi 2,3284% całości, co daje nam w rankingu pozycję dziewiątą.

Członkostwo w NATO zapewnia Polsce niespotykany w jej najnowszych dziejach poziom bezpieczeństwa (choć w ostatnich miesiącach jest on osłabiony) wynikający przede wszystkim z sojuszniczych gwarancji. Staramy się, aby te gwarancje były „twarde”, a więc także materializowały się poprzez „więcej NATO w Polsce”. Spośród 12 państw Europy środkowej, wschodniej i południowej przyjętych do Sojuszu od 1999 r. należymy do tych, które najbardziej konsekwentnie dążą do likwidacji anachronicznych podziałów na „starych” i „nowych” członków i zapewnienia naszemu regionowi takiego samego poziomu bezpieczeństwa, jaki posiadają zachodnioeuropejscy członkowie Sojuszu. Polska była i jest sojuszniakiem wiarygodnym, czego dowiodła, uczestnicząc w operacjach wojskowych i misjach prowadzonych w różnych miejscach świata. Sojusz ze Stanami Zjednoczonymi uczynił podstawą tej wiarygodności. Poprzez modernizację i dostosowywanie do standardów NATO sił zbrojnych i infrastruktury wojskowej Polska wzmacnia zarówno swój, jak i natowski potencjał i siłę. Jest aktywnym oraz coraz bardziej „słyszalnym” i skutecznym uczestnikiem sojuszniczego dialogu.

30 lipca 2014 roku

Bibliografia

Amerykańska brygada pancerna trafi do Europy. Szczegóły European Reassurance Initiative, http://www.defence24.pl/news_amerykanska-brygada-pancerna-trafi-do-europy-szczegoly-european-reassurance-initiative, 18 lipca 2014.

Balcerowicz B., *Aktywność Polski w dziedzinie bezpieczeństwa euroatlantyckiego*, [w:] B. Balcerowicz, *Koncepcja Strategiczna NATO. Wymiar wojskowy*, Rocznik Strategiczny 2010/2011, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011.

Biała Księga. Bezpieczeństwo Narodowe Rzeczypospolitej Polskiej, BBN, Warszawa 2013.

Bieleń S. (oprac.), *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, Centrum Badań Wschodnich UW, Warszawa 2004.

Chabiera T., *Ekspedycje powinny służyć zbiorowej obronie. Wokół nowej koncepcji strategicznej NATO*, [w:] M. Kowalewski (red.), *Polskie interesy w nowej koncepcji strategicznej Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

Cieniuch M., *Piętnaście lat w NATO*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 29, 2014.

Domisiewicz R., *Kwestia modernizacji sił zbrojnych w polskiej polityce zagranicznej*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2002, PISM, Warszawa 2003.

Durkalec J., *NATO a Rosja po aneksji Krymu: więcej odstraszania, koniec z partnerstwem*, Biuletyn PISM, nr 35, 20 marca 2014.

Dyner A. M., *Rosyjskie ćwiczenia wojskowe – przesłanie dla przeciwników i sojuszników*, Biuletyn PISM, nr 90, 16 lipca 2014.

Fact Sheet: European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners, The White House, Office of the Press Secretary, June 03, 2014.

Financial and Economic Data Relating to NATO Defence, „Press Release”, February 24, 2014.

Główne ustalenia i rekomendacje SPBN 2012, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 23–24, 2012.

Gocuł M., *NATO w aspekcie zmniejszającego się budżetu obronnego państw członkowskich Sojuszu*, [w:] T. Kośmider (red.), *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2014.

Górka-Winter B., Madej M. (red.), *Państwa członkowskie wobec nowej koncepcji strategicznej NATO. Raport PISM*, Warszawa 2010.

Górka-Winter B., *Porozumienie Polski i Stanów Zjednoczonych w sprawie obrony przeciwrakietowej – zakres współpracy i perspektywy realizacji*, Biuletyn PISM, nr 38, 22 sierpnia 2008.

Górka-Winter B., *Program obrony przeciwrakietowej – nowe założenia administracji Baraka Obamy*, Biuletyn PISM, nr 52, 10 września 2009.

Grzebyk P., *Aneksja Krymu przez Rosję w świetle prawa międzynarodowego*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1, 2014.

Kacprzyk A., *Detering Russia after Ukraine: CEE Divided on the Future of NATO Policy*, PISM, Policy Paper, no. 13, July 2014.

Kośmider T. (red.), *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2014.

Kowalewski M., *Zarządzanie administracją rządową w pracach nad nowelizacją Koncepcji Strategicznej Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w latach 1997–1999*, [w:] M. Kowalewski (red.), *Polskie interesy w nowej koncepcji strategicznej Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

Koziej S., *Amerykański system obrony przeciwrakietowej*, Rocznik Strategiczny 2007/2008, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

Koziej S., Fryc M., *NATO po zakończeniu operacji w Afganistanie*, [w:] T. Kośmider (red.), *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2014.

Koziej S., *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat dziewięćdziesiątych XX wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 21, 2012.

Kupiecki R., *NATO – rok między dwoma szczytami*, Rocznik Strategiczny 2007/2008, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

Kupiecki R., *Strategia NATO w świetle teorii i jako praktyka: próba interpretacji*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 6, 2005.

Kuźniar R., *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III RP*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.

Kuźniar R., *Polityka bezpieczeństwa w polskiej polityce zagranicznej*, [w:] R. Kuźniar (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001.

Kuźniar R., *Pozimnowojenne dwudziestolecie 1989–2010. Stosunki międzynarodowe na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011.

Kuźniar R., *Szczyt w Lizbonie i przyszłość NATO*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 3, 2010.

Lakomy M., *Znaczenie cyberprzestrzeni dla bezpieczeństwa państwa na początku XXI wieku*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 3–4, 2010.

- Lalka J., *NATO – determinantem przemian w siłach zbrojnych RP*, [w:] A. Skrabacz (red.), *10 lat Polski w NATO*, Centralna Biblioteka Wojskowa, Warszawa 2009.
- Lorenz W., Piotrowski M. A., *Nowa Inicjatywa Obamy szansą na wzmocnienie Polski i regionu*, Biuletyn PISM, nr 74, 6 czerwca 2014.
- Madej M., *NATO w roku Lizbony – czas sukcesów warunkowych*, Rocznik Strategiczny 2010/2011, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011.
- Madej M., *NATO: zagończyk wraca do „pracy u podstaw”*, Rocznik Strategiczny 2013/2014, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.
- Marcinkowski Cz., *Wojsko Polskie w operacjach NATO (1995–2009)*, [w:] A. Skrabacz (red.), *10 lat Polski w NATO*, Centralna Biblioteka Wojskowa, Warszawa 2009.
- NATO 2020: Zapewnione bezpieczeństwo. Dynamiczne zaangażowanie (Raport Albright)*, Warszawa 2010.
- Nowa Koncepcja Strategiczna Sojuszu Północnoatlantyckiego 2010. Nasza propozycja*, Warszawa 2010.
- Nowak J. M., *NATO: główne dylematy i pytania o przyszłość*, [w:] A. D. Rotfeld (red.), *Dokąd zmierza świat*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2008.
- Politowski B., *Przywództwo zobowiązuje*, „Polska Zbrojna”, nr 1, 2014.
- Raport: Nowa Koncepcja Strategiczna NATO – Polska perspektywa w czterech odsłonach*, Rocznik Strategiczny 2009/2010, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.
- Rewolucja w dowodzeniu*, „Polska Zbrojna”, nr 2, 2014.
- Rotfeld A. D., *NATO 2020: nowa koncepcja strategiczna*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4, 2010.
- Rotfeld A. D., *Relacje NATO–Rosja. Geneza – stan obecny – perspektywy*, [w:] T. Kośmider (red.), *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2014.
- Rotfeld A. D., *Szczyt NATO w Lizbonie: co dalej?*, Rocznik Strategiczny 2010/2011, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011.
- Siemoniak T., *Siły zbrojne RP w 15 lat po wstąpieniu Polski do NATO*, [w:] T. Kośmider (red.), *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2014.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa 2007.
- Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa 2009.
- Strategiczny Przegląd Obrony. Profesjonalne siły Zbrojne RP w nowoczesnym państwie. Raport – analiza strategiczna Sił Zbrojnych RP*, Warszawa 2011.
- Sulek M., *NATO w globalnym układzie sił – aspekt militarny*, Rocznik Strategiczny 2009/2010, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.
- Tabor M., *Polska w Sojuszu Północnoatlantyckim*, [w:] S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Polska w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.
- Tabor M., *Polska w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*, [w:] S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Topik A., *Polska w NATO – rok pierwszy*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2000, PISM, Warszawa 2001.

Trzpil M., *Afganistan jako największe współczesne wyzwanie dla NATO*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 3, 2009.

Wągrowka M., *Wraz z tarczą – nowe dylematy w polityce bezpieczeństwa*, Rocznik Strategiczny 2007/2008, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

Wejksznier A., *Amerykańskie działania antyterrorystyczne na początku XXI wieku*, „Przegląd Zachodni”, nr 4, 2010.

Winid B., Bugajski A., *Bilans szczytu NATO w Strasburgu i Kehl*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, 2009.

Wiśniewski B., *Polityka Polski wobec Stanów Zjednoczonych*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2010, PISM, Warszawa 2011.

Wróbel T., *Orliki w locie*, „Polska Zbrojna”, nr 5, 2015.

Wsparcie zza oceanu, „Polska Zbrojna”, nr 4, 2014.

Zięba R., *Poszukiwania międzynarodowej roli dla Polski – konceptualizacja roli państwa średniej rangi*, [w:] S. Bieleń (red.), *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, Difin, Warszawa 2010.

Summary

Poland in NATO – 15 years

Author analyses 15 years of Poland's presence in NATO. He describes four important problems:

1. Evolution Poland's strategy security and defense;
2. Poland's introduction in shape NATO's strategic conceptions;
3. Poland's contribution in NATO's operations and missions;
4. Transformation Polish army and Poland's contribution to NATO's transformation.

Keywords: Poland, NATO, strategic concept, operations and missions NATO, Poland's strategies national security, Polish army, NATO's transformation

Streszczenie

15 lat Polski w NATO

Autor analizuje 15 letni okres obecności Polski w NATO. Przedstawia cztery najważniejsze problemy: ewolucję polskiej strategii bezpieczeństwa i obrony, wkład Polski w kształtowanie koncepcji strategicznych NATO, udział Polski w operacjach i misjach NATO, transformację polskich sił zbrojnych i udział w inicjatywach transformacyjnych NATO.

Słowa kluczowe: Polska, NATO, koncepcja strategiczna, operacje i misje NATO, strategie bezpieczeństwa narodowego Polski, polskie siły zbrojne, transformacja NATO

Radosław Kamiński

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Decentralizacja systemu władzy publicznej a zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – 25 lat doświadczeń. Wnioski i spostrzeżenia

W każdym współczesnym i demokratycznym państwie regułą jest, że model funkcjonowania administracji publicznej zakłada jej wykonywanie zarówno przez scentralizowany aparat administracji rządowej, jak i przez szeroki, wzajemnie ze sobą powiązany, układ organów, władz i instytucji działających samodzielnie i wykonujących powierzone im w drodze ustaw zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (por. Izdebski, Kulesza, 1999: 32). Taki układ funkcjonalny jest niezbędny dla właściwego funkcjonowania państwa i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Proces przekształceń ustrojowych w Polsce rozpoczął się w 1989 roku, a jednym z najważniejszych zadań stojących u progu tranzycji ku demokracji było przekształcenie samego aparatu państwowego w skuteczne narzędzie administrujące o demokratycznym charakterze. U progu ostatniego dziesięciolecia XX wieku istotną przeszkodę w przeprowadzeniu zmian stanowił scentralizowany aparat władzy państwowej, co powodowało, że gruntowna reforma administracji publicznej stała się oczywistą koniecznością¹.

Przebudowę administracji państwa zapoczątkowało utworzenie samorządów gminnych. Ich upodmiotowienie stało się zatem pierwszą reformą ustrojową III Rzeczypospolitej. Pomimo że odtworzenie autonomicznego samorządu terytorialnego miało charakter częściowy, to w efekcie jego funkcjonowania przekształcił się w Polsce cały sektor życia publicznego. Utworzony nowy model organizacji administracji w Polsce stanowił tym samym przeciwieństwo dla systemu narzuconego w okresie państwa komunistycznego (zob. Cieślak, 1996: 67). Reforma z 1990 roku była – w kategoriach politycznych – działaniem radykalnym.

¹ Konieczność jak najszybszej przebudowy administracji publicznej – jako warunku ogólnej transformacji ustrojowej ku demokracji i gospodarce rynkowej – podkreślali również eksperci międzynarodowych instytucji (zob. Izdebski, Kulesza, 1999: 69).

Odbudowywała demokrację lokalną, gospodarkę komunalną, zrywała z poprzednim systemem władzy oraz zapoczątkowała proces decentralizacji władzy publicznej. Jednocześnie odrodzenie się instytucji samorządu terytorialnego w Polsce w latach 90. stało się podstawą dynamicznego rozwoju myśli samorządowej.

Główną wartością samorządu jest – obok wolności stanowiącej fundament podmiotowości obywatelskiej – demokracja. Nie ulega wątpliwości, iż wszelkiego rodzaju samorządność przyczynia się do jej rozwoju, a jako część systemu demokratycznego państwa kształtuje zarazem demokrację lokalną, sprzyjając rozwojowi godności, reprezentatywności i efektywności. Wolność obywatelska zależna jest natomiast bezpośrednio od zakresu decentralizacji, wspomaganej przez zasadę subsydiarności i poczucia suwerenności narodu (Wójcik, 1999: 345).

Model funkcjonowania samorządu terytorialnego w demokratycznym państwie prawa powinien urzeczywistniać ideę decentralizacji władzy, być jednym z najistotniejszych powodów uwiarygodniających prawidłowy przebieg procesu tranzytu ku demokracji, budowania społeczeństwa obywatelskiego w oparciu o zasadę subsydiarności oraz umacniania autonomii społeczeństwa wobec instytucji państwowych i państwa jako całości.

Pomimo blisko 25 lat doświadczeń w funkcjonowaniu gmin oraz piętnastu lat działalności wyższych szczebli samorządu trudno nie oprzeć się wrażeniu, że rozpoczęty w 1990 roku – poprzez przywrócenie i przekształcenie systemu samorządowego III Rzeczypospolitej – proces decentralizacji administracji publicznej, w obliczu i w wyniku wielu czynników polityczno-społeczno-gospodarczych oraz uwarunkowań historycznych – nie zakończył się, a samorząd terytorialny tylko w ograniczonym stopniu zdecentralizował administrację publiczną. Jak stwierdza J. Regulski (2000: 10), stało się tak przede wszystkim dlatego, że decentralizacja to „nie tylko zmiany prawne czy nawet instytucjonalne, zaprogramowane w parlamencie i w rządzie. Jest to proces znacznie szerszy i bardziej skomplikowany”.

Podjmując próbę weryfikacji powyższej tezy, można dokonać szerokiej i dogłębnej analizy tego zagadnienia. Przedmiotem niniejszych rozważań jest ta sfera funkcjonowania samorządów, która odnosi się lub łączy bezpośrednio z ich działalnością finansową.

Ustawowo określona decentralizacja powinna spowodować wzmocnienie zadaniowo-kompetencyjne układów terenowych i rozbudowę samorządu terytorialnego, łącznie z jego ustanowieniem na szczeblu ponadgminnym. W rezultacie powstała konstrukcja prawno-administracyjna ma się przyczynić do podniesienia jakości służb publicznych, wykonywanych przez administrację terenową i tym samym zapewnić obywatelom lepsze warunki dla zaspokojenia potrzeb zbiorowych oraz sprawną, praworządną i humanitarną obsługę w urzędach publicznych.

Decentralizacja – jako przeciwieństwo centralizacji, czyli organizacji aparatu administracyjnego, w którym organy niższego stopnia są hierarchicznie podporządkowane organom wyższego szczebla – oznacza taki sposób organizacji administracji, w którym organy administracji rządowej (a także organy administracji samorządowej) niższych stopni nie są hierarchicznie podporządkowane organom szczebli wyższych (organom administracji rządowej), a władza i środki finansowe są przekazywane między jednostkami autonomicznymi. Sama decentralizacja dokonuje się wyłącznie z woli państwa i następuje wyłącznie (choć nie zawsze) wtedy, gdy aparat rządowy nie jest w stanie wykonać określonych zadań lub też gdy świadomie przekazuje je do wykonania odrębnym i samodzielnym strukturom

administracji (Rączka, 1999: 16). Jak jednak zauważa J. Reguński (2000: 368–369), decentralizację możemy rozumieć dwojako: „jako poszerzenie władztwa i wielkości środków będących w dyspozycji władz lokalnych lub też jako proces zmian w stosunkach między władzami centralnymi a lokalnymi”.

Decentralizacja jest ściśle powiązana z podziałem terytorialnym państwa oraz podziałem kompetencji między państwo a funkcjonujące (powołane) jednostki samorządu terytorialnego. Podział ten jest uwarunkowany historycznie oraz determinowany wieloma czynnikami społeczno-ekonomicznymi, geograficznymi, a także politycznymi.

W sposób kompleksowy źródła decentralizacji opisał J. Starościak. Wskazał on trzy ich rodzaje:

- źródła o charakterze społeczno-politycznym, które umożliwiają włączenie czynnika społecznego (obywatelskiego) w strukturę aparatu administracyjnego, co zapewnia trwały udział obywateli w procesie administrowania poprzez ich stały i rzeczywisty wpływ na bieg spraw publicznych,
- źródła decentralizacji o charakterze ekonomicznym determinowane – zdaniem autora – bezspornym faktem, że nie jest możliwe zarządzanie olbrzymim funduszem własności państwowej ze szczebla centralnego, a w prawidłowo zorganizowanym systemie zarząd środkami majątkowymi i finansowymi musi iść w parze ze stopniem zdolności do podejmowania samodzielnych rozstrzygnięć,
- źródła o charakterze technicznym, czyli zapewnienie bezpośredniej styczności aparatu administracji z przedmiotowymi sprawami, dzięki czemu można uniknąć rozstrzygnięć schematycznych, nieodpowiadających szczególnym uwarunkowaniom każdej z tych spraw. Równie ważne jest wyeliminowanie dysproporcji między wagą zadań publicznych (zob. Starościak, 1969: 40).

Z reguły, oceniając poziom decentralizacji określonych struktur państwowych, przeprowadza się analizę wskaźnikową, uzupełnioną o analizę zmiennych jakościowych, których celem jest zmierzenie zmiennych przedmiotowych. Jak stwierdza M. Kulesza, decentralizacja wywołuje określone skutki na kilku płaszczyznach:

- finansowej, stwarzając mechanizm racjonalnego i gospodarnego wykorzystywania środków publicznych,
- społecznej, mobilizując społeczeństwo do podjęcia działań dla osiągnięcia korzyści,
- politycznej, przyczyniając się do „decentralizacji konfliktów” na skutek zastąpienia przez samorząd lokalny państwa jako pierwszego adresata żądań (Kulesza, 1994: 3–4).

Ocenę przeprowadzonych reform oraz stopień decentralizacji administracji publicznej przeprowadzić należy w oparciu o obowiązujące ustawodawstwo i faktyczne wykonywanie zadań przez samorządowe jednostki oraz zakres zasobów i kompetencji znajdujących się w gestii poszczególnych jednostek samorządowych.

Zasada decentralizacji władzy publicznej oraz uczestniczenia przez samorząd w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych to konstytucyjne zasady organizacji i ustroju państwa polskiego (art. 15, ust 2 oraz art. 16 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.). Umieszczenie ich w Konstytucji jednoznacznie wskazuje, że decentralizacja jest względnie trwałą, stabilną cechą kultury politycznej (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK 1998/1/31).

Współcześnie samorząd terytorialny jest zjawiskiem politycznym o charakterze publicznoprawnym. Stanowi przejaw decentralizacji państwa i nie może funkcjonować w strukturze scentralizowanej, a jego istotnym elementem – jak zauważa H. Łapińska (2011: 10) – jest posiadanie osobowości prawnej uzyskanej dzięki przyznaniu samorządowi publicznych praw podmiotowych, mających swoje źródło w odrębności majątkowej samorządu; jego samodzielności finansowej oraz w występowaniu we własnym imieniu w obrocie prawnym.

Pod pojęciem decentralizacji finansów publicznych należy rozumieć przekazywanie przez administrację rządową jednostkom samorządu terytorialnego określonych zasobów finansowych dla sprawnego i właściwego wykonywania przez nie zadań publicznych. Z kolei najistotniejszym elementem decentralizacji administracyjnej jest wyodrębnienie oraz zdefiniowanie zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego każdego szczebla oraz wyposażenie ich jednostek w odpowiednie atrybuty umożliwiające realizację powierzonych im zadań. Decentralizacja ustrojowa zakłada natomiast, że jednostki samorządowe działają poprzez wybrane demokratycznie organy wykonawcze i decyzyjne, przy czym najwyższy stopień decentralizacji ustrojowej wyraża się w niezależności ustrojowej rządów niższego szczebla/samorządu terytorialnego od rządu centralnego (zob. Kornberger-Sokołowska, 2001: 151–153).

Rozpoczęty w Polsce w 1989 roku proces zmian ustrojowych wywołał między innymi reaktywację instytucji samorządu terytorialnego, a tym samym zapoczątkował decentralizację finansów publicznych. Utworzenie na poziomie gminy samorządu terytorialnego automatycznie spowodowało, że stał się on istotną formą organizacji życia publicznego na szczeblu lokalnym, a tym samym konieczne stało się prawne zapewnienie wystarczających zasobów finansowych jego działania.

Po przeprowadzeniu drugiego etapu reformy administracyjnej w 1998 roku, której jednym z głównych celów była reorganizacja dysponowania środkami publicznymi (Weber, 1998: 7; zob. też Gilowska, 2001: 35; Skrzydło, 2000: 227) oraz wprowadzenie wyższych szczebli samorządu, zasady prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego – zgodnie z Konstytucją RP oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (DzU 1994, nr 124, poz. 607) – opierają się przede wszystkim na:

- Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
- Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa,
- Ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej,
- Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- Ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- Ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Koncepcja decentralizacji w sferze gospodarczo-finansowej samorządu co do zasady powinna oznaczać minimalny udział państwa w procesach społeczno-gospodarczych oraz eliminację opiekuńczego parasola państwowego nad regionami i jednostkami lokalnymi na rzecz jak najszerzej ich samodzielności i samowystarczalności. Finanse lokalne (finanse samorządu terytorialnego) mają – co do zasady – charakter finansów publicznych i – jak zauważa K. Łapińska (2011: 19) – określają one „całokształt stosunków społecznych związanych z gromadzeniem dochodów i dokonywaniem wydatków przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) oraz ich związki”.

Proces decentralizacji finansów publicznych w praktyce oznacza przekazanie zadań oraz uprawnień decyzyjnych wraz ze środkami finansowymi ze szczebla centralnego na poziom lokalny. Sam poziom decentralizacji jest w dużym stopniu uzależniony od demokratyzacji życia publicznego w państwie i możliwości dokonania zmian wymuszonych przez niezadowolone z aktualnego stanu rzeczy grupy społeczne (Miszczuk, 1999: 122–123). Jak zauważa B. Guziejewska (2007: 60), w odniesieniu do gospodarki finansowej samorządu oznacza to „jak najszerszy zakres mienia, dochodów własnych oraz swobodę wydatkowania środków, ale i, równocześnie, całkowite odrzucenie zasilania budżetów lokalnych ze środków finansowych budżetu państwa. (...) Decentralizacja finansów publicznych jest instrumentem zwiększenia efektywności wydatków publicznych, ale jej skutkiem są: pozioma nierównowaga fiskalna pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz problem zapewnienia stabilności makroekonomicznej, zwłaszcza w sytuacji kryzysu finansów publicznych”.

Co istotne, wraz z przekazaniem jednostkom samorządu terytorialnego zadań i kompetencji powinny być również przekazane niezbędne do ich realizacji środki materialne. Zabezpieczenie materialne wykonywania zadań publicznych to w doktrynie państw Europy Zachodniej warunek konieczny dla uznania danej zbiorowości za wspólnotę terytorialną². Decentralizacja finansów publicznych odbywa się na tej samej zasadzie co decentralizacja zadań publicznych i polega na przesuwaniu środków finansowych ze szczebla centralnego do terytorialnych jednostek samorządowych.

Sama ocena rzeczywistego stopnia decentralizacji zadań oraz finansów publicznych powinna odnosić się zarówno do kryteriów ilościowych, jak i jakościowych.

Powyższe wnioski potwierdzają tezę, że wybór źródeł finansowania samorządu terytorialnego uwarunkowany jest tendencjami występującymi w procesie decentralizacji. „To konsekwencja coraz większej decentralizacji dochodów publicznych, szerszego oparcia dochodów lokalnych na udziałach w podatkach dochodowych i uzależnienia wysokości dochodów od lokalnej koniunktury gospodarczej”, zauważa B. Guziejewska (2007: 67). Decentralizacja finansów publicznych funkcjonuje w oparciu o zasadę pomocniczości, a także na względach natury ekonomicznej. Badania cykliczności samorządowych dochodów, subwencji, wydatków i deficytów wskazują, iż wbrew powszechnemu mniemaniu mają one charakter procykliczny, co powoduje konieczność wykorzystywania transferów z budżetu państwa w ich stabilizacyjnej roli (Guziejewska, 2007: 67).

Podejmując się przeprowadzenia uproszczonej analizy finansów jednostek samorządu terytorialnego, należy pamiętać o dwóch zasadniczych kwestiach. Funkcjonujący w warunkach państwa unitarnego samorząd terytorialny jako forma zdecentralizowanej administracji publicznej jest z mocy prawa ograniczony w swoich kompetencjach, co oznacza, że władze samorządowe nie są w pełni autonomiczne i posiadają różne ograniczenia. Z jednej strony dotyczą one między innymi swobody i dowolności w ustalaniu podatków oraz kształtowania opłat za usługi, z drugiej natomiast nie mogą w nieograniczony sposób maksymalizować swoich dochodów, a w przypadku ich przekroczenia w nadmiarze zmuszone są do ich redystrybucji, następującej poprzez mechanizm wpłat do budżetu państwa, a przeznaczonych na subwencję równoważącą (zob. Bober i in., 2013: 42).

² Za przykład posłużyć mogą rozwiązania przyjęte we Francji, w Niemczech i Szwajcarii.

„Ograniczenia te – jak zauważają autorzy *Raportu o stanie samorządności w Polsce* – określają ramy samodzielności finansowej władz samorządowych. Powodują również, że samodzielności dochodowej nie można rozpatrywać w oderwaniu od zadań realizowanych przez JST. Państwo często ingeruje w sposób wykonywania zadań prawnie zdefiniowanych jako własne i rodzi to prawne zobowiązanie JST do ponoszenia określonych wydatków – czego najlepszym przykładem jest finansowanie szkół – dlatego też nierzadko można odnieść wrażenie, że w istocie oparcie się na stabilnych, chociaż ogólnie ustalonych źródłach dochodów może być znacznie lepszym rozwiązaniem niż przyznanie własnych, ale uzależnionych od koniunktury gospodarczej źródeł dochodów własnych” (Bober i in., 2013: 42).

Struktura źródeł dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego kształtuje się zgoła odmiennie, na co wpływ mają zmieniające się po 2003 roku zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego, które w efekcie doprowadziły do zmiany struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Kształtują się one bardzo różnie w zależności od analizowanej jednostki.

W odniesieniu do gmin zwraca uwagę fakt stopniowego zmniejszania się w ich budżetach dochodów własnych na rzecz dotacji celowych. Fakt ten wpływa niekorzystnie na samodzielność gmin, które stają się uzależnione od administracji rządowej posiadającej przy tym prawo do sprawowania kontroli i nadzoru w tym aspekcie jej funkcjonowania³.

Tabela 1. Udział poszczególnych źródeł w strukturze dochodów budżetowych gmin

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody własne (w %)	37	37	36	33	36	34	34	32	33	31	30	30	29	31
Wpływy z PIT i CIT (w %)	18	16	15	12	12	15	15	15	17	19	16	15	16	16
Subwencja (w %)	34	34	38	42	41	39	35	33	31	32	34	31	31	31
Dotacje celowe (w %)	11	13	11	13	11	12	16	20	19	18	20	24	24	22

Źródło: opracowanie na podstawie: *Gospodarka finansowa...*, 2013: 61–63; Bober i in., 2013: 43.

Zgoła odmiennie prezentuje się natomiast struktura dochodów budżetowych powiatów. W ich przypadku wyraźnie widać, że są one w zdecydowanej części uzależnione od subwencji ogólnej, której ponad 78% stanowiła część oświatowa. Podobnie wysoki jest udział dotacji celowej, która w zasadzie równa się sumie dochodów własnych oraz wpływów z CIT i PIT pozyskiwanych przez powiaty.

³ Należy przy tym zauważyć, że inaczej kształtuje się struktura źródeł dochodów gmin, jeśli weźmiemy pod uwagę poszczególne rodzaje gmin. Takie zestawienie jednoznacznie pokazuje, że gminy miejskie w najmniejszym stopniu korzystają z subwencji i dotacji, które stanowią odpowiednio 20,9% i 19,4% ich dochodów (zob. *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2012, 2013*: 62).

Tabela 2. Udział poszczególnych źródeł w strukturze dochodów budżetowych powiatów

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody własne (w %)	4	7	8	10	11	14	15	16	16	15	14	15	14	14
Wpływy z PIT i CIT (w %)	2	1	1	1	1	11	14	15	16	17	14	13	14	16
Subwencja (w %)	44	48	46	47	56	51	49	46	46	45	46	44	43	45
Dotacje celowe (w %)	50	44	45	42	32	24	22	23	22	23	26	28	29	25

Źródło: opracowanie na podstawie: *Gospodarka finansowa...*, 2013: 95–100; Bober i in., 2013: 43.

Co również istotne, w okresie 2008–2012 pierwszy raz wystąpił spadek dochodów ogółem w 2012 roku i wyniósł on 4,4% (zob. *Gospodarka finansowa...*, 2013: 96–97).

Inaczej natomiast wygląda to w odniesieniu do miast na prawach powiatu. W ich przypadku zauważalna jest przewaga w ich budżetach dochodów własnych i wpływów z podatków PIT i CIT (61,1% w 2012 roku) (*Gospodarka finansowa...*, 2013: 81).

Tabela 3. Udział poszczególnych źródeł w strukturze dochodów budżetowych miast na prawach powiatu

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody własne (w %)	29	31	30	33	37	36	38	39	39	37	36	37	36	39
Wpływy z PIT i CIT (w %)	19	17	17	17	20	28	28	29	31	32	30	27	27	22
Subwencja (w %)	30	31	33	31	32	25	23	21	20	21	23	22	22	22
Dotacje celowe (w %)	22	21	20	19	11	11	11	11	10	10	11	14	15	17

Źródło: opracowanie na podstawie: *Gospodarka finansowa...*, 2013: 95–100; Bober i in., 2013: 44.

Ustawa o samorządzie powiatowym narzuca tym jednostkom szereg zadań do wykonania, jednocześnie jednak nie przypisując im jako źródeł zasilania żadnych podatków i opłat lokalnych oraz dodatków do podatków, co absolutnie utrudnia im wygospodarowanie dodatkowych środków, które mogłyby być wykorzystane na sfinansowanie nowych inwestycji oraz modernizację np. mienia komunalnego (zob. *Gospodarka finansowa...*, 2013; Bober i in., 2013: 45).

Na strukturę dochodów samorządowych województw decydujący wpływ miały wprowadzone od 2004 roku zmiany ustawowe. W ich wyniku dominującym elementem budżetów województw stały się udziały w podatkach od osób fizycznych i prawnych, co z założenia miało motywować władze regionalne do podejmowania działań oraz kreatywnej polityki w zakresie rozwoju regionalnego.

Tabela 4. Udział poszczególnych źródeł w strukturze dochodów budżetowych samorządowych województw

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody własne (w %)	2	1	2	3	4	3	9	15	16	13	6	6	8	9
Wpływy z PIT i CIT (w %)	16	15	12	13	12	56	56	49	52	45	26	34	36	34
Subwencja (w %)	35	38	34	36	33	19	19	22	19	18	14	21	17	16
Dotacje celowe (w %)	47	46	52	48	51	22	16	14	13	24	54	39	39	41

Źródło: opracowanie na podstawie: *Gospodarka finansowa...*, 2013: 108–110; Bober i in., 2013: 47.

Istotny jest przy tym fakt, że w latach 2008–2012 średni wzrost dochodów województw wyniósł 11,2% (przy jednoczesnym wzroście wydatków o 14,1%), przy czym w całym tym okresie budżet województw zamykał się deficytem.

Analiza przedstawionych w powyższej tabeli danych jednoznacznie obrazuje fakt, że w ostatnich latach – w wyniku spowolnienia gospodarczego, które nastąpiło wskutek kryzysu z 2008 roku – w znacznym stopniu zmalały wpływy budżetowe z tytułu podatków bezpośrednich.

W odniesieniu do województw i powiatów (w tym miast na prawach powiatu) zauważalne jest – jeśli zestawimy rok 2000 z 2012 – zwiększanie udziału w budżecie dochodów własnych, a zmniejszanie udziału dotacji i subwencji z budżetu państwa⁴. Zasadniczym źródłem finansowania zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego stały się dochody i subwencja ogólna, zaś dotacje celowe spełniają rolę uzupełniającą.

Na podstawie przedstawionych wyżej danych zauważyć można, że najlepiej w zakresie finansowania swej działalności dochodami własnymi charakteryzują się miasta na prawach powiatu oraz województwa. Jeśli chodzi o gminy, dostrzegalna jest tendencja zmniejszania się dochodów własnych kosztem subwencji ogólnych. Prowadzi to do wniosku, że funkcjonujący system finansów lokalnych nie jest kompatybilny z ustawowym zakresem zadań kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Wszystko wskazuje na to, że podstawowym źródłem takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim fakt, że do chwili obecnej w zasadzie ograniczone są źródła ich dochodów własnych, a tym samym ich możliwości finansowe, co dodatkowo nie sprzyja podejmowaniu przez nie różnych kreatywnych działań.

Wydaje się, że zasadniczą kwestią, która determinuje działalność jednostek samorządu terytorialnego, są rosnące oczekiwania odbiorców usług, z którymi władze samorządowe muszą sobie poradzić, w połączeniu z systemem ich dochodów, na który spory wpływ mają

⁴ Pomimo że bilans jest dodatni, to jednak w ostatnich kilku latach – w odniesieniu do powiatów i miast na prawach powiatu – zauważamy kilkuprocentowy spadek dochodów własnych (zob. Bober, 2013: 43–47).

środki pochodzące z podatków⁵. Te z kolei są niższe po obniżeniu w połowie minionej dekady stawek podatkowych oraz światowego kryzysu. Tym samym nawarstwiają się trudności z utrzymaniem dyscypliny finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego wymusiły na ustawodawcy konieczność przeprowadzenia zmian i wprowadzenia restrykcyjnej polityki budżetowej⁶.

Obecny stan samorządów terytorialnych w Polsce jest bardzo zróżnicowany, a różnice te są dostrzegalne na wielu płaszczyznach. Przeprowadzone na szczeblu lokalnym zmiany systemowe miały do tej pory na celu przede wszystkim wprowadzenie samodzielności dysponowania środkami finansowymi w połączeniu z – ograniczoną wyłącznie prawem – możliwością określania celów ich zagospodarowania. Trudno podważyć stwierdzenie autorów Raportu o stanie samorządności w Polsce, że obowiązujący system dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady dysponowania środkami finansowymi przez samorządy wszystkich szczebli są anachronizmem europejskim. „Brak jest – stwierdza raport – prawnych możliwości wiązania dochodów uzyskiwanych z określonego terytorium i z określonych źródeł z celami wydatkowymi przy udziale zainteresowanych grup mieszkańców. Takie rozwiązania, powszechnie stosowane w krajach UE, czynią partycypację społeczną istotnym elementem zarządzania publicznego. (...) Podstawowym źródłem dochodów, jakie ustawodawca winien zapewnić samorządom, powinien być udział w dochodach publicznych wypracowanych przez odpowiednie wspólnoty terytorialne, tj. przede wszystkim udział w podatkach wnoszonych przez członków tych wspólnot” (Bober, 2013: 22).

Podsumowując tę sferę analizy, należy stwierdzić, że decentralizacja systemu finansowego państwa nie została przeprowadzona w sposób właściwy, całkowity i nie poszła w parze z reformą administracyjną. W strukturze dochodów i wydatków publicznych w dalszym

⁵ Jak stwierdza Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, podstawową barierą umacniania samorządności terytorialnej jest rozdział pomiędzy skalą transferu odpowiedzialności i zadań do samorządu a skalą finansów publicznych, co ma podstawowy charakter, ponieważ rozpięte w czasie niedofinansowanie zadań powoduje szereg negatywnych zjawisk, z których najważniejsze to niekontrolowane narastanie długu, niestabilność planowania i prowadzenia działalności przez podmioty zmuszone do funkcjonowania pod presją ciągłego niedoboru (zob. Bober, 2013: 14).

⁶ Nowa ustawa o finansach publicznych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 roku, usystematyzowała przepisy dotyczące uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego oraz wprowadziła elementy długookresowej perspektywy prowadzenia gospodarki finansowej JST poprzez obowiązek opracowania wieloletniej prognozy finansowej, opracowywanej na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat, co ma umożliwiać opracowywanie przez Ministra Finansów czteroletniej strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływanie na państwowy dług publiczny. Od 1 stycznia 2012 roku weszły w życie szczególne zasady rachunkowości w układzie zadaniowym jednostek samorządu terytorialnego oraz regulacje dotyczące sprawowania przez Ministra Finansów ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym, a także sprawowania nadzoru i kontroli przez dysponentów części budżetowych w zakresie efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Od 2014 roku obowiązują nowe zasady ograniczania zadłużenia, w myśl których jednostka nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym wydatków na obsługę zadłużenia do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

ciągu dominujący jest udział szczebla centralnego (po stronie dochodów 20,4%, a po stronie wydatków 20,8%) w stosunku do PKB. Oznacza to – słusznie zauważa H. Łapińska (2011: 22) – że znaczna część działań jednostek samorządu terytorialnego była finansowana w formie subwencji i dotacji celowych ze środków budżetu państwa oraz że nastąpił wyraźny wzrost wydatków finansowanych transferami z budżetu centralnego i środkami zwrotnymi w stosunku do dochodów własnych, co ograniczyło samodzielność finansową samorządu lokalnego. Uwzględnić w tym miejscu należy również fakt, że w ostatnich latach działalność finansowa samorządów determinowana jest kryzysem finansów publicznych oraz świadomym działaniem administracji rządowej, której jako nadrzędny cel przyświeca stabilizacja budżetu państwa realizowana między innymi przez przekazywanie samorządowi terytorialnemu kolejnych zadań publicznych, nie gwarantując przy tym wymaganych środków finansowych, lub też ograniczanie dotacji i subwencji (zob. *Gospodarka finansowa...*, 2013: 61 i nast.).

Należy podkreślić, że pomimo tych trudności jednostki samorządowe pokazały, iż demokratyczna kontrola wydatkowania pieniędzy publicznych owocuje niebagatelną oszczędnością i racjonalizacją wydatków. Samorząd gminny w swojej działalności jest sprawniejszy i tańszy niż administracja rządowa. Administracja samorządowa wykazuje pięciokrotnie wyższą skłonność do inwestowania, racjonalizuje wydatki na wynagrodzenia, przeznaczając na ten cel prawie dwukrotnie mniej od administracji rządowej, zachowując równowagę budżetową, unikając tymczasowości, realizując strategie rozwojowe, wspierając przedsiębiorczość obywateli.

Charakterystyczną cechą samorządności lokalnej w Polsce jest fakt, że wszelkim próbom reformy systemu administracyjnego towarzyszyły społeczno-polityczne napięcia. Nie dostrzegano i nie uwzględniano niesprzyjających uwarunkowań dla reformowania państwa. Wszelkie koncepcje, a zwłaszcza sposób i środki jej realizacji nie były w odpowiednim zakresie poddawane konsultacji społecznej i eksperckiej, w tym środowisk naukowych, reprezentujących różne poglądy na sposób reformowania administracji publicznej, zwłaszcza jej decentralizowania. Brak merytorycznej, popartej empirycznymi argumentami dyskusji powodował, że wszelkie działania reformatorskie były w gruncie rzeczy publiczno-medialnymi przetargami o politycznym tle, niewiele mającymi wspólnego z polską racją stanu.

Obecnie funkcjonujący system organizacji samorządu terytorialnego i finansów lokalnych oparty jest na rodzimych oraz europejskich doświadczeniach, co oznacza, że – choć posiada względnie trwały charakter – podlegać będzie korektom i zmianom, które, miejmy nadzieję, będą miały na celu zwiększenie efektywności wykorzystania środków finansowych znajdujących się w posiadaniu JST oraz dalszą decentralizację systemu ich finansowania.

Bibliografia

Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Felicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.

Cieślak Z., *Samorząd terytorialny w Polsce. Konstrukcja ustrojowo-prawna i perspektywy rozwoju*, [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga pamiątkowa Profesora Marka Elżanowskiego*, Studia Iuridica, Warszawa 1996.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (DzU 1994, nr 124, poz. 607).

Flejterski S., Ziolo M., *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(33), 2008.

Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego. Przesłanki i bariery*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2, 2001.

Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2012, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

Guziejewska B., *Problemy decentralizacji i nierównowagi fiskalnej w badaniach OECD*, [w:] L. Patrzalek (red.), *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań–Wrocław 2007.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483; zm. DzU 2006, nr 200, poz. 1471 oraz DzU 2009, nr 114, poz. 946).

Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001.

Koza I., *Efekty funkcjonowania jednostek samorządu powiatowego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe WSEI”, seria: Ekonomia, nr 5 (2/2012).

Kulesza M., *Reforma administracji publicznej – decentralizacja państwa*, „Wspólnota”, nr 20, 1994.

Łapińska H., *Organizacja i finansowanie samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe WSFiP”, 2011, http://www.wsfi.edu.pl/docs/2012_2013/arttykul_online/2011/Organizacja_i_finansowanie_samorządu_lokalnego.pdf, dostęp: 12.02.2014.

Miszcuk M., *Struktury organizacyjne w administracji publicznej*, [w:] A. Pawłowska (red.), *Administracja publiczna – zagadnienia wstępne*, Norbertinum, Lubin 1999.

Rączka P., *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Wydawnictwo UMK, Toruń 1999.

Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej – koncepcje i realizacja*, PWN, Warszawa 2000.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2000.

Starościak J., *Decentralizacja administracji*, PWN, Warszawa 1960.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r. (DzU 2003, nr 203, poz. 1966; tekst jednolity: DzU 2010, nr 80, poz. 526 z późn. zm.).

Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (DzU 2009, nr 157, poz. 1240; tekst jednolity: DzU 2013, poz. 885 z późn. zm.).

Ustawa o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r. (DzU 1997, nr 9, poz. 43; tekst jednolity: DzU 2011, nr 45, poz. 236).

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 12 stycznia 1991 r. (DzU 1991, nr 9, poz. 31; tekst jednolity: DzU 2010, nr 95, poz. 613 z późn. zm.).

Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (DzU 1990, nr 16, poz. 95; tekst jednolity: DzU 2013, poz. 594 z późn. zm.).

Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (DzU 1998, nr 91, poz. 578; tekst jednolity: DzU 2013, poz. 595 z późn. zm.).

Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. (DzU 1998, nr 91, poz. 576; tekst jednolity: DzU 2013, poz. 596 z późn. zm.).

Weber M., *Dialog i rozwój*, „Samorząd Terytorialny”, nr 16, 1998.

Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1999.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK 1998/1/31.

Summary

The Decentralization of the Public Authority and the Financial Management of Local Government in Poland – 25 Years of Experience

The decentralization of public administration is an integral and necessary part of the functioning of a democratic state. Initiated in 1989 in Poland, political changes have led to restoration of local government, which the final structure was formed as a result of administrative reform in 1998. Immanent element in the functioning of local government and discharging of its public duties is to provide it the necessary financial resources. The article is an attempt to answer the question whether in relation to local government, the decentralization has taken place and if the public finances given to them by way of statutory measures allow local authorities for proper performance of their tasks.

Keywords: local government, decentralization, territorial division of the state administrative reform, municipality, state, local finances

Streszczenie

Decentralizacja systemu władzy publicznej a zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – 25 lat doświadczeń. Wnioski i spostrzeżenia

Decentralizacja administracji publicznej stanowi nieodłączny i konieczny element dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Zapoczątkowane w 1989 roku w Polsce zmiany ustrojowe doprowadziły do restytucji samorządu terytorialnego, którego ostateczna struktura ukształtowała się w wyniku reformy administracyjnej przeprowadzonej w 1998 roku. Immanentnym elementem funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz wykonywania przezeń zadań publicznych jest zapewnienie mu niezbędnych środków finansowych. Artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy w odniesieniu do samorządów dokonała się decentralizacja finansów publicznych oraz czy przekazane im na drodze ustawowej środki pozwalają jednostkom samorządu terytorialnego na właściwe wykonywanie przypisanych im zadań.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, decentralizacja, podział terytorialny państwa, reforma administracyjna, gmina, powiat, województwo, finanse lokalne

Edyta Pietrzak

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Wolność i suwerenność jako wartości polityczne

*Suweren reprezentuje historię.
Trzyma w garści dzieje historyczne – jak berło.*
(Benjamin, 2013: 63).

Tegoroczna rocznica dwudziestopięciolecia odzyskania wolności i suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej sprzyja przyglądaniu się problemom wartości politycznych oraz ich rozumienia. Zgodnie z koncepcją semantyki historycznej (*Begriffsgeschichte*) Reinharta Kosellecka pojęcia mogą być w czasie różnie rozumiane (Koselleck, 2001: 36). Mają one swoją historię, a w obrębie ich znaczeń odbywa się nieustanny ruch. Podstawowym założeniem semantyki historycznej jest stwierdzenie, że pojęcia nie tylko oznaczają rzeczywistość, ale także dokumentują ewolucję odniesień do rzeczywistości i jej pojmowania. Dlatego historia pojęć może spełniać rolę medium między dziejami faktycznymi a dziejami świadomości. Jej celem jest badanie rozpadu dawnego i powstanie nowoczesnego świata. Także wolność i suwerenność inaczej pojmowaliśmy prawdopodobnie owe dwadzieścia pięć lat temu, u progu demokratycznego państwa, a co innego znaczą one dla nas dzisiaj jako dla doświadczonych już wydarzeniami minionego ćwierćwiecza. Artykuł ten ma na celu zwrócenie uwagi na nierozzerwalny związek wolności i suwerenności oraz jego polityczne konsekwencje. Nie jest to jednakże w żadnej mierze wyczerpująca analiza pojęć dokonana z perspektywy myśli politycznej, a raczej przyczynek do dalszych refleksji.

Odniesienie do kontekstu historycznego wprowadza nas jednak w bardziej szczegółowe rozważania niż tylko powierzchowne często komentarze dnia codziennego. Dlatego zaczniemy je od kategorii wolności, która w polityce i jej teoretycznych interpretacjach jest wartością niezbędną. Hanna Arendt w eseju zatytułowanym *Co to jest wolność?* stawia tezę, że to właśnie problem wolności sprowadza na manowce filozofię, oszczędza zaś politykę jako dziedzinę, w której wolność może się rozwijać w swoim pierwotnym znaczeniu (Arendt, 2011: 178–179). Tradycja filozoficzna wypaczyła bowiem ideę wolności zawartą w ludzkim doświadczeniu. Problem pojawił się wraz z przeniesieniem kategorii wolności z pierwotnie jej właściwego obszaru „polityki i spraw międzyludzkich” w wewnętrzną sferę woli i samoobserwacji podmiotu. Wolność była ostatnią z wielkich kwestii metafizycznych

jak byt, nicość, natura, czas czy wieczność. Przez wieki, począwszy od presokratyków do Plotyna, próżno było szukać w filozofii troski o nią. Pojawiła się dopiero wraz ze świętym Pawłem i świętym Augustynem. Zawsze jednak funkcjonowała w dziedzinie polityki jako fakt życia codziennego człowieka – istoty zdolnej do działania. Jest to kluczowa kwestia w rozważaniach o wolności. Trzeba być bowiem świadomym, że ani działanie, ani tym bardziej działanie polityczne nie mogą istnieć bez wolności. Bez niej życie polityczne, a także wszelki porządek polityczny nie miałyby sensu. Stanowi więc ona rację bytu polityki przejawiającej się w działaniu, będącym wszakże podstawową cechą kondycji ludzkiej (Arendt, 2000: 30). Jednocześnie paradoksalnie bezpośrednim celem działań politycznych bywa wolność rzadko, tylko w czasach kryzysów i rewolucji.

Z drugiej strony wspomniane wcześniej filozoficzne rozumienie wolności jako wewnętrznego odczucia bez zewnętrznej manifestacji, duchowej przestrzeni będącej dla człowieka schronieniem przed „zewnętrznym przymusem” jest zupełnym przeciwieństwem wolności politycznej. Dla Arendt doświadczenie wolności wewnętrznej jest zawsze wtórne w stosunku do wolności politycznej. Aby bowiem przeżywać wolność wewnętrzną, trzeba wycofać się ze świata, w którym „jej uchybiono” (Arendt, 2011: 179), tam, gdzie nikt poza nami samymi nie ma dostępu, do „sfery wewnętrznej świadomości” (Mill, 1959: 133).

Arendt (2011: 180) odnotowuje ze względów historycznych także próbę oddzielenia pojęcia wolności od polityki mającą miejsce jeszcze przed filozofią Augustyna, a mianowicie tezy Epikteta, że można być niewolnikiem, a mimo to pozostać wolnym i że wolność polega na uwolnieniu się od pragnień. Według starożytnych człowiek mógł się wyzwolić od konieczności, która sytuowała go poza sferą polityczną, czyli w sferze *oikos* wraz z kobietami, dziećmi i niewolnikami i wiązała z pracą i czynnościami wykonywanymi w celu przetrwania i przeżycia, tylko za sprawą władzy nad innymi ludźmi i posiadania własnego domu (Arendt, 2000: 44). Autorka *Kondycji ludzkiej* dobitnie podkreśla jednak, że człowiek nie wiedziałby nic o wolności wewnętrznej, gdyby wcześniej nie doświadczył rzeczywistości bycia wolnym. Wolność oraz zniewolenie uświadamiamy sobie bowiem w sposób pierwotny, dopiero obcując z innymi, a nie z samym sobą (Arendt, 2011: 181). Zanim zatem wolność stała się „przymiotem myśli”, odnosiła się do statusu społecznego określającego, czy człowiek mógł się swobodnie poruszać, wychodzić z zacienionej sfery domu w sferę publiczną i dzięki umiejętności mówienia i działania spotykać się z innymi ludźmi. Aby być wolnym, należało wyswobodzić się z życiowych konieczności. Dodatkowo wolność wymagała również towarzystwa innych ludzi o tym samym statusie oraz przestrzeni, w której mogliby się oni spotykać, czyli przestrzeni publicznej. Tam bowiem, gdzie ludzie żyją razem, ale nie tworzą wspólnoty politycznej, jak na przykład we wspólnotach plemiennych lub rodzinach, czynnikiem rządzącym ich działaniami jest właśnie konieczność. Także w społecznościach rządzonych despotycznie, gdzie nie dopuszcza się do powstania sfery publicznej, wolność nie może się realizować, gdyż brak jej przestrzeni, w której mogłaby uzyskać jawność. Może oczywiście wówczas pozostawać w ludzkich sercach jako nadzieja lub tęsknota, ale nie może realizować się jako fakt polityczny (Arendt, 2011: 182).

Jednakże doświadczenia współczesności, takie jak powstanie totalitaryzmu podporządkowującego sobie wszystkie sfery życia ludzkiego, pozwala wątpić w bliskość zakresów wolności i polityki, a nawet pozwala sądzić zgodnie z koncepcjami liberalnymi, że wol-

ność zaczyna się tam, gdzie polityka się kończy, a im mniej polityki, tym więcej wolności. W myśl tej linii rozumowania polityka miałaby tyle wspólnego z wolnością, ile wolności od polityki by gwarantowała.

Takie rozumienie wolności nie jest niczym nowym. XVII- i XVIII-wieczni myśliciele polityczni utożsamiający wolność z bezpieczeństwem uważali, że zapewnienie go jest najważniejszym zadaniem polityki oraz celem rządzenia. Powstanie nauk społecznych i politycznych w wieku XIX i XX rozdzieliło między wolnością a polityką tylko pogłębiło. Rząd miał być odtąd gwarantem nie tyle wolności, co interesów społecznych obywateli. O bezpieczeństwie zaczęto mówić nie tyle w sensie wolności od strachu, ale jako o warunku pozwalającym na niezakłócony rozwój społeczeństwa jako całości. Jest to pewien proces, który nie tyle wszakże opiera się na wolności, co na konieczności, według której się toczy, a więc wolność jest tu zjawiskiem marginalnym (Arendt, 2011: 183–184).

Oddzieleniu wolności od polityki w tradycji europejskiej przysłużyło się także chrześcijaństwo, w którym pojmowanie wolności wyrosło na podejrzliwości pierwszych chrześcijan wobec sfery publicznej, od której trosk chcieli być zbawieni. Stało się to za sprawą wycofania filozofów ze świata publicznego – *vita activa*, w świat, który Arendt określa mianem *vita contemplativa*. Wbrew temu wszystkiemu sądzi ona jednak, że to wolność stanowi rację bytu polityki, a doświadczyć jej możemy przede wszystkim w działaniu (Arendt, 2011: 183–184).

Filozofowie na nowo zaczęli interesować się wolnością, gdy połączono ją z wolną wolą. Od tej pory stała się właściwym problemem filozoficznym i jako taka pojawiła się także w dziedzinie polityki, przez co w pewnym sensie stała się także na nowo problemem politycznym.

Ideą wolności w tym nowym politycznym znaczeniu stało się samowładztwo oparte na wolnej woli i nie liczące się z innymi ludźmi, a nawet dążące do dominacji. Thomas Paine uważał nawet, że aby być wolnym, trzeba tylko chcieć (Arendt, 2011: 200). Jan Jakub Rousseau bezpośrednio z woli wyprowadził ideę samowładztwa, a zwierzchnictwo polityczne pojmował dzięki temu jako wyraz indywidualnej siły woli. Uważał, że władza powinna być suwerenna, czyli niepodzielna, a każdy z obywateli odpowiadałby za siebie i wypowiadał tylko własny sąd (zob. Rousseau, 1948). Według Arendt to zrównanie wolności z wolną wolą ma dla polityki groźne konsekwencje. Prowadzi bowiem do przekonania, że wolność nie istnieje, gdyż ludzie nigdy nie są naprawdę suwerenni, albo do przekonania, że wolność grupy lub państwa można zdobyć tylko za cenę niepodzielnej władzy.

Trudno w ramach europejskiej tradycji filozoficznej połączyć wolność z wielowładztwem i sytuacją nieistnienia władzy wyłącznej. Nawet etymologicznie suwerenność wywodzi się z łacińskiego *superanus* (Czaputowicz, 2013: 102) oznaczającego kogoś, kto nie uznaje ponad sobą władzy wyższej. W wieku XII pojawia się także francuski odpowiednik – *souveraineté* – wskazujący tak na wyższość fizyczną, jak i władzę publiczną i dopiero w wieku XIII suwerenność oznaczać zaczyna sprawowanie kontroli politycznej. Jest to jednak pewien paradoks, bo suwerenność państwa także jest złudzeniem osiągniętym za sprawą przemocy, czyli dla Arendt środka niepolitycznego. W istocie wolność i samowładztwo niewiele mają wspólnego. Jeśli ludzie chcą posiadać władzę, muszą oddać się w panowanie woli indywidualnej bądź grupowej, która pomoże im ujarzmić samych siebie. Jeśli zaś chcą być wolni, muszą wyrzec się samowładztwa (Czaputowicz, 2013: 202).

Suwerenność w europejskiej myśli politycznej pojmowano na dwa sposoby. Łączyły się one z odmiennymi modelami pojmowania relacji człowieka z państwem. Pierwsza odwołuje się do Arystotelesa i tradycji grecko-rzymskiej i odnosi do państwa i władcy. Każde państwo jest w niej stowarzyszeniem, tworzoną w określonym i moralnym celu odnoszącą się do realizacji dobra bądź to indywidualnego, bądź społecznego. Suweren posiada tu władzę, czyli zbiór uprawnień i środków przymusu, by ją egzekwować. Z Arystotelesowską koncepcją istnienia państwa, mającego zapewnić ludziom dobre życie zgadzał się także twórca zasady suwerenności ludu Marsyliusz z Padwy. Według niego lud albo sprawuje władzę bezpośrednio, albo wybiera monarchę, który czyni to w jego imieniu. Źródłem władzy jest więc lud uchwalający ustawy i prawa (zob. Marsyliusz z Padwy, 2006). Tradycję tę rozwinął Jean Bodin, który określił suwerenność jako władzę absolutną, nieograniczoną czasem ani funkcją i przypisał ją rzeczypospolitej (*commonwealth*). Władzę tę posiadała jednak jedna osoba – monarcha. Była to władza o charakterze wewnętrznym wobec obywateli i zewnętrznym wobec innych państw. Jedynymi ograniczeniami suwerena były wola boska i prawo naturalne (Bodin, 1992: 104). Suwerenność nie była zatem wynikiem zgody jednostek ani wspólnot, lecz rezultatem wyniesienia władzy królewskiej, a jedynym suwerenem poza człowiekiem był Bóg, którego monarcha stanowił tylko ziemski obraz. Władza suwerena odnosiła się jednak do określonego terytorium, a suweren musiał przestrzegać zarówno swoich praw, jak i obowiązków (Nelson, 2006). W modelu tym, dominującym zresztą w historii, państwo jest dobrem najwyższym i zarazem gwarantem suwerenności zarówno wobec jednostki, jak i społeczeństwa. Także Thomas Hobbes suwerenność rozumiał jako właściwość państwa. Było ono dla niego odpersonalizowanym podmiotem prawnym, wynikiem oddolnego porozumienia mającego swoje źródła w lęku przed zagrożeniem i niebezpieczeństwem. Suweren jest tu wyrazem zbiorowej woli, postępujących racjonalnie obywateli, przekazujących mu władzę (Jonston, 1989: 92). Wolność pojawia się w tej koncepcji poprzez zapewnienie jednostkom przez państwo porządku politycznego i społecznego. Poddani mieli więc prawo wypowiedzenia posłuszeństwa suwerenowi, gdyby jego rządy zagrażały ich bezpieczeństwu.

Model drugi zaś oparty jest na tradycji chrześcijańskiej oraz myśli świętego Tomasza z Akwinu, w której suwerenność odnosi się do stworzonej przez Boga jednostki. Tutaj każdy człowiek jest obdarzony wolną wolą i obowiązkami wobec Boga i innych ludzi, państwo zaś powinno człowiekowi służyć. W ramach tego modelu wyróżnić możemy koncepcje suwerenności Johna Locke’a i Jana Jakuba Rousseau (Czaputowicz, 2013: 98). Teoria suwerenności Locke’a oparta jest na umowie społecznej zawartej między jednostkami mającymi podstawowe prawa, w celu konstytucyjnej tych praw ochrony (Czaputowicz, 2013: 124). Podmiotem suwerenności jest dla Locke’a osoba, której suwerenność wynika z prawa do wolności. To jednostka więc daje państwu prawo do wykonywania jej suwerenności w jej imieniu. A podstawą władzy pełnionej przez monarchę może być tylko zgoda ludu oparta na akceptacji praw naturalnych, wolnej woli i naturalnej równości między ludźmi (Czaputowicz, 2013: 125). Jest więc suwerenność uprawnieniem do stanowienia i egzekwowania dobra publicznego. Dla Rousseau suwerenność oparta jest na woli powszechnej, która nie tyle jest jednak sumą woli obywateli, co całościowym wyrazem potrzeb społeczeństwa. O ile więc dla Locke’a suwerenem była jednostka, dla Rousseau jest nią lud, który swoje uprawnienia

może przekazać państwu. Ta teoria suwerenności polega na realizacji woli powszechnej, którą władca ma odczytać i wypełnić i oparta jest na pewnej sprzeczności między absolutną suwerennością i nieograniczoną wolnością. Sprzeczność ta zniesiona zostaje po całkowitym podporządkowaniu się prawom suwerena. Obywatele podporządkowani są państwu, ale jednocześnie są ludźmi wolnymi, bez posłuszeństwa prawom suwerena państwo nie mogłoby więc przetrwać, a bez zapewnienia jednostkom wolności nie uzyskałoby poparcia (Nelson, 2006: 75).

Nawet współcześnie rzecz biorąc, na przykład według Michela Foucaulta, koncepcja suwerennej władzy wywodząca się od Locke'a jest podstawą nowożytnej myśli politycznej. Jest ona bowiem jedną z form racjonalnej władzy mogącej być rozumianą jako: strategiczna gra między wolnościami, dominacją oraz rządzeniem. W przypadku pierwszym sprawowanie władzy to po prostu wpływanie na dokonywane przez ludzi wybory. Chodzi tu nie tyle o ograniczanie wolności, co raczej o jej odpowiednie ukierunkowywanie. Władza objawia się tu zatem przez formy i techniki wpływania na ludzkie działania. Typ drugi związany z dominacją występuje w przypadku ograniczenia wolności przez asymetryczne stosunki władzy, narzucanie swojej woli innym oraz przełamywanie ich oporu. Rządzenie zaś jako typ trzeci to prawidłowe gospodarowanie i wybieranie przez jednostki własnego dobra. Jest to wpływanie na zdolność jednostek do regulowania własnego postępowania w sposób zgodny z interesem społecznym oraz nadzorowanie ich postępowania (Hindess, 1999: 110–115). Relacja suwerenności i wolności jest więc głęboka i trwała, wieloaspektowa i żywiołowa.

Interesującą interpretację politycznego mariażu suwerenności z wolnością przedstawia także Jacques Derrida. O ile tradycyjnie rozumiana suwerenność dotyczy wspólnoty państwa i narodu, a jednostka jest w niej tylko częścią większej zbiorowości, o tyle dla Derridy jest ona czymś większym, rozumianym szerzej poprzez jej odniesienia się do wolności i podmiotowości. Suwerenność nierozzerwalnie związana jest wszakże z afirmacją siebie i samoistością (*ipseity*), czyli uznaniem siebie samego jako podmiotu. Tym samym staje się ona warunkiem każdej tożsamości. Samoistość jest więc ontologicznym warunkiem wszystkich postaci suwerenności: państwa, monarchy i ludu. Derrida uważa, że nie ma więc wolności bez samoistości, tak jak nie ma samoistości bez wolności, czyli i suwerenności (Derrida, 2005: 23). W miejsce suwerenności monarchistycznej nastąpiła suwerenność ludzi i suwerenność demokratyczna. A demokracja i suwerenność są bliźniaczkami, choć o ile suwerenność demokracji nie wymaga, o tyle demokracja bez suwerenności istnieć nie może. Jednocześnie jednak siła suwerenności demokracji niszczy (Derrida, 2005: 17).

Według Derridy najważniejszym zadaniem suwerena jest komunikacja, to dzięki niej oddziałuje on na *deoms*. Władzą wiążącą wspólnotę suweren uzyskał przecież nie przez fakt bycia najsilniejszym, ale dzięki obecności w przestrzeni publicznej i komunikowaniu się. W tym sensie suwerenem jest każdy człowiek, a suwerenność to zdolność do realizowania siebie, występowania w pozycji posiadania, własności i panowania zarówno na poziomie rodziny, miasta państwa czy siebie samego. Suweren jest tu pierwotną przyczyną ustanawiającą władzę w Arystotelesowskim sensie, a suwerenność oznacza wolność decydowania, wybierania i określania siebie, ale też i władzę czynienia tego, co się chce. Nie ma więc wolności bez tożsamości ani tożsamości bez wolności i suwerenności zarazem (Czaputowicz, 2013: 174).

Współcześnie, gdy struktury państwowe są kwestionowane, a nawet ulegają rozpadowi, problem suwerenności nie wiąże się już tylko z określeniem osoby lub instytucji sprawującej suwerenną władzę. Włoski filozof Giorgio Agamben, odwołując się do Carla Schmitta, mówi, że suweren ma dziś wyłączną władzę ustanawiania i zawieszania porządku prawnego. Czyni to przez wprowadzanie stanu wyjątkowego. Niemiecki politolog stworzył bowiem koncepcję suwerenności przeciwną do przytoczonych powyżej. Dla niego suwerenność jest nie tyle sprawowaniem władzy, co zdolnością do zawieszenia normalnego porządku i decydowaniem o stanie wyjątkowym, który miejsce ma w chwili ustanawiania nowych praw i nowego ładu. Suweren podejmuje więc decyzje ostateczne w wyjątkowych sytuacjach. Może być nim każdy, kto decyduje o stanie wyjątkowym (zob. Schmitt, 2000: 21–29).

W sytuacji takiej porządek prawny i stan wyjątkowy stają się nawet dwiema stronami tej samej monety. Trudno jest odróżnić demokrację od totalitaryzmu, gdy dekrety rządzących ignorujące prawo wydawane są *lege artis* (zob. Agamben, 2009). Przemoc narzucana jest przez suwerenne prawo pod płaszczykiem sprawiedliwości. W stanie prawa zabójstwo jest czynem zakazanim, w stanie wyjątkowym – akceptowanym. Dla Agambena (2008: 32) osoba lub instytucja suwerena jest nierozróżnianiem przemocy od prawa, ogniem, w którym prawo przeistacza się w przemoc, a przemoc w prawo. Jednakże suweren nie decyduje, co jest zgodne z prawem, a co nie, strukturalizuje on tylko stosunki życiowe. Suwerenność wykorzystuje rozdzźwięk między prawem a życiem. Prawo stanowi siłę normatywną i sprawuje władzę nad życiem, ale jego charakter polega na normowaniu życia, a nie nakazywaniu. Między prawem a życiem znajduje się niemożność ich rozróżnienia i zdecydowania, czy norma poprzedza winę, czy wina normę.

Agamben opisuje sytuację polityczną XXI wieku i suwerena jako tworzącego porządek prawny za pomocą władzy decydowania o wyjątkach. O ile suwerenność jest sama w sobie wartością stałą, to tu przez dążenie do wyjątkowości i oddzielenie od odpowiedzialności przesuwają się w przestrzeń pozaprawną. Współcześnie ów stan wyjątkowy realizowany jest w obozach dla uchodźców, w sytuacjach deportacji i aresztowań czy w przypadku podejrzanych o terroryzm. I w takich sytuacjach suwerenna władza danego państwa na przykład dopuszcza tortury, mimo że prawo tego państwa oraz prawo międzynarodowe ich zabraniają.

Suwerenna władza podporządkowuje zatem sobie jednostki za sprawą decyzji o ich porzuceniu i wyłączeniu. Agambenowskie *homo sacer* oznacza osobę wyrzuconą ze wspólnoty, świętego pozbawionego ludzkich cech, banitę, przeklętego, żyjącego poza prawem. Można zabić go bez konsekwencji i niejako nie popełniając morderstwa, bo nie przysługują mu żadne prawa. To nagie biologiczne życie przeciwstawione jest u Agambena (2008: 19) życiu wartościowemu, dobremu i godnemu. Podobnie zresztą rzecz ma się u Arystotelesa, który w państwie upatruje kwintesencję człowieczeństwa, a poza nim sytuuje albo zwierzęta, albo bogów (Arystoteles, 2001).

Agambenowska suwerenność połączona jest tu z biopolityką. Fundamentem zachodniego życia jest nie tyle Schmittowska opozycja wróg–przyjaciół, co nagie życie – suwerenna władza. Opozycja ta obrazuje relację wyłączenie–włączenie. Stan wyjątkowy jest więc powrotem suwerenności do tego, co wykluczyła. Przykładem stanu wyjątkowego, stanu wykluczenia jest kolonializm, w którym kolonizator-suweren reprezentował prawo i wartości ludzkie, a kolonizowany istnienie bezwartościowe i zwierzęce (Czaputowicz, 2013: 178).

W dzisiejszym świecie stan wyjątkowy staje się regułą. Odarcie jednostki z człowieczeństwa jest czymś powszechnym. Biopolityka daje najwyższej władzy możliwość decydowania, kto do polityki należy, a kto jest z niej wykluczony. Do kogo stosuje się prawo, a do kogo biologię. Kto postrzegany jest jako wolny, a kto nie. Istnieje zatem związek między biopolityką a suwerennością. Biopolityka zmienia też koncepcję suwerennej władzy z tej opartej na wartościach humanistycznych na tę anatomiczną, wymuszającą posłuszeństwo, stosującą tresurę nad ciałem za pomocą technik medycznych, kontroli narodzin i śmierci. Przejawia się także w segregacji rasowej, eugenicie, obozach koncentracyjnych, przymusowej eutanazji, aborcji oraz rozwoju kontroli za pomocą środków biometrycznych (Czaputowicz, 2013: 178). Władza odbiera człowiekowi wymiar polityczny i redukuje go do nagiego życia. Wrócić tu możemy do Arendtowskiego podziału na przestrzeń publiczną i prywatną. Sfera publiczna to sfera sprawiedliwości, równości i wolności, oparta na działaniach i dyskusjach wypełniających ją obywatele, przyznająca im jednocześnie wszelkie prawa. Sfera prywatna, do której w tym kontekście biowładza przesuwają nieposiadających żadnych praw, to miejsce zdominowane przez konieczność, walkę o przeżycie, namiętność i nierówność. W greckim *polis* zamieszkiwali ją niewolnicy, kobiety i dzieci, dziś są to wszyscy politycznie i społecznie wykluczeni i marginalizowani. Biowładza odbiera zatem człowiekowi nie tylko suwerenność, ale i wolność. Judith Butler zwraca uwagę, że gdy suwerenność przekształca się w biowładzę, nagięte życie nie jest już tylko wykluczeniem z życia politycznego, ale staje się jego wewnętrzną normą. Nie jest ono już w stanie zbuntować się i przeciwstawić suwerennej władzy ani zmobilizować jakichkolwiek działań opozycyjnych, bo bunt nie ma w nim żadnego punktu oparcia. W późnej nowoczesności suwerenność państwa narodowego została więc zastąpiona przez suwerenność biopolityczną (Butler, 2004: 56). Relacja między suwerennością a nagim życiem to relacja między suwerenem a *homo sacer*, tworzących dwie różne, symetryczne figury określające zarazem granice przestrzeni politycznej. Dla suwerena potencjalnie wszyscy mogą być *homo sacer*, a dla *homo sacer* wszyscy mogą być suwerenami. Suwerenność nie jest tu więc świecką pozostałością religijnego charakteru władzy politycznej, a raczej świętość jest polityczną formułą narzucenia suwerenności zobowiązań. Czynienie zaś z ludzkiego życia prawa człowieka jest przeciwstawieniem się suwerennej władzy (Agamben, 2008: 118).

Wspomniany we wstępie Reinhart Kosseleck w rozmowie z Javiérem Fernándezem Sebastiánem i Juanem Francisco Fuentesem zatytułowanej *Conceptual History, Memory, and Identity* zwraca uwagę, że *Begriffsgeschichte* stwarza okazję ponownego rozważenia relacji między starym i nowym, tradycją i innowacją. Jest to szczególnie istotne dla zajmujących się problematyką polityczną i społeczną. Historia myśli politycznej o ile jest ciągła, o tyle także obfituje w wielość rys i pęknięć. Kosseleck podaje przykład demokracji ateńskiej, która choć jest wzorem dla późniejszych form demokratycznych, to jednak jest od nich różna. Z drugiej strony tworzy ona pewien wzorzec, strukturę czy zrąb. I właśnie ta struktura wskazująca na wspólnotę problemów i podobieństw między nimi pozwala nam się uczyć i w dzisiejszych czasach czerpać z doświadczeń przeszłości. W materii politycznej jesteśmy bowiem postawieni przed próbą odpowiedzi na pytania, które choć są wyjątkowe, to jednocześnie także i trwałe. Takimi właśnie są kwestie wolności i suwerenności.

Bibliografia

- Agamben G., *Homo Sacer. Suwerenna władza i nagie życie*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008.
- Agamben G., *Stan wyjątkowy*, Wydawnictwo Ha! art, Kraków 2009.
- Arendt H., *Co to jest wolność?*, [w:] eadem, *Między czasem minionym a przyszłym*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2011.
- Arendt H., *Kondycja ludzka*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2000.
- Arystoteles, *Polityka*, [w:] idem, *Dzieła wszystkie*, t. 4, PWN, Warszawa 2001.
- Benjamin W., *Źródło dramatu żałobnego w Niemczech*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2013.
- Bodin J., *On Sovereignty. Four Chapters from The Six Books on Commonwealth*, Cambridge University Press, Cambridge 1992.
- Butler J., *Precarious Life. The Powers of the Mourning and Violence*, Verso, London 2004.
- Czaputowicz J., *Suwerenność*, Wydawnictwo PISM, Warszawa 2013.
- Derrida J., *Rouges. Two Essays on Reason*, Stanford University Press, Stanford 2005.
- Fernández Sebastián J., Fuentes J. F., *Conceptual History, Memory, and Identity: an interview with Reinhart Koselleck*, <http://www.javierfsebastian.com/wp-web/wp-content/uploads/2013/06/entrevista-CONTRIBUTIONS-KOSELLECK.pdf>.
- Hindess B., *Filozofie władzy. Od Hobbesa do Foucaulta*, PWN, Warszawa–Wrocław 1999.
- Jonston D., *The Retic of Leviathan*, Princeton University Press, Princeton 1989.
- Koselleck R., *Podstawowe pojęcia historii. Wprowadzenie*, [w:] idem, *Semantyka historyczna*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2001.
- Marsyliusz z Padwy, *Obrońca pokoju*, Wydawnictwo Antyk, Kęty 2006.
- Mill J. S., *O wolności*, PWN, Warszawa 1959.
- Nelson B. R., *Making of the Modern State. A Theoretical Evolution*, Palgrave Macmillan, Gordonsville, VA 2006.
- Schmitt C., *Teologia polityczna*, Znak, Kraków 2000.

Summary

Freedom and sovereignty as a political values

In political life we are faced with questions relating to the categories and concepts that are invariant over the years, as well as unique to our time. Such are precisely the issues of freedom and sovereignty. We have understood them differently throughout history, and what else they mean today. This article aims to draw attention to the inextricable relationship of freedom and sovereignty and its political nature and consequences.

Keywords: freedom, sovereignty, democracy

Streszczenie

Wolność i suwerenność jako wartości polityczne

W życiu politycznym jesteśmy postawieni przed pytaniami odnoszącymi się do kategorii i pojęć, którą są od lat niezmiennie, jak i wyjątkowe dla naszych czasów. Takimi właśnie są kwestie wolności i suwerenności. Inaczej pojmowaliśmy je na przestrzeni dziejów, a co innego znaczą one dzisiaj. Artykuł ten ma na celu zwrócenie uwagi na nierozzerwalny związek wolności i suwerenności oraz jego polityczny charakter i konsekwencje.

Słowa kluczowe: wolność, suwerenność, demokracja

Artur Kamiński

Uniwersytet Wrocławski

„Neues Deutschland” a przemiany w Polsce w 1989 r.

Rok 1989 przeszedł do historii jako czas przemian w Europie Środkowo-Wschodniej. Najwcześniej rozpoczęły się one w Polsce, czego wyrazem były obrady Okrągłego Stołu, które doprowadziły do częściowo wolnych wyborów parlamentarnych w czerwcu i udziału części opozycji solidarnościowej w rządach w kraju. W dążeniach wolnościowych kroku Polsce dotrzymywały Węgry, gdzie w tym samym czasie miał miejsce pogrzeb z należnymi honorami Imre Nagy’ego, premiera Węgier, straconego w pamiętnym 1956 r. Wydarzenie to było wyraźnym nawiązaniem do dążeń niepodległościowych ówczesnych Węgier. Z daleka od reform trzymała się NRD, gdzie przygotowywano obchody w październiku 40. rocznicy powstania socjalistycznego państwa niemieckiego, a wydarzenia w Polsce przedstawiano w sposób wybiórczy, z dużą dozą niechęci i obawy, aby wydarzenia w Polsce nie stały się katalizatorem zmian w NRD. W tym kontekście można stwierdzić, że NRD tkwiła jeszcze w 1981 r., kiedy NSZZ „Solidarność” i ich działalność określano „polską zarazą” (Kamiński, 2013: 233–247). Zadanie popularyzacji takiego wizerunku Polski 1989 r. pełniły główne dzienniki NRD: „Neues Deutschland” (ND)¹ – organ Niemieckiej Partii Jedności (SED), „Berliner Zeitung” – gazeta bliska SED, aspirująca jednak do niezależności oraz „Neue Zeit” – dziennik CDU w NRD.

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest stosunek władz NRD do polskich przemian w 1989 r., zaprezentowany na łamach „Neues Deutschland”, pełniącego rolę propagandowej tuby władz centralnych państwa. Zasadnicze cezury pracy stanowią początek obrad Okrągłego Stołu 6 lutego i upadek muru berlińskiego 9 listopada, wydarzenie, które zniweczyło granicę niemiecko-niemiecką i w dalszej perspektywie stanowiło początek procesu zjednoczenia Niemiec.

¹ „Neues Deutschland” (dalej cyt.: ND) był pierwszym ponadregionalnym dziennikiem we Wschodnich Niemczech. Pierwszy numer ukazał się 23 IV 1946 r. Gazeta była wydawana i finansowana bezpośrednio przez SED, stając się obok organu FDJ – „Junge Welt” – dziennikiem o największym nakładzie – do ok. 400 000 egzemplarzy. Oprócz komentarzy odnoszących się do wydarzeń partyjnych i politycznych w kraju i zagranicą, ND zajmowała się sportem, sztuką, kulturą, literaturą i sprawami społecznymi.

Chcąc dokonać ogólnej oceny sposobu przedstawiania przez ND przemian w Polsce, wystarczy stwierdzić, że dziennik SED był do nich bardzo negatywnie nastawiony, natomiast jego uznaniem cieszyły się wysiłki i działania komunistycznych władz Polski, usiłujących utrzymać dotychczasowy status quo w kraju. W tym kontekście można się pokusić o stwierdzenie, że ND wspierała PZPR w utrzymaniu władzy, starając się wykazać dążenia partii i rządu do polepszenia bytu polskiego społeczeństwa, jednocześnie ukazując destrukcyjną rolę opozycji solidarnościowej. Z drugiej strony takie przedstawianie sytuacji w Polsce i wydarzeń politycznych związanych ze zmianami służyło wschodnioniemieckiej propagandzie. Władze NRD obawiały się buntu we własnym kraju, stąd też tym mocniej ukazywały różnicę w poziomie życia w obydwóch krajach.

Dokonując zatem przeglądu doniesień ND o wysiłkach polskich władz zmierzających do utrzymania władzy w kraju, warto przytoczyć informację podaną za „Trybuną Ludu”. Pisała ona o X Plenum KC PZPR, podczas którego dyskutowano o niepokojach w zakładach pracy z powodu spodziewanego w Polsce pluralizmu związkowego, grożącego „podziałem klasy robotniczej i osłabieniem socjalistycznych zakładów pracy przez konkurencyjne organizacje”. Obawy te wyraził I Sekretarz KC PZPR Wojciech Jaruzelski podczas spotkania z robotnikami płockiej Petrochemii. Odnosząc się do aktualnej sytuacji Polski, W. Jaruzelski mówił o szczęśliwych i ciężkich momentach w historii Polski, podkreślając znaczenie „moralnego kapitału partii, która potrafi przyznać się do błędów i iść naprzód... Nie można przy tym zapomnieć, co osiągnięto w minionych 40 latach, ale też o tym, co wydarzyło się w 1980 r.” (*Wojciech Jaruzelski vor Arbeitern in Plock zu neuen Aufgaben*, ND, 26 I 1989). Z przemówienia W. Jaruzelskiego przebijał się optymizm, niezłamany trudnościami gospodarczymi i rosnącym zadłużeniem: „Kraj czeka trudna droga, w czasie której dojdzie do wzrostu efektywności gospodarki przy zachowaniu socjalistycznego porządku społecznego. Pierwsze ekonomiczne i polityczne kroki w tym kierunku zostały uczynione. W 1989 r. proces ten będzie miał nadzwyczajne znaczenie. Warunkiem powodzenia jest spokój społeczny, nienaruszalność granic socjalistycznych krajów i jedność polityczna klasy robotniczej, uniemożliwiające konflikty i walkę w zakładach pracy” (*Wojciech Jaruzelski vor Arbeitern in Plock zu neuen Aufgaben*, ND, 26 I 1989).

Wsparcie władz NRD dla PZPR mocno uzewnętrzniło się pod koniec lipca, kiedy I sekretarzem KC został Mieczysław Rakowski. ND wielokrotnie przytaczała działania polskiej partii na scenie politycznej i udział w polskich przemianach, uznając je za jedynie słuszne. Nowy sekretarz za najważniejsze zadania uznał poprawę sytuacji gospodarczej kraju oraz realizację reform, razem z innymi współpracującymi z PZPR organizacjami (*Mieczysław Rakowski zum Ersten Sekretär des ZK der PVAP gewählt*, ND, 31 VII 1989). W połowie sierpnia M. Rakowski oświadczył w klubie parlamentarnym PZPR, że „Polska wkroczyła w okres otwartej walki o władzę”. ND, opisując sytuację w Polsce, stwierdzała, że „charakterystyczne dla bieżącej sytuacji, zmieniającej się z godziny na godzinę, są próby opozycji przyspieszenia postanowień Okrągłego Stołu, przewidzianych do realizacji w czasie 4 lat. To grozi złamaniem podjętych zobowiązań” (*Mieczysław Rakowski zur Lage in Polen*, ND, 17 VIII 1989).

Wrzesień przyniósł zmiany w polityce PZPR. Partia, dotychczasowy monopolista władzy, uznała, że musi zejść do niższych struktur – do POP w zakładach pracy. ND cytowała

apel weteranów pracy woj. toruńskiego, którzy „energicznie sprzeciwili się przedstawianiu 45 lat pełnej poświęceń walki polskich komunistów tylko jako łańcucha błędów i porażek. Robotnicy i chłopci pod wodzą PZPR odbudowali zniszczony kraj. W krótkim okresie 45 lat Polska przeżyła ogromny postęp. Partia zaś pozostanie decydującą siłą społecznego postępu” (*Standpunkt der PVAP zur Teilnahme an der Regierung*, ND, 21 IX 1989). PZPR w październiku wezwała do rozpoczęcia nowych rozmów przy Okrągłym Stole, ponieważ rząd T. Mazowieckiego wprowadzał reformy bez konsultacji z zainteresowanymi grupami społecznymi: „Takie koncepcje, jak wolny rynek w gospodarce narodowej, prywatyzacja dóbr państwowych, bezrobocie i rozwiązywanie problemów państwowej polityki socjalnej przez dobrowolną działalność bogatych, nie mogą być urzeczywistnione bez zgody społeczeństwa, wyrażonej w podpisanej umowie” (*Polen: PVAP verlangt neue Gespräche am „Runden Tisch”*, ND, 21 X 1989).

Z końcem października ND donosiła o wewnątrzpartyjnych żądaniach PZPR zmiany wizerunku partii, która miała się stać partią jednoczącą faktycznie całą lewą stronę życia politycznego w Polsce. Parlamentarzyści PZPR zgodnie oświadczyli, że „niezbędne jest utworzenie nowej partii, której działania będą odpowiadać rzeczywistym potrzebom i dążeniom ludzi pracy”. Wiele w związku z tym oczekiwano po zaplanowanym na styczeń 1990 r. XI Zjeździe PZPR (*Polen: Zunehmend Forderung noch Veränderung der PVAP*, ND, 30 X 1989).

Przygotowania PZPR do XI Zjazdu partii sprawiły, że pojawiły się również deklaracje i pomysły na przezwycięzenie kryzysu gospodarki. Komuniści byli przeciwni zdaniu, że Polskę mogą uratować tylko zachodnie kredyty. Sprzeciwiali się też rugowaniu organizacji partyjnych z zakładów pracy. Leszek Miller – członek Biura Politycznego, podkreślał potrzebę zachowania jedności partii, a drogę wyjścia z kryzysu widział w pracy dla kraju (*PVAP-Funktionäre: Weg aus der Krise nur durch Arbeit*, ND, 25 X 1989).

PZPR tracąc monopol na władzę, głośno reagowała na eliminację partii z życia publicznego. W połowie listopada ND donosiła o wyrzucaniu z TV komunistów. Zwolnieni zostali dziennikarze Dziennika Telewizyjnego Grzegorz Woźniak i Marek Tumanowicz. Oprócz tego szef Radia i Telewizji Andrzej Drawicz stanął na czele 15-osobowej komisji, która zajęła się wdrożeniem pluralizmu w polskiej telewizji i radiu (*Polen: TV entfernt Kommunisten*, ND, 15 XI 1989). Biuro Polityczne PZPR protestowało także przeciwko zmianom w prawie zrzeszania się. Wskazywało również na zaostrzającą się walkę, wyrażającą się w negowaniu osiągnięć 45 lat PRL i utożsamianiu tego okresu ze stalinizmem, próbach zniesienia święta 22 lipca, niszczeniu pomników, paleniu książek (sic!) oraz bezczeszczeniu radzieckich cmentarzy (*PVAP gegen Veränderung der Gesellschaftsordnung. Politbüro verurteilt Attacken zur Schwächung der Partei*, ND, 30 XI 1989). Natomiast redaktor naczelny „Trybuny Ludu” Jerzy Majka oskarżył „Solidarność” o dążenie do konfrontacji z PZPR („*Solidarnosc*” fährt Kurs der Konfrontation gegen PVAP, ND, 20 XI 1989).

ND wspierała PZPR podczas okresu przedwyborczego. Na dwa tygodnie przed wyborami za „Trybuną Ludu” twierdziła, że „gwarantem suwerenności Polski jest PZPR, koalicja siły narodowej zgody i postępu, a głosy oddane na koalicję są głosami dla dobra Polski. (...) W przyszłym parlamencie Polski oczekuje się reprezentacji świadomych odpowiedzialności sił, które wkroczą na polską scenę polityczną” (*Zwei Wochen bis zu den Wahlen. Die Karten*

wurden aufgedeckt, ND, 24 V 1989). ND przybliżała również czytelnikom problematykę nadchodzących wyborów. Liczący 460 posłów Sejm i 100 senatorów Senat miały utworzyć Zgromadzenie Narodowe, które wybierze Prezydenta PRL. Już wówczas kandydatem na nowy urząd był W. Jaruzelski, aktualny przewodniczący Rady Państwa. Według ustaleń Okrągłego Stołu 65% mandatów zarezerwowano dla PZPR, ZSL, SD oraz 3 katolickich organizacji. Z kolei 35% mandatów przeznaczono dla „organizacji masowych jak OPZZ oraz kandydatów niezależnych, w tym przedstawicieli «Solidarności». 35 kandydatów będzie wybranych z listy krajowej”. Podkreślano, że aby być wybranym 4 czerwca, kandydat musiał uzyskać bezwzględną większość głosów, natomiast dwa tygodnie później wystarczała zwykła większość (*Polen vor der Wahl. Kandidaten für Sejm und Senat bekanntgegeben*, ND, 24 V 1989; *Polen vor den Wahlen zur Nationalversammlung*, ND, 3 VI 1989).

Pod koniec października utworzono w Polsce Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe. Jego prezes Wiesław Chrzanowski za najważniejsze uznał „zwalczanie wszelkich śladów materialistycznego i marksistowskiego światopoglądu pozostawionego w świadomości polskiego społeczeństwa”. ND informowała przy tym, że według polskiego prawa legalne są tylko 3 partie: PZPR, ZSL i SD (*Christlich-Nationale Union in Polen gegründet*, ND, 30 X 1989).

Na XIV Kongresie Stronnictwa Demokratycznego przewodniczący Tadeusz Witold Młyńczak stwierdził, że SD „razem z PZPR i ZSL przyczyni się do zmiany wizerunku socjalistycznej Polski (*Demokratische Partei Polens begann Kongreß*, ND, 18 IV 1989).

Ważnym wydarzeniem, mającym na celu pokazanie siły państw socjalistycznych, było spotkanie 11 kwietnia 1989 r. Komitetu Ministrów Spraw Zagranicznych Państw Układu Warszawskiego w Berlinie. Oficjalny komunikat z konferencji głosił, że strony rozmawiały na temat zachowania pokoju w Europie i na świecie, redukcji zbrojeń i pokojowego współistnienia państw o różnych systemach politycznych (*Komitee der Außenminister der Staaten des Warschauer Vertrages tagt in Berlin*, ND, 11 IV 1989; *Tagung des Komitees der Außenminister der Staaten des Warschauer Vertrages in Berlin*, ND, 12 IV 1989; *Kommunique der Tagung des Komitees der Außenminister der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages*, ND, 13 IV 1989).

Dużym zainteresowaniem ND cieszyły się informacje o podwyżkach cen w Polsce. Tego typu doniesienia zestawiano bowiem z porównaniami na temat warunków życia w NRD. Jednym z pierwszych doniesień ND tego typu była informacja o trudnym roku czekającym Polaków podana na konferencji prasowej wicepremiera Ireneusza Sekuły. Można było się spodziewać 20% ogólnej podwyżki cen, przy czym żywność miała podrożeć o 15%. Uwzględniając jednak wpływ wzrostu cen energii, I. Sekuła prognozował podwyżki nawet o 50%. Z kolei najniższe wynagrodzenie od początku roku wynosiło 17,5 tys. złotych, czyli, jak przeliczała ND, 282 marki NRD. Warto zauważyć, że obywatel NRD zarabiał przeciętnie ok. 800 marek (*Polen vor einem schwierigen Jahr*, ND, 6 I 1989). Wkrótce organ SED donosił, że w Polsce wzrosły o 15% ceny węgla i koks, co uzasadniano wzrastającymi kosztami wydobywania (*Preiserhöhungen für Kohle und Koks in Polen*, ND, 23 I 1989). Już w lutym natomiast pojawiła się notka o wprowadzeniu do obiegu w Polsce od 1 marca banknotu 20 000 zł, który miał ułatwić operacje gotówkowe „z uwagi na rosnące wynagrodzenia i ceny” (*20000-Zloty-Schein in Polen*, ND, 23 II 1989).

W marcu GUS podał informację o wzroście cen detalicznych w sektorze towarów i usług, który wyniósł w 1988 r. 61% wg GUS (*Preise in Polen stiegen um mehr als 60 Prozent*, ND, 2 III 1989).

W kwietniu ND poinformowała o wzroście cen benzyny, prądu i gazu, nie podając jednak skali podwyżki (*Polen: Preiserhöhungen*, ND, 4 IV 1989). W czerwcu natomiast kolejna podwyżka cen paliw została odnotowana dokładnie: benzyna i olej napędowy podrożały o 100 zł (zwykła – niebieska z 200 na 300 zł, ekstra – żółta z 250 na 350 zł, olej ze 130 na 230 zł), a inflacja do końca maja wyniosła 74% (*Höhere Benzinpreise in Polen*, ND, 27 VI 1989). O kolejnej podwyżce cen benzyny ND doniosła w listopadzie: cena benzyny niebieskiej wzrosła z 300 na 450 zł, a żółtej z 350 na 500 zł (*Preiserhöhung für Benzin in Polen*, ND, 8 IX 1989).

Z początkiem lipca rząd PRL zamroził ceny i płace na okres 1 miesiąca. Zarządzenie dotyczyło zarówno sprzedaży detalicznej, jak i cen produkcji. Krok ten miał zapobiec dalszemu pogorszeniu się zaopatrzenia i wzrastającym niepokojom wśród ludności. Zażegnanie upadku rynku towarowego w Polsce i ubóstwa społeczeństwa miało być tematem posiedzenia nowo wybranego parlamentu (*Lohn-Preis-Stopp für einen Monat in Polen beschlossen*, ND, 3 VII 1989). Krok ten jednak nie zapobiegł pustkom w sklepach i dopiero, kiedy w sierpniu rząd uwolnił ceny – z wyjątkiem chleba, chudego mleka, białego sera i odżywek dla niemowląt – zaopatrzenie poprawiło się, jednak ceny produktów wzrosły nawet o 300% (*Ministerrat Polens beschloß Freigabe der Lebensmittelpreise*, ND, 1 VIII 1989). Skala problemu najlepiej była widoczna w listopadzie, kiedy ND poinformowała o podwyżce cen żywności dotowanej: mleka 2% z 30 na 210 zł, sera chudego ze 150 na 1000 zł i chleba 800 g z 94 na 600 zł (*Polen erhöht Preise für gestützte Lebensmittel*, ND, 27 XI 1989).

Korespondent gazety w Warszawie Wolfgang Rei informował za „Życiem Warszawy”, że od 1 grudnia 4,5 mln Polaków otrzyma bony na produkty spożywcze. Bony miały posłużyć najbiedniejszym rodzinom ze względu „na szokujący wzrost cen” do zapewnienia podstawowych artykułów spożywczych, jak chleb, mleko, chudy twaróg. Odbiorcami bonów miały być rodziny wielodzietne, renciści i rodziny z dziećmi do lat 6. Każde dziecko w wieku do 6 lat miało mieć zapewnioną codzienną szklankę mleka. Bony miały służyć również opłacie za pewne usługi, jak opłata za przedszkole czy za ciepły posiłek w barze mlecznym. Zdaniem „Życia Warszawy” bony były niezbędne w związku z likwidacją subwencji na podstawowe artykuły spożywcze (*Lebensmittelbons in Polen für 4,5 Millionen Bedürftige*, ND, 14 X 1989).

Rozmiary inflacji w Polsce ukazywał również kurs marki NRD do złotego. Od 2 października dotychczasowy kurs marki NRD: 71,00 marki – 10 000 zł zmienił się na 42,67 (*Mitteilung der Staatsbank der DDR*, ND, 28 IX 1989), a od 20 listopada płacono już tylko 21,88 marki za 10 000 zł (*Nur noch 21,88 Mark der DDR für 10000 Zloty*, ND, 18 XI 1989).

W połowie października korespondent Wolfgang Rei przybliżył czytelnikom ND program gospodarczy L. Balcerowicza, polegający przede wszystkim na zatrzymaniu inflacji na poziomie 1000% przez szybkie wprowadzenie gospodarki rynkowej. Plan przewidywał podział dużych zakładów pracy oraz sprzedaż części majątku narodowego, ponadto finansowe wsparcie państwa dla zakładów i ograniczenie inwestycji. Należało się liczyć

również z bezrobociem od 10 do 20%. Jednocześnie ND podawała, że liczba ludności żyjącej poniżej minimum socjalnego wynosiła 30% (*Regierung Polens legte Wirtschaftskonzept vor*, ND, 13 X 1989).

Bardzo skromne były informacje władz NRD na temat Okrągłego Stołu. O przygotowaniach do rozmów ND pisała 4 lutego 1989 r. Dzień wcześniej odbyło się spotkanie Komisji Współpracy PZPR, Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego (ZSL) i Stronnictwa Demokratycznego (SD) z udziałem przywódców partyjnych: Wojciecha Jaruzelskiego, Romana Malinowskiego i Tadeusza Witolda Młyńczaka. W dyskusji wzięli również udział premier Mieczysław Rakowski, przewodniczący PRON Jan Dobraczyński oraz przedstawiciele organizacji kościelnych i społecznych (*Polen: Parteiengremium beriet Vorbereitungen für „Runden Tisch“*, ND, 4 II 1989).

O rozpoczęciu 6 lutego 1989 r. obrad Okrągłego Stołu ND informowała krótko, przytaczając jedynie najważniejszych jej zdaniem uczestników: członków Biura Politycznego KC PZPR: ministra spraw wewnętrznych Czesława Kiszczaka i Stanisława Cioska, przewodniczącego PRON J. Dobraczyńskiego, sekretarza KC Leszka Millera, przewodniczącego OPZZ Alfreda Miodowicza, a ze strony solidarnościowej rzecznika Episkopatu bpa Alojzego Orszulika i przewodniczącego byłej „Solidarności” Lecha Wałęsę (*Rund-Tisch-Gespräche in Warschau*, ND, 7 II 1989). Równie oszczędne w słowach było doniesienie o wypowiedzi rzecznika rządu Jerzego Urbana, który na wtorkowej konferencji określił pierwszy dzień obrad jako zadowalający, a wypowiedzi uczestników jako ukazujące chęć wzajemnego porozumienia w odniesieniu do przyszłości kraju i niezbędnych zmian w Polsce. J. Urban przestrzegał jednak przed wyciąganiem daleko idących wniosków (*Regierungssprecher Polens zum Runden Tisch*, ND, 8 II 1989).

ND z upodobaniem przytaczała wypowiedzi rzecznika rządu. W połowie lutego na kolejnej konferencji J. Urban, komentując przebieg obrad Okrągłego Stołu, stwierdził, że „Polska przeżywa najgłębszą przebudowę od 1944 r. Zapoczątkowane w 1982 r. przemiany, których geneza tkwi w robotniczym proteście 1980 r., wchodzi w decydującą fazę”. J. Urban wspominał o rozpoczęciu jesienią 1988 r. intensywnej przebudowy modelu gospodarki² i dążeniach do „pełnej demokracji i pluralizmu z legalnym działaniem opozycji. (...) Okrągły Stół jest rezultatem tych zmian i ich konsekwencją. Od partnerów przy Okrągłym Stole oczekuje się uznania wiodącej roli partii i państwa”. J. Urban ubolewał jednak, że strona solidarnościowa wszelkie uzgodnienia co do przebudowy kraju, w tym również przeprowadzenia wyborów, uzależniała od legalizacji „Solidarności”, jak i grup opozycyjnych. Strona rządowa przyznawała, że brak udziału opozycji w życiu politycznym i parlamentarnym doprowadzi do konfrontacji (*Polens Regierungssprecher Urban zum Verlauf der Runtisch-Gespräche*, ND, 16 II 1989).

Z początkiem kwietnia ND donosiła o zwołaniu posiedzenia Sejmu, na którym zapadną decyzje na temat zmiany Konstytucji PRL oraz ustawy o związkach zawodowych. Niejako w tle tego doniesienia znajdowała się informacja o zakończeniu obrad Okrągłego Stołu, podczas których podjęto „decyzje o reformach społecznych, działalności Sejmu, nowo

² Rzecznik rządu miał na myśli reformę ówczesnego ministra przemysłu Mieczysława Wilczka (1932–2014), polegającą na wprowadzeniu liberalnej ustawy o przedsiębiorczości.

powstałego Senatu oraz wyborów”. Wspomniano również wprowadzenie pluralizmu związkowego, m.in. legalizację „Solidarności” (*Polnischer Sejm für Freitag einberufen*, ND, 6 IV 1989). Ta ostatnia była wyraźnie deprecjonowana przez ND, która wyraźnie faworyzowała koncesjonowane przez PZPR Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ), któremu poświęcała sporo miejsca na swych łamach.

Już w styczniu ND donosiła, że OPZZ odniosło się do „stanowiska KC PZPR w sprawie politycznego i związkowego pluralizmu”, uznając je za niebezpieczne, grożące powtórką wydarzeń z lat 1980–1981, kiedy zakłady pracy stały się polem walki. Co prawda, większość związkowców była przychylna pluralizmowi związkowemu, ale zadawała sobie pytanie, jak należy tę możliwość praktykować, aby nie powtórzyły się lata 1980–1981. Przedstawiciele OPZZ przytaczali przykłady agresywnych wystąpień członków „Solidarności”, którzy pod hasłem legalizacji organizacji żądali wyłączności dla reprezentowania robotników czy wręcz czystek i rewanzu. Związkowcy byli według OPZZ tak długo terroryzowani, dopóki nie oddali legitymacji związkowych. Takie praktyki znane były szczególnie wśród górników i pracowników przemysłu lekkiego. OPZZ odmówiły odpowiedzialności za deklaracje PZPR, podkreślając przywiązanie do socjalizmu, w którym robotnicy są podmiotem, a celem jest ich dobro: „Kluczem do nowego modelu polskiego społeczeństwa jest pełna demokracja i wzmocnienie społecznej kontroli organów władzy. Ważną rolę powinien odegrać Okrągły Stół” (*Führung der polnischen OPZZ zum Gewerkschaftspluralismus*, ND, 28 I 1989).

O stosunku władz NRD do przemian w Polsce i roli opozycji świadczy artykuł w ND o wizycie szefa OPZZ Alfreda Miodowicza i rozmowach z członkiem Biura Politycznego SED i przedstawicielem związków zawodowych Harry’ego Tischa. H. Tisch podkreślał rolę związków zawodowych jako reprezentantów klasy robotniczej, zaangażowanie NRD przez 40 lat istnienia w „socjalistyczne współzawodnictwo” i osiągnięcia w kształtowaniu „socjalistycznego społeczeństwa”. Z kolei A. Miodowicz poinformował o wkładzie polskich związków zawodowych w stabilizację społeczną i gospodarczą Polski. Odnosząc się zaś do obrad Okrągłego Stołu, podkreślił, że zadaniem OPZZ jest zabezpieczenie interesów polskich robotników (*Repräsentant polnischer Gewerkschaften empfangen*, ND, 13 III 1989).

Wzmożenie aktywności OPZZ miało miejsce już po utworzeniu rządu T. Mazowieckiego. Działacze związkowi nawoływali do protestów przeciwko programowi gospodarczemu, gdyż „jego urzeczywistnienie przyniosłoby lawinową podwyżkę cen, wyprzedaż majątku narodowego i dla wielu rodzin bezrobocie, biedę i głód”. W oświadczeniu podkreślano, że protesty w żadnym wypadku nie będą prowadzić do przerw w pracy lub strajków (*Protestaktionen von Gewerkschaftern Polens*, ND, 23 X 1989). W październiku w całym kraju doszło do protestów prawie 400 organizacji związkowych, o czym poinformowało Biuro Prasowe OPZZ. Związkowcy żądali rozmów w kwestii podpisania nowej umowy z rządem (*Gewerkschafter Polens protestieren gegen sinkendes Lebensniveau*, ND, 25 X 1989).

Dość szczegółowo ND informowała o przebiegu wyborów 4 czerwca w Polsce. Nazajutrz po wyborach ND podała informacje o ich przebiegu. Do Sejmu kandydowało 1780 osób, natomiast do Senatu 553. Według szacunków Krajowej Komisji Wyborczej do godziny osiemnastej (lokalne wybory były czynne do dwudziestej drugiej) frekwencja wyniosła 52%. Ostatecznie w pierwszej turze głosowało 62,11% uprawnionych. Znacznie niższa była

frekwencja w drugiej turze – wyniosła ona zaledwie 25,31% (*Parlamentswahlen in Polen*, ND, 5 VI 1989). W piątek po wyborach dziennik podał wyniki I tury wyborów w Polsce. Za PAP donosiła, że nie obsadzono 295 miejsc w Sejmie, stąd konieczna była druga tura. Z kolei spośród 35 kandydatów z listy krajowej wybrano tylko dwóch: Mikołaja Kozakiewicza i Adama Zielińskiego. W Senacie obsadzono natomiast 92 miejsca (*Ergebnisse des ersten Wahlgangs in Polen bekanntgegeben*, ND, 9 VI 1989).

W trakcie oczekiwania na drugą turę wyborów Rada Państwa PRL wydała dekret w sprawie zmiany ordynacji wyborczej, polegającej na dopuszczeniu do głosowania na 33 kandydatów z listy krajowej. ND informowała, że odbyło się to „zgodnie z ustaleniami Komisji Porozumiewawczej (...), aby zabezpieczyć odpowiednią równowagę sił politycznych w Sejmie, w myśl ustaleń Okrągłego Stołu” (*Staatsrat Polens verfügt Nachwahl*, ND, 13 VI 1989; *Vor dem zweiten Wahlgang in Polen*, ND, 15 VI 1989).

Kilka dni po drugiej turze wyborów ND donosiła, że zgodnie z ustaleniami Okrągłego Stołu 299 mandatów otrzymała strona rządowa (173 – PZPR, 76 – ZSL, 27 – SD, 23 – organizacje katolickie), natomiast 161 miejsc poselskich przypadło „Komitetowi Obywatelskiemu «Solidarność»”. W Senacie kandydaci „KO «Solidarność»” zajęli 99 miejsc, zaś 1 otrzymał kandydat niezależny (*Ergebnisse der Wahlen zum Parlament in Polen*, ND, 21 VI 1989).

4 lipca zebrał się nowo wybrany Sejm. Na marszałka wybrano Mikołaja Kozakiewicza (ZSL), marszałkiem Senatu został Andrzej Stelmachowski („Solidarność”). Jednocześnie M. Rakowski złożył dymisję z funkcji premiera, ta jednak została wstrzymana do wyboru prezydenta, który w myśl konstytucji powoływał szefa rządu (*Polnischer Sejm zusammengetreten*, ND, 5 VII 1989).

Za ważne wydarzenie ND uznała zwołanie na 19 lipca posiedzenia Zgromadzenia Narodowego, które dokona wyboru prezydenta PRL (*Nationalversammlung Polens tritt zusammen*, ND, 18 VII 1989). Wcześniej, pod koniec czerwca, Plenum KC PZPR przyjęło kandydaturę W. Jaruzelskiego na prezydenta PRL. Sam Jaruzelski sprzeciwił się nominacji, proponując na urząd Cz. Kiszczaka. Członkowie KC jednak poprosili Jaruzelskiego o przemyślenie decyzji (*Plenum des ZK der PVAP empfiehlt Jaruzelski für Präsidentenamt*, ND, 1 VII 1989). W imieniu KC PZPR przewodniczący klubu parlamentarnego PZPR Marian Orzechowski stwierdził, że wyboru prezydenta należy dokonać po zaplanowanej na 9–11 lipca wizycie prezydenta G. Busha oraz posiedzeniu Rady Politycznej Układu Warszawskiego w Bukareszcie. Wyraził przy tym nadzieję, że prezydent zostanie wybrany przed Świętem Narodowym 22 Lipca (*Plenum des ZK der PVAP empfiehlt Jaruzelski für Präsidentenamt*, ND, 7 VII 1989). Ostatecznie Jaruzelski zgodził się kandydować na prezydenta i 19 lipca Zgromadzenie Narodowe wybrało go wymaganą większością 270 głosów przy 233 sprzeciwiających się i 34 wstrzymujących się (*Wojciech Jaruzelski kandidiert für Amt des Präsidenten der VR Polen*, ND, 19 VII 1989; 20 VII 1989).

24 lipca prezydent W. Jaruzelski rozpoczął konsultacje w sprawie utworzenia rządu. Jako pierwsi przyjęci zostali przywódcy partii koalicyjnych: ZSL – R. Malinowski i SD – J. Józwiak. Zaplanowano też spotkanie z przewodniczącym PRON – J. Dobraczyńskim (*Präsident Polens nahm Konsultationen zur Regierungsbildung auf*, ND, 25 VII 1989). Prezydent Jaruzelski prowadził rozmowy sondażowe w sprawie powołania nowego rządu

również z przedstawicielami związkowymi: A. Miodowiczem i L. Wałęsą (*Präsident Polens führte weitere Sondierungsgespräche*, ND, 26 VII 1989).

Z początkiem sierpnia ND donosiła o powołaniu gen. Cz. Kiszczaka na premiera rządu. Za kandydaturą głosowało 237 posłów, przeciw 173, a 10 wstrzymało się od głosu. W związku z nominacją na premiera ND w osobnej notce przedstawiła sylwetkę nominata (*14. Tagung des ZK der PVAP einberufen*, ND, 1 VIII 1989; *Czesław Kiszczak zum neuen Premier Polens gewählt*, ND, 3 VIII 1989; *Czesław Kiszczak. Vorsitzender des Ministerrates der Volksrepublik Polen*, ND, 3 VIII 1989).

W połowie miesiąca Cz. Kiszczak oświadczył, że 14-dniowy termin utworzenia rządu prawdopodobnie nie zostanie dotrzymany, m.in. z powodu sprzeciwu opozycji solidarnościowej. Z kolei szeroka koalicja z udziałem „Solidarności” według Kiszczaka „była niezgodna z celami rozmów przy Okrągłym Stole” (*Ministerpräsident Kiszczak zur Bildung der Regierung in Polen*, ND, 14 VIII 1989). Stąd Kiszczak zaproponował, aby misję utworzenia rządu powierzyć szefowi ZSL – R. Malinowskiemu, któremu „przychylni są przedstawiciele wszystkich sił w parlamencie” (*Erklärung Kiszczaks zur Regierungsbildung*, ND, 15 VIII 1989). W związku z fiaskiem misji gen. Cz. Kiszczaka utworzenia rządu opartego na „koalicji narodowej odpowiedzialności” prezydent Jaruzelski rozmawiał z przedstawicielami największych sił politycznych w kraju, w tym z reprezentującym opozycję L. Wałęsą (*Vorschlag für Koalition der Nationalen Verantwortung*, ND, 18 VIII 1989).

Na 20 sierpnia zwołane zostało plenum KC PZPR, podczas którego władze miały zdecydować o dalszych losach kraju. Podczas wcześniejszego spotkania z pierwszymi sekretarzami organizacji partyjnych 208 zakładów pracy z całego kraju I Sekretarz KC M. Rakowski podkreślił, że utworzenie rządu bez udziału PZPR będzie „przejęciem władzy w Polsce” i „prowadzi do chaosu i zmiany socjalistycznego porządku społecznego (...)”, a ponadto „(...) jest sprzeczne z ustaleniami Okrągłego Stołu” (*14. Tagung des ZK der PVAP einberufen*, ND, 18 VIII 1989).

Wobec fiaska utworzenia rządu Kiszczaka W. Jaruzelski zaproponował spotkanie najważniejszych sił politycznych i gospodarczych w Polsce. ND podkreślała troskę W. Jaruzelskiego o wzrastającą polityczną i gospodarczą destabilizację kraju i jego wezwania do przeciwdziałania „politycznym emocjom, uniemożliwiającym narodowe porozumienie oraz pogarszającym i tak trudne warunki życia robotników” (*Jaruzelski-Vorschlag für Treffen der politischen Hauptkräfte*, ND, 16 VIII 1989). Wkrótce T. Mazowiecki został przyjęty przez prezydenta, a 22 sierpnia ND przekazała informację o kandydaturze Tadeusza Mazowieckiego na premiera (*Neuer Ministerpräsident der VR Polen vorgeschlagen. Tadeusz Mazowiecki kandidiert*, ND, 21 VIII 1989; *Kandidatur Mazowieckis als Ministerpräsident Polens beantragt*, ND, 22 VIII 1989).

24 sierpnia T. Mazowiecki został powołany większością 378 głosów (przy 4 przeciw i 41 wstrzymujących się) na premiera. T. Mazowiecki zadeklarował, „że pragnie utworzyć rząd zdolny do pracy ze wszystkimi opcjami politycznymi w parlamencie (...). Rząd ten ma być rządem wszystkich Polaków”. Za główny problem uznał wyprowadzenie kraju z krytycznej sytuacji, w jakiej znajduje się gospodarka. T. Mazowiecki zapewnił poza tym dotrzymanie przez Polskę wszystkich podpisanych układów, przede wszystkim zobowiązań wynikających z członkostwa w Układzie Warszawskim. Stanowisko to było zbieżne ze

wskazaniami Biura Politycznego PZPR. ND przybliżył również sylwetkę nowego premiera (*Tadeusz Mazowiecki zum neuen Premier Polens gewählt*, ND, 25 VIII 1989; *Vorsitzender des Ministerrates der Volksrepublik Polen*, ND, 25 VIII 1989). Pod koniec sierpnia ND pisała o prowadzonych przez T. Mazowieckiego rozmowach w celu utworzenia rządu: „Jako najważniejsze zadanie swojego gabinetu premier Mazowiecki uznał przezwyciężenie krytycznego stanu gospodarki narodowej. Przed rządem stoi problem odbudowy gospodarczej równowagi i zmniejszenie inflacji. Działania w tym kierunku zawsze i wszędzie były ryzykowne dla rządów i bolesne dla ludności”. Starania Mazowieckiego poparł Wałęsa, deklarując wystąpienie z apelem o powstrzymanie się od strajków na okres 6 miesięcy (*Premier führt Gespräche über Regierungsbildung in Polen*, ND, 31 VIII 1989).

12 września Sejm zatwierdził rząd T. Mazowieckiego bez głosów sprzeciwu. ND informowała o objęciu MSZ przez niezależnego Krzysztofa Skubiszewskiego, MON przez gen. Floriana Siwickiego (PZPR), MSW przez gen. Cz. Kiszczaka oraz MF przez Leszka Balcerowicza (OKP). W exposé premier Mazowiecki zapowiedział ograniczenie inflacji, zmniejszenie deficytu przez ograniczenie wydatków i zwiększenie dyscypliny finansowej, zmianę stosunków własnościowych, utworzenie giełdy papierów wartościowych i zmianę systemu podatkowego. Zapowiedział również likwidację nierentownych zakładów, co miało doprowadzić do przejściowego bezrobocia i wiążącym się z tym zmniejszeniem produkcji i poziomu życia. W polityce zewnętrznej T. Mazowiecki za najważniejszą uznał współpracę gospodarczą z ZSRR i innymi krajami RWPG. Jednocześnie podkreślił, że Polska była zainteresowana współpracą z EWG. Istotna była również dbałość o zachowanie polskich granic (*Polnischer Seim billigte das neue Kabinett. Tadeusz Mazowiecki gab Regierungserklärung ab*, ND, 13 IX 1989). O dotrzymaniu przez Polskę układów premier T. Mazowiecki zapewnił jeszcze raz w listopadzie przed wizytą w Moskwie. W wywiadzie dla agencji TASS Mazowiecki wyraził nadzieję rozwiązania „wielu gospodarczych, historycznych i politycznych problemów w stosunkach z ZSRR”. Ponadto podkreślił, że kontakty z Zachodem nie zastąpią współpracy gospodarczej z ZSRR i innymi krajami RWPG, choć organizacja ta wymagała reform. Odnosząc się do stosunków polsko-radzieckich, T. Mazowiecki zwrócił uwagę na „potrzebę wyjaśnienia szeregu problemów z przeszłości. Przede wszystkim chodzi o «białe plamy» w historii, które muszą być wyjaśnione” (*Mazowiecki: Polen bleibt den Bündnisverpflichtungen treu. Vor UdSSR-Reise: Westkontakte kein Ersatz für den RGW*, ND, 23 XI 1989).

Deklaracje odnoszące się do ZSRR były o tyle istotne, że w Polsce od wiosny nasilały się wystąpienia antyradzieckie. Budziły one, co zrozumiałe, szczególne oburzenie ND. Gazeta z oburzeniem pisała o zniszczeniu w Krakowie „pomnika żołnierzy sowieckich, zniszczeniu flagi i innych symboli sowieckich”. Przytaczano wypowiedzi J. Urbana, że sprawcami byli studenci „spod znaku «Solidarność» i innych nielegalnych organizacji”. Odnotowano również ataki na milicję, dewastację mienia społecznego oraz „akty wandalizmu, anarchii i terroryzmu, jakiego dotychczas w Polsce nie znano” (*VRP-Regierungssprecher zu antisowjetischen Ausschreitungen in Krakow*, ND, 1 III 1989). Jednocześnie przytaczano wypowiedzi W. Jaruzelskiego z zebrania partii w Bydgoszczy, w których popierał istnienie pluralizmu politycznego i demokracji, które jednak „muszą pozostać społeczno-polityczną konstrukcją socjalizmu – porządku społecznego, którego

celem jest wolność człowieka i prawdziwa władza ludu”. W tym kontekście Okrągły Stół nie jest „cudownym środkiem, lecz szansą doprowadzenia do normalności, spokoju społecznego i szerokiego udziału obywateli w reformach”. ND za Jaruzelskim przestrzegała przed trwającym „festiwalem strajków i protestów”, związanych z żądaniem płacowymi i rosnącymi cenami, co prowadzi do „przysłowiowych już regałów, na których stoi tylko ocet. Te swoiste zawody pomiędzy wynagrodzeniami i cenami napędzają spekulację i wzrost różnic pomiędzy biednymi i bogatymi”. Organ SED szczególnie podkreślał fakt, że przemiany w Polsce pozostają w sferze reformy socjalizmu, a nie zmiany ustroju, choć istnieją siły, chcące zdestabilizować sytuację w Polsce: „Niektóre metody mocno przypominają rok 1981. Szczury opuszczają tonący okręt. Ten okręt – socjalistyczna Polska – była, jest i pozostanie jednak niezatapialna” (*Wojciech Jaruzelski zur inneren Lage in Polen*, ND, 2 III 1989).

Podobnie jak w marcu, również przed wyborami oburzenie rzecznika rządu budziły „antysowieckie ekscesy w Krakowie, jak i próby podobnych w Gdańsku”. Te skandaliczne i nieodpowiedzialne wybryki spotkały się z oburzeniem większości społeczeństwa (*Polen verurteilt antisowjetische Ausschreitungen*, ND, 24 V 1989).

Po wyborach ND za „Trybuną Ludu” donosiła o posiedzeniu 22 czerwca 1989 r. Biura Politycznego KC PZPR, na którym strona rządowa potwierdziła chęć współpracy „z mocno reprezentowaną w parlamencie opozycją, mającą w związku z tym znaczący wpływ na politykę wewnętrzną” (*Sitzung des Politbüros des Zentralkomitees der PVAP*, ND, 23 VI 1989). Tymczasem w polskich miastach: we Wrocławiu, Poznaniu, Katowicach i Gdańsku ponownie doszło do antyrządowych demonstracji. Miały one podobny scenariusz, zgodnie z którym działacze ekstremistycznej „Solidarności Walczącej” pod hasłami: „Bolszewicy precz!”, „Sowieci do domu!” maszerowali pod komitety wojewódzkie partii, a tam rozrzucali ulotki i przez głośniki „lżyli państwo polskie i domagali się ustąpienia W. Jaruzelskiego”. Z kolei w Gdańsku działacze „Solidarności Walczącej”, „Konfederacji Polski Niepodległej” i „Polskiej Partii Niepodległościowej” uznali „polski rząd emigracyjny w Londynie jako oficjalną władzę Polski” (*PAP zu staatsfeindlichen und antisowjetischen Demonstrationen in mehreren polnischen Städten*, ND, 24 VI 1989).

Początek lipca przebiegał również pod znakiem niepokoju społecznych. NRD-owska prasa pisała o nielegalnych demonstracjach w Warszawie i w Krakowie, prowadzonych przez KPN. Skierowane były one przeciwko władzom Polski i Związku Radzieckiego (*PAP: Polnische Miliz ging gegen illegale Demonstrationen in Warschau und Krakow vor*, ND, 5 VII 1989).

Antyrządowe demonstracje w Polsce nasiliły się w listopadzie. W Warszawie solidaryzowano się ze strajkującymi górnikami w Workucie, a pod hasłem „Sowieci do domu” młodzież domagała się zniesienia obowiązkowej nauki języka rosyjskiego w szkołach (*Polen: Antisowjetische Demonstrationen*, ND, 9 XI 1989). Z drugiej strony w związku z podpaleniem pomnika Lenina w Nowej Hucie ostro zaprotestował polski rząd, a T. Mazowiecki w związku z wizytą w ZSRR uznał to za polityczną prowokację i akt wandalizmu. Za winnych uznano uczniów krakowskich szkół (*Protest gegen Anschlag auf Lenin-Denkmal*, ND, 24 XI 1989). Za antyrządowe ND uznała również wniosek w Sejmie o zniesienie święta 22 lipca (*Polen: Antrag im Sejm zur Abschaffung des Nationalfeiertages*, ND, 27 XI 1989).

ND informowała czytelników również o zaangażowaniu się Stanów Zjednoczonych w sprawę Polski. Za „Trybuną Ludu” przytaczała przemówienie prezydenta George’a Busha, w którym przedstawił plan stosunków z Polską. Obejmował on m.in. likwidację barier celnych na różne towary, pod warunkiem że „Warszawa wykaże się przed MFW zdrowym gospodarczym nastawieniem”. USA obiecywały redukcję części zagranicznego długu Polski oraz gwarancję MFW dla kredytów (*Polnische Presse berichtet über vom US-Präsidenten angekündigte Schritte*, ND, 19 IV 1989). W październiku ND donosiła, że Komisja Zagraniczna Izby Reprezentantów USA postanowiła przeznaczyć 837,5 mln dolarów na wsparcie dla „tzw. ruchów niekomunistycznych w Polsce i na Węgrzech”. Była to prawie dwukrotnie wyższa suma, jaką zadeklarował G. Bush. Za uzasadnienie przyznania pomocy posłużyła deklaracja, że jest to odpowiedź na rozwój demokracji w obydwóch wschodnioeuropejskich krajach (837,5 Millionen Dollar für „Nichtkommunisten” in Ungarn und Polen, ND, 13 X 1989). Ostatecznie program pomocy dla Polski został zatwierdzony przez Kongres USA. W jego myśl Polska miała otrzymać w ciągu trzech lat prawie 850 mln dolarów na przedsięwzięcia stabilizujące polską gospodarkę, na inicjatywę prywatną i urynkwienie gospodarki. Część została przeznaczona na żywność oraz ochronę środowiska, a także modernizację elektrowni węglowych w okolicach Krakowa (*Hilfsprogramme der USA für Polen und Ungarn gebilligt. 938-Mio-Dollar-Projekt passierte Repräsentantenhaus*, ND, 18 XI 1989).

W okresie przygotowań do wyborów w Polsce ND za radziecką gazetą związków zawodowych „Trud” donosiła, że „wykorzystując sytuację polityczną w krajach socjalistycznych, swoją działalność zaktywizowały znacznie siły antysocjalistyczne”. Szczególna rola przypadła CIA, która swoją działalnością objęła różne „niezależne grupy polityczne” w krajach socjalistycznych oraz antysocjalistyczne kręgi emigracji, aby „oczyścić międzynarodową rzeczywistość”. Głównym obiektem ideologicznej ekspansji pozostawał Związek Radziecki, ale również Czechosłowacja, Polska i Węgry (*Antisozialistische Kräfte aktivierten ihre Tätigkeit*, ND, 20 V 1989). Niejako potwierdzeniem działań USA było oświadczenie rzecznika Departamentu Stanu w Waszyngtonie o przekazaniu „Solidarności” 1 mln dolarów na kampanię wyborczą. Ze zrozumieniem przyjęte zostało oświadczenie polskiego rządu, że USA wspierając partie opozycyjne, ograniczają suwerenność Polski i ingerują w sprawy wewnętrzne kraju (*US-Dollar für Wahlkampf der „Solidarnosc”*, ND, 1 VI 1989). Trzy tygodnie później podano informację o ułatwieniach w handlu pomiędzy USA a Polską i Węgrami oraz zapowiedziano wizytę G. Busha (*Handelserleichterungen der USA für Polen und Ungarn*, ND, 22 VI 1989). O samej wizycie G. Busha w Polsce ND pisała niewiele. Wspomniała, że obaj politycy przemawiali przed obiema izbami parlamentu, natomiast amerykański prezydent obiecał wsparcie gospodarcze dla Polski pod warunkiem zmian wewnętrznych, a także pomoc dla sektora prywatnego w wysokości 100 mln dolarów (*Treffen Jaruzelski-Bush. Ansprachen beider Politiker vor polnischem Parlament*, ND, 11 VII 1989).

ND komentowała również kontakty Polski z EWG i RWPG. Za najważniejsze uznano podpisanie umowy o współpracy w handlu i gospodarce. Do 1994 r. miały być zniesione cła i ograniczenia na wwóz polskich towarów. Zapowiedziano także wzajemne koncesje w sektorze rolniczym, współpracę naukową i techniczną i wsparcie wspólnych przedsięwzięć gospodarczych (*Polen und EWG schließen Kooperationsvertrag*, ND, 21 IX 1989).

Z kolei w stosunku do RWPG Polska zażądała zmian w funkcjonowaniu handlu w ramach tej organizacji. W wywiadzie dla „Rzeczypospolitej” minister współpracy z zagranicą Marcin Świąciecki oświadczył, że przede wszystkim chodzi o przejście w rozliczeniach międzynarodowych na waluty wymienialne oraz samodzielność zakładów pracy w handlu zagranicznym przy jednoczesnym ograniczeniu roli układów handlowych. Z uwagi na konieczność zachowania przez Polskę 5-letnich umów proces ten mógł się rozpocząć w 1991 r. (*Polen will Umgestaltung der Handelsbeziehungen im Rahmen des RGW*, ND, 14 X 1989).

W czasie wakacji głośnym w Europie, ale słabo nagłaśnianym przez ND problemem były ucieczki obywateli NRD do ambasad RFN w Warszawie, Pradze i Budapeszcie. Polskie MSZ w związku z nielegalnymi przekroczeniami granicy przez obywateli NRD wydało oświadczenie, w którym zadeklarowało, że nie zmieniły się przepisy w kwestii przekraczania granicy, a głównym kryterium pozostaje przeciwdziałanie nielegalnym przekroczeniom granic. Rząd Polski stał na stanowisku humanitarnego rozwiązania problemu (*Außenministerium Polens zu illegalen Grenzübertritten von DDR-Bürgern*, ND, 13 X 1989).

Wyjazdy obywateli NRD z kraju na stałe spowodowały ciekawe zjawisko w Polsce. Konsul NRD w Szczecinie Erhardt Sachs informował, że otrzymuje setki zapytań o możliwość osiedlenia się Polaków w NRD, skuszonych wyższym standardem życia za Odrą. Szczególne zainteresowanie było widoczne za strony młodych ludzi, zarówno ze środowisk robotniczych, jak i inteligenckich. Według doniesień NRD-owskiego wydziału konsularnego ambasady w Warszawie zapytania takie odnotowano również w innych konsulatach NRD w Polsce (*Polnische Bürger beantragen Übersiedlung in die DDR*, ND, 30 X 1989).

Do konsulatów NRD w Warszawie, Szczecinie, Gdańsku i we Wrocławiu zgłaszało się tysiące Polaków w celu osiedlenia się i pracy w NRD. Jako motyw osiedlenia się Polacy podawali pracę zgodnie z kwalifikacjami i stosownym wynagrodzeniem, zabezpieczenie socjalne, wysoki standard życia oraz szansę na mieszkanie w najbliższym czasie (*Tausende Polen sind an Arbeit und Wohnsitz in der DDR interessiert. Facharbeiter und Ärzte meldeten sich in den Konsulaten*, ND, 10 XI 1989).

Momentem przełomowym w stosunkach polsko-wschodnioniemieckich był upadek muru berlińskiego. Otwarcie granicy z RFN spowodowało wyraźną odmianę i tak bardzo sztucznych relacji pomiędzy Polską i NRD. Od tej pory dało się zauważyć traktowanie Polaków z wyższością, ale i wrogością. W związku z wykupywaniem przez „turystów” (z Polski) towarów powzięto nowe regulacje dotyczące kontroli celnej na granicy z RFN i z Berlinem Zachodnim. Również określone towary przemysłowe, odzieżowe i spożywcze były sprzedawane tylko obywatelom NRD i zagranicznym pracownikom kontraktowym. W razie wątpliwości sprzedawcy mieli weryfikować tożsamość. Ponadto nie mogły być przez Polaków opuszczane drogi tranzytowe pomiędzy Polską i Berlinem Zachodnim (*Ministerrat beschloß Maßnahmen gegen Schieber und Spekulanten*, ND, 24 XI 1989). Pod koniec listopada ND podsumowała działalność polskich turystów, informując, że w ciągu ostatnich trzech tygodni Polacy wywieźli z NRD 3 mln litrów wina, 2 mln litrów szampana i prawie 1 mln litrów wódki i spirytusu, ponad pół miliona litrów piwa i setki ton kawy (*PAP: Andrang an den Grenzübergängen*, ND, 27 XI 1989). Polakom zarzucano również wykupywanie towarów w NRD, a następnie ich zbywanie z dużym zyskiem w Berlinie Zachodnim lub w Polsce (*Ein „Tourist” vor dem Warenhaus*, ND, 23 XI 1989). Polskie władze

protestowały przeciwko działaniom NRD wobec polskich obywateli przyjeżdżających do NRD (*Warschau protestierte gegen Maßnahmen der DDR*, ND, 27 XI 1989), uznając je za dyskryminujące. Odnotowano także znaczny wzrost liczby rezygnacji z wcześniej już zarezerwowanych wyjazdów turystycznych do NRD (*Polen fordert Aufhebung der DDR-Maßnahmen*, ND, 30 XI 1989).

Wydarzenia te miały miejsce w cieniu wizyty nowego sekretarza generalnego SED Egona Krenza, który przybył do Polski zaraz po odwiedzinach w ZSRR. Podczas pobytu zapewnił o uznaniu przez NRD Odry i Nysy Łużyckiej jako zachodniej granicy Polski, o bezkonfliktowym rozwiązaniu przebiegu granicy w Zatoce Pomorskiej z uwzględnieniem interesów Polski (*Krenz-Besuch in Polen hat grundlegende Bedeutung. Visite bestätigt Willen zu Bereicherung der Beziehungen*, ND, 2 XI 1989). Z kolei prezydent Jaruzelski, popierając zmiany w NRD, złożył życzenia dobrych zmian, które uznał za „mające znaczenie historyczne” i wyraził nadzieję, że „wzmocnią suwerenną międzynarodową pozycję NRD i nie osłabiają kraju” (*Jaruzelski: Polen begrüßt mit Genugtuung die Umgestaltung in der DDR*, ND, 17 XI 1989; *Polen will die Reformen in der DDR unterstützen*, ND, 29 XI 1989).

Niecały rok później NRD stała się częścią zjednoczonych Niemiec.

Ukazany w niniejszej pracy obraz przemian w Polsce w 1989 r. na podstawie ND jest w gruncie rzeczy niepełny. Przytoczono w nim jedynie reakcje NRD-owskiego dziennika na najbardziej znane wydarzenia w Polsce w tym czasie. Należy natomiast podkreślić, że zmiany w Polsce odbywały się w czasie rodzącej się transformacji w całej Europie Środkowo-Wschodniej, niemniej jednak z różną intensywnością w różnych krajach. Na pewno Polska była pierwszym krajem, który wkroczył na drogę przemian, z kolei NRD jednym z ostatnich, czego dowodzą pośrednio przytaczane przez ND doniesienia o Polsce. Nie można również zapominać, że w 1989 r. zauważalna była wzmożona aktywność Układu Warszawskiego – przynajmniej takie wrażenie można odnieść, czytając ND. Doniesienia na ten temat miały na celu uświadomić NRD-owskiemu odbiorcy trwałość obozu socjalistycznego, a także pełnić rolę straszaka na ewentualny bunt w Niemczech Wschodnich, z których latem zaczął się exodus do RFN.

Analizując relacje ND na temat przemian w Polsce i roli opozycji, podkreślić należy wręcz lekceważący stosunek do NSZZ „Solidarność”. ND nigdy nie podawała pełnego brzmienia związku zawodowego, ograniczając się tylko do nazwy „Solidarność”, jakby obawiając się, że może to wyzwoić podobną reakcję wśród robotników wschodnioniemieckich.

Na koniec warto zauważyć znamiennej zmianę oficjalnego stosunku NRD do Polski i Polaków w kontekście zapoczątkowanych w październiku zmian w tym kraju. Chyląca się ku upadkowi NRD winą za stan państwa obarczała „polskich turystów”, którzy w znacznej mierze mieli doprowadzić do nagłego kryzysu gospodarczego przez wywóz do Polski wschodnioniemieckich towarów. Narastająca w związku z tym wrogość NRD wobec Polski jasno wskazuje, jak sztuczne i słabe były „więzi przyjaźni” w obozie państw socjalistycznych. Trudno zatem się dziwić, że doniesienia ND o wydarzeniach w Polsce w 1989 r. były tak mocno tendencyjne i związane emocjonalnie z sytuacją w NRD.

Bibliografia

Kamiński A., *Die DDR und die Wiedervereinigung Deutschlands im Spiegel des „Słowo Polskie”*, [w:] K. Hermann (red.), *Die DDR und die Solidarność. Ausgewählte Aspekte einer Beziehung*, Thelem 2013.

„Neues Deutschland”, styczeń–listopad, 1989.

Summary

„Neues Deutschland” and transformation in Poland in 1989

The theme of the article is a description of the changes in Poland in 1989, presented by the „Neues Deutschland” (ND)-the release of the German Unity Party (SED), next to the „Berliner Zeitung” and „Neue Zeit” Chief party journal of the former GDR. At work shows the ratio of the GDR authorities to change in 1989, during the period from the beginning of the deliberations of the „round table” to the fall of the Berlin wall, 9 November, which in the long run led to German reunification. In this respect, the article presents reports and comments on the ND of the round table, endeavors and authorities of the COMMUNIST PARTY to maintain power, the June election to the European Parliament, the choice of the President of the PEOPLE’S REPUBLIC OF POLAND, as well as the establishment of the Tadeusz Mazowiecki Government.

ND devoted a lot of space on their pages on issues related to the Polish economy, particularly inflation and increases in prices, and attempts to address the deteriorating economic situation of the country. A lot of comments were for concessions OPZZ, by the GERMAN DEMOCRATIC REPUBLIC as the only representation of Polish workers. In turn the outrage aroused protests and numerous ND instances to the authorities of the SOVIET UNION. Similar feelings expressed ND to Polish activities in relation to the GDR citizens who, inter alia, by the Embassy of the FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY in Warsaw chose freedom in West Germany, with great appreciation to be about Poles who calculates the difficulty of the GDR, they tried for a permanent residence in this country.

Presenting a critical situation at the beginning of the Polish transformation, ND used East German propaganda. The GDR authorities, fearing a rebellion in his own country, the harder, there were the difference in the level of living in both countries and socio-economic trouble Polish.

Keywords: transformation in Poland, EAST GERMAN propaganda, The Round Table, the relation the GDR to transformations in Poland

Streszczenie

„Neues Deutschland” a przemiany w Polsce w 1989 r.

Tematykę artykułu stanowi opis przemian w Polsce w 1989 r., przedstawiony przez „Neues Deutschland” (ND) – organ prasowy Niemieckiej Partii Jedności (SED), będący obok „Berliner Zeitung” i „Neue Zeit” głównym dziennikiem partyjnym dawnej NRD. W pracy przedstawiono stosunek władz NRD do polskich przemian w 1989 r. w okresie od początku obrad Okrągłego Stołu do upadku muru berlińskiego 9 listopada, co w dalszej perspektywie doprowadziło do zjednoczenia Niemiec. W związku z tym artykuł przedstawia doniesienia i komentarze ND na temat Okrągłego Stołu, usiłowania utrzymania władzy przez PRL i PZPR, wybory czerwcowe do parlamentu, wybór prezydenta PRL, a także powołanie rządu T. Mazowieckiego.

ND poświęciła sporo miejsca na swoich łamach sprawom związanym z gospodarką Polski, szczególnie inflacji i podwyżkom cen oraz próbom przeciwdziałania pogarszającej się sytuacji ekonomicznej kraju. Dużo komentarzy dotyczyło działalności koncesjonowanego OPZZ, przez NRD traktowanego jako jedyna reprezentacja polskich robotników. Z kolei oburzenie ND budziły liczne protesty i wystąpienia wobec władz ZSRR. Podobne odczucia wyrażała ND wobec działań Polski w stosunku do obywateli NRD, którzy między innymi przez ambasadę RFN w Warszawie wybierali wolność w Niemczech Zachodnich, z dużym uznaniem wyrażając się o Polakach, którzy w obliczu trudności NRD starali się o stałe zamieszkanie w tym kraju.

Przedstawiając krytycznie sytuację Polski u progu przemian, ND służyła wschodnioniemieckiej propagandzie. Władze NRD, obawiając się buntu we własnym kraju, tym mocniej ukazywały różnicę w poziomie życia w obydwóch krajach oraz kłopoty społeczno-gospodarcze Polski.

Słowa kluczowe: przemiany w Polsce, propaganda NRD, Okrągły Stół, stosunek NRD do przemian w Polsce

Ilona Balcerczyk

Recenzja książki Edyty Pietrzak *Ku globalnemu społeczeństwu obywatelskiemu. Transgresje idei*

Z ogromnym zainteresowaniem i naukową ciekawością sięgnęłam po najnowszą książkę dr Edyty Pietrzak *Ku globalnemu społeczeństwu obywatelskiemu. Transgresje idei*, która właśnie ukazała się na polskim rynku wydawniczym. Dr Pietrzak znana jest już od dawna w środowisku naukowym z inspirujących publikacji dotyczących zagadnień społeczeństwa obywatelskiego, spośród których na szczególną uwagę zasługują *Nieposłuszeństwo i profanacje – globalne społeczeństwo obywatelskie* (2013), *The public, the private and the sphere in-between: contemporary interpretations of the civil society* (2012), *Polityczne namiętności, czyli o przejawach pozaracjonalności w sferze publicznej* (2012), *Antropologiczny wymiar przestrzeni publicznej* (2012), *Spółeczeństwo obywatelskie* (2011), *Глобалная деревня или многогранная система?, Социально-Правовые аспекты функционирования личности и групп* (2011), *Агоническая демократия как риммер радикальной демократии, Социально-Правовые аспекты функционирования личности и групп* (2011).

Już sam tytuł książki *Ku globalnemu społeczeństwu obywatelskiemu. Transgresje idei* zaciekawia obietnicą poszerzenia dotychczasowych rozumień społeczeństwa obywatelskiego, przełamania schematów oraz przekroczenia ścieżek, po których kroczyli dotychczasowi myśliciele zaabsorbowani *civil society*. Po dokładnej lekturze książki stwierdzam, że obietnica ta nie była bezpodstawna.

Idea państwa, jednostki, wspólnoty oraz społeczeństwa obywatelskiego zaprzętała umysły filozofów od czasów starożytnych. Reinhart Koselleck (2010: 581) stwierdza: „Gdy mówimy o społeczeństwie obywatelskim, możemy odnosić się do tego samego stanu faktycznego, ale wkraczamy na niepewny grunt tysiącletniej tradycji. Bo społeczeństwo obywatelskie, *société civile* czy *civil society*, to – z etymologicznego punktu widzenia – przekłady terminu łacińskiego. Odwołują się one do rzymskiej *societas civilis*, dla której z kolei terminologicznym pierwowzorem była grecka *koinonia politike*. Z czysto etymologicznego punktu widzenia mamy zatem do czynienia z zadziwiającą ciągłością, i dlatego to, co twierdzili o «społeczeństwie obywatelskim» Arystoteles lub Cyceon, nie jest w żadnym razie w całości anachroniczne”.

„W ostatnich latach pojęcie *społeczeństwo obywatelskie* wróciło do obiegu” – tymi słowami Charles Taylor rozpoczyna jeden ze swoich artykułów poświęconych rozważaniom o społeczeństwie obywatelskim (Taylor, 2010: 541). W tej kwestii z Taylorem zgadzają się też inni myśliciele (nie tylko ci, którzy rozmawiali o społeczeństwie obywatelskim w Castel Gandolfo), którzy podkreślają swoisty renesans tego terminu w ostatnich dekadach i zwracają uwagę na wieloznaczność rozumienia społeczeństwa obywatelskiego.

Edyta Pietrzak włącza się do tego ożywionego dyskursu i przedstawia w swojej książce proces zmian i przeobrażeń, jakie zaszły w rozumieniu idei społeczeństwa obywatelskiego na przestrzeni dziejów. Stawia też pytanie o stan dzisiejszy, o to, w którym punkcie na osi rozwoju społeczeństwo obywatelskie znajduje się obecnie i ku czemu dąży. Autorka udowadnia, że zmierza ono ku wymiarowi globalnemu.

Książka zbudowana jest w oparciu o zasadę koła hermeneutycznego, rozpoczyna się wprowadzeniem w zagadnienia związane z teoriami sfery publicznej. Autorka poddaje tu wnikliwej i krytycznej analizie dychotomię publiczne–prywatne, z uwzględnieniem wzajemnych relacji tych sfer. W rozdziale pierwszym znajdujemy także odwołanie do autonomicznej sfery publicznej Habermasa, przybliżenie idei „mostu nad przepaścią” oraz polityzacji życia społecznego.

Rozdział drugi podejmuje kwestie społeczeństwa obywatelskiego usytuowanego w rzeczywistości społeczno-politycznej. Autorka dokonuje tu przeglądu koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, stosując przejrzysty podział chronologiczno-problemowy, grupując interpretacje przez pryzmat istotnych historycznie przełomów i przekraczania granic. W ten sposób mamy tu interpretacje republikańskie, liberalne, Kantowskie, Heglowskie, Tocqueville’owskie, Marksowskie i współczesne. Jak sama wyjaśnia: „Analiza synchroniczna dziejów idei połączona jest tu z analizą diachroniczną, a zatem wielowarstwowy kontekst epoki łączy on z perspektywą długiego trwania, co sprzyja tylko głębszemu zrozumieniu analizowanych pojęć. To prowadzi nas wprost do bliskiej perspektywy transgresyjnej semantyki historycznej Reinharta Kosellecka, opartej na poglądzie, że pojęcia nie tylko oznaczają rzeczywistość, ale także dokumentują ewolucję odniesień do rzeczywistości i jej pojmowania” (Pietrzak, 2014: 259).

W rozdziale kolejnym Edyta Pietrzak zaprasza czytelnika do poznania różnych kontekstów społeczeństwa obywatelskiego, uwypuklając punkty zwrotne i momenty graniczne nastawione na zmianę. W kontekście społeczno-politycznym przedstawione zastały związki transgresji z ideami emancypacji i egalitaryzmu oraz zmiany w obszarze funkcjonowania sfery publicznej, objawiające się między innymi takimi zjawiskami, jak rozwój podmiotowości politycznej, kryzys racjonalności, namietności polityczne czy nieposłuszeństwo obywatelskie.

Pogłębienie tego aspektu analizy kontynuowane jest w rozdziałach czwartym i piątym, w których autorka przygląda się problemom procesów globalizacyjnych oraz ich konsekwencjom politycznym, ekonomicznym, społecznym i kulturowym. Zwraca uwagę na sieć społecznych powiązań zarówno lokalnych, jak i transnarodowych, rozwijających świadomość polityczną i tworzących alternatywę dla korporacyjnych, technologicznych czy politycznych autorytaryzmów. „Wszystkie te rozważania – twierdzi autorka – mają doprowadzić nas do naszego *tu i teraz*, w którym podejmujemy na nowo próbę konceptualizacji

idei społeczeństwa obywatelskiego, tym razem w jej globalnym wymiarze, skonstruowanym wokół sieci, globalno-lokalnych ruchów społecznych będących formą przeciwwładzy, czyli zarówno moderatorem zmian, jak i moderatorem ryzyka przywracającego równowagę” (Pietrzak, 2014: 16).

Książkę bardzo dobrze się czyta, gdyż dr Pietrzak udało się połączyć dwie sfery przeładające się bezpośrednio na sukces odbioru lektury – koherencję przejrzystej, czytelnej struktury opierającej się na stopniowym, przemyślanym pogłębianiu problematyki z wielkim zaangażowaniem autorki w tematykę, które to zaangażowanie wyraźnie przebija z kart książki w ciekawych i niespodziewanych uwagach autorki.

Uważam, że *Ku globalnemu społeczeństwu obywatelskiemu. Transgresje idei* to ważny i ciekawy głos w dyskusji. Książka warta przeczytania. Polecam.

Bibliografia

Koselleck R., *Trzy światy obywatelskie? Wprowadzenie do porównawczej semantyki społeczeństwa obywatelskiego w Niemczech, Anglii i Francji – zarys dziejów teorii*, [w:] K. Michalski (red.), *Rozmowy w Castel Gandolfo*, t. 2, Centrum Myśli Jana Pawła II, Wydawnictwo Znak, Warszawa–Kraków 2010.

Pietrzak E., *Ku globalnemu społeczeństwu obywatelskiemu. Transgresje idei*, ELIPSA, Warszawa 2014.

Taylor C., *Kiedy mówimy: społeczeństwo obywatelskie*, [w:] K. Michalski (red.), *Rozmowy w Castel Gandolfo*, t. 1, Centrum Myśli Jana Pawła II, Wydawnictwo Znak, Warszawa–Kraków 2010.

Edyta Pietrzak, *Ku globalnemu społeczeństwu obywatelskiemu. Transgresje idei*, ELIPSA, Warszawa 2014, 283 s.

Marta Cieřlikowska

Recenzja książki Pierre'a Buhlera *O potędze w XXI wieku*

Najnowsza książka Pierre'a Buhlera to próba kompleksowego ujęcia zagadnienia potęgi w stosunkach międzynarodowych. Mamy tu zarówno szerokie tło teoretyczne omawianych zagadnień, wykład historii myęli politycznej, jak i analizę najnowszych wydarzeń sceny międzynarodowej.

Jego obecna praca to kontynuacja prób znalezienia nowych definicji współczesnego świata. To, co było synonimem potęgi jeszcze 100 czy 50 lat temu, teraz schodzi na dalszy plan. To oczywiście perspektywa Zachodu, jednak przejmowana także przez inne regiony świata. Czynniki militarny, nadal pełniący kluczową rolę, nie jest już najważniejszym elementem konstytutywnym potęgi państwa.

Zagadnienie potęgi ciągle budzi zainteresowanie wśród badaczy stosunków międzynarodowych. Temat jest szczególnie ważny z punktu widzenia kierunku realistycznego. W Polsce potęgą w ujęciu teoretycznym zajmuje się przede wszystkim prof. Mirosław Sułek (ostatnio wydana *Potęga państw. Modele i zastosowania* czy *Podstawy potęgonomii i potęgometrii*). Wspomniane pozycje skupiają się na zagadnieniach potęgi państwa oraz modelowania i pomiarze teęże potęgi. Kilka lat temu ukazała się także książka dr Anny Wojciuk *Dylemat potęgi. Praktyczna teoria stosunków międzynarodowych*. Omawiana pozycja francuskiego dyplomaty jest jednak szerszym spojrzeniem na zagadnienie potęgi, niż to, z którym mielięmy do czynienia w *Dylemacie potęgi*... Nie jest to więc zwykły przegląd szkół czy wykład historii, ale próba szerokiego spojrzenia na różne aspekty tego samego zjawiska. Autor pokazuje, jak była postrzegana w przeszłości i od czego współcześnie zależy potęga w stosunkach międzynarodowych.

Buhler wychodzi w swoich rozważaniach od samych początków organizacji politycznej i znaczenia teę „najbardziej gwałtownej i najbardziej banalnej formy wyrazu potęgi, mianowicie wojny”. To sprawnie przeprowadzona synteza dziejów świata, tworzenia się cywilizacji, a następnie organizacji państwowych, pokazująca niewątpliwą erudycję autora. Dzięki temu mamy okazję spojrzeć na znane nam fakty z historii w nowym świetle, a czasem w zaskakującym kontekście. Przegląd starożytnych cywilizacji obejmuje m.in. Sumer, Indie, Chiny, Babilonię, po miasta greckie i w końcu Rzym. Kalejdoskop pojawiania

się i upadku kolejnych mocarstw na arenie światowej kończy się na „stuleciu Ameryki”. Warto podkreślić, że to cenne szerokie spojrzenie i wyjście poza optykę świata zachodniego przewija się w całej książce.

Autor omawia dalej podstawowe składowe potęgi, takie jak państwo, prawo, bogactwa naturalne, potencjał demograficzny oraz zależności globalnej gospodarki. Dodatkowo, osobny rozdział poświęcony jest znaczeniu nowych technologii i społeczeństwu sieciowemu, wpływającemu na zachodzące w szybkim tempie zmiany.

O państwowości mówi rozdział drugi. Bazując na przykładach zarówno historycznych, jak i współczesnych, Buhler przeprowadza czytelnika poprzez dzieje myśli politycznej od Machiavellego przez Hobbesa, Spinozę, Locke’a, Kanta po Fukuyamę. Liczne nawiązania i przykłady historyczne wydają się tu niezbędne, gdyż to właśnie dzięki nim możemy przyjrzeć się i lepiej zrozumieć uwarunkowania i dynamikę zjawiska potęgi. Perspektywa historyczna daje możliwość wskazania tych momentów, gdzie zjawisko potęgi jest najlepiej widoczne. Jeśli uznamy, że takim momentem jest zawsze wojna, to jej właśnie autor poświęca odpowiednio dużo miejsca. Innymi przykładami potęgi jest ukazanie jej w różnych formach organizacji politycznej, przede wszystkim imperium. W państwie nowoczesnym już inne elementy zaczynają odgrywać decydującą rolę. Wszystkie te rozważania koncentrują się jednak wokół państwa, dopiero w kolejnych rozdziałach dochodzą nowe czynniki tworzące potęgę.

Osobny rozdział autor poświęca prawu międzynarodowemu, regulującemu stosunki między państwami. Mamy tu ciekawą analizę genezy prawa oraz jego zastosowania zarówno przez państwa słabe, jak i potęgi. Autor przedstawia także jego rolę jako elementu stabilizującego relacje na scenie międzynarodowej.

Następny rozdział pokazuje, jakie znaczenie, zarówno pozytywne jak i negatywne, może mieć dostęp do surowców i jakie skutki wywiera to nie tylko na organizację państwa, ale także na jego zachowanie na scenie międzynarodowej. Podkreśla w tym miejscu autor, że sam dostęp do surowców czy położenie geograficzne niczego ostatecznie nie rozstrzygają. Przede wszystkim nie definiuje to potęgi państwa. Trudno jednak nie zauważyć, że wszystkie, nie tylko współczesne mocarstwa, mogą poszczycić się zarówno dostępem do bogactw naturalnych, jak i dogodnym położeniem. Faktem jest, że dla wielu państw bogactwa naturalne stały się raczej obciążeniem niż podstawą budowania własnej pozycji. Skłania to jednak do uznania, że surowce, jakkolwiek element niezbędny, nie są czynnikiem decydującym o powstaniu czy utrzymaniu się państwa jako potęgi.

Oprócz bogactw naturalnych autor przedstawia także, w osobnym rozdziale, znaczenie potencjału ludnościowego. Tutaj również słusznie podważa tezę o tym, że liczba ludności jest determinantem potęgi. Nie marginalizując jej roli, zwraca jednak uwagę, że nie jest to element warunkujący powstawanie nowych potęg.

Ważnym zagadnieniem, na które niewielu badaczy zwraca uwagę, jest wzrost potęgi prywatnej wobec państwowej, spowodowany rewolucją technologii informacyjnych. Jak pisze Buhler, „całe połacie ludzkiej działalności – gospodarczej, finansowej, intelektualnej, politycznej, nawet przestępczej – stają się oderwane od terytorium, zdematerializowane i coraz bardziej wymykają się kontroli państw, obchodząc je lub rzucając im wyzwania”. Dalsza analiza zagadnienia ukazuje znaczenie, jakie opisywane zjawiska mają na kondycję państwa i jego pozycję w świecie współczesnym. Jako przykład podaje wydarzenia

arabskiej wiosny czy sprawę Snowdena. Jak stwierdza sam autor, „rewolucja technologii informacyjnych może pociągnąć za sobą konsekwencje dla samej architektury potęgi i władzy o znaczeniu porównywalnym do konsekwencji rewolucji, jaką był wynalazek druku w piętnastowiecznej Europie”.

Ostatnie rozdziały książki skupiają się na regionach, gdzie wyrastają nowe i tracą swoje wpływy dotychczasowe potęgi. Autor analizuje Azję (w szczególności Indie, Chiny i Japonię), Europę oraz Stany Zjednoczone. Rozdział poświęcony Europie jest zresztą dobrym przykładem na potwierdzenie znaczenia *soft power*. Sukcesu Unii Europejskiej nie mierzy się klasycznymi kategoriami właściwymi mocarstwu, lecz poprzez pryzmat oddziaływania wypracowywanych norm i standardów, które promuje. Natomiast Stany Zjednoczone nadal są gwarantem utrzymania światowego porządku. Wynika to nie tylko z braku alternatywy dla tego typu roli, ale również z relatywnie szerokiego przyzwolenia, jakim cieszą się USA na arenie międzynarodowej.

Na koniec autor stawia pytania dotyczące najbliższych dziesięcioleci. Czy obecny wiek będzie stuleciem całej Azji czy może tylko Chin? Czy to już koniec hegemonii Zachodu, jaką dotychczas znaliśmy? Co do pierwszej wątpliwości autor wskazuje na wiele niewiadomych, które nie pozwalają na jednoznaczną ocenę. Dużo bardziej jednoznaczna jest odpowiedź na drugie pytanie. O ile zmierzch hegemonii jest już praktycznie przesądzony, nie musi to oznaczać odsunięcia na drugi plan dotychczasowych potęg. Buhler skłania się ku tezie, że będzie to jakaś forma pluralizmu i wielobiegunowości, jednak już bez wyraźnej dominującej pozycji Zachodu. Wielokrotnie przywoływany w ostatnich latach wątek zmierzchu dominacji Zachodu nie wychodzi jednak tutaj poza to, co głoszą Robert Kagan, Fareed Zakaria czy Charles Kupchan. Z тезami Kupchana dotyczącymi rozpadu Zachodu i napięć w jego obrębie można polemizować, warto jednak wspomnieć o nich, pisząc o końcu zachodniej cywilizacji. W takim rozdziale nawet krytyczna analiza tez Kupchana byłaby zdecydowanie pożyteczna.

Buhler nie pomija pozostałych regionów świata – Afryki i Ameryki Południowej. Są to tzw. peryferie – tutaj: peryferie potęgi. Autor pokazuje, jak ich rola będzie maleć na rzecz dominujących regionów. Afryka jest regionem działania innych potęg – wcześniej USA i Rosji, obecnie głównie ChRL. Sytuuje się jednak na uboczu ważnych światowych przemian, które pozwoliłyby jej państwom zaistnieć jako podmiot relacji międzynarodowych, a nie jedynie przedmiot rozgrywek. Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja na kontynencie południowoamerykańskim. Tam na mocarstwo regionalne stara się wyrosnąć Brazylia. Mimo wielu niewątpliwych sukcesów na polu dyplomacji, militarnym czy spełniania warunków do bycia potęgą jej aspiracje nie są do końca akceptowane przez sąsiadów, przede wszystkim Meksyk, Argentynę czy Wenezuelę. Brak ugruntowanej pozycji w regionie sprawia, że walka o uznanie na arenie światowej jest tym bardziej trudna.

Autor zwraca również uwagę na często pomijaną przez nurt realistyczny *soft power*. To, co dotychczas nie było utożsamiane z potęgą, obecnie zyskuje jednak na znaczeniu. Oprócz środków militarnych i gospodarczych, coraz większą rolę zaczynają odgrywać takie elementy, jak zdolność przyciągania do siebie innych czy wpływy, które są bardzo trudne do uchwycenia, bo często nieformalne. Do tego zalicza się także umiejętność

wykorzystania nowych technologii. To przede wszystkim innowacje, zarówno naukowe i techniczne, jak też w organizacji życia gospodarczego, sprawiają, że dane państwo ma szanse stać się potęgą. Liczy się jednak nie tylko sam wynalazek, ale także umiejętność jego szybkiego i skutecznego zastosowania. Innowacje, nowe koncepcje i myślenie strategiczne to elementy w dużej mierze decydujące o losach obecnych i przyszłych potęg. To od odwagi wprowadzania zmian i czerpania z nich korzyści zależy, kto w najbliższych dziesięcioleciach wysunie się na pierwszy plan w światowych rozgrywkach. Potwierdzały to historie mocarstw na przestrzeni dziejów. Jak pisze Buhler, „decydującymi czynnikami dla dynamiki potęgi, przejawiającej się w jej rozkładzie i jej formach, są prędkość i rytm adaptacji, a w pierwszym rzędzie innowacje. Istotnie właśnie w stosunkach do innowacji we wszystkich postaciach, nie tylko technologicznych, lecz także społecznych, ekonomicznych, intelektualnych, widać długofalową ewolucję potęgi. I na czoło wysuwają się ci, którzy zrozumieli i przyswoili sobie reguły tej gramatyki potęgi”. Ta ocena ma zastosowanie nie tylko do obecnego postrzegania światowych potęg. Jest to uniwersalna zasada mająca zastosowanie we wszystkich wcześniejszych epokach. Dzisiaj doszły do tego nowe czynniki innowacyjności, lecz logika pozostaje zawsze ta sama.

Odwołując się do tez R. Arona czy wykorzystując terminologię zaczerpniętą od Spykmana i Mackindera, Buhler pomija jednocześnie niektóre istotne z punktu widzenia omawianej tematyki teorie. Oprócz wspomnianego już Kupchana brak jest choćby krytycznego ustosunkowania się do teorii cykli hegemonicznych Modelskiego. Dużym mankamentem omawianej książki jest wymieszanie dwóch płaszczyzn: potęgi jako zjawiska i potęgi jako synonimu państwa – mocarstwa. Te dwie płaszczyzny nie zostały wyraźnie oddzielone i w wielu fragmentach lektury można odnieść wrażenie, że mieszają się ze sobą.

Praca jest skierowana przede wszystkim do osób profesjonalnie zajmujących się stosunkami międzynarodowymi czy politologią. Buhler przytacza pewne zjawiska czy terminy, zakładając, że czytelnik ma niezbędną wiedzę pozwalającą dostrzec szerszy kontekst, na który w pracy nie ma już miejsca. Można ją polecić także tym wszystkim, którzy chcą spojrzeć na historię filozofii polityki z nieco innej perspektywy. Docenią ją najbardziej osoby, których wiedza w tym zakresie jest dobrze ugruntowana.

Ogromna wiedza autora oraz aktualność przywoływanych wydarzeń i danych sprawia, że lektura *O potędze...* jest wartościową pozycją nie tylko dla teoretyków stosunków międzynarodowych, ale wszystkich zainteresowanych tematyką relacji między państwami zarówno w perspektywie historycznej, jak i współczesnych wydarzeń, często rozstrzygających dla przyszłości porządku światowego.

Zagadnienie potęgi jest jednym z kluczowych tematów debat dotyczących teorii stosunków międzynarodowych. Dotyczy to zarówno perspektywy historycznej, jak i analizy współczesnych zmian i tendencji. Autor stoi na stanowisku, popierając to licznymi przykładami, że potęga nie zanika w „nieuchwytnym postmodernizmie”, ale ciągle pozostaje siłą kształtującą stosunki między państwami.

Słowa kluczowe: potęga, państwo, geopolityka, imperium, rewolucja, realizm, Europa, Ameryka, hegemonia, cywilizacja, *soft power*

Keywords: power, state, geopolitics, empire, revolution, realism, Europe, America, hegemony, civilization, soft power

Pierre Buhler, *O potędze w XXI wieku*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2014, 516 s.



FLAME
Family Learning
And Migrant Engagement



Akademia
Humanistyczno
Ekonomiczna
w Łodzi



Lifelong
Learning
Programme

Projekt **FLAME – Family Learning and Migrant Engagement** (nr 539839-LLP-1-2013-1-UK-GRUNDTVIG-GMP) jest realizowany przez międzynarodowe konsorcjum w ramach programu Uczenie się przez Całe Życie – Grundtvig Multilateral.

W skład konsorcjum partnerów realizujących projekt wchodzi:

Wandsworth Council, Wielka Brytania, (koordynator projektu), www.wandsworth.gov.uk

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, www.ahe.lodz.pl

Hellenic Regional Development Centre, Grecja, www.hrdc.org.gr

Folkuniversitetet Kristianstad, Szwecja, www.folkuniversitetet.se

Oxfam Italia, Włochy, www.oxfamitalia.org

Celem projektu jest zwiększenie uczestnictwa imigrantów i mniejszości narodowych w życiu społecznym oraz zwiększenie ich szans na zatrudnienie. Ma się to dokonać poprzez opracowanie i pilotażowe zastosowanie zestawu narzędzi opartych na metodologii nauczania rodzinnego służących do kształcenia grupy docelowej i możliwego do zaadaptowania we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Przyczyni się to do zredukowania barier w aktywnym włączeniu się imigrantów do społeczeństwa i procesu kształcenia, takich jak brak znajomości języka, umiejętności społecznych czy dostępu do wiedzy i sieci społecznych. Ponadto zostanie opracowany zestaw strategii i dobrych praktyk mających na celu szersze dotarcie do imigrantów i mniejszości etnicznych oraz ich zaangażowanie w życie społeczne. Podczas trwania projektu zostaną zorganizowane liczne spotkania z przedstawicielami grupy docelowej, które umożliwią bieżącą weryfikację obranych metod i środków, a tym samym stworzenie efektywnych produktów dopasowanych do potrzeb tej defaworyzowanej grupy społecznej.

Efektami projektu będą: zestaw materiałów dydaktycznych dla imigrantów i mniejszości etnicznych opartych na metodzie nauczania rodzinnego, raport z analizy potrzeb imigrantów i mniejszości etnicznych w zakresie kształcenia oraz porównanie wykorzystania nauczania rodzinnego w krajach partnerskich projektu, międzynarodowa sieć kontaktów instytucji zajmujących się podobną tematyką, baza danych dobrych praktyk oraz strategii włączenia grupy docelowej, a także strona internetowa <http://familylearning-flame.eu>.

Kontakt:

Marta Chruściel

Dział Projektów Międzynarodowych

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

ul. Sterlinga 26

90-212 Łódź

tel. 42 299 55 37

e-mail: mchrusciel@ahe.lodz.pl

Zasady przygotowania prac do publikacji w Wydawnictwie AHE w Łodzi

1. Publikacja powinna być złożona w formie elektronicznej (*.doc i *.rtf) oraz w postaci wydruku papierowego. W przypadku dużych objętościowo plików prosimy o spakowanie w formatach .zip lub .rar.
2. Obydwie wersje publikacji powinny być tożsame, tj. wszelkie poprawki na wydruku powinny być naniesione w pliku przez autora.
3. Tekst artykułu powinien być znormalizowany w formacie A4 (30 wierszy na stronie, 60 znaków w wierszu), marginesy: prawy 35 mm, pozostałe – 30 mm, interlinie: 1,5 wiersza, wydrukowane czcionką Times New Roman 12 p.
4. Rysunki i tabele w zapisie komputerowym powinny być dostosowane do formatu publikacji B5 (maks. wymiary 130 × 190 mm).
5. Do artykułu należy dołączyć krótkie streszczenie (5–8 wierszy) w języku polskim i angielskim oraz angielskie tłumaczenie tytułu artykułu, ponadto pięć haseł kluczowych określających zawartość artykułu oraz bibliografię, sporządzoną w układzie alfabetycznym, według następującego wzoru:

Wzór podawania publikacji w bibliografii na końcu tekstu:

Nazwisko i inicjał imienia autora (rok wydania), *tytuł*, nazwa wydawnictwa, miejsce wydania, numery stron, np.:

Jaworski M. (1997), *Język polski. Gramatyka i ortografia. Podręcznik dla klasy V szkoły podstawowej*, WSiP, Warszawa. [→ jeśli jest to publikacja zwięzła (książka)]

Kołodziej A. (1974), *Poziom samoakceptacji a spostrzeganie postaw rodzicielskich*, „Psychologia Wychowawcza”, nr 2, s. 19–32. [→ jeśli jest to artykuł w czasopiśmie]

Wrześniewski K. (2000), *Psychologiczne uwarunkowania powstawania i rozwoju chorób somatycznych* (rozdz. 57), [w:] J. Strelau (red.), *Psychologia*, t. 3, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk. [→ jeśli jest to publikacja w pracy zbiorowej]

a w tekście:

(Jaworski, 1997: 17–26) lub np.: „według badań Kołodzieja (1974)...”.

6. Zalecane jest, aby bibliografia obejmowała wyłącznie pozycje cytowane w artykule.
7. Praca powinna być poprawna pod względem ortograficznym, stylistycznym, interpunkcyjnym itp. (poprawki naniesione w pliku).
8. Sposoby wyróżnień w tekście należy ograniczać do niezbędnego minimum: kursywa – do cytatów i wyrażen obcojęzycznych, wygrubienia – do podkreśleń własnych.

ARTYKUŁY **Stanisław Parzymies** 25 lat polityki bezpieczeństwa demokratycznej Polski • **Ludwik Habuda** „Władza” i „wiedza” w politycznym procesie decyzyjnym. Przypadek prac nad tworzeniem polskiego terytorialnego samorządu • **Marek Malinowski** Rola i miejsce III Rzeczypospolitej Polskiej we współczesnym świecie. Geneza i ewolucja głównych kierunków polityki zagranicznej Polski w latach 1939-2014 (Refleksje osobiste) • **Kazimierz Łastawski** Działalność Polski w Grupie Wyszehradzkiej (1991–2014) • **Irena Popiuk-Rysińska** Polska w organizacjach międzynarodowych po 1989 roku • **Marek Tabor** 15 lat Polski w NATO • **Radosław Kamiński** Decentralizacja systemu władzy publicznej, a zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego – 25 lat doświadczeń. Wnioski i spostrzeżenia • **Edyta Pietrzak** Wolność i suwerenność jako wartości polityczne • **Artur Kamiński** „Neues Deutschland” a przemiany w Polsce w 1989 roku •

RECENZJE **Ilona Balcerczyk** Recenzja książki Edyta Pietrzak *Ku globalnemu społeczeństwu obywatelskiemu. Transgresje idei* • **Marta Cieślikowska** Recenzja książki Pierre Buhler *O potęgę w XXI wieku* •



WYDAWNICTWO
AKADEMII HUMANISTYCZNO-EKONOMICZNEJ
W ŁODZI