

UNIwersytet Śląski
Wydział Nauk Społecznych
Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

Łukasz Makowski

Kształtowanie się systemu politycznego Łotwy i jego związki
ze sferą gospodarczą w procesie demokratyzacji

Praca napisana pod kierunkiem:
Prof. UŚ dr hab. Marka Barańskiego

**Pojęcie państwa demokratycznego,
procesu demokratyzacji, wolnego rynku, wzajemne relacje
oraz schematy transformacji gospodarczej**

1. Definicja demokracji. s. 7
 - a) Pojęcie procesu demokratyzacji. s.11
2. Korelacja występująca pomiędzy procesem demokratyzacji a wprowadzeniem wolnego rynku, w tym pojęcie wolnej gospodarki rynkowej. s. 13
3. Definicja, koncepcje przyczynowe oraz geneza pierwszej i drugiej fali demokratyzacji. s. 16
 - a) Koncepcje przyczynowe. s. 19
 - b) Geneza pierwszej i drugiej fali demokratyzacji. s. 21
4. Kierunek trzeciej fali demokratyzacji oraz jej determinanty. s. 27
 - a) Pojęcie transformacji, przemieszczenia i zastąpienia. s. 36
 - b) Zjawisko polaryzacji i fragmentaryzacji głównych uczestników procesu przemian. s. 39
 - c) Fazy transformacji na tle zastąpienia i przemieszczenia. s. 40
 - d) Znaczenie konkurencyjnych wyborów dla procesu demokratyzacji. s. 47
 - e) Tranzycja, transformacja właściwa i konsolidacja jako kolejne etapy procesu demokratyzacji po rozpadzie autorytarnych rządów. s. 50
5. Główne koncepcje transformacji gospodarczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. s. 56

**Kształtowanie się systemu politycznego oraz korelacji
polityczno-gospodarczych w okresie pierwszej
oraz drugiej fali demokratyzacji**

1. Narodziny państw bałtyckich. Podłoże historyczne. s. 65
2. Kształtowanie się systemu politycznego i gospodarczego w okresie pierwszej fali demokratyzacji. s. 68
 - a) Faza pierwsza – kształtowanie idei samodzielności i poszukiwanie protektora niepodległego bytu. s. 68
 - b) Faza druga – próby narzucenia systemu władzy radzieckiej. s. 71
 - c) Faza trzecia – ustanowienie państwowości opartej na deklaracji niepodległości. s. 71
3. Polityka państwa w dobie odrotu od pierwszej fali. s. 76
4. Radziecki model systemu polityczno-gospodarczego jako wynik niepowodzenia drugiej fali demokratyzacji. s. 80
5. Działalność opozycyjna jako konsekwencja prowadzonej polityki ZSRR. s. 97

**Ewolucja (przesunięcie) systemu politycznego
w trakcie trzeciej fali demokratyzacji**

1. Liberalizacja reżimu jako symptom trzeciej fali. Reformy wewnątrz systemowe lat 80. s. 108
 - a) Narodziny opozycji – wnioski. s. 114
 - b) Dynamika przemian 1985-1991 – łotewski model „kroku za krokiem” ku transformacji. s. 116
2. Przemiany systemowe lat 90. jako droga do tranzycji systemu. s. 125

**Znaczenie systemu partyjnego
dla trzeciej fali demokratyzacji**

1. Zasada pluralizmu politycznego jako wyraz konsolidacji i dojrzwania demokracji. s. 135
 - a) Konsolidacja systemu partyjnego. s. 139

2.	Znaczenie mniejszości narodowych dla systemu politycznego.	s. 150
3.	Wpływ wyników wyborów parlamentarnych na charakter systemu politycznego.	s. 159
	a) Rozwiązania formalnoprawne dotyczące funkcjonowania systemu partyjnego, w tym ordynacja wyborcza.	s. 172

Rozdział

5

Rozwiązania konstytucyjne jako ostatni element dojrzałej demokracji liberalnej, w tym mechanizm funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy, prawa i obowiązki obywateli, a także zasada decentralizacji – samorząd terytorialny

1.	Władza ustawodawcza.	s. 178
2.	Władza wykonawcza.	s. 190
	a) Głowa Państwa – Prezydent	s. 190
	b) Gabinet Ministrów Republiki i Administracja centralna. – Urzędy centralne, terenowa administracja rządowa oraz nadzór i kontrola nad administracją publiczną.	s. 196
3.	Władza sądownicza.	s. 206
	a) System ochrony prawnej i gwarancji praw obywatelskich.	s. 206
	b) System władzy sądowniczej.	s. 208
	c) Urząd Kontroli Państwowej.	s. 212
4.	Zasada decentralizacji – samorząd terytorialny.	s. 215
5.	Konkluzje.	s. 230

Rozdział

6

Proces transformacji gospodarczej na Łotwie w dobie trzeciej fali

1.	Geneza transformacji gospodarczej na Łotwie.	s. 232
2.	Przekształcenia systemu gospodarczego w okresie transformacji.	s. 236
3.	Konsolidacja gospodarcza jako kolejne stadium procesu uruchomienia wolnego rynku.	s. 242
4.	Główne kierunki działań oraz reformy gospodarcze w okresie konsolidacji:	s. 246
	a) Prywatyzacja,	s. 246
	b) Reprywatyzacja,	s. 251
	c) Reformy podatków,	s. 252
	d) Reforma emerytalna.	s. 253
	e) Reformy oraz rozwój sektora bankowego.	s. 254
	f) Rozwój Ryskiej Giełdy Papierów Wartościowych.	s. 256
	g) Rynek ubezpieczeń.	s. 257
	h) Rynek pracy.	s. 258
	i) Dyscyplina fiskalna.	s. 259
	j) Polityka monetarna.	s. 260
	k) Korelacje gospodarcze z zagranicą.	s. 261
5.	Sytuacja gospodarcza Łotwy w świetle międzynarodowych raportów.	s. 269
6.	Rezultaty przemian systemu – stan aktualny gospodarki oraz prognozy.	s. 272

Rozdział

7

Zakończenie

1.	Konstatacje oraz perspektywy.	s. 277
2.	Proces demokratyzacji w Regionie ESWP oraz WNP. Raport ogólny podsumowujący lata ostatnie.	s. 294
3.	Zderzenie cywilizacji, czy też może koniec historii?	s. 312

Bibliografia

s. 317

W S T Ę P

Problematyka państw nadbałtyckich wciąż pozostaje tematem niszowym w polskiej publicystyce. Jak dotąd nie ma wydawnictwa, które podejmuje jednocześnie przedmiot przemian politycznych i gospodarczych jakie zachodziły na przestrzeni fali demokratyzacji na Łotwie oraz które wskazywałoby na korelacje jakie zachodzą pomiędzy oboma rodzajami przemian. Niemniej jednak nie powinno się przemilczać, a tym bardziej lekceważyć bogatego dorobku naukowego polskich badaczy. Szczególnie dorobku specjalisty tego przedmiotu Pana Profesora Jacka Zielińskiego, który koncentruje się na kwestiach związanych z rekonstrukcją i funkcjonowaniem instytucji ustrojowych Litwy, Łotwy i Estonii oraz na ich wieloaspektowych uwarunkowaniach w okresie drugiej niepodległości. Problemy te obejmują zarówno kontekst formalnoprawny procesu demokratyzacji życia społeczno-politycznego, występujące modele konstytucjonalizacji, jak i pytania, przed którymi stanęły młode demokracje w okresie wprowadzania nowego ładu w życie¹.

Do grona osób szczególnie dla mnie oraz przedmiotu pracy ważnych wpisuje się także dorobek Pana Profesora Stanisława Swadźby, który jest wynikiem badań nad systemami gospodarczymi, które Zakład Systemów Gospodarczych Katedry Ekonomii Akademii Ekonomicznej w Katowicach realizuje od 1997 roku. Zakład prowadzi badania modeli gospodarczych poszczególnych krajów w ramach systemu gospodarki światowej, w tym także państw Europy Środkowej i Wschodniej. Próbuje dać odpowiedź na pytania: jak przebiegała transformacja systemowa? Jakie są efekty procesu przechodzenia od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej? Na jakim etapie wdrażania systemu gospodarki rynkowej są obecnie te kraje? Jaki jest docelowy model gospodarczy tych krajów?²

Decyzję o wyborze przedmiotu dysertacji warunkował jednak przede wszystkim sam system polityczny Republiki Łotwy, który jest nadto dość charakterystycznym – na przestrzeni minionych kilkudziesięciu lat system ten ewoluował w sposób zasadniczy. Od systemu demokratycznego, przez okres rządów dyktatury, rozwiązań instytucjonalnych tożsamy

¹ Ważniejsze publikacje:

J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*, Warszawa 2004 r.

J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000 r.

J. Zieliński, *Parlament Łotwy*, Warszawa 1997 r.

J. Zieliński, E. Zieliński, I. Bokszczyński, *Referendum w państwach Europy* Warszawa 2003 r.

² Ważniejsze publikacje:

S. Swadźba, *Teoretyczne aspekty oceny krajowych systemów gospodarczych*, Katowice 2005;

S. Swadźba, *Systemy gospodarcze krajów byłego ZSRR*, Katowice 2004;

S. Swadźba, *Systemy gospodarcze krajów Europy Środkowowschodniej*, Katowice 2003;

S. Swadźba, *System gospodarki rynkowej pozaeuropejskie modele gospodarcze*, Katowice 2001;

S. Swadźba, *Systemy gospodarcze i ich ewolucja*, Katowice 2001;

dla państw anektowanych przez ZSRR po system parlamentarno-gabinetowy. Co więcej wraz z przekształceniami systemu politycznego zachodziły zmiany gospodarcze, których efektem finalnym dziś jest zakwalifikowanie państw bałtyckich do grupy tzw. tygrysów bałtyckich. Transformacja systemowa na Litwie, Łotwie i w Estonii rozpoczęła się w 1991 roku, a więc dwa lata później niż w Polsce. Jako republiki ZSRR, silnie skorelowane z radykalną, centralnie planowaną gospodarką radziecką, teoretycznie trudniej powinny przejść transformację, pomimo to tempo wzrostu gospodarczego było szybsze aniżeli w Polsce. Analiza rozwoju gospodarczego pod kątem transformacji systemowej wskazuje na pewne prawidłowości i korelacje polityczno-gospodarcze.

Zamiarem niniejszej dysertacji jest wskazanie na przykładzie Łotwy, ale także i na bazie pozostałych krajów bałtyckich, że w efekcie dwóch fal demokratyzacji, które dotknęły państwa bałtyckie (pierwszej i trzeciej) wykształcił się w pełni demokratyczny system polityczny wraz z rynkową gospodarką (hipoteza). Ponadto udowodnienie, że w przypadku republik bałtyckich mieliśmy do czynienia z procesem transformacji, a nie zastąpienia i przemieszczenia. Dalej, że proces transformacji został zainicjowany odgórnie. Ruchy obywatelskie stanowiły natomiast swoisty sukurs dla przebudowy. Wyraźnie przy tym dostrzec możemy cztery główne etapy procesu transformacji na Łotwie. Ponadto proces demokratyzacji nie ograniczył się do formalnego zapisania w ustawach zasadniczych rozwiązań prawnoustrojowych, choć ich kształt miał wpływ na przebieg przeobrażeń. Obejmuje on także zdolność społeczeństwa oraz elit politycznych posługiwania się nim i osiągania określonych interesów. Decyzje instytucjonalne warunkuje podłoże wewnętrzne państwa, impulsy płynące z otoczenia zewnętrznego oraz podatność oddziaływania na nie. Te zaś dyktuje tradycja, doświadczenia historyczne, rozwiązania formalno-prawne, zaplecze gospodarcze, ugrupowania polityczne, etc. Co więcej proces demokratyzacji prowadzi do przesunięcia systemu gospodarczego ku gospodarce rynkowej. Równoległe z procesem demokratyzacji dokonywane są przedsięwzięcia mające na celu wprowadzenie gospodarki rynkowej. Ponadto doświadczenia krajów bałtyckich potwierdzają reguły, że: im większa niestabilność gospodarcza, tym bardziej uzasadnione są radykalne środki stabilizacji oraz tym głębsze w efekcie załamanie gospodarcze. Im wcześniej rozpoczęta została transformacja gospodarcza, tym dekonjunktura jest krótsza i nie tak głęboka, przy czym równoległe wpływ na efektywność transformacji gospodarczej mają: szybkość, głębokość i zakres prowadzonych reform oraz potencjał gospodarczy.

Metody badawcze, jakie przyjęte zostały w niniejszej dysertacji to: metoda systemowa oraz porównania – jako kluczowe, ponadto: historyczna, decyzyjna, analizy dokumentów

i publikacji dotyczących niniejszego przedmiotu. Przy czym jako podejście systemowe rozumiem całokształt zasad naukowego myślenia oraz metod i środków analizy, pozwalających badać dany obiekt jako względnie jednolitą całość. Myślenie systemowe natomiast to całokształt metod i sposobów badania, opisywania i konstruowania systemów. Metoda ta jest o tyle istotna, przy takim przedmiocie dysertacji, bowiem pozwala na:

1. ujmowanie systemu jako całości złożonej z elementów zależnych od siebie wzajemnie, jak i od owej całości,
2. uwzględnianie ogółu warunków, w jakich owa całość działa,
3. szukanie źródła przekształceń systemu w samym systemie, w jego zdolności samosterowania własnym działaniem i oddziaływaniem na otoczenie³.

Metodą porównawczą nazywam takie metody badawcze, które polegają na porównywaniu dwóch różnych układów lub poszczególnych ich części (niekoniecznie politycznych). Takie pojmowanie metody porównawczej zawęża się do badań porównawczych instytucji, tj. systemów rozumianych jako układy funkcjonujące w ramach jednego państwa. Bezpośrednim celem badań porównawczych jest ustalenie cech podobnych bądź tożsamyh oraz cech odróżniających porównywanych instytucji lub procesów, względnie całych układów. Dopiero z tych ustaleń, wspartych często rezultatami badawczymi osiągniętymi innymi metodami, wyprowadzić możemy ogólniejsze wnioski, co do przedmiotu badań. Szczególne znaczenie tych badań dla nauki o polityce polega na tym, że z jednej strony dostarczają materiału niezbędnego do podejmowania optymalnych decyzji politycznych, a z drugiej strony odgrywają poważną rolę w kształtowaniu świadomości politycznej obywateli. Podstawowa trudność w stosowaniu metody porównawczej wynika z konieczności właściwego doboru przedmiotu porównywanych zjawisk, jakie chce się poddać obserwacji i opisowi naukowemu. Właściwością tej metody jest, bowiem konfrontacja dwóch (lub więcej) obiektów (lub ich części), które noszą znamiona podobieństwa. Wynik zaś powinien polegać na ustaleniu, na czym polega owe podobieństwo lub różnica. Należy zastanowić się, jakie wobec tego muszą zostać spełnione warunki, aby osiągnąć właściwe efekty stosowania tej metody⁴.

Przy tego typu pracy koniecznym staje się także korzystanie z innych metod: historycznej, decyzyjnej oraz analizy instytucjonalno-prawnej, która stanowi istotne uzupełnienie powyższych, a która polega na rozpatrywaniu aktów normatywnych tworzonych przez funkcjonujące instytucje.

³ M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Wprowadzenie do teorii polityki, Lublin 2001.

⁴ *Ibidem*.

Metoda historyczna sprowadza się do poszukiwania i badania genezy zjawisk politycznych, wskazania korelacji przyczynowo-skutkowych występujących pomiędzy zdarzeniami z przeszłości a sytuacją teraźniejszą. Jak konkluduje A. J. Chodubski: *Badania historyczne zjawisk politycznych służą politologii jako substrat hipotez. Historia dostarcza politologii materiału do szerokich generalizacji.*

Metoda decyzyjna jest analizą rzeczywistości politycznej pod kątem wpływu decyzji różnych ośrodków na zmiany w systemie nimi wywoływane. Charakteryzuje się ona zmiennością w zależności od stosowanej siatki pojęć. Spektrum zastosowania metody decyzyjnej zawiera się w następujących elementach:

1. ośrodek decyzyjny,
2. proces decyzyjny,
3. decyzja polityczna,
4. implementacja polityczna.

Do atutów tej metody możemy zaliczyć głównie odformalizowanie badań oraz możliwość w większym niż inne metody zakresie analizowania rzeczywistych mechanizmów życia politycznego. Jej walorem jest również to, że zasadnicze komponenty tej metody (informacje o podjętych działaniach ośrodka decyzyjnego) są dość łatwo dostępne. Metoda decyzyjna nie pozostaje jednak wolna od wad. Absolutyzuje ona decyzje polityczne, utożsamiając je prawie ze zjawiskami i procesami politycznymi. Zbyt wiele uwagi zwraca się też w niej na technikę podejmowania decyzji. Ponadto, z różnych względów, wiele czynników wpływających na decyzje polityczne będzie zawsze niedostępnych dla badaczy.

Celem dokładnego i rzetelnego zgłębienia przedmiotu niezbędnym było równoległe przyjęcie niniejszych założeń:

- jako że cezurą czasową rozpoczynającą kształtowanie instytucji demokratycznych niepodległego państwa jest data powołania frontów ludowych – instytucji nadających rozpęd i dynamikę łotewskiemu systemowi politycznemu,
- proces odrodzenia państwowego oraz proces transformacji systemowej Republiki pozostają ze sobą w ścisłym związku,
- proces odrodzenia inicjują odgórne, zewnątrz-państwowe reformy (pierestrojka, ZSRR),
- obecny kształt systemu politycznego i gospodarczego Republiki jest konsekwencją, nie przyczyną przemian,
- aktualny schemat funkcjonowania instytucji determinuje łotewski system polityczny,
- ww. schemat określają interesy i priorytety prowadzonej polityki, nie bez znaczenia

pozostają także aspekty gospodarcze, społeczne i kulturalne Republiki (uwarunkowania wewnętrzne państwa), silnie zakorzenione wzorce socjalizmu oraz aspiracje do przynależności do struktur Unii Europejskiej oraz NATO,

- przesunięcie systemu politycznego ku rządowi demokratycznym nie odbywało się w oderwaniu od przemian systemu gospodarczego,
- proces demokratyzacji pociąga za sobą zmiany w kierunku gospodarki rynkowej.

Rozdział pierwszy – teoretyczno-merytoryczny podejmuje charakterystykę systemu demokratycznego, definiuje proces demokratyzacji, wskazuje na stałe zależności, jakie występują pomiędzy demokratyzacją i wolnym rynkiem. Określa ramy znaczenia gospodarki rynkowej. Ponadto prezentuje przebieg pierwszej i drugiej fali oraz odwroty od nich, jakie następowały – genezę, wzory i schematy, determinanty. Koncentruje się także na trzeciej fali demokratyzacji. Szczegółowo przedstawia jej uwarunkowania, modele oraz etapy. Rozróżnia pojęcie transformacji, przemieszczenia i zastąpienia. Przedstawia zjawiska jakie zachodziły równoległe wraz z procesem demokratyzacji, podkreśla ich znaczenie. Wreszcie kierunki oraz dylematy transformacji gospodarczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, ze szczególnym uwzględnieniem krajów nadbałtyckich.

Rozdział drugi skupia swą uwagę wokół charakteru systemu politycznego i gospodarczego w dobie pierwszej fali demokratyzacji i odwrotu od doń na Łotwie. Przedstawia rozwiązania instytucjonalno-prawne okresu pierwszej fali, odwrotu oraz radziecki model systemu polityczno-gospodarczego będący wynikiem nieudanej próby przeprowadzenia drugiej fali demokratyzacji. Przyczyny przesunięć systemowych i ich wynik. Punkt ten również podejmuje kwestie związane z powstaniem opozycji oraz opisuje wydarzenia zewnętrzne mające znaczenie dla jej działalności i dalszych konsekwencji dla systemu, w jakim funkcjonowała Republika.

Rozdział trzeci stanowi „kolejne przesunięcie” – zwrot w procesie demokratyzacji, czyli obejmuje cesurę czasową jaką jest okres trzeciej fali demokratyzacji. Opisuje procesy jakie wówczas zachodziły, ich znamiona oraz konsekwencje. Podejmuje przedmiot liberalizacji systemu, reform wewnątrz-systemowych lat 80, dynamikę przemian 1985-1991 – łotewski model „kroku za krokiem” ku powrotowi do demokracji oraz przemiany systemowe lat 90. Inaczej jeszcze, prezentuje szczegółowo każdy z etapów trzeciej fali. Wskazuje na znaczenie zasady pluralizmu politycznego dla demokratyzacji, wyniki parlamentarne i ich wpływ na charakter systemu politycznego, podkreśla znaczenie procesu integracji z UE i NATO, jak również znaczenie dość specyficznej sytuacji jaka występuje na Łotwie – sprawę mniejszości narodowych.

Rozdział czwarty z racji na szeroki obszar zmian zachodzących w systemie gospodarczym podejmuje problematykę zagadnień ekonomicznych. Genezę i przyczyny transformacji gospodarczej na Łotwie, opisuje kluczowe przekształcenia systemu gospodarczego w okresie tranzytji, konsolidacji i dojrzewania. Omawia główne reformy systemu gospodarczego: prywatyzację, systemu podatkowego, emerytalną, sektora bankowego, rynku ubezpieczeń. Zmiany w charakterze prowadzonej polityce monetarnej i fiskalnej, przekształcenia i zmianę struktury gospodarczej, rynku pracy, wymiany handlowej. Prezentuje rezultaty prowadzonych przekształceń oraz perspektywy.

Rozdział piąty, przedostatni przedstawia mechanizm funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy, który stanowi podstawowy element dojrzałej demokracji liberalnej – zgodnie z Larry’em Diamond’em, demokracja liberalna wyróżnia się horyzontalną kontrolą jednych urzędów przez drugie, definiując państwo jako taki sposób pominąć mechanizmu i relacji zachodzących pomiędzy jego składowymi.

Rozdział szósty, jest rekapitulacją niniejszej pracy. Stanowi konstatację najważniejszych wniosków oraz stanowi podsumowanie procesu demokratyzacji w regionie Europy Środkowo-Wschodniej i krajów WNP. Przedstawia także perspektywy dla procesu demokratyzacji – jest zderzeniem poglądów S. P. Huntingtona, F. Fukuyamy oraz A. Toofler’a.

Pojęcie państwa demokratycznego, procesu demokratyzacji, wolnego rynku, wzajemne relacje oraz schematy transformacji gospodarczej.

1. Definicja demokracji.

Chcąc ustalić znaczenie terminu demokracja, należy odwołać się do historii, a ściślej do genezy demokracji, czyli greckich polis: starożytnych miast–państw, gdzie zrodził się ten system. Ucieleśnienie idei demokracji stanowiły starożytne Ateny. Choć państwo Temistoklesa i Peryklesa okazało się zdolne do wielkich czynów, jednak jego powodzenie okazało się krótkotrwałe. Tamtejsza demokracja w sensie ustrojowym oznaczała demokrację bezpośrednią, bezpośrednie rządy zgromadzenia ludowego, o których Alexander Hamilton pisał, że „poddają się często wybuchom gniewu, niechęci, zazdrości, chciwości i innym niedobrym a gwałtownym skłonnościom”⁵. James Madison wskazując na niebezpieczeństwo, jakie w życiu politycznym powoduje nieunikniony czynnik w postaci faksji, partykularnych interesów, podkreślał, iż demokracja jako ustrój nie jest w stanie zapobiec ich szkodliwemu oddziaływaniu: „czysta demokracja – rozumiem przez nią społeczeństwo złożone z niewielkiej liczby obywateli, zbierających się, by osobiście sprawować władzę – nie ma żadnego lekarstwa na zło, które czyni faksja. Prawie w każdym wypadku większość będzie miała te same pasje lub interesy. Porozumiewanie się i jednomyślność wynikają z takiej formy ustroju, i na nic zda się rozważanie pobudek, dla jakich poświęca się stronę słabszą czy niewygodną jednostkę. I dlatego takie demokracje zawsze były widownią zaburzeń i walk. Nigdy nie było tam miejsca dla bezpieczeństwa osobistego i prawa do własności, i na ogół ich żywot był tak krótki, jak koniec gwałtowny”⁶.

Przeciwwagą dla niszczyielskiej żywiołowości charakteryzującej demokrację stanowiła dla Greków Sparta, a dla wszystkich późniejszych pokoleń, łącznie z pokoleniem twórców konstytucji amerykańskiej i francuskiej – Rzym, od którego zapożyczono nazwę instytucji państwa powszechnie używaną do dzisiaj. Rzym, a więc mieszany ustrój, scalający, jak wierzone, w jedną całość najlepsze cechy ustroju monarchicznego, arystokratycznego oraz demokratycznego. Nic zatem dziwnego, że Ojcowie Założyciele nazwali swoje państwo republiką, a jeśli dostrzegali w nowym tworze wagę pierwiastka demokratycznego, to jednak

⁵ Eseje polityczne Federalistów, wybór i opracowanie Frederick Quinn, przekład Barbara Czerska, Warszawa, Kraków, 1999, s.70. oraz D. Gawin, *Demokracja i instytucje*, tekst dostępny na stronie: <http://www.omp.org.pl/index.php?module=subjects&func=viewpage&pageid=298>

⁶ Tamże.

w ich rozumieniu nowy ustrój można było określić raczej jako demokrację przedstawicielską (w istocie dla Arystotelesa pojęcie takie byłoby oksymoronem). Rzymianie z czasów republiki stanowili jaskrawe przeciwieństwo Ateńczyków okresu demokracji. Ustrój republikański kształtował w nich cnoty publiczne, miłość ojczyzny i oddanie dla dobra wspólnego. Właśnie takich obywateli pragnęli wychowywać twórcy nowoczesnych republik. Z tej perspektywy dopiero widać, iż dalsze dzieje nowoczesnych rewolucji demokratycznych i demokratycznych państw stały się ciągłym, stale narastającym procesem nasycania republik nowoczesnych (czy też nowoczesnych monarchii konstytucyjnych) demokratycznym duchem. Proces rozszerzania praw obywatelskich, przede wszystkim prawa wyborczego, trwał dosyć długo i został ostatecznie ukończony zaledwie kilkadziesiąt lat temu wraz z przyznaniem tego prawa kobietom, a później – w przypadku Stanów Zjednoczonym Ameryki Północnej – ludności Czarnej. Nowoczesność odrzuciła, zatem demokrację jako instytucję przesadzającą o ustrojowym kształcie państwa (rozumianą jako demokrację bezpośrednią, bezpośrednio rządzący obywatele zebranych na zgromadzeniu ludowym oraz wybór wielu urzędników i członków ciał kolegialnych na drodze losowania) na rzecz republiki o mieszanym ustroju⁷. Porzucając ustrojowe rozumienie demokracji przyjęła jednak rozumienie demokracji jako naczelnej zasady regulującej nie tylko charakter państwa, lecz przenikającej wszystkie dziedziny życia społecznego. Owo szersze rozumienie demokracji, które pozwoliło na rehabilitację tego pojęcia, zdyskredytowanego od wielu stuleci, rozpoczął Tocqueville. Pojęcie demokracji przywołane w samym tytule jego dzieła traktującego o amerykańskiej demokracji należało rozumieć właśnie jako zasadę organizującą wszystkie dziedziny życia amerykańskiej republiki. Już w pierwszym akapicie „Demokracji w Ameryce” pisze on: „Spośród wszystkich nowych zjawisk, jakie przyciągnęły moją uwagę podczas pobytu w Stanach Zjednoczonych, najbardziej uderzyła mnie panująca tam powszechna równość możliwości. Spostrzegłem szybko nadzwyczajny wpływ, jaki ten podstawowy fakt wywiera na rozwój społeczeństwa, nadając pewien kierunek powszechnemu sposobowi myślenia i pewien bieg prawom, podsuwając rządzącym nowe idee i określone obyczaje rządzonym. Zauważyłem wkrótce, że następstwa tego faktu wykraczają daleko poza domenę obyczajów politycznych i praw, oraz że w równym stopniu wpływają na społeczność i na rząd: kształtują poglądy, rodzą emocje, podpowiadają praktyczne rozwiązania oraz zmieniają wszystko, co nie jest ich własnym dziełem. Tak, więc im głębiej badałem społeczeństwo amerykańskie, tym silniej utwierdzałem się w przekonaniu, że równość możliwości jest tym podstawowym

⁷ Tamże.

zjawiskiem, z którego wszystkie inne zdają się wywodzić i natrafiałem nań nieustannie jako na punkt, do którego prowadziły wszystkie moje spostrzeżenia”⁸. Stąd badanie demokracji amerykańskiej oznaczało dla Tocqueville'a nie tylko analizę ustroju politycznego, sądów, samorządu, lecz także rodziny, literatury, obyczajów. Współczesna demokracja, czy też demokracja liberalna to, zatem po pierwsze, pojęcie obejmujące wielce skomplikowany system polityczny – procedury, prawo, konstytucjonalizm, ideę reprezentacji, parlamentaryzm, partie itd. Przy tym im bardziej ów system staje się skomplikowany, tym częściej krytykuje się liberalną demokrację za deficyt „demokracji”, to jest za postępujący proces wyobcowania struktur władzy politycznej od obywateli, za niedostateczny poziom obywatelskiego zaangażowania w sprawy publiczne. Po drugie jednak współczesna demokracja liberalna to pewien porządek kulturowy, zbudowany na dwóch zasadniczych wartościach: wolności i równości, wartościach, co trzeba podkreślić, pozostających w stanie kruchej równowagi, z racji stale możliwego pomiędzy nimi konfliktu. W tym rozumieniu pojęcie demokracji obejmuje prawa człowieka, indywidualizm, tolerancję, pluralizm, wielokulturowość, kontraktualny sposób postrzegania relacji społecznych⁹.

Reasumując, idea demokracji zmieniała się poprzez wieki i była uzupełniana zarówno w płaszczyźnie wartości, jak procedur i instytucji. Jej przemiany wyznaczyli: Marsyliusz z Padwy, Jean Bodin, Thomas Hobbes, John Locke, Charles Montesquieu, Jean Jacques Rousseau, John Stuart Mill a współcześnie: G. Sartori, R. Dahl, A. Lijphart, G. Smith i wielu innych. Niemniej jednak nie sposób opisać szczegółowo wszystkich koncepcji i ich wkładu do ogólnego „pojęcia demokracji” w niniejszej dysertacji. Stąd zgodnie z koncepcją Samuela P. Huntingtona, jak i Josepha A. Schumpetera należy podkreślić, że współczesne rozumienie demokracji bierze swój początek z końca XVIII wieku. Kwintesencją tego ustroju stanowi procedura wyborcza, precyzując: metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców¹⁰. Robert Dahl reasumuje, że kluczowymi pojęciami definicyjnymi stają się zatem zarówno: walka – element konkurencyjności, jak i partycypacja – udział w rządach. Dodaje jednak, że równie ważnym elementem konstrukcji pojęcia demokracja jest kwestia politycznych oraz obywatelskich wolności: słowa, druku, zgromadzeń i organizacji, które są konieczne dla prowadzenia debat

⁸ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, przełożyła B. Janicka, M. Król, Warszawa, Kraków, 1996 r., tom 1, s. 5.

⁹ D. Gawin, *Demokracja i instytucje*, tekst dostępny na stronie: <http://www.omp.org.pl/index.php?module=subjects&func=viewpage&pageid=298>

¹⁰ J. A. Schumpeter, *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, przeł. M. Rusiński, Warszawa 1995, PWN, s. 336-337.

politycznych i kampanii wyborczych. Co więcej podkreśla, że stopień i głębokość demokracji w poszczególnych krajach wyznaczają określone indykatory i reguły:

- warunkiem koniecznym, *sine qua non*, są otwarte, wolne i równe wybory,
- w przeciwnym wypadku, co więcej w stopniu w jakim najsilniejsi decydenci zbiorowości nie są wybierani w drodze wyborów, system polityczny pozostaje niedemokratyczny,
- stabilność systemu nie jest natomiast tożsama z jego naturą.

Zwraca także uwagę, że systemy polityczne nigdy nie będą idealnie pasować do intelektualnie zdefiniowanych szufladek, a każdy system klasyfikacji powinien dopuszczać niejednoznaczne, graniczne i mieszane sytuacje.

Zastrzeżenia do niniejszych sformułowań podniósł wkrótce Larry Diamond, który kryteria Dahla uznał za wystarczające wyłącznie dla pojęcia demokracji elektoralfnej. Demokrację liberalną jego zdaniem powinny charakteryzować trzy warunki:

Po pierwsze, w demokracji liberalnej nie ma miejsca na tak zwane obszary zarezerwowane, podlegające władzy wojska lub innych społecznych czy politycznych sił, które nie są bezpośrednio lub pośrednio odpowiedzialne przed elektoratem. Ma to wykluczyć takie przypadki, gdzie wprawdzie mają miejsce wybory, ale rządy znajdują się na przykład pod wpływem nie kontrolowanego przez elektorat wojska czy wpływowego lobby.

Po drugie, oprócz wertykalnej kontroli rządzących przez rządzonych, co odbywa się poprzez okresowe, wolne i uczciwe wybory, demokracja liberalna wyróżnia się horyzontalną kontrolą jednych urzędów przez drugie (rządu przez niezależne sądy, parlament, rzecznika praw obywatelskich, urzędy kontroli finansowej).

Po trzecie, demokracji liberalnej właściwy jest bardzo szeroki zakres i silne gwarancje pluralizmu. Kulturalne, etniczne, religijne i inne mniejszości nie są ograniczone w wyrażaniu swoich interesów, posługiwaniu się swoim językiem i zachowaniu własnej kontroli¹¹.

Wedle współczesnych kryteriów, za państwa *stricte* demokratyczne uznawane być mogą tylko te, których ustrój opiera się formalnie i realnie na¹²:

- dostępności sfery polityki dla wszystkich bez ograniczeń ze względów klasowych, rasowych, majątkowych, religijnych;

¹¹ Na podst. T. Szawiel, *Rozumienie i praktykowanie demokracji*, Instytut Badań nad Podstawami Demokracji, Warszawa 1995;

¹² Vide M. Gulczyński, *Nauka o polityce*, Wydawnictwo Druktur, Warszawa 2007;

- możliwości wybierania na stanowiska publiczne i swobodzie dostępu do tych stanowisk, czy jakichkolwiek innych (poza wyrokiem sądowym pozbawiającym praw publicznych;
- suwerenności narodu (ludu) równoznacznej z tym, że władza zwierzchnia, niezbywalna i niepodzielna, należy do zbiorowości społecznej żyjącej w granicach państwa;
- zasadzie reprezentacji – utożsamionej z delegowaniem uprawnień władczych na przedstawicieli obieralnych przez naród w wyborach powszechnych i działających pod jego kontrolą;
- uznaniu wyborów za główne źródło prawomocności władzy i konieczności cyklicznego potwierdzania legitymacji władzy w wyborach powszechnych;
- możliwości zrzeszania się w partie polityczne i wyboru między alternatywnymi ofertami piastunów władzy państwowej;
- odpowiedzialności rządzących przed rządzonymi – tworzeniu wyspecjalizowanych instytucji kontroli władzy mających w założeniu zapobiegać jej nadużyciom;
- podziale władz – wyrażającym ideę ograniczania rządu poprzez wzajemne kontrolowanie się ośrodków władzy oraz przez działalność zorganizowanej opozycji politycznej;
- wolności przekonań i wypowiedzi;
- instytucjonalnej ochronie praw obywatelskich – wyrażającej się w stwarzaniu formalnych zabezpieczeń obywateli przed nadmierną i nieuzasadnioną ingerencją władzy w ich sprawy prywatne oraz
- prawie własności prywatnej i swobodzie przedsiębiorczości wedle reguł gospodarki rynkowej.

a) Pojęcie procesu demokratyzacji.

Demokratyzacja natomiast, „jest procesem upowszechniania się demokratycznego modelu państwa”, a dokładniej jest procesem przechodzenia od ustroju niedemokratycznego do demokratycznego. Proces ten jest jednocześnie jednym z najważniejszych kierunków rozwoju w ostatnich dekadach XX w., stanowi tym samym fundamentalną kwestię dla współczesnej politologii. Celem transformacji ustrojowej lub, jak to określa S. P. Huntington demokratyzacji, w krajach Europy Środkowej i Wschodniej było zbudowanie organów i mechanizmów politycznych, które składać by się mogły na nowe,

suwerenne państwo. Tworzenie elementów nowego państwa było równocześnie wspomagane przez przemiany w gospodarce, społeczeństwie i jego świadomości, a także związane były z powstawaniem nowego systemu wartości. Proces ten przebiegał w różnych ramach czasowych, co zostało przez T. G. Asha określone błyskotliwie konkluzją, iż *proces demokratyzacji w Polsce trwał dziesięć lat, na Węgrzech – dziesięć miesięcy, w NRD – dziesięć tygodni, w Czechosłowacji – dziesięć dni, zaś w Rumunii – dziesięć godzin*¹³. Nowo powstałe państwa i ich instytucje przestały być zależne od zagranicznych ośrodków decyzji politycznych, „wyzwalając się” jednocześnie wewnętrznie spod komunistycznej dominacji monopartii istniejącej w poprzednim ustroju. Oparte zostały na demokratycznych zasadach ustrojowych sformułowanych w toku ewolucji demokratycznych systemów sprawowania władzy w państwach Europy Zachodniej czy USA. Ponadto, stworzone zostały warunki formalno-prawne do odzyskania przez społeczeństwo jego podmiotowości prawnej, który to stan wraz ze wspomnianymi zasadami ustrojowymi został potwierdzony przyjęciem ustaw zasadniczych. Jak podaje dalej profesor Joachim Osiński: przyjęcie podobnych aktów i zawartej w nich instytucjonalnej i funkcjonalnej wizji organów państwa oraz relacji pomiędzy nimi i społeczeństwem, zakończyło w sensie formalno-prawnym okres transformacji ustrojowej¹⁴.

Istnieje ogromna liczba opracowań dotyczących periodyzacji procesu transformacji i istoty poszczególnych faz, zazwyczaj w procesie transformacji ustrojowej wyróżnia się:

1. Tranzycję (*transitio*), czyli moment przejścia od jednej z form władzy autorytarnej w kierunku demokracji ustrojowej, mający najczęściej formę kontraktu politycznego pomiędzy dotąd sprawującymi władzę a opozycyjną formacją lub formacjami politycznymi, stąd istotna rola elit politycznych: starej i nowej, zmierzających do pewnej formy kompromisu ustrojowego, jest to także okres kształtowania się przywództwa politycznego po obu stronach.
2. Transformację właściwą (*iransformation*), w trakcie której następuje budowa demokratycznej infrastruktury instytucjonalnej i funkcjonalnej państwa, w której wiodącą rolę odgrywa parlament tworzący podstawy prawne dla dokonujących się przeobrażeń i legitymizujący ich rezultaty, jednocześnie postępuje proces upodmiotowienia społeczeństwa, którego zakres uwarunkowany jest różnymi czynnikami wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi.

¹³ T. G. Ash, *Wiosna obywateli*, Londyn 1990, s.42.

¹⁴ J. Osiński, *Transformacja ustrojowa a struktura parlamentów. Nowoczesność czy anachronizm?*

3. Konsolidację (*consolidation*) demokracji, charakteryzującą się nie tylko stworzeniem podstaw konstytucyjno-prawnych nowego ładu ustrojowego, ale także pewnej praktyki ustrojowej pozwalającej na korekty i stabilizację instytucji nowego systemu politycznego, jak również pojawienie się nowych zachowań politycznych społeczeństwa i elit opartych na stopniowym przyswajaniu sobie nowej demokratycznej aksjologii¹⁵.

Samuel P. Huntington potwierdza, że proces demokratyzacji obejmuje swym zasięgiem trzy stadia następujące po sobie. *Arche* demokratyzacji stanowi koniec reżimu autorytarnego, kolejno następuje ustanowienie systemu demokratycznego (transformacja właściwa), a w efekcie końcowym dochodzi do konsolidacji i dojrzenia systemu demokratycznego. Co ważne, w praktyce poszczególne fazy nakładały się częściowo na siebie, zawierały momenty przyspieszania i zwolnienia reform, momenty braku konsekwencji, racjonalności politycznej czy niekiedy koordynacji. Jednakże należy mieć na uwadze, że transformacja (wymienne demokratyzacja) była procesem rewolucyjnym w treści i ewolucyjnym w formach przeobrażeń i tempie ich dokonywania. Wymaganie przez niektórych badaczy i polityków „uporządkowanego” charakteru całego tego złożonego procesu wynika raczej z niezrozumienia jego istoty. Z natury swej demokratyzacja jest ciągiem występujących sekwencyjnie przeobrażeń, jednakże w poszczególnych państwach może przebiegać bardzo różnie i nigdy w sposób w pełni uporządkowany, a nawet przewidywalny. Pamiętać także należy, iż transformacja ustrojowa nie musi automatycznie zakończyć się zbudowaniem nowych, demokratycznych instytucji i upodmiotowieniem społeczeństwa, a tak najczęściej przedstawiana jest w polskiej literaturze przedmiotu. W jej rezultacie mogą ukształtować się także pewne odmiany ustroju quasi-demokratycznego lub wręcz niedemokratycznego¹⁶.

2. Korelacja występująca pomiędzy procesem demokratyzacji a wprowadzeniem wolnego rynku, w tym pojęcie wolnej gospodarki rynkowej.

Podjmując przedmiot korelacji występujących pomiędzy procesem demokratyzacji a wprowadzeniem wolnego rynku nierzadko wskazuje się, że poszerzanie wolności gospodarczej wymusza zarazem „pogłębianie demokracji”. Jak się jednak okazuje niektóre badania wcale tego stanowiska nie potwierdzają. Wręcz przeciwnie dowodzą natomiast, że im silniejsze jest przywiązanie obywateli do demokracji, tym większe poparcie społeczne dla idei wolnego rynku. Nim wskażemy jednak w/w korelacje należy wyjaśnić, jaka jest

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ *Ibidem.*

definicja pojęcia: wolnej gospodarki rynkowej, która była postulowana przez tradycję liberalną, neoliberalną i konserwatywne nurty polityczne, jak na przykład Ronalda Reagana, czy Margaret Thatcher. Zgodnie z nauką ekonomii pod pojęciem wolnego rynku rozumie się: system gospodarczy, w którym alokacja zasobów czynników wytwórczych pomiędzy alternatywne możliwości ich wykorzystania, a także podział wytworzonych produktów pomiędzy poszczególne jednostki dokonuje się głównie za pośrednictwem rynku, przy niewielkim wpływie państwa. W gospodarce rynkowej decyzje dotyczące przedmiotu i ilości produkcji, jej sposobu, tzn. przy użyciu jakich metod technicznych, oraz celu (tak zwane kardynalne pytania ekonomii), podejmowane są przez suwerenne podmioty gospodarcze, kierujące się własnym interesem i postępujące zgodnie z zasadami racjonalności gospodarowania. Podstawą podejmowania tych decyzji są informacje płynące z rynku: m.in. ceny dóbr i usług, ceny czynników wytwórczych, płace, stopy procentowe, stopy zysku, kursy papierów wartościowych, walut oraz oczekiwania podmiotów gospodarczych, co do ich kształtowania się w przyszłości. Decyzje te mogą być w pewnym stopniu modyfikowane przez państwo w związku z ustalaniem przez nie np. stóp podatkowych, nakładaniem (lub zmianą) ceł, ustalaniem minimalnych lub maksymalnych cen, minimalnych płac, ograniczaniem wahań kursów walutowych, kształtowaniem systemu ubezpieczeń, zakresu opieki socjalnej itp. Skrajną postacią gospodarki rynkowej byłaby gospodarka wolnorynkowa, pozbawiona całkowicie wpływu państwa – taka jednak współcześnie nie występuje. Podstawą gospodarki rynkowej jest prywatna własność czynników wytwórczych. Gospodarka rynkowa winna się opierać o: racjonalność ekonomiczną pieniądza jako parametru wyceny oraz mechanizm rynkowy¹⁷. A zatem kanonem wolnej gospodarki rynkowej jest wiara w samoregulującą moc rynku i nieufność wobec interwencji państwa. Z tego powodu model wolnego rynku przyjmował następujące założenia: polityki budżetowej równowagi (unikanie deficytu budżetowego), kontroli ilości pieniądza w obiegu (ochrona przed inflacyjnym wzrostem cen), pełnego otwarcia gospodarki na handel zagraniczny, unikania wysokich podatków od zysków i dochodów, unikania ulg podatkowych i subsydiów rządowych dla przedsiębiorstw prywatnych, programowe powstrzymywanie się od ingerencji rządu wobec przemysłu, rolnictwa i innych gałęzi gospodarki, eliminowanie państwowej kontroli cen i innych form działania naruszających wolną konkurencję, prywatyzowanie

¹⁷ Mechanizm rynkowy powinien mieć zdolność do ciągłego równoważenia gospodarki, do weryfikacji oferty, do dostarczania argumentów do podejmowania decyzji. Na podstawie http://www.scg.pl/tekst/15780-16-rynek_gospodarka_sp_ka

przedsiębiorstw państwowych, ograniczanie pozycji związków zawodowych, ograniczanie sektora banków państwowych¹⁸.

Model regulowanej gospodarki rynkowej występuje w kilku odmianach, począwszy od wersji liberalnej poprzez socjaldemokratyczną odmianę tzw. państwa dobrobytu – aż po społeczną gospodarkę rynkową realizowaną od ponad pięćdziesięciu lat w Niemczech i w kilku innych krajach Europy Zachodniej. We wszystkich tych modelach regulowanej gospodarki rynkowej przyjmuje się odpowiedzialność państwa za szereg istotnych obszarów¹⁹. Najważniejsze z nich to: ochrona środowiska, inicjowanie badań naukowych, w tym subsydiowanie nowych technologii, utrzymywanie ogólnej równowagi i zdolności gospodarki do wzrostu, regulacja stosunków na rynku pracy, zapobieganie masowemu bezrobociu, pobudzanie rozwoju rolnictwa, kształtowanie ładu przestrzennego oraz demokratycznie kontrolowane planowanie urbanistyczne, troska o równowagę bilansu płatniczego państwa, kształtowanie reguł stosunków gospodarczych z zagranicą oraz zdolności konkurencyjnej krajowych przedsiębiorstw na rynkach międzynarodowych (rozwijanie eksportu i importu), odpowiedzialność za jakościowe i strukturalne skutki branżowych polityk gospodarczych, czyli polityki przemysłowej, rolnej, transportowej, energetycznej i handlowej²⁰. Do zadań państwa należy również troska o stan infrastruktury technicznej i społecznej. Infrastruktura ta musi sprawnie funkcjonować w państwie nawet wówczas, gdy kiedy dla prywatnych przedsiębiorców nie jest ona rentowna. Bez niej przestanie istnieć demokratyczne państwo i zacznie szerzyć się anarchia i chaos²¹.

Jakie zatem korelacje występują pomiędzy wolnym rynkiem a demokracją? Ponadto czy liberalizacja gospodarki powinna poprzedzać demokratyzację? *Relacje przyczynowo-skutkowe pomiędzy preferencjami politycznymi a rozwojem gospodarczym* – to tytuł opublikowanej w sierpniu 2007 roku przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) analizy autorstwa dwóch ekonomistek związanych, z tym bankiem – Pauline Grosjean i Claudii Senik. Analizując postawy społeczne oraz raporty oceniające rzeczywisty stan demokracji i stopień liberalizacji gospodarek poszczególnych państw, autorki doszły do konkluzji, że sama deregulacja ekonomiki nie ma wpływu na demokratyzację danego kraju. Jest to z jednej strony zgodne z potocznymi obserwacjami, dotyczącymi na przykład Chin, które w wielu segmentach gospodarki wprowadziły bardzo liberalne rozwiązania,

¹⁸ Por. *Handbuch der Marktwirtschaft*, pod red. R. Vaubel i H. D. Barbier, Neske Pfullingen 1986, s. 82 i nast. oraz T. T. Kaczmarek, *Ład ekonomiczny w demokratycznym państwie*, Warszawa 2007 r, s. 111-112.

¹⁹ Por. W. Lementowicz, *Państwa współczesne*, Warszawa 1996 r., s. 75-76.

²⁰ T. T. Kaczmarek, *Ład ekonomiczny w demokratycznym państwie*, Warszawa 2007 r, s. 112.

²¹ Zob. U. Beck, *Spółczesność ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2002 r., s.278 i nast.

ale w sferze politycznej utrzymują dominację partii komunistycznej²². Z drugiej jednak strony dość popularny pogląd głosi, że w długim okresie liberalizacja gospodarki prowadzi do bogacenia się obywateli, umacniania się klasy średniej, a to zwiększa nacisk na demokratyzację. Owszem taki stan rzeczy ułatwia i jest wskazany, lecz nie wymusza przeprowadzenia procesu demokratyzacji. Jak jednak słusznie zauważają autorki, historia i teraźniejszość zna wiele przykładów, gdzie rządów autorytarnym towarzyszyła względna wolność w sferze gospodarki. Ale nie ma żadnego przykładu kraju demokratycznego, w którym nie byłoby wolnego rynku²³.

G. Almond, S. C. Flanagan, R. J. Mundt ponadto wskazali, że to przede wszystkim recesja gospodarcza odegrała kluczową rolę dla kryzysu reżimów autorytarnych. Szczególnie ważne są tu *elementy związane ze spadającym poziomem wyników gospodarczych – depresja, bezrobocie, reglamentacja towarów, głód*. Tak więc jeśli mielibyśmy już wybierać w pierwszej kolejności: demokrację, czy wolności gospodarcze, to niewątpliwie nadrzędna jest pierwsza z tych wartości. Choć oczywiście, gdy na wywalczenie demokracji nie ma szans, to z dwojga złego prawdopodobnie lepiej żyć pod rządami autorytarnymi doceniającymi zalety rynku (jak w Chinach) niż tam, gdzie nie ma ani swobód obywatelskich, ani ekonomicznych, jak na Kubie²⁴.

Innymi słowy możemy potwierdzić stałą zależność pomiędzy „demokratyzacją” i „wolnym rynkiem”. Jeżeli państwo przechodzi z systemu autorytarnego do demokratycznego równolegle podejmowane są działania mające na celu wprowadzenie gospodarki rynkowej. W przypadku odwrotnym natomiast powyższa reguła już nie zawsze nabywa mocy i racji.

3. Definicja, koncepcje przyczynowe oraz geneza pierwszej i drugiej fali demokratyzacji.

„Trend” do demokratyzowania się państw na świecie dostrzegł już w latach 30. minionego wieku Tocqueville. Jak wskazuje Huntington w *Trzeciej fali demokratyzacji* także James Bryce²⁵ w ówczesnym okresie *dokonał przeglądu historii zastanawiając się czy te tendencje nie są przypadkiem, czy nie są wynikiem postępu społecznego*. Wkrótce jednak coraz wyraźniej następował odwrót od powyższych prawidłowości w szerokim gronie

²² K. Bochus, *Demokracja przed wolnym rynkiem*, www.nbportal.pl. Cały tekst raportu dostępny jest na stronach internetowych banku www.ebrd.com.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ J. Bryce, *Modern Democracies*, t. 1, New York 1921, Macmillan, s. 24. S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 27.

państw, co stanowczo przeczyło hipotezom Bryce. Właściwe odpowiedzi na nurtujące obu badaczy pytania przyniosły dopiero czasy współczesne.

S. Huntington, a także R. A. Dahl, T. R. Gurr, K. Jagger, W.H. Moore, T. Vanhanen, D. A. Rustow, G. B. Powell i wielu innych politologów światowej klasy wskazuje, że we współczesnym świecie wystąpiły trzy fale demokratyzacji²⁶. Podług opinii Huntingtona, fala demokratyzacji jest grupą przemian z niedemokratycznych do demokratycznych systemów politycznych, które nastąpiły w określonym czasie, i które były zdecydowanie liczniejsze od następujących, w tym samym czasie przemian o kierunku, tendencjach przeciwnych. Fala demokratyzacji na ogół obejmuje również liberalizację lub częściową demokratyzację w systemach politycznych, które nie stają się w pełni demokratyczne.

Każda fala demokratyzacji dotyczyła stosunkowo małej grupy państw i w czasie jej trwania następowały także zmiany systemowe w kierunku przeciwnym demokratyzacji. Nie wszystkie przejścia do demokracji miały miejsce w trakcie tych fal. Ponadto dostrzega, że po dwóch pierwszych falach demokratyzacji wystąpiły tendencje odwrotne – powrót do niedemokratycznego charakteru rządów.

	Świat	Łotwa	Litwa	Estonia
<i>Pierwsza, długa fala demokratyzacji</i>	1828-1926	1920*	1920	1919
<i>Pierwsza fala odwrotu od demokracji</i>	1922-1942	1934	1926-27	1934
<i>Druga, krótka fala demokratyzacji</i>	1943-1962	nie dotyczy	nie dotyczy	nie dotyczy
<i>Druga fala odwrotu od demokratyzacji</i>	1958-1975	nie dotyczy	nie dotyczy	nie dotyczy
<i>Trzecia fala demokratyzacji</i>	1974-	1990	1990	1990

*data pierwszych wyborów parlamentarnych, wg kryteriów Jonathana Sunshine.


Tabela. Cezura czasowa poszczególnych fal demokratyzacji i odwrotów od demokracji.


Źródło: Opracowanie własne oraz S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 24.

²⁶ R. A. Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven 1989, Yale University Press, rozdz. 1, 2, 17; T. R. Gurr, K. Jagers, W. H. Moore, *The Transformation of the Western State: The Growth of Democracy, Autocracy and State Power Since 1800*, "Studies in Comparative Development", nr 25, 1990, s. 88-95; T. Vanhanen, *The Emergence of Democracy*, passim; D. A. Rustow, *Democracy: A Global Revolution?*, "Foreign Affairs", nr 69, 1990, s. 75-76. G. B. Powell, Jr., *Contemporary Democracies*, s. 238. S. P. Huntington, *Will More Countries Become Democratic?*, "Political Science Quarterly", nr 99, 1984, s. 195-198. S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 24.

Kategoria	Liczba krajów	Pierwsza fala	Pierwszy odwrót	Druga fala	Drugi odwrót	Trzecia fala	Trzeci odwrót?
L	2						
K	11						
J	6						
I	1						
H	9						
G	9						
F	3						
E	4						
D	5						
C	10						
B	1						
A	10						
Kraje demokratyczne		33 (maks)	11 (min)	51 (maks)	29 (min)	62 (maks)	59 (min)
Różnica		+33	-22	+40	-22	+33	-3
Liczba krajów = 71							

Legenda:

 Etapy demokratyczne lub częściowo demokratyczne

 Etapy niedemokratyczne byłych krajów demokratycznych

- A - Austria, Kanada, Finlandia, Islandia, Irlandia, Nowa Zelandia, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej (USA);
- B - Chile;
- C - Austria, Belgia, Kolumbia, Dania, Niemcy Zachodnie, Włochy, Japonia, Holandia, Norwegia;
- D - Argentyna, Czechosłowacja, Grecja, Węgry, Urugwaj;
- E - Niemcy Wschodnie, Polska, Portugalia, Hiszpania;
- F - **Estonia, Litwa, Łotwa;**
- G - Botswana, Gambia, Izrael, Jamajka, Malezja, Malta, Sri Lanka, Trynidad i Tobago, Wenezuela;
- H - Boliwia, Brazylia, Ekwador, Indie, Korea Południowa, Pakistan, Peru, Filipiny, Turcja;
- I - Nigeria;
- J - Birma, Fidzi, Ghana, Gujana, Indonezja, Liban;
- K - Bułgaria, Salvador, Gwatemala, Haiti, Honduras, Mongolia, Namibia, Nikaragua, Panama, Rumunia, Senegal;
- L - Sudan, Surinam;

Rysunek. Fale demokratyzacji i fale odwrótów od demokracji.

Źródło: S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 25

a) Koncepcje przyczynowe.

Fala demokratyzacji i odwrotu od demokracji to szerokie zjawisko występujące w polityce, aniżeli pewna "zbieżność zmian systemowych" jaka wystąpiła na przestrzeni dwóch wieków. Niejednokrotnie, na co dzień dostrzec możemy pewne tendencje polityczne, np. przesunięcie elektoratu na lewo w jednej dekadzie i na prawo w następnej. Skąd biorą się podobne inklinacje? Zastanawia, zatem i fakt, dlaczego w określonym czasie dochodzi do zmian systemowych w różnych krajach i częściach globu? Co w konsekwencji wpływa na kształt demokracji poszczególnych państw? Co jest przyczyną wielokrotnego wystąpienia zjawiska x? Możliwych jest kilka wyjaśnień. Odpowiedzi, chyba najtrafniej udzielili jednak: Gabriel Almond, który w roku 1973 wskazał, że: *zmiany społeczne i międzynarodowe mogą trwać przez długi czas i zacząć wyzwalać zmiany w systemie politycznym dopiero wówczas, gdy na krzywej lub krzywych pojawi się jakieś spiętrzenie lub ich grupa. Zmiany w takim znaczeniu będą miały większą szansę wpływania na politykę, jeżeli dotyczą takich niezależnych zmiennych, jak trendy ekonomiczne i społeczne.* W roku 1987 natomiast Myron Weiner wnioskował, że celem wyjaśnienia demokratyzacji należałoby spojrzeć na *strategię tych, którzy dążą do demokratycznej rewolucji.* Postulat ten słusznie podkreśla kluczową rolę, jaką przywództwo i umiejętności polityczne odgrywają w procesie tworzenia demokracji.

Nie powinien natomiast prowadzić nas do odrzucenia szerszych, wyływających z kontekstu, społecznych, ekonomicznych i kulturowych czynników wyjaśniających rozwój w kierunku demokracji. Istnieje bowiem łańcuch przyczynowo-skutkowy, a kwestie międzynarodowe, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i – w sposób najbardziej bezpośredni – polityczne oddziałują, nierzadko w przeciwnych kierunkach, na rzecz tworzenia demokracji lub podtrzymywania autorytaryzmu²⁷.

Wyżej wymienione teorie stanowią kwintesencję dla przyczyny wystąpienia fali demokratyzacji. Huntington natomiast z początkiem lat 90. minionego wieku przedstawił cztery schematy, które odnoszą się szczególnie mocno do pierwszej oraz drugiej fali demokratyzacji. Wzory Huntingtona w żaden sposób nie kolidują z poglądami Almonda, czy Weinerja stanowią swoistą prezentację przechodzenia poszczególnych krajów ze „stadium” systemu autorytarnego do demokratycznego, jak również odchodzenia

²⁷ G. A. Almond, *Approaches to Developmental Causation*, [w:] *Cris, Choice and Change: Historical Studies of Political Development*, G. A. Almond, S. C. Flanagan, R. J. Mundt, Boston 1973, Little, Brown, s. 28. M. Weiner, *Empirical Democratic Theory*, „PS”, nr 20, 1987, s. 863. S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 45 i nast.

od demokracji do autorytaryzmu, na przestrzeni obu fal. Schematy te autor odpowiednio definiuje jako: *wyjaśnienie jednoprzyczynowe*, *rozwój równoległy*, *efekt lawiny* oraz *powszechnie uznawanego panaceum*.

Model *wyjaśnienia jednoprzyczynowego* wskazuje, że część państw, które zwróciły się ku demokracji determinowane były jednym i tym samym faktorem – przyczyną, która wystąpiła niezależnie od wydarzeń we wszystkich tych krajach. Na przykład może to być wyłonienie się nowego supermocarstwa lub inne ważne wydarzenie związane z podziałem władzy w wymiarze międzynarodowym. Kilka krajów Ameryki Łacińskiej wprowadziło instytucje demokratyczne lub przeprowadziło nowe wybory w latach 1945–1944. Szereg faktów pozwala przypuszczać, że przyczyną demokratyzacji było w dużej mierze zwycięstwo aliantów w drugiej wojnie światowej.

Koncepcja *rozwój równoległy* podkreśla, że wszystkie wydarzenia mogły być spowodowane podobnymi przyczynami, wewnątrz tych samych niezależnych zmiennych, pojawiających się mniej więcej jednocześnie we wszystkich krajach. Oznacza to, że przyczyna tkwi w charakterystyce każdego kraju, ale jeżeli jest ona tego samego typu i występuje mniej więcej w tym samym czasie we wszystkich krajach to prawdopodobieństwo wystąpienia badanego zjawiska wzrasta.

Efekt lawiny oparty został na efekcie wzorowania, gdzie wydarzenie w danym państwie jest w stanie prawie równocześnie spowodować podobne wydarzenie w innym kraju. Przyczyną wystąpienia zjawiska x w jednym kraju może być zatem zajście tego zjawiska w innym kraju. Informacje o znaczących wydarzeniach politycznych coraz szybciej obiegają świat, co zwiększa szanse uruchomienia podobnych procesów prawie jednocześnie w innych krajach.

Schemat *powszechnie uznawanego panaceum* uwidacznia jak specyficzne przyczyny jednostkowe zmian politycznych oddziałują na wspólnie uznawany zestaw poglądów politycznych, doprowadzając do wystąpienia podobnych reakcji. Jeszcze inaczej formułując powyższe stwierdzenie: możliwe są zasadnicze różnice pomiędzy przyczynami zajścia zjawiska x w różnych krajach. Różne przyczyny mogą jednak pociągać ten sam skutek, jeśli elity w różnych krajach wierzą w skuteczność tego samego lekarstwa. Co ważne, powyższe modele nie są ani całkowicie rozłączne, ani wzajemnie się wykluczające²⁸.

²⁸

S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 41-44.

b) Geneza pierwszej oraz drugiej fali demokratyzacji.

Pierwsza fala demokratyzacji stanowi implikację dwóch rewolucji, amerykańskiej oraz francuskiej. Właściwy jednak moment, w którym możemy precyzyjnie zakwalifikować system do grupy państw demokratycznych stanowi cezura przyznania, co najmniej 50% dorosłych mężczyzn prawa do głosu oraz, gdy został spełniony drugi warunek: funkcjonuje władza wykonawcza wybrana w wyborach powszechnych lub jako pochodna większości parlamentarnej. Powyższe kryteria zostały sformułowane przez Jonathana Sunshine. Niejednokrotnie jednak wskazuje się, że proces pierwszej fali bezpośrednio determinował rozwój ekonomiczny i społeczny, gospodarcze i społeczne środowisko krajów osadnictwa brytyjskiego oraz zwycięstwo aliantów zachodnich w pierwszej wojnie światowej.

Na przestrzeni XIX i XX wieku ponad trzydzieści krajów podjęło skuteczną próbę powołania, choć w szacunkowym zakresie demokratycznych i ogólnonarodowych instytucji. Próby takie podjęły także i kraje bałtyckie, które „podały się fali demokratyzacji”. Od momentu jednak wysunięcia idei niepodległości do uchwalenia pierwszych stałych konstytucji i powołania demokratycznych instytucji miał miejsce złożony proces stanowienia ustroju państwowego. Decydowały o nim bowiem uwarunkowania wewnętrzne, a także wydarzenia międzynarodowe – rewolucje 1905 r. i 1917 r. oraz pierwsza wojna światowa. Wpłynęły one bezpośrednio na tworzone programy polityczne i instytucje, a także ich trwałość. Odzyskanie niepodległości w państwach bałtyckich jednocześnie jest o tyle charakterystyczne, że zaznaczyły się tutaj trzy wyraźne fazy pierwszej bałtyckiej fali demokratyzacji:

- kształtowanie idei samodzielności i poszukiwanie protektora niepodległego bytu,
- próbę narzucenia systemu władzy radzieckiej,
- ustanowienie państwowości opartej na deklaracji niepodległości²⁹.

Odejście od demokratycznego charakteru rządów i przesunięcie się ku restytucji tradycyjnej i autorytarnej władzy bądź ku nowym, masowym, bardziej restrykcyjnym i wszechogarniającym formom totalitaryzmu nastąpiło już w latach 20. i 30. dwudziestego wieku. Przemieszczenie władzy stało się swoistym *modus vivendi* szczególnie w krajach, w których demokratyczne rozwiązania instytucjonalne zostały przyjęte stosunkowo niedawno, i które nie posiadały w tym zakresie doświadczenia oraz tradycji. Odwrót nastąpił, zatem przede wszystkim w państwach, które przyjęły demokratyczne formy rządzenia tuż przed lub tuż po pierwszej wojnie światowej.

²⁹ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 17.

Pierwsza fala odwrotu ujawniła się jako pierwsza we Włoszech w roku 1922. W Neapolu podczas zgromadzenia głównych sił faszystowskich Mussolini, przemawiając do tłumów swych zwolenników na Piazza del Plebiscito i Teatrze San Carlo wypowiedział pamiętne słowa: *Dążymy do rządzenia narodem... albo dadzą nam władzę, albo ją weźmiemy, zbiegając do Rzymu i chwytając za gardło nędzną klasę panujących polityków*. W odpowiedzi na te nośne hasła nastąpiła pełna mobilizacja dwustutysięcznego oddziału faszystowskich bojówek i rozpoczął się marsz czarnych koszul na Rzym po władzę.

Splot zdarzeń gospodarczych, społecznych i politycznych, mających swe źródło zarówno wewnątrz, jak i poza granicami młodych państw sprawił, że zasady demokracji potwierdzone w konstytucjach krajów bałtyckich również nie wytrzymały próby czasu. Rządy autorytarne wprowadzono początkowo na Litwie, a potem w pozostałych państwach bałtyckich. Działo się tak niezależnie od tego, czy zagrożenie funkcjonowania i stabilności państwa postrzegano na lewym skrzydle (Litwa, Łotwa), czy w szeregach skrajnej prawicy (Estonia). Uchwalenie wotum nieufności 12 kwietnia 1927 r. wobec rządu Augustinasa Voldemarasa i w konsekwencji decyzja prezydenta o rozwiązaniu parlamentu ogłoszona tego samego dnia kończyła etap parlamentaryzmu w dziejach niepodległej Litwy. Wyznaczyła nową perspektywę rozwojową przyczyniając się do podziałów w szeregach koalicji rządzącej. Chadecy domagali się jak najszybszego rozpisania wyborów parlamentarnych, a narodowcy referendum konstytucyjnego. Przedmiotem zmian miały być przepisy dotyczące pozycji ustrojowej prezydenta. Spotkało się to jednak z niezadowoleniem opozycji i brakiem zainteresowania społecznego. W takiej sytuacji prezydent Antanas Smetona, w trybie dekretowym, dokonał zmiany konstytucji, która ogłoszona została 15 maja 1928 r. Była ona jedną z pierwszych ustaw zasadniczych w Europie, która odchodziła od rządów demokratycznych i zmierzała w kierunku autorytarnym³⁰.

Najsłabszy wyraz represji i odejścia od demokracji wystąpił jednak w Estonii. Zadecydowały, o tym fakcie zarówno czynniki natury społecznej, politycznej, kulturowej oraz kwestia, że decyzje wymagały konsensusu dwóch osób: Konstantina Pätsa i Johannes Laidonera. Analogicznie jak na Litwie nadali oni swym rządóm autorytarnym formę porządku konstytucyjnego, który legitymowany był ustawą zasadniczą z 24 stycznia 1934 r. Generalnie analizując wydarzenia zachodzące w krajach bałtyckich w końcu lat dwudziestych i latach trzydziestych dwudziestego wieku można wskazać zarówno na elementy wspólne, jak i różnicujące. Podejmowane działania i układ czasowy upoważnia do wniosku

³⁰ P. Łossowski, *Kraje bałtyckie...* op. cit., s. 118. *Lietuvos Valstybės Konstitucija*, [w:] *Lietuvos valstybės konstitucijos, Sudarytojas Ir ivado autorius K. Valončius*, Mokslas, Vilnius 1989, s. 45-56.

o wzajemnym „wzorowaniu się”, naśladownictwie. Niewątpliwą zachętą dla ustanowienia rządów autorytarnych na Łotwie były doświadczenia Litwy, Estonii i Polski. Potwierdzały je również wydarzenia w Finlandii (ruch lappowski). Dla Estończyków przykładem była Litwa, która jako pierwsza podjęła próbę eliminowania niesprawności systemu parlamentarnego drogą wzmocnienia władzy wykonawczej. Faktem jednak pozostaje to, że to lokalna specyfika sprzeczności społecznych, politycznych i gospodarczych decydowały o kierunku i głębokości przeobrażeń. Dzięki nim można wytłumaczyć liberalizm dyktatury estońskiej i represyjność rządów na Łotwie. W pierwszym przypadku prężna organizacja wabsów powodowała destabilizację systemu politycznego i osłabienie przeciwników politycznych. W drugim rozczłonkowany, wielowątkowy, ale mających wielu zwolenników system parlamentarny. Jednocześnie wskazać należy, że aspekt kultury politycznej nie decyduje ostatecznie o radykalności podejmowanych działań. Niezbędnym jest istnienie określonych grup społecznych bądź politycznych, które są i będą zainteresowane przemianami. Co oznacza, że o radykalności zmian decyduje rozdźwięk między formami ustrojowymi a strukturą społeczną lub polityczną, która nie znajduje w nich możliwości realizowania swoich interesów. Uwzględnić należy zaplecze społeczne i polityczne ruchów autorytarnych. Ciekawym jest także fakt, że w państwach bałtyckich rządy autorytarne wprowadzane były przez siły znajdujące się u władzy. Powyższy problem – stosowania środków nadzwyczajnych oraz wprowadzania represyjnych i radykalnych systemów politycznych odnosi się również do szeregu innych państw: Polski, Hiszpanii, Bułgarii, Niemczech, Portugalii, Brazylii, Argentyny, Urugwaju, czy też Japonii³¹.

A zatem, o podejmowanych działaniach i ich charakterze decydowały przede wszystkim przesłanki wewnętrzne, ale wpływały one ze źródła ogólnoeuropejskiego. Zrodziły się na fali kryzysu gospodarczego, który ogarnął Europę z początkiem lat 30. dwudziestego wieku. Ponadto zmiany systemowe minionych lat były konsekwencją wzrostu rangi ideologii komunistycznych, faszystowskich oraz militarystycznych. Wzmocniły one istniejące podziały społeczne i polityczne oraz przyczyniły się do powstania nowych. Najbardziej podatne okazały się młode demokracje o nieugruntowanych strukturach. Wkroczenie przez nie na drogę samodzielnego rozwoju mimo to, było znaczącym ich zwycięstwem. W krajach, w których instytucje demokratyczne nie zostały poddane dewaluacji jak Wielka Brytania, czy Francja, ruchy antydemokratyczne rosły w siłę, bazując na alienacji lat dwudziestych oraz kryzysie lat trzydziestych. Wojna, którą *de facto* poprowadzono w imię stworzenia

³¹ A. Chrzęszczewski, *Od sejmowładztwa...*, op. cit., s. 55. J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 44, S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 26-28.

bezpiecznego świata dla demokracji wyzwoliła w efekcie dążące do upadku demokracji ruchy prawicowe i lewicowe³².

Kraj oraz data przesunięcia ku reżimowi	Litwa 16-17 XII 1926 r.	Łotwa 15-16 V 1934 r.	Estonia 12 III 1934 r.
Wódz narodu (przywódca)	A. Smetona, A. Voldemaras	K. Ulmanis	K. Päts, Gen. J. Laidoner
Wzór ideowy	Faszyzm włoski	Faszyzm włoski	Faszyzm portugalski
Charakter reżimu	Dyktatura biurokratyczno-policyjna	Dyktatura personalna	Dyktatura wojskowa
Sposób legitymizacji	Wybory (1936 r.), Konstytucja (1938 r.)	Brak	Wybory (1936 r.), Konstytucja (1937 r.)
Zaplecze społeczne	Narodowcy	Bogate chłopstwo i część burżuazji	Drobnomieszczaństwo
Wpływy wojska	Duży	Neutralny	Bardzo duży
Funkcjonowanie parlamentu (I okres)	Zawieszony	Rozwiązany	Zawieszony
Funkcjonowanie partii politycznych (I okres)	Ograniczone	Zawieszone	Rozwiązane
Podmiot głównych represji	Lewica	Lewica	Skrajna prawica
Funkcjonowanie samorządu terytorialnego	Ograniczone	Rozwiązany	Ograniczone

Tablica. Porównanie cech władzy autorytarnej na Litwie, Łotwie i w Estonii (wybrane zagadnienia).

Źródło: J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 45.

Kolejna, druga fala demokratyzacji trwająca niespełna 20 lat rozpoczęła się w okresie drugiej wojny światowej. Okupacja Niemiec Zachodnich, Włoch, Austrii, Japonii, a także Korei przez siły aliantów inspirowała do powoływania instytucji demokratycznych. Zwrotu ku demokracji, choć na krótko, dokonały m. in.: Turcja, Grecja, Urugwaj, Brazylia, Kostaryka, Argentyna, Kolumbia, Peru, Wenezuela. W tym czasie ponadto „początek końca” władzy kolonialnej Zachodu doprowadził do powstania szeregu nowych państw³³. W wielu z nich nie podjęto rzeczywistych działań dla wprowadzenia bądź umocnienia demokratycznych instytucji. Demokracja w tych krajach była najzwyczajniej słaba,

³² Na podst. W. Mościcki, J. Cynarski, *Historia najnowsza...* op. cit., s. 670. P. Łossowski, *Kraje bałtyckie...* op. cit., s. 200. S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 28.

³³ S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 26.

nie miała podłoża w postaci tradycji, doświadczeń, aby mogła się rozwijać. Słowa te odnoszą się szczególnie do: Pakistanu, Malezji, Indonezji, Indii, Sri Lanki, Filipin, Izraelu, czy Nigerii. Innymi słowy w drugiej fali demokratyzacji dominowały czynniki militarne oraz polityczne. Większość krajów, które przeszły w tym czasie do systemu demokratycznego, można umieścić w jednej z trzech kategorii:

1. Alianci, *de facto* zwycięzcy pierwszej wojny światowej, narzucili system demokratyczny okupowanym krajom: NRF, Włochom, Japonii, Austrii, Korei Południowej;
2. *Gros* z krajów obrało demokrację jako wyraz poplecznictwa dla krajów zachodnich, mieszczą się w tej kategorii: Grecja, Turcja, Brazylia, Argentyna, Peru, Ekwador, Wenezuela, Kolumbia;
3. Osłabienie krajów zachodnich w konsekwencji wojny przy równoległym wzroście nacjonalizmów kolonialnych doprowadził te państwa do rozpoczęcia procesu dekolonizacji.

Inny jednak respons otrzymała druga fala w konfrontacji w obszarze wpływów ZSRR. Związek Radziecki stanowił swoisty wał przeciwpowodziowy, który odepchnął drugą falę. Stłumił rodzącą się demokrację i nie dopuścił do stworzenia „wolnych” instytucji m. in. w NRD, w Czechosłowacji, na Węgrzech i w Polsce, choć państwa te wówczas były już ekonomicznie i społecznie przygotowane do demokratyzacji. Polityka ZSRR uniemożliwiła także odrodzenie demokratycznych rządów w państwach bałtyckich. Odnośnie tych ostatnich przeciwdziałania demokratyzacji przeprowadzono w trzech etapach. Sednem etapu pierwszego było wymuszenie przez ZSRR na rządach Litwy, Łotwy i Estonii podpisania paktów o wzajemnej pomocy w przypadku potencjalnej agresji zewnętrznej. Kolejne przedsięwzięcia to: roszczenie rządu ZSRR do prawa unilateralnego wydawania dyspozycji określających wielkość stacjonujących w państwach bałtyckich oddziałów Armii Czerwonej, oskarżenia o napaść na żołnierzy radzieckich oraz ingerowanie w sprawy wewnętrzne krajów bałtyckich – m. in. żądanie zmiany władzy oraz narzucanie rozwiązań prawnych. W ślad za tymi krokami republiki miały wystosować wnioski o włączenie ich w skład ZSRR. Ostatni etap w konsekwencji doprowadzał do zainicjowania i wprowadzenia w krajach bałtyckich radykalnych przemian ustrojowych. Środki stosowane przez ZSRR wobec sprzeciwu, czy jakichkolwiek przejawów chęci demokratyzacji były bardzo surowe i uruchamiano je w sposób stanowczy i konsekwentny³⁴.

³⁴ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 53.

Plan przeciwdziałania demokratyzacji „obszaru nadbałtyckiego” zakładał zatem proklamowanie krajów bałtyckich socjalistycznymi republikami, ich aneksję.

Aneksja krajów bałtyckich przez Związek Radziecki ostatecznie nie tylko zatrzymała drugą falę demokratyzacji, ale pozbawiła je niezależności, a tym samym wykluczyła używając terminologii S. P. Huntingtona – uczestnictwa w drugiej fali oraz w zwrocie od demokracji. Rozstrzygnięcia polityczne krajów bałtyckich doprowadziły je do przyjęcia, najbardziej radykalnego z systemów – totalitaryzmu, komunizmu. Próby walki z reżimem próbowały podejmować jeszcze opozycje krajów bałtyckich – dzięki tej działalności rosła świadomość opinii publicznej, mogliśmy być jednocześnie bezpieczni o poczucie tożsamości narodowej poszczególnych państw bałtyckich. Co więcej, tym działaniom zawdzięczamy fakt, iż wyznacznikiem postępu społecznego stała się idea niepodległego państwa³⁵. Niemniej jednak działalność dysydencka była wciąż słaba, aby samodzielnie stawić czoła sowieckiej polityce – mowa szczególnie o latach 70. i początku 80. XX w.

Z początkiem lat 60. druga fala demokratyzacji na świecie dobiegała już końca. Rozwój sytuacji politycznej i zmiany systemowe nimi implikowane zaczęły jednak przybierać paradoksalnie zdecydowane autorytarne formy w niektórych krajach już u schyłku lat 50.³⁶. Najbardziej dramatyczny przebieg miały zmiany w Ameryce Łacińskiej, gdzie władzę przejęły junty wojskowe: Peru, Brazylii, Boliwii, Ekwadorze, Urugwaju, Chile. Podobne wydarzenia miały miejsce w Azji: Pakistanie, Korei, Indonezji, Filipinach, Indiach, Tajwanie, a także i Europie – Grecji, czy Afryce: Jamajce, Trynidadzie, Tabago, Malcie, Barbadosie, Mauritiusie i Nigerii. W skali światowej odnotowano, że odejście od rządów demokratycznych w latach 60. i do połowy lat 70. nastąpiło aż w 38 krajach. Zwrot od demokracji jest o tyle interesujący, że proces ten wystąpił również w grupie państw, które utrzymywały ten ustrój przez ponad już 25 lat. W efekcie taka skala przesunięcia systemowego od demokracji ku rządów reżimu doprowadziła do podjęcia dyskursu w kwestii racji i przydatności demokracji w krajach rozwijających się, a także wątpliwości, co do możliwości przetrwania i funkcjonowania demokracji w krajach rozwiniętych, gdzie istniała już od wielu lat³⁷.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ R. Emmerson, *The Erosion of Democracy*, „Journal of Asian Studies”, nr 20, 1960, s. 1-8. S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 29.

³⁷ S. P. Huntington, *The Goals of Development*, [w:] *Understanding Political Development*. W. Weiner, S. P. Huntington (red.), Boston 1987, Little, Brown, s. 3 i dalsze. M. Crozier, S. P. Huntington, J. Watanuki, *The Crisis of Democracy*, New York 1975, New York University Press. R. Rose, B. G. Peters, *Can Government Go Bankrut?*, New York 1978, Basic Books. S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 31.

4. Kierunek trzeciej fali demokratyzacji oraz jej determinanty.

Niewiarygodne, lecz potrzeba było zaledwie 15 lat, od kiedy ostatnie z państw drugiej fali dokonało przesunięcia ku rządów autorytarnym, a świat dotknął proces kolejnej, trzeciej fali demokratyzacji. *De facto* jej genezę stanowią wydarzenia goździkowej rewolucji w Portugalii w 1974. Rewolucja ta nieświadomie zainicjowała początek globalnego ruchu demokratyzacji, przy czym upadku portugalskiego dyktatora – Marcello Caetano, nie można traktować równoznacznie z narodzinami demokracji. Wydarzenia te wyzwoliły dopiero szeroki wachlarz sił obywatelskich, społecznych i politycznych, skutecznie tłumionych dotychczas. Znaczenie rewolucji jest niemalże jednocześnie powtórzeniem wielu aspektów, wydarzeń z Rosji z 1917 roku. Precyzując, Caetano spełniał analogiczne funkcje jak Mikołaj II, zamach kwietniowy – rewolucji lutowej, a grupy w MFA – bolszewików. Tło polityczne i gospodarcze, czyli chaos i wrzenie było równie silne i podobne jak w minionym okresie w Rosji, spisek Kornilowa natomiast odzwierciedlają wydarzenia oraz ściśle związana z nimi osoba Spinoły (próba zamachu stanu w 1975 r.). S. P. Huntington zauważa, że zwrot w kierunku demokracji w Portugalii w 1974 i 1975 roku był dramatyczny, ale nie wyjątkowy. W 1974 r. otwarcie polityczne zgodnie z planem *distensão* z 1973 r. przeprowadzono w Brazylii. Liberalizacja systemowa nastąpiła także w Hiszpanii oraz Grecji w roku 1974, a w dobie następnych 15 lat objęła cały świat. Co w efekcie doprowadziło do przejścia od autorytaryzmu do demokracji szeregu państw. Fala demokratyzacji przelała się przez południową Europę, następnie Amerykę Łacińską i Azję, by zdziesiątkować dyktatury bloku komunistycznego. Według ocen Freedom House w 1973 r. 32% ludności żyło w wolnych krajach. W 1990 r. już 39%³⁸. Raport zaprezentowany przez Colina Glennie, Stałego Przedstawiciela UNDP w Polsce wskazuje natomiast, że od 2002 r. kraje o ustroju demokratycznym zamieszkuje 57% ludności świata³⁹. Dokonania trzeciej fali można przedstawić jeszcze inaczej, a mianowicie w ten sposób, że działania demokratyzowania się dotknęły ok. 50 krajów, z czego w blisko 30 nastąpiło wspomiane rzeczywiste przesunięcie.

³⁸ S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 13-14 oraz 35.

³⁹ Raport Colin Glennie, Stałego Przedstawiciela UNDP w Polsce zwraca uwagę, iż powszechne w latach 80 i 90-tych tempo rozwoju demokracji na świecie znacznie osłabło. Z Raportu wynika, iż liczba państw demokratycznych wzrosła. Obecnie państwa o ustroju demokratycznym zamieszkuje 57% ludności świata. 2/3 ludności żyje dziś w krajach o systemie wielopartyjnym, ludzie nie chcą uczestniczyć w sprawach państwowych. Nowe demokracje borykają się z rosnącymi problemami ekonomicznymi i społecznymi. Nie ma jednak wątpliwości, zdaniem Colina Glennie, że przyszłość świata należy do demokracji, która wspiera wartości prawne i polityczne oraz wolną wymianę idei i kultur. Sama demokracja nie wystarczy, ważny jest też rozwój społeczeństw i jednostek. Obywatele powinni mieć możliwość wywierania wpływu na podejmowanie decyzji w skali państwa. Ludzie muszą być nie tylko beneficjentami zmian, ale i ich współtwórcami.

Analiza S. P. Huntingtona odnosząca się do schematów przeprowadzenia zmian systemowych w okresie trzeciej z fal wskazuje, że transformacja systemowa przebiegała w danym kraju według jednego z pięciu wzorców:

- wzoru cyklicznego,
- wzoru drugiej próby,
- wzoru demokracji przerywanej,
- wzoru bezpośredniego przejścia,
- wzoru dekolonizacyjnego.

1. Zgodnie ze wzorem *cyklicznym* kraje przechodziły na zmianę transformację od demokracji do autorytaryzmu, od autorytaryzmu do demokracji, by ponownie wrócić do punktu początkowego. Schemat ten szczególnie widoczny był w państwach Ameryki Łacińskiej, gdzie *cykliczność zmian demokracji autorytaryzmu* stanowi swoisty *systemem polityczny*⁴⁰.

a-d-a-d-a-D⁴¹

Gdzie:

A i D – reprezentują stosunkowo stabilne i funkcjonujące od wielu lat systemy autorytarny (A) i demokratyczny (D)

a i d – reprezentują mniej stabilne systemy o krótszym okresie istnienia.

Przykłady krajów, w których transformacja odbywała się wg powyższego schematu:

Argentyna, Brazylia, Peru, Boliwia, Ekwador, Turcja, Nigeria

2. *Druga próba* odnosiła się do krajów, które system demokratyczny wprowadzały po raz kolejny (drugi). Po pierwszych nieudanych staraniach wynikających m. in. z braku zaplecza społecznego bądź perturbacji politycznych nie udało utrzymać się systemu demokratycznego przez dłuższy okres. Dopiero kolejne dążenia doprowadziły do przywrócenia demokracji, a kluczowi gracze polityczni wzorowali się na wcześniejszych nieudanych doświadczeniach.

A-d-a-D

Gdzie:

A i D – reprezentują stosunkowo stabilne i funkcjonujące od wielu lat systemy autorytarny (A) i demokratyczny (D)

a i d – reprezentują mniej stabilne systemy o krótszym okresie istnienia.

Przykłady krajów, w których transformacja odbywała się wg powyższego schematu:

Niemcy, Włochy, Austria, Japonia, Wenezuela, Kolumbia, Hiszpania, Portugalia, Grecja, Korea, Czechosłowacja, Polska.

⁴⁰ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 17. S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 51.

⁴¹ Zgodnie ze wzorem autora – S. Huntingtona schemat powinien wyglądać: a-d-a-d-a-d. Z obserwacji wynika jednak, że ostatnia fala wprowadziła na dłużej stabilny system demokratyczny.

Generalnie wzór powyższy dla krajów bałtyckich, osobiście uważam, powinien przyjąć jednak postać:

A-d-A-D

3. Schemat *demokracji przerywanej* dotyczy krajów, w których systemy demokratyczne funkcjonowały przez dłuższy okres, jednak w efekcie zaistniałych trudności i załamania się stabilności politycznej, społecznej czy gospodarczej uległy zawieszeniu.

A-D-a-D

Gdzie:

A i D – reprezentują stosunkowo stabilne i funkcjonujące od wielu lat systemy autorytarny (A) i demokratyczny (D)

a i d – reprezentują mniej stabilne systemy o krótszym okresie istnienia.

Przykłady krajów, w których transformacja odbywała się wg powyższego schematu:

Indie, Urugwaj, Chile.

4. Czwarty wzór zmian dotyczył bezpośredniego przejścia od stabilnego systemu autorytarnego do stabilnego systemu demokratycznego na drodze powolnych przekształceń ewolucyjnych bądź nagłego przeistoczenia.

A-D

Gdzie:

A i D – reprezentują stosunkowo stabilne i funkcjonujące od wielu lat systemy autorytarny (A) i demokratyczny (D)

a i d – reprezentują mniej stabilne systemy o krótszym okresie istnienia.

Przykłady krajów, w których transformacja odbywała się wg powyższego schematu:

Rumunia, Bułgaria, Tajwan, Meksyk, Gwatemala, Salwador, Honduras, Nikaragua.

5. Ostatni wzorzec procesu demokratyzacji stanowi model *dekolonizacyjny*. Jak jego nazwa podpowiada odzwierciedla sytuację krajów, które uzyskały niepodległość w efekcie dekolonizacji. Państwa takie utrzymały narzucone uprzednio demokratyczne rozwiązania instytucjonalne.

D/a-D

Gdzie:

A i D – reprezentują stosunkowo stabilne i funkcjonujące od wielu lat systemy autorytarny (A) i demokratyczny (D)

a i d – reprezentują mniej stabilne systemy o krótszym okresie istnienia.

Przykłady krajów, w których transformacja odbywała się wg powyższego schematu:

Nowa Gwinea, Antiqua, Barbuda, Belize, Dominika, Kiribati, Saint Christopher i Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent i Grenadyny, W-py Salomona, Tuvalu, Vanuatu.

Rozpisane wzory nie obejmują jednak szeregu przykładów transformacyjnych minionego okresu, jak Związku Radzieckiego, Rumunii, Bułgarii, Tajwanu, czy Meksyku. A zatem państw, które uprzednio nie posiadały doświadczeń demokratycznych. Huntington wyjaśnia jednak, że kraje ww. objęła fala demokracji roku 1989, czyli drugie stadium procesu demokracji. Co więcej wyróżnił pięć czynników procesu transformacyjnego, które miały największe znaczenie dla tego etapu trzeciej fali, są nimi:

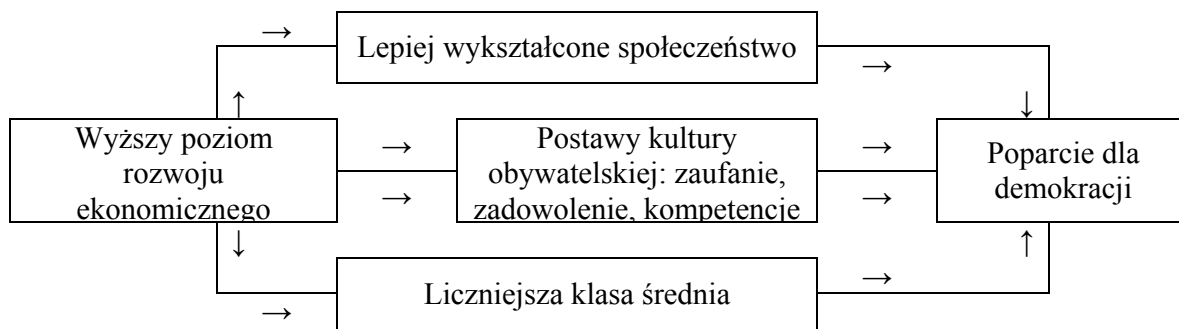
1. pogłębiające się trudności z legitymizacją systemów autorytarnych;
2. rozwój gospodarczy, który znacząco poprawił poziom życia i edukacji i który przyczynił się do powstania miejskich klas średnich;
3. polityczne zaangażowanie Kościoła katolickiego w upowszechnianie idei demokracji. Szczególnie zmiana doktryny i działań kościoła katolickiego, które zmanifestowane zostały na soborze watykańskim II w 1963-65 r. oraz transformacja kościołów narodowych z obrońców *statusu quo* w przeciwników autorytaryzmu i zwolenników reform społeczno-polityczno-ekonomicznych;
4. zmiany w polityce głównych aktorów międzynarodowych: Wspólnoty Europejskiej, Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego;
5. efekt „domina”, wywołany przez pierwsze transformacje systemów politycznych na początku trzeciej fali, który wzmagany był przez rozwój nowoczesnych środków masowego przekazu;

Oczywiście w każdym z państw, które podlegały demokracji w ramach trzeciej fali, różne z wyżej wymienionych czynników odgrywały różne – główne, role. W krajach Europy Środkowo- Wschodniej komunizm i wraz z nim system jednopartyjny został narzucony, wymuszony przez siły zewnętrzne. Stąd jak podaje S. P. Huntington, legitymizacja władzy musiała wspierać się ideologią marksistowską-leninowską, nie mogła wykorzystać drugiego z ważkich czynników legitymizacji jakim był nacjonalizm. Nacjonalizm bowiem stanowił zarzewie konfliktu i potencjalne źródło destabilizacji systemu. Co więcej trudności legitymizacji władzy radzieckiej pojawiały się wraz z upływem czasu, wraz z tym, jak podejmowane były decyzje, obietnice nie były realizowane oraz jak pogłębiały się frustracje. Ponadto reżimy *były podkopywane, gdy spełniały swe obietnice – osiągając swój cel, traciły celowość*⁴². Usiłowano w różnym okresie odnieść się zatem do oparcia legitymizacji na dokonaniach, wskazaniu nowych celów. Poprzez nasilenie represji, sprowokowanie konfliktu międzynarodowego i odwołanie się do nacjonalizmu

⁴² S. P. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, PWN, Warszawa 1995, s. 63 i nast.

być na stworzeniu pozorów demokratycznej legitymizacji. Spadek legitymizacji powodował jednocześnie wątpliwości w klasterze władzy i różnice zdań co do dalszych działań. W konsekwencji doprowadził do podziału w grupie rządzących. Wynikające z tego niezadowolenie i brak konsekwencji podejmowanych decyzji jeszcze bardziej obniżały legitymizm reżimów oraz stanowiły zachętę grup politycznych do myślenia o ich zastąpieniu. W latach 80. zaczęto postrzegać reżimy komunistyczne w końcu jako *niealternatywne*.

Walory gospodarcze odgrywają równie ważne znaczenie dla trzeciej fali, bezpośrednio bowiem implikowały władze do odpowiednich reakcji, szczególnie w sytuacjach gwałtownych zmian na rynku. Jak wskazują badania nagły wzrost gospodarczy bądź kryzys ekonomiczny mogą skutecznie osłabić autorytarne rządy. W sytuacji nawet, kiedy destabilizujący wzrost lub kryzys nie nastąpił równoległe ze zmianami poziomu bogactwa reżim może upaść. Szanse jednak na zastąpienie go trwałym i stabilnym systemem demokratycznym są nikłe. Niemniej jednak niektóre badania usiłują dowieść, że kraje po osiągnięciu pewnego poziomu społecznego i gospodarczego wchodzą w sferę zmian, w której ich szanse na przesunięcie się w kierunku demokracji znacznie wzrastają (model O'Donnella)⁴³. Szczególnie wraz z pojawieniem się dojrzałej klasy średniej uwidaczniają się powyższe tendencje (mającej, wykształconej i świadomej obywatelsko-politycznie klasy).



Rysunek. Rozwój ekonomiczny jako czynnik demokratyzacji.

Źródło S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 78.

G. Almond, S. C. Flanagan, R. J. Mundt wskazali jednak, że to przede wszystkim recesja gospodarcza odegrała kluczową rolę dla kryzysu reżimów autorytarnych. Szczególnie ważne są tu *elementy związane ze spadającym poziomem wyników gospodarczych – depresja, bezrobocie, reglamentacja towarów, głód*. Słabe wyniki gospodarcze krajów

⁴³ *Ibidem*.

komunistycznych były rezultatem narzucenia przez ZSRR gospodarki nakazowo-rozdzielczej. I tak jak gospodarka prężnie rozwijała się w latach 50. tak już w 60. jej tempo wyraźnie spadło, a w dwóch następnych dekadach uległo stagnacji. Niepowodzenia ekonomiczne bezpośrednio przełożyły się na niezadowolenie społeczne oraz umocnienie opozycji. Sama w sobie stagnacja ekonomiczna nie była jednak w stanie wywołać ruchu w kierunku demokracji. Nie stała się czynnikiem wpływającym na demokryzację w tych krajach dopóki, Związek Radziecki na to nie zezwalał. W Europie Środkowo-Wschodniej rządziła sfera polityczna i wsparcie ZSRR uodporniało systemy komunistyczne na skutki słabych wyników gospodarczych⁴⁴.

W latach 60. pojawił się kolejny z czynników dla trzeciej fali, została na nowo bowiem zinterpretowana doktryna kościoła. „Nową” wykładnię doktryny zdeterminowały przekształcenia wewnątrzkościelne, w ich konsekwencji Kościół jako instytucja społeczna przeszedł do opozycji wobec reżimów, pozbawiając tym samym dyktatury legitymizacji. Sobór watykański II zwołany przez papieża Jana XXIII podkreślił słuszność i konieczność zmian społecznych, konieczność wspólnych działań biskupów i księży, wskazywał na warunkowy charakter struktur społecznych i politycznych oraz oddawał znaczenie praw jednostek. Co więcej stwierdzał, że dostojnicy kościelni mają obowiązek dokonywania ocen moralnych nawet na temat porządku politycznego, gdy podstawowe prawa człowieka czynią takie oceny koniecznymi⁴⁵. Dotychczasowe stanowisko kościoła: partnera establishmentu i obrońcy pokoju społecznego zostało ostatecznie odrzucone. Kościoły stały się swoistym forum dla opozycji wobec reżimu, pełniły istotną rolę dla ruchu antyrządowego. Stanowiły instytucjonalną podstawę dla działań na rzecz praw człowieka i sprawiedliwości oraz stawały się miejscem publicznym, w którym można było wyrażać opozycyjne poglądy i wiarę. Kościoły wniosły do walki z komunizmem ogromny potencjał: organizacje kościelne i ich budynki wykorzystywane były jako schronienie i wsparcie dla przeciwników reżimu. Stacje radiowe, gazety i czasopisma kościelne przedstawiały punkt widzenia opozycji. Ponadto kościół był organizacją ponadnarodową, której nacisk (Watykanu) można było w wyjątkowych sytuacjach w odpowiedni sposób wykorzystać.

Pontyfikat następcy Jana XXIII – papieża Polaka Jana Pawła II oraz Watykan znalazł się na głównej linii walki Kościoła z Autorytaryzmem. W marcu 1979 r. w pierwszej encyklice Jan Paweł II potępił naruszanie praw człowieka i jasno określił Kościół jako „strażnika”

⁴⁴ S. P. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, PWN, Warszawa 1995, s. 62.

⁴⁵ B. H. Smith, *The Church and Politics in Spain: Challenges to Modern Catholicism*, Princeton 1982, Princeton University Press, s. 284. S. P. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, PWN, Warszawa 1995, s. 87.

wolności, która „jest warunkiem i podstawą prawdziwej godności człowieka”⁴⁶. Ojciec Świąty największy wpływ wywarł w Polsce, gdzie jego dramatyczna wizyta w roku 1979, jak powiedział jeden z polskich biskupów, zmieniła *mentalność strachu, strachu przed milicją i czołgami, utratą pracy, brakiem awansu, wyrzuceniem ze szkoły, nieotrzymaniem paszportu. Ludzie dowiedzieli się, że gdy przestaną się bać systemu, stanie się on bezradny*. Ta „pierwsza wielka pielgrzymka” – według Timothy Gartona Asha, była „początkiem końca” komunizmu w Europie. *Po raz pierwszy zobaczyliśmy wtedy te masowe, długotrwałe, lecz zupełnie pokojowe i zdyscyplinowane manifestacje jedności społecznej (lagodny tłum przeciw partii-państwu), które potem stały się cechą szczególną i koniecznym wewnętrznym katalizatorem zmian w 1989 roku w każdym kraju oprócz Rumunii (a nawet tam – to nie tłum zaczął stosować przemoc)*⁴⁷.

Relevantną kwestię dla przekształceń systemowych trzeciej fali ma aspekt, czy też czynnik nowej jakości polityki głównych podmiotów społeczności międzynarodowej. Gracze zewnętrzni w znaczący sposób wsparli proces liberalizacji i demokratyzacji. Koniec lat 80. ukazuje wspólne stanowisko wszystkich czołowych instytucji, krajów i ich działań – Watykanu, Wspólnoty Europejskiej, KBWE, USA, ZSRR, wobec walki z reżimami. I tak jak Rzym pozbawił legitymizacji autorytarne reżimy w krajach katolickich, tak Bruksela stała się bodźcem dla demokratyzacji w południowej oraz wschodniej części Europy. Waszyngton naciskał w kierunku demokratyzacji w Ameryce Łacińskiej i Azji, a Moskwa usunęła podstawową przeszkodę dla demokracji w Europie Wschodniej. Wszelkie przedsięwzięcia nie były wynikiem wyłącznie filantropii, czy empatii ze strony kluczowych aktorów społeczności międzynarodowej, niemniej jednak *gdyby zmiany te oraz wynikające z nich działania nie nastąpiły, to trzecia fala byłaby dużo bardziej ograniczona*⁴⁸.

Wspólnota Europejska otwarła się na państwa trzecie, stworzono podstawy do poszerzenia jej składu. Kluczowym obostrzeniem dla członkostwa we Wspólnocie stał się wymóg demokratycznego państwa, a zatem demokracja w Europie stała się koniecznym krokiem na drodze do wzrostu gospodarczego i dobrobytu. Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, a przede wszystkim sygnowanie przez wszystkich jej uczestników, w tym ZSRR Aktu końcowego stanowi swoisty proces. W rezultacie, którego zobowiązano rządy komunistyczne do liberalizacji oraz uprawomocniono wysiłki podejmowane przez dysydentów i obce rządy celem nakłonienia ich do realizacji tych zobowiązań.

⁴⁶ S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 92.

⁴⁷ „Time”, 4 XII 1989, s. 74. Też: T. Garton Ash, *Eastern Europe: The Year of Truth*, „New York Review of Books”, 15 II 1990, s. 17 oraz S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 92.

⁴⁸ S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 95.

Innymi słowy rządy komunistyczne potwierdziły zachodnie zasady dotyczące standardów praw człowieka, otwierając się na wewnętrzną oraz międzynarodową krytykę, gdy prawa te łamały. Helsinki stanowiły bodziec i broń dla reformatorów, do wykorzystania przy próbach otwarcia ich społeczeństw. Nie stworzono w ten sposób demokracji, otwierano jednak politycznie Europę Wschodnią i Związek Radziecki na świat – niedługo potem powstała przecież chociażby Karta 77 (Czechosłowacja), czy Ukraińska Grupa Helsińska. Polityka USA w latach 70. została także diametralnie w tym przedmiocie zmieniona. W roku 1974 Kongres wprowadził poprawki odnoszące się do praw człowieka do ustawy *o pomocy zagranicznej* (Foreign Assistance Act), *o wzajemnej pomocy* (Mutual Assistance Act) *o reformie handlu* (Trade Reform Act) oraz w 1977 r. do ustawy *o międzynarodowych instytucjach finansowych* (International Financial Institutions Act). Zmiany prawne pozbawiały pomocy kraje, w których doszło do poważnych naruszeń łamania praw człowieka, chyba, że Prezydent USA dopuszczał taką pomoc. Kolejny prezydent, Carter, kwestię łamania praw człowieka postawił jako główny element kampanii wyborczej oraz polityki międzynarodowej. Administracja Reagana w 1983 i 1984 r. podejmowała już aktywne działania na rzecz zmian demokratycznych w dyktaturach komunistycznych i niekomunistycznych, a symbolem jego kadencji stało się utworzenie Narodowej Fundacji na rzecz Demokracji (National Endowment for Democracy). Administracja Cartera i Reagana aktywnie wspierały poszanowanie praw człowieka i zasad demokracji poza granicami kraju⁴⁹. Dla krajów bloku wschodniego, a tym samym dla *Pribaltiki* najbardziej znaczące były jednak rozstrzygnięcia jakie zapadały w Moskwie. Polityka i decyzje powzięte przez kluczowego gracza Rosji Radzieckiej – Michaiła Gorbaczowa okazały się bardzo optymistyczne i dały bezpośredni asumpt politycznej i ekonomicznej liberalizacji w krajach komunistycznych. Gorbaczow odrzucił doktrynę Breżniewa uwalniając silne tendencje odśrodkowe. Nowe podejście ZSRR otworzyło drogę przede wszystkim do usunięcia dotychczasowych przywódców komunistycznych, partycypacji ugrupowań niekomunistycznych we władzy, wyboru rządzących w konkurencyjnych wyborach, otwarcia granic z zachodnią częścią Europy i wzmoczonych wysiłków mających na celu przejście do bardziej rynkowej gospodarki. Nie do końca jasne są działania gorbaczowskiej polityki, jaki zakres reform ten polityk popierał i przewidywał. Czy był zwolennikiem pełnej

⁴⁹ Zob. T. Jakoby, *The Reagan Turnaround on Human Rights*, „Foreign Affairs”, nr 64, 1986, s. 1066-1086. Też: P. Dobriansky, *Human Rights and U.S. Foreign Policy*, [w:] *The New Democracies*, B. Roberts (red.), s. 145-161. D. P. Forsythe, *Human Rights and U.S. Foreign Policy: Congress Reconsidered*, Gainesville 1988, University of Florida Press; J. Muravchik, *The Uncertain Crusade: Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy*, Lanham 1986, Hamilton Press; S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 101.

demokracji krajów Europy Wschodniej, bo do tego doprowadził proces reform, czy też może efekt demokracji wschodniej części Europy jest wynikiem utraty kontroli nad liberalizacją systemu. Stanowisko „publicystyczne” jest niezwykle szerokie w tej materii, ale i niejednoznaczne. Odpowiedzi nie jesteśmy poznać, niemniej jednak osobiście bliższe są mi opinie na temat deprecjacji systemu komunistycznego, konieczności przeprowadzenia liberalizacji i głębokich reform systemu, przy boku i pod wodzą jednak Rosji Radzieckiej. W efekcie M. Gorbaczow został uznany obok Jana Pawła II, Jimmy’ego Cartera i Ronalda Reagana za jednego z głównych międzynarodowych inspiratorów zmian demokratycznych końca XX wieku⁵⁰.

Efekt domina stanowi ostatni już z czynników trzeciej fali. S. Huntington, G. Almond i R. J. Mundt wskazują na ważny charakter znaczenia tego elementu fali. Badania statyczne przeprowadzone przezeń podkreślają istnienie *wzorca zakażenia*⁵¹. Efekt ten jest implikacją przełomowego wydarzenia i/lub zachowania przywódców oraz ugrupowań, w tym konkretnym przypadku demokratyzującym się krajem, który wskazuje na możliwość odrzucenia reżimu autorytarnego. Kraj przechodzący ww. proces stanowi tym samym przykład, instruktarz dla pozostałych społeczeństw. Co więcej kraj obserwujący dokonania państwa trzeciego staje się świadomy niebezpieczeństw, które może napotkać na drodze ku własnej niepodległości. Powyższe wnioski najdobitniej oddaje Timothy Garton Ash: *Każdy już wiedział na podstawie doświadczeń krajów sąsiednich, że można tego dokonać*⁵². Schemat domina odegrał większe znaczenie w dobie trzeciej fali aniżeli w okresach wcześniejszych – pierwszej i drugiej fali, co jest m. in. wynikiem szybkiego rozwoju po drugiej wojnie światowej technologii: telewizji satelitarnej, radia krótkofalowego, faksu, komputerów, etc. Efekt wzorowania nadal pozostaje silniejszy wśród krajów geograficznie i kulturowo bliskich państwu, w którym dokonywały się zmiany systemowe. Ponadto proces wzorowania się nie jest szczególnie uzależniony od istnienia korzystnych dla demokracji warunków ekonomicznych i społecznych w krajach naśladowujących inne. Wraz z postępowaniem procesu zastępował on te warunki. Znajdowało to wyraz w akceleracji procesu: *w Polsce demokracja zajęła dziesięć lat, na Węgrzech dziesięć miesięcy,*

⁵⁰ S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 108.

⁵¹ G. A. Almond, R. J. Mundt, *Tentative Conclusions*, [w:] *Crisis, Choice and Change*, s. 626-629; D.L. Huff, J. M. Lutz, *The Contagion of Political Unrest in Independent Black Africa*, „Economic Geography”, nr 50, 1974, s. 352-367; R. P. Y. Li, W. R. Thompson, *The “Coup Contagion” Hypothesis*, „Journal of Conflict Resolution”, nr 19, 1975; M. Lutz, *The Diffusion of Political Phenomena in Sub-Saharan Africa*, „Journal of Political and Military Sociology”, nr 17, 1989, s. 93-114; S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 108-109.

⁵² T. Garton Ash, *The Revolution of the Magic Lantern*, „New York Review of Books”, 18 I 1990, s. 51; „Time”, 27 XI 1989, s. 41; S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 113.

w NRD dziesięć tygodni, w Czechosłowacji dziesięć dni, a w Rumunii dziesięć godzin⁵³. Właśnie w Europie Wschodniej mogliśmy obserwować najbardziej dramatyczny bieg upadających kolejno królów. Wraz z tym, jak Związek Radziecki dopuścił do władzy w Polsce pierwszy niekomunistyczny rząd w sierpniu 1989 r., demokracja przesunęła się na Europę Wschodnią, obejmując Węgry (wrzesień), NRD (październik), Czechosłowację i Bułgarię (listopad), Rumunię (grudzień).

Jednocześnie S. P. Huntington przestrzega, że *lawiny podążające w dół stoku nie tylko rosną i przyspieszają, ale mogą także stopić się po dotarciu do niekorzystnego dla nich środowiska*. W przypadku Chin i Rumunii znajdują owe słowa swe racje. Tam fala zderzyła się z szeregiem czynników utrudniających transformację: z brakiem doświadczeń demokratycznych, słabym rozwojem gospodarczym, brakiem burżuazji, brakiem kultury i doświadczeń chrześcijańskich, izolacją od zewnętrznych wpływów kluczowych instytucji i krajów społeczności międzynarodowej.

a) Pojęcie transformacji, przemieszczenia i zastąpienia.

Przebieg procesu demokratyzacji umieścić można wzdłuż pewnego kontinuum, ujętego w kategoriach relatywnego znaczenia, jakie miały ugrupowania rządzące i opozycyjne jako źródło demokratyzacji. Dla analitycznych celów przydatne staje się pogrupowanie tych przypadków w ramach trzech szerokich pojęć procesów. Transformacja (*transformation* – lub w ujęciu Linza *reforma*) miała miejsce wówczas, gdy elity rządzące przeprowadziły demokratyzację. Zastąpienie (*replacement* – u Linza *ruptura*) zachodziło, gdy ugrupowania opozycyjne przeprowadziły demokratyzację, a reżim autorytarny upadał lub był obalany. Kiedy demokratyzacja była rezultatem w głównej mierze wspólnych działań rządu i ugrupowań opozycyjnych, mieliśmy do czynienia z przemieszczeniem (*transplacement* lub *ruptforma*). Praktyka podpowiada, że we wszystkich przypadkach jakąś rolę odegrały i ugrupowania u władzy, i w opozycji, a proponowane kategorie tylko pozwalają rozróżnić relatywne znaczenie rządów i opozycji. Stosowany trójpodział procesów przemian systemowych jest analogiczny do tego, który zastosowali Donald Share i Scott Mainwaring, czy też J. J. Linz⁵⁴:

⁵³ To ironiczne ujęcie po raz pierwszy, prawdopodobnie, pojawiło się u Timothy'ego Gartona Asha, „New York Review of Books”, 18 I 1990, s. 42; S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 113.

⁵⁴ J. J. Linz, *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, [w:] *The Breakdown of Democratic Regimes*, J. J. Linz, A. Stepan (red.), Baltimore 1978, Johns Hopkins University Press, s. 35; D. Share, S. Mainwaring, *Transitions Through Transaction: Democratization in Brazil and Spain*, [w:] *Political Liberalization in Brazil: Dynamics, Dilemmas and Future Prospects*, W. A. Selcher (red.), Boulder 1986, Westview Press, s. 177-179; S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 122-123.

S. P. Huntington		J. J. Linz		D. Share/ S. Mainwaring
TRANSFORMACJA	=	<i>REFORMA</i>	=	TRANSAKCJA
ZASTĄPIENIE	=	<i>RUPTURA</i>	=	ZAŁAMANIE/ UPADEK
PRZEMIESZCZENIE	=	-	=	WYWIKŁANIE

Źródło S. P. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, PWN, Warszawa 1995;

Kurs przekształceń systemowych, jaki obrały poszczególne kraje był bardzo różnorodny. Nierzadko punkty rozpoczęcia i zakończenia procesów demokracji były niesymetryczne. Wiązało się to z wewnętrznymi uwarunkowaniami systemowymi krajów, o których była już mowa. Reżimy, w których nastąpiło przesunięcie ku demokracji w okresie trzeciej fali, na ogół należały do jednej z trzech kategorii: reżimów wojskowych, dyktatur jednostki bądź do grupy systemów jednopartyjnych, czyli do grupy, do której przynależały kraje bałtyckie.

Systemy monopartyjne powstawały na drodze rewolucji lub poprzez narzucenie rozwiązań instytucjonalnych przez Związek Radziecki. W systemach tych partia skutecznie monopolizowała władzę, do której dostęp prowadził wyłącznie przez organizację partyjną. Legitymizację władzy w systemie jednopartyjnym partia opierała na podstawie powszechnie uznawanej ideologii. Wskazuje się także, że systemy władzy jednej partii nierzadko osiągnęły stosunkowo wysoki poziom instytucjonalizacji politycznej. Do tej grupy systemów zaliczyć możemy właśnie Związek Radziecki, kraje komunistyczne, Tajwan, Meksyk⁵⁵. Co ważne zarówno systemy jednopartyjne, jak reżimy wojskowe i dyktatury jednostki eliminowały konkurencję i partycypację w polityce. Reżimy jednopartyjne posiadały jednak te dwie cechy: instytucjonalną strukturę i ideologiczną legitymizację, które odróżniały je od pozostałych systemów, w tym reżimów wojskowych i dyktatur. Oparto je nadto na założeniu trwałości, co różniło je od reżimów wojskowych. Cechą znamioną monopolu partii było permanentne i ściśle przeplatanie się partii z państwem, co powodowało problemy w dwóch obszarach – instytucjonalnym i ideologicznym – przy zmianach demokratycznych⁵⁶. Ideologia partii stanowiła tożsamość kraju. Stąd opozycja wobec partii oznaczała bez mała zdradę państwa. Ideologia partii także definiowała charakter państwa oraz jego geograficzny, fizyczny wymiar. W Jugosławii i ZSRR ideologia komunistyczna stanowiła uzasadnienie istnienia państw wielonarodowych. Na szczęście w przypadku Polski, Czechosłowacji, Węgier,

⁵⁵ Huntington podkreśla, że Turcja również należała do tego typu systemu w latach czterdziestych przed drugą falą demokracji.

⁵⁶ S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 119-125.

Rumunii, Bułgarii, *notabene* także Litwy, Łotwy i Estonii ideologię oraz władzę komunistyczną narzucił Związek Radziecki, dlatego stosunkowo łatwo poradzono sobie z tymi kwestiami. Zniesiono, bowiem potem uregulowania konstytucyjne gwarantujące priorytetową pozycję partii w państwie. W przypadku państw bałtyckich wręcz zreinterpretowano na nowo minione wydarzenia i oceniono aneksję tych krajów przez ZSRR jako bezprawną – niezgodną z jakimkolwiek prawem. Ideologia zatem, w tych konkretnych przypadkach nie była potrzebna dla definiowania tożsamości krajów. Inaczej natomiast było w przypadku Chin, Meksyku, Nikaragui i Turcji, gdzie demokratyzacja stała się istotnym problemem. Systemy tych państw zostały stworzone na drodze rewolucji narodowych, a ideologia definiowała charakter oraz cel państwa.

Proces/ Liczba objętych nim państw	Reżimy			
	Jednopartyjne	Dyktatury jednostki	Wojskowe	Oligarchie rasowe
Transformacja	Tajwan* Węgry Meksyk* ZSRR* Bułgaria Kraje bałtyckie	Hiszpania Indie Chile	Turcja Brazylia Peru Ekwador Gwatemala Nigeria** Pakistan Sudan**	
16	5	3	8	
Przemieszczenie	Polska Czechosłowacja Nikaragua Mongolia	Nepal*	Urugwaj Boliwia Honduras Salwador Korea	RPA*
11	4	1	5	1
Zastąpienie	Niemcy Wschodnie	Portugalia Filipiny Rumunia	Grecja Argentyna	
6	1	3	2	
Interwencje	Grenada		Panama*	
2	1		1	
Liczba krajów ogółem:				
35	11	7	16	1

* kraj, który przeszedł istotną liberalizację, lecz nie został do 1990 r. demokracją

** kraj, który powrócił do autorytaryzmu

Tabela. Reżimy autorytarne i procesy demokratyzacji lub liberalizacji w latach 1974-1990.

Źródło: S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 121.

b) Zjawisko polaryzacji i fragmentaryzacji głównych uczestników procesu przemian.

W ten złożony proces polityczny, jaki stanowi demokratyzacja zaangażowane były różne grupy i ugrupowania walczące o władzę. Linia polaryzacji pomiędzy podmiotami walczącymi o władzę przebiegała pomiędzy płaszczyzną rządzący – opozycja. Niemniej jednak obok linii polaryzacji poziomej równie ważne jest pokazanie pionowych podziałów, czyli fragmentaryzacji jednej i drugiej opcji. W klasterze władzy coraz bardziej widoczny stawał się wewnętrzny podział na frakcję: konserwatywną, liberalną i demokratyczną, z czego obie ostatnie opowiadały się za przeprowadzeniem reform. Druga z płaszczyzn – jaką stanowiła opozycja, została spolaryzowana przez opcję rewolucyjnych ekstremistów oraz umiarkowaną opozycję demokratyczną. W systemach komunistycznych, jak pisze S. P. Huntington, podział na lewicę i prawicę był mniej jasny. Konstatuje, *wewnątrz rządzącej koalicji niektóre ugrupowania zaczynały preferować demokratyzację, podczas gdy inne przeciwstawiły się jej, a jeszcze inne popierały ideę ograniczonych reform lub liberalizacji. Poglądy na temat demokratyzacji były również zróżnicowane wśród opozycji.*

Opcja	Stanowisko wobec procesu demokratyzacji			
	Przeciwko:	Za:		Przeciwko:
Rządzący		Reformatorzy:		Konserwatyści
		Zwolennicy	Liberałowie	
Opozycja	Radykalni ekstremiści	Umiarkowani demokraci		

	Prawica	Centrum	Lewica
Oś polaryzacji			

Rysunek. Polaryzacja ugrupowań politycznych i ich postawy zaangażowanych w proces demokratyzacji.

Źródło: S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 129.

Jak widać na powyższym rysunku ugrupowania zaangażowane w politykę demokratyzacji miały zatem tak sprzeczne, jak i wspólne cele. Reformatorzy i konserwatyści różnili się w przedmiocie liberalizacji i demokratyzacji, lecz przypuszczalnie mieli wspólny cel w ograniczeniu sił opozycyjnych. Sfragmentaryzowana opozycja podobnie, tyle, że dążyła do obalenia istniejącego reżimu i przejęcia władzy. Różnice odnosiły się natomiast, co do kształtu systemu, który miałby zastąpić istniejący. Tak jak reformatorzy i umiarkowani demokraci byli zainteresowani procesem demokratyzacji, tyle, że różnice występowały

na tle rozłożenia kosztów powstania i podzielenia władzy w ramach systemu, tak konserwatyści i radykalni ekstremiści stanowili grupę zupełnie niezainteresowanych. Względna siła tych ugrupowań kształtowała charakter procesu demokratyzacji i częstokroć zmieniała się w trakcie procesu. Kluczowe momenty wzajemnego oddziaływania w ramach procesów demokratyzacji dotyczyły jednak rządu i opozycji, reformatorów i konserwatystów wśród rządzących oraz ugrupowań umiarkowanych i ekstremistycznych w opozycji. Każdy z tych trzech centralnych obszarów wzajemnych oddziaływań odegrał jakąś rolę we wszystkich przypadkach przemian systemowych. Względna waga i konfliktowy bądź kooperatywny charakter tych wzajemnych oddziaływań były jednak różne w zależności od natury całego procesu przemian⁵⁷.

c) Fazy transformacji na tle zastąpienia i przemieszczenia.

W procesie transformacji⁵⁸, podmioty, które znajdowały się u władzy w reżimie autorytarnym, przejmują przywództwo i odgrywają decydującą rolę w usunięciu tego reżimu i jego przemianie w system demokratyczny. Transformację przyjmuje się stąd określać także mianem „wyzwolenia odgórnego” lub też „liberalizacją zainicjowaną przez reżim”. Linia podziału pomiędzy transformacjami a przemieszczeniem nierzadko jest niewyraźna i niektóre przypadki w sposób uzasadniony można sklasyfikować po obu jej stronach. Transformacje zgodnie z poglądem wielokrotnie przytaczanego już specjalisty w tej dziedzinie – S. P. Huntingtona, postępowały w pięciu fazach, z czego pierwsze cztery miały miejsce w ramach systemu autorytarnego. Szczególny przypadek stanowią przekształcenia w krajach Układu Warszawskiego. W sensie formalno-prawnym przemiany ustrojowe w krajach komunistycznych Europy Środkowo-Wschodniej nastąpiły w ciągu zaledwie kilku lat, na Łotwie w latach 1990-1994. Ta faza zmian nazywana jest demokratyzacją sensu *stricto*. Wprowadzane są nowe instytucje, nowe ośrodki kierownicze, nowe zasady funkcjonowania sceny politycznej. Ten wyjątkowo ważny etap określany jest także mianem: transformacji właściwej. Poprzedza go etap tranzycji systemowej czyli tzw. okres przejściowy, który *de facto* dzieli dwa momenty: początek rozmontowywania określonego reżimu politycznego i przyjęcie „nowej władzy” – „nowej nomenklatury”. Zgodnie z J. Linz'em: początek tranzycji stanowi deklaracja przeprowadzenia rywalizacyjnych wyborów. Potem następuje etap transformacji właściwej. Jego treścią jest intensywna zmiana polityczna. Kolejno system przechodzi w stan konsolidacji,

⁵⁷ S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 131.

⁵⁸ Transformacja jest tutaj traktowana jako rodzaj rozpadu reżimu, rządów autorytarnych

czyli powolnych zmian w świadomości społecznej, zakorzenienia wartości demokratycznych, ewolucji społeczeństwa obywatelskiego. Etap ten nazywany jest także fazą *postkomunizmu*, kiedy to funkcjonują jeszcze w życiu publicznym pozostałości danego ustroju, objawiające się zarówno w schematach myślenia i postępowania obywateli, jak i w postaci nieformalnej, „układowej” oligarchii politycznej. Ostatni etap, określany przez autora – dojrzewaniem demokracji, oznacza etap, na którym następuje rzeczywiste umocnienie pozycji politycznej oraz gospodarczej kraju, który objął proces demokratyzacji. To okres, kiedy gospodarka traktowana jest na równych zasadach, jako partner światowej gospodarki, natomiast główni gracze polityczni potrafią skutecznie posługiwać się, korzystać z obowiązującego prawa. To także cezura, kiedy świadomość i decyzje społeczeństwa stają się dojrzsze – poglądy i decyzje są bardziej wyważone, obiektywne oraz przemyślane.

ETAPY TRZECIEJ FALI DEMOKRATYZACJI:	
1. ROZPAD RZĄDÓW AUTORYTARNYCH	<p>Fazy transformacji:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pojawienie się reformatorów 2. Zdobywanie władzy 3. Niepowodzenie liberalizacji 4. Legitymizm z przeszłości: obalenie konserwatystów 5. Kooptacja opozycji <p>Fazy zastąpienia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Walka o doprowadzenie do upadku systemu 2. Upadek 3. Walka po upadku <p>Fazy przemieszczenia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Liberalizacja systemu dokonywana przez rząd 2. Naciski opozycji 3. Siłowa reakcja rządzących 4. Ewentualne powtórzenia punktu 2 i 3 5. Podjęcie negocjacji rządu i opozycji
2. TRANZYCJA ORAZ TRANSFORMACJA WŁAŚCIWA	
3. KONSOLIDACJA	
4. DOJRZEWANIE DEMOKRACJI	

Tabela. Fazy transformacji, zastąpienia oraz przemieszczenia na tle procesu demokratyzacji.

Źródło: Opracowanie własne na podst. S. P. Huntington, *Trzecia fala*, op. cit.

W krajach, w których doszło do procesu transformacji opozycja, przynajmniej w początkowym okresie była słabsza aniżeli strona rządowa. *Pojawienie się reformatorów*⁵⁹ natomiast oznaczało „zawiązanie się” grupy przywódców lub potencjalnych przywódców wewnątrz reżimu, dla których proces demokratyzacji stał się nieoczekiwanie pożądanym bądź konieczny. Zmiany w „dystynkcji” ww. grup następowały zazwyczaj w sytuacji, kiedy koszty utrzymania się u władzy oraz wzrastająca represyjność – *osiągnęły punkt, w którym zręczne odejście od władzy stało się czymś pożądanym*⁶⁰. Demokratyzacja miała także być odpowiedzią dla silnej opozycji. Tą drogą usiłowano wyhamować tendencje odśrodkowe. Podkreśla się także na przykładzie Chile, Indii i Turcji, że przywódcy stojąc przed problemem spadającej legitymizacji i poparcia, a jednocześnie pewni swej siły zobowiązali się powołać instytucje demokratyczne (m.in. przeprowadzić wolne wybory), które tę legitymizację miały odbudować. Zwraca się i uwagę na aspekt wzmocnienia legitymizacji na arenie międzynarodowej oraz możliwości zabiegania o wsparcie finansowo-polityczne dla takich krajów.

Liberalni reformatorzy postrzegali na ogół liberalizację jako wytrącenie argumentów opozycji, a tym samym na powstrzymanie tendencji odśrodkowych. Jako metodę na rozładowanie coraz bardziej napiętej atmosfery. Z takimi założeniami: ograniczali stosowanie represji, przywracali szereg swobód obywatelskich, zmniejszali ingerencję cenzury, zezwalali na szersze dyskusje nad problemami społecznymi oraz pozwalali społeczeństwu obywatelskiemu – stowarzyszeniom, kościołom, związkom zawodowym, organizacjom przedsiębiorców – na większy zakres swobody w prowadzeniu własnych spraw. Liberalowie nie dążyli do wprowadzenia w pełni partycypacyjnych i konkurencyjnych wyborów, które mogłyby oznaczać utratę władzy lub jej uszczuplenie. Docelowo zmierzali do stworzenia życzliwego, a przede wszystkim bezpiecznego i stabilnego autorytaryzmu bez naruszania fundamentalnego charakteru systemu. Gra toczyła się jednak w obie strony. Rządzący dążący do demokratyzacji na ogół starali się uspokajać konserwatystów sugerując, że wyłącznie dążą do liberalizacji. Zwolennicy liberalizacji (opozycjoniści) usiłowali osiągnąć szerokie poparcie społeczne tworząc wrażenie, że ich celem jest tylko demokratyzacja⁶¹.

Reformatorzy do władzy dochodzili w systemach autorytarnych w jeden z trzech sposobów. W pierwszym, autorytarni przywódcy, którzy ustanowili system i następnie przez długi czas

⁵⁹ Pierwsza faza procesu transformacji.

⁶⁰ S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 135 i nast.

⁶¹ *Ibidem*.

sprawowali w nim władzę, umarli. Władzę wówczas przejmowali wskazani przez nich następcy. W reakcji zaś na doniosłe zmiany społeczne i ekonomiczne jakie miały miejsce w ich krajach, „nowi” rozpoczęli proces demokratyzacji. W Związku Radzieckim przykładowo śmierć Breżniewa, Andropowa i Czernienki w przeciągu trzech lat pozwoliła dojść do władzy Gorbaczowowi. Systemy autorytarne, niektórych państw z kolei same zapewniały regularne wymiany przywódców, gdzie odchodzący prezydent wskazywał następcę (Brazylia) bądź, drugi wariant tej opcji wskazuje na, przejmowanie władzy, które odbywało się w ramach walki establishmentu wojskowego (Meksyk). W efekcie dojście opcji liberalnej do władzy stawało się realne. W ostatnim, trzecim z przypadków, reformatorzy chcąc objąć ster władzy zmuszeni byli do usunięcia rządzących i wprowadzenia na ich miejsce przywódców prodemokratycznych. Przykładowo proreformatorskie elementy w partii komunistycznej w Bułgarii w roku 1989 odsunęły od władzy Teodora Żiwkova z pozycji, którą zajmował przez 35 lat. Na Węgrzech reformatorzy w 1988 odsunęli od władzy Janosa Kadara w trakcie nadzwyczajnego zjazdu partii. Zastąpił go Karoly Grosz, pół-reformator. Stąd w roku następnym Komitet Centralny postanowił zastąpić go czteroosobowym Prezydium zdominowany przez reformatorów⁶².

Dylematy jakie stały przed politykami dążącymi do reformy – liberalizacji systemowej najlepiej odzwierciedla przykład Michaiła Gorbaczowa. Gorbaczow zainicjował publiczne dyskusje nad reformą systemu, ograniczył cenzurę, wprowadził niewielkie elementy odpowiedzialności rządu wobec pochodzącej z wyborów legislatury. Doprowadził do przyjęcia nowej jakościowo konstytucji. Ustawa zasadnicza koncentrowała najważniejsze kompetencje w państwie wokół urzędu prezydenta, który to w następstwie objął ten polityk. Stworzenie silnej instytucji prezydenta w stosunku do pozostałych organów konstytucyjnych gwarantowało mu kontynuowanie uprzednich założeń jego linii politycznej. Gorbaczow zamierzał zreformować – poprawić i złagodzić reżim tak, aby społeczeństwo go przyjęło i zaakceptowało. Docelowo dążył natomiast do wzmocnienia istniejącego systemu. Ruch ku „całkowitej” demokratyzacji oznaczałby bowiem dla niego i ekipy rządzącej, nie tylko koniec komunizmu, ale koniec Związku Radzieckiego. Reakcja w ówczesnym okresie na niepokoje wewnętrzne polityką „twardej ręki” nie była dobrym rozwiązaniem, byłaby równoznaczna z zakończeniem próby reformy gospodarki, końcem dobrych stosunków z Zachodem i upadkiem światowego wizerunku Gorbaczowa jako przywódcy twórczego i ludzkiego oraz odcięciem się od wszelkich korzyści z tego tytułu. Reasumując Gorbaczow

⁶²

Ibidem.

jako liberalny reformator pragnął zmian, lecz także zachowania systemu, któremu przewodził i w którego biurokracji spędził życie zawodowe⁶³. Konsekwencje polityki reform *pierestrojki*, *glasnosti* i *uskorzenia* okazały się zaskakujące. Znane są nam wszystkich doskonale – nie było większych punktów styczności między założeniami a efektami ww. reform. Andriej Sacharow bardzo szybko zbilansował przebieg reform i przedstawił M. Gorbaczowowi, dokładnie w 1989 r., możliwe opcje do podjęcia decyzji w obecnej sytuacji: *w sytuacjach takich jak ta kierunek środkowy jest prawie niemożliwy. Kraj i wy osobiście stoicie na rozdrożu – można maksymalnie wzmocnić proces zmian lub próbować utrzymać system administracyjno-nakazowy z jego wszystkimi cechami*⁶⁴.

Jak widać praktyka trzeciej fali wskazuje, że polityka liberalizacji prowadzi nie tylko do demontażu autorytarnej władzy. Ograniczone otwarcie zazwyczaj nasila oczekiwania dalszych zmian, co grozi niestabilnością, wrzeniem społecznym, a nawet wybuchem niepokojów. Taki stan rzeczy może pchnąć antydemokratyczną reakcją do zastąpienia, wymiany liberalnych przywódców na konserwatystów. Oznacza to, że autorytaryzm liberalizowany nie tworzy stabilnej równowagi, rozwiązania pośrednie zaś nie działają.

W konsekwencji *niepowodzeń liberalizacji* proces transformacji wkracza w kolejne stadium: *legitymizację przeszłości – osłabienie konserwatystów*. Rządy reformatorskie utrzymujące się u władzy, świadome ewentualnego zagrożenia ze strony konserwatystów, usiłowały zneutralizować i osłabić beton reżimu poprzez uspakajanie sytuacji, pozyskiwanie i przeciąganie jej przedstawicieli do środowiska zwolenników reform i demokracji. *Gros* z państw, które osiągnęły ten etap transformacji prowadziły linię oczyszczania biurokracji rządowej, wojskowej oraz, w niektórych krajach partyjnej poprzez zastępowanie konserwatystów reformatorami. Tendencje te szczególnie widoczne były na kluczowych stanowiskach. Aby nie prowokować reakcji oraz jednocześnie wzmocnić podziały wśród konserwatystów decyzje podejmowano selektywnie i wybiórczo. Ponadto starano tworzyć się sprzyjającą atmosferę poprzez uspokajanie, wyjaśnianie, przekonywanie o racji powziętych decyzji. Taki wariant drogi ku demokracji w konsekwencji dostarczał legitymizacji nowemu porządkowi, który był produktem starego. Nadawał równoległe legitymizm staremu porządkowi, który wytworzył nowy system. Powstał konsens wśród wszystkich, za wyjątkiem opozycyjnych ekstremistów, którzy nie akceptowali ani starego ani też nowego systemu. Reformatorzy „wypełnili” miejsce i rolę, które do tej pory pełniła radykalna opozycja,

⁶³ S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 141.

⁶⁴ D. Remnick, *The Struggle for Ligot*, „New York Review of Books”, 16 VIII 1990, s. 6; S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 143.

przez co konserwatyści byli „bardziej skłonni” przystąpić do nich. W efekcie finalnym eliminowano ewentualne zagrożenie niestabilności i wybuch niepokojów społecznych.

Kooptacja opozycji jest etapem, w którym demokratyczni reformatorzy przystąpili do właściwego rozpoczęcia demokratyzacji ich krajów. Na ogół decyzja taka wiązała się z podjęciem rozmów z przywódcami opozycji, partiami politycznymi oraz czołowymi ugrupowaniami i instytucjami społecznymi. W następstwie dialogu reformatorów ze stroną trzecią doszło do sformalizowanych negocjacji i zawarcia formalnych porozumień lub paktów. W innych natomiast dyskusja przybrała o wiele bardziej nieformalny charakter. Zasadniczą część zawiązywanych porozumień, na linii rządzący – strona trzecia, stanowi zapowiedź przeprowadzenia wolnych, konkurencyjnych wyborów, które miały rozstrzygnąć ostatecznie o zwrocie kraju w kierunku demokracji.

Zupełnie innych procesów niż transformacja dotyczą zastąpienia. W takim przypadku wewnątrz reżimu reformatorzy nie istnieją lub stanowią bardzo słabą, nie liczącą się grupę. W rządzie dominującą rolę sprawują konserwatyści antagonistycznie nastawieni wobec wprowadzania jakichkolwiek zmian do systemu. Proces demokratyzacji nastąpi dopiero wówczas kiedy ta nierównowaga sił ulegnie zmianie na korzyść reformatorów. Nastąpić to może tylko wówczas kiedy opozycja umocni się wystarczająco, aby sięgnąć po władzę a rząd w efekcie straci siłę i upadnie bądź zostanie obalony. Opozycja zmuszona była zmęczyć rząd oraz zmienić układ sił na swoją korzyść. Po objęciu władzy przez opozycjonistów konflikt przechodzi natomiast do kolejnej fazy: opozycja, bowiem zaczyna ulegać procesowi fragmentaryzacji w wyniku wewnętrznych sporów związanych z wyznaczeniem kierunków i kształtu nowego systemu. Reasumując losy demokracji wyznaczał względny stosunek siły umiarkowanych ugrupowań demokratycznych do siły grup antydemokratycznych radykałów. Co ważne w zastąpieniach opozycja społeczna wobec rządu musiała być szeroka. Jeżeli niezadowolenie społeczne nie było wystarczające to wielce prawdopodobne, że potencjalne źródła opozycji – klasa średnia, burżuazja, grupy religijne – były zbyt małe, słabe, lub rząd cieszył się poparciem tych grup dzięki prowadzonej z powodzeniem polityce rozwoju gospodarczego. W zastąpieniach nie kładziono nacisku na zachowanie ciągłości legitymizmu przeszłości. Wszelkie podmioty i instytucje związane ze starym systemem zostały splamione, nowi przywódcy legitymizację nabywali poprzez odcięcie się od przeszłości, budowali tym samym legitymizm „przyszłości”. Zastąpienie

obejmuje zatem trzy etapy. Walkę o doprowadzenie do upadku systemu, upadek oraz walkę po upadku⁶⁵.

Przemieszczenie jest „kombinacją” zwolenników reform i konserwatywnej władzy w wyzwoleniu procesu demokratyzacji. Co oznacza, że w przemieszczeniu demokratyzacja była rezultatem w głównej mierze wspólnych działań rządu i ugrupowań opozycyjnych. Rząd nie był w stanie samodzielnie zainicjować i poprowadzić procesu demokratyzacji, musiał zostać pchnięty bądź przyciągnięty do formalnych albo nieformalnych negocjacji z opozycją. W ramach opozycji musiał powstać natomiast specyficzny układ sił, gdzie umiarkowana jej opcja stanowiła znaczącą przewagę nad antydemokratycznymi radykałami. Nie była jednak na tyle silna, aby samodzielnie odsunąć od władzy rząd i zainicjować proces demokratyzacji. Warunkiem przemieszczenia stawała się, zatem gotowość przywódców obu stron do podjęcia ryzyka negocjacji. Różnice poglądów, przedsięwzięcie wzajemnych rozmów, jak i niepewność z tym związana istniała po jednej, jak i drugiej stronie. Proces przemieszczenia zazwyczaj sprowadzał się do podjęcia przez rząd prób liberalizacji systemu. W ich efekcie tracił poparcie i kontrolę, co prowokowało opozycję do zintensyfikowania nacisków nań. Jako respons rząd rozpoczynał siłową reakcję, mającą na celu opanowanie i stłumienie postępującej mobilizacji siły politycznej opozycji. Ostatni etap następował dopiero wówczas kiedy obie strony dostrzegły dla siebie szansę i możliwości „ugrania” pewnych kwestii poprzez konsensus – wówczas skierowano swą uwagę na wzajemnych rozmowach. Nierzadko, aby doszło do negocjacji musiały nastąpić zmiany kadrowe w danym skrzydle. Ponadto, aby doprowadzić do dyskusji, każda z opcji musiała uznać jakiś zakres legitymizmu drugiej strony. Opozycja zmuszona była uznać rząd za wartościowego partnera i pośrednio uznać obecne prawo tego reżimu do sprawowania władzy. Rząd ze swej strony musiał zaakceptować ugrupowania opozycyjne jako prawomocnych reprezentantów znaczącej części społeczeństwa. Zwraca się także uwagę, że w procesach przemieszczeń przywódcy rządowi negocjowali warunki zmian systemowych z przywódcami opozycji. Wskazuje się, że w transformacjach rządzący w systemie autorytarnym niezwykle rzadko podlegali karom, w zastąpieniach prawie zawsze jej podlegali, a przemieszczeniu jej wymiar i charakter stawał się kwestią do negocjacji. Ponadto podkreśla się, że proces polityczny prowadzący do przemieszczenia często charakteryzował się cechami huśtawki politycznej: strajkami, demonstracjami i protestami

⁶⁵ S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 151-152.

z jednej strony i represjami, więzieniami, przemocą stosowaną przez milicję, stanami wyjątkowymi i wojennymi z drugiej⁶⁶.

d) Znaczenie konkurencyjnych wyborów dla procesu demokratyzacji.

Rangę wolnych, pluralistycznych wyborów najdobitniej oddaje preambuła *Deklaracji Zasad Międzynarodowej Obserwacji Wyborów oraz Kodeks Postępowania Międzynarodowych Obserwatorów Wyborów*, oba dokumenty kontrasygnowane zostały przez kilkanaście międzyrządowych i międzynarodowych pozarządowych organizacji w 2005 r. w siedzibie ONZ. Podług niniejszych dokumentów: prawdziwie demokratyczne wybory stanowią wyraz suwerenności, przynależnej ludziom danego kraju, których swobodne wyrażenie woli jest podstawą władzy i legitymizacji rządu. Prawa obywateli do udziału w głosowaniu i zostania wybranym w okresowych, prawdziwie demokratycznych wyborach – stanowią międzynarodowo uznane prawa człowieka. Prawdziwie demokratyczne wybory służą pokojowemu rozwiązywaniu wyścigu o władzę w danym kraju, a więc są środkiem służącym zachowaniu pokoju i stabilności. Tam, gdzie rządy mają prawne pochodzenie w wyniku prawdziwie demokratycznych wyborów, rozmiar nie-demokratycznych prób zdobycia władzy jest ograniczony. Demokratyczne wybory są podstawowym warunkiem rządów demokratycznych, ponieważ stanowią platformę porozumienia i łączności, poprzez którą obywatele swobodnie wyrażają swą wolę, na zasadach określonych przez prawo, co do tego, kto jest uprawniony by rządzić w ich imieniu i w ich interesie. Osiągnięcie prawdziwie demokratycznych wyborów stanowi początek stanowienia szerszych procesów i instytucji rządów demokratycznych. [...] W związku z tym znaczna liczba praw i swobód, procesów, przepisów i instytucji ma udział w zapewnieniu prawdziwie demokratycznych wyborów. [...] procesy wyborcze winny odzwierciedlać uniwersalne zasady prawdziwie demokratycznych wyborów, żadne z wyborów nie mogą być oddzielone od politycznego, kulturalnego i historycznego kontekstu, w którym mają miejsce⁶⁷.

Reasumując za W. T. Kuleszą oraz P. Winczorkiem: *demokracja polityczna jest utożsamieniem wolnych wyborów [...] o tym czy wybory są rzeczywiście wolne, decydują jednak pewne reguły [...] demokracja elektoralna jest podstawą demokracji liberalnej*⁶⁸.

⁶⁶ S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 160-163.

⁶⁷ Więcej nt. wyborów: J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybór* oraz B. Powell, *Making Votes Count Gary Coxa* oraz *Elections as Instruments of Democracy*.

⁶⁸ W. T. Kulesza, P. Winczorek, *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992, str. 77-80.

Centralnym kompromisem w większości przypadków demokratyzacji było właśnie to, co można nazwać „transakcją demokracji” – wymiana partycypacji i umiarkowania. Oznacza to, że rządy reżimów w efekcie, czy to nacisków, czy negocjacji wyrażały zgodę na przeprowadzenie wolnych i konkurencyjnych wyborów, przy czym ugrupowania polityczne i politycy, którzy mogli konkurować o władzę mieli zdobywać ją na podstawie formalnie lub nieformalnie ujętych zobowiązań, że ich taktyka i polityka będą umiarkowane⁶⁹.

Wobec spadającego poziomu legitymizmu opartego na dokonaniach, przywódcy autorytarni stawali wobec coraz silniejszego nacisku i coraz silniejszych bodźców do odnowienia legitymizacji reżimu za pomocą wyborów. Rządzący godzili się na organizację wyborów z racji, że byli przekonani o swoim zwycięstwie, wybory miały odnowić legitymizm i przedłużyć ich reżim. Dla większości z nich zagrożenia związane z przeprowadzeniem wyborów wydawały się małe. Pod kontrolą przywódców autorytarnych pozostawał przecież rząd, organizacje polityczne oraz znaczne zasoby pieniężne – zatem założenie, że słaba, o wąskim oparciu społecznym, nie zorganizowana i podzielona opozycja będzie łatwa do pokonania, wydawało się rozsądne. Pewność wzmacniało ponadto przekonanie o możliwości manipulowania procedurami wyborczymi: terminem ich przeprowadzenia, przyjęciem obostrzeń wysokiego progu wyborczego, możliwości prowadzenia kampanii przy pomocy zasobów i środków państwowych, a w ostateczności nawet możliwości sfalszowania wyników. Opozycja natomiast naciskała na przeprowadzenie wyborów, bowiem samo uczestnictwo w kampanii wyborczej mogło często być okazją, w zależności od ograniczeń wprowadzonych przez stronę rządową – do krytykowania rządu, mobilizowania i organizowania zwolenników opozycji oraz odwoływania się do szerszych rzesz społeczeństwa. Stanowiło bodziec do aktywności politycznej, a systemy autorytarne mogą zostać zmienione lub obalone wyłącznie na drodze aktywności politycznej⁷⁰. Stąd opozycja konsekwentnie odrzucała uprzednie propozycje płynące ze strony rządowej o nieprzeprowadzaniu wyborów w zamian za stanowiska w ramach rządów autorytarnych dla czołowych opozycjonistów, jak i propozycje jej kooptacji do udziału w pracach w parlamencie, który *de facto* tak jak proponowane urzędy rządowe był narzędziem w rękach władzy. Nawet skromny sukces opozycji przy urnie wyborczej mógł być potem wykorzystany do osłabienia rządu. Opozycji „kalkulowało się” brać udział w wyborach, choć w niektórych

⁶⁹ S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 173.

⁷⁰ *Ibidem*.

przypadkach bojkotowano wybory. Oznaczało to często utratę pewnych okazji, stanowiło wybór bezproduktywnego „wyjścia” [exit] zamiast znaczącego „głosu” [voice]⁷¹.

Jak praktyka wkrótce pokazała: *przez pierwsze piętnaście lat trzeciej fali wzór „zaskakujących wyników wyborczych” był powszechny. Co więcej wzór ten występował we wszystkich trzech rodzajach procesów przemian.* Innymi słowy we wszystkich przypadkach władze autorytarne, które przeprowadziły wybory, przegrały je. Wyjątek stanowią jedynie Rumunia, Bułgaria i Mongolia, co jest spowodowane niskimi indykatorami społecznymi. Charakter tych społeczeństw powodował, że nie były to kraje, w których wykształciła się silna klasa średnia. Rumunia i Bułgaria były społeczeństwami chłopskimi, Mongolia pasterskim.

Elektorat w większości krajów konsekwentnie głosował przeciwko dotychczasowym rządzącym. Nie wiadomo jednak czy głosował równocześnie za demokracją. Oddawanie głosów „przeciw” aniżeli „za” miało przyczynę w braku jedności opozycji, którą tworzyły różne ugrupowania polityczne oraz pojedynczy zwolennicy skomasowani we wspólnej walce z reżimem. Polityka opozycji mająca na celu doprowadzenie do demokracji i jej późniejszego kształtu różniła się potem już wśród poszczególnych ugrupowań.

Z końcem lat 80. obecność zagranicznych obserwatorów stała się zwyczajowym i koniecznym czynnikiem przy prawie wszystkich wyborach związanych z przemianami systemowymi. Wraz z postępowaniem trzeciej fali demokratyzacje stały się uznanym zjawiskiem polityki światowej, przyciągającym uwagę środków masowego przekazu, a wybory poddawane były coraz częściej międzynarodowym kontrolom. Aspekt ten niewątpliwie pozytywnie wpływał na oddawanie głosu „przeciw”. Zagraniczni obserwatorzy bowiem utrudniali bądź nawet uniemożliwiali ciche i tajne fałszowanie wyborów przez autorytarne rządy.

W konsekwencji przeprowadzenie wolnych, konkurencyjnych wyborów okazało się nie tylko celem, ale i środkiem demokratyzacji. Autorytarne władze, które starały się wykorzystać wybory do wzmocnienia własnej spadającej legitymizacji znalazły się w sytuacji, w której nie mogły wygrać. Bowiem jeżeli grali uczciwie, spotykała ich „zaskakująca” przegrana. W drugim przypadku jeżeli manipulowali terminami i procedurami wyborczymi to – z wyjątkiem sytuacji ekstremalnych manipulacji – również przegrywali. Przyczyny, które powodowały, że organizowali wybory – spadek legitymizmu i naciski ze strony opozycji –

⁷¹ S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 193.

były tymi samymi przyczynami, dla których je przegrywali. Dylemat stojący przed nimi był nie do rozwiązania⁷².

Reasumując: w trzeciej fali „dynamika wyborcza” prowadziła od autorytaryzmu do demokracji, „dynamika rewolucyjna” prowadziła od jednej formy autorytaryzmu do drugiej⁷³.

Na marginesie dodajmy, że z racji, iż do demokratyzacji w trzeciej fali dochodziło na ogół poprzez kompromisy i wybory, w porównaniu z innymi przemianami systemowymi były one stosunkowo pokojowe. W mniejszości tylko krajów próbom demokratyzacji towarzyszyły gwałtowne wybuchy przemocy.

e) Tranzycja, transformacja właściwa oraz konsolidacja jako kolejne etapy procesu demokratyzacji po rozpadzie autorytarnych rządów.

Przemiany ustrojowe w krajach komunistycznych Europy Środkowo-Wschodniej w sensie formalno-prawnym nastąpiły w ciągu zaledwie kilku lat, na Łotwie dokładnie na przestrzeni lat 1990-1994. Ta faza zmian nazywana jest demokratyzacją sensu *stricto*. Wprowadzane są nowe instytucje, nowe ośrodki kierownicze, nowe zasady funkcjonowania sceny politycznej. Ten wyjątkowo ważny etap określany jest także mianem: transformacji właściwej. Poprzedza go etap tranzycji systemowej czyli tzw. okres przejściowy, który *de facto* dzieli dwa momenty: początek rozmontowywania określonego reżimu politycznego i przyjęcie „nowej władzy” – „nowej nomenklatury”. Zgodnie z J. Linz’em: początek tranzycji stanowi deklaracja przeprowadzenia rywalizacyjnych wyborów. Potem następuje etap transformacji właściwej. Jego treścią jest intensywne zmiany polityczne. Kolejny system przechodzi w stan konsolidacji, czyli powolnych zmian w świadomości społecznej, zakorzenienia wartości demokratycznych, ewolucji społeczeństwa obywatelskiego. Etap ten nazywany jest także fazą postkomunizmu, kiedy to funkcjonują jeszcze w życiu publicznym pozostałości danego ustroju, objawiające się zarówno w schematach myślenia i postępowania obywateli, jak i w postaci nieformalnej, „układowej” oligarchii politycznej.

Podług stanowiska S. P. Huntingtona jednym z kryteriów oceny stopnia konsolidacji jest *test dwóch zmian ekip rządzących*. Zgodnie z nim można uznać, że demokracja przeszła etap konsolidacji, jeżeli partia lub ugrupowanie, które zdobyło władzę w pierwszych

⁷² S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 189.

⁷³ *Ibidem*.

wyborach czasu przemian, przegra następne wybory i odda władzę nowym zwycięzcom, a następnie rząd ten również odda władzę przy kolejnych wyborach. Wyłanianie rządzących w wyborach stanowi sedno demokracji, a demokracja jest prawdziwa tylko wówczas, gdy rządzący gotowi są oddać władzę w rezultacie wyborów⁷⁴.

W wyniku przejścia od reżimu do demokracji pojawił się ogromny rozdźwięk, który dyktowały określone kategorie problemowe, to tzw.: *problemy przemiany*, *problemy kontekstu*, *problemy systemowe*. Pierwsza grupa – *problemów przemian*, wynikała bezpośrednio ze zmiany systemowej, z autorytaryzmu na demokrację. Wśród tej grupy znajdują się kwestie związane z ustanawianiem nowych systemów konstytucyjnych i wyborczych, pozbywaniem się zwolenników dawnego systemu i osadzaniem na ich stanowiskach zwolenników demokracji, uchylaniem lub modyfikowaniem prawa niezgodnego z demokratycznymi normami, likwidowaniem lub istotnym przekształcaniem instytucji autorytarnych (takich jak służby bezpieczeństwa) oraz w byłych systemach jednopartyjnych – oddzielaniem własności, funkcji stanowisk i kadr partii od państwa. *Problemy kontekstu* natomiast odnoszą się i wynikają z charakteru społeczeństwa, gospodarki, kultury i historii – w jakimś stopniu były to problemy samego kraju, niezależnie od formy ustroju. Były to specyficzne problemy danego kraju, przy czym nie stanowiły one zjawiska wspólnego dla państw objętych przemianami ustrojowymi, choć były wśród nich problemy rozpowszechnione, wspólne: konflikty etniczne, antagonizmy regionalne, społeczno-ekonomiczne dysproporcje, inflacja, zadłużenie zagraniczne, niski poziom wzrostu gospodarczego. W miarę jak nowe demokracje stawały się bardziej trwałe i osiągały pewien stopień stabilności, uwidaczniał się trzeci rodzaj problemów: *problemy systemowe*, wynikające ze sposobu funkcjonowania demokracji. Trudności autorytarnych systemów politycznych wynikały ze specyficznego ich charakteru, czyli zbyt scentralizowanego podejmowania decyzji, nieadekwatnego sprzężenia zwrotnego, uzależnienia od legitymizacji poprzez dokonania. Ze szczególnego charakteru systemów demokratycznych wynikały natomiast inne problemy: pety, niemożność podjęcia decyzji, podatność na demagogię i populizm, dominacja partykularnych interesów gospodarczych. Problemy te dotyczyły także starych demokracji, podkreśla się zatem, że i demokracje trzeciej fali nie mogły się przed nimi uchronić⁷⁵.

⁷⁴ S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 269.

⁷⁵ S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 215.

Kategoria problemowa:	Ewolucja polityczna		
	System autorytarny	Okres przejściowy (Tranzycja)	System demokratyczny
Kontekstu:			
Przemiany:			
Systemowe:			

Rysunek. Problemy stojące przed krajami trzeciej fali.

Źródło: S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995, s. 215.

Co więcej zostały nimi w pełni nimi dotknięte. Szereg problemów, z jakimi zmierzyły się nowe systemy polityczne trafił na przeszkody, które uniemożliwiały rozwiązanie licznych konfliktów. Okres po dojściu do władzy pierwszego rządu demokratycznego w zakresie polityki zaczęło cechować na ogół rozdrobnienie koalicji sił demokratycznych, które były odpowiedzialne za dokonanie przemian, spadek skuteczności działań pierwotnych przywódców rządów demokratycznych oraz rosnące zrozumienie, że nadejście demokracji nie przyniesie, samo w sobie, rozwiązania podstawowych problemów gospodarczych i społecznych w kraju. W efekcie problemy kontekstu wzmacniały tendencje do powstawania rozczarowań, rodziły frustracje oraz tęsknotę za przeszłością. Walka polityczna w ramach demokracji zaczynała zaś być postrzegana jako amoralna, rutynowa i małostkowa. Rodziło to dramatyczne pytanie o możliwość przetrwania nowych demokracji: nastąpi konsolidacja, czy upadek? Jak pisze Huntington, istotą demokracji są regularne, uczciwe, otwarte i konkurencyjne wybory, w których może uczestniczyć olbrzymia większość mieszkańców. Jednym z kryteriów oceny siły demokracji jest stopień, do jakiego elity polityczne i społeczeństwa uważają, że rządzący rzeczywiście powinni być w ten sposób wybierani. Jest to więc test nastawienia do rozwoju demokratycznej kultury politycznej. Drugim kryterium byłby zakres, w jakim elity polityczne i społeczeństwa faktycznie wybierają przywódców w czasie wyborów – czyli jest to behawioralny test instytucjonalizacji praktyk demokratycznych w polityce danego kraju. Dalej kontynuuje: legitymizacja systemów demokratycznych częściowo zależy od dokonań rządów. Opiera się jednak także na procesach i procedurach. Legitymizacja poszczególnych rządów może opierać się na tym, czego są w stanie dokonać. Legitymizacja systemu wywodzi się z procesu wyborczego, w toku którego rządy są ustanawiane. Dokonania odgrywają pewną rolę w systemach demokratycznych, lecz rola ich jest zdecydowanie mniejsza niż w reżimach autorytarnych i drugorzędna wobec legitymizacji proceduralnej. O tym czy nowa demokracja przeżyje, nie decyduje ostrość problemów czy umiejętność ich rozwiązania. Decyduje natomiast sposób

reakcji przywódców na niemożność rozwiązania problemów danego kraju⁷⁶. Stabilność systemu zależy zatem od:

- zdolności głównych elit politycznych do wspólnej pracy nad pokonaniem problemów społeczeństwa oraz do powstrzymania się przed wykorzystaniem tych problemów dla własnej bezpośredniej korzyści materialnej czy politycznej,
- świadomości społeczeństwa, czy odróżnia system od rządu i rządzących, czy też identyfikuje te pojęcia.

Rozczarowanie demokratycznymi rządami i coraz głośniejszemu artykułowaniu tęsknoty za autorytarną władzą okazały się w rzeczywistości niezbędnym pierwszym krokiem w procesie konsolidacji demokracji. Ponadto stanowiły znak, że elity i społeczeństwo zeszyły z euforycznego i efemerycznego „szczytu” demokracji, przystosowując się do prozaicznej rzeczywistości „dołu” demokracji. Społeczeństwo uczyło się, że demokracja dopuszcza nieudolność rządów, ale przewiduje w związku z tym zinstytucjonalizowane sposoby ich zmiany. Demokracja nie jest równoznaczna z tym, że problemy zostaną rozwiązane. Oznacza, natomiast że rządzących można zmienić. Rozczarowanie i mniejsze oczekiwania, jakie są tego rezultatem, stanowią podstawę stabilności demokracji. Konsolidacja demokracji następuje zaś wówczas kiedy społeczeństwo nauczy się, że demokracja jest rozwiązaniem problemu tyranii, lecz nie musi być rozwiązaniem jakiegokolwiek innego problemu⁷⁷. Jednym z kryteriów oceny stopnia konsolidacji jest właśnie wspomniany wyżej tak zwany *test dwóch zmian ekip rządzących*.

Doświadczenia trzeciej fali demokratyzacji umożliwiły nowe spojrzenie na problem stabilności i zmiany kulturowej oraz roli kultury politycznej jako czynnika transformacji demokratycznej. Z licznych badań i obserwacji procesów transformacyjnych wynika, że dla powodzenia przejścia do demokracji niezwykle ważny jest poziom kultury politycznej elit przejmujących władzę państwową po pierwszych demokratycznych wyborach i kierujących dalszym przebiegiem reform. W rewolucjach demokratycznych lat osiemdziesiątych elity odegrały dużo ważniejszą rolę niż masy ludowe. Z tego powodu badacze transformacji na początku lat 90. nie uważali masowej kultury politycznej za czynnik decydujący o powodzeniu projektu demokratyzacyjnego. Uważano, że demokrację można ustanowić nawet wówczas, gdy większość społeczeństwa jest wobec niej indyferentna⁷⁸. Jednak braki demokratycznej kultury politycznej w społeczeństwach *post* autorytarnych

⁷⁶ S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 261.

⁷⁷ S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 265.

⁷⁸ Shin, D.C., On the Third Wave of Democratization. A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research, Review Article, *World Politics* 47(October) 1994, s. 154.

ujawniły się dość szybko, komplikując procesy konsolidacji nowego ładu. Larry Diamond stwierdził w konkluzji swoich badań porównawczych nad kulturami politycznym nowych państw demokratycznych, że: *demokracja staje się stabilna dopiero, kiedy ludzie zaczynają ją cenić nie tylko wówczas, jeśli przynosi poprawę sytuacji ekonomicznej, ale za jej wewnętrzne atrybuty polityczne. W procesie konsolidacji nowych demokracji masowa publiczność odgrywa kluczową rolę. Podobnie jak w poprzednich falach demokratyzacji, wydaje się, że demokracja może zostać ustanowiona bez aktywnej roli mas, jednak nie może zostać skonsolidowana bez ich zaangażowania*⁷⁹.

Kluczowym zagadnieniem stało się stąd pytanie: czy społeczeństwo zdąży się nauczyć demokracji, czy też narodzą się nowe formy autorytaryzmu? Znamionną cechą w niemalże wszystkich nowych demokratycznych państwach była prawie całkowita nieobecność ważniejszych ruchów antydemokratycznych w okresie pierwszych 15 lat po ustanowieniu nowego systemu. Entuzjazm, partycypacja w wyborach – frekwencja, popularność przywódców demokratycznych znacząco i konsekwentnie spadały. Niemniej jednak nie pojawił się żaden masowy ruch polityczny, który podważyłby legitymizację systemu demokratycznego lub który proponowałby na jego miejsce realną autorytarną możliwość alternatywną. Jak się okazało uzyskanie znaczącego poparcia społecznego dla idei demokratycznego państwa zależy w dużej mierze od tego, do jakiego stopnia zinstytucjonalizowane zostaną zachowania demokratyczne, a wśród nich zmiany układów politycznych po wyborach. Praktyka pokazała, że wyborcy regularnie pozbawiali władzy dotychczas rządzących, a ci zawsze oddawali ją nowo wybranym. Za wyjątkiem trzech demokratycznych rządów obalonych przez zamachy, z punktu widzenia instytucjonalizacji procesów wyborczych demokracje w krajach trzeciej fali dobrze funkcjonowały w 1990 roku⁸⁰.

Warunki jakie sprzyjały procesowi konsolidacji demokratycznej, były niewątpliwie związane z wcześniejszymi doświadczeniami z demokratyzacją szeregu państw (udział w pierwszej lub drugiej fali). W pełni uzasadnionym jest twierdzenie, że wcześniejsze doświadczenia z demokratyzacją są korzystniejsze od ich braku dla stabilizacji demokracji trzeciej fali. Korzystniejsze dla demokratycznej konsolidacji jest dłuższe i niedawne doświadczenie niż doświadczenie, które było krótsze i odległe. Ponadto istnieje korelacja pomiędzy

⁷⁹ Andrzej W. Jabłoński, *Teorie kultury politycznej*, Uniwersytet Wrocławski oraz A. Jabłoński, *Kultura polityczna i jej przemiany*, w: Jabłoński, A., Sobkowiak, L., red. *Studia z teorii polityki T II*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego T. II. oraz Shin, D.C., *On the Third Wave of Democratization. A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research*, *Review Article*, *World Politics* 47(October) 1994, s. 154.

⁸⁰ S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 271.

poziomem rozwoju gospodarczego i istnieniem demokratycznych systemów. Bardziej i lepiej uprzemysłowiona nowoczesna gospodarka oraz związana z nią złożoność społeczeństwa i wyższy poziom wykształcenia mieszkańców są bardziej pomocne przy wprowadzaniu systemów demokratycznych niż gospodarki i społeczeństwa im przeciwnie. Wiarygodna staje się zatem hipoteza, że w uprzemysłowionych społeczeństwach istnieje korzystniejszy grunt dla konsolidacji demokracji. Dodatkowo międzynarodowe środowisko – zagraniczne rządy, które same są demokratyczne, a które odgrywały znaczącą rolę w tworzeniu demokracji trzeciej fali sprzyjają dalszej konsolidacji demokracji. Sprzyjają ogólnie istnieniu systemów demokratycznych w innych krajach, utrzymują bliskie stosunki z krajami trzeciej fali oraz potrafią wpływać na nie. Jednocześnie zaznaczyć należy, że kraje, które rozpoczęły demokratyzujące zmiany systemowe we wcześniejszym okresie fali, działały w dużym stopniu pod wpływem czynników wewnętrznych. Dominacja przyczyn wewnętrznych, co miało miejsce głównie wśród zmian we wczesnych okresach fali, jest bardziej korzystna dla demokratycznej konsolidacji niż wpływy zewnętrzne, które dominowały w późniejszych okresach fali. Dalej, wynegocjowane przemieszczenia wskazują, że mogły być najkorzystniejsze dla konsolidacji, transformacje byłyby wówczas na drugim miejscu, a zastąpienia i interwencje najmniej wspierały konsolidację. Sednem sprawy były problemy kontekstu i to, w jaki sposób elity polityczne i społeczeństwa reagowały na problemy oraz na niemożność ich rozwiązania przez nowe demokratyczne rządy. Także charakter tworzonych instytucji demokratycznych niewątpliwie wpływa na proces konsolidacji, dowody jednak pozostają w tej kwestii nadal ograniczone. Analogicznie nie da się określić względnego znaczenia poszczególnych czynników na proces konsolidacji demokracji. Wydaje się prawdopodobne, że to, czy demokracja upadnie czy przetrwa w tych krajach, zależało i zależy w głównej mierze od tego do jakiego stopnia przywódcy polityczni będą pragnęli ją utrzymać i do jakiego będą gotowi ponosić tego koszty, zamiast ustalać nowe priorytety⁸¹.

Ostatni etap procesu demokracji, określany przez Huntingtona – dojrzwaniem demokracji, oznacza rzeczywiste umocnienie pozycji politycznej oraz gospodarczej kraju, który objął proces demokracji. To okres, kiedy gospodarka traktowana jest na równych zasadach, jako partner światowej gospodarki, natomiast główni gracze polityczni potrafią skutecznie posługiwać się, korzystać z obowiązującego prawa. To także cezura,

⁸¹ S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 278 i kolejne.

kiedy świadomość i decyzje społeczeństwa stają się dojrzałe – poglądy i decyzje są bardziej wyważone, obiektywne oraz przemyślane.

5. Główne koncepcje transformacji gospodarczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

Wydarzenia z 1989 r. i lat następnych, w których grupa państw Europy Wschodniej otwarcie zerwała ze Związkiem Radzieckim i wyraziła pragnienie wprowadzenia zasad właściwych dla demokratycznego państwa oraz zasad wolnego rynku, podważyły dotychczasowe teorie transformacji gospodarczej, a co więcej wpłynęły w sposób rewolucyjny na nie, gruntownie modyfikując je. Kiedy skończyła się radziecka dominacja w Europie Wschodniej, nie tylko zapanowała radość w Europie, lecz również wywołało to wstrząs w stolicach na całym świecie o czym informowało m.in. Radio Wolna Europa w Berlinie⁸². Niemniej jednak „polityce transformacji” były pilnie potrzebne właściwe decyzje, które miały wspomóc i ukierunkować reformy gospodarcze. Pierwsze koncepcje polityki mającej na celu przekształcenie niesprawnych socjalistycznych gospodarek w Europie Wschodniej odnosiły się do fundamentalnych zasad, rzecz można by podręcznikowej ekonomii, reprezentującej tzw. „konsensus waszyngtoński” – *Washington consensus*⁸³. Decydenci opowiadający się za konsensusem waszyngtońskim przekonywali, że w celu zapoczątkowania procesu przejścia do gospodarki rynkowej, rządy muszą uwolnić ceny, ustabilizować warunki makroekonomiczne poprzez restrykcyjną politykę monetarną i sprywatyzować przedsiębiorstwa państwowe⁸⁴. Dziesięć lat prób dowiodło, że powyższy kierunek – koncepcja takiej polityki, nie jest taka doskonała. W całym regionie uwolnienie cen doprowadziło do nieoczekiwanego i gwałtownego spadku produkcji, który okazał się znacznie dłuższy, niż ktokolwiek przypuszczał⁸⁵.

W większości krajów stabilizację bardzo trudno było osiągnąć ze względu na miękkie ograniczenia budżetowe dla przedsiębiorstw państwowych i niezdolność rządów

⁸² J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

⁸³ J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform*, [w:] John Williamson (red.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

⁸⁴ O. Blanchard, R. Dornbusch, P. Krugman, R. Layard, I L. Summers, *Reform in Eastern Europe*, Cambridge, 1991, MIT Press; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

⁸⁵ J. Kornai, *Transformational Recession: A General Phenomenon Examined through the Example of Hungary's Development*, *Economie Appliquée* 46 (2), 1995, s. 181-227; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

do wycofania dotacji i świadczeń socjalnych dla obywateli. Masowa prywatyzacja w wielu państwach często była opóźniana lub zakłócana poprzez wielką wyprzedaż aktywów nabywanych spółek (*asset stripping*). Z perspektywy czasu wiemy, że wiele niedoskonałości w zaleceniach dotyczących polityki było związanych z ograniczonym zrozumieniem przemian gospodarczych oraz z niezrozumieniem roli instytucji gospodarczych i politycznych we wspieraniu wzrostu gospodarczego. Od początku lat 90. zmieniło się bardzo wiele. Obecnie ekonomia transformacji obejmuje rozbudowane dynamiczne teorie reform gospodarczych, które w znacznym stopniu opierają się na standardowych argumentach teorii wyboru publicznego⁸⁶.

Przed rokiem 1989 ekonomiści mieli ograniczone doświadczenie w zakresie szybkiej transformacji gospodarek w kierunku systemów wolnorynkowych, a nie mieli jeszcze do czynienia z takim rodzajem transformacji, jaki miał miejsce w Europie Wschodniej. Chociaż w latach 1970. i 1980. takie kraje, jak Chile, Argentyna i Korea Południowa podjęły próbę przeprowadzenia znacznych reform rynkowych, czyniły tak pod rządami autorytarnymi. Inne kraje komunistyczne, takie jak Chiny i Wietnam, wprowadzały stopniowe reformy gospodarcze w istniejących systemach socjalistycznych. W każdym z tych przypadków, kiedy wprowadzano reformy rynkowe, instytucje polityczne każdego kraju pozostały w zasadzie niezmienione. Jednak państwa Europy Wschodniej i byłego Związku Radzieckiego zapoczątkowały tzw. podwójne transformacje, w których systemy polityczny i gospodarczy zmieniały się jednocześnie. Oznaczało to, że w przypadku transformacji w Europie Wschodniej zakres i stopień zmian był dużo większy niż niemal we wszystkich poprzednich przypadkach przechodzenia do gospodarki rynkowej i wiązało się to z bezprecedensowymi zmianami instytucji systemu rządowego i z rozwojem rynku⁸⁷.

W Europie Wschodniej droga do demokracji wolnorynkowej zapowiadała się długa i trudna. W dawnych społeczeństwach komunistycznych nie było praw własności, istniały rozbudowane i nieefektywne branże państwowe, planowanie wszelkich aspektów gospodarki było scentralizowane, a alokacja siły roboczej, produkcji i zasobów niewłaściwa. Doprowadzenie rynku do ograniczonej choćby funkcjonalności wymagałoby poważnych

⁸⁶ G. Roland, *Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms*, Cambridge: MIT Press, 2000; G. Roland, *The Political Economy of Transition*, *Journal of Economic Perspectives* 16 (1), 2002, s. 29-50; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

⁸⁷ L. Balcerowicz, *Understanding Post Communist Transitions*, „*Journal of Democracy*” 5(4), 1994, s. 75-89; J. Voorhees, *The Transition to Market Economies and Political Pluralism. East-Central European Economies in Transition*, [w:] J.P. Hardt, R. F. Kaufman (red.). New York, M. E. Sharpe, 1995; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

działań restrukturyzacyjnych. Społeczeństwa te nie posiadały również ustanowionych instytucji sądowych lub regulacyjnych, społeczeństwo obywatelskie było słabo rozwinięte, a wcześniejsze doświadczenia w zakresie liberalnej demokracji były niewielkie lub żadne⁸⁸. Rozpisanie wolnych wyborów mogło potrwać kilka tygodni, lecz przy braku dokładnej strategii postępu reform gruntowna przebudowa tych instytucji politycznych wymagałaby lat. Kiedy decydenci opracowali nowe strategie podwójnej transformacji przebiegającej w Europie Wschodniej, szybko stało się jasne, że podczas wprowadzania reform te państwa napotkają zupełnie nowe problemy. Na przykład, instrumenty polityki mające na celu wsparcie rozwoju rynku i pozbycie się spuścizny po planowaniu socjalistycznym mogły być sprzeczne ze środkami wprowadzonymi w celu rozwoju demokracji. Z tego względu pierwsze badania nad podwójną transformacją skoncentrowały się na dynamice jednoczesnego wprowadzania reform politycznych i gospodarczych oraz na związanych z tym problemach⁸⁹. Rzeczywiste ograniczenia, którym podlegają rządy zajmujące się reformami, są bardzo zróżnicowane i dość poważne. Reformy rynkowe w konsekwencji musiały wywołać spadek koniunktury w istniejących gospodarkach socjalistycznych. Ponadto, wśród obywateli panowała znaczna niepewność, co do skutków różnych programów reform dla gospodarki. Kiedy połączy się te fakty albo z postawami wobec ryzyka wśród obywateli, albo z rzeczywistą niepewnością co do potencjalnych dystrybucyjnych konsekwencji dla jednostki, łatwo zrozumieć, dlaczego racjonalni wyborcy mogli próbować sprzeciwiać się reformom rynkowym. Skoro ich oczekiwana użyteczność z programów reform prawdopodobnie będzie niska, będą przedkładali *status quo* nad nowe programy reform. Rządy w krajach przechodzących transformację, zatem mają podstawy spodziewać się ze strony racjonalnych obywateli oporu *ex ante* wobec programów reform gospodarczych. Jeśli owe rządy są wybrane demokratycznie, tak jak rządy we wszystkich przypadkach transformacji w Europie Wschodniej, wówczas pojawia się naturalne pytanie, jak potencjalnie kosztowne programy reform mogą być zapoczątkowane w reżimach demokratycznych. Ekonomia transformacji, w dużej mierze opierająca się na teoriach wyboru publicznego, podaje dwie ogólne odpowiedzi na ten problem. Pierwsza odpowiedź koncentrowała się na wyrównawczych, czyli ubocznych płatnościach dla obywateli w gospodarce przechodzącej transformację – rządy mogłyby wynagrodzić straty poszkodowanym, aby zmienić

⁸⁸ J. Szacki, *Liberalizm po Komunizmie*, Warszawa, 1994, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja im. Stefana Batorego; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

⁸⁹ J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

ich preferencje w kwestii programów reform. Owa koncepcja była szczegółowo badana w różnych wersjach teorii wyboru publicznego, łącznie z teoriami gier kooperacyjnych, działania zbiorowego i wyboru społecznego⁹⁰. Ponieważ jednak strategia ta była potencjalnie kosztowna, mogła ona również osłabić reformy budżetowe w gospodarkach przechodzących transformację. Z tego powodu nie była ona kontynuowana przez większość ekonomistów należących do głównego nurtu badań ani przez decydentów. Kolejna odpowiedź kładła nacisk na rolę podmiotów ustalających program działań (*agenda-setters*) w instytucjach demokratycznych. Ponieważ jest mało prawdopodobne, aby większość racjonalnych wyborców przedkładała reformy nad *status quo*, eksperci do spraw polityki zaproponowali intensywne wykorzystanie przysługujących władzy wykonawczej uprawnień do ustalania programu zarówno w celu opracowania pakietów reform gospodarczych, jak i wprowadzenia tych pakietów reform w życie poprzez nowo ustanowioną władzę ustawodawczą⁹¹. Czyniąc pakiety reform propozycjami typu „tak albo nie” (*take it or leave it*), z niewielkimi lub żadnymi poprawkami, rządy unikały problemu kosztów transakcyjnych związanych z przetargami w demokracji⁹², a także problemów cyklicznych zmian demokratycznej władzy ustawodawczej⁹³. Strategia ta nie tylko ułatwiłaby uchwalenie programów reform w demokracji, lecz również pomogłaby zaradzić nieuniknionemu preferowaniu przez większość obywateli *status quo*. Rządy w całej Europie Wschodniej szeroko stosowały tę strategię do zapoczątkowania programów reform. Po wprowadzeniu przez rządy programów reform gospodarczych systemy postsocjalistyczne miały odczuć długotrwały spadek koniunktury. Chociaż czas trwania i dotkliwość spadku koniunktury gospodarczej były niepewne, decydenci obawiali się, że przedłużająca się recesja zmusi polityków do odrotu od reform pod wpływem ogromnego nacisku politycznego. Dlatego ekonomiści zajmujący się transformacją uważali, że rządy spotkają się ze sprzeciwem wobec programów

⁹⁰ P. Murrell, *Conservative Political Philosophy and the Strategy of Economic Transition*, East European Politics and Societies. 6 (1), 1986, s. 3-16; A. Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991; A. K. Sen, *Collective Choice and Social Welfare*, New York, North-Holland Press, 1970; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

⁹¹ J.D. Sachs, *Poland's Jump to the Market Economy*, Cambridge: MIT Press, 1993; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, www.pir.org.pl.

⁹² D. Black, *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge, 1958, Cambridge University Press; J. M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962; G. Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

⁹³ W. Riker, *Liberalism Against Populism*, Prospect Heights, IL: Waveland Press, 1986; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

rynkowych *ex post*, oprócz ograniczeń wprowadzenia reform *ex ante*. Ze względu na prawdopodobieństwo takiego sprzeciwu decydenci starali się ocenić optymalność różnych strategii mających na celu przejście od gospodarki socjalistycznej do rynkowej⁹⁴. Aby ocenić te strategie, decydenci koncentrowali się na szybkości programów reform, możliwości odrotu od programów reform oraz na prawdopodobieństwie gwałtownego sprzeciwu politycznego.

Decydenci opowiadali się za dwoma głównymi rodzajami strategii reform, mających na celu przezwyciężenie potencjalnych problemów związanych z reformami gospodarczymi w Europie Wschodniej i w Eurazji. Jedną strategią reform, znaną jako terapia szokowa lub metoda „wielkiego wybuchu” (*big bang*) w transformacji gospodarczej. Zalecała ona, aby rządy wspierały szybkie i szeroko zakrojone przejście od socjalizmu do kapitalizmu⁹⁵. Zgodnie z tą strategią reform, rządy powinny zapoczątkować radykalny proces przemian, jednocześnie wprowadzający w gospodarce instrumenty deregulacji, stabilizacji i restrukturyzacyjne, a wdrożenie tych środków powinno nastąpić jak najszybciej⁹⁶. Miało to doprowadzić do samoistnych dostosowań do reform rynkowych w całym społeczeństwie i szybko przesunąć elementy gospodarki w kierunku systemu wolnorynkowego. Głównymi argumentami uzasadniającymi ten plan było pełne wykorzystanie okazji politycznej, jaką stworzyła nowa sytuacja polityczna po upadku komunizmu, a także użycie tego kapitału politycznego do ułatwienia przetrwania nieuniknionej recesji gospodarczej spowodowanej wprowadzeniem reform rynkowych⁹⁷. W przeciwieństwie do metod terapii szokowej, część ekonomistów zajmujących się transformacją orędownała za zdecydowanie stopniowym procesem transformacji, stopniowym odchodzeniem od komunistycznej gospodarki⁹⁸.

⁹⁴ A. Aslund, *How Russia Became a Market Economy*, Washington, 1995: The Brookings Institution; J. Hellman, *Winner Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions*, *World Politics* 50 (2), 1998, s. 203-34; A. Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

⁹⁵ L. Balcerowicz, *Socialism, Capitalism, Transformation, Budapest*, 1995, t: Central European University Press; J.D. Sachs, *Poland's Jump to the Market Economy*, Cambridge: MIT Press, 1993; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

⁹⁶ A. Aslund, *How Russia Became a Market Economy*, Washington, 1995: The Brookings Institution; D. Lipton, J. Sachs, *Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland*, *Brookings Papers on Economic Activity* (1), 1990, s. 75-133; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

⁹⁷ L. Balcerowicz, *Socialism, Capitalism, Transformation, Budapest*, 1995, t: Central European University Press; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

⁹⁸ M. Dewatripont, G. Roland, *Economic Reforms and Dynamic Political Constraints*, *Review of Economic Studies* nr 59 (4), 1992, s. 703-30; J. McMillan, B. Naughton, *How to Reform a Planned Economy: Lessons from China*, *Oxford Review of Economic Policy*, Spring 12 (3), 1992, s. 130-43; P. Murrell, *Conservative Political Philosophy and the Strategy of Economic Transition*, *East European Politics*

W ramach powyższej reguły, tzw. strategii gradualistycznej, reformy miały być zaplanowane w odpowiedniej kolejności, zarówno pod względem pierwszeństwa, jak i wykonalności reform. Chociaż obie strategie miały wprowadzić polityki deregulacji, stabilizacji i prywatyzacji, szybkość wdrożenia byłaby inna. Co więcej, gradualistyczne strategie reform kładły nacisk na szeroko zakrojoną instytucjonalną restrukturyzację organizacji gospodarczych, we wczesnej fazie procesu transformacji, natomiast terapia szokowa zakładała, że restrukturyzacja instytucjonalna nastąpi później. Strategie stopniowych reform mają kilka potencjalnych zalet w stosunku do metod „terapii szokowej”:

1. Po pierwsze, łatwiej byłoby zidentyfikować podmioty, na które transformacja wpłynęłaby negatywnie i skompensować poszkodowanym straty za pomocą programów socjalnych. Pomogłoby to zapobiec gwałtownemu sprzeciwowi politycznemu wobec reformy.
2. Po drugie, wprowadzając reformy w odpowiedniej kolejności, rządy mogłyby wykazać wyraźne sukcesy polityki, kiedy polityki te przyniosłyby korzyści społeczne. Ułatwiłoby to tworzenie koalicji politycznych na rzecz przyszłych reform w gospodarce i przyczyniłoby się do utrzymania politycznego impetu reform gospodarczych.
3. Po trzecie, gdyby polityki transformacji przyniosły niepożądane skutki gospodarcze, przy strategiach gradualistycznych można by wstrzymać te reformy, ponieważ koszty odwrotu byłyby niższe niż w przypadku metody „terapii szokowej”⁹⁹.

Dlatego gradualizm zmniejsza koszty eksperymentowania z programami reform i z upływem czasu może uczynić odejście od *status quo* bardziej akceptowanym przez większość obywateli. Ważna kwestia sporna w tych różnych strategiach reform gospodarczych dotyczyła ich założeń, co do kosztu wstrzymania reform lub odwrotu od nich. Niektórzy decydenci preferowali szybką transformację, ponieważ uważano, że koszty związane z odwrotem od tych polityk będą bardzo wysokie. W konsekwencji, polityki szybkiej transformacji najprawdopodobniej przyniosłyby długookresowe zobowiązanie do wprowadzania gospodarki rynkowej lub strukturalnych reform gospodarczych, z których nowe rządy nie mogłyby się wycofać. Inni decydenci preferowali strategie gradualistyczne, ponieważ koszty odwrotu były niższe. Polityki gradualistyczne mogłyby uniknąć reform prowadzących do niewłaściwych rezultatów rynkowych, z których wycofanie się byłoby niemożliwe ze względu na wysokie koszty odwrotu. W konsekwencji naprawa błędów polityki

and Societies. 6 (1), 1992, s. 3-16; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

⁹⁹ M. Dewatripont, G. Roland, *The Design of Reform Packages Under Uncertainty*, *American Economic Review* nr 85 (5), 1995, s. 1207-223; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

lub uczenie się na nich byłyby łatwiejsze dla rządów wprowadzających stopniowe reformy w gospodarce¹⁰⁰.

Koncepcje wykorzystywane do wyjaśnienia spowalniania, wstrzymywania lub nawet odwrotu od programów reform gospodarczych przez demokracje w Europie Wschodniej mają bezpośredni związek z teoriami wyboru publicznego o działaniach zbiorowych i poszukiwaniu renty ekonomicznej. Jeden punkt widzenia sugeruje, że do odwrotu od polityki najprawdopodobniej doprowadziłaby koalicja niezadowolonych wyborców i przeciwnych reformom polityków¹⁰¹.

Aby zrozumieć ten punkt widzenia, przypomnijmy, że w miarę postępu reform gospodarczych prawdopodobnie będą one powodowały wyższe koszty społeczne. Naturalnie obywatele lub grupy najbardziej poszkodowane wskutek reform, takie jak pracownicy przedsiębiorstw państwowych, bezrobotni lub emeryci, będą dążyć do uzyskania specjalnych zwolnień lub starać się o szczególną ochronę ze strony rządu¹⁰².

Niestety, zwykle politycy stają przed perspektywą wyborów, zanim pojawiają się korzyści z reform gospodarczych. Dlatego wielu będzie odczuwać pokusę, aby zapewnić szczególne świadczenia faworyzowanej klienteli politycznej w celu uzyskania poparcia wyborców. W długim okresie mogłoby to osłabić korzystne skutki polityki reform dla gospodarki. Z tego względu społeczne grupy interesu zabiegające o ochronę przed reformami gospodarczymi stanowią poważne zagrożenie restrukturyzacji gospodarczej *ex post*. Za pomocą podobnego mechanizmu można wyjaśnić gwałtowny sprzeciw polityczny wobec reformatorów. W miarę jak całe społeczeństwo zaczyna odczuwać koszty reformy, a niepewność co do kosztów dystrybucyjnych się zmniejsza, opozycja wobec reform transformacji wzrasta. Gdy zbliżają się wybory, obywatele reagują na koszty reform w ten sposób, że odrzucają partie reformatorskie i zastępują je politykami przeciwnymi reformom, aby wstrzymać polityki restrukturyzacyjne. W owych wyjaśnieniach dotyczących odwrotu od polityki reformę gospodarek socjalistycznych uznaje się za dobro publiczne, któremu mogą zaszkodzić szczególne interesy zabiegające o ochronę przed pojawiającymi się siłami

¹⁰⁰ J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

¹⁰¹ A. Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

¹⁰² J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

rynkowymi. Alternatywny punkt widzenia sugeruje, że elity będą wstrzymywać transformację gospodarczą, ponieważ odnoszą korzyści z częściowych lub niepełnych reform gospodarki¹⁰³. Aby zrozumieć ten argument, musimy pamiętać, że gospodarki postsocjalistyczne były pełne należących do *nomenklatury* biurokratów, których pozycja po zapoczątkowaniu programów reform procesu transformacji nadal pozostała niezwykle silna¹⁰⁴. Urzędnicy ci często pozostawali u władzy, dalej prowadzili dawne przedsiębiorstwa państwowe lub zarządzali nowo sprywatyzowanymi firmami, bankami i branżami. Wielu biurokratów odnosiło również niespodziewane korzyści z pierwszych i niepełnych reform gospodarczych. Na przykład, słabo rozwinięte prawa własności pozwalały kierownikom wyprzedawać aktywa ich firm. Bankierzy korzystali z zyskownych transakcji arbitrażowych na zniekształconych rynkach finansowych, natomiast miejscowi urzędnicy partyjni nie dopuszczali nowych firm na lokalne rynki. Jeśli rząd egzekwuje prawa własności, uchwała dodatkowe regulacje sektorów finansowych i wzmacnia prawo bankowe i przepisy dotyczące przedsiębiorstw, wszelkie dodatkowe reformy zmniejszyłyby lub wyeliminowały renty wynikające z częściowych reform. Osoby należące do *nomenklatury* bez wątpienia mają silną motywację, aby zapobiegać takim dodatkowym reformom w celu zachowania swoich przywilejów ekonomicznych w państwach przechodzących transformację. Poza siłą ekonomiczną i polityczną, uprzywilejowana pozycja osób należących do *nomenklatury* wywodzi się z korzyści działań zbiorowych związanych z wielkością. Grupy te mają stosunkowo niewielu członków o podobnych interesach, natomiast grupy obywatelskie w Europie Wschodniej są znacznie większe, słabsze i bardziej heterogeniczne¹⁰⁵. Ponieważ korzyści z ich przywilejów ekonomicznych są skoncentrowane i prywatne, podczas gdy koszty rozkładają się na całe społeczeństwo, członkowie *nomenklatury* mają silniejszą motywację do blokowania reform, niż grupy obywateli do utrzymania reform. W odróżnieniu od innych zagrożeń reform, to spostrzeżenie na temat poszukiwania renty wyjaśnia, że problem odwrotu od reform gospodarczych powodują członkowie *nomenklatury*, którzy hamują reformy

¹⁰³ J. Hellman, *Winner Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions*, World Politics 50 (2), 1998, s. 203-34; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

¹⁰⁴ Aslund, A., *How Russia Became a Market Economy*, Washington, 1995: The Brookings Institution; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

¹⁰⁵ M. M. Howard, *The Weakness of Post-communist Civil Society*, “Journal of Democracy” 13 (2), 2002, s. 157-69; J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

rynkowe, aby móc nadal uzyskiwać monopolistyczne korzyści z częściowych reform gospodarczych¹⁰⁶.

Ekonomia transformacji koncentruje się na sposobie przekształcania przez państwa swojej dotychczasowej gospodarki w system wolnorynkowy. Dziesięć lat temu dla ekonomistów spoza teorii wyboru publicznego na porządku dziennym były dyskusje na temat reform rynkowych w izolacji od istniejących zasad i instytucji regulujących postępowanie podmiotów na rynku. Jednak dynamika transformacji w Europie Wschodniej dostarcza licznych przykładów ilustrujących znaczenie instytucji dla rozwoju rynków i interakcji rozwoju rynku z polityką. Teorie wyboru publicznego tradycyjnie odrzucały pogląd, że rynki można zrozumieć niezależnie od polityki. Po pierwszych niepowodzeniach polityki ekonomiści uwzględnili tę zasadę w swoich teoriach transformacji. Jeśli chodzi o dynamikę procesów transformacji, ograniczenia *ex ante* i *ex post* rządów demokratycznych wywierają potężny wpływ na wynik strategii reform. Ograniczenia *ex ante* mogą być złagodzone albo za pomocą pakietów wyrównawczych, albo różnych rodzajów kontroli nad programem działań. Ograniczenia *ex post* można złagodzić albo poprzez zwiększenie, albo zmniejszenie kosztów odwrótu od reform, w zależności od tego, czy demokratycznych zagrożeń reform oczekuje się ze strony społecznych grup interesu, czy poszukujących renty elit. Strategie reformowania gospodarki wybiera się tak, aby optymalnie pokonywały te ograniczenia. Jakakolwiek strategia jest realizowana, teorie wyboru publicznego sugerują, że podczas wprowadzania programów reform rządy mogą się spodziewać różnych rodzajów problemów związanych z działaniami zbiorowymi¹⁰⁷.

¹⁰⁶ J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski, www.pir.org.pl.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

Kształtowanie się systemu politycznego oraz korelacji polityczno-gospodarczych w okresie pierwszej oraz drugiej fali demokracji.

1. Narodziny państw bałtyckich. Podłoże historyczne.

XII wiek p.n.e. przyjęto podawać jako okres, w którym obecne terytoria Łotwy zostały zasiedlone przez migrujące ówczesne plemiona. Główny ich trzon stanowili Litwini, Łotysze, Prusowie, Jadzwinowie. Do powyższej bałtyckiej grupy językowej plemion łotewskich w drugim tysiącleciu n.e. dołączyli członkowie plemion ugrofińskich Liwów spokrewnionych z Finami i Estończykami. Ci, zamieszkujący przede wszystkim Półwysep Kurlandzki, przez stulecia asymilowani w środowisku łotewskim uważani są obecnie za właściwie wymarłą grupę etniczną. W 1989 roku język liwski jako ojczysty podało zaledwie 50 osób.

Kształtujące się nowe państwo łotewskie w drugim tysiącleciu zostało zaatakowane. Agresja bynajmniej nie nastąpiła ze strony osiedlanych się plemion Liwów, lecz ze strony niemieckiego zakonu rycerskiego – Kawalerów Mieczowych, którzy pod szyldem chrystianizacji zajęli łotewskie terytoria. Tym samym rozwój państwa łotewskiego został zahamowany, utraciło ono swoją niepodległość aż do początku wieku XX. Jednak co ważne, w przeciwieństwie do innych nacji, np. Prusów, nie zatraciło ono tożsamości etnicznej, nie uległo wynarodowieniu. Zaznaczyć należy, że powyższe słowa odnoszą się przede wszystkim do części narodu łotewskiego jaką stanowili chłopci. Warstwy wyższe bowiem: inteligencja, szlachta, mieszczaństwo, znacząca część duchowieństwa – wywodzące się z kręgów kolonistów niemieckich bądź ci, którzy odczuli „dyskomfort” i „troskę o swe interesy” sukcesywnie zaczęli nawracać się w imię niemieckiej chrystianizacji.

Znaczące zmiany polityczne przyniósł niespokojny dla ziem łotewskich wiek XVI i kolejny – XVII. W wieku XVI pozycja Zakonu została bowiem zagrożona bezpośrednio przez silne rosyjskie wojska Iwana Groźnego, jak i wpływy potężnej, „przeżywającej złoty wiek”, Rzeczypospolitej Polskiej co spowodowało, że ostatni landmistrz zakonu Gothard Kettler podjął decyzję, kierując się własnym dobrem, o poddaniu ziem inflanckich (łotewskich). Konsekwencją decyzji Kettlera było podpisanie Aktu Wileńskiego w 1561 r. na mocy, którego Inflanty oddane zostały pod protekcję państwa polsko-łotewskiego. W zamian terytoria Kurlandii i Semigalii, za wyjątkiem ziemi Pilytyńskiej, przynależnej bezpośrednio do Rzeczypospolitej otrzymywał w lenno świecki już książę Kettler. Jednocześnie nastąpiła

sekularyzacja Zakonu, a religią obowiązującą stała się religia luterńska. Warto podkreślić, że zmiany polityczne na obszarze Łotwy nie naruszyły dominującej pozycji niemieckojęzycznej szlachty i mieszczaństwa¹.

Odzyskanie suwerenności Łotwy mogła przynieść wojna Szwecji z Polską (1600-1629) dająca kres polskiej władzy, którą utrwaliło zwycięstwo Polski w wojnie z Rosją. Wojna Szwedzko-Polska była zasadniczym zwrotem przeobrażeń dokonujących się na ziemiach łotewskich. Okazała się ona jednak bardziej brzemienna w skutkach i dotkliwsza dla narodu łotewskiego aniżeli polski protektorat. W roku 1600 terytoria Rzeczypospolitej Polskiej zostały naruszone przez oddziały wojsk szwedzkich. W następstwie wydłużającej się wojny zawarto traktat pokojowy w Starym Targu pomiędzy stronami Polską i Szwedzką, zgodnie z którym dokonano rozbioru ziem łotewskich. Z tym skutkiem, że postanowienia traktatu są odczuwalne po dziś dzień dla Republiki Łotwy. Sygnatariusze dzielili Łotwę na trzy zasadniczo odmienne części: Region Wschodni (Latgalia ze stolicą w Dyneburgu – terytoria określane mianem Inflant Polskich) – jurysdykcja władzy Rzeczypospolitej², Region Północny (Liwlandia wraz z Rygą) – jurysdykcja władzy Szwecji oraz Region jurysdykcji księcia Kettler'a³.

Rozbiór doprowadził w konsekwencji do segregacji i separacji poszczególnych regionów Łotwy. W polskim regionie dokonały się dwa równoległe przebiegające procesy. Są nimi: zmiana religii, którą jako ostateczną i powszechną uznano katolicyzm oraz proces polonizacji niemieckiej szlachty, mieszczaństwa, jak i chłopstwa, który nasilił proces napływu polskiej szlachty⁴.

Region szwedzki, odmiennie niż polski, w konsekwencji wojny północnej Szwecji z Rosją – 1700-1721, został oddany w strefę wpływów Rosji. Rządy zarówno Szwedów, jak i Rosjan tolerowały luterńską religię oraz uprzywilejowaną i dominującą rolę niemieckiej szlachty. Dokonując porównania wszystkich trzech wymienionych regionów nie sposób zaprzeczyć, że największą niezależnością cieszył się region księcia Kettler'a – Księstwo Kurlandzkie. Pozostające w lennej zależności od Polski, prowadzące politykę religii luterńskiej i uprzywilejowanej pozycji szlachty niemieckiej przeżywało okres, dzisiaj powiedzielibyśmy hossy. Szczególny rozkwit tej części Inflant przypada na panowanie Jakuba Kettlera w XVII w. kiedy to Księstwo rozpoczęło ekspansję kolonialną. Skutecznie zdobywając

¹ L. Gołubiec, P. Kierończyk, *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s.6.

² Państwo polskie pełniło swoją jurysdykcję na tym terytorium aż do roku 1772, tj. pierwszego rozbioru.

³ Zakres terytorialny jurysdykcji księcia Kettlera pozostał bez zmian, jak w roku 1561.

⁴ Region Łatgalii przez to uznaje się za miejsce, z którego rodowód czerpie polska mniejszość narodowa.

zamorskie posiadłości: Gambia – Afryka Zachodnia, wyspa Tobago – Antyle. Dopiero okres po wygaśnięciu dynastii Kettler'ów jest okresem faktycznej władzy Rosji i podporządkowywania się jej, to ona wyznacza bowiem kolejnych panujących podług własnych wytycznych i upodobań. Ostatecznie Księstwo zostało inkorporowane przez Rosję w roku 1795, po trzecim rozbiore Polski.

Z końcem XVIII w. wszystkie obecne terytoria Łotwy znalazły się już pod panowaniem Rosji⁵. Jakość rosyjskiej polityki wobec Łotwy przypominała politykę prowadzoną wobec Księstwa Kurlandii. Dominowała niemiecka szlachta, której carat zachowywał dotychczasowe przywileje – tzw. baroni bałtyccy. Szlachta wykorzystując koniunkturę gospodarczą rozszerzała gospodarke folwarczną, zwiększając powinności chłopskie i stosując na szeroką skalę rugi. To oni „w podzięcie” stali się swoistą opoką dla reżimu cara. W zamian otrzymywali urzędnicze stanowiska w Rosji, tytuły oficerskie i in. Nie przeszkodziło to jednak w uwolnieniu chłopów od poddaństwa osobistego, które w roku 1817-19 zniesiono, pozbawiając ich jednocześnie prawa do ziemi, uznanej w całości za własność feudałów. Konsekwencją ww. przemian gospodarczych było powstanie warstwy samodzielnych gospodarzy łotewskich. Zmianie uległ jednak także aspekt etniczny miast w wyniku napływu do nich ludności wiejskiej. W tym okresie Ryga, obecna stolica Republiki, stała się ważnym portem i ośrodkiem przemysłu metalurgicznego i okrętowego. Dominującą rolę w przemyśle i samorządzie miejskim odgrywali jednak Niemcy.

W znaczącej mierze ludność chłopska była enklawą pielęgnującą tradycję i kulturę łotewską. Enklawą, w której posługiwano się językiem łotewskim na co dzień. Migracje tej grupy społecznej do miast wywarły bardzo ważny wpływ na świadomość narodową łotyszy: podkreślała ona odrębne wartości kulturowe, językowe, społeczne. Innymi słowy rozwój kapitalizmu przyspieszył proces krystalizacji świadomości narodowej Łotyszów⁶, doprowadzając w konsekwencji do narodowego przebudzenia.

Umiejętnie nastrojami chłopów posługiwała się jednocześnie inteligencja narodowa, która skierowała niechęć do uprzywilejowanej pozycji niemieckich osadników⁷. Najdalej idącym w działaniach i najbardziej znanym był ruch młodołotewski, który w swych postulatach sprzeciwiał się niemieckiej dominacji kulturalnej, ekonomicznej i pośrednio politycznej. Głoszone hasła dzięki swej prostocie, panującej niesprawiedliwości społecznej doprowadziły do wysuwania postulatów natury politycznej, formowania się pierwszych partii

⁵ L. Gołubiec, P. Kierończyk, *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 7.

⁶ Encyklopedia PWN, wydanie trzecie, tom 2, Warszawa 1984, s. 805.

⁷ J. Grinbergs, A. L. Prams, *Latvia 1918-1940*, bez wyd., London 1952, s. 5.

politycznych. Problem autonomii Łotwy w ramach Rosji szczególnie wyraźnie został wyostrzony podczas rewolucji w 1905 r., która na Łotwie przebiegała z niezwykle intensywnością. Pozycja niemieckiej szlachty zaczęła się chwiać pod koniec XIX w. na skutek silnych „tendencji” do rusyfikacji w Cesarstwie Rosyjskim: do 1880 r. niemiecki był językiem urzędowym w prowincjach bałtyckich. Szkolnictwo zrusyfikowano w latach następnych. Uniwersytet w Dorpacie – obecnie Tartu w Estonii, oddziaływujący na cały obszar Estonii i Łotwy, utrzymywał niemiecki charakter do 1889 r., a i późniejsza rusyfikacja miała charakter stopniowy.

Równie ważny, jak nie najważniejszy wpływ na upadek pozycji niemieckiej szlachty miały wydarzenia pierwszej wojny światowej i nieufność jaka narodziła się do narodu Niemieckiego. Nie zmienia to faktu, że udział Niemców Bałtyckich w kadrze wojskowej i administracyjnej był stosunkowo wysoki aż do końca istnienia caratu⁸.

2. Kształtowanie się systemu politycznego i gospodarczego w okresie pierwszej fali demokratyzacji.

Republika Łotwy odzyskała niepodległość na fali wydarzeń pierwszej wojny światowej, podobnie z resztą jak *gros* innych państw. Nie sposób jednak pominąć wydarzeń, które miały równie decydujący i bezpośredni wpływ na powstanie i kształt ówczesnej Łotwy. Poza pierwszą wojną światową takimi wydarzeniami są: rewolucje rosyjskie – z roku 1905, a dokładniej moment kiedy to wysunięto żądania autonomii Łotwy oraz rewolucja z roku 1917, kiedy dokonano przewartościowania systemu społecznego, politycznego i gospodarczego w Rosji. Ponadto proces uwłaszczenia chłopów. Ten ostatni nie pozostaje bez znaczenia. Proces uwłaszczenia chłopów i wszystkie konsekwencje z nim związane, wpłynęły na formowanie sił walczących o suwerenność Łotwy.

a) Faza pierwsza – kształtowanie idei samodzielności i poszukiwanie protektora niepodległego bytu⁹.

W trakcie działań wojennych koncepcje odzyskania niepodległości przybierały różny charakter. Podobnie rzecz się miała w kwestii znalezienia „wielkiego brata”, sojusznika dzięki, któremu Łotwa mogłaby stać się niezależnym państwem. Ogólnie rzecz ujmując

⁸ Na podst. W. Mościcki, J. Cynarski, *Historia najnowsza. Wiek XX*, nakładem Księgarni J. Przeworskiego, Warszawa, bez roku wydania, t. 3, s. 666; również L. Gołubiec, P. Kierończyk, *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 7-8.

⁹ Nazwy punktów a, b i c zostały zapożyczone z: J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*, Warszawa 2004

to pozycja geopolityczna Łotwy decydowała o kierunkach i kształcie prowadzonej przez nią polityki. Wyróżnić możemy okres kiedy Łotwa ewidentnie opierała odzyskanie niepodległości o wspólne działania z Rządem Tymczasowym Rosji. Dzięki działaniom J. Godmanisa, na przykład, powołano drużyny strzelców w ramach armii rosyjskiej (19 lipca 1915 r.)¹⁰, w Piotrogradzie utworzono Centralny Łotewski Komitet Pomocy Uchodźcom.

W roku 1917, oparto niepodległość o państwa Ententy. Do życia powołano Valgie – Łotewską Radę Narodową, proklamowano autonomię Łotwy, nagłośniono kwestie niepodległości Łotwy, szczególne znaczenie odegrała działalność emisariusza ww. Rady – Zigfridsa Meierovicsa, bardzo doceniona przez państwa Ententy, które poparły aspiracje niepodległościowe łotyszy¹¹. Mimo to bezpieczeństwo państwa pozostawało nadal pod dużym znakiem zapytania. Nawet Traktat Brzeski (3 marca 1918 r.), w którym Rosja bolszewicka jednoznacznie zrzekała się roszczeń terytorialnych do Litwy, Łotwy i Estonii nie uchronił jej przed oddziałami niemieckimi. Wszystkie dotychczasowe koncepcje niepodległościowe upadły, kiedy wojska niemieckie zajęły Łotwę, a tym bardziej gdy podjęto realizację dyspozycji Rzeszy wobec okupowanych terytoriów. Tylko Łatgalia i Liwlandia pozostawała nadal w strefie wpływów Rosji. Terytoria okupowane przez Rzeszę podzielono na dwie części: Kurlandię wraz z m. Ryga, którą włączono do Niemiec oraz ziemie pozostałe jako odrębne, samodzielne państwo połączone z Rzeszą¹². Niemcy nie dopuszczali myśli o oddaniu Łotwie niepodległości, czy nawet stworzenia w ramach państwa satelickiego jakiejś formy autonomii. Rozwiązano bezwzględnie wszystkie instytucje decyzyjne, w tym Radę Narodową. Co więcej pojawiła się koncepcja utworzenia na obszarze Estonii i Łotwy Księstwa Bałtyckiego jako unii personalnej z cesarstwem niemieckim. Powołano nawet Zjednoczony Landesrat Inflant, Estlandii, w-py Ozylii i m. Rygi, i wystapiono do Wilhelma II (12 kwietnia 1918 r.)¹³ z prośbą o panowanie nad nim. Cesarz Niemiec podpisał akt niepodległości Księstwa. Na czele Rady Regencyjnej stanął Adolf Pilar von Pilchau-Audern¹⁴. W ten sposób po raz kolejny zahamowano proces tworzenia konstytucyjno-instytucjonalnych ram państwa łotewskiego¹⁵.

¹⁰ P. Łossowski, *Strzelcy łotewscy w rewolucji i wojnie domowej w Rosji (1917-1920)*, [w:] „Studia z dziejów ZSRR i Europy Środkowej”, Wrocław 1976, t. 3, s. 81-85.

¹¹ W. Mościcki, J. Cynarski, *Historia najnowsza. Wiek XX*, nakładem Księgarni J. Przeworskiego, Warszawa, bez roku wydania, t. 3, s. 506 również J. Cynarski, *Łotwa współczesna...* op. cit., s. 59, a także J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian*, op. cit., Warszawa 2004, s. 18.

¹² J. Cynarski, *Łotwa współczesna...* op. cit., s. 59.

¹³ W. Mościcki, J. Cynarski, *Historia najnowsza...* op. cit., s. 506.

¹⁴ J. Lewandowski, *Estonia...* op. cit., s. 68.

¹⁵ Na podst. J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 20.

Impulsem wstąpienia Łotwy na drogę niepodległości był wybuch rewolucji w Niemczech. W 1918 roku w Rydze utworzono tajny rząd, działający pod nazwą Rady Ludowej (Tautas Padome) na czele z Karlisem Ulmanisem. Przy czym zwracam uwagę, aby nie utożsamiać Rady z parlamentem, nie nosiła ona bowiem takich znamion. Rada ujawniła się 17 listopada 1918 roku podejmując prace pod przewodnictwem J. Cakste¹⁶. Nazajutrz, 18 listopada ta sama Rada pod przewodnictwem K. Ulmanisa, składająca się z 74 przedstawicieli łotewskich stronnictw politycznych, ogłosiła utworzenie niepodległej Republiki Łotwy, przyjmując *Deklarację Niepodległości*. Tego samego dnia Rada Ludowa przyjęła *Deklarację o zasadach politycznych*, która *de facto* stanowić miała małą konstytucję¹⁷.

Podkreślmy, że odzyskanie niepodległości przez Łotwę nie jest wynikiem mizernie przygotowanego planu, a zdecydowały o nim sprzyjające wydarzenia. Społeczeństwo odzyskując wolność nie było przygotowane na ten krok, nie posiadało zaplecza w postaci kadr, elit. W konsekwencji prowadziło to do zapożyczania rozwiązań ustrojowych od innych demokracji – do przyjęcia, niemalże identycznych rozwiązań w konstytucjach państw, które odzyskiwały niepodległość. Tak jest np. w kwestii pozycji ustrojowej prezydenta na Litwie i w Estonii¹⁸.

Zgodnie z zapisami deklaracji w okresie prowizorum konstytucyjnego władzę państwową sprawować miały: Rada Ludowa i Rząd Tymczasowy, na czele którego stanął sam K. Ulmanis. Dodatkowo deklaracje te zapowiadały przeprowadzenie demokratycznych wyborów parlamentarnych, które odbyły się 17-18 kwietnia 1920 r. po całkowitym zakończeniu działań wojennych. Wybrany parlament (Satversmes Sapulace), w którym zdecydowaną przewagę zdobyli deputowani frakcji socjaldemokratycznej, rozpoczął swe prace od przyjęcia konstytucji tymczasowej, składającej się z dwu aktów: *Deklaracji niepodległości* przyjętej 27 maja 1920 r. oraz *Statutu tymczasowego państwa, Praw i wolności obywatelskich* z 1 czerwca 1920 r. Kolejnym krokiem Satversmes Sapulace było przystąpienie do właściwych prac nad Satversme, czyli ustawą zasadniczą – konstytucją¹⁹.

¹⁶ W. Mościcki, J. Cynarski, *Historia najnowsza...* op. cit., s. 507.

¹⁷ D. Łukasz, *Rada Najwyższa Republiki Łotewskiej*, Warszawa 1993, s. 1-2.

¹⁸ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 28.

¹⁹ Patrz M. Barański, *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne* [w:] Ł. Makowski, M. Migalski *Łotwa*, Katowice 2004, s. 186.

b) Faza druga – próby narzucenia systemu władzy radzieckiej.

Równolegle, w momencie formowania się władzy Ulmanisa Rosja Radziecka powołała do życia w Valmierze alternatywny rząd wobec niego z Petrisem Stucką jako liderem, przez co Ulmanis zmuszony był się ukryć. Dalej z inicjatywy rosyjskiej powołano Zjazd Robotników Rad, Strzelców i Bezrolnych Deputowanych Zjednoczonej Łotwy, który to przyjął *Konstytucję Socjalistycznej Radzieckiej Republiki Łotwy* (15 stycznia 1919 r.), nadto: *Schemat organizacyjny rządu radzieckiego zjednoczonej Łotwy* oraz rezolucję *o stosunkach z Rosją*²⁰. Konstytucja ŁSRR była niemalże całkowicie rekonstrukcją Konstytucji Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 1918 r., wprowadzała analogiczny, radziecki „schemat” władzy.

c) Faza trzecia – ustanowienie państwowości opartej na deklaracji niepodległości.

Dopiero po wyzwoleniu Łotwy władzę całkowicie przejęła Rada Ludowa z K. Ulmanisem na czele. Rosja zaś 11 sierpnia 1920 r. podpisała układ o nieagresji z Łotwą, na mocy którego zrzekała się roszczeń terytorialnych i praw do zamieszkującej jej ludności. Układ rozstrzygał także o kwestiach przebiegu granic pomiędzy Rosją a Łotwą, poruszał sprawy obywatelstwa, rozliczeń finansowych, podziału dóbr narodowych, potwierdzał wygaśnięcie wszystkich zobowiązań wynikających z wcześniejszego uzależnienia Łotwy²¹. Identyczne niemalże umowy międzynarodowe regulowały stosunki Rosji z Estonią i Litwą²². Prace nad właściwą ustawą zasadniczą zakończyły się 15 lutego 1922 r. uchwaleniem *Konstytucji Republiki Łotewskiej (Latvijas Republikas Satversme)*²³, która w życie weszła z dniem 7 listopada 1922 r. Co ważne, konstytucja powyższa nie pozostaje wolna od powstałego układu politycznego, który ukształtował się w wyniku wyborów parlamentarnych w kwietniu 1920 r. Przypomnijmy, wybory parlamentarne z 17 i 18 kwietnia 1920 r. dały zwycięstwo partii socjaldemokratycznej²⁴, która zdobyła 57 mandatów w 150 osobowym Zgromadzeniu Ustawodawczym (Satversmes Sapulace). Przeciwwagą dla socjaldemokratów okazał się Związek Chłopski K. Ulmanisa dysponujący 26 mandatami

²⁰ Patrz E. Stumbina, *Zakriepļenije i razvitije diemokratii w konstitucijach sowietskoj Łatwii*, AN Łatwijskoj SSR, Riga 1980r., s. 18-47.

²¹ *Mirnyj dogovor miezdu Rossiej i Litwoj* ot 12 VI 1920g., [w:] *O „litowskoj problemie”*. Bielaja kniga, APN, Moskwa 1990, s. 73-83.

²² A. M. Samsonow (red.), *Kratkaja istorija SSSR, czast wtoraja. Ot Wielikoj Oktjabrskoj Socialisticzeskoj Riewoluciji do naszich dniej*, Nauka, Moskwa 1983, s. 108.

²³ *za Konstytucję Republiki Łotewskiej*, [w:] *Nowe Konstytucje...*, op. cit., s. 137-153.

²⁴ 1 maja 1920r. na przewodniczącego partii socjaldemokratycznej mianowany został Jan Čakste

w parlamencie. Nadmienić należy także, że wybory na Łotwie przebiegały w podobnym tonie jak, na Litwie i Estonii, gdzie zwyciężyły ugrupowania głoszące nośne hasła reformy rolnej (na Litwie obok socjaldemokratów dominowały również ugrupowania chrześcijańskie). Dla pełnego obrazu przebiegu i samego wyniku wyborczego należy dodać, że na wynik wyborczy wpływ miały również doświadczenia przeszłości, istniejąca struktura społeczna, jak i nadal obowiązujący stan²⁵.

Dyskusja nad przepisami ustawy zasadniczej była dużo bardziej skomplikowana i zacięta aniżeli przy kształtowaniu zapisów aktów prawnych tymczasowych. Wynikało to z rangi dokumentu, bipolarnego układu politycznego, doświadczeń płynących z okresu blisko dwu lat obowiązywania tymczasowych aktów oraz braku doświadczeń parlamentarzystów z zakresu wiedzy prawa konstytucyjnego. Jak duży był to problem podkreśla fakt, iż na Litwie Konstytuanta zwróciła się m.in. do S. Rozenbauma, adwokata z Kowna, o przeprowadzenie dla parlamentarzystów cyklu wykładów z w/w zagadnień.

Najgorętszą debatę kształtu stałej konstytucji budziły unormowania prawne dotyczące kompetencji organów, pozycji prezydenta, opcji wprowadzenia i obowiązywania stanów nadzwyczajnych oraz stosunków państwo – kościół. Prawica, jak i mniejsze partie polityczne optowały za silną władzę wykonawczą z prezydentem na czele. Inaczej odnosiły się ugrupowania lewicowe, których nadrzędnym celem było sformułowanie przepisów, które dawały parlamentowi supremację. Zgodni byli jednak w tym, że nowa konstytucja musi zawierać idee wielkiej rewolucji z 1791 r. oraz powinna przyjąć rozwiązania podobne do zapisanych w konstytucji weimarskiej. Projekt ustawy zasadniczej Łotewska Konstytuanta przyjęła 15 lutego 1922 r., moc obowiązującą uzyskiwał natomiast z dniem 7 listopada.

Przyjęte rozwiązania konstytucyjne obowiązują, z późniejszymi modyfikacjami, po dzień dzisiejszy. Niniejsza ustawa zasadnicza przyjmuje ogólne ramy, wymienia konstytucyjne organa władzy, ich kompetencje i zasady działania. Zgodnie z przepisami tego najwyższej rangi aktu: władza ustawodawcza została powierzona jednoizbowemu parlamentowi – Sejmowi (Saeima), wybieranego w wyborach powszechnych na trzy letnią kadencję. Sejm wyposażono w rozległe kompetencje, przy czym rzeczywistą przeciwwagę doń stanowiła władza wykonawcza sprawowana przez przewodniczącego rządu oraz jego gabinetu. Jako arbitra dla ewentualnych przesileń systemu politycznego konstytucja stawiała na ponadpartyjnego prezydenta wybieranego przez parlament na trzy letnią kadencję. Posiadał on prawo w konstytucyjnie określonych sytuacjach wszczęcia procedury rozwiązania parlamentu, do której w drodze referendum miał się odnieść naród.

²⁵ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 22.

Przyjęcie ustaw zasadniczych jest zakończeniem etapu tworzenia podstaw prawnoustrojowych niepodległych państw Litwy, Łotwy i Estonii. Wydarzenia kolejnych lat pokazały, w jakim stopniu zapożyczone rozwiązania konstytucyjne zapewniły stabilizację polityczną. Unaocznily też, w jakim zakresie siły polityczne uczestniczące w tworzeniu podstaw konstytucyjno-ustrojowych gotowe były do ich realizacji i podporządkowania się ustalonym mechanizmom władczym²⁶.

Niestety pierwsze lata po uchwaleniu konstytucji nie napawają do dumy. Bardzo niedobrym faktem jest, że w niepodległym państwie o fundamencie konstytucyjnym nadal został podtrzymany stan wyjątkowy, który niewątpliwie jest jednym z determinantów hamujących kształtowanie rządów parlamentarnych. Stan wyjątkowy na terytorium Łotwy obowiązywał w różnych formach aż do maja 1924 r. Polscy, jak i łotewscy konstytucjoniści tłumaczą tę decyzję zagrożeniem dla porządku konstytucyjno-prawnego jakie, mimo wyparcia wojsk Armii Czerwonej, stanowiła Rosja Radziecka. Jako przykład realnego zagrożenia podaje się słynną próbę przeprowadzenia zamachu stanu w sąsiedniej Estonii, gdzie Komunistyczna Partia Estonii 1 grudnia 1924 r. usiłowała przejąć władzę wprowadzając radziecki model rządów.

Paradoksalnie zatem, po przyjęciu demokratycznej konstytucji obowiązywało stare ustawodawstwo dotyczące stanów nadzwyczajnych. Ustawodawstwo, które regulowało działania administracji w stanach nadzwyczajnych nawiązywało do okresu caratu lub rewolucji, a dokładniej wykorzystywało przepisy ustawy rządu Kiereńskiego z 2 sierpnia 1917 r.²⁷. Za niezbędne uznawano funkcjonowanie policji politycznej, organizacji para-militarnych. Niepodległa Łotwa przypominała państwo *quasi* policyjne niż demokratyczne. W konsekwencji funkcjonowanie fundamentalnych konstytucyjnych organów władzy było, co najmniej utrudnione, a debata ogólnospołeczna nad sprawami państwa została przesunięta na forum parlamentu. Konsolidowały się zaś środowiska prawicowe i nacjonalistyczne. W wyborach w 1922 r. chadecja uzyskała większość w parlamencie. Wniosek o zniesienie stanu nadzwyczajnego jako pierwsza przedłożyła partia socjaldemokratyczna. Nastąpiło to cztery miesiące po podpisaniu aktu o nieagresji z Rosją, czyli już 21 grudnia 1920 r. Nie otrzymał on jednak wymaganego poparcia, podobny los spotykał kolejne wnioski wysuwane przez Związek Chłopski. Wnoszenie wniosków pod obrady Sejmu, jak również zgłaszane na forum parlamentu zapytania pod adresem ministrów, skutecznie ograniczały uznaniowość decyzji rządzącej większości. O skali zjawiska świadczy m. in. fakt,

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ P. Łossowski, *Państwa bałtyckie...*, op. cit., s. 14 i nast.

że o ile w 1920 r. sądy wojskowe rozpatrzyły ponad 50% wszystkich spraw karnych, o tyle w latach następnych odsetek ten systematycznie malał²⁸. Ostatecznie kwestię stanu nadzwyczajnego rozwiązał rząd premiera Voldemarasa Zamuelsa z Centrum Demokratycznego. Ten przeciwstawiając się dotychczasowemu porządkowi 27 stycznia 1924 r. przegłosował projekt zakładający zniesienie stanu nadzwyczajnego²⁹.

Zniesienie stanu nadzwyczajnego automatycznie otworzyło drogę do kształtowania się pełnego modelu rządów demokratycznych. Jest to jednak kolejny moment w historii łotewskiego konstytucjonalizmu, który po głębszej refleksji rozczarowuje zwykłego obserwatora sceny politycznej.

Wraz ze zniesieniem stanu nadzwyczajnego przyjęte rozwiązania konstytucyjno-instytucjonalne odzyskiwały swoją moc prawną. Na terytorium Republiki ustępował m. in. zakaz tworzenia partii politycznych, co wywołało prawdziwy „boom i modę” na powstawanie ugrupowań politycznych. Jest to zjawisko pozytywne pod warunkiem, że przebiega w normach przyzwoitości powstawania nowych partii pod kątem liczebności. Niestety przypadek łotewski wskazuje, że równoległe na sile nabierał proces polaryzacji i fragmentaryzacji życia politycznego, co wpłynęło wyłącznie na rozdrobnienie życia politycznego. Stabilizacji praktyki politycznej nie zapewniły również przyjęte rozwiązania instytucjonalne. Szczególnie zaś sytuację komplikowała proporcjonalna ordynacja wyborcza i niskie progi zaporowe³⁰.

Cechą znaną ówczesnej Republiki stały się fragmentaryzacja polityczna, nietrwałość rządów, nieproporcjonalny duży wpływ małych partii politycznych, rozmycie odpowiedzialności za poszczególne decyzje oraz brak spójności opozycji, która krytykowała rządzących z diametralnie odmiennych punktów widzenia.

W wyborach parlamentarnych w latach: 1922, 1925, 1928, 1931 udział brało 16-28 partii, z czego 10-14 partii posiadało mandaty w parlamencie. W okresie od listopada 1918 r. do maja 1934 r. na Łotwie rządziło 18 gabinetów przez średni okres blisko dziesięciu miesięcy. Rząd Błodnieksa powołano 24 marca 1933 r. po ponad dwóch miesiącach prac nad udzieleniem mu absolutorium, przetrwał potem zaledwie trzy miesiące.

Spośród wszystkich partii dominującą rolę odgrywały dwie: socjaldemokraci i agraryści. W rzeczywistości wykształcił się bipolarny układ polityczny. Z jednej strony mieliśmy do czynienia z coraz bardziej zachowawczym społeczeństwem, z drugiej proparlamentarnymi

²⁸ P. Łossowski, *Kraje bałtyckie...*, op. cit., s.49 również J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 30.

²⁹ Stan nadzwyczajny w państwach sąsiednich, tj. na Litwie i w Estonii obowiązywał do roku 1922.

³⁰ D. Łukasz, *Rada Najwyższa Republiki Łotewskiej*, Warszawa 1993, s. 1-2.

deputowanymi. Co nie rzadko przybierało skrajne formy³¹. Na znaczeniu zaczęły nabierać ugrupowania faszystowskie i nacjonalistyczne. Pozycje swoje zaczęli umacniać również wojskowi. Struktury wojskowe należały do najbardziej homogenicznych i rozwiniętych, co umożliwiała narzucenie państwu podobnych, własnych reguł gry oraz zapewnienie sobie własnych interesów³². Korzystając z tego tworzyli własne organizacje polityczne. Doskonale obrazuje to przykład opisywany przez Panów Profesora J. Zielińskiego i Profesora J. Lewandowskiego, gdzie Estoński Centralny Związek Uczestników Wojny Wyzwoleńczej (Eestii Vabadussojalaste Keskliit) powstały w 1929 r. znany jako ruch wabsów formalnie kierowany był przez generała w stanie spoczynku Andresa Larka. Początkowo ruch ten koncentrował swą uwagę na ochronie byłych żołnierzy i kultywowaniu pamięci czynów zbrojnych wkrótce jednak zaczął wysuwać hasła odnowy prestiżu przywództwa politycznego³³. Przy czym sprecyzować należy, że ruchów antyparlamentarnych nie należy utożsamiać z negacją wartości demokratycznych³⁴.

W kwestiach gospodarczych natomiast powinno się jednoznacznie wskazać, że w latach 20. i 30. minionego wieku Estonia i Łotwa znalazły się wśród krajów europejskich o najwyższym poziomie życia³⁵. W roku 1922 przeprowadzono reformę rolną, która likwidowała wielką własność ziemską, głównie niemieckich właścicieli. Cechą charakterystyczną gospodarki łotewskiej stał się rozwój rolnictwa, przy stałym rozwoju przemysłu ciężkiego. Koszta prowadzonych reform wzmagały jednak perturbacje gospodarcze, które dodatkowo pogarszały skomplikowaną już sytuację polityczną. Społeczeństwo zaczęło domagać się konstytucyjnie gwarantowanych osłon socjalnych, aktywizujące się mniejszości narodowe występowały z roszczeniami zagwarantowania konstytucyjnych praw odnoszących się do autonomii kulturowej. Narastały strajki i demonstracje niezadowolonego społeczeństwa.

W siłę zaczęły rosnać ugrupowania skrajne: nacjonalistyczne, faszystowskie, jak i komunistyczne. Najbardziej znanym skrajnym ugrupowaniem prawicowym przytaczanym przez historyków i konstytucjonalistów jest Ugunskruts³⁶, które zdelegalizowano na wniosek socjaldemokratów w 1933 r. Blisko trzy miesiące później ugrupowanie to odrodziło się pod nazwą Perkonkruts³⁷. Na drugiej stronie osi uformowały się ugrupowania komunistyczne skupione wokół frakcji robotniczo-chłopskiej.

³¹ P. Łossowski, *Kraje bałtyckie...*, op. cit., s. 71.

³² J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 31.

³³ J. Lewandowski, *Estonia...*, op. cit., s. 101.

³⁴ W. Mościcki, J. Cynarski, *Historia najnowsza...* op. cit., s. 663.

³⁵ Tablice historyczne, Wydawnictwo Adamantan, Warszawa 1996, s. 244.

³⁶ Krzyż ognia, A. Gutmanis (red.), *Latviesu-Krievu Vardnica*, Riga 1992.

³⁷ Krzyż piorunu, Krzyż błyskawicy, A. Gutmanis (red.), *Latviesu-Krievu Vardnica*, Riga 1992.

Na wniosek partii centrum, szczególnie mocno naciskającej w tej kwestii Partii Centrum Demokratycznego uznano je za ugrupowania wywrotowe³⁸.

W warunkach skomplikowanej sytuacji politycznej i rozchwianej gospodarce (wysoka stopa inflacji oraz bezrobocie, brak osłon socjalnych, niskie płace) coraz głośniejsze podnoszono krytykę systemu parlamentarnego i chęci reform konstytucyjnych – szczególnie wprowadzenia zapisu do konstytucji umożliwiającego prezydentowi Republiki rozwiązanie parlamentu (rok 1932, wniosek Zjednoczenia Narodowego). Wniosek uzupełnił o kolejne postulaty: wydłużenia kadencji prezydenta, sposobu wyboru prezydenta w wyborach powszechnych, wzmocnienia jego kompetencji i ponownie z nim wystąpił Związek Chłopski, 24 października 1933 r. Zgłaszane inicjatywy jednak upadały w istniejącej sytuacji politycznej, walka zaś pomiędzy prawicą a socjaldemokracją zaostrzała się. Cztery miesiące później, tj. w marcu 1934 r. fotel szefa Rady Ministrów zajął sam Karlis Ulmanis, otrzymując 50 głosów za i 40 przeciwko w trakcie udzielania absolutorium. Obejmując stanowisko premiera zasiadł również na fotelu ministra spraw wewnętrznych oraz ministra ds. wojskowości. Osoby zaś z najbliższego otoczenia Ulmanisa obsadzono na czele pozostałych resortów. Zagmatwany układ polityczny nie gwarantował swobody rządzenia rządu Ulmanisa, a tym bardziej przyjęcia zmian w konstytucji wysuniętych przez Związek Chłopski. Co więcej poparcie w parlamencie dla Ulmanisa wciąż malało, liczone się nawet z rychłym wniesieniem wniosku o wotum nieufności przeciwko jego gabinetowi. Z inicjatywy Związku Chłopskiego nieoficjalnie zaczęto mówić o tzw. sprawie przygotowań do zamachu stanu³⁹. Liczone w ten sposób, że socjaldemokraci zorganizują strajk generalny, a tym samym „dadzą powód” i ułatwią przejęcie władzy Ulmanisowi, bowiem w odpowiedzi na kryzys polityczny premier będzie mógł przejąć samodzielnie władzę.

3. Polityka państwa w dobie odwrotu od pierwszej fali.

Na fali chaosu politycznego K.Ulmanis w nocy z dn. 15 na 16 maja 1934 r. dokonał zamachu stanu. Termin wyboru zamachu stanu nie był przypadkowy, za dwa dni bowiem – na 18 maja zapowiedziano głosowanie nad projektem nowelizacji konstytucji. Ulmanis spodziewając się negatywnego dla siebie rozstrzygnięcia przewidywał wniesienie

³⁸ P. Łossowski, *Kraje bałtyckie...* op. cit., s. 203-207.

³⁹ Por. W. Mościcki, J. Cynarski *Historia najnowsza...* op. cit., s. 666.

w następstwie wniosku o wotum nieufności dla jego gabinetu. Przejęcie władzy odbywało się przy ścisłej współpracy Związku Chłopskiego z organizacją paramilitarną – Aizsarg⁴⁰.

Warto uwzględnić, że podobne nastroje panowały na Litwie i Estonii, tam jednak litewski Saulius Saugėla i estoński Kaitseliit występowali pod hasłami interesów państwa, tak na Łotwie w imię jednego ugrupowania, a właściwie jednej osoby – K. Ulmanisa⁴¹. Ponadto to na Łotwie także przybrały najbardziej skrajny charakter. Innymi jeszcze słowami zawarte w pierwszych konstytucjach zasady demokracji nie wytrzymały próby czasu. Najpierw na Litwie, a potem w pozostałych państwach bałtyckich wprowadzono rządy autorytarne. Działo się tak niezależnie od tego, czy zagrożenie funkcjonowania i stabilności państwa postrzegano na lewym skrzydle (Litwa, Łotwa), czy w szeregach skrajnej prawicy (Estonia)⁴². Dokonując zamachu stanu wprowadzono stan wojenny na terytorium Republiki, rozwiązano parlament, zawieszono działalność samorządu terytorialnego oraz partii politycznych. Główne uderzenie wymierzono przeciwko lewicy, ucierpiały jednak wszystkie ugrupowania polityczne.

Ulmanis przejmując władzę rozpoczął okres rządów autorytarnych na Łotwie, nie legitymizując nowego porządku w formie konstytucyjnej, *sprawował niczym nie osłonięte rządy dyktatorskie, nie dbając o pozory*⁴³. Rozpoczął pokazowe procesy osób postawionych w stan oskarżenia o malwersacje finansowe, korupcję, niegospodarne i nieprawe gospodarowanie majątkiem państwa. Jedyńm ośrodkiem kierowniczym w państwie był prezydent – wódz (*Vadonis*), który sprawował władzę poprzez swoich reprezentantów w poszczególnych resortach państwowych i w terenie⁴⁴. Gabinet Ulmanisa⁴⁵ przybrał formę rządu wielopartyjnego, w rzeczywistości jednak funkcjonowała tzw. mała rada ministerialna, która jest właściwym odpowiednikiem polskiego sformułowania na „grupę trzymającą

⁴⁰ Obrońcy, A. Gutmanis (red.), *Latviesu-Krievu Vardnica*, Riga 1992.

⁴¹ Por. P. Łossowski, *Kraje bałtyckie...* op. cit., s. 219.

⁴² J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 38.

⁴³ P. Łossowski, *Kraje bałtyckie...*, op. cit., s. 283.

⁴⁴ L. Gołubiec, P. Kierończyk, *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 12.

⁴⁵ Historycy zwracają uwagę na skłonności Ulmanisa do dominacji, na jego ogromne ambicje do rządzenia i narzucania swojej woli. Z tego powodu, pod naciskami lewicy, musiał ustąpić z fotela premiera w 1921 r. Analogiczne wydarzenia miały miejsce w kwietniu 1926 r. kiedy parlament wyraził wotum nieufności Ulmanisowi, po tym jak ten dokonał aktu amnestii na A. Niedrze. Innym jeszcze przykładem jest przyjęcie dekretu przyszłego wodza, w 1933 r., zgodnie z którym wyłączone katedrę ryską i oddano ją na potrzeby wojska. Nie byłoby nic w tym dziwnego, gdyby nie to, że rozporządzenie wydano pomimo wyraźnego sprzeciwu parlamentu oraz wiążącej decyzji obywateli powziętej w referendum. Opinie nt. osoby Karlisa Ulmanisa budzą wiele kontrowersji i są bardzo różne. Jedni uważają, że: „był człowiekiem, który miał swoją wizję państwa, i którą konsekwentnie potrafił realizować, czasem zbyt konsekwentnie”. Inni nazywają go: „zachłannym oraz zbyt ambitnym”. Inni jeszcze porównują minione wydarzenia i osobę wodza do sytuacji politycznej Polski, czy Litwy lat 20. XX w.

władzę”. Gabinet nabywał właściwości władzy ustawodawczej do czasu przyjęcia nowej ustawy zasadniczej.

Wybrane zagadnienia	Ustrój parlamentarny (1918-1934)	Ustrój autorytarny (1934-1940)
Legitymizacja władzy:	Ustawa zasadnicza	Brak
Władza ustawodawcza:	Jednoizbowy parlament – wybierany w wolnych wyborach przez elektorat	Rząd wielopartyjny, tzw. Rada Ministerialna – pochodzenie: przez mianowanie, z nominacji
Władza wykonawcza	Rząd oraz prezydent	Mała Rada Ministerialna oraz wódz
Władza sądownicza zasady	Sądy powszechne, zasady: III instancje, niezawisłość	Silny wpływ i uzależnienie od Rady Ministerialnej
System partyjny	Wielopartyjny	Rozwiązano. Delegalizacja partii politycznych
Władza lokalna	Samorząd terytorialny – wybierany w wolnych wyborach przez elektorat	Burmistrz, starosta wójt – wybór: przez mianowanie

Tabela. Porównanie systemów politycznych w okresie pierwszej fali demokratyzacji oraz w okresie odrotu od pierwszej fali.

Źródło. Opracowanie własne.

Główne problemy polityczne lat 1918-1934:
<ul style="list-style-type: none"> • silna fragmentaryzacja i rozdrobnienie polityczne (konsekwencja m. in. ordynacji wyborczej); • brak doświadczeń demokracji, • obowiązywanie stanów nadzwyczajnych, • brak elit politycznych, • prezydent wybierany przez parlament, • krótka kadencja prezydenta, • chwiejna gospodarka,

Tabela. Główne problemy polityczno-gospodarczo-społeczne Republiki Łotwy w okresie pierwszej fali demokratyzacji.

Źródło. Opracowanie własne.

Trzon, czy też kapitułę władzy tworzyli Ulmanis oraz ludzie ze Związku Chłopskiego. Co prawda w momencie zamachu stanu nie było mowy o funkcjonowaniu już Związku, bowiem uległ on samorozwiązaniu. Niemniej jednak działania te miały charakter wyłącznie taktyczny i doraźny.

Mimo nie konstytucyjnego sposobu przejścia i sprawowania władzy, właściwie „całej otoczki” związanej z legitymizacją władzy, rządy wodza cieszyły się znaczącym poparciem społeczeństwa, szczególnie wobec osiągniętych sukcesów ekonomicznych. Oficjalną ideologią państwową stał się agraryzm, w konsekwencji można mówić na Łotwie wręcz o gigantycznym rozwoju gospodarki rolnej. Rolnictwo łotewskie zaczęło odczuwać znaczący niedobór rąk do pracy, stąd też pojawia się tzw. zjawisko emigracji sezonowej polskich robotników rolnych⁴⁶. Podobne przeobrażenia zachodziły także w przemyśle, choć to nie industrializacja miała być, w myśl ideologii agrarystycznej motorem napędowym gospodarki – uruchomiono m. in. budowę zapory i elektrowni wodnej na Dźwinie. Dla okresu sprawowania władzy przez Ulmanisa charakterystycznym było także rozbudzenie poczucia więzi i dumy narodowej obywateli Łotwy. Umacnianie tożsamości narodowej związane było jednak z polityką represyjną wobec mniejszości narodowych i wzrostem nastrojów nacjonalistycznych, manipulowanych przez władzę⁴⁷.

Bilans dwudziestolecia międzywojennego, pierwszej niepodległości łotewskiej jest niewątpliwie złożony, niemniej zdecydowanie pozytywny. Państwo okrzepło, odnosiło znaczące sukcesy gospodarcze, jak wcześniej podkreślono znalazło się wśród czołowych państw europejskich pod względem poziomu życia – wzrósł dobrobyt ludności, zacieśnił się jej związek z państwowością łotewską, utrwaliło się poczucie tożsamości i dumy narodowej. Natomiast jako zjawisko negatywne podnieść należy odstąpienie od rządów demokratycznych i przekształcenie Łotwy w państwo rządzone autorytarnie⁴⁸. Zwróćmy przy tym uwagę, że kultura polityczna lat 30. minionego wieku była co najmniej inna aniżeli dzisiejsza. Pewną tendencją były zmiany rządów dokonywane na drodze zamachu na przestrzeni lat 20. i 30. Podobne wydarzenia miały miejsce przecież na Litwie (1927 r. władzę przejęli A. Smetona, A. Voldemaras), w Estonii (1934 r. władzę przejął K. Päts i gen. J. Laidoner), oczywiście na Łotwie, a także i w Polsce, Bułgarii, czy Hiszpanii. Niemniej jednak autorytaryzm K. Ulmanisa był najdalej idącą formą dyktatury personalnej patrząc przez pryzmat w/w państw. Karlis Ulmanis w sposób systemowy zastępował ciała kolegialne organami jednoosobowymi, obsadzonymi w drodze mianowania. Odnosiło się to zarówno do szczebla centralnego, jak i regionalnego. System samorządów właściwie zlikwidowano, jego miejsce zajęli centralnie wyznaczeni burmistrzowie, starostowie

⁴⁶ A. Skrzypek, *Stosunki polsko-łotewskie 1918-1939*, Gdańsk 1997, s. 129-132.

⁴⁷ M. Zaremba, *Nacjonalizm jako forma legitymizacji władzy: na przykładzie reżimów autorytarnych (Łotwa, Litwa, Estonia) w okresie międzywojennym*, *Sprawy narodowościowe* 1995 nr 1, s. 17-36.

⁴⁸ L. Gołubiec, P. Kierończyk, *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 14.

i wójtowie⁴⁹. W celu likwidacji autonomii Łatgalii stosowano środki przymusu i represji tożsame dla metod systemu faszystowskiego: nakazu osiedlania, nakazu pracy, unifikacji obowiązującego prawa⁵⁰. A co dziwne brak było nawet mowy o zapewnieniu sobie legalizacji władzy. Staram się nakreślić, że źródła wyboru metody przejęcia władzy wypływają niejako z „europejskich doświadczeń politycznych”, a jeśli nie wypływają bezpośrednio to w sposób istotny impulsy płynące ze środowiska zewnętrznego systemu politycznego ułatwiają podjęcie decyzji o zachowaniu takiego a nie innego środka. Oczywiście musiały zaistnieć przyczyny, które wymusiły branie pod uwagę możliwości użycia owego środka. Pojawia się jeszcze jeden dość istotny aspekt, który otworzy możliwości odpowiedzenia na pytanie dlaczego zamach uznano za wytrych do drzwi władzy oraz dlaczego nie tak trudnym było utrzymanie *statusu quo* po zamachu? Każdy z wymienionych powyżej zamachów determinowany był głównie nieustabilizowanym systemem politycznym oraz kryzysem gospodarczym, ale ziarno zamachu padało na bardzo podatny grunt w każdym z przypadków. Padało bowiem na grunt młodych demokracji i ich nieugruntowanych struktur. Codzienny obraz Litwy, Łotwy, czy Estonii to: niezadowolenie społeczne, perturbacje gospodarcze, bierność społeczna, nadzieja na zmiany, całkowite rozmycie polityczne, brak dorobku demokratycznego – kultury politycznej, doktryn i myśli politycznej. Szczególnie te ostatnie były widoczne w minionym okresie. Młode demokracje pozostawały pod dużym wpływem ideologii faszystowskiej i, o ile Estonia, była swoistą odmianą reżimu faszystowskiego *a la* Portugalia Oliveiry Salazara, o tyle Litwa i Łotwa, reżimu *a la* Italia Benito Mussoliniego.

4. Radziecki model systemu polityczno-gospodarczego jako wynik niepowodzenia drugiej fali demokratyzacji.

Po blisko pięciu latach rządów dyktatora sytuacja polityczna, a przede wszystkim geopolityczna Łotwy, uległa zmianom z powodu tajnych porozumień paktu Ribbentrop-Mołotow⁵¹. Państwa bałtyckie znalazły się w strefie wpływów radzieckich, na rządzie łotewskim wymuszono zgodę wzajemnej pomocy – stacjonowania oddziałów rosyjskich na terytorium Łotwy, dzięki którym wkrótce, 18 czerwca 1940 r., podporządkowano militarnie całe terytorium Republiki⁵².

⁴⁹ P. Łossowski, *Kraje bałtyckie...* op. cit., s. 153-155.

⁵⁰ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 45.

⁵¹ 23 sierpień 1939r., *traktat o nieagresji* zawarty pomiędzy Niemcami a ZSRR wraz z tajnymi porozumieniami.

⁵² Patrz M. Barański, *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne* [w:] Ł. Makowski, M. Migalski *Łotwa*, Katowice 2004, s. 187.

Pakt o nieagresji Ribbentrop–Mołotow, zawarty pomiędzy ZSRR a III Rzeszą, był wyrazem pogwałcenia wszystkich dotychczasowych uregulowań prawnych wiążących ze sobą ZSRR i Republikę Łotwy. Kraje te wiązały bilateralne umowy międzynarodowe jeszcze z 1920 r., które zostały omówione wcześniej. Co więcej warunki tych umów potwierdzone zostały przez nowe władze, nowej Rosji, czyli ZSRR. Zapewniano w nich, że każda ze stron zobowiązuje się do nie wstępowania w sojusze wymierzone przeciwko sygnatariuszom niniejszej umowy⁵³.

Strona Niemiecka przymierzając się do zawarcia porozumień ze stroną radziecką proponowała podpisanie umów handlowych, mających podłoże wyłącznie ekonomiczne, finansowe. Zawarto je 19 sierpnia 1939 r., a kolejne 11 lutego 1940 r. W porozumieniu określono terminy dostaw technologii niemieckiej dla ZSRR i dostaw surowców z ZSRR do Niemiec. Zwraça przy tym uwagę fakt, że ZSRR na realizację swoich zobowiązań, z których wywiązywał się regularnie, otrzymał 18 miesięcy, a więc dokładnie tyle czasu, ile dzieliło zawarcie traktatu od napaści na ZSRR przez Niemcy⁵⁴. Do podpisanych umów handlowych z Niemcami strona radziecka zaczęła domagać się jednak dołączenia postanowień mających charakter *sticto* polityczny, na fotelu ministra spraw zagranicznych osadzono nawet specjalnie Wiaczesława Mołotowa przychylnie odbieranego przez dyplomację niemiecką⁵⁵. Postanowienia dyplomacji niemieckiej i radzieckiej definiowały i jednocześnie przesądzały o przyszłym układzie geopolitycznym państw *Pribaltiki*, jak i Europy⁵⁶. Był to cios w samo serce dla demokracji Łotewskiej, a także Litewskiej i Estońskiej, który padł ze strony ZSRR. Terytoria Finlandii, Estonii, Łotwy aż po Polskę (obszar do Wisły, Narwi i Sanu) stanowić miały własność ZSRR, pozostałe Niemiec⁵⁷. Tym samym ustanowiono nowy porządek, w którym państwa bałtyckie znalazły się w strefie wpływów ZSRR. Następnym krokiem sygnatariusza było wymuszenie na rządzie łotewskim, jak również estońskim i litewskim podpisania zgody na stacjonowanie oddziałów Armii Czerwonej na terytoriach republik (Estonia 28 września, Łotwa 5 października, Litwa 10 października 1939 r.). Jak wskazują daty wydarzenia te miały miejsce kilka tygodni po napaści Niemiec na Polskę, stanowią one często niejako argument i usprawiedliwienie dla rządów republik wobec podjętych decyzji. Na Litwie nadto

⁵³ *Dogovor między Sojuzom Sowietskich Socialistycznych Rzespublik i Litowskiej Rzespublikoj ot 28 IX 1926g.* [w:] *O „litowskiej problemie”...* op. cit., s. 85-87.

⁵⁴ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 48.

⁵⁵ A. Awtorchanow, *Impierija Kriemlia...* op. cit., s. 111.

⁵⁶ *Siekrietnyj dopolnitielnyj protokol ot 23 VIII 1939r.*, [w:] *O „litowskiej problemie”...* op. cit., s. 88.

⁵⁷ Litwa pierwotnie przewidziana jako terytorium wpływu Niemiec została oddana ostatecznie pod jurysdykcję ZSRR, po tym jak Niemcy zajęli większą część terytorium Polski, *Siekrietnyj dopolnitielnyj protokol ot 23 VIII 1939r.*, [w:] *O „litowskiej problemie”...* op. cit., s. 89.

wymuszono oddanie „pod opiekę” ZSRR Wilna i Wileńszczyzny⁵⁸. Oddziałom radzieckim w myśl postanowień nakazano „chronić granice suwerennych państw”. Początkowo stacjonujące oddziały miały daleko ograniczony kontakt z ludnością cywilną, możliwości poruszania się po kraju oraz zakaz ingerowania w sprawy wewnętrzne republik. Wstępne postanowienia ZSRR uległy jednak szybko zmianie, zaczęto posuwać się coraz dalej, rościć coraz większe prawa. Państwa zachodnie nie reagowały, nie uczyniły tego też państwa bałtyckie, choć zawarły wcześniej między sobą sojusz o wzajemnej pomocy w przypadku agresji państwa trzeciego. Dysproporcje wojsk były ogromne, opór wydawał się być nieuzasadniony.

16 czerwca ZSRR wystąpiło z kolejnym roszczeniem – ultimatum skierowanym do rządów republik (odpowiednio 14 i 16 czerwca 1940 r. – Litwa, Estonia) mające na celu zwiększenie kontyngentu wojsk radzieckich stacjonujących na ich terytorium. Żądania wydano pod pretekstem naruszania postanowień układu o wzajemnej pomocy. 15 czerwca doszło bowiem do krwawego incydentu na granicy łotewsko-radzieckiej – do prowokacji radzieckiej. Nazajutrz domagano się usunięcia z rządów republik osób rzekomo wrogo nastawionych do ZSRR: *Rząd radziecki za absolutnie niezbędne i pilne uważa (...) aby bezzwłocznie utworzono na Litwie taki rząd, który byłby zdolny i gotowy zapewnić właściwą realizację układu radziecko-litewskiego o pomocy wzajemnej i zdecydowanie poskromić wrogów traktatu*⁵⁹.

Prowokacje ZSRR, odpowiedni wybór daty i miejsca, wskazują na taktyczne i bardzo dokładne przygotowanie się do przejęcia władzy przez stronę radziecką. Rosjanie działali konsekwentnie, dyskretnie, a co najważniejsze skutecznie. W stosunku do republik bałtyckich władze radzieckie kontynuowały politykę „małych kroków”, rozpoczętą już 1939 r. W odróżnieniu od Zachodniej Białorusi i Ukrainy, sowietyzacja Litwy, Łotwy i Estonii przebiegała sukcesywnie, przy udziale dotychczasowego aparatu państwowego. Początkowo wiele przemawiało, że Związek poprzestanie na podporządkowaniu militarnym i rekonstrukcji rządu. Nie demontowano przecież istniejącego aparatu władzy, a prezydent K. Ulmanis podobnie jak prezydent Estonii – Konstantin Pats wciąż pozostawał w kraju oficjalnie nadal sprawując swój urząd. Władze radzieckie ponadto nie szczędziły werbalnych zapewnień o przyjaźni i chęci dobrosąsiedzkiej współpracy przy akceptacji różnic

⁵⁸ Dogovor o pieriedacze Litowskoj Riespublikie goroda Wilno i wilenskoj obłasti i o wzaimopomoszczii mieźdu Sowietkim Sojuzom i Litwoj ot 10 X 1939r., [w:] *O „litowskoj problemie”...* op. cit., s. 90-93.

⁵⁹ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 51, na podst. *Zajawlenie sowietkiego prawicielstwa ot 14 VI 1940g.*, [w:] *O „litowskoj problemie”...* op. cit., s. 94-95.

ustrojowych⁶⁰. Sytuacja diametralnie zmieniła się po wkroczeniu wojsk radzieckich do wszystkich republik bałtyckich. Pod naciskami Kremla zaczęły ustępować kolejne rządy – Litwy, Estonii, w tym i rząd Łotwy. 20 czerwca 1940 r. premierem Łotwy został lewicowy liberał, lekarz weterynarii, profesor biologii Augustus Kirhensteins. Resort spraw wewnętrznych oraz policja polityczna zaś została oddana automatycznie pod władzę komunistów.

Zmianom na fotelu przyglądała się z bliska „ekipa” – Andrieja Wyszyńskiego⁶¹, prokuratora generalnego ZSRR oraz pełnomocnika W. I. Stalina, który miał nadzorować włączanie ziem do ZSRR. Dość istotnym wydaje się być fakt, że bolszewicy przejęli władzę w białych rękawiczkach. We wszystkich państwach bałtyckich władzę oparto na autorytecie osób znanych, popularnych w poszczególnych społeczeństwach. Na Łotwie władzę przejął lekarz, gdzie indziej był to dziennikarz, pisarz, czy poseł. Następnie pod opieką, w przypadku Łotwy słynnego „prokuratora”, komuniści zaczęli przejmować najważniejsze urzędy i stanowiska w państwie. Rozpoczęto wreszcie przygotowania do całkowitego przejęcia władzy i jej legitymizacji. Cele te zapewnić miały wybory do parlamentu ludowego. Błyskawicznie zorganizowane i średnio dobrze wyreżyserowane potwierdzały władzę partii lewicowych – Związku Ludu Pracującego (ZLPŁ), która jako jedyna została dopuszczona do udziału w wyborach przez „ludową” Centralną Komisję Wyborczą. Z zasady miały to być „wybory wolne i dobrowolne”, w realiach okazały się klęską tych haseł. Nie udało się wysunąć listy niekomunistycznej, na której znajdowały się nazwiska głównych działaczy opozycji byłych premierów: A. Błodnieks'a, H. Celmiņš'a, V. Zāmuels'a, ponadto: gen. J. Balodis'a i P. Bergis'a, byłego ministra spraw wewnętrznych⁶². Jako przyczynę odmowy podano: „nieopublikowanie programu wyborczego”. W tej sprawie na próżno interweniował osobiście znający A. Wyszyńskiego – Atis Kenins, ówczesny minister oświaty⁶³.

Zresztą Ludowa Komisja w stosunku do pozostałych zgłaszanych list (16-tu) ferowała podobne wyroki: „nie spełnienia wymogów formalnych”, było to jednoznaczne przekreślenie możliwości udziału partii w wyborach. Inne działania wymierzone przeciwko opcjom politycznym innym niż komunistyczna to utrudnianie dostępu do mediów – radia i telewizji, zakaz organizowania wystąpień publicznych, prewencyjne aresztowania znanych polityków,

⁶⁰ L. Gołubiec, P. Kierończyk, *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 16.

⁶¹ Prokurator generalny ZSRR w latach 1933-1939.

⁶² J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 53.

⁶³ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 53, patrz również J. Grinbergs, A. L. Prams *Latvia 1918-1940...* op. cit., s. 15.

zmiany kadrowe oraz delegalizacja stowarzyszeń, związków i innych ugrupowań, które mogłyby stanowić alternatywę dla ZLPŁ.

Reasumując, w skutek działań Komisji Wyborczej (LCKW) bierne prawo wyborcze przypisano wyłącznie komunistom, zrównano liczbę kandydatów z liczbą mandatów co spowodowało, że głosujący *de facto* potwierdzali swoim głosem nominacje Związku. Wybory okazały się fiaskiem, pogwałceniem wszelkich zasad dla demokratycznego systemu politycznego. Co więcej wyniki wyborcze sfingowano, mowa tu szczególnie o kwestiach frekwencji i proporcji wyników. Prawdziwą jednak „rewelacją” okazało się opublikowanie przez agencje prasowe w Londynie oficjalnych wyników wyborczych po zakończeniu głosowania już w pierwszym dniu⁶⁴. Cały świat wieczorem 14 lipca 1940 roku znał wyniki wyborcze, pomimo że nazajutrz, piętnasty lipca był drugim dniem oddawania głosów.

Według danych LCKW frekwencja na Łotwie przekroczyła 94%, dokładnie 94,7 punktu procentowego, z czego 97,6% uprawnionych do głosowania opowiedziało się za Związkiem Ludu Pracującego Łotwy. Nieoficjalne źródła podają, że do urn zgłosiło się 15-32% uprawnionych do głosowania⁶⁵. Wartym podkreślenia jest fakt, iż przebieg wyborów miał podobne tło w każdym z podporządkowanych państw – w Estonii oraz na Litwie.

Niezwłocznie po wyborach podniesiono kwestie przyłączenia republik bałtyckich do Związku Radzieckiego, czego nie uczyniono wcześniej, tj. przed wyborami i w trakcie kampanii wyborczej. Na 21 lipca 1940 r. zwołano parlament „ludowy”, podobne wytyczne postawiono wobec parlamentów na Łotwie, Litwie i w Estonii, które podjęły identycznie brzmiące uchwały – przyjęcie ustroju radzieckiego i akces do ZSRR. 5 sierpnia, Rada Najwyższa ZSRR potwierdziła „żądania” republik. Tę datę przyjmuje się jako rozpoczęcie właściwego procesu sowietyzacji. Lipiec także przyniósł pierwszą falę represji w postaci aresztowań. 21 lipca prezydent Ulmanis został zmuszony do złożenia urzędu. Niezwłocznie potem został wywieziony w głąb Związku Radzieckiego, gdzie zmarł w 1942 r.⁶⁶. Równolegle przystąpiono do instytucjonalizacji władzy radzieckiej. 25 sierpnia 1940 r.⁶⁷ „sejm ludowy” uchwalił konstytucję Łotewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (ŁSRR) oraz uchwałę o przekształceniu się w Radę Najwyższą ŁSRR.

W taki o to sposób otwarto drogę do wprowadzenia radzieckiej koncepcji instytucjonalnej, diametralnie nowej koncepcji ustrojowej. Parlament Łotwy właściwie ograniczono

⁶⁴ J. Grinbergs, A. L. Prams, *Latvia 1918-1940...* op. cit., s. 15.

⁶⁵ Na podst. G. Von Rauch, *Geschichte der baltischen...* op. cit., s. 212.

⁶⁶ L. Gołubiec, P. Kierończyk, *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 17.

⁶⁷ Tego samego dnia Rada Najwyższa Estonii oraz Litwy przyjęła analogicznie ustawy zasadnicze.

do przyjmowania wszelkich aktów prawnych tożsamy z radzieckim prawodawstwem. Łotewski parlament uznał przecież akcesję ZSRR (21 lipca 1940 r.), przekształcił Sejm Ludowy w Radę Najwyższą ŁSRR, odrzucił instytucje prezydenta. Przyjął wreszcie konstytucje (1940 r., 1978 r.), które były *typowym przykładem fasadowego aktu prawnego, o cechach właściwych dla republiki radzieckiej*⁶⁸.

Łotewska Socjalistyczna Republika Radziecka odrzuciła trójpodział władzy, dotychczasowe symbole państwowe – godło, flagę. W zamian przyjęła herb sierpa i młota, zapisy „socjalistycznego państwa robotników i chłopów”, socjalistyczny system gospodarczy, socjalistyczną własność narzędzi i środków produkcji, Radę Najwyższą ŁSRR – najwyższy organ władzy państwowej⁶⁹, Radę Komisarzy Ludowych – najwyższą władzę wykonawczą. Prezydium Rady Najwyższej – odpowiednik urzędu prezydenta, zapisy o przewodniej roli partii komunistycznej oraz „szerokie swobody obywatelskie” – szczególnie ironicznie odnieśmy się do prawa do: wolności słowa, druku, zebrań, pochodów, demonstracji, kultu religijnego. Całe społeczeństwo łotewskie z mocy prawa otrzymywało wspólne obywatelstwo radzieckie⁷⁰. Transformacji równolegle poddano system sądownictwa oraz siły zbrojne. Te drugie stały się terytorialnymi korpusami Armii Czerwonej⁷¹. Ustanowiono również obowiązkową służbę wojskową. Wprowadzono nową politykę kadrową, „lustracji” poddano każdą komórkę państwową. Najważniejsze urzędy oddano w ręce osób powiązanych z wszechobecną partią komunistyczną. Wprowadzono system gospodarki centralnie planowanej, zupełnie nieracjonalnej z punktu widzenia zasad równowagi popytu i podaży. Dotychczasową walutę zastąpił rubel. Ograniczono prawo do posiadania własności prywatnej, choć jak podaje Pan Profesor P. Łossowski pojawia się tutaj pewna, dodajmy jedyna, odrębność jaka występuje w konstytucjach republik bałtyckich w stosunku do ustawy zasadniczej ZSRR. Polega ona na dopuszczeniu możliwości istnienia, w określonych przez przepisy ramach, indywidualnych gospodarstw chłopskich, zakładów rzemieślniczych

⁶⁸ L. Gołubiec, P. Kierończyk, *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 17.

⁶⁹ Wybory do RN ŁSRR były wyborami przeprowadzonymi w oparciu o 4 przymiotnikową ordynację wyborczą (za T. Szymczak, *Ustrój polityczny Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (1936-1977)*, Wrocław 1978r., s. 167). Kadencję Rady określono na poziomie 4 lat. Rada funkcjonowała na podstawie sesji, przy czym terminu „sesja”, w odniesieniu do etymologii tego słowa w rozumieniu polskiej terminologii, można używać dopiero od roku 1977. Do tego czasu termin „sesja” odpowiadał określeniu „posiedzenie” – zgodnie z J. Osiński, *Przedstawicielskie organy władzy w ZSRR*, Warszawa 1987, s. 222-223. Sesje Rady zaś zwoływało Prezydium dwa razy do roku. Ustawa przewidywała możliwość zwołania Rady na posiedzenie nadzwyczajne, na wniosek Prezydium za zgodą deputowanych. Deputowanym zasiadającym zaś w Radzie przysługiwał mandat, którego mogli pozbawić deputowani bądź wyborcy. Ustawa zasadnicza dalej nie precyzuje jednak trybu odebrania mandatu.

⁷⁰ Patrz M. Barański, *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne* [w:] L. Makowski, M. Migalski *Łotwa*, Katowice 2004, s. 188.

⁷¹ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 51.

i chałupniczych. Oznacza to, że w państwach *Pribaltiki* zakres gospodarki nieskolektywizowanej został poszerzony o tzw. małe przedsiębiorstwa oraz pominięto aspekty dotyczące „wyzysku”. Przepisy te jednak stały się szybko martwymi – po przymusowej kolektywizacji przeprowadzonej w końcu lat 40., w warunkach słabej klasy robotniczej alternatywą zaplecza kadrowego mogło być wyłącznie biedne chłopstwo, które otrzymało nadziały ziemi w drodze reformy rolnej okresu międzywojennego. Pozyskanie tej części społeczeństwa było niezbędne z punktu widzenia późniejszej komasacji ziemi – w kołchozy⁷².

Dokonano także sekularyzacji kościoła oraz przeprowadzono nacjonalizację dużych gospodarstw, z których ziem stworzono sowchozy – państwowe gospodarstwa rolne ZSRR⁷³. Wszystkie gospodarstwa w kraju ponadto znacjonalizowano oraz objęto obowiązkiem dostaw na rzecz ŁSRR. Jako organa władzy samorządowej powołano terenowe rady i komitety wykonawcze, podporządkowane władzy centralnej. Wszczęto również proces deportacji, a samodzielną dotychczas partię komunistyczną podporządkowano WKP(b).

Łotwa w tym katalogu zachowywała prawo do wystąpienia ze struktur ZSRR, podobnie jak pozostałe republiki, przy czym uprawnienie to było *de facto* uprawnieniem pustym. Wskazuje na to chociażby fakt, że przepisy wykonawcze do tego prawa pojawiły się dopiero w roku 1991.

Spółeczeństwo łotewskie podchodziło jednak do zmian systemowych inicjowanych z Moskwy z dużym dystansem i respektem. Dość powszechnym bowiem było przekonanie wśród społeczeństwa o chwilowości transformacji⁷⁴ i tego „wszechogarniającego” procesu unifikacji z ZSRR. To przekonanie umacniało wystąpienie Adolfa Hitlera w połowie roku 1940, kiedy to mówił o planach powołania związku państw bałtyckich, który *zostanie ustanowiony i będzie funkcjonował pod zwierzchnictwem niemieckim*. Słowa te utwierdziło w mocy wypowiedzenie wojny ZSRR przez III Rzeszę niemalże w rok później, 22 czerwca 1941 r. Pewien dystans do reform władzy radzieckiej podtrzymywała także bierność państw zachodnich, nieuznanie przezeń aneksji republik bałtyckich. Ponadto funkcjonowanie w podziemiu ludzi będących do niedawna u steru władzy oraz coraz silniejszej opozycji, która przymierzała się do przejęcia ponownie władzy również budziła przekonanie o krótkowzroczności i krótkotrwałości władzy radzieckiej. Włączenia „grupy nadbałtyckiej”

⁷² Tamże, s. 54.

⁷³ Na podst. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1994, s. 474.

⁷⁴ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 55.

do ZSRR nie uznała także stolica Apostolska, która utrzymała obecne granice diecezji łotewskich i litewskich⁷⁵.

Ziszczeniem próśb dla narodu łotewskiego miał być moment wkroczenia oddziałów wojsk niemieckich na terytoria państw bałtyckich. Wówczas łotysze, podobnie jak Litwini, podjęli walkę z oddziałami Armii Czerwonej. W trakcie narodowego powstania, 28 czerwca 1941 r. ogłoszono niepodległość Republiki Łotewskiej, do życia powołano Łotewski Rząd Tymczasowy⁷⁶. W chwili wkroczenia na terytoria Łotwy Niemców funkcjonowały już zorganizowane i przygotowane struktury do przejęcia władzy z Centralnym Komitetem dla Wyzwolonej Łotwy i Tymczasową Radą Państwa na czele, której przewodniczył były minister transportu – Bernhards Einbergs⁷⁷.

Niemcy jednak niezaakceptowali struktur powołanych zarówno na Litwie, jak i Łotwie. Oficjalnie poinformowano naród o braku podstaw formalno-prawnych dla istniejących rządów. Mimo to Łotysze chętnie kolaborowali z Niemcami biorąc pod uwagę udział łotewskich formacji policyjnych w eksterminacji Żydów, w trakcie której dokonano mordów na niemalże całej mniejszości żydowskiej oraz patrząc przez pryzmat ścisłej współpracy w ramach dywizji *Waffen SS – Lettland*.

Cień szansy odzyskania niepodległości pojawił się powtórnie, kiedy wojska niemieckie uległy pod Stalingradem, rok 1943, oraz Leningradem, 1944. W Estonii pilnie utworzono Komitet Narodowy, który nawiązał stosunki z Wielką Brytanią i który miał przejąć władzę po wycofaniu Niemców, na moment tuż przed wkroczeniem Rosjan. Premiera Otto Tiefema aresztowali jednak, po blisko pięciu dniach urzędowania, Rosjanie. Prezydent uciekł do Szwecji, gdzie w 1945 r. zmarł. Na Litwie zaś opór Steponasa Kairysa przywódcy Naczelnego Litewskiego Komitetu Wyzwoleńczego przełamali Niemcy, aresztując jego lidera i członków. Jak się później okazało, były to ostatnie próby odzyskania niepodległości, którą państwa bałtyckie traciły na długie lata na rzecz ZSRR. Do łask natomiast powróciła dawna administracja radziecka Łotewskiej SRR.

Przewodniczącym Rady Najwyższej na Łotwie został powtórnie – Augustus Kirhensteins, premierem – Vilis Lacis, a pierwszym sekretarzem – Janis Kalnberzins. Stanowiska drugich

⁷⁵ J. Sozański, *Status prawnomiędzynarodowy...* op. cit., s. 154.

⁷⁶ B. Piotrowski, *Półwiecze zmagañ Łotyszy o narodową niepodległość i suwerenność. Dramaty – alternatywy – osiągnięcia*, [w:] T. Pałuszyński, T. Novickas, L. Marcinkowska (red.) *Łotwa wczoraj – dziś – jutro. Materiały pokonferencyjne*. Wielkopolskie Stowarzyszenie Przyjaźni Polska – Łotwa, Instytut Wschodni Uniwersytet Adama Mickiewicza, Koło Naukowe Wschodnioznawców, Studio, Poznań 2003, s. 46.

⁷⁷ J. Korzeń, *Dramat narodów...* op. cit., s. 45-46.

sekretarzy, wicepremierów i zastępców przewodniczących rad najwyższych powierzono Rosjanom⁷⁸.

Ramy ustrojowe Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich określone zostały w ustawie zasadniczej przyjętej 31 stycznia 1924 r., a następnie w konstytucjach z roku 1936 oraz z 1977. Każda z ww. konstytucji na przestrzeni lat była kilkakrotnie nowelizowana, przy czym najważniejsze rozwiązania dla porządku instytucjonalnego zostały zapisane w ustawie zasadniczej w roku 1936.

Pamiętajmy jednocześnie, że każdą z konstytucji – 1924, 1936 i 1977, tworzyły dwa integralne i w pełni kompatybilne dokumenty. Pierwszy z nich stanowił właściwy tekst ustawy zasadniczej, drugi zaś stanowiła *Deklaracja o powołaniu ZSRR* – potocznie określana umową federacyjną. Od tej reguły odstąpiono dopiero w roku 1993, dzisiejsza ustawa zasadnicza Federacji Rosyjskiej to wyłącznie tekst właściwy konstytucji. Oba dokumenty potwierdzały *de nomine*, federalny charakter rządów⁷⁹. Każdej z piętnastu republik wchodzących w skład Związku Radzieckiego gwarantowano konstytucyjnie suwerenność, zapewniono respektowanie jej granicy, a także wpisano zakaz dokonywania jakichkolwiek zmian terytorialnych bez zgody zainteresowanej republiki. Ponadto przewidziano prawo do wystąpienia zainteresowanego podmiotu ze Związku. Przepisy te jednak są ewidentnym przykładem fasadowego aktu prawnego zważywszy chociażby na kwestie wystąpienia republiki ze związku – akty wykonawcze do tego prawa ukazały się dopiero kilkadziesiąt lat później. Analogiczny argument stanowią rzeczywiste kompetencje głównych instytucji władzy poszczególnych socjalistycznych republik radzieckich. Konstytucja w dalszej części przypisuje bowiem kluczowe uprawnienia konstytucyjnym organom ZSRR, co spowodowało, że przepisy właściwie nie były koherencyjne bądź wręcz zaprzeczały sobie. Suwerenność republik w praktyce m. in. poprzez takie przepisy i rozwiązania została ograniczona do minimum⁸⁰.

Ciekawym jest fakt, iż ustawa zasadnicza z roku 1924, wchodziła w życie po blisko dwóch latach od dnia, w którym powołano ZSRR. Tę zwłokę wywołał burzliwy spór, którego przedmiotem było określenie zakresu suwerenności podmiotów składowych ZSRR. Związek musiał przyjąć taki system prawno-instytucjonalny, który zapewniał mu pełną jurysdykcję, dwa lata natomiast przeznaczono na dogłębną jurysprudencję.

⁷⁸ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 57.

⁷⁹ Na podst. A. Kubik, A. Bosiacki, *Konstytucja Rosji*, Warszawa 2000, s. 14.

⁸⁰ Kompetencje podmiotów, wchodzących w skład ZSRR zostały omówione m. in. w pracy S. Ehrlicha, *Ustrój Związku Radzieckiego*, Warszawa 1954, s. 20 i nast.; por. także *Sowietskije konstituciji...* op. cit., s. 173 (wykres). Jak wyglądała w praktyce niezależność radzieckich republik piszą szerzej np. M. Heller, A. Niekricz, *Utopia u władzy...* op. cit., rozdz. II i rozdz. III.

Podług ustawy zasadniczej z roku 1924 kapitułę władzy ZSRR tworzyły Rada Związku⁸¹ i Rada Narodowości⁸² jako główny trzon legislatury i szczególnie ważny w stosunku do Zjazdu Rad Delegatów. Naczelnym pionem egzekutywy tworzyła Rada Komisarzy Ludowych, *de facto* wyposażona w największą władzę. Kapituła w swych rękach dzierżyła niczym nieskrępowaną władzę. Decydowała o kierunkach polityki państwa – polityce zagranicznej, bezpieczeństwa, wymiany handlowej, komunikacji, łączności, etc. Komisariaty Związku, odpowiednik dzisiejszego resortu, miały zaś prawo delegowania swoich pełnomocników do republik celem właściwej realizacji linii politycznej – wszelkich wytycznych i dyspozycji „wskazanych przez samą górę”. Niewiarygodne, lecz pełnomocnicy ci dysponowali szerokimi prawami oraz uprawnieniami, które ich chroniły, a które umożliwiały ingerowanie w sprawy wewnętrzne republik związkowych. Co więcej szereg ważnych kompetencji pozostawał w gestii władz ZSRR, i tak np. było w kwestii obronności, spraw wewnętrznych, kontroli państwowej, finansów, etc.

Radziecka ustawa zasadnicza z 5 grudnia 1936 r., zwana „stalinowską”, była dokumentem już mniej lapidarnym, zakładającym znacznie daleko idące kroki. Zgodnie z jej przepisami władzę ustawodawczą przejęła Rada Najwyższa ZSRR (*Wierchownyj Sowiet SSSR*) składająca się z dwu izb: Rady Związku i Rady Narodowości. Wymazano z niej przepisy mówiące o istnieniu organu jakim był Zjazd Rad Delegatów. Egzekutywa nadal pozostawała w rękach Rady Komisarzy Ludowych, z tym zastrzeżeniem jednak, że zmodyfikowana została jej struktura. Pojawiły się bowiem nowe komisariaty wprowadzone reformą administracyjną z lat 1932-36. Co ważne ustawa całkowicie przemilcza funkcjonowanie instytucji nadzoru konstytucyjnego, co świadczy o zachwianiu fundamentalnej zasady tożsamer dla państw demokratycznych jaką jest zasada poszanowania praworządności. Koliduje ono także z zasadą trójpodziału władzy.

Według ustawy zasadniczej ZSRR każda z socjalistycznych republik miała prawo posiadać własną konstytucję. Republiki nadto posiadały własne organa władzy: Radę Najwyższą – legislatura, Radę Ministrów – egzekutywa. W praktyce między poszczególnymi organami władzy występowała hierarchiczna podległość: władzy federalnej podporządkowane były władze republik związkowych, a tym republiki autonomiczne. W konsekwencji na każdym szczeblu władza podlegała formalnie podwójnej kontroli – lokalnej oraz sprawowanej

⁸¹ Rada Związku była organem przedstawicielskim, jednego deputowanego wybierano na 300 tys. obywateli.

⁸² Rada Narodowości była z kolei organem reprezentującym poszczególne podmioty federacji. W jej składzie zasiadali wyłącznie delegaci podmiotów federalnych, a ich liczba uzależniona była od wielkości podmiotu.

przez jednostkę wyższego szczebla⁸³. Przepisy odnoszące się zatem generalnie rzecz ujmując do kompetencji republik związkowych pozostają pustymi i stanowią zwykłą fasadę systemu prawnego „kompetencyjnego”. Przejawia się to w przyjęciu zasady centralizmu demokratycznego jako jednej z podstawowych zasad ustrojowych ZSRR. Decyzje władz federalnych (ZSRR) miały bowiem moc obowiązującą na terytorium całego związku i co więcej moc wiążącą dla organów republikańskich. Co oznacza, że organa republikańskie zobowiązano do przyjmowania i wdrażania decyzji podjętych przez organa federalne. W przypadku zaś zaistnienia rozbieżności pomiędzy ustawodawstwem związkowym a republikańskim rację zyskiwała federacja – związek. Takie sformułowanie przepisów ewidentnie wskazuje na naruszenie suwerennych praw republik. Związek Radziecki był rządzony centralnie. Wchodzące w skład republiki nie posiadały żadnej samodzielności. Wykonywały czynności, które sprowadzały się właściwie jedynie do wykonywania poleceń centrum. Takiego stanu rzeczy nie zmieniła nawet uchwała Rady Najwyższej ZSRR z 1944 r., przyznająca republikom prawo nawiązywania stosunków dyplomatycznych z innymi państwami. Teoretycznie podmioty federacji zdobywały wówczas pełnoprawną podmiotowość międzynarodową, choć w owym czasie uregulowania te wprowadzono w celu uzyskania większej liczby głosów w powoływanej właśnie ONZ. Przepis ten jednak długo później – z początkiem lat 90. stał się ważnym argumentem na rzecz odzyskania przez republiki ZSRR rzeczywistej suwerenności⁸⁴.

Legislaturę oparto na *quasi* przedstawicielskim parlamencie. Istotą jest jednak charakter podejmowania przezeń rozstrzygnięć. Organ ten obradował wyłącznie dwa razy do roku przez kilka dni. W trakcie przerw pomiędzy sesjami prawem wydawania decyzji, precyzując uchwał, dysponowało kolegium Prezydium bądź jednoosobowy organ, jakim był Przewodniczący Rady.

Kolejnym pozorem równości republik jest artykuł zapewniający im partycypowanie we władzy poprzez prawo reprezentacji republiki w Radzie Narodowości, jednej z izb Rady Najwyższej ZSRR. Jak podaje Pan Profesor Jacek Zieliński: w rzeczywistości prowadziło to do nieprezentowania narodów tytularnych republik związkowych, z wyłączeniem RFSRR. Rada Narodowości wybierana była według zasady jednakowej liczby reprezentantów republiki związkowej, republiki autonomicznej, obwodu autonomicznego i okręgu autonomicznego. Żadna z ww. jednostek podziału narodowo-terytorialnego niższego szczebla nie występowała na obszarze Litwy, Łotwy i Estonii. Na terytorium RFSRR było natomiast

⁸³ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 59.

⁸⁴ A. Kubik, A. Bosiacki, *Konstytucja Rosji*, Warszawa 2000, s. 19.

16 republik autonomicznych i 5 obwodów autonomicznych, co – nie licząc deputowanych z okręgów autonomicznych – zapewniało im już przewagę 233 głosów⁸⁵. Podobnie egzekutywę, republikański organ władzy wykonawczej, ograniczono, a tym samym podporządkowano sobie do roli wykonywania wytycznych Rady Najwyższej ZSRR, czy też Rady Komisarzy Ludowych. Reglamentacje wprowadzały przepisy, które wyraźnie wskazywały na podwójną podległość ministerstw republikańskich przed RKL ZSRR lub komitetem państwowym ZSRR oraz Radą Ministrów Republiki. Analogiczne restrykcje wprowadził artykuł 142, który przyznawał Radzie Ministrów wyłącznie prawo do „koordynowania i ukierunkowania” działań ministerstw zarówno republikańskich, jak i republikańsko-związkowych. Pozycję egzekutywy krępowała także podległość kluczowych zakładów i przedsiębiorstw podporządkowanych bezpośrednio ministerstwu związkowym. Co więcej spod jurysdykcji republiki wyłączono także organa ścigania – prokuraturę, która na mocy konstytucji podlegała odtąd całkowicie i wyłącznie ustawodawstwu związkowemu i prokuratorowi generalnemu ZSRR.

Inny paradygmat funkcjonowania radzieckiego systemu politycznego stanowi zachwianie parytetu jaki występuje w państwach demokratycznych pomiędzy systemem partyjnym a systemem organów władzy. Zgodnie z art. 6 *Kierowniczą i przewodnią siłą społeczeństwa radzieckiego, trzonem jego systemu politycznego oraz wszystkich organizacji państwowych i społecznych jest Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego[...] partia komunistyczna wytycza generalne perspektywy rozwoju społeczeństwa, linię polityki wewnętrznej i zagranicznej ZSRR.. Jest ona awangardą mas pracujących w ich walce o umocnienie i rozwój ustroju socjalistycznego.* Takie postawienie sprawy oznacza uwikłanie władzy w realizację partykularnych interesów jakimi kieruje się partia. Nałożenie się władzy partyjnej na państwową oraz oddanie prymu – nadrzędności decyzyjnej partii komunistycznej. W efekcie w państwie istniał system monopartyjny, który swym zasięgiem objął prawie wszystkie dziedziny życia obywateli. Tworzenie innych organizacji politycznych było co najmniej utrudnione, a *de facto* – zakazane. To partia określała kurs państwa. Główne organy decyzyjne sprawujące władzę w partii – Sekretarz Generalny, Biuro Polityczne, Komitet Centralny natomiast znalazły się poza prawem. Żadna z ustaw zasadniczych ZSRR nie wspomina o nich słowem. Rekapitulując, władzę wykonawczą i ustawodawczą sprawowały w praktyce kilkusobowe organy o charakterze pozakonstytucyjnym⁸⁶. Równolegle ze zbliżeniem struktur partyjnych i państwowych, mogliśmy obserwować próby

⁸⁵ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 60.

⁸⁶ A. Kubik, A. Bosiacki, *Konstytucja Rosji*, Warszawa 2000, s. 19.

usiłowania kontrolowania i podporządkowania sobie aktywności lokalnej, która oddana została podobnie jak władza republik w ręce partii. Kompetencje władz lokalnych – rad obwodowych i obwodowych komitetów wykonawczych zrównane zostały z uprawnieniami Rady Najwyższej oraz Rady Ministrów. Dysponowały nimi lokalne władze partyjne, które w całości decydowały o polityce samorządowej. Władze związkowe jednak uzurpowały prawo do ingerowania w politykę również na tym najniższym ze szczebli. Federacja rościła sobie, w sytuacjach „wyższej konieczności”, prawo do wpływania na lokalne decyzje. Oznaczało to możliwość podważenia decyzji władz lokalnych, dokonywania zmian w wydanych przepisach lub nawet prawo do wycofania, anulowania podjętych uchwał. Brak instytucji sądowych o charakterze administracyjnym, czy konstytucyjnym zaś zamykało drogę apelacji. Nie istniała sposobność odwołania się od decyzji związkowych jak również określenia podległości i ważności aktów prawnych. W ten sposób władze związkowe wielokrotnie naruszały prawa republik do suwerenności pozbawiając je możliwości dochodzenia swych praw. Ważnym elementem polityki lokalnej jest także ograniczenie liczby regionów i nałożenie podziału administracyjnego na gospodarczy (1957 r.). Utworzono właściwie regiony administracyjno-gospodarcze, które bezpośrednio podporządkowywane były, w płaszczyźnie ekonomicznej, SOWNARCHOZowi⁸⁷ i GOSPLANowi⁸⁸, a poprzez nie władzy związkowej. Kryteria podziału narodowościowo-terytorialno-gospodarczego kraju objawiły się wkrótce powstaniem zarówno republik o dużej powierzchni, lecz małym potencjale gospodarczym, jak też małych republik dysponujących znacznym zapleczem ekonomicznym. W konsekwencji większość administracji na każdym ze szczebli musiała wykroczać działaniami poza właściwość terytorialną. Tylko w ten sposób można było dostosować istniejący stan rzeczy do wymogów stawianych przez plan⁸⁹. Istotą dokonywanych wówczas zmian był proces centralizacji życia politycznego. Ww. proces nie pozostawał jak widać w oderwaniu od płaszczyzny ekonomicznej, czy też społecznej. Socjalistyczny system ekonomiczny zakładał odmienny niż w państwach demokratycznych model gospodarki. Opierał się on na scentralizowaniu i planowym sposobie zarządzania przez władze związkowe, który wyznaczały opracowane uprzednio pięcioletnie plany gospodarcze. Co ważne zasady przyjęte w tym systemie nie dopuszczały do racji gospodarki rynkowej, mechanizmu regulacji na zasadzie popytu i podaży. Cechą znaną

⁸⁷ Działalności Republikańskiej Rady Gospodarki Narodowej.

⁸⁸ Państwowemu Komitetowi Planowania ZSRR.

⁸⁹ J. Gajdar, *Ekonomiczeskije reformy i ierarchiczeskije struktury. Anomalii ekonomiczeskogo rosta. Izbrannyje statii i wystupienija, 1988-1995*, bez wyd., Moskwa bez roku wydania, s. 126 również J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 62. Na problem zwraca uwagę, choć w innym aspekcie, J. Hrynkiewicz, *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, Warszawa 2001, s. 191.

socialistycznej gospodarki była także zasada własności państwowej. *Ziemia [...], zakłady przemysłowe [...], banki [...], wszelkie przedsiębiorstwa rolne, zorganizowane przez państwo – sowchozy są własnością państwa*. Obywatelom przysługiwało prawo posiadania wyłącznie własności osobistej, chronionej *de iure* na równi z własnością państwową. Rozwiązanie to stanowiło swoiste *novum* w stosunku do ustaw zasadniczych z lat 1918 i 1924. Ochrona własności prywatnej podlegała jednak ograniczeniom na mocy innych ustaw i – przede wszystkim – przepisów niższego rzędu⁹⁰.

Centralizacja gospodarcza przejawiała się przenikliwością władzy związkowej, jej obecnością pośrednią w strukturach gospodarczych najniższego szczebla. Obrazują ją szczególnie zmiany zapoczątkowane z rokiem 1957 kiedy podział administracyjny ściśle dyktował wprowadzenie regionów gospodarczych. Utworzenie regionów „pod” istniejącą siatkę administracyjną nie naruszało struktur instytucjonalnych partii politycznych. Gwarantowało im jurysdykcję oraz jednocześnie wykluczało ewentualne spory kompetencyjne (w układzie pionowym), a także gwarantowało kontynuację dotychczasowej linii politycznej i zwierzchności strukturalnej. Taki podział często godził w walory gospodarcze, które nie zawsze pokrywały się z administracyjnym podziałem, ale nienaruszał instytucjonalnego pionowego porządku struktur politycznych. W konsekwencji powołano 105 regionów gospodarczych, z czego 70 w samej RFSRR. Państwa *Pribaltiki* stanowiły odrębne, pojedyncze regiony. Za zadanie regionu postawiono niwelowanie różnic gospodarczych. Regionem zarządzała Rada Gospodarki Narodowej (Sownarchoz), która pozostawała w bezpośredniej zwierzchności w stosunku do Rządu Republiki. W rzeczywistości prace Sownarchozu koordynował republikański Komitet Planowania Państwowego, który w pełni podporządkowano federalnemu Wszechzwiązkowemu Komitetowi Planowania Państwowego (Gospłan), pośrednio podległemu egzekutywie ZSRR.

Na marginesie warto dodać, że dokonano wówczas pewnej kompilacji systemu gospodarki centralnie planowanej połączonej z elementami autonomii regionalnej⁹¹. Proces regionalizacji gospodarczej poddany został wkrótce krytyce, bowiem zaczął kolidować z interesami partii w układzie poziomym. W zakresie działania Rady znajdowało się przecież kilka komitetów KPZR. Ponadto takie rozwiązanie wzmacniało odpowiedzialność terenowych struktur partyjnych za losy gospodarki. Zaczęto wówczas podnosić sygnały o sekretarzach,

⁹⁰ Por. R. Schlesinger, *Sowiet...* op. cit., s. 246 i nast., również A. Kubik, A. Bosiacki, *Konstytucja Rosji*, Warszawa 2000, s. 18.

⁹¹ L. Schapiro, *The Government and Politics of the Soviet Union*, Hustchinson University Library, London 1967, s. 118, a także J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 62.

k którzy nie spełniają pokładanych w nich nadziejach⁹², co w efekcie spowodowało powrót do centralizacji gospodarczej (1962-63). *Gros* regionów rozwiązano, ich liczbę ograniczono do minimum, aby centralny aparat partyjny sprawując władzę nad gospodarką lokalną mógł w sposób prosty nią kierować. Nadal oczywiście ingerowały Gosłplan oraz Sownarchoz, ale odtąd jako instytucje związkowo-republikańskie.

Reasumując, polityką ZSRR od momentu wcielenia państw bałtyckich było przekształcenie gospodarek tych krajów w jeden wspólny system ekonomiczny centralnie planowany. Ponadto poddanie instytucji władzy zasadom centralizmu i supremacji partii. Typowym zjawiskiem w konstytucjonalizmie radzieckim lat 1953-1976 było faktyczne zwiększenie roli partii w państwie, którą w tym aspekcie, jeden z niemieckich sowietologów (M. Voslensky) określił mianem *nomenklatury*. Od czasów Chruszczowa partia zaczęła przenikać do wszystkich sfer życia ZSRR nie tylko *de facto*, ale także *de iure*. W szczególności dotyczyło to usankcjonowania jej całkowitej władzy nad administracją państwową⁹³.

Trzecią płaszczyzną polityki ZSRR wyznaczonej dla całej społeczności był proces integracji narodowo-kulturowej. Domeną radzieckiego systemu władzy było zapewnienie sobie jurysdykcji w każdej z republik związkowych poprzez ścisłe zhierarchizowanie władzy, przyjęcie przez republiki analogicznych ustaw zasadniczych, które tę władzę legitymizowały. Normą funkcjonowania było oddanie fotelu Pierwszego Sekretarza Partii, Przewodniczącego Parlamentu oraz Prezesa Rady Ministrów przedstawicielowi narodu tytularnego danej republiki. Urzędy: Drugiego Sekretarza Partii, Pierwszego Wiceprzewodniczącego Parlamentu oraz Pierwszego Zastępcy Prezesa RM nominowane były przez KC PZPR. Co więcej stanowiska te posiadały uprawnienia odnoszące się m.in. do nadzoru polityki kadrowej, czy też kontroli przebiegu procesów internacjonalizacji mieszkańców republiki⁹⁴. Związek zatroszczył się także o swoich obywateli, nad którymi tę władzę mógł sprawować. Na podstawie przepisów konstytucji ZSRR mieszkańcom wszystkich republik przyznano jedno wspólne, radzieckie, obywatelstwo. *Konstytucja* stanowiła, iż *ZSRR jest socjalistycznym państwem robotników i chłopów, w którym ostatecznie zlikwidowano wszystkie klasy posiadające, w jego miejsce powstało społeczeństwo socjalistyczne,*

⁹² L. Schapiro, *The Government and Politics of the Soviet Union*, Hustchinson University Library, London 1967, s. 120, a także J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 63.

⁹³ A. Kubik, A. Bosiacki, *Konstytucja Rosji*, Warszawa 2000, s. 20.

⁹⁴ Od tej zasady były jednak wyjątki, Białorusini i Ukraińcy nie mogli piastować funkcji pierwszych sekretarzy partii w swoich republikach. J. Stalin nie wyrażał też zgody na mianowanie drugich sekretarzy z Moskwy. Próbę zmiany zastanego stanu podjął N. Chruszczow, ale nie naruszało to generalnego kierunku polityki kadrowej partii. A. Awtorchanow, *Impierija Kriemlia...* op. cit., s. 132 oraz J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 65.

w którym wszyscy obywatele posiadają równe prawa⁹⁵. Kategoria ludzi określana mianem *liszców*⁹⁶ przemijała zatem bezpowrotnie⁹⁷. Niemniej jednak ustawa zasadnicza wprowadziła *novum* w kwestii klasyfikacji społeczeństwa. Kryterium jakie zastosowano odnosiło się do przynależności partyjnej. Ustawa precyzyjnie dzieliła obywateli na członków partii i pozostałych, czyli na dobrych – partyjnych i złych – bezpartyjnych.

Wedle przepisów konstytucji członkami partii mogli być wyłącznie *aktywni i świadomi obywatele spośród klasy robotniczej i innych warstw społecznych*, co stanowiło o faktycznym podziale obywateli⁹⁸. W ten sposób zapewniono sobie posłuszny elektorat, zjednoczony w walce z aktywnym politycznym oraz jednostkami społecznymi. Starannie budowano bądź narzucono pewne wzorce kulturowe, które utożsamiano z pozytywnymi bądź negatywnymi zachowaniami i postawami społecznymi. W podobny sposób wyrósł etos pracy, a właściwie nakaz pracy: *praca w ZSRR była bowiem obowiązkiem i sprawą honoru każdego zdolnego do pracy obywatela zgodnie z zasadą kto nie pracuje, ten nie je*⁹⁹. Wiele uwagi przepisy poświęcają przestrzeganiu dyscypliny pracy, osłonom socjalnym, przywilejom robotników.

Proces unifikacji kulturowej nie przebiegał w środkach. Mamy do czynienia w tym aspekcie zarówno z formami restrykcyjnymi, przymusowymi, jak i łagodnymi, sugestywnymi. Przyjęta linia polityczna miała jednak na celu zniszczenie, eliminację tożsamości narodowej, stworzenie nowej historii, nowego życiorysu, stworzenie wspólnego – radzieckiego kanonu kulturowego opartego na ideologii marksizmu i leninizmu. Stąd na przestrzeni lat 1944-46 85 tys. Litwinów, 105 tys. Łotyszy, 120 tys. Estończyków wywieziono w głąb Rosji¹⁰⁰. Likwidowano kościoły i szkolnictwo, gdzie lekcje prowadzone były w języku narodowym¹⁰¹. Niemniej jednak artykuły konstytucji pozostawały decyzję rodzicom w kwestii wyboru szkoły z językiem narodowym, czy też rosyjskim. Narody nadto nie miały być dyskryminowane językowo. Co nie oznacza, że ww. artykuły nie stanowiły zwykłej fikcji, otoczki

⁹⁵ Ustawa Zasadnicza ZSRR, Moskwa 1947.

⁹⁶ *Liszeniec* – przed wprowadzeniem stalinowskiej konstytucji to człowiek pozbawiony praw wyborczych i pozostałych praw obywatelskich z przyczyn socjalnych (nędzy). Po likwidacji klasy wyzyskiwaczy, *liszców* już w ZSRR nie było. Na podst. słownika Uszakowi.

⁹⁷ Na podst. R. Schlesinger *Soviet legal theory. Its social background and development*, London 1945, s. 244-246.

⁹⁸ A. Kubik, A. Bosiacki, *Konstytucja Rosji*, Warszawa 2000, s. 18.

⁹⁹ Art. 12 Konstytucji ZSRR z 1936r.

¹⁰⁰ R. Misiunas, R. Taagepera, *The Baltic States...* op. cit., s. 75-77; *Britannica Book of the Year 1950*, s. 260, 402, 419; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 64.

¹⁰¹ M. M. Urlńska (red.), *Edukacja i tożsamość etniczna. Materiały z konferencji naukowej w Rabce*, UMK, Toruń 1995, Też: R. Runiewicz-Jasińska, *Systemy oświatowe państw bałtyckich (Litwy, Łotwy, Estonii)*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2002, a także J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 64.

propagandowej. Droga bowiem do wykształcenia i kariery wymuszała znajomość języka rosyjskiego¹⁰². Realia życia wymuszały wynaradawianie oraz proces deautochtonizacji kadr. Docelowym działaniem niniejszej polityki była likwidacja federacji, granic wewnętrznych ZSRR. Stała się ona kluczowym elementem polityki Nikity Chruszczowa, który w programie partii zapowiadał powstanie *społeczeństwa komunistycznego do roku 1980*. Podkreślał, że *granice wewnętrzne straciły na znaczeniu, że państwowość narodowa w federacji spełniła całkowicie swoją misję historyczną*¹⁰³, a język rosyjski *stał się wspólnym językiem kontaktów i współpracy wszystkich narodów ZSRR*¹⁰⁴. Dalsze kroki zapowiadały likwidację partii republikańskich i zastąpienie ich biurami regionalnymi KC PZPR. Takie przedsięwzięcia poczyniono wobec republik azjatyckich, a w planach miało powstać również Biuro Nadbałtyckie¹⁰⁵. Dopiero odsunięcie od władzy Chruszczowa i zastąpienie go na stanowisku przez Leonida Breżniewa uniemożliwiło realizację powyższych decyzji oraz spowodowało odstąpienie od założonych koncepcji. Nacisk położono na kwestie językowe szczególnie wobec republik „mniej rosyjskojęzycznych”.

Przedstawione powyżej rozwiązania instytucjonalne i prawne funkcjonowały analogicznie w każdej z republik bałtyckich, przy czym głębokość ingerencji w sprawy wewnętrzne republik, parytet rozdziału zakresu władzy pomiędzy władzą państwową a partyjną był już różnie traktowany. O stopniu wartości wymienionych indykatorów zadecydowało przede wszystkim zróżnicowanie gospodarcze, społeczne oraz kulturalno-narodowościowe. Pan Profesor Jacek Zieliński uwzględnia dodatkowo aspekt, zadając pytanie: dlaczego władze republikańskie nie zawsze wykorzystywały w pełni potencjał jakim dysponowały? Nacisk nałożono bowiem na czynnik personalny, relacje i zaufanie jakim KPZR darzyła kierownictwo partyjne republik oraz ich liderów. Jako klasyczny przykład podaje się

¹⁰² Zgodnie z J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 65: Na marginesie warto odnotować występujące u niektórych przedstawicieli małowliczebnych narodów, zamieszkujących północne obszary ZSRR, dążenie do nadawania priorytetowego znaczenia nauczaniu języka rosyjskiego, pomimo restauracji szkolnictwa narodowego. Wiąże się to bezpośrednio z procesami industrializacji i urbanizacji, i przekonaniem, że barierą w awansie zawodowym i życiowym jest brak znajomości języka rosyjskiego. Ingerencja w materialne podstawy kultury pociągnęła za sobą jej rozpad i wejście w system pojęć opartych na obcym języku. Prowadziło to do zmiany percepcji otaczającej rzeczywistości. Zmuszało do operowania pojęciami mniemającymi ekwiwalentu w językach narodowych. Doświadczenia tych narodów potwierdzają znaczenie polityki rusyfikacji dla zachowania tożsamości narodowej. „Jeżeli język wychodzi ze sfery życia, produkcji [...] żadne podręczniki, żadne nawet najdoskonalsze programy szkolne nie odrodzą języka”. W. Sangi [w:] „Sowietskaja Rossija” z 31 III 1989 r.; T. Minnibajew, *Nacjonalnoje samosoznanije i administratiwno-komandnaja sistiema*, [w:] „Obszczestwiennyje Nauki”, nr 4/1990, s. 98; J. Kuprienowa, A. Szcziobolewa, A. Pieszehodów, *Jeszcze raz o nacjonalnom*, [w:] „Obszczestwiennyje Nauki”, nr 2/1990, s. 116.

¹⁰³ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 65; Też: „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo”, nr 12/1961, s. 15, 23.

¹⁰⁴ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 65; Też: *Programma KPSS*, Politizdat, Moskwa 1961, s. 20.

¹⁰⁵ Biura zlikwidowano po dojściu do władzy L. Breżniewa. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 65. Szerzej: A. Awtorchanow, *Impierija Kriemlia...* op. cit., s. 132.

Johannesa Kabina, pierwszego sekretarza KC KP Estońskiej SRR (1950-1978r.), który poprzez znajomość z Nikitą Chruszczowem potrafił sprawnie połączyć interesy Moskwy i autonomii Estońskiej. Przeciwstawiał się m. in. deportacjom oraz radykalnym posunięciom w ramach polityki rusyfikacji. Bliskie stosunki łączące go z Chruszczowem zaowocowały natomiast zgodą na ograniczenie udziału Estonii w funduszu związkowym do posiadanych nadwyżek żywnościowych, nadto preferencyjnym traktowaniu republiki w trakcie reform gospodarczych¹⁰⁶. Z podobnym zaufaniem odnoszono się do pierwszego sekretarza KC KP Litewskiej SRR – Antanasa Snieckusa (1936-74), który równie umiejętnie potrafił godzić interesy radziecko-republikańskie.

Diametralnie odmienną postawę przyjęto w stosunku do pierwszego sekretarza KC KP Łotewskiej SRR Eduardsa Berkļavsā. Propagatora oblicza narodowego Łotwy. W latach 1956-57 z inicjatywy i pod kierunkiem tego polityka opracowano republikański program optymalnego wykorzystania zasobów energetycznych republiki i siły roboczej ŁSRR. W rok później został oskarżony przez Chruszczowa o *nacjonalizm burżuazyjny*, a następnie usunięty ze stanowiska i przeniesiony do RFSRR. Następcy nominowani na stanowiska pierwszych sekretarzy reprezentowali zdecydowanie już mniej radykalne stanowisko wobec władz KPZR. Osoby nominowane na urząd sekretarza posiadały odpowiednie sukcesy, wykazały się „lojalnością” w swojej przeszłości: Arvid Pelse, odpowiedzialny był w latach 40. za deportacje ludności krajów bałtyckich, a Augustus Voss oraz Boris Pugo, byli szefami KGB¹⁰⁷.

5. Działalność opozycyjna krajów bałtyckich jako konsekwencja prowadzonej polityki ZSRR¹⁰⁸.

Okresu pozostawania w bezpośredniej zależności Łotwy od ZSRR nie można określić jakoby był to moment całkowitej stagnacji działań opozycyjnych. Proces mediatyzacji – prowadzący do zerwania bezpośredniej zależności, przeciwstawienia się rządzącym rozpoczął

¹⁰⁶ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 66.

¹⁰⁷ B. Piotrowski, *Póhwieczne zmagañ Łotyszy o narodową niepodległość...* op. cit., s. 50 i nast. Też: J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 67.

¹⁰⁸ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 68. Wykorzystano także informacje zawarte m. in. w pracach: A. Anušauskas, *Litewsko-antysowiecka partyzantka i konspiracja w latach 1944-1965*, [w:] K. Jasiewicz (red.), *Europa nieprovincjonalna: przemiany na ziemiach wschodnich dawnej Rzeczypospolitej (Białoruś, Litwa, Łotwa, Ukraina, wschodnie pogranicze III Rzeczypospolitej Polskiej) w latach 1772-1999*, ISP PAN, Warszawa 1999; G. Błaszczyk, *Litwa Współczesna*, PWN, Warszawa, Poznań 1992; G. Błaszczyk, *Litwa w latach 1988-1990*, [w:] „Obóz”, nr 23/1992; J. Darski Estonia. *Historia, współczesność, konflikty narodowe*, Instytut Polityczny Warszawa 1995; J. Kadelis, *Głosy z podziemia*, [w:] „Obóz”, nr 12/1987; J. Lewandowski, *Estonia...* op. cit.; P. Łossowski, *Litwa...* op. cit., s. 195; R. Misiunas, R. Taagepera, *The Baltic States...* op. cit.; J. Rubinstein, *Soviet dissidents. Their Struggle for Human Rights*, Beacon Press, Boston 1980; M. Sapiets, *Nieoficjalna prasa na Litwie*, [w:] „Obóz”, nr 12/1987; J. Korzeń, *Dramat narodów...* op. cit., s. 51. Też: A. Anušauskas, *Litewsko-antysowiecka..* op. cit., s. 851.

się i trwał od momentu wkroczenia wojsk obcych na terytorium republiki aż do odzyskania przezeń niepodległości. Przejawiał się on jednocześnie w zależności od okresu głębszą bądź znikomą intensywnością.

W pierwszych latach pozostawania pod zwierzchnictwem ZSRR, środkiem jaki wybrała opozycja, której właściwszym odpowiednikiem tutaj jest określenie jej jako ruchu oporu, była walka zbrojna. Ludzie „lasu”, czy „bojownicy o wolność” jak mówiono o działaczach ruchu skierowana została przeciwko wojskom niemieckim, a następnie po ich wycofaniu się przeciwko Armii Czerwonej. Polityka ZSRR zakładająca eksterminację narodów tytularnych tylko wzmacniała i nadawała wyrazistego kształtu dla rozwoju organizacyjnego podziemia. Do oddziałów partyzanckich dołączały grupy osób chcące uniknąć represji, deportacji lub wcielenia do armii radzieckiej. Podobnymi względami kierowali się dawni właściciele ziemscy, których dotknęły reformy kolektywizacji, czy też chłopci. Oddzielną kategorię stanowiły grupy żołnierzy niemieckich, którzy nie zdołali wydostać się na Zachód. Działania dywersyjne wymierzone były głównie wobec funkcjonariuszy nowych władz lokalnych. Drogą terroru, niepewności oraz przy pomocy wszelkich innych wariantów utrudnień pracy urzędnikom usiłowano uzmysłwić przekonanie o tymczasowości rządów obecnej władzy. Liczono bowiem na szybki wybuch konfliktu pomiędzy Zachodem i ZSRR, który mógłby doprowadzić do kolejnych zmian na mapie Europy, uwzględniających niepodległą Litwę, Łotwę i Estonię¹⁰⁹.

Główne formacje ruchu partyzanckiego państw bałtyckich rozbito w połowie lat 50., przy czym poszczególne oddziały, czy nawet pojedyncze osoby walczyły do późnych lat 60. i 70. Ostatnimi partyzantami byli: August Sabe (Estończyk, do śmierci, tj. roku 1978 walczący przeciwko Armii Czerwonej), Pranas Končius-Adomas i Antanas Kraujelis (Litwini, walczący do roku 1965) oraz Statys Guiga (Litwin ukrywający się we wsi Činčiki do śmierci – 1986r.)¹¹⁰.

Największą bolączką oddziałów łotewskiej partyzantki były nieudolne próby skoncentrowania rozproszonych oddziałów, które zawsze kończyły się interwencją władz radzieckich, aresztowaniami, a częstokroć śmiercią poprzez rozstrzelanie. Na lata 1944-45 przypisuje się aktywność opozycyjną ok. 15 tys. osób, w Estonii 30-40 tys., a Litwie 20-40 tys. Litwie jako jedynej udało się skontaminować oddziały, które podporządkowano wspólnemu dowództwu Zjednoczonego Demokratycznego Frontu Oporu. Po fali aresztowań

¹⁰⁹ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 69.

¹¹⁰ A. Anušauskas, *Litewsko-antysowiecka...* op. cit., s. 86; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 69.

w roku 1949 władzę oddano Litewskiemu Ruchowi Walki o Wolność (zał. 16 lutego 1949 r.), który jurysdykcje pełnił do roku 1954 kiedy aresztowano 30 maja 1953 r. i rozstrzelano 26 listopada 1954 r. głównego dowódcę Ruchu – Jonasema Žemaitisa. Coraz bardziej odczuwalna dla działań ruchu oporu stawała się polityka eksterminacji oraz sankcje jakimi objęto elity polityczne państw bałtyckich, zaplecze kadrowe ruchu. Największe fale represji – kary pozbawienia wolności, przymusowe prace w obozach pracy, zesłanie i deportacje przeprowadzono w latach 1940-41, 1944-46 oraz 1947-49. Miejsca zesłań dobierano tak, aby uniemożliwić opozycjonistom poszczególnych krajów wzajemne kontakty. Estończyków kierowano głównie do Uzbekistanu, Łotyszy do Komii ASRR i na Zabajkale, a Litwinów w rejonu Kotłasu, Uchty, Workuty i do okręgu noworosyjskiego¹¹¹.

Polityka ZSRR odnosiła się również do ludności obszarów wiejskich, od której względów w dużym stopniu zależało powodzenie działań dywersyjnych. Dowództwo ruchów, dlatego podejmowało także nierzadko decyzje o podjęciu działań wymierzonych przeciwko przejawom kolektywizacji, czy kułactwa. Władze radzieckie pozostawały jednak nieugięte, sukcesywnie i konsekwentnie realizowały obrane kierunki polityki: w roku 1947 wprowadziły decyzję o wcieleniu kołchozów w krajach bałtyckich, wydały dekrety, które sankcjonowały opuszczanie przez chłopów miejsce zamieszkania¹¹², rozpoczęły masowe deportacje, którymi objęto blisko ponad 320 tys. osób. Z Estonii wywieziono 60 tys. osób, Łotwy 50 tys., Litwy 140 tys. w roku 1948 i kolejnych 80 tys. w roku następnym.

Odejście od dotychczasowej polityki ruchu oporu w regionie krajów bałtyckich wymusiły wydarzenia kolejnych lat. Zmiany definiował przede wszystkim przebieg XX Zjazdu KPZR. W lutym 1956 r. na XX Zjeździe Partii w Moskwie Chruszczow wygłosił tajny referat, w którym ujawniał zbrodnie stalinizmu. Referat wygłoszono na posiedzeniu zamkniętym, niebawem jednak szczegóły były znane i szeroko komentowane¹¹³. Pod jego wpływem

¹¹¹ J. Korzeń, *Dramat narodów...* op. cit., s. 52; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 69.

¹¹² R. Misiunas, R. Taagepera, *The Baltic States...* op. cit. s. 96; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 70.

¹¹³ Komentarze oczywiście nie ominęły chociażby rodzimego PRLu oraz Węgier, gdzie destalinizacja postępowała od roku 1953. Warto na marginesie przypomnieć wydarzenia, które miały miejsce na Węgrzech. A mianowicie na fotelu premiera Węgier pod naciskiem radzieckim obsadzono wówczas Imre Nagy'ego, postępowego komunistę reformatora. Wkrótce jego polityka jednak poddana została krytyce ze strony władz radzieckich, co doprowadziło do odsunięcia go od steru władzy w roku 1955. W sytuacji trwających przetarasowań na najwyższych szczeblach władzy przez kraj zaczęły przetaczać się liczne demonstracje, tworzyć kluby dyskusyjne, zaczęto domagać się kontynuacji reform oraz demokratyzacji kraju co w konsekwencji doprowadziło do największej rewolucji w minionym okresie. 23 października 1956r. w trakcie demonstracji, której celem było podkreślenie solidarności z Polakami podniesiono żądania wycofania wojsk radzieckich z terytorium Republiki Węgier oraz przywrócenia pełnej suwerenności tego państwa. 23 października wybuchło

dokonano wówczas zwolnień z aresztu szeregu działaczy opozycyjnych, przywrócono im prawo zamieszkania we własnej republice, prawo do utrzymywania kontaktów z zagranicą. Przeprowadzono zabiegi, które miały na celu poprawę sytuacji ekonomicznej republik. Rozpoczęto proces „decentralizacji” gospodarczej – powołano Republikańskie Rady Gospodarki Narodowej, pod jurysdykcję ministerstw republikańskich oddano nadzór nad przedsiębiorstwami państwowymi. Kierunki działania władzy wyznaczyły w praktyce nowy kurs „opozycyjny”. Przesądziły o odstąpieniu przez nią od polityki, linii działań o charakterze zbrojnym, terrorystycznym i zdecydowały o wstąpieniu na ścieżkę *stricte* polityczną. W praktyce koncepcja państwa autonomicznego gospodarczo zaczęła stanowić hasło, *credo* opozycji, instrument do walki o odzyskanie niepodległości. W ówczesnym okresie bardzo wyraźny stał się proces wzmożonej aktywności w strukturach aparatu władzy. Tylko w latach 1956-60 odsetek Litwinów zasiadających w KP Litewskiej SRR wzrósł o 40%, w roku 1965 stanowili oni 61,5% jej składu, a w roku 1968 już 66,2%. Analogiczne zjawisko zauważono w Estonii, przy czym odnosi się ono przede wszystkim do organów władzy. W Radzie Najwyższej ESRR w roku 1959 zasiadało 85% deputowanych pochodzenia estońskiego, 86% w roku 1966. Estończycy także w roku 1964 zdobyli przewagę w partii osiągając pułap 51%. Najgorzej sytuacja prezentowała się ponownie na Łotwie. Trudno jest przecież mówić o większych działaniach „opozycji łotewskiej” w układzie, w którym 50% ludności stanowili łotysze i 50% ludność rosyjskojęzyczna. Tam opozycji jako takiej nie było. Co drugi mieszkaniec był „niepewnym”.

W roku 1965 nastąpił powrót ku dawnej linii politycznej władzy związkowej, powróciły rozstrzygnięcia sprzed roku 1956 – władza ponownie podporządkowała przemysł władzy federalnej, zlikwidowała Republikańskie Rady Gospodarki Narodowej. Na marginesie warto skierować uwagę na rozwój w latach 50. sfery kulturalnej. Poszczególni artyści „pojedynczo”

węgierskie powstanie zbrojne. W nocy Komitet Centralny Węgierskiej Partii Pracujących powołał Komitet Wojskowy, wprowadzono stan wyjątkowy. Na fotel premiera ponownie przywrócono Imre Nagy'ego. Sekretarzem partii został wówczas Janos Kadar. W czasie walk powstańczych 23-28 października na ulicach Budapesztu zginęło i odniosło rany setki ludzi. W końcu miesiąca władze ZSRR zdecydowały się opuścić miasto. Węgrom przyznano prawo do samostanowienia i suwerenności, jednocześnie we władzach rozpoczęły się zmiany – powołano Tymczasowy Komitet Zarządzający Węgierskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej, do rządu powołano umiarkowanych polityków. 31 października Węgry wystąpiły z Układu Warszawskiego ogłaszając neutralność. Ustępstwa radzieckie miały jednak wyłącznie charakter doraźny i chwilowy. Chruszczow po konsultacjach z przywódcami radzieckimi oraz państw komunistycznych z początkiem listopada podjął decyzję o interwencji. Decyzja nastąpiła z inicjatywy ambasadora ZSRR Jurija Andropowa, który 1 listopada wraz z grupą członków nowej partii socjalistycznej, na której czele stanął Janos Kadar dokonał secesji tworząc Węgierskie Rewolucyjne Centrum. Węgierski Rewolucyjny Rząd Robotniczo-Chłopski Kadara zwrócił się do Moskwy z prośbą o interwencję. 4 listopada wojska radzieckie przekroczyły granicę. Walki trwały do 11 listopada, w ich konsekwencji ponad 200 tys. Węgrów udało się na emigrację, Nagy'emu udało się schronić w ambasadzie jugosłowiańskiej, a kardynałowi Midszentemu w ambasadzie USA. Po zdławieniu rewolucji rozpoczęły się procesy polityczne oraz działania zwalczające wszelkie przejawy kontrewolucji. Imre Nagy został wkrótce skazany na śmierć.

na kanwie działalności kulturalnej prowadzili działania mające wydźwięk dywersyjny. Starali się oni przemycić wartości narodowe do wszelkich przejawów ogólnie pojętej sztuki socjalistycznej. Malarze, literaci, muzycy, treści ich prac przypominały o tożsamości narodowej obywateli poszczególnych republik. Popularnymi stały się również przedsięwzięcia mające na celu tłumaczenia na języki narodowe tytułów i różnych wydawnictw „ku pokrzepieniu serc”. Niemniej jednak działania powyższe były bardzo ograniczone, w szczytkowej formie również na Łotwie funkcjonowała drukowana prasa podziemna – dominowały rękopisy.

Przełom lat 1967-68 zapowiadał w państwach komunistycznych nową falę – polityki władzy centralnej¹¹⁴. Okres „wyczekiwania i uśpienia” oponentów władzy wydawał się jednak

¹¹⁴ W ZSRR zaczęła nasilać się propaganda antyżydowska i antyinteligenccka. Dysydenci, opozycjoniści zaczęli ponownie trafiać do więzień. Równolegle na sile zaczęły nabierać ruchy walczące po stronie obrony praw człowieka, w państwach proradzieckich natomiast ujawniły się tendencje do szukania własnego modelu socjalizmu: Węgry Janosa Kádara wprowadziły własne reformy gospodarcze (budowa tzw. gospodarki gulaszowej), Rumunia Nicolae Ceaușescu zrezygnowała z polityki antyizraelskiej jaką prowadził Kreml i jego sojusznicy. Oczy wszystkich państw socjalistycznych skierowane zostały niemniej jednak na Czechosłowację. Od roku 1963 zaczęto tam nieco łagodzić system represji, szczególnie reformy systemowe z 1967 r. dawały nadzieję na trwałe zmiany. Doszło do zaktywizowania wielu środowisk i powstania opozycji. Złagodzone cenzurę, zaczęto domagać się zmiany konstytucji, mając poparcie Zachodu. W styczniu 1968 r. Pierwszym Sekretarzem Komunistycznej Partii Czechosłowacji został Aleksander Dubczek – zwolennik *komunizmu z ludzką twarzą*. Na przestrzeni kilku miesięcy nastąpiły poważne zmiany. Podjęto działania w stosunku do nomenklatury, wprowadzono do władzy zwolenników reform, usuwano „dojrzałych i zagorzałych” komunistów, nastąpiło otwarcie na RFN i Austrię, opozycja mogła prawie jawnie działać i wyrażać poglądy. Zachód, obserwujący zmiany w Czechosłowacji, udzielił reformatorom poparcia. W krajach komunistycznych budziły one jednak coraz większy niepokój. Marcowa narada (1968 r.) przywódców państw socjalistycznych w Dreźnie zobowiązała przywódców Czechosłowacji do zaniechania prowadzonych zmian. Dubczek jednak uspokajał Leonida Breżniewa, deklarując pełną kontrolę w kraju. W atmosferze narastającej presji na kierownictwo władz czechosłowackich zapowiedziano przeprowadzenie wielkich manewrów wojsk Układu Warszawskiego na terytorium Czechosłowacji. Równolegle na początku sierpnia 1968 r. grupa działaczy czechosłowackich potępiła zmiany zachodzące w kraju, zwracając się do ZSRR o pomoc w zwalczeniu kontrrewolucji. W nocy z 20 na 21 sierpnia granice Republiki naruszyły wojska Bułgarii, NRD, Polski, Węgier i ZSRR (Rumunia jako jedyna odmówiła udziału w tym przedsięwzięciu). Wobec druzgocącej przewagi wojsk interwencyjnych Czesi i Słowacy musieli skapitulować ponosząc ofiary w liczbie 90 zabitych i blisko 800 rannych. Kapitułę władzy Czechosłowacji natomiast wywieziono na rokowania do Moskwy. 26 sierpnia w stolicy ZSRR podpisano porozumienie – zgodę na czasowe pozostanie w Czechosłowacji wojsk Układu Warszawskiego, potępienie reform demokratycznych. W zamian otrzymano zgodę na pozostanie u władzy przywódców *praskiej wiosny*. Społeczność międzynarodowa jedynie słownie potępiła agresję wojsk państw komunistycznych. W odpowiedzi, we wrześniu 1968 r., sekretarz generalny KC KPZR Leonid Breżniew uznał, że ZSRR ma prawo interwencji we własnej strefie wpływów. W konsekwencji zdławienia czechosłowackiej rewolucji anulowane zostały reformy demokratyczne. Tylko przez kilka najbliższych miesięcy na głównych stanowiskach pozostali uczestnicy wydarzeń *praskiej wiosny*. W kwietniu urząd Sekretarza Generalnego KPCC Dubczeka zastąpił Gustav Husak. Nastąpiły represje, czystki personalne i odchodzenie od zdobyczy przemian demokratycznych.

Dla Gomułki sytuacja u południowego sąsiada, przypominająca rok 1956 w Polsce, była nie do przyjęcia. Szczególnie groźna była postawa wyczekiwania, którą przyjęli polscy intelektualiści i środowiska, które w imię „całej Polski czekały na swego Dubczeka”. Bezpośrednią przyczyną wybuchu zamieszek w wielu miastach Polski było zdjęcie w styczniu 1968r. ze sceny Teatru Narodowego w Warszawie przedstawienia *Dziadów* Adama Mickiewicza w reżyserii Kazimierza Dejmka (odtwórcą głównej roli był Gustaw Holoubek). Władze sowieckie uważały, że fragmenty utworu są antyradzieckie, a społeczeństwo wita je oklaskami, co stanowiło w oczach władz prowokację. *Vademecum*, Wydawnictwo Greg, Kraków 1998, s. 156 oraz J. Rubinstein, *Soviet Dissidents...* op. cit., s. 81.

dobiegać końca wraz z wkroczeniem w nową dekadę. Początek lat 70. przyniósł podjęcie przez Kreml ofensywy ideologicznej i inicjatyw zbrojeniowych, które miały uspić czujność Zachodu i pozwolić ZSRR i jego sojusznikom objąć przewodnictwo w świecie. Sytuacja międzynarodowa, kryzys państw zachodnich: kompromitująca wojna dla USA w Wietnamie, wojna izraelsko-arabska, a w konsekwencji kryzys paliwowo-energetyczny, ułatwiała działania Moskwy. W maju 1972 r. w Moskwie podpisany został przez prezydenta Richarda Nixona Układ w/s Ograniczenia Zbrojeń Strategicznych (SALT I), we wrześniu 1971 roku podpisano czterostronny układ w/s statusu Berlina Zachodniego, ponadto układy pomiędzy NRD i RFN (czerwiec, grudzień 1972 r.) uznające odrębność obu państw, gwarantujące stabilizację i normalizację stosunków w kwestii niemieckiej. W 1972 r. Bundestag ratyfikował układ z ZSRR i Polską¹¹⁵ z roku 1970. Państwa niemieckie wreszcie zostały przyjęte do ONZ. Kreml kontynuował dobrze odbieraną przez państwa Zachodu politykę odprężenia. W Helsinkach 22 listopada 1972 r. spotkali się przedstawiciele 32 państw europejskich, USA i Kanady w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie¹¹⁶.

KBWE była wydarzeniem bez precedensu. Dzięki obradom normalizacji uległy stosunki międzynarodowe, stało się możliwe pokojowe współistnienie pomiędzy różnymi systemami politycznymi. Konferencja stworzyła podstawy do przyspieszenia tempa rozwoju ekonomicznego, szczególnie państw europejskich¹¹⁷. Była jednocześnie impulsem dla opozycji do zmiany dotychczasowej linii, odstąpienia od rozwiązań doraźnych, podjęcia śmielszych kroków i inicjatyw. W okresie odprężenia opozycja liczyła na możliwość przypomnienia o anektowanych republikach i upomnienia się o swoją niepodległość.

Dodatkowo nadzieje te wzmagala debata prowadzona w USA nad zmianą stanowiska przez grupę państw w kwestii akceptacji aneksji krajów bałtyckich. Ww. stanowisko aktywnie

¹¹⁵ Układ zawarto w Warszawie w grudniu 1970r. Normalizował on stosunki polsko-niemieckie oraz potwierdzał m.in. granice pomiędzy tymi państwami, którą stanowiły rzeki Odry i Nysy Łużyckiej.

¹¹⁶ Idea podpisania ogólnego porozumienia pokojowego była dyskutowana od dłuższego czasu, ale dopiero zmiany sytuacji politycznej lat 70., atmosfera odprężenia sprzyjały prowadzeniu dialogu. Rozmowy w ramach KBWE były prowadzone w czterech rundach, w sumie wzięło w nich udział 35 państw z Europy i Ameryki. W przebiegu konferencji wyróżnić można 3 fazy. Pierwsza faza rozmów odbyła się w Helsinkach 3-7 lipca 1973r., gdzie rozmowy toczyły się na szczeblu ministrów spraw zagranicznych. Druga faza miała miejsce w Genewie w okresie 18 września 1973r. do 21 lipca 1975 w trakcie której odbyto setki spotkań formalnych i nieformalnych, co w efekcie przyczyniło się do redakcji dokumentów i finalnych ustaleń. Ostatnia zaś, uroczysta w towarzystwie szefów państw i rządów, odbyła się w Helsinkach w dn. 30 lipca – 1 sierpnia 1975 i zakończyła się podpisaniem *Aktu Końcowego KBWE*, w którym określono i przyjęto zasady współpracy: poszanowanie suwerenności, równości narodów i państw, powstrzymanie się od użycia siły lub groźby jej użycia, uznanie nienaruszalności granic i integralności terytorialnej państw. Pokojowe załatwianie spornych spraw, powstrzymanie się od ingerencji w sprawy wewnętrzne, poszanowanie wolności i praw człowieka. Prawo do samostanowienia i równouprawnienie, pokojową współpracę między państwami.

¹¹⁷ *Vademecum*, Wydawnictwo Greg, Kraków 1998, s. 196.

było zresztą lobbowane przez diasporę litewską, łotewską, jak i estońską, co m.in. umożliwiała funkcjonowanie na terytorium krajów bałtyckich przedstawicielstw, jednostek dyplomatycznych: USA, Kanady, Australii, czy Wielkiej Brytanii. Opozycjoniści państw bałtyckich aktywnie w okresie tym współpracowali z państwami zachodnimi korzystając z narzędzi i środków jakie te państwa im udostępniły. Mowa tu szczególnie o rozgłoszeniach radiowych i audycjach nadawanych w językach rosyjskim i narodowych Republiki, które stanowiły cenne źródło wiedzy i informacji. Rosjanie oczywiście starali się je zagłuszać. Od lat 50. na Zachodzie zaczęły powstawać dobrze zorganizowane i prężnie działające ośrodki emigracyjne, jako przykłady zazwyczaj podaje się: Komitet Wolnej Łotwy prowadzony przez Julijs'a Feldmanis'a i Arnold'a Spekke, czy też Narodową Radę Estonii Augustin'a Reie'a, Komitet Wyzwolenia Litwy ks. Mykolas'a Krupavičius'a i Juozas'a Andenas'a. Sprawną działalność emigracyjną prowadził obecny prezydent Litwy Valdas Adamkus, który w roku 1956 wręczył wiceprezydentowi USA Richards'owi Nixon'owi petycję, pod którą podpisy złożyło 40 tys. osób, w sprawie udzielenia pomocy uwięzionym na Syberii Litwinom. Sprawami litewskimi usiłował także zainteresować ONZ (petycja z roku 1958) oraz prezydenta USA – Johna Kennedy'ego (1962 r.)¹¹⁸. W roku 1954 ponadto przy wsparciu rządu Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej utworzono Zgromadzenie Ujarmionych Narodów Europy, do którego przystąpiły emigracyjne ugrupowania państw bałtyckich¹¹⁹. Niemniej jednak ogromna sfera działalności dysydenckiej opozycji przybierała formy biernego oporu (powstawały kluby dyskusyjne, kolportowano ulotki propagandowe, tworzono poezję i literaturę). Jak podaje J. Kadelis¹²⁰ gros przedsięwzięć publicystycznych z założenia tworzona była z myślą o międzynarodowej opinii publicznej i odgrywała marginalną rolę w mobilizacji społeczeństw republik. Mimo to po roku 1972 na Zachodzie ukazało się kilka znaczących dokumentów opozycyjnych, sygnowanych przez obywateli republik bałtyckich¹²¹. W roku 1972 przedstawiono list otwarty 17 anonimowych komunistów łotewskich zaadresowany do przywódców zachodnioeuropejskich partii komunistycznych oraz Rumunii i Jugosławii, w którym domagano się solidarności klasowej – wstawiennictwa i interwencji u władz ZSRR przeciwko prowadzonej polityce rusyfikacji republik. W połowie lat 70. Ruch Niepodległości Łotwy, wydawca późniejszego *Biuletynu nr 10*, który ukazywał się od roku 1980, przeniknął granice i udało mu się kolportować ulotki w państwach

¹¹⁸ P. Łossowski, *Litwa...*, op. cit., s. 204.

¹¹⁹ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 72.

¹²⁰ J. Kadelis, *Głosy z podziemia*, [w:] „Obóz” nr 12/1987, s. 37.

¹²¹ P. Łossowski, *Litwa...*, op. cit., s. 218; Też: J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 73.

zachodnich. Analogiczne działania podjął Demokratyczny Komitet Młodzieży Łotwy oraz Chrześcijańsko-Demokratyczna Organizacja Łotwy. Treści tych organizacji odnosiły się do poszanowania praw człowieka i obywatela, opisywały niekorzystne zmiany demograficzne, niestabilność życia rodzinnego na Łotwie, upadek moralny, etc. Pokreślić należy jednak, że takie działania srogo sankcjonowane były przez władze radzieckie. *Dzienniki z okupowanej Łotwy* autorstwa Zanissa Skudry opublikowane pod jego nazwiskiem w Sztokholmie w roku 1978 zakończyły się dla niego zsyłką i 12 letnim wyrokiem w obozie pracy. Co więcej decydująca część łotewskiej prasy opozycyjnej rozpowszechniana była w formie manuskryptów, co w sytuacji przedostania się tekstu w ręce funkcjonariuszy sowieckich groziło poprzez badania daktyloskopijne rozpoznaniem autora i wszczęciem przeciwko niemu postępowania. Opozycja działająca na Łotwie dodatkowo napotykała na dwie przeszkody. Pierwszą z nich stanowiła heterogeniczna struktura narodowa Łotwy. Ludność napływowa, bowiem przewyższała liczbę Łotyszy i choć był to niewielki procent różnicy, powodował on skuteczne perturbacje w funkcjonowaniu oponentów władzy. Prawdopodobieństwo donosu było zwyczajnie o wiele wyższe niż w pozostałych republikach. Ponadto inaczej niż na Litwie opozycja Łotwy nie mogła liczyć na wsparcie Kościoła. Duchowni protestancy, świadomie wycofywali się z udziału w życiu politycznym. Nienawiść Rosjan do kościoła łotewskiego bowiem była tym większa im bardziej utożsamiano, kojarzono protestanta jako Niemca – najeźdźcę z okresu wojny ojczyźnianej¹²². Od roku 1975 coraz bardziej widocznym na Łotwie stały się działania zmierzające do kontaminacji różnych ugrupowań o charakterze opozycyjnym. Jako pierwsze w grudniu 1975 r. zjednoczyły się RNŁ z DKMŁ, a w rok później do wspomnianych dołączyła ChDOŁ. W efekcie w roku 1977 powstało ugrupowanie o nazwie: Organizacja o Niepodległą Łotwę. Wiadomość tę zakomunikowano w jednej z broszur, w której jednocześnie wezwano do rozpisania referendum dotyczącego wyłączenia ŁSRR z grupy państw ZSRR. Równoległe „nowa” opozycja zaczęła zacieśniać współpracę regionalną. Współ z organizacjami litewskimi i estońskimi udało się przedostać na Zachód odezwę skierowaną do Sekretarza Generalnego ONZ – Kurta Waldheima 23 grudnia 1974 r., w której podniesiono żądania przywrócenia niepodległości, granic z okresu międzywojennego, wprowadzenia rządów komisarycznych ONZ do czasu przeprowadzenia wolnych wyborów oraz członkostwa w ONZ. Podobne działanie powtórzono w czerwcu 1975 r. W czterdziestą

¹²² J. Rubenis w rozmowie z o. Markiem (Smirnowem), *Biesieda s pastorem Ewangeliczesko-liutieranskoj Cerkwi Łatwi, nastojatielem cerkwi wo imia Martina Lutera w Lepuje, magistrom bogosławija, czlenom prawlenija Narodnogo Fronta Łatwi Jurisom Rubensom*, [w:] *Pierestrojka: głasnost, diemokratija, socjalizm. Na puti...*, op. cit., s. 396-401; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 75.

rocznicę podpisania paktów Ribbentrop-Mołotow (23 sierpnia 1979 r.) 45 obywateli *Pribaltiki* ogłosiło wspólną odezwę domagając się upublicznienia porozumienia, potępienia go oraz pozbawienia mocy prawnej i przywrócenia stanu pierwotnego. W formie listu otwartego, to tzw. *Apel Bałtycki* zawierający analogiczne treści, została skierowana odezwa przez opozycję Litwy, Łotwy, Estonii i Rosji do Sekretarza Generalnego ONZ. Pośrednim jego adresatem byli również przywódcy państw Zachodu, ZSRR i NRD. *Apel Bałtycki* stał się fundamentem rezolucji Parlamentu Europejskiego wydanej w roku 1983, która uznawała za bezprawną inkorporację ZSRR i która przyznawała Litwie, Łotwie i Estonii prawo do niepodległości. Ostatnim regionalnym działaniem opozycji było podpisanie listu wzywającego do włączenia krajów bałtyckich w nordycką strefę bezatomową, rok 1983.

Pod koniec lat 70. uaktywniły się dodatkowo grupy młodzieżowe oraz studenckie, które wspomagały podobne inicjatywy. Stanowiły one główny trzon wszelkich manifestacji upamiętniających rocznice świąt i wydarzeń z czasów niepodległej Łotwy. Wobec manifestantów zazwyczaj kierowano oddziały milicji celem stłumienia wystąpień, a organizatorów represjonowano przy pomocy wszelkich dostępnych metod i środków.

Ostatnia fala represji ZSRR wymierzona w opozycję miała miejsce za czasów Jurija Andropowa, a ostatnim skazanym za działalność polityczną był Enn Tarto, oskarżony w roku 1984 m. in. za popieranie „Solidarności”¹²³.

Warto dodać, że działania opozycji państw ościennych były bardzo zbliżone do inicjatyw Łotwy, które obejmowały działalność publicystyczną. W Estonii od roku 1972 funkcjonowały przede wszystkim Estoński Front Narodowy oraz Estoński Ruch Demokratyczny i ich organa prasowe: „Estoński Głos Narodowy”, „Estoński Demokrata”. W 1978 pojawiło się pismo, które ukazywało się pod tytułem „Dodatek do swobodnego rozpowszechniania idei i informacji w Estonii”, które skupiało uwagę na wydarzeniach, jakie rozgrywały się w Polsce, Estonii, czy państwach sąsiednich.

Najdalej idące struktury organizacyjne opozycji zawiązały się jednak na Litwie. Płaszczyzną porozumienia opozycji i obywateli była religia. Ten element jest bardzo głęboko zakorzeniony w historii narodu litewskiego. Po raz pierwszy uaktywnił się w XIV w., kiedy Litwini w separatyzmie etnicznym i kulturowym widzieli element identyfikacji i obrony przed ludnością ruską i jej kulturą¹²⁴. Dlatego też wszelkie formy ingerencji władz radzieckich w Kościół, szczególnie za rządów Nikity Chruszczowa, kojarzone były jako atak

¹²³ J. Lewandowski, *Estonia...* op. cit., s. 209; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 77.

¹²⁴ A. Gieysztor, *Narodziny Litwy chrześcijańskiej*, [w:] „Obóz”, nr 23, lato 1992, s. 3.

w godność narodową. Wprowadzenie rozdziału kościoła od państwa, wypowiedzenie konkordatu i bezpośrednie działania wymierzone w duchowieństwo tylko jednoczyły Litwinów przeciwko władzy ZSRR i jej decyzjom. Kościół natomiast, podobnie jak w Polsce, stał się opatrnością i kwintesencją życia obywatelskiego. Pierwszą organizacją opozycyjną, jaka powstała w roku 1969 był prokatolicki Związek Miłośników Eucharystii. Od 19 marca 1972 ukazywała się „Kronika kościoła katolickiego na Litwie” (Lietuvos katolikų bažnyčios kronika)¹²⁵. Wydawnictwo to uznawane jest jako prekursor drukowanej prasy opozycyjnej. Przedmiot, „merytoryka” pisma odnosiła się do wolności religijnych, niemniej jednak na jego łamach publikowano także artykuły opisujące kwestie naruszania praw człowieka, kronikę prześladowań politycznych i procesów sądowych. Pismo wspierane było finansowo, jak i merytorycznie przez amerykańską diasporę litewską, przez co m. in. udało się je przełożyć na inne języki. Wydawnictwo to znalazło się w centrum uwagi władz radzieckich, jak w pierwszym numerze już opublikowało memorandum podpisane przez ponad 17 tys., którego treści wzywały władze ZSRR do zaprzestania polityki prześladowań wobec kościoła rzymskokatolickiego na Litwie. Współpraca z tym pismem stanowiła jednocześnie przedmiot oskarżeń w większości procesów politycznych lat 1972-1987¹²⁶. Obok Kroniki wymienić należy także pozostałe dwa wydawnictwa: Aušra (Jutrzenka) wydawaną od 1975 oraz Varpas (Dzwon), które podnosiły kwestie rusyfikacji narodu. Dla przedstawienia pełniejszego katalogu organizacji opozycyjnych wymienić należy jeszcze: Katolicki Komitet Obrony Wolności Religii, Litewski Narodowy Front Ludowy, litewską „Grupę Helsińską” oraz Ligę Wolności Litwy. Emigracja oraz aresztowania wymuszały na ww. organizacjach wstrzymanie bądź jeszcze większe utajnienie działalności. Renesans ich aktywności nastąpił dopiero za czasów Michaiła Gorbaczowa w roku 1988¹²⁷. Rekapituluując, należy zaznaczyć, że dzięki działalności opozycji lat 70. oraz pierwszej połowy lat 80. minionego wieku rosła świadomość opinii publicznej, mogliśmy być jednocześnie bezpieczni o poczucie tożsamości narodowej tych państw. Co więcej tym inicjatywom zawdzięczamy fakt, iż wyznacznikiem postępu społecznego stała się idea niepodległego państwa¹²⁸. Z drugiej strony jednocześnie, dla obiektywnego spojrzenia na wydarzenia lat 70. i 80. podkreślmy, że działalność dysydencka była wciąż słaba

¹²⁵ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 73. Szerzej o działalności „Kroniki”: N. B. Gražulis (ed.), *The Chronicle of the Catholic Church in Lithuania: Underground journal of human rights violations*, The Society of the Chronicle of Lithuania, Chicago 1989; A. Bružas, *Kościół katolicki i ruch...*, op. cit., s. 17-22.

¹²⁶ A. Bružas, *Kościół katolicki i ruch...*, op. cit., s. 21.

¹²⁷ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 74.

¹²⁸ *Ibidem*.

aby samodzielnie stawić czoła sowieckiej polityce. Nie odnosząc się już do Łotwy, gdzie sytuacja była szczególna – co drugi obywatel był przecież „niepewny”.

Według G. Almond’a postawy i wartości polityczne w krajach Europy Środkowej, szczególnie w Polsce, na Węgrzech i Czechosłowacji pod koniec lat osiemdziesiątych wskazywały na przetrwanie tradycyjnych wartości narodowych religijnych, politycznych i ekonomicznych pomimo długotrwałego indoktrynowania społeczeństw w duchu panującej ideologii marksistowskiej. Najbardziej odporne na zmiany okazały się postawy nacjonalistyczne i religijne¹²⁹.

W okresie realnego socjalizmu procesy zachodzące w głębokich warstwach kultury narodowej wyprzedzały powstawanie i dojrzewanie opozycyjnych kultur i działań politycznych. Dyskurs opozycji demokratycznej w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech miał do połowy lat osiemdziesiątych charakter „antypolitycznej” polityki i dopiero w miarę jak pozwalała na to liberalizacja reżimów, sięgał po kategorie polityczne. Jednym z pierwszych czeskich intelektualistów opozycyjnych, którzy dostrzegli i zrozumieli to zjawisko był Vaclaw Havel. W słynnym eseju „Siła bezsilnych” wyjaśniając genezę ruchu „Karta 77” Havel pisał : *Ruchy te miały swoje źródło w sferze przed-politycznej, tam gdzie życie w kłamstwie było konfrontowane z życiem w prawdzie. (...) Polityczna artykulacja tych ruchów ma charakter drugorzędny. Rozwija się ona i dojrzewa jako rezultat konfrontacji z systemem.*

¹²⁹ G. Almond, *A Discipline Divided, Schools and Sects in Political Science*, SAGE publications, 1990, s.167.

**Ewolucja (przesunięcie) systemu politycznego
w trakcie trzeciej fali demokratyzacji.****1. Liberalizacja reżimu jako symptom trzeciej fali.
Reformy wewnątrz systemowe lat 80.**

Nowe możliwości wyznaczające pole do działania opozycji przyniosły dopiero gruntowne reformy wewnątrzsystemowe lat 80., przy czym wielu z badaczy wskazuje na różne czynniki i indykatory jakie określały głębokość i tempo zmian zachodzących w samym ZSRR oraz poszczególnych republikach. M. in. wymienia się tutaj znaczenie załamania się systemu gospodarczego, specyficzny układ stosunków społecznych jaki wykrystalizował się na przestrzeni lat 1945-1985 oraz utratę legitymizacji przez ugrupowania rządzące. Niewątpliwie wszystkie ww. parametry w sposób pośredni bądź bezpośredni przyczyniły się do nieuchronności biegu wydarzeń i zbliżenia się ku upadkowi imperium radzieckiego. Warto zatem obnażyć najważniejsze z konsekwencji polityki obranej przez ZSRR jakie jednocześnie przyjęło się uznawać za przyłożenie do upadku imperium. Szereg z decyzji powyższego zakresu zagroziło spójności państwa radzieckiego i doprowadziło do samoorganizacji społecznej i odrodzenia się ruchów narodowych.

Tendencje odśrodkowe, jakie pojawiały się w ZSRR po pierwsze dyktowała gospodarka, która przekładała się na pozostałe obszary funkcjonowania państwa. Wzorec rozwoju gospodarczego oparto na kolektywizacji, szerokiej nacjonalizacji środków produkcji i zastosowaniu centralnego planowania w rozdziale środków pomiędzy preferowane przez państwo dziedziny produkcji. W trakcie podejmowania decyzji w kwestii specjalizacji gałęziowej jakiej dokonano pomiędzy poszczególnymi republikami władze związku kierowały się bardziej przesłankami politycznymi aniżeli gospodarczymi. Celem władzy była bowiem integracja państw ZSRR drogą wzajemnego uzależnienia. Stąd szereg krajów związkowych specjalizowało się w produkcji produktów, do których nie posiadały zaplecza chociażby w postaci zasobów naturalnych. W przypadku Łotwy państwo to silnie uzależniono od importu paliw i rynków zbytu. Jednocześnie należy podkreślić, że mimo przestarzałej struktury przemysłu, republiki bałtyckie w porównaniu z pozostałymi krajami ZSRR, zajmowały w nim pierwsze miejsca biorąc pod uwagę rozwój społeczno-gospodarczy. Litwa, Łotwa i Estonia stanowiły zaledwie 0,78 % powierzchni ZSRR, z ludnością wynoszącą

2,75% – natomiast generowały w 1990 roku ok. 3,4 % dochodu narodowego Związku Radzieckiego. Produkcja przemysłowa w przeliczeniu na jednego mieszkańca była w Estonii i na Łotwie o ok. 40 %, a na Litwie o ok. 20 % wyższa niż średnia w ZSRR. Poziom życia ludności Estonii i Łotwy przewyższał średni poziom ZSRR o 35-40%, i był o 15-20% wyższy niż na Litwie. Powyższa prawidłowość wpływała, tym samym na rekomendacje dla prowadzonej polityki. Z drugiej jednak strony, sposób zarządzania niezakładający optymalnych rozwiązań, podporządkowanie zakładów ministerstwu ogólnozwiązkowemu¹³⁰ (w Estonii stanowiły one 87% ogólnej liczby zakładów¹³¹), ponadto sposób redystrybucji generowanych dochodów przez republiki nie nastrojał do zadowolenia mieszkańców. Środki finansowe odprowadzane do skarbcza centralnego po redystrybucji powracały w znacznie uszczuplonej kwocie. Najogólniej ujmując były one w zasadniczej części przeznaczane na cele inne aniżeli republik. Powyższy charakter zarządzania gwarantował, co prawda, wyższy poziom życia mieszkańców, niemniej jednak był on niewspółmierny do kosztów jakim się on odbywał – zatrzymaniu rozwoju regionalnego, pogłębiającej się degradacji środowiska. W efekcie spowodowało to podniesienie głosów o zasadność dotychczasowych metod zarządzania oraz podjęcia kroków mających na celu zapobieżeniu dewastacji środowiska. Na fakt ten zwrócił uwagę m. in. V. Landsbergis w rozmowie z M. J. Karpem w czasie wizyty w Warszawie 9-11 grudnia 1989 r.¹³². Podobne dążenia zapisano w rezolucji nr 1 w sprawie suwerenności politycznej i samodzielności gospodarczej ŁSRR, którą uchwaliło Forum Narodów Łotwy *Sowietskaja Łatwija* 15 lutego 1988 r.¹³³. Co więcej system gospodarczy zakładający w głównej mierze uprzemysłowienie kraju wymagał stałego dostępu do wykwalifikowanej załogi pracowniczej, której zaczął się ujawniać deficyt we wszystkich państwach *Pribaltiki*¹³⁴ (m. in. w wyniku depopulacji). Implikacją tego stanu rzeczy była mechaniczna migracja. Na przestrzeni lat 60., 70.

¹³⁰ A. Gorbunovs, Przewodniczący Prezydium Rady Najwyższej Łotewskiej SRR w wywiadzie dla W. Siwińskiego, [w:] „Biuletyn Specjalny PAP-KS” z 8 III 1989r.; Też: J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 80.

¹³¹ I. Rozenfeld, *Narodnyj Front Estonii: mify i realnost*, [w:] „Obszczestwiennyje Nauki”, nr 3/1989, s. 61; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 38.

¹³² V. Landsbergis w rozmowie z J. M. Karpem, „Tygodnik Powszechny”, nr 6 z 5 II 1989 r.; Podobne dążenia zapisano w rezolucji nr 1 w sprawie suwerenności politycznej i samodzielności gospodarczej Łotewskiej SRR, którą uchwaliło Forum Narodów Łotwy, „Sowietskaja Łatwija” z 15 II 1988 r.; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 81.

¹³³ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 80.

¹³⁴ Niska liczba ludności to efekt działań pierwszej, jak i drugiej wojny światowej. Stan ludności Republiki Łotwy z roku 1913 został osiągnięty dopiero w roku 1976. Niemniej jednak ujawniający deficyt ludnościowy wzmagał dodatkowo proces depopulacji, i tak jak przyrost naturalny w roku 1940 wynosił 3,6 urodzeń na 1 tys. mieszkańców, tak w 1970 3,3/1000 mieszkańców, a w 1981 zaledwie 1,4 na 1 tys. mieszkańców.

i aż do połowy 80. średni roczny przyrost ludności w wyniku migracji wyniósł 12 tys. osób¹³⁵. Jak podają źródła problem był tak duży, że nie zdecydowano się na tak szybkie jak pierwotnie zakładano zwiększenie tempa rozwoju przemysłowego w Estonii i Łotwie z racji, iż było to działanie niecelowe z punktu widzenia osiedlenia ogromnej liczby ludności¹³⁶. Forum Narodów ŁSRR w roku 1988 z kolei włączyło problem ludnościowy do grupy kluczowych problemów, którego ranga i znaczenie powoduje, że będzie on wywierał istotny nacisk na przyszłą politykę socjalną, mieszkaniową, żywnościową i ekologiczną dla całego narodu. Proces migracji umacniał wysoki poziom życia mieszkańców *Pribaltiki*, który sprzyjał osiedlaniu się imigrantów z państw ościennych, szczególnie Rosjan choć i nie tylko. W ogólnym rozrachunku w wyniku procesu migracji zmieniła się w znaczący sposób struktura narodowościowa i kulturowa państwa łotewskiego. W roku 1945 83% populacji Łotwy stanowili Łotysze, w 1953 procent ten zmalał już do 60%, a w 1979 r. do 53,7%. Obecnie ludność Łotwy stanowią blisko w 58% Łotysze¹³⁷. Jednocześnie zaznaczyć należy, że główny trzon migracji stanowili Rosjanie. W roku 1959 r. liczba Rosjan to 26,5% ogólnej liczby ludności Łotwy. W dwadzieścia lat później – w 1979 r., sięgnęła pułapu 32,8%. Obecnie Rosjanie stanowią 29,6% ogólnej liczby ludności Republiki Łotwy¹³⁸. Nowa jakość struktury narodowej odegrała niewątpliwie silny wpływ na integrowanie się Łotyszy w ramach obrony, zachowania własnej tożsamości – kultury, języka, wartości narodowych. Niechęć do nacji rosyjskiej dodatkowo wzmacniała polityka kadrowa prowadzona przez władze radzieckie, a dokładniej preferowanie nepotyzmu przy obsadzaniu stanowisk przez co na piedestale urzędniczym znajdowali się przede wszystkim Rosjanie. I nie tyle liczba Rosjan zajmujących najważniejsze stanowiska w państwie, co ranga tychże funkcji jakie piastowali Rosjanie budziła największe kontrowersje i awers do samych Rosjan¹³⁹. Mechanizm rozwiązywania spraw narodowościowych, nadużycia i zaniedbania działaczy partyjnych na tym polu, jest kolejnym czynnikiem destabilizującym radziecki układ władzy,

¹³⁵ J. Kruminsz, *Łatwija: nowyje flagi*, [w:] *Pierestrojka, głasnost, diemokratija, socjalizm. SSSR: diemograficzeskij diagnoz*, Progres, Moskwa 1990, s. 525; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 81.

¹³⁶ „Sowietskaja Łatwija” z 16 XI 1988 r.; A. Kubik, A. Bosiacki, *Konstytucja Rosji*, Warszawa 2000, s. 14.; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 81.

¹³⁷ Podobne tendencje utrzymywały się w Estonii. W roku 1945 94% narodu stanowili Estończycy, w 1949 r. - 80%, w 1953 r. - 72%, w 1979 r. już 64%.

¹³⁸ Odpowiednio w Estonii liczba ludności Rosyjskiej kształtowała się na poziomie 20,1% w roku 1959 i 27,9 w roku 1979. Na Litwie zaledwie 8,9 w 1959 r. i tyle samo w roku 1979. Stabilny wskaźnik na Litwie jest wynikiem silnej tożsamości narodowej Litwin, ich odrębnej kultury i religii.

¹³⁹ Przykładowo w Estonii żaden z czterech sekretarzy KC KP(b) oraz żaden z ministrów ówczesnego rządu nie był narodowości estońskiej, a 52% składu Komunistycznej Partii Estonii deklarowała narodowość rosyjską w roku 1946. Na podst. R. Misiunas, R. Taagepera, *The Baltic States...* op. cit., s. 80; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 85.

a który jednocześnie przyłożył się w sposób bezpośredni do procesu odrodzeniowego. Konstytutywną konotację stanowią w tym przypadku działania władz radzieckich oraz reformy zainicjowane przez Michaiła Gorbaczowa w momencie objęcia przez niego władzy w ZSRR. One bowiem sygnalizowały zakres, tempo oraz charakter zachodzących zmian. Na przestrzeni lat 1985-1987 nie dostrzegano jeszcze problemów narodowościowych. Wręcz przeciwnie w trakcie posiedzenia plenum KC KPZR (23 kwietnia 1985 r.) potwierdzano kontynuowanie „kursu doskonalenia społeczeństwa rozwiniętego socjalizmu”. Kolejne posiedzenie (25 lutego – 6 marca 1986 r.) nie przewidywało żadnych zmian. Sprawy narodowe odbierano wówczas w charakterze stosunków gospodarczych, a te zgodnie z późniejszymi wystąpieniami „zostały rozwiązane”, czego dowodem miały być „silne obecnie socjalistyczne wielonarodowe państwa ZSRR”¹⁴⁰. W podobnym tonie przebiegało również styczniowe plenum KC KPZR (27-28 stycznia 1987 r.), przy czym tutaj już wspomniano o perturbacjach i odkształceniach w domenie narodowościowej, które przejawiają się: zaściankowością, tendencjami do izolacjonizmu, pychą narodową oraz incydentami takimi jak z Ałma Aty¹⁴¹. Niezwykle ważny charakter w tym przypadku stanowi wydzwięk wypowiedzi, która nacisk kładzie na inicjatywę w określeniu zakresu stosunków narodowościowych po stronie partii. Wypowiedź ta jest kwintesencją dla „wybryków działaczy partyjnych”, o których głośno pisała prasa. M. in. o „baronie”, dyrektorze kompleksu rolno-przemysłowego w Ferganie – Adyłowiu, który pozostawał na wolności do roku 1984 dzięki łapówkom wręczanym ówczesnemu I Sekretarzowi Komunistycznej Partii Uzbekistanu. Analogiczną sprawę stanowią przypadek Riabczewa i Czurbanowa – byłego wiceministra spraw wewnętrznych ZSRR, oskarżonego w styczniu 1988 r. o przyjęcie korzyści majątkowych, 650 tys. rubli¹⁴². Stąd w styczniu 1987 r. Michaił Gorbaczow występując na spotkaniu przed redaktorami stołecznych gazet, radia i telewizji uznał, iż „szczególnej uwagi wymaga sprawa narodowa”. Poprzez ten aspekt usiłowano odbudować utracony autorytet partii oraz zmobilizować siły społeczne. Efekt okazał się zupełnie inny, odejście od permissywnej opcji politycznej partii nie uspokoiło sił narodowych, ani też nie powstrzymało wystąpień – żądań uwolnienia więźniów sumienia.

¹⁴⁰ Za J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s.86. *Materiały Plenum KC PZPR...* op. cit., s. 18, 27, 29; M. Gorbaczow, *Przebudowa i nowe myślenie dla naszego kraju i dla całego świata*, PIW, Warszawa 1988, s. 154.

¹⁴¹ M. Gorbaczow, O pieriestrojkie i kadrowej polityce partii. Plenum CK KPSS, 27 stycznia 1988 g., [w:] „Prawda”, nr 28 z 28 I 1987 r. A. Kubik, A. Bosiacki, *Konstytucja Rosji*, Warszawa 2000, s. 14.; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 87.

¹⁴² Szerzej m. in. W. Sokołow, *Zona molczanija* [w:] „Litieraturnaja Gazeta”, nr 3 z 20 I 1988 r. oraz nr 29 z 20 VII 1988 r.; „Prawda”, nr 23 z 23 I 1988 r. oraz nr 199 z 17 VII 1988 r. oraz 243 z 30 VIII 1988 r. Też: J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 38.

Podobne roszczenia wystąpiły już wcześniej, w Alma Acie 17-18 grudnia 1986 r., na przełomie lipca i sierpnia w Moskwie i Taszkencie manifestowali także Tatarzy Krymscy. Analogiczne zajścia miały miejsce w Tallinie, Rydze i Wilnie. Przed władzami ZSRR postawiony został wyraźnie problem objęcia reformą *glasnosti* również republik związkowych. Niemniej jednak wyraz pewnej „niesubordynacji” wobec władz radzieckich, który godził w idee komunizmu i internacjonalistycznego narodu radzieckiego nie stanowił jeszcze zagrożenia dla tych władz. Odpowiedzią ich natomiast było skierowanie uwagi na Kazachstan, 1 lipca 1987 r. KC KPZR przyjęła uchwałę *o pracy kazachskiej republikańskiej organizacji partyjnej w zakresie internacjonalistycznego wychowania ludzi pracy*¹⁴³. W uchwale stanowczo wskazano na uchybienia i zaniedbania władz kazachstańskich oraz na błędy w prowadzonej polityce narodowościowej. Wskazano na: pominięcie kwestii szybkiego wzrostu świadomości narodowej Kazachstan, odejście od założeń budowy narodowej klasy robotniczej, wspieranie szkolnictwa wyższego i powstawania elit – ognisk inteligencji, dopuszczenie do wzrostu świadomości narodowej.

W wypowiedziach oficjalnych natomiast Michaił Gorbaczow odniósł się do Włodzimierza Lenina oraz Jurija Andropowa, którzy dopuszczali opcję przekazania suwerenności republikom¹⁴⁴. Gorbaczow studził emocje, nie wykluczał takiej decyzji, przy czym powinna ona zostać podjęta jego zdaniem po głębokiej analizie prowadzonych reform oraz procesu demokratyzacji coraz wyraźniej dostrzegalnego dookoła. Przedmiot sprawy narodowościowej kontynuowano na posiedzeniu Wszechzwiązkowej Konferencji Partyjnej KPZR 28 czerwca – 1 lipca 1988 r. *Meritum* konferencji zawiera wypowiedź I sekretarza KC KPZR oraz rezolucja przyjęta pod koniec spotkania. Zgodnie z przesłaniem Gorbaczowa dalszy rozwój narodu radzieckiego jest funkcją samodzielności republik i jednostek autonomicznych oraz ich odpowiedzialności za ogólnozwiązkowe interesy państwowe. Proces połączenia ww. składowych powinien odbywać się w sposób organiczny¹⁴⁵. Rezolucja zaś „w duchu tradycji leninowskiej” nakazywała zwalczać przede wszystkim własny nacjonalizm

¹⁴³ *Postanowlenije CK KPSS o rabotie kazachskoj riespublikanskoj partijnoj organizacii po intiernacjonalnomu i patrioticzeskomu wospitaniju trudiaszczichsja ot 1 ijula 1987 g.*, [w:] KPSS *o pieriestrojkie. Sbornik dokumentow*, Moskwa 1988, s. 188-195. Też: „Prawda” z 16 VII 1987 r. oraz J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 88.

¹⁴⁴ W. Lenin, *W związku z zagadnieniem narodowości, czyli o autonomizacji*, [w:] W. Lenin, *Dziela...* op. cit., t. 45, s. 355.

¹⁴⁵ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 89. *Referat Sekretarza Generalnego KC PZPR Michajła Gorbaczowa „O przebiegu realizacji uchwały XXVII Zjazdu KPZR i zadaniach w pogłębianiu przebudowy”*, [w:] *XIX Wszechzwiązkowa Konferencja Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego. 28 VI – 1 VII 1988 r. Podstawowe dokumenty i materiały*, Książka i Wiedza, Warszawa 1988, s. 71-75.

i szowinizm, a czynić to powinni z kolei przede wszystkim przedstawiciele narodowości, której to dotyczy¹⁴⁶.

Właściwe wnioski formułuje Pan Profesor Jacek Zieliński, który wskazuje, że *treści dokumentów konferencji, przebieg dyskusji przyczyniły się do przyspieszenia przemian w republikach bałtyckich. Doświadczenie pozwalało je odczytać jako przyzwolenie na dalsze działania, ale na własną odpowiedzialność. Potwierdzały brak gotowości i (lub) możliwości władz związkowych zreformowania ZSRR [...] Były wyzwaniem i próbą poznania zamierzeń ruchów wspierających przemiany*¹⁴⁷.

W cztery lata później, w sierpniu 1989 r. ostatecznie władza radziecka zdecydowała się poddać przedmiot spraw narodowościowych całkowitej rewizji¹⁴⁸. *Platforma*, dokument w którym władze wyraziły swój stosunek do aktualnej sytuacji ww. sprawie, wyraźnie wskazywał na przyznanie się rządzących do archaicznego podejścia do sytuacji. Ustrój narodowo-państwowy uznano za skostniały, jako trudny do zaadoptowania do nowych warunków. Podkreślono, że dotychczasowa polityka narodowościowa była błędem, w skutek której pokrzywdzono *gros* z narodów republik radzieckich. Szczególnie te, które objęto przymusowymi deportacjami¹⁴⁹. Dalej jednak uznano, iż wszystkie narody poniosły koszty w konsekwencji naruszenia leninowskiej koncepcji idei narodowościowej. Deklarowano nowelizację ustawy zasadniczej ZSRR, nowe jakościowo podejście do tego obszaru polityki, obiecano: rozwój autonomii narodowej, równoprawność narodów, swobodny rozwój języka oraz kultur narodowych republik, reformy systemu edukacji (w aspekcie stosunków narodowościowych), gwarancji niezbywalności i nienaruszalności praw obywatelskich – narodowych.

Ten zabieg ze strony rządzących miał okazać się niezwykle skutecznym manewrem. Wybieg ukojenia się władzy w stronę narodów, obietnica w zakresie przedmiotu żądań dotychczas stłumionych narodów, które coraz głośniejszym głosem domagały się poszanowania własnych praw, miała zagwarantować uspokojenie nerwowych narodowych nastrojów. Władza przecież

¹⁴⁶ *Ibidem.*

¹⁴⁷ *Ibidem.*

¹⁴⁸ 17 sierpnia 1989 r. gazeta „Prawda” zamieściła projekt, który miał zostać wniesiony pod obrady (wrzesień 1989 r.) plenum KC KPZR pt. *Platforma KPZR: Polityka narodowościowa partii we współczesnych warunkach*. Na podst. *Referat Sekretarza Generalnego KC PZPR Michaiła Gorbaczowa „O przebiegu realizacji uchwały XXVII Zjazdu KPZR i zadaniach w pogłębianiu przebudowy”*, [w:] *XIX Wszechzwiązkowa Konferencja Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego. 28 VI – 1 VII 1988 r. Podstawowe dokumenty i materiały*, Książka i Wiedza, Warszawa 1988, s. 71-75; Też: *Rezolucja XIX Wszechzwiązkowej Konferencji KPZR „O stosunkach narodowościowych”*, [w:] *XIX Wszechzwiązkowa... op. cit.*, 71-75; W. Lenin, *Notatka do L. B. Kamieniewa w sprawie walki z wielkomocarstwowym szowinizmem*, [w:] *Dzieła... op. cit.*, t. 45, Warszawa 1989, s. 211.

¹⁴⁹ Dokument szczegółowo wymienił nazwy nacji, które najdotkliwiej odczuły skutki błędnie prowadzonej polityki narodowościowej. Są to nacje: Kałmyków, Karaczajewów, Bałkarów, Czeczeńców, Inguszy, Tatarów krymskich, Turków Meschetyńskich, Niemców, Koreańczyków, Greków oraz Kurdów.

„zachowała twarz” i legitymizację, a narodom i ewentualnym oponentom tej władzy wytrącono argumenty – przyznano bowiem *nacjonalnoje samoopriedielenije* – prawo do samookreślenia się¹⁵⁰.

Sankcje gospodarcze, polityczne i społeczne natomiast, nakładane przez władze związkowe na kraje, w których ważką była kwestia odrodzeniowa, miały się wówczas z celem. Wprowadzały niestabilność wewnętrzną takiego państwa oraz niepewną przyszłość, której bardzo obawiali się obywatele co w efekcie końcowym groziło jeszcze większymi perturbacjami.

Dalej w kwestii działań mamy do czynienia z całkowitym brakiem konsekwencji ze strony rządzących. Nowy model przewidywał kontynuację dotychczasowego procesu poszukiwania stabilizacji systemowej, zgodnie ze schematem: centralizacja-decentralizacja recentralizacja¹⁵¹. Dalej nie podjęto działań mających na celu wprowadzenie w życie prawa, które zapewniałoby i realizowało postawione obietnice. Jeżeli zaś właściwe prawodawstwo pojawiało się, to było ono przyjmowane w warunkach „całkowitej opieszałości”¹⁵² oraz niekorelowało z dotychczasowymi przepisami. Stanowiło „błędne koło prawodawcze”, przepisy wprowadzały zasady decentralizacji, po czym podobny przepis oddawał to prawo we władanie władz ZSRR. W dalszym etapie władztwa pominięto całkowicie aspiracje odrodzeniowe, czego implikacją było ogłoszenie przez państwa *Pribaltiki* deklaracji suwerenności oraz proklamowanie niepodległości.

a) Narodziny opozycji – wnioski.

Reasumując, asumptem do narodzin opozycji były błędne posunięcia decyzyjne najwyższych władz ZSRR na przestrzeni minionych lat: wzorzec rozwoju gospodarczego, społecznego, politycznego i ekologicznego, niekonsekwencja działań, czy dyskryminacyjna polityka narodowościowa. Niemniej jednak kluczowego znaczenia nabiera tutaj kwestia rozminięcia się interesów w ramach rządzących. Braku punktów styczności w aspiracjach frakcji występujących w ramach rządzącej KPZR. I to właśnie ten aspekt dał bezpośredni

¹⁵⁰ Prawo to odnosiło się do pogłębiania autonomii narodowej, ale nie było przyzwoleniem do secesji.

¹⁵¹ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 89.

¹⁵² Tak było w przypadku wielu ustaw, które wprowadzono w życie w momencie, kiedy republiki bałtyckie ogłosiły już suwerenność, np. *podstawy ustawodawstwa ZSRR i republik związkowych ziemi* (z 28 lutego 1990r.), *o własności ZSRR* (6 marca 1990r.), *o ogólnych zasadach samorządu gospodarki terenowej w ZSRR* (9 kwietnia 1990r.), *o trybie rozwiązania kwestii związanych z wyjściem republiki związkowej ze składu ZSRR* (3 kwietnia 1990r.), *o podstawach stosunków ekonomicznych między ZSRR, związkowymi i autonomicznymi republikami* (10 kwietnia 1990r.), *o rozdziale pełnomocnictw między ZSRR i podmiotami radzieckiej federacji* (26 kwietnia 1990r.); Na podst. J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 92.

impuls do sformowania Frontów Ludowych. Całkowite załamanie stanowiska w klasterze władzy nastąpiło właściwie w połowie 1988 r. kiedy poglądy w partii prezentowano z dwóch diametralnie różnych punktów widzenia (XIX Wszechzwiązkowa Konferencja KPZR). Poplecznicy Leonida Breżniewa, Jurija Andropowa, Kontantina Czernienki pozostawali w dotychczasowej wierze w potęgę i niezmiennosc ZSRR¹⁵³. W opozycji do skrzydła zachowawczego partii stanęli reformatorzy, wśród tego grona można wyróżnić takie nazwiska, jak: Algirdas Brazauskas¹⁵⁴ – Pierwszy Sekretarz KC KP Litewskiej SRR, Edgar Savisaar¹⁵⁵ – premier Estońskiej SRR, którzy gotowi byli podjąć rozmowy z opozycją. W sytuacji stagnacji decyzyjnej władz spontanicznie zaczęły ujawniać się grupy obywatelskie. Coraz częściej grupy te podnosiły głosy, którym sprzyjały obchody odzyskania niepodległości, czy też jej utracenia, momenty pogrzebów działaczy opozycyjnych, rocznice, święta, itp. Nierzadko uroczystości tego typu przeradzały się w masowe manifestacje. Jako jeden z najbardziej spektakularnych przykładów podaje się społeczny ruch sprzeciwu w Estonii, określany mianem *śpiewającej rewolucji*. W amfiteatrze na Placu Śpiewaków

¹⁵³ Poglądy frakcji zachowawczej zostały opublikowane w Dzienniku *Sowietskaja Rossija* w artykule Niny Andriejewej *Nie mogę się sprzeniewierzyć zasadą*. Za W. Szejnsem *Pierestrojka na nowom etapie: opasnosti i problemy*, [w:] *Pierestrojka: głasnost, diemokratija, socjalizm*, Moskawa 1989, s. 36 artykuł stanowił manifest sił antydemokratycznych. Na podst. W. Szejnis, *Pierestrojka na nowom etapie: opasnosti i problemy*, [w:] *Pierestrojka: głasnost, diemokratija, socjalizm*, Moskwa 1989, s. 36. Co ciekawe, podobna reakcja towarzyszyła także ogłoszeniu gorbaczowskich reform, które politycy frakcji zachowawczej określili jako radykalnie rewolucyjne – P. Griškėvičius i R. Songala, pierwsi sekretarze KC KP Litewskiej SRR. Na podst. V. S., *Sajudis: National Revolution...*, op. cit., s. 12; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 38.

¹⁵⁴ Algirdas Mykolas Brazauskas (pol. Olgierd Michał Brzozowski, ur. 22 września 1932) - polityk litewski, prezydent Litwy w latach 1993-98. Pełnił szereg funkcji we władzach Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (m.in. był ministrem i zastępcą przewodniczącego Komitetu Planowania), od 1977 sekretarz, a od 1988 I sekretarz Komunistycznej Partii Litewskiej SRR. Jako lider komunistów wsparł ruch niepodległościowy i przeprowadził transformację partii w socjaldemokratyczną Litewską Demokratyczną Partię Pracy (później Litewska Partia Socjaldemokratyczna). Pełnił obowiązki głowy państwa jako przewodniczący parlamentu od listopada 1992, następnie wygrał wybory prezydenckie i sprawował urząd prezydenta Litwy od lutego 1993 do lutego 1998; został zastąpiony przez Valdasa Adamkusa. Po sukcesie socjaldemokratów w wyborach parlamentarnych od lipca 2001 do czerwca 2006, premier Litwy. Odznaczony m.in. polskim Orderem Orła Białego (1996). Na podst. http://pl.wikipedia.org/wiki/Algirdas_Brazauskas

¹⁵⁵ Savisaar w 1989 został wiceprzewodniczącym Rady Ministrów Estońskiej SRR i przewodniczącym Państwowego Komitetu Planowania. W 1990 został ministrem gospodarki. 3 kwietnia 1990 został zaś mianowany Przewodniczącym Rady Ministrów. Kiedy Estonia 20 lipca 1991 ogłosiła niepodległość, Savisaar został jej pierwszym premierem. Urząd pełnił do 29 stycznia 1992, gdy został zmuszony do rezygnacji z powodu problemów gospodarczych w kraju po transformacji ustrojowej. Od 1992 do 1995 Savisaar był wicemarszałkiem estońskiego parlamentu (Riigikogu). Od kwietnia do listopada 1995 pełnił funkcję ministra spraw wewnętrznych. Został w tym czasie oskarżony o nagrywanie prywatnych rozmów polityków, by spowodować upadek rządzącego gabinetu. Choć nie udowodniono mu udziału w nagrywaniu taśm, Savisaar postanowił wycofać się z wielkiej polityki. W 1996 wziął udział w wyborach lokalnych i został przewodniczącym rady miejskiej Tallinna. Od 2001 do października 2004 burmistrz Tallinna. Musiał ustąpić po zgłoszeniu wobec niego wotum nieufności. 11 kwietnia 2005 po wejściu Partii Centrum w skład koalicji rządowej uzyskał tekę ministra spraw gospodarczych i komunikacji. W wyborach prezydenckich w 2006, Savisaar poparł kandydaturę Arnolda Rüütela, który ostatecznie nie zdobył fotelu prezydenckiego. Na podst. http://pl.wikipedia.org/wiki/Edgar_Savisaar

zbierało się regularnie blisko 100 tys. osób, które pod sztandarami niepodległej Estonii oddawało patriotyczny trel.

Jak widać proces transformacji w krajach bałtyckich był dziełem odgórnym, zainicjowane ruchy w efekcie stanowiły swoisty sukurs dla przebudowy. Hasła podnoszone oddolnie przez obywateli akcentowały przebudowę życia politycznego-społecznego oraz gospodarczego: poszanowanie praw człowieka, demokracji, samodzielności gospodarczej. Proces przebudowy zgodnie z hasłami głoszonymi przez występujących miał odbywać się przy boku ZSRR, w ramach jednego państwa, jakim było ZSRR. Nie było mowy na tym etapie jeszcze o secesji poszczególnych Republiki, co więcej początkowo odpowiedź społeczności stanowiły dezyderat gospodarczy i ekologiczny. Dopiero wypadkowa: sposobu aplikowania władzy, zarządzania Związkiem, niekoherencyjność poglądów rządzących, wzrost świadomości narodowej oraz ogólnonarodowa debata zaważyły na podniesieniu haseł godzących w integralność ZSRR. Powstaniu frontów ludowych, proklamowaniu suwerenności republik, transformacji prawodawstwa, wreszcie przejęcia władzy przez fronty w drodze wolnych, demokratycznych wyborów. Dynamika zmian przebiegała zatem od dominacji pozycji zachowawczej, przez okres dwuwładzy, po zwycięstwo nurtu reformatorskiego¹⁵⁶, przy czym tempo przemian, głębokość oraz przedmiot jest różne dla poszczególnych republik bałtyckich. Stąd wyróżnia się litewską strategię „dalekiego skoku”, łotewską: „krok za krokiem” oraz estońską: „oczekiwania”¹⁵⁷.

b) Dynamika przemian 1985-1991 – łotewski model „kroku za krokiem” ku transformacji.

Era *perestrojki* przyniosła nasilenie dążeń niepodległościowych w republikach bałtyckich. Rzeczą znaną tego okresu było powstanie niezależnych od władz masowych organizacji społecznych – na Łotwie. Nastroje społeczne oczywiście radykalizowały się stopniowo: od poparcia dla przebudowy zainicjowanej przez M. Gorbaczowa, żądań wolności środków masowego przekazu i wyjaśnienia „białych plam” w historii, poprzez podniesienie kwestii szerszej samodzielności gospodarczej i politycznej republik, aż do wysunięcia hasła pełnej niepodległości. Uwagę na Łotwie przykuwa jednak szczególnie delikatna i specyficzna sytuacja, ponieważ blisko połowę ludności stanowili mieszkańcy rosyjskojęzyczni,

¹⁵⁶ E. Gellner, *Nacji i nacjonalizm*, [w:] „Woprosy filozofii”, nr 7/1989 r., s. 124; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 98 i nast.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

będący potencjalnym zapleczem dla ruchów anty-niepodległościowych. Ruch taki – *Interfront*, rzeczywiście powstał na Łotwie, znajdując pewne oparcie w społeczności rosyjskojęzycznej. Jak jednak wykazały wyniki referendum w sprawie przywrócenia niepodległości, ludność rosyjska poparła lub znacząca jej część pozostała neutralna w kwestii uznania prawa do suwerenności Łotwy¹⁵⁸.

Zgodnie z wypowiedzią Przewodniczącego Łotewskiego Frontu Ludowego (Tautas Fronte) Dajnisa Ivansa korzenie ruchu opozycyjnego stanowią wystąpienia społeczne lat 1986-87. Odwołuje się, przy tym do działającej w ówczesnym okresie Grupy Helsinki-86, i organizacji Zielonych. Nie bez znaczenia pozostają wydarzenia zewnętrzne – międzynarodowe, jak chociażby tragedia w Czarnobylu. Zgodność panuje jednak co do wzorca powoływania frontów – ich początek stanowią wydarzenia w Estonii¹⁵⁹.

Pierwszy Zjazd Frontu na Łotwie odbył się w Rydze w dniach między 8 a 10 października 1988 r. W trakcie jego posiedzenia wybrano władze oraz uchwalono program. Wytyczne programu wskazywały podjęcie kroków mających na celu aktywowanie obywateli, wzmocnienie tożsamości i poczucia wartości narodowych, lustrację władz republikańskich na płaszczyźnie gospodarczo-politycznej, poprawę ochrony środowiska z wyraźnym wskazaniem na pozostawanie wciąż przy boku ZSRR (w jego składzie). W trakcie spotkania podkreślono specyfikę tego kraju, która niewątpliwie determinowała efektywność przedsięwzięć Frontu. Łotwa w przeciwieństwie do pozostałych krajów bałtyckich była najbardziej zróżnicowanym społecznie krajem. Układ narodowościowy, o którym była mowa powyżej był jednym z głównych utrudnień dla funkcjonowania Frontu, który mógł przesądzić ostatecznie o krachu programu i o samym Froncie.

Ponadto trudności jakie występowały na Łotwie dyktowane były geostrategicznym położeniem tego państwa oraz płaszczyzną historyczną – ścisłymi więzami polityczno-kulturalnymi z Rosją, nieprzerwanie trwającymi niemalże od czasów Piotra Wielkiego. Ryga od zawsze praktycznie była jednym z największych morskich portów imperium carskiego, to tutaj władze skoncentrowały szereg strategicznych ośrodków decyzyjnych. Po aneksji Łotwy w Rydze funkcjonował m. in. sztab bałtyckiego okręgu wojskowego, czy też dyrekcja radzieckich kolei bałtyckich. Co więcej zażyłości polityczno-kulturalne jakie wykształciły się w trakcie wielowiekowej współpracy pomiędzy Rosją a Łotwą miały daleko idące negatywne zmiany jakościowe dla społeczeństwa łotewskiego. Pomijam fakt struktury

¹⁵⁸ L. Gołubiec, P. Kierończyk, *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 22.

¹⁵⁹ „Stüddeutsche Zeitung” z 28 XI 1988 r. ; Również J. A. Trapans, *The Sources of Latvia's...* op. cit., s. 31.

narodowościowej, która zakłóciła równowagę narodową społeczeństwa, ale zmiany te wprowadzały indyferentność narodową. Społeczeństwo Łotewskie w tym okresie charakteryzowała głęboka apatia, niechęć do podejmowania jakichkolwiek działań. Szczególnie słowa te odnoszą się do młodego pokolenia Łotyszy, „wychowanego” w kulturze rosyjskiej, niechętnemu zmianom. Przeciwnemu „rebelii” wymierzonej w proces wynaradawiania. Ostoję dla wartości narodowych stanowiły na szczęście starsze pokolenia. Były one opoką dla obchodów rocznic i świąt narodowych, trzonem wystąpień i buntów. Byli obywatelami, którzy potrafili i chcieli oddać hołd pod pomnikiem niepodległości „Tevzemei Briivībai” – „Ojczyźnie i Wolności”.

Jak widać indykatory tożsamości narodowej Łotyszy były niezwykle niskie, stąd szczególną uwagę działacze Frontu przykładali do dyspozycji programowych. Zgodnie z wytycznymi Frontu program miał być tak napisany, aby nie pogłębiał istniejących już różnic i skomplikowanej sytuacji. Miał koncentrować społeczeństwo – początkowo – wokół kwestii ekonomicznych, najbardziej ogólnych, które odnosiły się do każdego mieszkańca Republiki Łotwy. Miał w odróżnieniu do Frontów Ludowych Estonii i Litwy nie tyle odbudowywać, ile zainicjować wytworzenie więzi solidarności obywatelskiej oraz oddolne przejęcie odpowiedzialności za losy kraju. Program miał być platformą porozumienia obywatelskiego. Zgodnie z ww. nie mógł wprowadzać zatem wywrotowych zmian, dlatego był także zgodny z rezolucją XIX Wszechzwiązkowej Konferencji Partyjnej.

Przewodniczący Zarządu Związku Pisarzy Łotewskiej SRR, członek Rady Frontu Ludowego, deputowany ludowy ZSRR – Jánis Peters najlepiej oddaje sytuację oraz emocje jakie wówczas panowały: *Wszystko się tak przemieszało, że nie sposób zrozumieć, kto i gdzie? [...] Front to nie opozycja, ale wyraz poglądów narodu. Potrzebne jest porozumienie, a nie presja. Dlatego walczymy o to, żeby interesy organizacji ludowej i KC partii były zgodne. Wówczas powstaną warunki do normalnego rozwoju społeczeństwa*¹⁶⁰. *[...]w tym celu też trzeba zjednoczyć inteligencję i robotników*¹⁶¹.

Zaznaczyć należy, że w odpowiedzi na działania inteligencji łotewskiej skupionej wokół Frontu, około tygodnia później, tj. 18 października 1988 r. powołano *Interfront* – Internacjonalistyczny Front Ludzi Pracy Łotwy jako przeciwwagę dla Frontu Ludowego. *Interfront* zgrupował, jak sygnalizuje chociażby jego nazwa, ludność nie-łotewską, reprezentację 153 załóg robotniczych. Nadto kolchoźników i wszystkich, których łączyła

¹⁶⁰ „Nowe Czasy” z 13 IV 1989 r. J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 106.

¹⁶¹ Proces zjednoczenia inteligencji z klasą robotniczą w ówczesnych realiach stanowił niezwykle duże i skomplikowane wyzwanie. Należało bowiem zintegrować inteligencję, którą stanowili przede wszystkim Łotysze, inicjatorzy frontu, z klasą robotniczą - którą w przeważającej części tworzyła ludność napływowa.

idea państwa internacjonalistycznego. Przewodniczącym antyruchu został Anatolij Aleksiejew. Statut tego ugrupowania uchwalono z dość dużym opóźnieniem, bo dopiero w styczniu następnego roku, co wskazuje na pośpiech w jakim przygotowano pole do utworzenia ruchu. Insynuuje się nawet inicjatywę i pomoc ze strony władz proradzieckich przy formowaniu antyfrontu, na co wskazuje z kolei miejsce spotkania założycieli, które odbyło się w Domu Kultury Instytutu Lotnictwa w Rydze podlegającym bezpośrednio władzom związkowym.

Największa aktywność platformy konsolidującej ruch robotniczo-internacjonalistyczny przypada na lata 90. Jej uwagę przykuwały przede wszystkim wybory do Rady Najwyższej ŁSRR w roku 1990, sprawy związane z proklamowaniem niepodległości oraz pozyskanie zaplecza dla poparcia żądania wprowadzenia bezpośrednich rządów prezydenta. Co ciekawe, urzędem prezydenta, który koncentrowałby najważniejsze kompetencje w kraju byli zainteresowani zarówno *Interfonciści*, jak i członkowie Frontu Ludowego. Każdy z ruchów zakładał bowiem realizację własnych celów poprzez ominięcie organów kolegialnych, szczególnie parlamentu, a umożliwiał im to właśnie silny fotel prezydenta. Pod naporem i dzięki „lobbingowi” Frontu Ludowego wprowadzono gruntowne zmiany w ustawodawstwie, dokonano przewartościowania we właściwości znaczenia aktów prawnych¹⁶². Odtąd nadrzędność prawodawczą stanowiły dokumenty Republiki, a nie Związku jak to miało miejsce dotychczas. Innymi słowy emfazę prawną nałożono i odtąd konstataowały akty prawa wewnętrznego Republiki. Nowy porządek prawny respektował akty prawa Republiki, wprowadzał samodzielność ekonomiczną, pluralizm własnościowy, symbole narodowe właściwe dla republik sprzed okresu ŁSRR, język, godło, hymn, flagę. Zainicjowano proces doprowadzania „do porządku ustawodawstwa”, „oczyszczania go” – odstępowano od wszelkich naleciałości ideologii komunistycznej, w tym z zapisów kierowniczej roli KPZR. Wreszcie aklamowano bezprawną aneksję państw bałtyckich.

Drogę nowego porządku prawnego otwarła ustawa z 5 maja 1989 r., która uznawała język łotewski za państwowy. Dokument ten obligował wszystkich urzędników państwowych – kluczowe organa i instytucje, w tym jednostki szkolnictwa, do posługiwania się językiem łotewskim. Wprowadzała okres przejściowy, w którym urzędnicy zostali zobowiązani do opanowania języka w stopniu niezbędnym do wykonywania czynności zawodowych. Zapożyczenie języka rosyjskiego mogło mieć miejsce wyłącznie w sytuacji publikacji aktów prawnych pod warunkiem, że ustawodawca dopuszczał taką ewentualność.

¹⁶² Prowadzone reformy ustrojowe nie były jednak bezpośrednim dziełem nowych sił politycznych.

Ustawę uznano – jako decyzję parlamentu, która miała ugodzić w ludność nie-łotewską, jako „ograniczającą swobody obywatelskie”.

Kolejny krok prawny stanowiło podjęcie przedsięwzięć mających na celu wypracowanie gospodarczej i politycznej podstawy do samodzielności republiki. 1 lipca 1989 r. opublikowano na łamach prasy rządowej projekt ustawy odnoszący się do autonomii gospodarczej. Tym samym dokument ten poddano do publicznej debaty. Po dokonaniu uzupełnień implikowanych ogólnonarodowym dyskursem 27 lipca 1989 r. Rada Najwyższa ŁSRR zdecydowała o przejściu Łotewskiej SRR na samodzielność gospodarczą¹⁶³. Okres *vacatio legis* tego aktu normatywnego wygasł 31 grudnia 1989 r. co oznaczało, że z dniem 1 stycznia 1990 r. ustawa nabierała mocy prawnej. Zgodnie z zakresem podmiotowym i przedmiotowym ustawy samodzielność ekonomiczna republiki opierała się na wyodrębnionej własności republiki i jednolitym charakterze gospodarki narodowej. Nową jakością gospodarczą stanowiło poszanowanie dodatkowych zasad, nawet pojawiły się klauzule z obostrzeniami za niewykonanie tych reguł. Zasadę niezależności działalności podmiotów prawnych i fizycznych gwarantować miał m. in. podział i rozgraniczenie kompetencji organów administracji państwowej, samorządu lokalnego od kierownictwa gospodarczego. Różnorodność i równość form własności, jej ochronę oraz swobodę w gospodarowaniu wyrażała natomiast baza stosunków towarowo-pięniężnych. Nadto wprowadzono przepisy zapewniające decentralizację zarządzania oraz rozszerzenie samodzielności prawnej oraz gospodarczej jednostek administracyjno-terytorialnych republiki. Wreszcie regułą samodzielności gospodarczej i równoprawności stosunków zapewniały przyjęte rozwiązania – prawo prowadzenia polityki na zasadach partnerstwa z innymi organami państwowymi ZSRR, republikami i państwami.

Co ważne ustawa wprowadzająca nowy system gospodarowania w ŁSRR stanowiła integralną część porządku prawnego ZSRR. W październiku 1989 r. ustawa zgodnie z procedurą legislacyjną ZSRR została rozpatrzona przez Radę Najwyższą ZSRR, a 27 tego miesiąca Rada zatwierdziła ustawę o samodzielności gospodarczej republik bałtyckich.

Reformy ekonomiczne stanowią kolejny element procesu animowania, wprowadzenia w ruch drzemiących tendencji odśrodkowych. Dla republik bałtyckich był to faktor do walki o zachowanie tożsamości narodowej, dla innych krajów proces docelowego u efektywnienia systemu gospodarczego. W konsekwencji zachodzących zmian dotychczasowe łotewskie

¹⁶³ „Sowietskaja Łatwija” z 1 VIII 1989 r.; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 108.

dominium gospodarcze dysponowało absolutnym prawem zarządzania zasobami, poczet których stanowiły: ziemia, bogactwa naturalne, wody wewnętrzne i terytorialne oraz przestrzeń powietrzna. Jurysdykcją ŁSRR objęto wszystkie instytucje oraz przedsiębiorstwa za wyjątkiem tych, które uznano za przynależne do systemu obronnego ZSRR. System bankowy, polityka monetarna, w tym emisja własnych środków płatniczych, ustalenie pułapu kursu należeć miała do wyłącznych właściwości ŁSRR. Na terytorium republiki prawo miały prowadzić działalność przedsiębiorstwa związkowe oraz pozostałych republik, jednak za zezwoleniem władz krajowych.

Był to niewątpliwie spektakularny sukces, który gwarantował republice autonomię, a który nienadwyreżał relacji na linii republika – ZSRR. Przyjęcie, bowiem ustawy o takiej konstrukcji prawnej wskazywało na partnerski charakter wzajemnych stosunków, nadto same republiki w procesie zmierzającym do samodzielnego zarządzania gospodarką wyrażały chęć kojarzenia interesów narodowo-państwowych z ogólnym interesem ZSRR.

28 lipca 1989 r. Rada Najwyższa ŁSRR przyjęła kolejny projekt ustawy, który miał stanowić przedostatni krok przed całkowitym wyzwoleniem się spod jarzma władzy radzieckiej. *Deklaracja suwerenności* akceptując jeszcze przynależność państwową Łotwy do ZSRR postulowała określenie na nowo charakteru wzajemnych relacji. Deklaracja głosiła, że suwerenność Łotwy jest jedna i niepodzielna, a dzierzycielem władzy najwyższej w państwie jest naród łotewski¹⁶⁴.

W ten sposób republika otwierała perspektywę pełnej jurysdykcji nad „insygniami” państwa – trójpodziałem: władzą ustawodawczą, wykonawczą oraz sądowniczą. Za fakt przyjęto utratę przez Łotwę niepodległości w następstwie przyłączenia do ZSRR. Nie przeprowadzono jednak oceny prawnego znaczenia i konsekwencji tego działania. Na karby stalinizmu scedowano odpowiedzialność za wszelkie deformacje systemowe oraz niedopatrzienia. Odtąd porządek prawny konstatować miały akty prawa wewnętrznego Republiki. Potwierdzono w ten sposób nadrzędność ustaw republikańskich nad związkowymi. Następnie nowy porządek i status prawny miał zostać potwierdzony w ustawach zasadniczych ZSRR i ŁSRR oraz pozostałych aktach normatywnych w drodze przyjęcia nowych ustaw, a także być potwierdzony poprzez poprawki i uzupełnienia dotychczasowego ustawodawstwa radzieckiego. Relacje Łotwy z pozostałymi podmiotami Związku miały natomiast zostać określone na podstawie wzajemnych, bilateralnych porozumień. *Deklaracja* analogicznie

¹⁶⁴ L. Gołubiec, P. Kierończyk, *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 22.

jak ustawa o przejściu Łotewskiej SRR na samodzielność gospodarczą przemilczała kwestie pozostawania, czy też secesji ze składu państw związkowych.

W kilkanaście dni po przyjęciu *Deklaracji*, Ivars Ķezbers, sekretarz Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Łotewskiej SRR, przedstawił na posiedzeniu Rady Najwyższej ŁSRR wyniki prac komisji powołanej przez I Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR dla dokonania politycznej i prawnej oceny paktu radziecko-niemieckiego z 1939 r. Stanowisko Komisji było jednoznaczne: *treść danego protokołu była sprzeczna z międzynarodowymi normami prawa tego okresu [...] pakt i forma jego zawarcia pozostają w całkowitej sprzeczności z leninowskimi zasadami stosunków międzynarodowych [...] pakt z 23 sierpnia 1939 r., umowa o przyjaźni i granicach z 28 stycznia tegoż roku oraz inne akty o umowach między ZSRR i Niemcami z owego czasu utraciły moc obowiązującą po napaści Niemiec na Związek Radziecki, zaś tajny protokół z 23 sierpnia 1939 r. należy uznać za nie mający mocy obowiązującej od chwili podpisania (ex tunc)*¹⁶⁵.

Powyższe orzeczenie stanowiło preliminarz w efekcie, którego dokonano zmian programowych Frontu Ludowego oraz dokonano przeformułowania żądań i postulatów na jeszcze śmielsze. W ten niespodziewany sposób, jak podaje J. Steele w *The Guardian* z 23 marca 1990 r., Łotwa bez wchodzenia w konflikt z ZSRR stała się liderem przemian odrodzeniowych krajów *Pribaltiki*. Oczywiście cały system przemian odrodzeniowych, jaki następował na Łotwie nie miałby jakiegokolwiek racji, gdyby nie reformy *perestrojki* (przebudowy), *glasnosti* (jawności) i *uskorzenia* (przyspieszenia) zainicjowane w samej Moskwie. Dodatkowo konwersję systemową wzmagała dyskusja jaką prowadził klaster radziecki komunistycznej partii nad wprowadzeniem zmian do konstytucji ZSRR, chociażby w kwestii utworzenia prawnych mechanizmów kreacji organów przedstawicielstwa ludowego.

Łotwa idąc za ciosem, wykorzystując zliberalizowaną atmosferę jako pierwszy kraj związkowy skutecznie przeprowadziła linię polityczną Frontu. Wszczęła działania mające na celu znowelizowanie ordynacji wyborczej do rad terenowych i Rady Najwyższej ŁSRR. Wspominane akty parlament (RN ŁSRR) przyjął odpowiednio 29 lipca 1989 r. i 11 listopada 1989 r. Analogiczne rozstrzygnięcia przyjął również ZSRR. 20 grudnia 1989 r. ZSRR przegłosował ustawę o zmianach i uzupełnieniach Konstytucji ZSRR w sprawie systemu wyborczego, która oddawała i przenosiła prawo do konstytuowania i kreacji państwowych organów władzy i samorządu terytorialnego na podmioty federacji. Przepisy łotewskiej ordynacji znosiły ograniczenia prawa wyborczego ze względu na „pochodzenie”

¹⁶⁵ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 110-111.

polityczne, zezwalały na wysuwanie kandydatów na deputowanych odąd przez obywateli, wprowadzono cenzus domicylu (10 lat). Skonstruowanie niniejszego dokumentu w taki sposób umożliwiało wyłonienie nowej jakościowo reprezentacji organów przedstawicielskich, ale przede wszystkim kończyło monopol władzy partii komunistycznej. Republika Łotwy po raz wtóry jako pierwsza odrzuciła zapisy o kierowniczej roli partii komunistycznej, przywracając tym samym do łask zasadę pluralizmu politycznego (nowela konstytucyjna z 11 stycznia 1990 r.). 12 stycznia 1990 r. przywróciła także symbole państwowe Łotwy z okresu międzywojennego.

Pan Profesor Zieliński zwraca również uwagę, iż w stosunkowo krótkim czasie podjęto próbę zmiany kolejnego elementu systemotwórczego. 1-2 marca 1990 r. w trakcie posiedzenia Rady Najwyższej przyjęto ustawę *o zastępczej służbie wojskowej*, która pozwalała wyłączyć z obowiązku odbycia dotychczas obligatoryjnej służby wojskowej obywateli, których wartości religijne bądź przekonania nie pozwalały pełnić ww. funkcji. Ustawa jest bezprecedensowym krokiem w skali całego ZSRR. Naruszała integralność systemu obronności ZSRR, kluczowego aspektu dla władz radzieckich. W jej efekcie Łotysze mogli unikać służby w Armii Czerwonej. Jednocześnie ustawa w prosty sposób rozwiązywała problem odbywania służby w armii radzieckiej przez jej obywateli.

Podobnego znaczenia nabierała ustawa odnosząca się do urzędu sędziowskiego, która wprowadzała regułę *incompatibilitas*, niepołączalności funkcji sędziowskich z partyjnymi. Zasada *apolityczności* kolidowała z kluczową radziecką koncepcją jednolitości systemu władz państwowych i „aktywnej, obowiązkowej” przynależności do KPZR.

W konsekwencji wydarzeń przełomu lat 80. i 90. 18 marca 1990 r. odbyły się wybory do Łotewskiej Rady Najwyższej, w wyniku których w parlamencie zasiadły w proporcjach: 2/3 – ugrupowania niepodległościowe i 1/3 – *Interfronciści*¹⁶⁶.

W takich warunkach, 4 maja 1990 r., Rada Najwyższa ŁSRR przyjęła *Deklarację o przywróceniu niepodległości*, przy czym w odróżnieniu od deklaracji litewskiej z 11 marca 1990 r. dokument ten nie stanowił jeszcze bezpośredniego ogłoszenia pełnej suwerenności. Deklaracja łotewska proklamowała bowiem rozpoczęcie okresu przejściowego, który miał zakończyć się wyborami do Sejmu¹⁶⁷.

W powyższych aktach potwierdzono zasadę nadrzędności prawodawstwa republikańskiego, suwerenności Łotwy, która jest jedyna i niepodzielna. Uznano aneksję Łotwy w 1940 r. za bezprawną, nie mającej potwierdzenia w jakimkolwiek prawie i regule.

¹⁶⁶ Na podst. L. Gołubiec, *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Warszawa 2001 r., s. 23.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

Przywrócono moc prawną ustawy zasadniczej z roku 1922 (*de iure*), przy czym jej wykonywanie – konstytucji, wstrzymano do czasu uaktualnienia redakcji. Wyjątek stanowiły wyłącznie przepisy odnoszące się do podstaw konstytucyjnoprawnych Republiki Łotwy¹⁶⁸. W okresie przejściowym moc wykonawczą wciąż utrzymywały akty prawa z okresu ŁSRR – pod warunkiem jednak, że nie naruszały one zasad konstytucji z 1922 r.

Regulację stosunków z ZSRR oparto o traktat pokojowy z 1920 r. Zapowiedziano wreszcie przeprowadzenie czteroprzymiotnikowych (wolnych i konkurencyjnych) wyborów ogólnonarodowych.

Wydarzenia zachodzące w Republice spotkały się krytyczną reakcją władz moskiewskich, uznano je za sprzeczne z ustawą zasadniczą ZSRR, zastosowano daleko idące kroki w postaci sił policyjnych, wojskowych oraz represji ekonomicznych.

W marcu 1991 r. Rada Najwyższa ZSRR zainicjowała referendum w sprawie reformy federacji. W odpowiedzi Łotwa podjęła decyzję o przeprowadzeniu własnego referendum – niepodległościowego.

Według wcześniejszych zapowiedzi 3 marca 1991 r. na Łotwie przeprowadzono referendum ogólnonarodowe, które stanowi wydarzenie przełomowe w dziejach kraju, ponieważ zdecydowało o ustroju oraz przyszłym kierunku polityki tego kraju. Za republiką demokratyczną opowiedziało się: 73.6% wyborców z 87.6% gremium, które wzięło udział w wyborach¹⁶⁹. Takie rozstrzygnięcie przesądzało o charakterze i standardach demokratycznych przyszłego państwa.

21 sierpnia 1991, na fali wydarzeń zamachu stanu w Moskwie, Łotewska Rada Najwyższa proklamowała *Deklarację o niepodległości*. W sześć dni później – 27 stycznia 1994 r., w pełni przywrócono konstytucję z 1922 r. Z regulacji wydanych przez Radę Najwyższą ŁSRR do 4 V 1990 r. zrezygnowano ostatecznie z dniem 1 stycznia 1999 r.¹⁷⁰. Władze państwowe ZSRR oficjalnie zaś 6 września 1991 r. uznały niepodległość państw *Pribaltiki*. Niezwłocznie wolę łotewskiego społeczeństwa uznała społeczność międzynarodowa¹⁷¹.

¹⁶⁸ J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000 r., s. 14, również J. Zieliński, *Referendum na Litwie, Łotwie i w Estonii*, [w:] *Referendum w Polsce i Europie Wschodniej*, Warszawa 1996, s. 182.

¹⁶⁹ *Tamże*.

¹⁷⁰ J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000 r., s. 15.

¹⁷¹ Zob. R. Kwiecień, *Tożsamość Litwy, Łotwy i Estonii w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 1997 r.; J. Sozański, *International legal status of Lithuania, Latvia and Estonia in the years 1918-1994*, Ryga 1995 r., s. 120-161.

2. Przemiany systemowe lat 90. jako droga do tranzycji systemu.

Wydarzenia jakie dokonały się na przestrzeni niepełna dwóch dekad (lat 80. i początku 90.) w efekcie przyniosły niepodległość republikom bałtyckim, a tym samym rozpocząły nową dynamikę przemian. Przed „młodym państwem”, odrodzonym w nowej jakościowo, zupełnie innej rzeczywistości, stała konieczność przeprowadzenia radykalnych reform w obszarze gospodarczym, politycznym, społecznym oraz kulturalnym. Ich kierunek i treść wyznaczały dwa równoległe zainicjowane i przebiegające procesy: odrodzenia państwowego i transformacji systemowej. Towarzyszyło im idealizowanie niepodległości i korzyści płynących z przyjęcia wzorów demokracji zachodnich, a także niedostrzeganie lub pomniejszanie znaczenia konfliktów oraz istniejących uwarunkowań. Dodatkowo pojawił się dylemat znalezienia punktów styczności pomiędzy kształtem nowej jakości polityki Republiki a integrującą się Europą. Jednocześnie już w tym okresie powstały konflikty, które po dziś dzień utrudniają budowę społeczeństwa obywatelskiego oraz stanowią przeszkodę w wypracowaniu konsensusu. Dokonanie przewartościowania systemu spowodowało utrwalenie *gros* z istniejących problemów, ale narodziło i nowe.

Ponadto zmiany w pierwszym etapie miały wydźwięk ogólnospołeczny, lecz przebieg zdarzeń zmienił historycznie ukształtowane cele, tworząc nową ideę narodu. Sprawił, że droga do demokracji zaczęła prowadzić przez rozwiązanie kwestii narodowej, a wartości odrodzeniowe nie oznaczały zgody na kierunek przyjęty przez KPZR¹⁷².

Nową dynamikę przemian, o której mowa dyktował *de facto* przebieg wyborów parlamentarnych, które kraje bałtyckie przeprowadziły odpowiednio: 24 lutego 1990 r. – Litwa i 18 marca 1990 r. – Estonia i Łotwa.

¹⁷² J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 38., a także L. Sekeli, *Państwa narodowe a sukces demokratycznej transformacji w dawnych komunistycznych państwach europejskich*, [w:] J. Miklaszewska (red.), *Demokracja w Europie Środkowej 1989-1999. Studia historyczne i porównawcze*, ISS, Kraków 2001, s. 257-279. Też: R. Czarkowski, *W kręgu konfliktów narodowościowych i roszczeń terytorialnych w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] S. Helnarski (red.), *Nacjonalizm. Konflikty narodowościowe w Europie Środkowo-Wschodniej*, wyd. A. Marszałek, s. 167-179; J. Kurczewska, *Ideologie narodowe – stare i nowe wzorce*, [w:] Ibidem, s. 19-28; W. Lamentowicz, *Perspektywy społeczeństwa obywatelskiego w Europie Środkowej: u źródeł pesymizmu politycznego*, [w:] Ibidem, s. 29-38. J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 38.

Litwa (24 II 1990r.)*			Łotwa (18 III 1990r.)*			Estonia (18 III 1990r.)*		
Ugrupowanie polityczne	Poparcie w %	Mandaty	Ugrupowanie polityczne	Poparcie w %	Mandaty	Ugrupowanie polityczne	Poparcie w %	Mandaty
Unia Ojczyźniana	43	58	Front Ludowy	68,2	131	Front Ludowy	32,3	43
Litewska Demokratyczna Partia Pracy	34,1	46	Łotewska Partia Komunistyczna	21,5	55	Blok Wyborczy „Wolna Estonia” oraz pozostałe pro-niepodległościowe organizacje	26,3	35
Litewska Partia Socjaldemokratyczna	6,7	9						
Litewska Partia Komunistyczna	5,2	7				Komunistyczna Partia Estonii	41,4	55
Litewsko Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia	1,5	2						
Niezależni	4,4	6	Pozostałe	10,3	15	Pozostałe	-	-
Pozostałe	5,1	7	RAZEM	100	201	RAZEM	100	133
RAZEM	100	135	RAZEM	100	201	RAZEM	100	133
Frekwencja:	71,70%		Frekwencja:	81,25%		Frekwencja:	78,00%	

* data wyborów.

Tabela. Wyniki wyborów do Rad Najwyższych LSRR, ŁSRR, ESRR w roku 1990.

Źródło: J. Zieliński *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...*, op. cit., s. 123-125.

Wybory potwierdzały zwycięstwo ugrupowań typu forum w każdym, bez wyjątku z państw: na Litwie – Sajūdisu, na Łotwie i w Estonii – Frontu Ludowego. Wybory w Republice podobnie, jak w pozostałych krajach bałtyckich przeprowadzone zostały w oparciu o cztero przymiotnikową ordynację wyborczą. Wymogiem otrzymania mandatu było zdobycie bezwzględnej większości głosów w turze pierwszej. W przeciwnym przypadku przeprowadzano ponowne głosowanie, w którym mandat otrzymywał kandydat, którego wskazano na podstawie zwykłej większości. Frekwencja na Łotwie była najwyższą z porównaniu do pozostałych, sięgnęła pułapu 81,25%. Walka polityczna faktycznie toczyła się pomiędzy dwoma opcjami politycznymi: nomenklaturą systemu komunistycznego i opozycją. Do głosu dopuszczono tych drugich – ugrupowania typu forum. Już w turze pierwszej Łotysze obsadzili 171 mandatów, z których 118 deputowanych reprezentowało stanowisko Frontu Ludowego. W okresie „drugiej niepodległości” pierwszym Przewodniczącym Rady Najwyższej ŁSRR, który zasiadł na tym fotelu był Anatolijs Gorbunovs, prezesem Rady Ministrów 7 maja 1990 r. został zaś Ivars Godmanis.

Po ukonstytuowaniu się Rad Najwyższych ugrupowania kontynuowały wypracowaną linię polityczną. Co ciekawe zauważyć można pewne zbieżności w podejmowanych decyzjach przez „młode” państwa. Odnoszą się one do wprowadzanych zmian, szczególnie reform polityczno-gospodarczych. Na Łotwie uchwalono ustawę konstytucyjną *Prawa i obowiązki obywatela i człowieka*, pakiet ustaw prywatyzacyjnych, w styczniu 1991 r. rząd litewski z kolei podjął próby uwolnienia cen. Bezwzględnie wszystkie państwa dokonały również oceny formalnoprawnej aktów inkorporacyjnych. Litwa osądu dokonywała już w deklaracji suwerenności, określając się mianem państwa „sponiewieranego przez obcą siłę w 1940 r.”. Estonia uchwaliła specjalną ustawę, w której wypowiedziała się o niniejszym przedmiocie w analogicznym tonie. Łotwa natomiast wydarzenia lat 40. uznała za „przestępstwo międzynarodowe”: wybory parlamentarne, utworzony w ich efekcie rząd były bezprawne – nie miały legitymacji narodu. Organa władzy te nie miały żadnych podstaw i uprawnień do „zbycia się” suwerenności przez Republikę i włączenia jej do składu ZSRR. W okresie przejściowym Łotwa wreszcie formalnie przywróciła obowiązywanie *Konstytucji Republiki Łotewskiej* z 1922 r., z wyłączeniem zasad ustrojowych, do wobec których prawo zobowiązywało przeprowadzenie referendum. Przewidywano respektowanie prawa przyjętego w okresie funkcjonowania ŁSRR pod warunkiem, iż nie naruszało ono zasad ustawy zasadniczej z 1922 r. W przypadku kolizji prawnej Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał o zgodności przepisów kwalifikowanych aktów oraz dokonywał ich wykładni. Rada Najwyższa nadal pozostawała najważniejszą władzą w państwie. Stosunki z ZSRR określono w oparciu o traktat pokojowy z 1920 r. Zapowiedziano wreszcie przeprowadzenie wyborów do Sejmu, które miały zamknąć okres przejściowy. Co ważne, na Łotwie najdłużej utrzymano obowiązywanie aktów prawodawczych ZSRR, z drugiej strony w najszerszym zakresie przywrócono (bądź wykorzystano) ustawodawstwo międzywojenne, włącznie z konstytucją. Zresztą jedynie Łotwa dysponowała ustawą zasadniczą z okresu rządów demokratycznych¹⁷³.

Pamiętajmy, że niniejsze wydarzenia były przedsięwzięciami o charakterze fundamentalnym dla istnienia ZSRR. Tak i historycznymi dla losów Europy, jak i świata. Były zwiastunem odrodzenia państwowości republik radzieckich, a jednocześnie schyłkiem imperium radzieckiego i zimnej wojny. Odbudowę państwowości rozpoczyna program liberalizacji systemu komunistycznego i przebudowy oraz modernizacji życia gospodarczego ZSRR, realizowany przez M. Gorbaczowa. Skutkiem bezpośrednim *perestrojki i głasności* było nasilenie dążeń niepodległościowych w republikach bałtyckich przez uaktywnione fora

¹⁷³ Na podst. J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 259.

społeczne – Fronty Ludowe, które coraz śmielej wkraczały na arenę życia politycznego. Na Łotwie sytuacja była jednak nieco bardziej skomplikowana, ponieważ prawie połowę ludności łotewskiej stanowili mieszkańcy rosyjskojęzyczni będący zapleczem dla ruchu *Interfront* (anty–niepodległościowego). Stąd Rada Najwyższa ŁSRR obrała drogę tzw. „kroku za krokiem” na drodze ku niepodległości. Niemniej jednak zwraca się uwagę na pewne zbieżności w modelu i tempie dochodzenia do niepodległości. Efektem finalnym przemian w każdej z republik było przyjęcie deklaracji niepodległości. Dokumenty utrzymywały ciągłość konstytucyjnoprawną z okresu międzywojennego, przewidywały ustanowienie okresu przejściowego, koniecznego dla dostosowania rozwiązań instytucjonalnoprawnych do zasad ustrojowych niepodległego państwa. Akt aneksji uznawały za bezprawny, jak również dalsze decyzje wynikające z jego konsekwencji. *Deklaracje* nadto przywracały symbole z okresu niepodległości. Wreszcie odnosiły się do standardu obowiązujących międzynarodowych norm prawnych.

W odpowiedzi na błyskawiczną reakcję republik SRR, 24 grudnia 1990 r., IV Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR podjął wniosek, inicjatywę Michaiła Gorbaczowa, którego „beneficjentem” miały być podmioty składowe ZSRR. Adresaci na drodze referendów ogólnonarodowych mieli opowiedzieć się za odrodzeniem federacji¹⁷⁴. Wybieg władz miał również na celu osłabienie Frontów i silnych tendencji odśrodkowych. W konsekwencji referenda w republikach przeprowadzono, przy czym w krajach *Pribaltiki* stanowiły kontrakcję na wezwanie władz radzieckich. Litwa, następnie Łotwa i Estonia zerwały z doktryną Gorbaczowa, przeprowadziły własne referenda, w których postawiono pytania odnoszące się ściśle do niepodległości kraju. Głosowania miały stanowić legitymację dla prowadzonej linii politycznej przez zwycięzców wyborów z roku 1990. Stanowiły nadto źródło informacji opinii publicznej i tak też je przede wszystkim traktowano.

	Litwa (9 II 1991 r.)*	Łotwa (3 III 1991 r.)*	Estonia (3 III 1991 r.)*
Frekwencja (%)	84	87,6	82
Procent osób opowiadających się pozytywnie dla referendum	90	73	77,8

* data referendum.

Tabela. Wyniki referendum niepodległościowego.

Źródło: J. Zieliński *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...*, op. cit.

¹⁷⁴

Termin referendów miał być wspólny dla wszystkich krajów ZSRR – 17 marca 1991 r.

Jako pierwsza do głosowania przystąpiła Litwa (9 lutego), a następnie Łotwa i Estonia (3 marca 1991 r.). Największą frekwencję odnotowano po raz kolejny na Łotwie, co może być implikacją szybkiego tempa przemian inicjowanych już w latach 80. Z drugiej strony najniższy wynik jest indykatorem rozbieżności występujących pomiędzy ludnością narodowości łotewskiej a rosyjskojęzycznej, jak i wynikiem pozbawienia czynnych praw wyborczych wojskowych, wybranych kategorii pracowników MSW oraz marynarzy pozostających poza granicami kraju¹⁷⁵. Niemniej jednak wysoka frekwencja oraz równie duża liczba odpowiedzi za poparciem dążeń niepodległościowych były nieformalnym potwierdzeniem odejścia od koncepcji federalnego państwa komunistycznego. Wydarzenia zachodzące w ŁSRR spotkały się z krytyczną reakcją władz moskiewskich, 25 lutego 1991 r. Rada Najwyższa ZSRR uznała je za sprzeczne z konstytucją ZSRR domagając się wyciągnięcia daleko idących konsekwencji. Do gotowości postawiono wojsko i policję, podjęto środki represji ekonomicznych. W jednostkach Ministerstwa Obrony ZSRR i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych ZSRR w republikach, gdzie nie zostały zorganizowane centralne komisje wyborcze utworzono nawet dodatkowe listy obejmujące członków rodzin wojskowych, a także osoby, które pozbawiano prawa głosowania¹⁷⁶.

Nic to jednak nie dało. Proces dezintegracji wkraczał w ostatnie stadium, stwierdzenie to można potraktować jako supozycję w przypadku kiedy ujmemy sprzyjającą atmosferę jaka panowała w Moskwie, a dokładniej w strukturach KPZR. 19 sierpnia 1991 r. zachowawcze skrzydło KPZR podjęło próbę przejęcia władzy¹⁷⁷. Poprzez odsunięcie

¹⁷⁵ Analogiczne zjawiska miały również miejsce w Estonii, gdzie amplituda poparcia dla idei niepodległości wahała się w dość znaczący sposób. W Narwie, gdzie zamieszkiwało 4% ludności narodowości estońskiej w referendum za niepodległością opowiedziało się zaledwie 25% uprawnionych do głosowania. W Kohtla-Järve – 46%, a w Sillimäe – 11%. Na podst. „Komsomolskaja Prawda” z 5 III 1991 r., „Moskowskije Nowosti” z 17 II 1991 r.; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 38.

¹⁷⁶ *Postanowlenije Wierchownogo Sowjeta SSSR o chodie wypolnienija Postanowlenija Wierchownogo Sowjeta SSSR ob organizacii i mierach po obiespieczaju prowadienija riefierenduma SSSR 17 marta 1991 g.* ot 25 II 1991 g., [w:] „Izwestija” z 7 III 1991 r.; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 133.

¹⁷⁷ W nocy z 18 na 19 sierpnia doszło do zamachu stanu, aresztowania przebywającego na Krymie prezydenta ZSRR Michaiła Gorbaczowa i przejęcia władzy przez 8-osobowy Komitet Stanu Wyjątkowego. Na czele tego Komitetu stał wiceprezydent ZSRR Giennadij Janajew. Oprócz niego w skład Komitetu wchodził: premier Walentin Pawłow, minister obrony Dmitrij Jazow, szef KGB Władimir Kriuczukow, minister spraw wewnętrznych Borys Pugo, I zastępca przewodniczącego Rady Obrony ZSRR Oleg Bakłanow, przewodniczący Związku Rolników ZSRR Wasilij Starodubcew, przewodniczący Stowarzyszenia Państwowych Obiektów Przemysłu, Budownictwa, Transportu i Łączności ZSRR Aleksandr Tisiakow. Komitet ogłosił na niemal całym terytorium ZSRR stan wyjątkowy, który miał obowiązywać przez 6 najbliższych miesięcy. Skierowano *Odezwę do narodu radzieckiego*, inwigilacji poddano prasę (*gros* z dziennikarzy oraz czasopism została zawieszona), wprowadzono zakaz demonstracji i strajków. Do Moskwy wkroczyły oddziały wojskowe uzbrojone w czołgi, okrażono wszystkie ważniejsze gmachy w mieście. Łącznie Komitet skierował do stolicy ZSRR kilka dywizji i około 500 pojazdów pancernych. Zamach wywołał zdecydowaną reakcję sił demokratycznych, a głównym ogniskiem oporu stał się budynek parlamentu Rosji, który otoczony został barykadami, których broniło kilka tysięcy ludzi. Prezydent Federacji Rosyjskiej Borys Jelcyn uznał działanie Komitetu za nielegalne i wezwał

Gorbaczowa od steru władzy, frakcja, usiłowała przeciwdziałać tendencjom odśrodkowym nie dopuszczając tym samym do rozpadu ZSRR. Pucz zakończył się 21 sierpnia porażką dla betonu komunistycznego.

Destabilizacja i perturbacje systemu radzieckiego, a dokładniej paraliż kluczowych organów władzy okazał się jednak bezpośrednią przyczyną do przyjęcia przez RN ŁSRR *Deklaracji całkowitej i natychmiastowej niepodległości Łotwy*, a dalej *ustawy konstytucyjnej Republiki Łotewskiej o statusie państwowym Łotwy*¹⁷⁸. Dokumenty te były kontynuacją aktów niepodległościowych, szczególnie ten drugi – ustawa, nawiązywała w przedmiocie i tonie bezpośrednio do *deklaracji przywrócenia niepodległości* z 4 maja 1990 r., wyników republikańskiego sondażu z 3 marca 1990 r. oraz przewrotu w ZSRR 19 sierpnia 1991 r. Oba dokumenty przyjęto już 21 sierpnia 1991 r.¹⁷⁹.

27 I 1994 r. w pełni przywrócono konstytucję z 1922 r., a z regulacji wydanych przez Radę Najwyższą ŁSRR do 4 V 1990 r. zrezygnowano ostatecznie z dniem 1 stycznia 1999 r.¹⁸⁰. Władze państwowe ZSRR oficjalnie 6 IX 1991 r. uznały niepodległość *Pribaltiki*, niezwłocznie wolę Republiki Łotwy uznała społeczność międzynarodowa – jako pierwsza tego aktu dokonała Dania, 28 lutego 1991 r. Parlament Islandii natomiast już 11 lutego 1991

do protestów oraz bojkotu zarządzeń przywódców zamachu. Część oddziałów wojskowych znajdujących się w Moskwie przeszła na stronę Jelcyna. 20 sierpnia Komitet popierały już zaledwie niektóre lokalne władze. W wielu regionach ZSRR nasilił się zaś opór przeciw puczowi. W nocy z 20 na 21 sierpnia grupa 8 transporterów opancerzonych próbowała bezskutecznie wdrzeć się ulicą Sadowoje Kolco do siedziby parlamentu Rosji. W trakcie starć zginęło 5 osób. 21 sierpnia pucz moskiewski załamał się. Decydującą rolę odegrało przejście na stronę Jelcyna Tamańskiej Dywizji Pancernej Gwardii i Tulskiej Dywizji Powietrznodesantowej, która podług rozkazu Komitetu zdobyć miała budynek parlamentu rosyjskiego. W godzinach popołudniowych 21 sierpnia aresztowano kilku członków Komitetu (22 sierpnia Borys Pugo popełnił samobójstwo). Tego samego dnia uwolniono prezydenta Gorbaczowa, który natychmiast powrócił do Moskwy, gdzie dokonał nominacji nowych szefów w resorcie spraw wewnętrznych, obrony oraz KGB. Wymieniono niemalże całą kadrę w ministerstwach. W następnych dniach proces ten objął także inne urzędy, m.in. Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Prokuraturę Generalną (ustąpili ich szefowie Aleksandr Biessmiernych i Nikołaj Trubin). W rezultacie puczu zawieszono działalność KPZR (29 sierpnia), a proces demontażu pozostałości systemu komunistycznego przybrał na sile. Prezydenta Gorbaczowa pozbawiono przyznanych mu we wrześniu 1990 specjalnych pełnomocnictw w sprawach gospodarczych, wzrosła zaś rola Borysa Jelcyna, który zdobył realną władzę na terenie republiki rosyjskiej. Pucz przyspieszył ostateczną likwidację ZSRR, która nastąpiła w grudniu 1991. Na podst. http://pl.wikipedia.org/wiki/Pucz_moskiewski

¹⁷⁸ *Konstitucionnyj zakon Łatwiskoj Riespubliki o gosudarstwiennom statusie Łatwiskoj Riespubliki* ot 21 VIII 1991 r., [w:] *Konstitucija Łatwieskoj Riespubliki*, Biblioteka Biulletiena Diełowej Informacijas, 17/2000, Biznesa informacijas birojs, Rīga, s. 22-23; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 134.

¹⁷⁹ Natychmiastowe działania podjęły również władze Estonii. 19 sierpnia 1991 r. Rada Najwyższa ESRR uznała Główny Komitet ds. Sytuacji Nadzwyczajnej za jedyną legalną władzę. 20 sierpnia przyjęła uchwałę *o niepodległości państwowej Estonii*, 30 marca *statut państwowy Estonii* oraz deklarację współpracy z Kongresem. Litwa natomiast potwierdziła akt niepodległości z 11 marca 1990 r., a 27 sierpnia 1991 r. wprowadziła kontrolę granic. Wymogiem przekroczenia granicy stała się wiza co miało oznaczać początek korzystania z atrybutów suwerenności. Na podst. *Postanowienije Wierchownoego Sowietu Estońskoj Riespubliki o gosudarstwiennoj niezawisimosti Estonii* ot 20 VIII 1991 g, [w:] „Sowietskaja Estonia” z 20 VIII 1991 r.; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s.133.

¹⁸⁰ J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000 r., s. 15.

r. wydał polecenie rządowi do nawiązania stosunków dyplomatycznych z rządami państw bałtyckich¹⁸¹. 17 września 1991 r. Litwa, Łotwa oraz Estonia przystąpiły do KBWE oraz ONZ.

Wydarzenia przełomu lat 80. i 90. ostatecznie zadecydowały o *bałtyckim come back*. Powrót, który dla wielu był wielkim zaskoczeniem wymuszał przeprowadzenie transformacji, gruntownych przemian systemu, nie tylko politycznego. Zakres, tempo i głębokość procesu zmian były decydującymi kwestiami w ówczesnym okresie, ważyły bowiem o stabilizacji tych krajów, kierunkach i kształcie przyszłej polityki. Stąd niezwykle istotnym aspektem było przyjęcie ustaw zasadniczych przez republiki, ustawy miały konstytuować i regulować nową jakość polityki. Państwa „grupy bałtyckiej” nie posiadały natomiast odpowiedniego zaplecza w postaci polityków, jak i wyborców. W ówczesnym okresie nie mogliśmy mówić o wysublimowanej kulturze i świadomości politycznej Łotyszy. Co więcej republika wielokrotnie odnosiła się do tradycji demokratycznych i ciągłości władzy – w rzeczywistości rządy demokratyczne państwa łotewskiego trwały zaledwie 16 lat, tj. do czasu przejęcia władzy przez autorytarnego K. Ulmanisa. Nie mogła zatem czerpać pozytywnych wzorców z historii, mogła z niej wyłącznie wyciągać wnioski. Stąd, szczególnie Łotwa i Estonia, skłonne były przysposobić, i przysposabiały, sprawdzone modele rozwiązań konstytucyjnych państw skandynawskich do swoich warunków. Pojawił się jednak dylemat, który z systemów – prezydencaлизм czy parlamentaryzm, będzie efektywniejszym dla stabilizacji przy jednoczesnym dużym tempie przemian systemowych¹⁸². Do głosu dostały się także racje wpływowych polityków i biznesmenów, czyli partykularne interesy. W efekcie to układ sił politycznych wywarł największy wpływ na rozwiązania ustrojowe. Co ciekawe duże partie powinny być zainteresowane systemem parlamentarnym, ta reguła nie do końca jednak znalazła potwierdzenie w państwach bałtyckich. Indykatora poparcia politycznego partii

¹⁸¹ Zob. R. Kwiecień, *Tożsamość Litwy, Łotwy i Estonii w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 1997 r.; J. Sozański, *International legal status of Lithuania, Latvia and Estonia in the years 1918-1994*, Ryga 1995 r., s. 120-161.

¹⁸² Znaczenie rządów dla przebiegu przemian analizuje m. in. A. Lijphart, *Constitutional Choices for New Democracies*, [w:] „Journal of Democracy”, vol. 2/1991; A. Lijphart, *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations*, [w:] G. Szoboszlai (ed.), *Democracy and Transformations. Theories and East Central European Realities*, HSPA, Budapest 1991; J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, [w:] „Journal of Democracy”, 1/1990; R. Dahl, *Transitions to Democracy*, [w:] G. Szoboszlai (ed.), *Democracy and Transformations...* op. cit.; A. Antoszewski, *Forma rządu*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej...* op. cit.; S. Gebethner, *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów (porównawcza analiza politologiczna)*, [w:] „Państwo i Prawo”, nr 7-8/1994; A. Trzaska-Chrząszczewski, *Przypływy i odpływy...* op. cit., A. Chrząszczewski, *Zmierzch parlamentaryzmu*, Nakładem redakcji miesięcznika „Drogi Polskie” 1923; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 135-136.

nie stanowił bowiem w ówczesnym okresie stały i stabilny elektorat, lecz oddźwięk społeczeństwa na populistyczne hasła aktualne w danym momencie.

Wartym podkreślenia jest jeszcze jedna kwestia, Łotwa jako jedyna z krajów bałtyckich była wolna od niedemokratycznej konstytucji. Międzywojenne dyktatury Litwy i Estonii legitymowały swoją władzę poprzez przyjęcie ustaw zasadniczych (noweli konstytucyjnych, etc.) na Łotwie K. Ulmanis takich kroków nie przedsięwziął.

10 grudnia 1991 roku przyjęto ustawę konstytucyjną *Prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, która otwierała „dorobek publicystyczny” noweli konstytucyjnych. Niniejsza ustawa regulowała przedmiot, którego nie udało się wypracować nawet w roku 1922. 27 stycznia 1994 r. ostatecznie przywrócono brzmienie konstytucji z roku 1922, choć do końca roku 1998 wciąż trwały prace nad jej nowelizacją. Z dniem 1 stycznia 1999 r. zrezygnowano ze wszystkich pozostałych rozwiązań formalnoprawnych z okresu doby ŁSRR, w tym z przepisów wydanych przez Radę Najwyższą ŁSRR w okresie do 4 maja 1990 r.

Wszystkie akty prawne *de facto* usprawniały międzywojenny system polityczny. Przywracając w zmodyfikowanej, a czasem w nowej formie, porządek prawny z przed roku 1940. Republika Łotwy jednocześnie podkreśliła kontynuację bytu państwowego, a równolegle zanegowała okres radziecki w łotewskiej historii konstytucjonalizmu. Zakres przedmiotowy nowelizacji łotewskiej konstytucji z 1922 r. (okresu drugiej niepodległości) szczegółowo przedstawia zamieszczona poniżej tabela.

Łotewska ustawa zasadnicza na przestrzeni ostatnich 14 lat była uzupełniana i kilkakrotnie w nieznaczny sposób modyfikowana celem usprawnienia mechanizmu konstytucyjnego, jak i przystąpienia do struktur Unii Europejskiej. Preambuła ustawy zasadniczej permanentnie jednak przypomina, że to: *Naród Łotewski poprzez swobodnie wybrane przez siebie Zgromadzenie Ustawodawcze postanowił nadać sobie następującą Konstytucję*, a w dalszych artykułach deklaruje: *Łotwa jest niepodległą republiką demokratyczną* (art. 1), *władza zwierzchnia należy do narodu łotewskiego* (art. 2), *terytorium Łotwy, w granicach ustalonych w umowach międzynarodowych, składa się z Liwlandii, Łatgalii, Kurlandii i Semigalii* (art. 3), *językiem państwowym w republice Łotewskiej jest język łotewski, flaga Łotwy jest czerwona z białym pasem* (art. 3). Co więcej ww. artykuły bezpośrednio nawiązują do treści art. 77, który poddaje wszystkie zawarte w tym rozdziale przepisy szczególnej ochronie, z obligatoryjnym, ogólnonarodowym referendum włącznie. Podobne obostrzenia odniesiono do sytuacji nowelizacji artykułów określających tryb zmiany konstytucji.

Data nowelizacji	Art.	Przedmiot zmian	Uwagi	Charakter zmian
21.01.1994 r.	8	Obniżenie czynnego prawa wyborczego do 18 lat.	Pierwotnie czynne prawo wyborcze przysługiwało osobom, które ukończyły 21 rok życia.	Merytoryczny
05.06.1996 r.	85	Całkowita zmiana redakcji. Nowy przepis odnosi się do Sądu Konstytucyjnego, zakresu jego kompetencji oraz trybu mianowania sędziów.	Konstytucja z roku 1922 w ogóle nie wymieniała takiej instytucji.	Merytoryczny
04.12.1997 r.	10	Wydłużono kadencję parlamentu do 4 lat.	Pierwotnie kadencja parlamentu wynosiła 3 lata	Merytoryczny
	11	Zrezygnowano z dwudniowych wyborów do Sejmu. Ustalono przeprowadzenie wyborów w pierwszą sobotę października.	Pierwotnie wybory przeprowadzano w pierwszą niedzielę października i poprzedzającą ją sobotę.	Techniczny
	13	Wydłużono kadencję parlamentu wybranego przedterminowo do 3 lat.	Pierwotnie kadencja ta wynosiła 2 lata.	Techniczny
	30	Uszczegółowienie. Bez zgody Sejmu nie wolno wszcząć przeciwko deputowanemu postępowania karnego lub nałożyć nań kary administracyjnej.	Pierwotnie nie karnego a sądowego.	Merytoryczny
	35	Wydłużono kadencję prezydenta do lat 4	Pierwotnie 3 lata.	Merytoryczny
	37	Uszczegółowienie. Bierne prawo wyborcze na urząd prezydenta przysługuje obywatelowi Łotwy, korzystającemu z pełni praw cywilnych i politycznych, który ukończył 40 rok życia. Wykluczeni zostali obywatele legitymujący się podwójnym obywatelstwem.	Dotychczasowe ograniczenia obejmowały wyłącznie cenzus wiekowy.	Merytoryczny
	39	Ograniczenie. Urząd prezydenta pełnić można do lat ośmiu.	Por. nowelizacja art. 35	Techniczny
	45	Związano prezydenta w zakresie ulaskawiania przestępców skazanych prawomocnym wyrokiem przepisami ustawodawstwa zwykłego.	Dotychczas ustawodawstwo zwykle określało jedynie wyjątki ograniczające.	Merytoryczny
15.10.1998 r.	81	Zmiana zakresu przedmiotowego ustaw, które nie mogą być zmienione rozporządzeniem z mocą ustawy, wydanym przez Gabinet Ministrów, w okresie pomiędzy sesjami parlamentu. Wyłączono z ich zakresu ustawy uchwalane przez obecny Sejm oraz objęto ustawy uchwalone w trakcie bieżącej kadencji.	Brak	Merytoryczny
	85	Dookreślono warunki odwołania sędziego wbrew jego woli, sprecyzowano: <i>Sejm, wyłącznie w przypadkach przewidzianych przez ustawę, na podstawie orzeczenia kolegium dyscyplinarnego lub wyroku sądu w sprawie karnej.</i>	Pierwotnie <i>na mocy orzeczenia sądowego</i> można było usunąć sędziego z urzędu.	Merytoryczny
	4	Dopisano. <i>Językiem państwowym jest język</i>	Por. nowelizacja art. 77	Merytoryczny
	77	Rozszerzono przepisy podlegające szczególnej ochronie (referendum) o przepisy art. 4 i 77 konstytucji.	Por. nowelizacja art. 4	Merytoryczny
82	Całkowita zmiana redakcji. Wprowadzono trójinstancyjność sądów.	Dopuszczono również możliwość funkcjonowania sądów wojskowych w czasie wojny lub stanu nadzwyczajnego.	Merytoryczny	
89-116	Rozszerzono ustawę zasadniczą o rozdział nr VIII: Podstawowe prawa człowieka.	Dotychczas brak podobnych zapisów.	Merytoryczny	

Tabela. Zakres przedmiotowy nowelizacji łotewskiej konstytucji z 1922 r. (okresu drugiej niepodległości).

Źródło: J. Zieliński Instytucjonalizacja przemian ustrojowych..., op. cit., s. 141.

Ustawę zasadniczą Łotwy oparto na pryncypiach ustrojowych demokracji zachodnich. Kardynalne reguły, jakie znalazły potwierdzenie w konstytucji odnoszą się do zasady zwierzchnictwa narodu, przedstawicielstwa, podziału władzy oraz republikańskiej formy rządów. Nie oznacza to jednak, że konstytucja pozostaje wolna od krytyki, a najczęstsze zarzuty kierowane dotyczą lakoniczności przepisów, konserwatywnego układu treści, odmiennego rozłożenia akcentów regulowanych spraw, braku regulacji samorządu terytorialnego, administracji lokalnej i instytucji demokracji bezpośredniej oraz nieprecyzyjności przepisów i dowolności ich interpretacji¹⁸³.

Konstytucja składa się ze 116 artykułów zapisanych w ośmiu rozdziałach. Rozdziały kolejno regulują w swoim przedmiocie funkcjonowanie Sejmu (rozd. II), Prezydenta Republiki (rozd. III), Rady Ministrów (rozd. IV), Ustawodawstwa (rozd. V), Sądu (rozd. VI), Kontroli Państwowej (rozd. VII) oraz Podstawowych Praw Człowieka (rozd. VIII).

Ustawa zasadnicza Republiki Łotwy powołuje system organów odpowiadający reżimowi parlamentarno–gabinetowemu z klasycznym, choć konstytucja nie postanawia o tym wprost, trójpodziałem władzy. Zauważalne stają się specyficzne wzajemne relacje zachodzące pomiędzy poszczególnymi władzami Łotwy, gdzie parlament pełni nadrzędną rolę w stosunku do władzy wykonawczej – rządu, który jest wobec niego odpowiedzialny za prowadzoną politykę oraz urzędu prezydenta, którego powołuje, odwołuje, i który również odpowiada przed Sejmem¹⁸⁴. System władzy organów sądownictwa, pomimo kreacyjnej funkcji parlamentu, pozostał autonomiczny i niezależny od każdej innej władzy. Gwarantem dla realizacji oraz przestrzegania praworządności na Łotwie konstytucja przewidziała zaś Trybunał Konstytucyjny w skład, którego wchodzi niezawisli sędziowie o najwyższym autorytecie w państwie powoływani przez organa władzy ustawodawczej. Tak sformułowana ustawa zasadnicza konstytuowała przemiany jakie zaszły na przestrzeni dwu dekad, lat 80. i 90. Potwierdzała nową jakość polityki – gwarantowała poszanowanie zasady praworządności oraz umożliwiała zaangażowanie się Łotwy w politykę zjednoczenia Europy.

¹⁸³ L. Gołubiec, *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Warszawa 2001 r., s. 26.

¹⁸⁴ Analogiczne korelacje występujące pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą zostały zawarte w procedurach Estonii, z tym jednak zastrzeżeniem że prezydent w Estonii odpowiada wyłącznie za naruszenie konstytucji. Por. L. Gołubiec, *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Warszawa 2001 r., s. 34.

1. Zasada pluralizmu politycznego jako wyraz konsolidacji i dojrzwania demokracji.

Proces restytucji zasady pluralizmu rozpoczyna odgórna inicjatywa KPZR o powstaniu frontów ludowych. Według zasady partii z drugiej połowy lat osiemdziesiątych XX w. *weźcie sprawy w swoje ręce* utworzono pierwsze na skalę ZSRR, oficjalnie działające i alternatywne wobec KPZR formy aktywności politycznej mieszkańców – fronty ludowe. Fronty stanowiły ugrupowania typu forum, które niezwykle umiejętnie i dyplomatycznie łączyły w sobie często sprzeczne kierunki polityki KPZR z wartościami ogólnospołecznymi. Stały się swoistą platformą porozumienia rządzących i rządzonych, skupiając w sobie odmienne interesy. Decyzja o ich powołaniu wzbudziła wiele kontrowersji w otaczającym niestabilnym systemie. Zastrzeżenia padały zarówno ze strony KPZR – skrzydła zachowawczego, które preferowało ponad wszystko zasadę posłuszeństwa i aklamacji, jak i ze strony części społeczeństwa. Obawy społeczne były zaś implikacją niepewnej pozycji gospodarczo-politycznej ZSRR. Samo powołanie frontów było spektakularnym i niebezpiecznym krokiem, bowiem do końca nie wiadomo było czy powzięta decyzja KPZR zostanie podtrzymana i będzie kontynuowana w późniejszym okresie. Niemniej jednak uniwersalizm przedmiotowy (programowy) frontów przesądził o ich istnieniu oraz bezprecedensowym sukcesie jakim było zwycięstwo tego typu ugrupowań we wszystkich państwach bałtyckich w wyborach do rad najwyższych zorganizowanych z początkiem lat 90. Bez jakichkolwiek wątpliwości podaje się, że ich działania przyczyniły się do demokratyzacji instytucji politycznych i pluralizacji życia społeczno-politycznego¹, warto przy tym dodać: i gospodarczego.

Zwrot w procesie pluralizacji nastąpił wraz z ujawnieniem się tendencji do fragmentaryzacji związanych z brakiem spójności zarówno w strukturze frontu, jak i KPZR. Ciekawym jest, że analogiczne stadia procesu pluralizacji możemy odnieść nie tylko do państw bałtyckich, ale niemalże wszystkich krajów postradzieckich.

Wewnętrzny podział coraz wyraźniej zaczął się rysować po zwycięstwie ugrupowań typu forum i przełamaniu monopolu władzy komunistów. Członkowie KPZR w sposób naturalny

¹ Na podst. J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 218-219

podzielili się na skrzydło radykalne, które występowało przeciwko obranemu zakresowi przemian, broniąc *statusu quo* zajmowanych pozycji oraz na klaster reformatorów. Druga z opcji opowiadała się za podobnymi celami z tą zasadniczą różnicą, że dołączyła ona do ruchu odrodzeniowego dążąc do zachowania „starego w nowym”. Na Łotwie do rozłamu oficjalnie doszło 7 kwietnia 1990 r. w trakcie XXV Zjazdu Komunistycznej Partii Łotewskiej SRR. Na czele Niezależnej Komunistycznej Partii Łotwy stanął I. Kezbers. Pierwszym sekretarzem łotewskiej partii komunistycznej na platformie KPZR zrzeszającej głównie ludność rosyjskojęzyczną został A. Rubiks².

Nieco inaczej przebiegała linia podziału w strukturach frontów. W ich skład wchodził działacze opozycji, jak i działacze partyjni oraz osoby o dużych ambicjach politycznych, które nie zdecydowały się na funkcjonowanie w ramach oficjalnych struktur ZSRR, ale które również odrzucały opcję dysydencką. Identyfikację z frontem i przemianami wyznaczały zatem indywidualne interesy, które decydowały o głębokości fragmentaryzacji tych struktur. Powstające wówczas ugrupowania, te na nowo, jak i te w wyniku restauracji czy fragmentaryzacji spowodowały, że scena polityczna zaczęła przypominać strukturę podziałów jakie występowały w demokracjach zachodnich. W roku 1990 na terytorium Republiki rozpoczęła działalność Łotewska Partia Zielonych (LZP), w 1993 Partia Demokratyczna (DP), w 1984 r. odrestaurowano po 80 latach Łotewską Socjaldemokratyczną Partię Pracy, podobnie uczyniono z Łotewskim Związkiem Chłopskim w 1990 r. (restauracja po ponad 80 latach). Nie możemy jednak mówić o jakimkolwiek przenoszeniu wzorców zachodnich, czy odniesieniu do podziałów międzywojennych. Zmianom uległa wówczas chociażby struktura społeczna, choć wiele podziałów z okresu międzywojennego miało swoje racje w latach 80. XX w. (jak na przykład miasto *versus* wieś, robotnicy *vs.* chłopi) to i tak nie odzwierciedlały nowych warunków i treści. *De facto* w pierwszym „stadium pluralizacji” mieliśmy do czynienia z grupą frontów ludowych: frakcją lewicową nawiązującą do idei socjaldemokracji, centrową, prawicową wznawiającą do tradycji okresu międzywojennego oraz (lub) współczesnych prawicowych partii zachodnich, a także frakcją skrajnie nacjonalistyczno-prawicową odpowiadającą się za państwem mononarodowym. Nadto z ugrupowaniami opozycyjnymi działającymi dotychczas w podziemiu i oczywiście

² W Estonii rozłam nastąpił w trakcie XX Zjazdu KP Estońskiej SRR (23-25 marca 1990r.). Na czele niezależnej partii komunistycznej stanął E. Sillari jako jej przewodniczący, a od 1991 r. - I sekretarz. Na Litwie rozłamu dokonano w czasie XX Nadzwyczajnego Zjazdu KP Litewskiej SRR (19-22 grudnia 1989r.). Na czele reformatorów stanął A. Brazauskas. Za. J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 219

ze wspomnianą wyżej Komunistyczną Partią Związku Radzieckiego rozdarta pomiędzy skrzydło radykalne a klaster reformatorski opowiadający się za niezależnością od KPZR³.

Wraz z odzyskaniem niepodległości w krajach bałtyckich zaczęły coraz częściej zawiązywać się nowe partie polityczne. Zagęszczenie sceny politycznej w sposób liczebny nastąpiło przede wszystkim na prawym skrzydle. Większość bowiem z powstałych partii deklarowała orientacje prawicowe i centroprawicowe. W efekcie prowadziło to do zbieżności programów politycznych oraz utraty rozpoznawalności przez nie. Frakcje prawicowe deklarowały kontynuację transformacji systemowej – społeczno-polityczno-gospodarczej. Różnice stanowiły natomiast niuanse, preferencje co do środków i metod przy osiągnięciu ww. założeń. Co ciekawe początki istnienia partiom dawały nie rzadko osoby, które miały lewicowe korzenie i które nie były szerzej znane. Stąd niezwykle ważką kwestią stała się rozpoznawalność, identyfikacja. „Marką” partii stały, jak się wkrótce okazało, znane twarze – tzw. „zastępczy politycy”. Autorytet, sława znanych osób dać miała legitymację frakcji. Politycy ci zazwyczaj na listach wyborczych zapisani byli na końcowych miejscach, co nie dawało im szansy na zwycięstwo. Niemniej jednak byli oni szyldem partii. Szczególnie cenni dla frakcji stali się dziennikarze – ci, którzy w warunkach ograniczonej swobody słowa przyczynili się do wykrycia lub nagłośnienia aberracji w funkcjonowaniu państwa. W dalszej kolejności liderzy partii otaczali się ludźmi świata kultury i nauki. Pan Profesor Jacek Zieliński wymienia cztery modele uprawianego marketingu politycznego: model „niepodległościowo-narodowy”, „odrodzeniowo-socjalny”, „partii niezaangażowanej” („polityka o czystych rękach”) oraz model „pokrzywdzonego i niedocenionego”. W modelu pierwszym wiarygodność oparto o sukcesorów okresu międzywojennego, którzy nawiązywali do minionego okresu, działalności prowadzonej na rzecz odzyskania niepodległości – nierzadko na emigracji, czy też do pozycji jaką zdobyli poza granicami państwa z powodu wymuszonej emigracji. Spośród grona łotewskich polityków podać należy: Guntis Ulmanisa, Vaire Vike-Freiberga (prezydent Łotwy 1999-2007), czy z Litwy – Valdas Adamkus (prezydent Litwy 1998-2003, 2004- do dziś).

Model drugi tworzyli dawni funkcjonariusze partyjni, których wkład w odzyskanie niepodległości był znaczący. Postulowali oni przede wszystkim szeroką opiekę społeczną oraz interwencjonizm państwowy w gospodarce rynkowej. Do tej grupy modelowej zaliczają się: Anatolijs Gorbunovs (zajmował stanowisko przewodniczącego Rady Najwyższej Łotewskiej SRR w okresie najbardziej ważkim, kiedy podejmowano decyzję o suwerenności państwowej Łotwy), Algirdas Brazauskas (I sekretarz KP Litewskiej SRR, prezydent

³ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 221-223.

republiki w latach 1993-1998), czy też Edgar Savisaar (premier Estońskiej SRR, który wystąpił z propozycją utworzenia frontów ludowych).

Kolejną konstrukcją tworzy grupa polityków o, w granicach rozsądku, przejrzystym życiorysie, odwołująca się do intencji i inicjowanych procesów. Politycy tego typu wywodzili się zarówno z frontów ludowych, jak i partii komunistycznej. Były to osoby, które nie odniosły jak do tej pory większych, znaczących sukcesów. Przykładem takiego polityka jest Vytautas Landsbergis (profesor historii muzyki Litewskiej Akademii Muzycznej).

Ostatni model zachowań tworzą politycy „do wynajęcia”, którzy wstępowali do partii bądź formowali nową frakcję jako wyraz krytycznej analizy i oceny jakiś wydarzeń lub partii, do której się odwoływali. Nierzadko zrzeczenie się członkostwa, „przejście” lub zawiązanie nowej struktury związane jest konsekwencjami, porażką i niechęcią do poniesienia odpowiedzialności za realizowany dotychczasowy kierunek polityki. Ciekawe, że tej „grupie politycznej” kraje bałtyckie zawdzięczają wprowadzenie rynkowych zasad gospodarczych. Politycy podejmując trudne decyzje wiążące się z ogromnymi obciążeniami i wszelkimi negatywnymi skutkami transformacji systemowej – np. związane z uwolnieniem cen i konsekwencjami z tym powiązanymi, uciekali najzwyczajniej do innych partii. Obawiali się bowiem utraty poparcia. Przejście do „nowej” partii miało oddalić zarzuty od siebie, szczególnie że politycy ci rozpoczynali krytykę i atak linii politycznej, którą do tej pory reprezentowali i którą prowadzili⁴.

Na tym etapie należy wskazać, że o ile partia komunistyczna i opozycja posiadała stały, wierny elektorat, o tyle w momencie odzyskania niepodległości w sposób znaczący gwałtownie on zmaleł. Wynikiem pomniejszenia tej liczby były m. in. rozwiązania prawne, które zdelegalizowały działalność KPZR. Nie bez znaczenia pozostał brak spójności wewnętrznej w partii komunistycznej. W miejsce KPZR powstało bowiem szereg ugrupowań efemerycznych i antagonistycznie nastawionych do siebie, które podzieliły i utraciły pierwotny elektorat. Pojawiła się także niechęć do zdyskredytowanych polityków z okresu realnego socjalizmu.

Co więcej te tendencje utrzymują się i pozostają nadal aktualne. Potwierdzają to chociażby niedawne wydarzenia – Valais Zatlers, sławny łotewski ortopeda, wygrał wybory prezydenckie w maju 2007 r. Sukces lekarzowi zagwarantowało tylko to, że jego jedyny oponent – były przewodniczący Trybunału Konstytucyjnego Aivars Endzins – był niegdyś

⁴ *Ibidem.*

działaczem partii komunistycznej, a w latach 80. publicznie negował wchłonięcie Łotwy przez ZSRR⁵.

W przypadku opozycji natomiast słaby wynik wyborczy wiąże się z wycofaniem się z życia politycznego strategicznych jej działaczy. Opozycję również w najmniejszym stopniu dotyczył proces fragmentaryzacji. Liderzy opozycji zdecydowali się ustąpić w sytuacji, kiedy prezentowane postulaty w nowej rzeczywistości nie miały szans na powodzenie, niechcąc, tym samym dopuścić do racji ich weryfikację.

a) Konsolidacja systemu partyjnego.

Przyjmując ustawę zasadniczą, a wraz z nią ustawy: *o organizacjach społecznych i ich zjednoczeniach* z 15 grudnia 1992 r., *o finansowaniu organizacji politycznych (partii)* z 19 lipca 1995 r. oraz ordynacji wyborczej poręczono prawnie zasadę pluralizmu politycznego oraz wyznaczono ramy dla graczy łotewskiej sceny politycznej⁶. Przyjęcie formalnoprawnych rozwiązań definiuje tę scenę oraz wyznacza cezurę dla konsolidacji pluralizmu politycznego, bynajmniej nie tylko w sensie formalno-prawnym. System partyjny wkracza zatem w kolejny etap w 1995 r. W trzy lata później, tj. w roku 1998 nastąpiło natomiast już zjawisko tzw. *zmiany dwóch ekip rządzących* (S. P. Huntington). Jedno z kryteriów oceny stopnia konsolidacji. Zgodnie z nim można uznać, że demokracja przeszła etap konsolidacji, jeżeli partia lub ugrupowanie, które zdobyło władzę w pierwszych wyborach czasu przemian, przegra następne wybory i odda władzę nowym zwycięzcom, a następnie rząd ten również odda władzę przy kolejnych wyborach. Wyłanianie rządzących w wyborach stanowi sedno demokracji, a demokracja jest prawdziwa tylko wówczas, gdy rządzący gotowi są oddać władzę w rezultacie wyborów⁷. Co więcej wraz z umocnieniem się zasady pluralizmu politycznego oraz warunku koniecznego dla demokracji, *sine qua non*, otwartych, wolnych i równych wyborów następowały równoległe powolne zmiany w świadomości społecznej, zakorzenienia wartości demokratycznych, ewolucji społeczeństwa obywatelskiego. Etap ten nazywany jest także fazą postkomunizmu, kiedy to funkcjonują jeszcze w życiu publicznym pozostałości danego ustroju, objawiające się zarówno w schematach myślenia i postępowania obywateli, jak i w postaci nieformalnej, „układowej” oligarchii politycznej.

⁵ Eryka Kuszlewicz, *Przetrasowania polityczne na Łotwie*, „Gazeta Wyborcza” z 2007-07-07.

⁶ Dokumenty wymieniane powyżej szczegółowo odnoszą się do tworzenia, funkcjonowania oraz zasad partycypowania w strukturach władzy. Implikują jednocześnie w sposób bezpośredni na dobór instrumentów przez partię do osiągnięcia zamierzonych celów.

⁷ S. P. Huntington, *Trzecia fala...* op. cit., s. 269.

Chcąc podjąć dyskurs nt. łotewskiego systemu partyjnego nie możemy odnieść go do indyktorów i wytycznych jakie przyjmuje się w badaniach nad systemami państw Europy Zachodniej. Wykluczona zostałaby bowiem specyfika powstawania współczesnych systemów państw bałtyckich – szeroko rozumianych społecznych i ekonomicznych problemów przemian. Po drugie kształtowanie się nowego systemu partyjnego znalazło się pod wpływem dwóch niezależnych, a czasami wykluczających się zachowań. Tworzyło je dążenie do przyjmowania mechanizmów sprawdzonych we współczesnych demokracjach zachodnich, oraz – właściwe dla okresu socjalizmu – traktowanie negocjacji i kompromisu jako oznaki słabości i porażki⁸. Cechą znaną dla grupy krajów bałtyckich w początkowej dobie niepodległości okazało się odrzucenie działających do tej pory sił politycznych, akceptacja dawnych stosunków społecznych oraz niezadowolenie z następstw ekonomicznych. Zatarła się różnica między aspektami politycznymi i gospodarczymi, co w sposób niewiarygodny zaburzyło prawidłowe funkcjonowanie systemu. Przyczyną takiego wymiaru systemu pozostaje także czynnik narodowościowy. Elektorat w trakcie wyborów koncentrował się właściwie na charyzmie liderów partii, ich stosunku do ważkich kwestii politycznych przed jakimi stanęło „młode” państwo, aniżeli do ogólnej koncepcji danej opcji politycznej. Wskaźnikami wyborczymi stały się: stosunek do miejsca państw bałtyckich, korelacje międzynarodowe z UE, NATO i Rosją, deklaracje odnoszące się do reform gospodarczych i poziomu życia mieszkańców oraz kwestie obywatelstwa (narodowościowe). Innymi słowy uwarunkowania decydujące o rozproszeniu przestrzeni politycznej wpływały na zachowania partii politycznych oraz na kształt i dynamikę systemów⁹. W efekcie możemy wskazać na kilka charakterystycznych elementów.

W każdym z systemów powstał szereg partii reprezentujących poglądy lewicowe, centrowe, jak i prawicowe, z czego tylko kilka można uznać za partie dominujące – biorąc pod uwagę ich liczebność i poparcie społeczne. Żadnej jednak z nich nie można uznać za partię stabilnie dużą czyli taką, która dysponuje ponad 30% poparciem – zgodnie z definicją Panów Profesorów: Andrzeja Antoszewskiego i Ryszarda Herbuta. Co prawda na Łotwie w 1993 r. Związek „Łotewska Droga” (LC) skupił 32,38% poparcie, na Litwie w 1992 Litewska Demokratyczna Partia Pracy (LDDP) otrzymała 42,6% głosów, a w Estonii w 1995 r. Koalicyjna i Wiejska Unia Ludowa (KMÜ) 32,33% to są to odosobnione i jednorazowe przypadki potwierdzające powyższą zasadność. Przewaga ponadto partii, która uplasowała się

⁸ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 224.

⁹ P. Cerny, *The Changing Architecture of Politics Structure, Agency and the Future of the State*, Sage, London 1990, s. 131; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 225.

na pierwszym miejscu w stosunku do kolejnej była ponad dwu lub blisko trzykrotnie większa, co jest w uproszczeniu wynikiem alternatywnego ujęcia sceny politycznej na zwolenników i przeciwników dotychczasowej nomenklatury. Co ważne dystans wyborczy do dnia dzisiejszego systematycznie i konsekwentnie maleje. Tendencje te wskazuje także poniższa tabela. Efekt ten może być zwiastunem dojrzewania systemu partyjnego, a na pewno już jest zjawiskiem, które dotyka kraje demokratyczne całej Europy, z małymi wyjątkami. Proces ten możemy uznać jako następstwo walki o elektorat, czyli koncentrację programową partii politycznych wokół centrum na osi lewica vs. prawica.

Kraj i rok wyborów	Udzielone poparcie w %				Pozostałe listy	
	Lista zwycięska	Lista druga	Lista trzecia	Lista czwarta	Liczba	Poparcie w %
Łotwa						
1993 r.	32,38	13,35	11,99	10,64	4	5,77-4,67
1995 r.	15,33	15,06	14,65	11,62	8	7,24-5,61
1998 r.	21,04	18,17	14,1	14,1	2	12,81-7,37
2002 r.	23,9	19	16,6	9,5	2	9,4-5,4
2006 r.	23	18	18	17	3	
Estonia						
1992 r.	20,08	14	12	9,9	8	Do 8,4
1995 r.	32,22	16,18	14,17	7,85	5	5,98-5
1999 r.	23,4	16,1	15,9	15,2	3	7,3-7,0
2003 r.	25,4	24,6	17,7	13	2	7,3-7,0
2007 r.	30,69	28,71	18,81	9,9	2	
Litwa						
1992 r.	42,6	20,5	12,2	5,5	1(4)*/	5,5**/
1996 r.	29,8	9,9	9,5	8,2	1(10)*/	6,6**/
2000 r.	31,08	19,64	17,25	8,62	0(15)*/	-
2004 r.	27,65	21,98	17,73	12,77	3	
*/ Liczba partii, które uzyskały mandaty w głosowaniach w okręgach jednomandatowych, wliczając w to mandaty kandydatów niezależnych. Dopuszczalne było, aby partie występujące wspólnie w ramach listy startowały oddzielnie w okręgach jednomandatowych.						
**/ Poparcie dla list.						

Tabela. Polaryzacja partii politycznych na Łotwie, Litwie i w Estonii.

Źródło: J. Zieliński *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...*, op. cit., s. 226 oraz Informator Polityczny PAP – Litwa, Łotwa, Estonia.

W przypadku Estonii wyniki uzyskane przez dwie partie zwycięskie w ostatnich wyborach w 2007 r. wskazują na krystalizowanie się tego systemu i powstanie dwóch stabilnie dużych partii politycznych (kryterium Prof. A. Antoszewskiego i Prof. R. Herbuta). Pierwsza z partii przekroczyła nieznacznie pułap 30% – Estońska Partia Reform¹⁰, a druga bardzo się do niego zbliżyła – Estońska Partia Centrum¹¹. W każdym razie, gdyby wynik ten utrzymał się w kolejnych wyborach, to przesądzałby o dojrzałości tego systemu. Wskazać należy także, że obie partie posiadają dość duże doświadczenie, na scenie politycznej funkcjonują od pierwszej połowy lat 90. Pozostałe ugrupowania polityczne zasiadające w estońskim parlamencie cieszą się krótszym stażem i ich rodowód jest bardziej skomplikowany.

Na Litwie i na Łotwie w konsekwencji w sposób naturalny wyłoniły się dwie kategorie partii, które dysponują odpowiednią większością i posiadają szanse na zdobycie mandatów. To partie, które dysponują na tyle dużym potencjałem, aby współrzędzić lub stanowić silną opozycję. Grupę drugą stanowią z kolei ugrupowania, które są zdolne przekroczyć próg zaporowy, a tym samym samodzielnie lub w koalicji funkcjonować w parlamencie. Niemniej jednak ich szanse na współtworzenie rządu są niskie. Znacząca większość z tych frakcji powstała w wyniku secesji bądź mutacji programowej większej partii.

Zaznaczyć należy także, że bałtycka rywalizacja polityczna przebiega na styku płaszczyzn dużych i małych partii politycznych. Konkurencja polityczna wymusza, że partie tej samej klasy (kategorii duże) zmuszane są podjąć walkę nie tylko między sobą, co jest zjawiskiem niewątpliwie pozytywnym i oczekiwanym w demokracji, ale wymusza także walkę partii dużych z małymi. Ponadto nierzadko partie macierzyste rywalizują i krytykują z diametralnie różnych stron partie, z których czerpią swój rodowód (efekt secesji). Generalnie taki stan negatywnie wpływa na funkcjonowanie systemu. Rodzi perturbacje, których wynikiem jest efekt polaryzacji i rozdrobnienia parlamentu.

Permanently należy także uwzględnić specyficzną sytuację Łotwy, gdzie blisko połowę obywateli pozbawiono czynnych praw wyborczych, co w sposób istotny zaciera prawdziwy parytet podziału mandatów. Powstałe w ten sposób podziały nierzadko decydują o wzmocnieniu bądź osłabieniu realizowanego kierunku reform¹² oraz decydują

¹⁰ Estońska Partia Reform (ER) – utworzona została 13 XI 1994 r., jej przewodniczącym jest Andrus Ansie. Na podst. Informatora Politycznego PAP – Estonia, maj 2007.

¹¹ Estońska Partia Centrum (EKK) – utworzona została 12 X 1992 r. przez grupę b. członków Frontu Ludowego Estonii (zał. 1988, rozw. 13 XI 1993). EKK 21 V 1998 r. połączyła się z partią „Estońscy Zieloni” (zał. w VIII 1989 r.) jej przewodniczącym jest Edgar Savisaar. Na podst. Informatora Politycznego PAP – Estonia, maj 2007.

¹² A. Trzaska-Chrząszczewski, *Przyplify...* op. cit., s. 4; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 223.

o popularności politycznej frakcji i ich liderów¹³.

Patrząc natomiast przez pryzmat struktury osób głosujących największa liczbę stanowią obywatele w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym. Partie polityczne tak też tworzyły programy, zawierano w nich odpowiedź na potrzeby tych grup tak, aby uzyskać możliwie jak największe poparcie. Tak podpowiada zresztą pragmatyzm polityczny. Więcej, politycy zaczęli postrzegać partię jako opcję do ukontentowania partykularnych interesów. W efekcie programy polityczne partii skupiały się na krytyce dawnej nomenklatury i dotychczasowej władzy. Zawierały nośne, populistyczne hasła. Kierowano je do ogółu społeczeństwa, odstępowano w nich od precyzowania adresata, bowiem docelowo chciano przejąć elektorat innych ugrupowań. Liderzy partii budowali własną pozycję opierając ją na wskazaniu winnego, zapowiedzeniu ukarania go, zadeklarowaniu innego (lepszego) postępowania i zapowiedzeniu pomyślnej przyszłości¹⁴. Analogicznie jak Siegerist – lider Ruchu Ludowego „Latvijai” (TKL), którego partia kierowała ostrą krytykę wobec praktyk okresu socjalistycznego oraz obecnej władzy łącząc ją z populistycznymi hasłami m. in.: poprawy poziomu życia – pomocy najuboższym, preferencyjnym i priorytetowym traktowaniem rencistów i emerytów, wspierania rodzin wielodzietnych. I choć partia powstała na 3 miesiące przed wyborami – 28 czerwca 1995 r., będąc mało znaną, uzyskała 14,65% poparcie, ostatecznie uplasowała się jako trzecia siła polityczna w parlamencie.

W walce wyborczej, w której rywale polityczni prezentują podobne stanowisko i emocje a w efekcie kandydat A jest „duplikatem” B, a B „duplikatem” A niezwykle ważną staje się rozpoznawalność. I choć wspomniani byli już „zastępczy politycy” i „znane twarze” nie można pominąć roli mediów, które mogą zaważyć o wyniku wyborczym – mogą go podwyższyć lub obniżyć. Bałtycka praktyka potwierdza także, że to czynnik ekonomiczny ostatecznie decyduje o wyborczej *victorii*. Regułę tę oddają wydarzenia roku 1995. Ujawnione w tym czasie afery korupcyjne, w które zamieszani byli działacze partii Łotewska Droga (LC) powiązani z działalnością największego w krajach bałtyckich banku Baltija¹⁵

¹³ Osoba Alfredsa Rubiksa oddaje charakter powstałych podziałów. W roku 1996 polityk ten ubiegał się o urząd prezydenta. W trakcie kampanii wyborczej odbywał karę ośmiu lat pozbawienia wolności za zdradę stanu. W 1991 r. stanął bowiem na czele Komunistycznej Partii Łotewskiej SRR oraz Komitetu Ocalenia Narodowego – alternatywnego rządu, przygotowywanego do przejęcia władzy po stłumieniu przez ZSRR dążeń niepodległościowych Łotyszy. Nie miał prawa organizowania konferencji prasowych, mógł jednak udzielać wywiadów przez telefon. Opowiadał się za rewitalizacją ZSRR. W przedwyborczych sondażach dawano mu szansę zajęcia nawet drugiej pozycji. Na podst. „Rzeczpospolita”, nr 140 z 18 VI 1996 r.

¹⁴ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 229.

¹⁵ Aktywa banku Baltija po fuzji z Łotewskim Bankiem Depozytowym i Centrobankiem w 1995 r. wynosiły 700 mln USD, a kapitał 80 mln USD co stanowiło 1/3 kapitału bankowego Łotwy. Po informacji o niewypłacalności banku za sprawą rządu zlikwidowano ekspozytury lokalne banku państwowego, który dotychczas obsługiwał konta samorządowe. W terenie pozostały jedynie przedstawicielstwa banku Baltija. W późniejszym czasie część polityków wykorzystala zaistniałą sytuację do zdeprecjonowania współpracy

przyniosły spadek notowań w sondażach wyborczych temu ugrupowaniu. W wyniku utraty płynności finansowej banku straty poniosło, jak się szacuje nawet 25% mieszkańców Łotwy, a także instytucje rządowe i samorządowe. Niemniej jednak Łotewska Droga zajęła w wyborach tego samego roku drugie miejsce. Głos na LC pojmowano jako szansę na odzyskanie utraconych środków, nie wiązano go z popularnością tej partii. Rząd, bowiem przed głosowaniem zobowiązał się do wypłacania rekompensat od lutego 1996 r., a więc w okresie nowego rządu¹⁶.

Niezwykle istotną kwestią staje się osoba lidera partii, jego pozycja i umiejętność komunikowania się ze społeczeństwem za pomocą środków masowego przekazu. Szczególnego znaczenia nabiera ona w państwach, w których ordynacja preferuje proporcjonalny system wyborczy (Łotwa i Estonia). Elektorat wskazuje bowiem listę a nie kandydata. Stąd im lepszy *public relations* lidera, tym korzystniejszy wizerunek partii, a w konsekwencji wynik wyborczy. Jednocześnie podkreślić należy, że o zasadność powyższej reguły dbają przede wszystkim partie mniejsze z niskimi szansami na udział w podziale mandatów, a także partie nieznanne, powstałe na kilka miesięcy przed wyborami. Partie duże z ustabilizowaną pozycją budują swą markę na doświadczeniu i sukcesach. Renoma i popularność kluczowych polityków doświadczonych partii przekłada się zgodnie z powyższym na ogólny wizerunek ugrupowania, ale i odwrotnie – w tej sytuacji mamy do czynienia z zasadą sprzężenia zwrotnego. Znana frakcja pozwolić sobie może nadto na rezygnację z polityków o „znanych twarzach”. Sukces Einarsa Repšy¹⁷, byłego Prezesa Narodowego Banku Łotwy, który utrzymał kurs łata w czasie krachu finansowego wywołany upadkiem banku Baltija dowodzi, jak renoma lidera przekłada się na zwycięstwo jego partii – Nowe Czasy, wybory 2002 r. On sam zaś stanął na czele rządu.

Kolejny element charakterystyczny stanowi wielopartyjna polityka będąca wynikiem ordynacji proporcjonalnej. Wymaga ona bowiem przyjęcia odpowiedniej strategii przez partie. Jej konsekwencją w rzeczywistości jest pojawienie się na scenie partyjnej

z Rosją i zażądała uregulowania obecności kapitału rosyjskiego na Łotwie. W pierwszej kolejności dotyczyło to drugiego co do wielkości i znajdującego się w rękach nie-Łotyszki banku Parex, który znany był z otwierania kont „na hasło”. J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 230 oraz *ŁOTWA. Przewodnik dla przedsiębiorców*. Wydanie drugie rozszerzone z suplementem (maj 2005), Warszawa, Biuro Promocji Inwestycji i Technologii Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego.

¹⁶ „Kommersant-Daily”, nr 51 z 22 III 1995 r.; „Rzeczpospolita”, nr 250 z 27 X 1995 r.; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 230.

¹⁷ Repšiego określano jako polityka charyzmatycznego, bardziej radykalnego w polityce monetarnej i fiskalnej niż przedstawiciele Międzynarodowego Funduszu Walutowego. On sam zaś w 2002 r. stanął na czele rządu.

najprzeróżniejszych figur i konfiguracji koalicyjnych¹⁸, które potrafią w tej samej kadencji przestać istnieć lub, choćby zmienić swój program (częściowo) w imię swoich partyjnych wyższych racji niż uczciwość wyborcza. Odstępstwo od programu jest jednak już bardziej ryzykownym krokiem, mogącym okazać się daleko posuniętymi skutkami. Choć i takie praktyki są znane krajom bałtyckim. Frakcja na wagę złota zawsze traktuje chęć rządzenia, bycia u steru władzy. Stąd dostrzec możemy także sytuacje wystąpienia z koalicji po upływie kadencji, aby zaraz potem przystąpić do innego bloku, który zagwarantuje partii większe szanse na zwycięstwo w wyborach i utworzenie rządu.

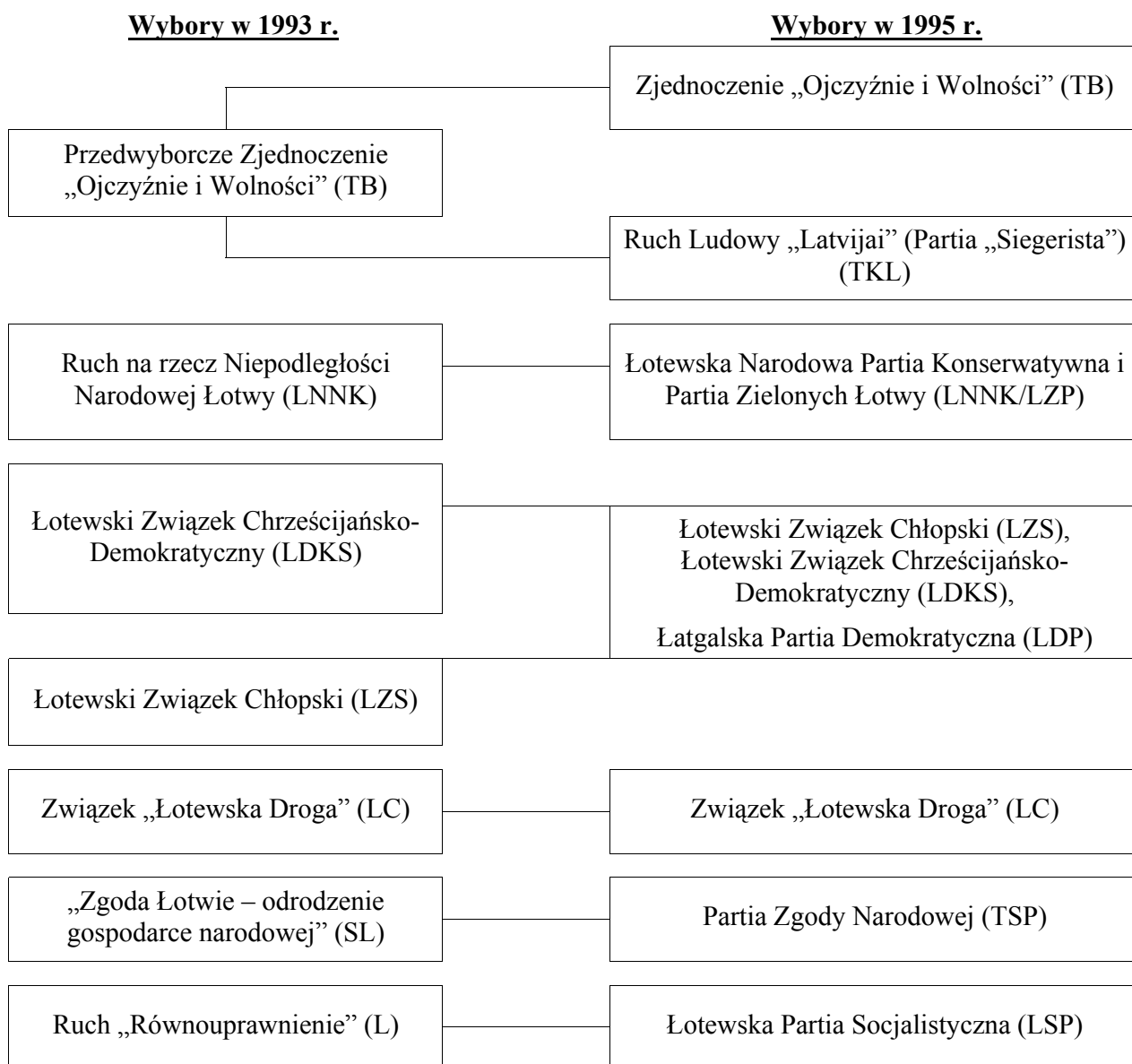
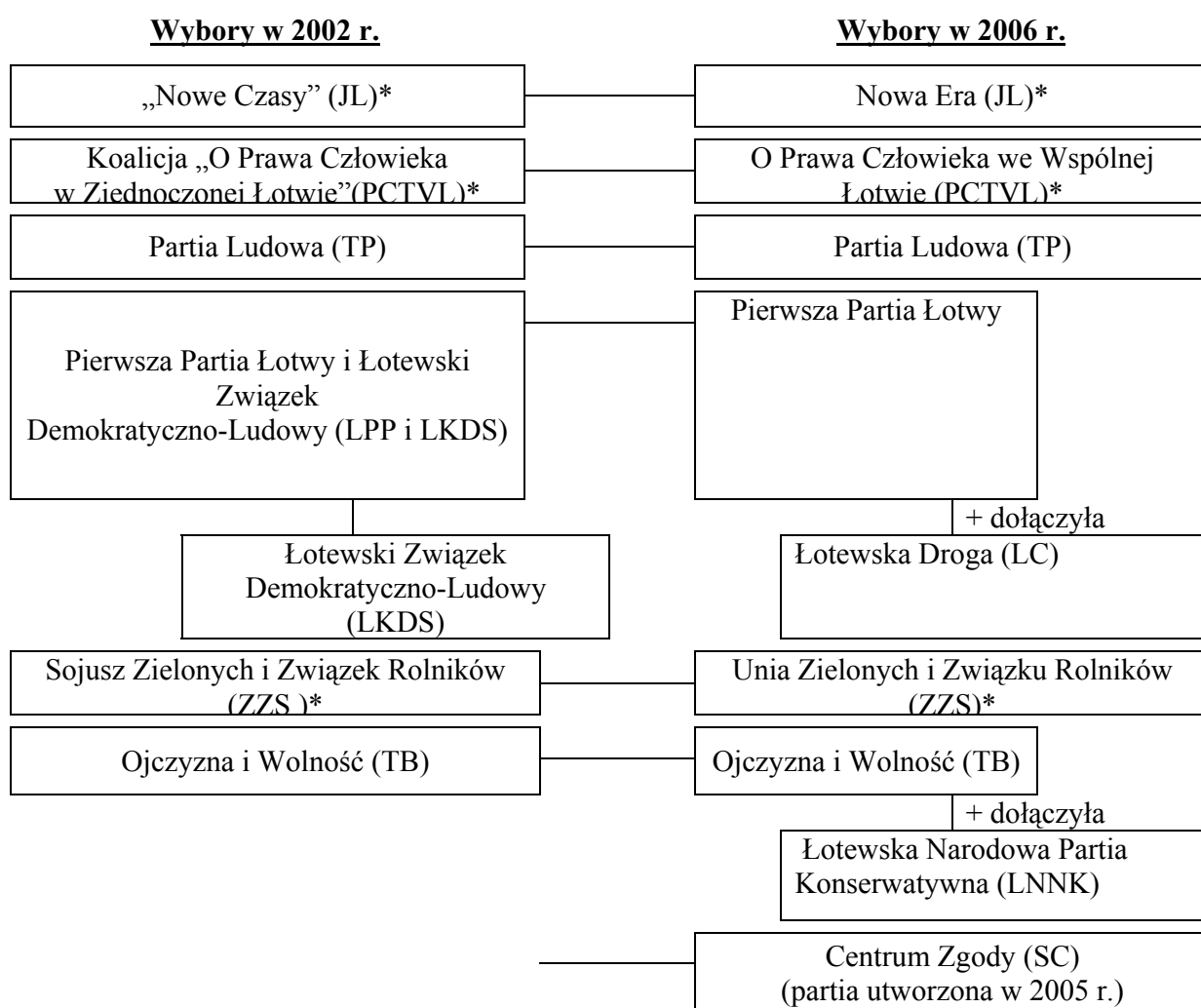


Tabela. Zmiany w koalicjach przed wyborami parlamentarnymi na Łotwie (porównanie wyborów z 1993 r. i 1995 r.). Źródło: J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 235, tablica 15, A. Reetz, *Demokratische Transformation im Baltikum*, [w:] „Zeitschrift für Parlamentsfragen” (Zparl), Heft 4/99, s. 928.

¹⁸ Koalicyjność rządów nie wynika tylko z wybierania posłów w proporcjonalnej ordynacji, lecz i z innych rozwiązań formalnoprawnych, np. przypisania wyboru rządu przez parlament.

Wyborcy pozornie otrzymują szersze spektrum do głosowania na partię. Pozornie, ze względu że powstają ugrupowania i/lub bloki wyborcze o zbliżonych programach. Ponadto występujące częste rotacje ugrupowań w ramach koalicji rządzących, podziały, powstawanie nowych partii, zmiana przynależności partyjnej przez polityków nie warunkują stabilizacji systemu. Rodzi obawy o trwałość rządów. Sytuacja, w której mamy do czynienia z nieproporcjonalnym dużym wpływem małych partii politycznych, rozmyciem odpowiedzialności za poszczególne decyzje oraz brakiem spójności opozycji, która nie rzadko krytykuje rządzących z diametralnie odmiennych punktów widzenia odnosi się w sposób obstrukcyjny do budowy społeczeństwa obywatelskiego.



* Różne nazwy tej samej partii zostały przedstawione świadomie celem pokazania jak różnie są one określane przez publicystów.

Tabela. Zmiany w koalicjach przed wyborami parlamentarnymi na Łotwie (porównanie wyborów z 2002 r. i 2006 r.).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Informatora Politycznego PAP – Łotwa 2002, 2006.

Doskonale powyższą sytuację oddają niedawne wydarzenia na Łotwie. 20 grudnia 2007 roku parlament Łotwy udzielił wotum zaufania nowemu gabinetowi sformowanemu przez Ivarsa Godmanisa. Nowy rząd jest w zasadzie repliką poprzedniego gabinetu Aivarsa Kalvītisa – opiera się na tym samym sojuszu 4 centroprawicowych ugrupowań, co więcej tworzą go w większości ci sami ministrowie, którzy współpracowali z niepopularnym dziś wśród Łotyszy Kalvītisem. Nowy rząd pozbawiony jest szerszej akceptacji społecznej i poddany będzie ostrej krytyce opozycji. Godmanisowi nie udało się włączyć do koalicji rządzącej opozycyjnych Nowych Czasów. Jedyną znacząca zmiana obejmuje więc stanowisko premiera, gdyż Godmanis wywodzi się z ugrupowania Łotewska Pierwsza Partia/ Droga Łotwy (LPP/LC), zaś jego poprzednik – Aivars Kalvītis reprezentował w rządzie pozostającą nadal w koalicji rządzącej Partię Ludową. Sam Godmanis w poprzednim gabinecie pełnił funkcję ministra spraw wewnętrznych. Godmanisowi udało się wprawdzie odtworzyć koalicję rządzącą, ale jest to koalicja niepopularna w społeczeństwie. W listopadzie 2007 roku Łotysze protestowali przeciwko koalicji w tym samym składzie, gdyż nie potrafiła ona poradzić sobie ani z korupcją w aparacie władzy, ani z rosnącą inflacją. Rząd Godmanisa poddany będzie też silnej krytyce ze strony cieszących się sympatią Łotyszy Nowych Czasów¹⁹.

Analogiczną sytuację prezentują wydarzenia sprzed jeszcze pół roku, tj. z maja 2007 r. Zanim nowy prezydent Łotwy Valdis Zatlers zdołał zasiąść w prezydenckim fotelu, powstała już partia, która postawiła sobie za cel odsunięcie go od władzy. Falę krytyki wobec nowej głowy państwa wywołało jego oświadczenie, w którym, będąc jeszcze kandydatem na urząd prezydenta, oznajmił, że pełniąc obowiązki lekarskie, przyjmował łapówki od pacjentów. Valdis Zatlers, sławny łotewski ortopeda, wygrał wybory prezydenckie w maju 2007 r. Zwycięstwo lekarzowi zagwarantowało tylko to, że jego jedyny oponent był działaczem partii komunistycznej. Publiczne przyznanie się Zatlersa do brania łapówek parlament uznał za spełnienie konstytucyjnego wymogu wobec kandydatów na prezydenta – posiadania nieskazitelnej reputacji. Bezpośrednio po wyborach pod budynkiem parlamentu wzburzony tłum przywitał nowego szefa państwa okrzykami "koperciarz!" i "łapówkarz!". Zatlers postanowił więc zalegalizować pieniądze z łapówek. Odprowadził do fiskusa karę w wysokości 355 euro z tytułu niezgłoszenia otrzymanych darowizn, a zaświadczenie o zapłaceniu kary pokazał dziennikarzom podczas jednej ze swoich konferencji prasowych. O powstaniu nowej partii antyprezydenckiej poinformował premier Aigars Kalvītis. Nie wiadomo, jakie poglądy będzie reprezentowała nowa siła, nie wiadomo też, kto jej będzie przewodził. Najważniejszym znakiem zapytania pozostaje jednak pytanie, czy do nowej partii

¹⁹ „Tygodnik OSW”, nr 1(35) z 9 I 2008 r.

wstąpi ustępująca prezydent Vaira Vike-Freiberga. Odchodząca dziś prezydent niejednokrotnie dawała do zrozumienia, że Zalters nie będzie w stanie zapewnić ciągłości łotewskiej polityki zagranicznej. Priorytetem obydwu kadencji Freibergi była integracja Łotwy z Zachodem. Politolog Iwar Iabs uważa, że Freiberga może nawet objąć przywództwo nowej opozycyjnej partii. Jeżeli zaś nie zostanie do niej zaproszona albo odmówi członkostwa, jest bardzo prawdopodobne, że przynajmniej poprzez jej działalność. Prawie 70-letnia polityk dotychczas nie zapowiadała bowiem wycofania się z aktywnej polityki²⁰.

Warto także podkreślić wypowiedź politologa Jānis'a Iksteny (Uniwersytet Łotewski w Rydze), który wskazuje, że scena polityczna Łotwy staje się „coraz bardziej zamknięta”. Co oznacza, że kluczowe decyzje polityczne dla spraw państwa zapadają w wąskim gronie decyzyjnym. Obywatele, a nawet członkowie partii politycznych mają coraz mniejszy wpływ na kierunki polityki partii i państwa. Tylko liderzy i wąska grupa osób najbardziej im zaufanych podejmuje decyzje (trend ten widoczny jest od roku 1995).

Z drugiej jednak strony ww. zabiegi stanowią niewątpliwie pokaz umiejętności funkcjonowania ugrupowań i pojedynczych graczy w realiach politycznych, a tym samym dowód na umiejętność walki „o własną skórę” oraz dowód dojrzałości demokracji łotewskiej. Nie występuje, bowiem negacja systemu demokratycznego samego w sobie, a jedynie niechęć społeczeństwa do sposobów rządzenia, co potwierdzają manifestacje społeczne z listopada 2007 r. A jak pisał S. P. Huntington krytyka sposobu rządzenia, a nie istoty systemu demokratycznego stanowi kolejny dowód dojrzałości demokratycznego charakteru kraju.

Uwzględnić należy także, że specyficzne więzy polityczne wykształcone w dobie socjalizmu definiują po części funkcjonowanie systemu partyjnego. Odnosi się to szczególnie do frakcji, których programy odnoszą się do ludności nietytularnej. W przypadku Estonii i Łotwy – Rosjan, a Litwy – Polaków i Rosjan. Z jednej strony nielotewskie ugrupowania przenoszą i utrwalają podziały społeczno-ideowe. Utrzymują nawet ścisłe więzy z rządzącymi w Rosji partią Nasz-Dom-Rosja, inne z Jabłoko, partią Żirinowskiego, czy komunistami. Z drugiej – stanowią próbę wykorzystywania przez zewnętrznych protektorów narodowo zorientowanych ugrupowań dla realizacji własnych aspiracji wyborczych. Dokonywano tego z reguły pod hasłem wspierania zamieszkałej poza granicami mniejszości narodowej²¹.

²⁰ Źródło: E. Kuszlewicz, *Przetaskowania polityczne na Łotwie*, „Gazeta Wyborcza” z 7 VII 2007 r.

²¹ E. Zieliński, *Współczesna Rosja. Studium polityczno-ustrojowe*, Elipsa, Warszawa 1995, s. 95-124; J. Zieliński, *System partyjny współczesnej Rosji*, [w:] J. Adamowski, A. Skrzypek (red.), *Federacja Rosyjska 1991-2001*, ASPRA-JR, Warszawa 2002, s. 189-243; A. Stępień, *Współczesna Rosja. Leksykon. Polityka. Organizacje. Społeczeństwo*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1999 r.; O. Zastrożnoj (red.), *Obszczerosijskije*

W ostatnim głosowaniu nad wotum zaufania rząd Godmanisa poparli również posłowie reprezentujący mniejszość rosyjską. Odpowiada im bowiem kontynuacja polityki Kalvitisa – czyli zbliżenie z Rosją, w tym w strategicznym dla gospodarki sektorze energetycznym²². Niemniej jednak ostatecznym dowodem na konsolidację i dojrzałość łotewskiego systemu jest polityka ugrupowań rządzących lat 1995-2004, w której strategicznym punktem polityki zagranicznej zarówno Łotwy, jak Litwy i Estonii było dążenie do uzyskania członkostwa w NATO i UE. Głównym motorem działań krajów bałtyckich na rzecz integracji zarówno z NATO, oraz UE było zapewnienie sobie bezpieczeństwa oraz jak najszybsze oddzielenie się od przestrzeni postradzieckiej. Swoją akces do NATO kraje bałtyckie złożyły w 1994 r., zaś rok później podpisały umowę o stowarzyszeniu z UE. W ciągu lat 2001-2004 zabiegi o członkostwo w NATO i UE w najwyższym stopniu determinowały politykę zagraniczną Litwy, Łotwy i Estonii.

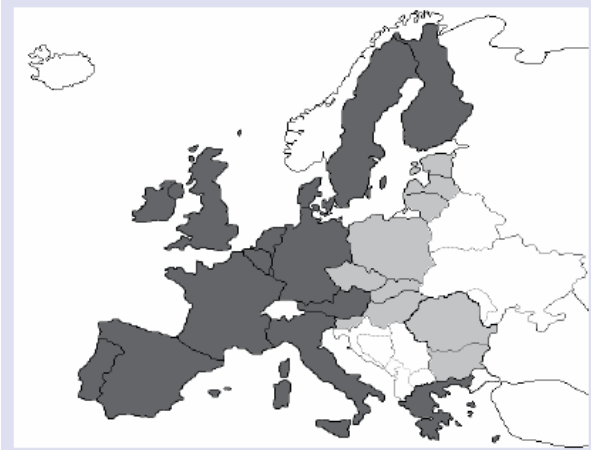
Znaczącym jest fakt, iż spośród liczących się ugrupowań politycznych różnych orientacji w krajach bałtyckich nie ma takich, które kwestionowałyby podstawowe cele polityki zagranicznej. Od chwili złożenia akcesu do NATO wszystkie rządy deklarowały zachowanie głównych priorytetów polityki zagranicznej. Cele te potwierdzali także kolejni prezydenci w swych corocznych orędziach. Determinacja elit politycznych w krajach bałtyckich wobec integracji ze strukturami euroatlantyckimi widoczna była przede wszystkim w sposobie przeprowadzania transformacji ustrojowej. W procesie tym Bałtowie głównie wdrażali standardy zachodnie, starając się każdą z istotnych dziedzin państwa i gospodarki dostosowywać do norm obowiązujących w państwach UE, zaś w kwestiach związanych z bezpieczeństwem i obronnością – z normami państw-członków NATO. Wraz z określeniem swych celów strategicznych państwa bałtyckie konsekwentnie podkreślały gotowość uczestnictwa we wszelkich międzynarodowych inicjatywach podejmowanych pod egidą NATO i UE. Obrwały też politykę „maksymalnego zakotwiczenia” w Europie i świecie zachodnim poprzez wstępowanie do kolejnych instytucji zachodnich. Kraje bałtyckie są członkami większości ważnych organizacji międzynarodowych, jak choćby Rady Europy, WTO, ONZ, MFW i in., poprzez które zabiegały o poparcie dla idei rozszerzenia NATO i UE. Idee te ziściły się w 2004 r.

izbiratelnyje obiedinenia nakunnie wyborow dieputatow Gosudarstwiennoj Dumy Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracii trietiego sozywa. Sprawocznik, Rcoit pri CIK, Moskwa 1999.

²² „Tygodnik OSW”, nr 1(35) z 9 I 2008 r.

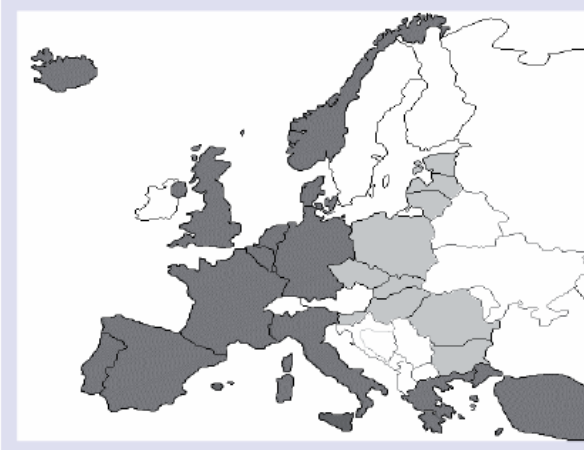
Mapa 2.1. UE po poszerzeniu o kraje Europy Środkowo-Wschodniej.

- kolor ciemnoszary – kraje, które wstąpiły do UE przed 2004 r.
- kolor jasnoszary – kraje, które wstąpiły do UE w 2004 bądź w 2007 r.



Mapa 2.2. NATO po poszerzeniu o kraje Europy Środkowo-Wschodniej.

- kolor ciemnoszary – kraje, które wstąpiły do UE przed 1999 r.
- kolor jasnoszary – kraje, które wstąpiły do UE w 1999 bądź w 2004 r.



Źródło: Foto z Forum Ekonomicznego, *Nowa Europa 2007. Raport z Transformacji, Krynica 2007.*

Wśród celów strategicznych wszystkie trzy kraje bałtyckie wymieniają konieczność rozwijania dobrych stosunków z sąsiadami. Chociaż w przypadku relacji Litwy, Łotwy i Estonii z Rosją zapis ten pozostawał w praktyce przez długi czas martwy. Unikanie przez Rosję dialogu z państwami bałtyckimi, w tym zwłaszcza z Łotwą i Estonią, sprawiał, iż władze krajów bałtyckich nie były w stanie doprowadzić do ostatecznych rozstrzygnięć w stosunkach bilateralnych, w tym uzyskać zgody Rosji na zakończenie sprawy granic. Konsekwencja i determinacja jednak ugrupowań politycznych zakończyła się w tej materii pełnym sukcesem, jednak dopiero w roku 2007²³.

2. Znaczenie mniejszości narodowych dla systemu politycznego.

Od momentu deklaracji niepodległości, tj. 21 sierpnia 1991 roku, Łotwa boryka się z palącym problemem statusu tzw. „bezpaństwowców”. Szare paszporty posiada około 18% społeczeństwa, czyli ponad 420 tysięcy osób. Taki dokument daje im prawo mieszkania na Łotwie, korzystania z praw socjalnych, ale nie pozwala na uczestnictwo w wyborach. Po odzyskaniu niepodległości łotewskie obywatelstwo otrzymywali tylko ci, którzy byli

²³ „Prace OSW CES Studies”, art. J. Hyndle, M. Kutysz, *Dążenia Litwy, Łotwy i Estonii do integracji z NATO i UE a stosunki tych krajów z Rosją*, Warszawa 2002.

obywatelami Łotwy przed II Wojną Światową, a także te osoby, które były ich potomkami. Większość osób, które przyjechały po wojnie do radzieckiej Łotwy pracować i żyć, pozostało bez obywatelstwa. W 1994 roku, choć bardzo restrykcyjną to, wprowadzono instytucję naturalizacji. Poprawek w dokumencie dokonano po następnych czterech latach. Jednak otrzymanie łotewskiego obywatelstwa nadal nie jest takie łatwe: oprócz wymogu przebywania na terytorium kraju przez 5 lat (cenzus domicylu), trzeba zdać trudny egzamin z języka, kultury i historii, a także złożyć przysięgę na wierność konstytucji. Faktem jest, że spora część bezpaństwowców nie chce do egzaminów przystąpić²⁴.

Najbardziej kłopotliwą kwestią społeczno-polityczną pozostaje wciąż aspekt mniejszości narodowej. Zdecydowanie frantowskim manewrem ze strony ustawodawcy jest uznanie większości praw konstytucyjnych w kategorii praw człowieka, a nie praw zastrzeżonych dla obywateli Łotwy. Łagodzi to dylematy gwarancji realizacji praw przynależnych człowiekowi i obywatelowi, które zostały zapisane w ratyfikowanych dokumentach prawa międzynarodowego²⁵. Szczególnie jest to ważny zabieg w sytuacji kiedy na Łotwie notorycznie podnosi się łamanie i nadużywanie praw mniejszości narodowych. Dostrzega się wyraźnie uprzywilejowane stanowisko obywateli Łotwy, choć litera konstytucji postanawia inaczej – gwarantuje „wszystkim ludziom”, „równość wobec prawa i sądu, prawa człowieka realizuje bez jakiegokolwiek dyskryminacji” (art. 91). Osobom należącym do mniejszości narodowych przyznaje prawo do zachowania i rozwijania swojego języka, swojej kulturowej i etnicznej tożsamości (art. 114).

W ocenie mniejszości rosyjskojęzycznej polityka władz łotewskich i estońskich nosi znamiona polityki restrykcyjnej i dyskryminacyjnej. Pogląd ten odzwierciedla rzeczywisty, złożony stosunek Łotyszy i Estończyków do rosyjskojęzycznych stałych mieszkańców krajów bałtyckich. Podział na obywateli i nie-obywateli ma przede wszystkim swe historyczne uzasadnienie i w odczuciu rdzennych obywateli państw bałtyckich jest rekompensatą krzywd historycznych oraz sprawiedliwością jaka zapanowała po roku 1991. Deklaracje Niepodległości uchwalone w 1991 r. były traktowane przez Łotyszy i Estończyków nie jako uwolnienie się od okupacji sowieckiej, lecz przywrócenie stanu sprzed aneksji. Obecny konflikt narodowościowy, w ocenie krajów bałtyckich, jest spuścizną okresu okupacji sowieckiej i jej specyficznej polityki ludnościowej, określanej w tych krajach mianem kolonizacji. Nieufność Łotyszy i Estończyków, czy też wręcz niechęć wynika z powszechnie

²⁴ M. Łapczyński, *Na Łotwie bez zmian*, http://www.e-polityka.pl/a.4678.Na_Lotwie_bez_zmian.html.

²⁵ J. Sozański *Prawa mniejszości narodowych w niepodległej Litwie, Łotwie i Estonii (Międzynarodowy zarys porównawczy sytuacji w latach 1918-1940 oraz 1990-1996)*, Warszawa 1998 r., s. 104 i dalsze.

żywionej w okresie sowieckim obawy, iż na skutek polityki kolonizacyjnej Łotysze i Estończycy staną się mniejszością we własnych krajach – w roku 1989 r. Łotysze stanowili 52% mieszkańców Łotwy, zaś Estończycy 61,5% mieszkańców Estonii. Przekonanie to wzmacniała polityka rusyfikacji i sowietyzacji obu narodów. Stąd też władze obu krajów bałtyckich po roku 1991 wprowadziły restrykcyjną politykę naturalizacyjną, częściowo licząc na powrót Rosjan do ojczyzny, częściowo zaś z obawy, iż grupa ta mogłaby sabotować odzyskaną niedawno niepodległość. Wszelkie zmiany na rzecz zliberalizowania ustawodawstwa naturalizacyjnego, które podjęto w dalszych latach, wynikały przede wszystkim z presji organizacji międzynarodowych zajmujących się prawami człowieka, na których dobrej opinii zależało Łotwie i Estonii ubiegającym się o członkostwo w UE i NATO. Punktem newralgicznym i jednocześnie czynnikiem najbardziej drażniącym Łotyszy i Estończyków była i nadal pozostaje niechęć osób rosyjskojęzycznych do nauki języka estońskiego i łotewskiego. Właśnie ten problem najsilniej zaważył na polityce władz obu krajów wobec mniejszości. Gdy przedstawiciele organizacji międzynarodowych zarzucają władzom estońskim i łotewskim, że ograniczają prawa stale mieszkających w tych krajach osób bez obywatelstwa, pojawia się argument (przede wszystkim Łotyszy), iż zezwolenie choćby na uczestnictwo osób bez obywatelstwa w wyborach lokalnych wpłynie negatywnie na mniejszość. Wytracony zostanie bowiem argument nauki języka łotewskiego i uruchomiona zostanie przez te osoby procedura naturalizacji, niezbędna do uzyskania obywatelstwa. Należy podkreślić, że działania władz w krajach bałtyckich zdecydowanie zorientowane są na wspieranie i przyspieszanie procesu naturalizacji mniejszości, a nie na faktyczne poszerzanie praw tej grupy. Ustawodawstwo dotyczące mniejszości ma przede wszystkim na celu zmuszenie Rosjan, by we wszystkich istotnych dziedzinach życia posługiwali się językiem państwowym, to zaś zmierza do ograniczenia zakresu posługiwania się językiem rosyjskim²⁶.

I tak z jednej strony, zgodnie z artykułem 89 *państwo uznaje i broni podstawowe prawa człowieka zgodnie z konstytucją, ustawami i umowami międzynarodowymi wiążącymi Łotwę. Przyznaje prawo (art. 92) do obrony swoich praw i prawnych interesów przed sprawiedliwym sądem, wprowadza zasadę domniemania niewinności oraz przyznaje prawo do pomocy adwokata i odszkodowania w przypadku bezpodstawnego naruszenia jego praw. Z drugiej... konstytucja nie załącza fragmentów artykułów przyznających prawo osobom posługującym się językiem mniejszościowym lub etnicznym do pomocy tłumacza w trakcie śledztwa*

²⁶ Za J. Hyndle, M. Kutysz, *Rosyjskojęzyczni na Łotwie i w Estonii*, Prace Ośrodka Studiów Wschodnich, zeszyt 14, s. 48.

oraz podczas rozprawy sądowej. A konstytucja Litwy dostrzegając rolę mniejszości litewskiej gwarantuje chociażby takie prawa.

Ponadto na przestrzeni minionych lat poczyniono kroki mające na celu „zabezpieczenie interesów” łotewskich. W 1994 r. została przyjęta ustawa o obywatelstwie, która wprowadzała tzw. system okien naturalizacyjnych, zgodnie z którym im dłużej dana osoba bez obywatelstwa mieszkała na Łotwie, tym dłużej musiała czekać na naturalizację. Od 1 lutego 1995 r., czyli daty rozpoczęcia procesu naturalizacji, do października 1998 r. tempo naturalizacji było bardzo niskie. W roku 1998 pod wpływem nacisków organizacji międzynarodowych, Rosji oraz przedstawicieli mniejszości narodowych władze łotewskie rozpiwały ogólnonarodowe referendum w sprawie złagodzenia ustawy o obywatelstwie, które odbyło się 3 października 1998 r. W jego wyniku zlikwidowano wspomniany system okien naturalizacji. Według nowych ustaleń, o obywatelstwo łotewskie mogą ubiegać się wszyscy stali mieszkańcy Łotwy, muszą jednak zdać egzamin ze znajomości języka łotewskiego oraz Konstytucji RŁ. Dzieciom nie-obywateli urodzonym po 21 sierpnia 1991 roku obywatelstwo przyznano automatycznie. Należy podkreślić, że po referendum z 1998 r. zwiększyła się aktywność nie-obywateli w ubieganiu się o obywatelstwo. Od końca 2001 r. władze podjęły intensywną kampanię informacyjną w celu zachęcenia większej liczby osób do podejmowania procedury naturalizacyjnej. Niewątpliwie działania władz łotewskich stanowiły jednocześnie część nabierającej, w tym czasie rozpędu kampanii związanej z procesem integracyjnym Łotwy z UE. Liczba osób naturalizujących się wzrosła z uwagi na: uproszczenie procedury naturalizacyjnej, wprowadzenie częściowo refinansowanych bądź bezpłatnych kursów językowych, a także dzięki lepszej kampanii informacyjnej władz. Największym problemem osób rosyjskojęzycznych była i jest nieznanomość języka, stąd liczba naturalizacji utrzymuje się na dość niskim poziomie – ok. 2% rocznie. Bardziej dynamiczny, prawie trzykrotny wzrost podań o naturalizację nastąpił jednak po referendum, w którym obywatele Łotwy opowiedzieli się za członkostwem w UE (wrzesień 2003 r.).

Wzrost jest również wynikiem niepewności Rosjan bez obywatelstwa o przyszły status w UE. Wielu z nich miało nadzieję, że jeszcze przed referendum Unia zmusi władze tych krajów do rozwiązania problemu naturalizacji, tak się jednak nie stało. W pewnym stopniu na zwiększenie się liczby podań wpłynęło wprowadzenie dodatkowych bezpłatnych kursów nauki języka łotewskiego (opłacanych przez ONZ). Warunkiem dostania się na kurs było zaledwie złożenie podania o naturalizację. W marcu 2000 r. ważność stracił także stary radziecki paszport, zastąpił go nowy dokument, którym teraz legitymują się nie-obywatele –

tw. *alien's passport*. Posiadanie paszportu jest równoznaczne, że taka osoba jest pozbawiona prawa do zajmowania stanowisk państwowych i politycznych. Nie może zakładać organizacji politycznych ani społecznych. Nie może podjąć pracy w wielu instytucjach – przede wszystkim policji, straży pożarnej i innych instytucjach związanych z bezpieczeństwem, administracji państwowej, w zawodzie adwokata czy notariusza²⁷.

Krokiem władz łotewskich, który miał złagodzić istniejącą napiętą sytuację, były decyzje o zmianach w ustawodawstwie o języku. 22 sierpnia 2000 r. łotewski rząd zaakceptował projekt kilku aktów wykonawczych do kontrowersyjnej ustawy *o języku państwowym*, która weszła w życie 1 września 2000 r. Nowe przepisy liberalizowały ustawę i dostosowywały ją do międzynarodowych standardów praw człowieka. Zatwierdzenie przez władze Łotwy aktów wykonawczych miało na celu usunięcie także luk prawnych i nieprecyzyjnych sformułowań, jakie znalazły się w uchwalonej latem 1999 r. ustawie o języku państwowym. Należy zaznaczyć, że ustawa została wówczas ostro skrytykowana przez organizacje międzynarodowe i Rosję, które uznały, iż zawiera artykuły dyskryminujące mniejszość rosyjską na Łotwie. Poprawki zostały przyjęte pod naciskiem OBWE na czele z Wysokim Komisarzem Maxem van der Stoelem. W myśl obecnych przepisów prawnych, dopuszczalne jest m.in. używanie na wniosek osoby fizycznej obcego języka zarówno w formie ustnej, jak i pisemnej w urzędach centralnych i samorządowych. Podczas wszelkiego rodzaju imprez publicznych udział tłumacza na język łotewski nie jest już wymagany. Stopień znajomości języka państwowego w prywatnych przedsiębiorstwach mogą już ustalać sami pracodawcy.

13 maja 2003 r. rząd Łotwy wydał również rozporządzenie do ustawy *o edukacji*. Rozporządzenie dotyczy zmian w zakresie używania języka mniejszości w starszych klasach szkół średnich. Dokument przewiduje, iż od września 2004 roku 60% zajęć w starszych klasach szkół średnich mniejszości narodowych ma być prowadzonych w języku łotewskim, zaś 40% lekcji może się odbywać w językach mniejszości. Rozporządzenie zawiera zapis, iż od roku 2007 wszystkie państwowe egzaminy i testy będą się odbywały wyłącznie w języku łotewskim. Przed wprowadzeniem nowych zasad szkoły mniejszości same decydowały o języku nauczania, wybierając język rosyjski jako język wykładowy. Parlament łotewski 5 lutego 2004 r. zatwierdził poprawki do ustawy *o edukacji*, zgodnie, z którymi została zatwierdzona proporcja 60:40 w szkołach średnich. W ten sposób wyeliminowano kolizję prawną dwóch dokumentów państwowych, gdyż wcześniej ustawa *o edukacji*

²⁷ Za J. Hyndle, M. Kutysz, *Rosyjskojęzyczni na Łotwie i w Estonii*, Prace Ośrodka Studiów Wschodnich, zeszyt 14, s. 50-51.

przewidywała, że już od 1 września 2004 r. wszystkie zajęcia w szkołach średnich muszą się odbywać wyłącznie po łotewsku. Władze zareagowały też na sugestie instytucji europejskich, by zachować na Łotwie dwujęzyczność w szkolnictwie²⁸.

Podobną ustawą dotyczącą szkolnictwa mniejszości, jednak w znacznie liberalnej formie, przyjęły władze estońskie. Naukę w szkołach średnich w językach mniejszości przedłużono do roku 2007, z możliwością dalszego przesunięcia terminu. Na Łotwie problem związany z reformą szkolnictwa był głównym powodem aktywnych protestów mniejszości oraz krytyki władz łotewskich ze strony Rosji. 28 maja 2003 roku MSZ Rosji skrytykował reformę szkolnictwa na Łotwie i upomniał się o prawo rosyjskojęzycznej młodzieży do nauki w języku ojczystym. Obie strony sporu – władze łotewskie oraz przedstawiciele mniejszości popierani przez Rosję – mają odmienne argumenty. Zmiany w szkolnictwie władze RŁ argumentują koniecznością integracji mniejszości z resztą społeczeństwa. Rosjanie traktują je natomiast jako przejaw asymilacji, której celem jest stworzenie państwa narodowego. Trudno nie zgodzić się z argumentami rosyjskojęzycznej części społeczeństwa łotewskiego, dla której nauka w języku rosyjskim jest głównym sposobem zachowania tożsamości narodowej. Z podobnym problemem borykają się Polacy na Litwie – władze litewskie właśnie poprzez rugowanie języka polskiego ze szkół średnich i wprowadzanie coraz szerszego, przymusowego zakresu używania języka litewskiego osłabiają zainteresowanie nauką języka ojczystego. Co więcej, 40% przedmiotów języka mniejszości rosyjskiej na Łotwie oznacza, że w tym języku będą prowadzone jedynie zajęcia z języka rosyjskiego i literatury. Rodzice obawiają się, że ich dzieci będą mieć trudności w przejściu na naukę matematyki czy chemii w języku łotewskim. Dodatkowy problem przy przechodzeniu na język łotewski stanowią nauczyciele szkół mniejszości. Znaczna część nauczycieli nie zna języka, w którym przyjdzie im uczyć dzieci, a spora grupa nie ma też obywatelstwa łotewskiego. Przedstawiciele mniejszości mówią o złej woli władz, które przyjmują ustawy przeciwko językowi rosyjskiemu, nie zastanawiając się nad szerszymi ich skutkami. Wprowadzenie, bowiem do ustawy zapisu o limicie godzin nauki w języku innym niż państwowy nieopatrznie eliminuje naukę np. języka angielskiego lub niemieckiego, gdyż niemal całość limitu wyczerpuje nauka w języku rosyjskim, co nie było zapewne intencją ustawodawcy. Niewątpliwie polityka władz łotewskich w dziedzinie szkolnictwa nosi znamiona administracyjnego przymusu. Instytucje międzynarodowe, do których niejednokrotnie odwoływali się zarówno przedstawiciele mniejszości rosyjskojęzycznej na Łotwie,

²⁸

Tamże.

jak i władze rosyjskie, w kwestii szkolnictwa nie zajmują jasnego stanowiska, stwierdzając najczęściej, że wybór języka nauczania jest wewnętrzną sprawą każdego państwa²⁹.

Dalej, w odróżnieniu od Estonii na Łotwie nieobywatele nie mają prawa uczestniczenia w wyborach (parlamentarnych i lokalnych). W maju 2002 r. rosyjskojęzyczni obywatele Łotwy doczekali się wprawdzie zwolnienia z konieczności legitymowania się znajomością języka łotewskiego przy ubieganiu się o mandat w wyborach samorządowych i parlamentarnych, ale jest to przepis pusty, stwarzający pozory liberalnego prawa, gdyż tuż przed jego przyjęciem parlament uchwalił poprawki do Konstytucji RŁ, zgodnie z którymi jedynym językiem obrad parlamentu i samorządów jest język łotewski³⁰.

Sejmowi Łotwy udało się także przyjąć 4 listopada 2004 r. poprawki do ustawy *o radiu i telewizji*, które dawały rządowi możliwość ograniczania czasu emisji programów nadawanych w językach mniejszości. Krytycy ustawy od razu zauważyli, że to powrót do cenzury językowej w radiu i telewizji. Przypominając o tym wytknęli orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który uznał za niezgodne z konstytucją ograniczanie emisji programów w językach obcych³¹. Zastrzeżenia podniesiono również wobec przyjętych nowelizacji ustawy zasadniczej podkreślających rangę języka łotewskiego: „językiem obowiązującym w Sejmie jest język łotewski” (art. 21), „językiem obowiązującym w samorządach lokalnych jest język łotewski” (art. 101), „każdy ma prawo zwracać się do urzędów (...) z wnioskami i otrzymać merytoryczną odpowiedź, każdy ma prawo otrzymać odpowiedź w języku łotewskim” (art. 104). Zmieniono wówczas nawet treść przysięgi, w której deputowani ślubując zobowiązują się: „(...) umacniać rolę języka łotewskiego jako jedynego języka oficjalnego (...)” (art. 18).

Ustawodawstwo dotyczące mniejszości jest często niekonsekwentne, co jednak wynikiem świadomej polityki władz zmuszanych przez organizacje międzynarodowe do liberalizacji ustaw wbrew faktycznej intencji Łotyszy czy Estończyków. Rosjanie bądź tzw. osoby rosyjskojęzyczne na Łotwie i w Estonii stanowią znaczący problem dla obu państw. Rosyjskojęzyczni są liczną mniejszością, co sprawia, że Łotwa i Estonia są państwami silnie podzielonymi pod względem etnicznym. W aspekcie prawnym najistotniejszym problemem jest nieuregulowany status grupy osób rosyjskojęzycznych. Polityka naturalizacyjna,

²⁹ *Tamże.*

³⁰ Zgodnie z praktyką wielu państw UE nieobywatele z prawem stałego pobytu w Estonii mają prawo uczestniczenia w wyborach lokalnych, jednakże nie mają prawa do zasiadania w zarządach państwowych spółek, do zatrudnienia w strukturach administracji publicznej i do członkostwa w partiach politycznych oraz głosowania w wyborach parlamentarnych. Istnieją też ograniczenia przy zatrudnieniu takich osób w sektorze prywatnym. Na podst. J. Hyndle, M. Kutysz, *Rosyjskojęzyczni na Łotwie i w Estonii*, Prace Ośrodka Studiów Wschodnich, zeszyt 14, s. 50-52.

³¹ Na podst. www.osw.waw.pl, zakładka: aktualności.

integracyjna oraz oświatowa, jaką prowadzą obecne władze Łotwy i Estonii, sprowadza się do próby asymilacji osób rosyjskojęzycznych i odbierana jest przez mniejszość jako dyskryminacyjna. Choć w Estonii proces ten przebiega mniej gwałtownie i budzi mniejszy sprzeciw rosyjskojęzycznych niż na Łotwie, to w obu krajach widać konsekwentne dążenie do odbudowy państw narodowych przypominających te sprzed okresu aneksji Łotwy i Estonii do ZSRR. Główne postulaty przedstawicieli mniejszości rosyjskiej na Łotwie i w Estonii dotyczą maksymalnego uproszczenia, a nawet całkowitego zniesienia procedury naturalizacji na rzecz uznania wszystkich osób stale mieszkających w tych państwach za obywateli. Dalsze żądania dotyczą równie istotnych dla mniejszości kwestii, jak pozostawienie możliwości edukacji w języku rosyjskim i, w przypadku Łotwy, przyznanie osobom bez obywatelstwa stale mieszkającym w tym kraju prawa do głosowania w wyborach lokalnych. Mimo, że władze Łotwy i Estonii pod naciskiem organizacji międzynarodowych stopniowo liberalizują ustawodawstwo w kwestii mniejszości, zmiany te, w odczuciu osób rosyjskojęzycznych, nie są satysfakcjonujące. Problem jest o tyle szczególny, że mimo poczucia marginalizacji Rosjanie i osoby rosyjskojęzyczne na Łotwie i w Estonii stanowią silną grupę politycznego nacisku na władze tych krajów. Łotysze i Estończycy nie mogą całkowicie lekceważyć poglądów i oczekiwań dużej części stałych mieszkańców swych państw, pozostawałoby to bowiem w sprzeczności z zasadami ogólnie stosowanymi przez państwa demokratyczne i członków UE. Siła tego politycznego nacisku jest zwielokrotniona przez zaangażowanie Moskwy w obronę interesów rodaków. W walce o interesy mniejszości wykorzystywane są przede wszystkim argumenty z zakresu obrony praw człowieka i mniejszości narodowych. Rosja traktuje problem mniejszości w krajach bałtyckich instrumentalnie – wykorzystuje go jako „argument” w stosunkach dwustronnych z Łotwą i Estonią w celu realizacji własnych interesów politycznych i gospodarczych. Nagłaśniana przez władze rosyjskie walka o interesy rodaków schodzi na drugi plan. Metoda wywierania presji na władze Łotwy i Estonii jest prezentowanie obu krajów na forum międzynarodowym jako obszarów ostrych konfliktów etnicznych oraz państw, w których nagminnie łamie się prawa człowieka. W efekcie problem obrony praw mniejszości rosyjskojęzycznej w krajach bałtyckich, skutecznie umiędzynarodowiony przez Moskwę, pozostaje w kręgu zainteresowania organizacji międzynarodowych, w tym UE i NATO. Organizacje międzynarodowe nie zajęły dotychczas jednoznacznego stanowiska wobec problemu mniejszości rosyjskojęzycznej w krajach bałtyckich. Instytucje międzynarodowe zajmujące się obroną praw człowieka nie mają generalnie zastrzeżeń do ustawodawstwa łotewskiego i estońskiego w kwestii mniejszości narodowych,

czego dowodem było zamknięcie misji OBWE w Rydze i Tallinie, po tym jak Łotysze i Estończycy zgodzili się na liberalizację części ustaw. Z drugiej jednak strony organizacje te, pod naciskiem Rosji³², apelują do władz łotewskich i estońskich o dalsze łagodzenie przepisów regulujących kwestie naturalizacji, szkolnictwa, języka państwowego oraz ordynacji wyborczej³³.

Jak pozorna jest chęć liberalizacji procesu naturalizacji może stanowić także wypowiedź politologa i doktora Jānis'a Iksteny, który zapytany o stosunek do procesu naturalizacji jednoznacznie wypowiedział się, że jest przeciwny obecnym rozwiązaniom i dalszej liberalizacji. *Rosyjskojęzyczni powinni być dumni, że mają szansę przebywania tutaj, a dodatkowe prawa są zbyteczne.* Niechęć do osób rosyjskojęzycznych jest również bardzo żywa szczególnie wśród osób „starszego pokolenia”, którzy niechętnie nastawieni są do mniejszości i do liberalizacji naturalizacji.

Z drugiej strony jak obopólna panuje niechęć oddają chociażby ostatnie wydarzenia. 17 czerwca prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew wydał dekret zezwalający byłym obywatelom ZSRR, mieszkającym dziś na Łotwie i w Estonii i niemającym obywatelstwa tych państw na wjazd do Rosji bez wiz. Dekret automatycznie wywołał sprzeciw władz estońskich i łotewskich, gdyż dodatkowo rzekomo „zniechęci objęte nim osoby do podejmowania” trudnej „procedury naturalizacyjnej w Estonii i na Łotwie”. Dekret odnosi się do ok. 115 tys. osób w Estonii (ok. 8,3% mieszkańców) i 400 tys. na Łotwie (16,4%). Legitymują się one specjalnym paszportem wydawanym przez władze estońskie i łotewskie z wpisem „alien”, który pozwala im obecnie na swobodne poruszanie się w strefie Schengen.

³² Problem „dyskryminacji mniejszości narodowych” dotyczy także Rosji. Władze Moskwy niedawno zapowiedziały walkę z przestępczością na tle etnicznym. 18 lutego odbyło się spotkanie władz Moskwy i milicji z przedstawicielami diaspor narodowych. Tematem obrad była eskalacja przestępstw na tle etnicznym w Rosji. Władze coraz częściej przyznają, że w Rosji istnieje problem agresji wobec osób o niesłowiańskim wyglądzie i zapowiadają bardziej stanowczą walkę z tego typu przestępstwami. Przedstawiciele diaspor narodowych zarzucili moskiewskim władzom brak rezultatów w walce z coraz częstymi przestępstwami na tle etnicznym. Według szacunków Centrum Sowa liczba ofiar napadów rasistowskich w Rosji od roku 2004 zwiększyła się ponaddwukrotnie, w roku 2007 odnotowało 634 ofiar (z czego 68 osób stanowili zabici), najwięcej poszkodowanych odnotowano w Moskwie – 251 osób. Zdaniem przedstawicieli mniejszości narodowych skala tego zjawiska jest dużo większa. W ciągu ostatniego miesiąca można było zaobserwować wzrost aktywności władz wobec ignorowanego do tej pory problemu – agresywnej działalności nieformalnych grup o charakterze neonazistowskim i rasistowskim w Rosji. Oprócz spotkania z diasporami moskiewskie władze poinformowały o utworzeniu specjalnej grupy śledczo-operacyjnej ds. przestępczości na tle etnicznym oraz rosyjsko-kirgiskiej grupy śledczej, zaś Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przedstawiło sukcesy w walce z grupami dokonującymi napadów w środkach podmiejskiego transportu. Działania te mają w dużej mierze charakter pokazowy i koncentrują się głównie na Moskwie, mają załagodzić napiętą atmosferę wokół problemu agresji na tle etnicznym, która zyskała ostatnio również wymiar międzynarodowy. Bezpośrednim impulsem dla ich podjęcia była interwencja Kirgistanu, który 31 stycznia wystosował oficjalną notę protestacyjną w sprawie kolejnych zabójstw swoich obywateli w Rosji. Za: „Tydzień na Wschodzie”, numer 7(41) z 20 II 2008 r., Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia.

³³ J. Hyndle, M. Kutysz, *Rosyjskojęzyczni na Łotwie i w Estonii*, Prace Ośrodka Studiów Wschodnich, zeszyt 14, s. 42-44.

Przywileju ruchu bezwizowego do Rosji nie uzyskali Rosjanie mieszkający na stałe w Estonii i na Łotwie, którzy przeszli procedurę naturalizacji i uzyskali obywatelstwo estońskie lub łotewskie. Tym samym gest prezydenta należy odczytywać raczej jako wymierzony w politykę władz estońskich i łotewskich, mającą na celu asymilację Rosjan i przewyciężenie podziałów etnicznych wewnątrz społeczeństwa, niż jako rzeczywisty gest wsparcia dla rodaków w Estonii i na Łotwie³⁴.

3. Wpływ wyników wyborów parlamentarnych na charakter systemu politycznego.

Pierwsze wybory, jeszcze do Rady Najwyższej Łotwy, odbyły się 18 marca 1990 roku. Do urn wyborczych stawilo się 1.593.019 uprawnionych do głosowania, co stanowiło 81,25% frekwencji. Rada składała się z 201 członków z czego jedynie 139 z nich było Łotyszami. Jej przewodniczącym został Anatolijs Gorbunovs. Rolą tego ciała było nade wszystko pokojowe doprowadzenie do przekształcenia Łotwy z kraju satelickiego wobec Kremla w niezależny podmiot prawa międzynarodowego. Zadanie to zostało w zupełności wykonane i już w perspektywie trzech lat miały odbyć się nowe wybory do parlamentu na podstawie nowej ordynacji wyborczej i, tym razem nie ograniczane żadnymi względami geopolitycznymi. Ordynacja wyborcza, uchwalona 20 października 1992, była następstwem przemian związanych z odzyskaniem niepodległości, a w rezultacie przekształconą wersją przepisów przyjętych w roku 1922. Przewidywała proporcjonalny system podział mandatów wobec partii, które przekroczyły 4-ro procentowy próg zaporowy. Dodatkowym rozwiązaniem, które dziś już nie występuje był przepis wprowadzający głos preferencyjny. Wyborca tradycyjnie wskazywał kandydata umieszczonego na liście, dysponował jednak prawem do wykreślenia nazwiska lub dopisania kandydata/ów z innej listy wyborczej, co w efekcie prowadziło do prezentacji własnej listy przez wyborcę, na której znajdowały się preferowane nazwiska. Głosy oddane na danego kandydata były sumą wszystkich głosów preferencyjnych – wskazań na kandydata pomniejszoną o liczbę wykreśleń z listy (o preferencje negatywne). Jednocześnie głos oddany na listę liczony był jako wskazanie dla wszystkich kandydatów, których nazwiska znajdowały się na liście, jako jeden głos dla każdego³⁵. Taka konstrukcja ordynacji wymuszała aktywność polityków

³⁴ Informacje ze strony internetowej OSW z 19.06.2008 r.

³⁵ W konsekwencji wyniki głosowania obliczano w ten sposób, iż w przypadku braku indywidualnych preferencji wyborców, każdy kandydat umieszczony na liście był traktowany jako wskazany. Oddane głosy na niego powiększano o preferencje pozytywne i pomniejszano o preferencje negatywne. W. Petroff, Systemy wyborcze do parlamentów dwunastu europejskich państw postkomunistycznych, Kancelaria Sejmu.

oraz przeciwdziałała personalnym rozgrywkom wewnątrzpartyjnym w walce o pozycję na liście³⁶. Ww. ustawa stanowiła podstawę wyborów z 5-6 czerwca 1993 roku w wyniku, których została wyłoniona piąta Saeima³⁷. Frekwencja, w tych pierwszych w pełni wolnych wyborach była jeszcze wyższa, niż przed trzema laty, w trakcie wyborów do Rady Najwyższej i wyniosła 89,91 % (1.118.316 uprawnionych oddało głos)³⁸. W elekcji wzięło także udział 18.413 wyborców mieszkających poza granicami Republiki. Do wyścigu o miejsca w parlamencie stanęły 23 komitety wyborcze, z których tylko ośmiu udało się przekroczyć 4-procentowy próg wyborczy³⁹. Wyniki wyborów prezentują się następująco:

Nazwa partii	Ilość zdobytych mandatów	Procent poparcia
Łotewska Droga (LC)	36	32,38
Ruch na Rzecz Niepodległości Łotwy (LNNK)	15	13,35
Partia Zgody Narodowej (TSP)	13	11,99
Łotewski Związek Chłopski (LZS)	12	10,64
Ruch Równouprawnienie (L)	7	5,77
Ojczyzna i Wolność (TB)	6	5,36
Łotewski Związek Chrześcijańskich Demokratów (KDS)	6	5,01
Demokratyczna Partia Centrum (DCP)	5	4,67

Tabela. Wyniki wyborów parlamentarnych na Łotwie z 5-6 czerwca 1993 roku (V kadencji).

Źródło: J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian...*, Warszawa 2004, s. 305; Bleiere D. (sast.), *Latvija 1985-1996. gadā. Notikumu hronika*, N.I.M.S., Rīga 1996, s. 113.

Na czele nowego parlamentu stanął, sprawujący już tę funkcję w poprzedniej kadencji, A. Gorbunovs. Piąta Saeima nie przetrwała jednak całej czteroletniej kadencji. Wkrótce

Biuro Studiów i Ekspertyz, nr 180, marzec 1999, s. 19; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 238.

³⁶ J. Cynarski, *Łotwa współczesna...* op. cit., s. 75. J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 238.

³⁷ Numeracja jest związana z uznaniem ciągłości wobec parlamentów przedwojennych. Czwarta Saeima działała w latach 1931 – 1934 i została rozwiązana przez rządy dyktatorskie i zastąpiona systemem niedemokratycznym.

³⁸ W stuosobowej Saeimie znalazło się 88 Łotyszy.

³⁹ Interesującym rozwiązaniem tej ordynacji była możliwość wyrażania prze wyborców swoich preferencji, np. poprzez wskazanie kandydata lub dopisanie go do listy, o ile był umieszczony na innej liście. Szerzej patrz: W Petroff: *Systemy wyborcze do parlamentów dwunastu europejskich państw postkomunistycznych*. Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, nr 180, marzec 1999, s. 19. Cyt. za: J. Zieliński, op. cit., s. 238.

okazało się, że dynamika zmian społecznych była tak duża i zmiany w myśleniu i sympatiach mieszkańców Łotwy tak gwałtowne, że koniecznym było przeprowadzenie nowych wyborów. Generalnie, dotychczasowy układ sił w parlamencie nie odpowiadał już preferencjom politycznym społeczeństwa. Ujawniły się i konsekwencje nieprecyzyjnego i złych rozwiązań prawnych jakie zawarte zostały w przepisach ordynacji: mnogości partii politycznych, braku efektywnej kontroli społecznej nad działaniami partii. Rozwiązaniem wydawała się nowa elekcja.

Przed wyborami do szóstej kadencji parlamentu, 25 maja 1995 r. udało się przyjąć ustawę *o wyborach do Sejmu*, która w swych założeniach miała eliminować negatywne konsekwencje poprzedniej ordynacji. Na mocy ustawy podwyższono próg wyborczy z 4 do 5%, a także wprowadzono obostrzenia do wykonywania biernego prawa wyborczego. Dysponentami głosu nie mogły być osoby kolaborujące z d. ZSRR, ŁSRR, KPZR, biorące czynny udział w organizacjach społecznych: IFPL, ZRKP, OWW, OKON⁴⁰ i jego regionalnych komitetach, osoby nie znające języka państwowego na poziomie trzecim (najwyższym) oraz będące etatowymi współpracownikami KGB i analogicznych struktur. Przepisy powyższe budziły wiele kontrowersji, pojawiły się nawet oskarżenia o naruszenie powszechnie obowiązujących norm prawa oraz o ograniczenie wolności i swobody wyborów. Miejmy jednak na względzie fakt, że 27 stycznia 1994 r. w całości przywrócono moc obowiązywania konstytucji z 1922 w okresie drugiej niepodległości, która usiłuje precyzować kwestie wyborcze. Podług ustawy zasadniczej wyborcami są wszyscy *obywatele Republiki Łotewskiej korzystający z pełni praw, którzy w dniu wyborów osiągnęli wiek 18 lat* (art. 8). Głosowanie *ex lege* i *erga omnes* ma być powszechne, bezpośrednie, równe, wolne i tajne.

W dniach 30 września – 1 października 1995 roku przeprowadzono wybory do szóstej kadencji Sejmu. Zanotowano w nich niższą, niż w poprzednich wyborach frekwencję – 71,9% (po raz pierwszy w elekcji wzięło mniej niż milion osób – 955.392)⁴¹. Do ubiegania się o miejsce w parlamencie stanęło 19 partii, przekroczyć 5-procentowy próg wyborczy zdołało 9. „Szefem” nowo wybranego parlamentu została Ilga Kreituse, zastąpiona na tym stanowisku po roku przez Alfredsa Capanisa, który sprawował godność przewodniczącego Saeimy

⁴⁰ Internacjonalistyczny Front Pracujących Łotwy, Zjednoczona Rada Kolektywów Pracowniczych, Organizacja Weteranów Wojny, Ogólnołotewski Komitet Ocalenia Narodowego.

⁴¹ Być może przyczyniły się do tego zmiany w przyznawaniu biernego prawa wyborczego, które odebrały go trzem grupom obywateli Łotwy – tym którzy: a. po styczniu 1991 roku kontynuowały działalność w KPZR i KP Łotewskiej SRR, „Interfroncie”, Ogólnołotewskim Komitecie Obrony Społecznej, Zjednoczonym Komitecie Kolektywów Pracowniczych; b. nie dysponowały zaświadczeniem potwierdzającym znajomość języka łotewskiego w stopniu najwyższym; c. były etatowymi współpracownikami KGB i podobnych struktur.

już do końca jej kadencji. Szósta Saeima była areną niezwykle dynamicznych przetasowań na łotewskiej scenie partyjnej. Warto jedynie skonstatować, iż w latach 1995 – 1998 łotewska scena polityczna zmieniała się w zawrotnym tempie, co miało swój wyraz w wynikach wyborów parlamentarnych.

Nazwa partii	Ilość zdobytych mandatów	Procent poparcia
Demokratyczna Partia „Gospodarz” (DCP)	18	15,33
Łotewska Droga (LC)	17	15,06
Ludowy Ruch na Rzecz Łotwy (TKL)	16	14,65
Ojczyzna i Wolność (TB)	14	11,62
Łotewska Partia Jedności (LVP)	8	7,24
Łotewski Związek Chłopski (LZS)	8	6,17
Łotewska Narodowa Partia Konserwatywna (LNNK)	8	6,14
Partia Zgody Narodowej (TSP)	6	5,65
Łotewska Partia Socjalistyczna (LSP)	5	5,61

Tabela. Wyniki wyborów parlamentarnych na Łotwie z 30 września – 1 października 1995 roku (VI kadencji).

Źródło: J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian...*, Warszawa 2004, s. 306; Bleiere D. (sast.), *Latvija 1985-1996. gadā. Notikumū hronika*, N.I.M.S., Rīga 1996, s. 114.

Dodajmy także, że i wybory kolejne zostały poprzedzone nowelizacją ordynacji, którą przyjęto 3 października 1998 roku. Z propozycją zmian ustawy wystąpiły ugrupowania rządzące jeszcze w marcu 1996 r. Projekt dotyczył wydłużenia kadencji prezydenta do lat 4, przeniesienia daty wyborów parlamentarnych z jesieni na wiosnę oraz rezygnacji z dwudniowego głosowania. W ostateczności pozostano przy pierwszej i ostatniej propozycji, gdzie uściślono, że wybory parlamentarne odbywać się będą w pierwszą sobotę października. W wyborach w roku 1998 pretendowało 21 komitetów wyborczych, ale do Saeimy dostało się jedynie 6 (świadczą o tym może o zapoczątkowaniu wówczas procesu stabilizacji systemu partyjnego i zmierzania w kierunku systemu, by użyć terminologii G. Sartoriego, umiarkowanego pluralizmu). Wyniki wyborów przedstawione zostały poniżej. Frekwencja wyniosła dokładnie tyle samo, co przed trzema laty, tzn. 71,9% (944.667 wyborców). Nowym przewodniczącym Saeimy został Janis Straume.

Nazwa partii	Ilość zdobytych mandatów	Procent poparcia
Partia Ludowa (TP)	24	21,04
Łotewska Droga (LC)	21	18,17
Ojczyzna i Wolność / Łotewska Narodowa Partia Konserwatywna (TB/LNNK)	17	14,1
Partia Zgody Narodowej (LVP)	16	14,13
Łotewska Unia Socjaldemokratyczna ((LSDA)	14	12,81
Nowa Partia (JP)	8	7,37

Tabela. Wyniki wyborów parlamentarnych na Łotwie z 3 października 1998 r. (VII kadencji).

Źródło: J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian...*, Warszawa 2004, s. 307. Również strona internetowa: http://kastors.saeima.lanet.lv/base/cgi/viet_ss.

W tym parlamencie także dochodziło do przekształceń i połączeń na scenie politycznej, ale najbardziej charakterystycznym rysem tej kadencji był wzrost deputowanych bez afiliacji klubowej – o ile na początku bez przynależności partyjnej pozostawał jeden poseł, o tyle w 2002 roku deputowanych, którzy nie należeli do żadnego z klubów parlamentarnych było już ośmioro. Drugą cechą wyróżniającą tę Saeimę od poprzednich jest fakt, że przetrwała ona pełną czteroletnią kadencję i zastąpiona została dopiero przez parlament wyłoniony w wyniku elekcji z 5 października 2002 roku.

Nazwa partii	Ilość zdobytych mandatów	Procent poparcia
„Nowe Czasy” (JL)	26	23,9
Koalicja „O Prawa Człowieka w Zjednoczonej Łotwie”(PCTVL)	25	19
Partia Ludowa (TP)	20	16,6
Pierwsza Partia Łotwy i Łotewski Związek Demokratyczno-Ludowy (LPP i LKDS)	12	9,5
Sojusz Zielonych i Związek Rolników (ZZS)	10	9,4
Ojczyzna i Wolność (TB)	7	5,4

Tabela. Wyniki wyborów parlamentarnych na Łotwie z 5 października 2002 r. (VIII kadencji).

Źródło: J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian...*, Warszawa 2004, s. 307-308; Również: <http://www.cvk.lv/cgi-bin>.

Do wyborów parlamentarnych w 2002 r. stanęło 20 list partyjnych i koalicyjnych, z których tylko sześć (podobnie jak w poprzednich wyborach) zdołało dostać się do Sejmu. Wyniki prezentuje poniższa tabela. Frekwencja wyborcza podczas tych wyborów była o niecałe pół punktu procentowego niższa niż podczas ostatnich wyborów, wyniosła 71,51% (997.754 osób). W parlamencie znalazło się 79 Łotyszy i kilkunastu reprezentantów mniejszości narodowych⁴². Przewodniczącą ówczesnej Saeimy została Ingrida Udre.

Ostatnie wybory parlamentarne⁴³ przeprowadzone jak zwykle w pierwszą sobotę października (7 października 2006 r.) dały zwycięstwo centroprawicowej koalicji. Wspominany Centroprawicowy rząd jest pierwszym w 15-letniej historii niepodległej Łotwy, który przetrwał wybory. Wyniki sobotniego głosowania dały mu 51 ze 100 miejsc w parlamencie oraz pewność, że Aigars Kalvitis ze zwycięskiej Partii Ludowej – dwunasty premier Łotwy od 1991 r. – utrzyma się na stanowisku. Koalicja trzech ugrupowań, której przewodzi, zdobyła w parlamencie o sześć miejsc więcej, niż dotychczas posiadała, i ma minimalną możliwą większość. Skłócona z premierem druga partia centroprawicy Nowa Era, która w kwietniu z hukiem wyszła z rządu, zarzucając koalicjantom korupcję, zdobyła tylko 16%. O miejsca w stuosobowym Sejmie ubiegało się aż 19 partii i związków politycznych. Rządząca dotychczas Partia Ludowa (Tautas Partija) premiera Aigarsa Kalvītisa, nazywająca siebie *liderami prawicy* szła do wyborów z hasłem *Głosuj na tych, którzy działają!* opowiadając się głównie za interesami klasy średniej. Mniej istotne są dlań kwestie socjalne⁴⁴.

Do uczestnictwa w wyborach zachęcała ówczesna prezydent Łotwy Vaira Vīķe-Freiberga. W wywiadzie udzielonym gazecie „Latvijas Avīze” powiedziała: *Jest cały szereg państw, w których uczestnictwo w wyborach jest obowiązkiem obywatela. To przejaw suwerenności. Jeśli obywatel mówi: nie interesuje mnie to, co dzieje się w moim kraju, to jest to praktycznie to samo, co zdrada państwa. (...) Albo niech jakieś większe państwo się o nas zatroszczy. Czy tak ma być? Czy o to walczyliśmy? Czy przez 50 lat niewoli czekaliśmy na to, by dobrowolnie oddać możliwość zarządzania swoim krajem? I w imię czego? Lenistwa?*

⁴² W tym jeden Polak.

⁴³ Opracowano na podst. Informatora politycznego PAP – Łotwa, lipiec 2007 oraz artykułów: *Centroprawica wygrała wybory na Łotwie* - <http://serwisy.gazeta.pl/swiat/1,34236,3671424.html>, *Konserwatyści górą w wyborach na Łotwie* - <http://serwisy.gazeta.pl/swiat/1,34236,3671918.html>, *Koalicja rządowa pozostanie u władzy* - <http://serwisy.gazeta.pl/swiat/1,34236,3670979.html>.

⁴⁴ M. Łapczyński, *Na Łotwie bez zmian*, http://www.e-polityka.pl/a.4678.Na_Lotwie_bez_zmian.html.

Z niezadowolenia z sił politycznych? Rezygnacja z uczestniczenia w wyborach to odmowa korzystania ze swoich praw. Pasywność to, to samo, co oddanie swojego głosu komuś innemu. Apel nie poskutkował, bo frekwencja wyniosła 62,7% – o blisko 10% mniej niż w wyborach przed czterema laty. Choć łotewska frekwencja jest i tak jedną z najwyższych w całej Unii Europejskiej, politolodzy tłumaczą bierność społeczeństwa brakiem nowych sił politycznych. Sił, które mogłyby zebrać głosy ludzi zmęczonych polityką, nieustającymi skandalami i niestabilnością sceny politycznej. W ciągu ostatnich 15 lat Łotwa miała już kilkanaście rządów⁴⁵.

Nazwa partii	Ilość zdobytych mandatów	Procent poparcia
Partia Ludowa (TP)	23	19,56
Unia Zielonych i Związku Rolników ⁴⁶ (ZZS)	18	16,71
Nowa Era ⁴⁷ (JL)	18	16,38
Centrum Zgody ⁴⁸ (SC)	17	14,42
Pierwsza Partia Łotwy oraz Łotewska Droga ⁴⁹ (LPP/LC)	10	8,58
Ojczyzna i Wolność – Łotewska Narodowa Partia Konserwatywna ⁵⁰ (TB-LNNK)	8	6,94
O Prawa Człowieka we Wspólnej Łotwie ⁵¹ (PCTVL)	6	6,03

Tabela. Wyniki wyborów parlamentarnych na Łotwie z 7 października 2006 roku (IX kadencji). Źródło: Informator polityczny PAP – Łotwa, lipiec 2007. M. Łapczyński, *Na Łotwie bez zmian*, http://www.e-polityka.pl/a.4678.Na_Lotwie_bez_zmian.html.

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ Współrządząca Unia Zielonych i Związku Rolników (Zemnieku un Zāla Savienība) ma wizerunek partii broniącej głównie interesów rolników i skupia ludzi o często nieokreślonych poglądach.

⁴⁷ W opozycji do rządzącej koalicji wystąpiła partia byłego szefa banku centralnego i premiera Einarsa Repse Nowa Era (Jaunais Laiks). Głównym mottem partii była walka z korupcją. Nowa Era wygrała poprzednie wybory w 2002 roku. Przedwyborcze sondaże zapowiadały jej zwycięstwo także i w tym roku.

⁴⁸ Poważnym konkurentem dla PCTVL jest Partia Zgody Narodowej (Tautas Saskaņa Partija), która jest sukcesorem Partii Komunistycznej Łotewskiej Republiki Radzieckiej. Program jest dosyć podobny, jednak partia ta postrzegana jest jako bardziej ugodowa.

⁴⁹ Kolejny koalicjant – Pierwsza Partia Łotwy (Latvijas Pirma Partija) twardo stoi na straży wartości rodzinnych i jest często nazywana „partią księży”. Ta konserwatywna partia szła do wyborów wspólnie z Łotewską Drogą (Latvijas Cels), która to przez długi okres dominowała w łotewskim życiu politycznym. Przedstawiciele tej partii zasiadali we wszystkich rządach po 1993 roku.

⁵⁰ Partia Ojczyzna i Wolność (Tevzemei un Brīvībai/LNNK), założona w 1988 roku, stoi na straży łotewskiej tożsamości narodowej.

⁵¹ O głosy Łotyszy rosyjskiego pochodzenia walczyły dwie partie. Pierwsza z nich, O prawa Człowieka we Wspólnej Łotwie (Par cilvēka tiesībām vienotā Latvijā, PCTVL), opowiada się przede wszystkim za uregulowaniem statusu języka rosyjskiego i wprowadzenie go jako języka oficjalnego w regionach, w których dla ponad 20% mieszkańców jest on językiem ojczystym. Partia opowiada się także za zniesieniem podatku VAT, wzrostem emerytur i płacy minimalnej a także za obniżką podatków. Wpływy do budżetu, według PCTVL, miałyby pochodzić głównie z funduszy unijnych a także z ograniczenia wydatków na obronę.

Po części niski wynik wynikał także z tego faktu, że około 200-300 tys. obywateli wyjechało za chlebem do Zachodniej Europy. Łotwa wciąż jest jednym z najbiedniejszych krajów UE (nie patrząc przez pryzmat pozostałych państw, które ostatnio wstąpiły do struktur unijnych), choć jednocześnie najdynamiczniej rozwijającym się, ze stopą wzrostu 10,5 proc. w 2005 r. Zdaniem analityków: *wyniki wyborów nie są zaskoczeniem*, którzy nie spodziewali się, by sobotnie wybory przyniosły zasadnicze zmiany. Teraz – zgodnie z zapowiedziami zwycięzców z kampanii wyborczej – Łotysze oczekują poprawy warunków życia, szczególnie w najbiedniejszych regionach. To właśnie dobre wyniki gospodarcze, jak też wejście do UE i NATO przesądziły o wyborczym sukcesie rządzących. Bardzo dobry wynik uzyskała Partia Zgody Narodowej (≈14,5 proc.), popierana przez mniejszość rosyjską. Przed wyborami na próżno żądała ona zmiany ordynacji wyborczej, która dyskryminuje mniejszości narodowe, stanowiące 28,8 proc. ludności. Prawie pół miliona osób rosyjskojęzycznych na Łotwie (18 proc. ludności) nie może głosować, ponieważ nie posiadają łotewskiego obywatelstwa. Kogo zatem ordynacja obliguje i komu nadaje preferencyjną pozycję? W zależności od konstrukcji ordynacji wyborczej jaka obowiązywała w danym okresie torowała się droga do parlamentu ugrupowań, które dysponowały odpowiednim zapleczem. Jednocześnie praktyka wyborcza wskazuje, że w „redystrybucji” mandatów parlamentarnych uczestniczyły partie ze zróżnicowanym poparciem społecznym. Liczba frakcji biorących udział w wyborach oscyluje w przedziale 23, 19, 21, 20 i 19. Liczba partii oraz koalicji, którym zaś udało się partycypować w podziale to 8, 9, 6, 6 i 7⁵². Z powyższych danych wnioskować można, iż system partyjny jest w ostatniej fazie demokratyzacji – „stabilizowania się” – dojrzewania demokracji. Co więcej jeżeli tendencja malejąca w stosunku do liczby partii ubiegających i zasiadających w parlamencie utrzyma się bądź jeszcze skurczy do 4-5 partii w parlamencie system partyjny osiągnie swój optymalny kształt. Na niekorzyść bałtyckich systemów partyjnych przemawia fakt braku zaplecza wyborczego, tj. światłego elektoratu i społeczeństwa obywatelskiego. Badania podkreślają, że preferencje wyborcze dyktowane są bardziej sympatią polityczną ukształtowaną poprzez obietnice wyborcze i wizerunek kluczowych polityków partii aniżeli ich koncepcją kierunków rozwoju państwa i programem politycznym. Frekwencja wyborcza systematycznie maleje z pierwotnie: 89,91% (1993 r.) do 62,7% (2006 r.). Nie pomaga temu zjawisku także styl aktualnie prowadzonej polityki – afery korupcyjne, chęć uzurpacji władzy,

⁵² Analogiczne dane na Litwie prezentują się w sposób następujący: liczba partii ubiegających się o mandaty: 11, 5, 7 i 7 dopisać wybory z 2004 r. Liczba partii, które zasiadają w parlamencie: 8, 5, 4 i 7. W Estonii ubiegających się o głosy: 22, 14, 7, 6 i 7 rok 2007, liczba partii, które zdobyły mandaty: 9, 7, 7, 6 i 6.

czy podporządkowywanie sobie urzędów oraz nieudolność i ostatnio słabsze wyniki ekonomiczne dyktowane blisko 14% inflacją.

3 listopada 2007 r. w Rydze około 8 tysięcy demonstrantów domagało odwołania ówczesnego premiera Aigarsa Kalvītisa, ustąpienia rządu, a nawet rozwiązania parlamentu. Była to druga akcja protestacyjna po zawieszeniu przez premiera 16 października w pełnieniu obowiązków szefa Biura do Przeciwdziałania i Zwalczania Korupcji (KNAB). W społecznym odbiorze premier próbował podporządkować sobie instytucję, która ujawniała przypadki korupcji wśród wpływowych polityków. Łotysze zniecierpliwieni są licznymi przypadkami korupcji wśród elit, w tym obecnej koalicji rządzącej. Latem 2007 roku mieszkańcy Rygi demonstrowali także przeciwko wyborowi przez parlament na stanowisko prezydenta Łotwy lekarza Valdisa Zatlersa, który przyznał się, iż przyjmował łapówki od pacjentów. Jednak dopiero próba odwołania Aleksejsa Loskutovsa z funkcji szefa KNAB znacząco nasiliła społeczne niezadowolenie. Nastroje podgrzał sam Loskutovs, który nie zamierzał ustąpić. Jak podaje dalej Tygodnik OSW akcje protestacyjne są jednocześnie dowodem aktywności części społeczeństwa, wspieranego przez organizacje pozarządowe oraz znane postaci świata kultury, nauki i mediów. Są też wyrazem bezsilności wobec działań koalicji trzech ugrupowań centroprawicowych, które jeśli nawet zdecydują się na przeprowadzenie zmian personalnych, będą zapewne starać się o nienaruszenie samego układu władzy (i tak też się stało). Jedynym rozwiązaniem, które spotkałoby się z akceptacją społeczeństwa byłoby rozwiązanie parlamentu, na to jednak prezydent, wyłoniony przez koalicję rządzącą, nie był gotowy⁵³.

⁵³ Przyczyny konfliktu: Na jesieni, gdy wybuchł skandal korupcyjny wokół przewodniczącego parlamentu Indulisa Emsisa, premier popadł w konflikt z szefem KNAB Andrejsem Loskutovsem i 16 października zawiesił go w pełnieniu obowiązków. Kalvītis dążył do uzyskania kontroli nad antykorupcyjnym biurem, by materiały przez nie gromadzone nie posłużyły do kompromitowania kolejnych polityków i ugrupowań koalicji. Działania premiera wobec KNAB wywołały kryzys w gabinecie. Nie nastąpił jednak rozpad samej centroprawicowej koalicji. Z rządu odeszli ministrowie z ugrupowania Kalvītisa – szef MSZ Artis Pabriks uznawany za profesjonalistę i cieszący się zaufaniem na Zachodzie oraz Aigars Stokenbergs (minister ds. samorządów i rozwoju regionalnego), który protestował przeciw wpływowi, jaki na premiera wywiera łotewski oligarcha, były premier Andris Skele. W sytuacji niepewności co do trwałości gabinetu premierowi nie udało się powołać nowego ministra gospodarki. Odeszła też minister ds. socjalnych Dagnija Stake, protestująca wobec nieuwzględnienia w projekcie ustawy budżetowej podwyżki emerytur. Ostateczny wpływ na decyzję Kalvītisa o ustąpieniu mieli sami Łotysze, zachęceni do wyrażania społecznego sprzeciwu wobec rządu przez aktywne na Łotwie pozarządowe organizacje monitorujące przejrzystość procesów politycznych. W trakcie dwóch głośnych akcji protestacyjnych w Rydze najpierw 5, a następnie 8 – 10 tys. osób domagało się odejścia premiera, a nawet rozwiązania parlamentu. Na niezadowolenie z próby podporządkowania sobie przez premiera instytucji ujawniającej przypadki korupcji polityków, nałożyło się też zniecierpliwienie Łotyszy wobec braku skutecznych działań rządu w kwestii rosnącej wciąż inflacji (w październiku sięgnęła on 13,2% w stosunku rocznym) i nieuwzględnieniu przez premiera podwyżki emerytur w ustawie budżetowej na rok 2008 (przyjęta 8 listopada). Na podst. „Tygodnik OSW”, nr 28 z 7 listopada 2007 r. oraz nr 29 z 14 listopada 2007 r.

W systemie partyjnym Łotwy ponadto nadal utrzymuje się bipolarny i niesymetryczny układ, w którym wyraźną obecność rysują partie duże i dalej potem partie mniejszościowe. Tendencją jest już wyraźna dominacja ok. trzech partii, które „deponują” podobną i znaczącą liczbę głosów elektoratu, a tym samym – podobną liczbę mandatów. Pozostałe ugrupowania stanowią tło systemu, jego uzupełnienie.

Rok	Partia (lista zwycięska)		Pierwsze dwie partie (listy)		Pierwsze trzy partie (listy)	
	Liczba mandatów	Procent głosów w parlamencie	Liczba mandatów	Procent głosów w parlamencie	Liczba mandatów	Procent głosów w parlamencie
1993	36	36	51	51	64	64
1995	18	18	35	35	51	51
1998	24	24	45	45	62	62
2002	26	26	51	51	71	71
2006	23	23	41	41	59	59

Tabela. Kształtowanie się większości parlamentarnej na podstawie wyników wyborczych na Łotwie w latach 1993-2006.

Źródło: J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian....*, op. cit., s. 242.

Takie równomierne rozłożenie głosów elektoratu pomiędzy trzech głównych aktorów politycznych nie wpływa jednak korzystnie. Jest przyczyną destabilizacji oraz perturbacji systemowych. Brak możliwości samodzielnego utworzenia gabinetu – rządu wymusza podjęcie rozmów i zawarcie koalicji. Doświadczenia bałtyckie potwierdzają, że nierzadko zwycięzcy opcjowali za współpracą z partiami dużymi, ale i odmiennymi programowo. W konsekwencji partia duża stawiała się dopełnieniem partii zwycięskiej (również dużej). W najłagodniejszym wariantcie taka kooperacja koalicyjna powodowała odchylenia programowe partii zwycięskiej: odstąpienie części stanowisk ministerialnych i częściową realizację programową koalicyjanta. Niemniej jednak kształtował się bardzo złożony i niebezpieczny układ, który ingerował w prezydenta⁵⁴. Prezydenta, którego parlament jest władny odwołać (Łotwa). W roku 1995 zwyciężyły partie polityczne, z których dwie „główne” prezentowały ścierające się programy, a trzecia była nieprzewidywalną w działaniu (Partia Siegerista). Prezydent Guntis Ulmanis nominował na szefa rządu Ziedonisa Āevera ze zwycięskiej Demokratycznej Partii „Gospodarz” (DPS). Kandydat nie zdobył jednak

⁵⁴ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 243.

wymaganej większości. Kandydatura kolejna również została odrzucona (Zjednoczenie „Ojczyźnie i Wolności”). Premierem został nieoczekiwanie Andris Šķēle. Koalicja jedności narodowej założona nagle w wyniku porozumienia Demokratycznej Partii „Gospodarz” (DPS), związku „Łotewska Droga” (LC) i Zjednoczenia „Ojczyźnie i Wolności” (TB) narzuciła jego kandydaturę prezydentowi. Analogiczne wydarzenia miały miejsce po kolejnych wyborach w 1998 r. Parlament odrzucił kandydaturę zwycięskiej partii Andrisa Šķēle wymuszając na prezydencie powołanie Vilisa Krištopānsa⁵⁵.

Zdominowanie parlamentu przez partykularne interesy partyjne oddają natomiast także bardzo wyraźnie wydarzenia roku 1998. Rosja wprowadziła embargo na tranzyt ropy przez port w Ventspils oraz podwyższyła cła na import łotewskich towarów jako argument do obrony interesów ludności rosyjskojęzycznej. W rzeczywistości była to forma uzurpacji i chęć włączenia Łotwy w obszar interesów gospodarczych Rosji. Wbrew przytaczanej argumentacji, działania władz rosyjskich najbardziej godziły nie w interesy Łotyszy, ale ludności rosyjskiej, która kontrolowała większość transakcji finansowych Łotwy⁵⁶. Rosja niniejszymi działaniami chciała pobudzić powstanie ruchów odśrodkowych oraz wywołać destabilizację polityczną Łotwy. Wkrótce, 25 kwietnia 1998 r., po wprowadzeniu restrykcji i zarysowaniu się kryzysu dyplomatycznego podjęto próbę obalenia rządu Guntarsa Krastsa. Z inicjatywą wystąpił L. Bojars z pozaparlamentarnej Socjaldemokratycznej Partii Robotniczej Łotwy. Konstytucja Łotwy nie przewiduje odwołania rządu i parlamentu w drodze inicjatywy ludowej. Teoretycznie możliwe do zastosowania były trzy rozwiązania: presja na opozycyjne ugrupowania parlamentarne, presja na prezydenta oraz zgłoszenie w drodze inicjatywy ludowej projektu ustawy z przepisami nie do zaakceptowania przez Sejm. Odrzucenie takiego projektu lub wprowadzenie istotnych zmian prowadzi do obligatoryjnego referendum. Negatywny wynik może stanowić podstawę do zainicjowania przez prezydenta rozpisania przedterminowych wyborów. Decyzje podejmuje ostatecznie suweren w referendum, ale obawa przed wynikiem głosowania, może wymusić określone zachowania parlamentarzystów. Ostatecznie z koalicji rządzącej wycofała się Demokratyczna Partia „Gospodarz” (DPS). Oznaczało to dla gabinetu utratę 18 głosów. W zaistniałej sytuacji prezydent poddał w wątpliwość zdolność Sejmu do wyłonienia nowego rządu, wyrażając gotowość odwołania się do woli suwerena w sprawie przyszłości parlamentu.

⁵⁵ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 243.

⁵⁶ „Rzeczpospolita”, nr 93 z 21 IV 1998 r. oraz J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 243.

Groźba głowy państwa okazała się na tyle silna, że urzędujący gabinet poparł opozycyjny dotychczas Guntarsa Krastsa związek „Łotewska Droga” (LC). W efekcie w głosowaniu za dotychczasowym premierem opowiedziało się 58 posłów⁵⁷.

Układ interesów jest kluczową kwestią i bezpośrednio wpływa na przetargi koalicyjne jakie są dokonywane celem utworzenia gabinetu. Na uwadze jednak również należy mieć aspekt personalny. Relacje międzyludzkie – wzajemne kontakty mogą ostatecznie zaważyć o podjęciu decyzji zawarcia bloku wyborczego czy koalicji.

Spoglądając dogłębnie w koalicje zawierane na łotewskiej scenie na przestrzeni minionych lat dostrzec można, iż w ich skład wchodziły partie z diametralnie różnymi programami. Dzieje się tak bowiem to nie szłydy wyborcze lecz interesy właściwe danej osobie lub partii decydują w ostateczności o podjęciu współpracy.

Dalej, z praktyki widać, że zazwyczaj prym w koalicji wie dzie partia, która cieszy się największym poparciem społecznym (wyborczym). Tworzy gabinet, decyduje o obsadzie stanowisk oraz kierunkach polityki państwa. To oznacza, że partie, które posiadają porównywalny potencjał (poparcie) spychane są na drugi plan. W przypadku bałtyckim „nie jest istotnym” fakt, która z dużych partii zwycięża w wyborach, bowiem wszystkie duże partie muszą być przygotowane do udziału w rządach. Tworząc swoiste *semi* gabinety cieni. Zmiana większości parlamentarnej nie oznacza wyboru programu, co przetasowanie ról w doborze partnerów koalicyjnych⁵⁸. Układ interesów w przypadku bałtyckim jest kwestią nadrzędną i może prowadzić do marginalizacji woli elektoratu.

W roku 1998 w wyborach parlamentarnych zwycięstwo odniosła Partia Narodowa (TP) Andrisa Šķēle z 24 mandatami. Niechęć politycznych kolegów jednak do lidera TP, który zdystansował się w oczach opinii publicznej od dotychczasowych rządów ze względu na walkę z nadużyciami władzy, nieprzekupność, chęć liberalizacji ustawy o obywatelstwie, ale i częste zmiany przynależności partyjnej były istotniejszymi aniżeli aprobata i poparcie jakim go obdarzył elektorat. Polityka Šķēle nie przyniosła oczekiwanych skutków i nie przełożyła się na poparcie w parlamencie. Na czele rządu stanął Vilis Krištopāns (LC) z poparciem 59 głosów, co w rezultacie zapewniało mu większość tylko w określonych sprawach⁵⁹.

⁵⁷ Za J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 244. Również: „Rzeczpospolita”, nr 91 z 18-19 IV 1998 r. oraz „Neue Zürcher Zeitung” z 3 III 1998 r.

⁵⁸ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 246.

⁵⁹ W skład koalicji weszły partie: Łotewska Droga, Ojczyźnie i Wolności, Nowa Partia.

Relevantny impuls dla łotewskiej sceny politycznej stanowi ponadto postępująca liberalizacja w przyznawaniu obywatelstwa. Wywołała ona socjopolityczny podział na partie antykomunistyczne i postkomunistyczne⁶⁰. W roku 2002 partia „Nowe Czasy” Einarsa Repše zwycięzca tych wyborów (26 mandatów) nie podjęła współpracy z drugą co do wielkości obsadzonych mandatów (25) – lewicową koalicją O Prawa Człowieka w zjednoczonej Łotwie (PCTVL). Decyzję umożliwiło rozłożenie pozostałych mandatów na partie centro-prawicowe, które wspólnie z partią Repšego „Nowe Czasy” dysponowały większością parlamentarną: „Nowe Czasy” Repšego z „Pierwszą Partią Łotwy” (chadecja), koalicją Zielonych i Rolników (centrum) oraz koalicją „Ojczyźnie i Wolności” - Łotewską Narodową Partią Konserwatywną (łącznie 55 mandatów).

Spora liczba ugrupowań wchodzących w skład koalicji nie zapewnia stabilności wewnętrznej gabinetu. Co więcej świadczy o jego słabości. Jednocześnie ciekawym z punktu politologicznego jest zjawisko „braku tożsamości koalicyjnej”. Identyfikacja partii oraz interes utrzymania większości parlamentarnej powodują, że koalicjanci nie utożsamiają się z realizowanym programem rządu. Decyzje gabinetu są raczej wyrazem konsensusu uzyskanego w ramach negatywnej większości. Opozycja wewnątrzgabinetowa staje się wtedy immanentną cechą funkcjonowania władzy wykonawczej, a o kierunku i stabilności polityki zaczyna decydować stopień zaspokojenia interesów polityków⁶¹. Partie gabinetowe nierzadko zawierają porozumienia z ugrupowaniami opozycyjnym celem realizacji określonej opcji, stanowiska współuczestnicząc równoległe w koalicji rządowej. Znane są także sytuacje opuszczenia koalicji przez partię i polityków, zmiana przynależności partyjnej, czy też powstanie nowych frakcji. W roku 1999 podczas nieobecności premiera koalicyjne ugrupowanie „Ojczyźnie i Wolności” zawarło porozumienie z opozycją – Partią Narodową Andrisa w kwestiach dotyczących przeciwdziałania kryzysowi gospodarczemu.

W efekcie upadł rząd Vilisa Krištopānsa, który podjął decyzję o podaniu się do dymisji. Fotel prezesa Rady Ministrów zajął Šķēle. Na krótko jednak, bowiem blisko dziesięć miesięcy później wycofali się dwaj jego koalicjanci: zjednoczenie „Ojczyźnie i Wolności” w wyniku oskarżenia frakcji przez premiera o opóźnianie prywatyzacji przez ministra gospodarki – polityka TB oraz „Łotewskiej Drogi”, która podkreślała brak akceptacji

⁶⁰ R. Herbut, *Systemy partyjne...* op. cit., s. 161. J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 248.

⁶¹ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 249.

gabinetu do stylu sprawowania rządów⁶². Powyższe przykłady świadczą o taktycznym charakterze koalicji. Rządy tworzone są wspólnie celem spełnienia wymogu większości parlamentarnej i otrzymania dostępu do władzy. Permanentnie natomiast o ich składzie decydują względy taktyczne i stopień zaspokojenia własnych interesów.

Wartym przypomnienia jest nadto, wyżej wspomniany już, niewspółmiernie duży wpływ małych ugrupowań na stabilność systemu partyjnego. Odpowiedzialność istnienia rządu niejednokrotnie spoczywa i jest uzależniona od decyzji partii małej, która stanowi *de facto* środek ciężkości koalicji gabinetowej. Najsilniejsze przesilenia zwykle mają miejsce w okresach: przedwyborczych oraz w sytuacjach decyzyjnych związanych z ważkimi kwestiami bezpośrednio przekładającymi się na korzyści i interesy frakcji. W roku 1995 zawiązana koalicja, w skład której weszły trzy dominujące ugrupowania, łącznie dysponowała 49 mandatami w stu osobowym Sejmie. Sytuacja polityczna wymuszała konieczność dobrania kolejnych koalicjantów. W konsekwencji zawarto porozumienie na mocy, którego do gabinetu dołączyły następne cztery ugrupowania. W 2004 roku wystarczyło, że z koalicji wystąpiła Pierwsza Partia Łotwy (LPP), aby rząd Einarsa Repšy upadł⁶³.

Tak częste i powszechne zjawisko jakim są frondy, secesje i fuzje partii i ugrupowań łotewskiej sceny politycznej ewidentnie potwierdzają „względnie stabilny” charakter systemu partyjnego. Jednocześnie częste zmiany rządów na Łotwie są mniej dotkliwe aniżeli jak w państwach dużych, pełniących kluczową rolę i nadających kierunek i tempo w polityce międzynarodowej (reguła ta odnosi się do większości państw małych). Niemniej jednak z drugiej strony względna stabilność dyskredytuje takie państwo na płaszczyźnie tego otoczenia.

a) Rozwiązania formalnoprawne dotyczące funkcjonowania systemu partyjnego, w tym ordynacja wyborcza.

Kwestie dotyczące praw i zasad funkcjonowania partii politycznych, w tym reguła pluralizmu politycznego zawarte zostały w przepisach ustawy zasadniczej: w rozdziale zatytułowanym *prawa i wolności człowieka i obywatela*. Artykuły niniejszego rozdziału w sposób pośredni odnoszą się do powyższej reguły.

⁶² „Rzeczpospolita”, nr 165 z 17-18 VII 1999r. oraz „Rzeczpospolita” nr 88 z 13 IV 2000 r.; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 250.

⁶³ „Rzeczpospolita”, nr 141 z 19 VI 2001 r., nr 143 z 21 VI 2001 r., nr 59 z 10 III 2004 r., nr 141 z 18 VI 2004 r.

Artykuł 91	Gwarantuje legalizm i równość wobec prawa wszystkim, którzy znajdują się na terytorium republiki wyłączając ich statut i cenzus.
Artykuł 100	Odnosi się do swobody wyrażania poglądów i przekonań. Wykładnia tego przepisu nie dopuszcza stosowania: cenzury, zabiegów utrudniających rozpowszechnianie informacji, uprzywilejowanej pozycji ze względu na prezentowane poglądy oraz monopolizacji środków masowego przekazu.
Artykuł 102	Wprost przyznaje prawo do zrzeszania się w związki, stowarzyszenia i partie polityczne.
Artykuł 103	Dyktuje prawo do organizowania pokojowych zgromadzeń i manifestacji.
Ponadto konstytucja przyznaje czynne i bierne prawo wyborcze – prawo do wybierania i bycia wybranym, jak również prawo do zajmowania stanowisk publicznych.	
Pamiętajmy jednocześnie, że istnieje możliwość zawieszenia powyższych praw, niemniej jednak katalog ograniczeń ma charakter wyczerpujący w tym szczególnym przypadku, a określenie zakresu ograniczeń należy do kompetencji parlamentu.	

Dopełnienie przepisów konstytucji stanowią przepisy ustawodawstwa zwykłego. Kluczowego znaczenia ww. zakresie nabierają ustawy: *o organizacjach społecznych i ich zjednoczeniach* z 15 grudnia 1992 r., *o finansowaniu organizacji politycznych* z 19 lipca 1995 r. oraz ordynacja wyborcza. Dokumenty te szczegółowo odnoszą się do tworzenia, funkcjonowania oraz zasad partycypowania w strukturach władzy.

Co ważne wszystkie republiki uznają partię polityczną jako organizację obywatelską, założoną przez osoby wyrażające te same wartości, zmierzające do ich realizacji poprzez udział w formowaniu struktur władzy państwowej i kierowanie ich działalnością. Utworzenie i działalność partii politycznej uzależniono od spełnienia ściśle określonych wymogów. Dotyczą one m. in. statusu prawnego założycieli, liczebności komitetu założycielskiego, procedur zawiązania organizacji, jej celów, zasad finansowania oraz udziału w sprawowaniu władzy⁶⁴.

Ustawodawca lotewski przewiduje dwa tryby w rozdziale przepisów dotyczących założenia partii politycznej. Wariant pierwszy zakłada przeprowadzenie zebrania założycielskiego. Podczas jego przebiegu akces powinna wyrazić grupa 200 obywateli korzystających z pełni praw politycznych, jak i cywilnych. Równoległe powinna zostać wytypowana nazwa, symbole, statut, organa kierownicze oraz komisja rewizyjna. Aby uzyskać osobowość prawną partia powinna zostać wpisana do rejestru. W każdym z przypadków decyzję ww. zakresie podejmuje minister sprawiedliwości.

⁶⁴ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 214.

Drugie rozwiązanie zakłada przekształcenie organizacji społecznej w partię polityczną. Przepisy wyraźnie definiują, że z takiego trybu można skorzystać w sytuacji kiedy w trakcie głosowania opowie się minimum 200 członków organizacji. Przepisy mówiące o dwutorowości zakładania partii politycznej są ewenementem na skalę bałtycką. Zarzewie regulacje czerpią z podziału obywateli Republiki na obywateli „właściwych” i nie-obywateli z prawem stałego pobytu, a także z przepisów ustalających parytet udziału obywateli w organizacjach społecznych i partiach politycznych. Odnośnie partii politycznej parytet ten został ustalony na pułapie $\frac{1}{2}$, czyli 50% członków stanowić powinni obywatele. W stosunku do organizacji z kolei połowę członków ciał kolegialnych stanowić muszą obywatele. Ustawodawca również nakłada obowiązek na organ rejestrujący, aby statut partii został opublikowany w Dzienniku Urzędowym *Latvijas Vēstnesis*. Władze partyjne zobowiązane są także informować o spotkaniach władz najwyższych. Zgodnie z przepisami, spotkania tego typu, muszą odbywać się minimum raz w roku. Na Litwie i w Estonii podkreślono, że partie polityczne nie mogą działać na terenie instytucji i zakładów pracy. Łotwa ponownie jako jedyna szczegółowo wskazuje sytuacje, w których może nastąpić odmowa rejestracji. Takie sytuacje pojawiają w przypadku kiedy zostały naruszone przepisy w zakresie procedury powołania partii, kolizji zapisów statutu partii z obowiązującym prawem, w tym konstytucją, ustawami i umowami międzynarodowymi. Dodatkowo prawo precyzuje kwestie nazwy i symboli partii. Ustawodawca wprost odmawia rejestracji partii, które nawiązują nazwą, treścią bądź inną płaszczyzną oddziaływania do organizacji uznanych przez trybunał norymberski za przestępcze. Analogicznie odnosi się do organizacji zagranicznych skierowanych przeciwko niepodległości Łotwy, nawiązujących do struktur wojskowych innych państw, które sugerują przemoc oraz tych, których działanie zostało wcześniej wstrzymane. Zakazuje również tworzenia oddziałów paramilitarnych partii. Ponadto dodatkowej legalizacji poddane muszą zostać „stroje” partyjne – jak np. krawat w wykonaniu polskiej Samoobrony – akceptację wyraża wówczas minister spraw wewnętrznych. W każdym z przypadków odmowa rejestracji lub jej wstrzymanie musi być umotywowana i podlega zaskarżeniu⁶⁵. Jednocześnie prawo zakłada możliwość zawieszenia działalności partii politycznej w sytuacji kiedy sama partia poweźmie taką decyzję, kiedy liczba członków spadnie poniżej 200⁶⁶ oraz kiedy funkcjonowanie partii narusza porządek prawny. Wówczas decyzję taką podejmuje właściwy sąd.

⁶⁵ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 214-215.

⁶⁶ To jedyne takie rozwiązanie spośród krajów bałtyckich.

Partie polityczne stanowią część łotewskiego porządku ustrojowego, pełnią funkcje niejako łącznika, pośrednika pomiędzy społeczeństwem a państwem. Ich zadaniem jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie się polityki narodowej. W tym celu przyznano im prawo udziału w wyborach państwowych i samorządowych, zawiązywania koalicji, propagowania informacji o własnej działalności i tworzonych organizacjach. Na preferencyjnych zasadach udostępnia się korzystanie z radia i telewizji, a także refunduje koszty związane z kampanią wyborczą – szczegółowo materię tę reguluje odrębna ustawa.

Główny słupek dochodów partii stanowią: składki członkowskie, darowizny oraz prowadzona działalność gospodarcza, z której osiągane dochody, podług prawa, winne być wydane na realizację statutowych celów. Zakazem sponsorowania partii objęto wszelkie podmioty, które współfinansowane są ze źródeł publicznych, a zatem: zabroniono finansowania partii przez organa władzy państwowej, instytucje samorządowe, przedsiębiorstwa państwowe oraz zagraniczne instytucje rządowe i finansowe, kościoły oraz spółki, w których udziały posiada skarż państwa. Odstępstwo poczyniono do sytuacji kiedy propozycja pomocy zostanie upubliczniona, a wartość pomocy będzie taka sama dla wszystkich partii – zarówno ze względu na wartość, jak i przebieg procedury (pomocy).

Unormowania szczegółowo odnoszą się także do zasady udzielania darowizn, sprecyzowano wysokość stawki, nadto stwierdzono, że darczyńca nie może pozostawać osobą anonimową z racji tego, że każda kwota przekazana na działalność partii politycznej zwolniona jest z opodatkowania. Istnieje jednak możliwość przekazania kwoty nie ujawniając swej tożsamości. Wówczas osoba taka ma prawo wpłacić dowolną wysokość kwoty na specjalne konto podległe ministrowi finansów, z którego wszystkie skomasowane środki przekazywane są po wyborach na realizację celów statutowych partii. Wysokość otrzymanej darowizny jest wprost proporcjonalna do liczby uzyskanej mandatów.

Na Łotwie darowizny przyjmować mogą również postać świadczonej usługi, z tym jednak zastrzeżeniem, że ich wartość oblicza się odmiennie dla firm, które z tytułu ich świadczenia czerpią zyski i oddzielnie dla firm, które prowadzą innego rodzaju działalność. W tym drugim przypadku wycenę wartości dokonuje kierownictwo partii

Zgodnie z prawem informacje na temat środków finansowych partii podlegają publikacji zarówno w Internecie, jak i Dzienniku Urzędowym *Latvijas Vēstnesis*. Nie podporządkowanie

się tej regule stanowi m.in. podstawę do wszczęcia procedury zawieszenia działalności w trybie sądowym na wniosek Biura ds. Przeciwdziałania i Walki z Korupcją⁶⁷.

Na podstawie przepisów ordynacji wybory parlamentarne przeprowadza Centralna Komisja Wyborcza składająca się z ośmiu członków, wybieranych przez Sąd Najwyższy na posiedzeniu plenarnym spośród sędziów (1 osoba) oraz Sejm (pozostałe osoby), przy czym jednego wybiera się na wniosek zarządu Zjednoczonych Wolnych Łotyszy Świata i jednego na wniosek Towarzystwa Łotyszy w Rosji.

Łotewski system wyborczy zakłada głosowanie wyłącznie na kandydatów zgłoszonych przez partie polityczne i bloki przez nie zawiązane. Partie bądź koalicje, które chcą zgłosić swych kandydatów winny przedstawić CKW listy kandydatur z podpisami, co najmniej 100 wyborców. Winny ponadto dysponować oświadczeniem kandydata, w którym wyraża on zgodę na udział w wyborach. Posiadać dowód wpłaty kaucji oraz oświadczenie kandydata potwierdzające brak związku z działalnością wojskową, i kontrwywiadowniczą ZSRR i Rosji, jako jego spadkobierczyni, ŁSRR, a także innych państw. Podpisy złożone na liście powinny zostać uwierzytelnione, podobnie jak muszą być uwierzytelnione oświadczenia o kandydowaniu. Wymogi stawiane przez ordynację nie przewidują cenzusu domicylu wobec kandydatów, lecz zawierają ograniczenia biernego prawa wyborczego względem określonych kategorii zawodowych obywateli, zgodnie z zasadą *incompatibilitas*. Konstytucja nakłada i dodatkowe obostrzenia: *do parlamentu może być wybrany każdy obywatel Łotwy korzystający z pełni praw, który w pierwszym dniu wyborów ma ukończone 21 lat* (art.9). Ordynacje obligują do kandydowania z jednej listy, którą można zgłosić we wszystkich okręgach wyborczych, przy czym na liście w danym okręgu może figurować liczba kandydatów odpowiadających liczbie mandatów do obsadzenia.

Wybory odbywają się co cztery lata, w pierwszą sobotę października w pięciu okręgach wyborczych – regionach: Liwlandii, Łatgalii, Kurlandii, Semigalii oraz stolicy Łotwy – Rydze. W przypadku przedterminowego rozwiązania Seaimy, wybory można przeprowadzić w innym niż wyżej wskazanym terminie. Przy czym wybrany w takim trybie parlament obliguje się do zebrania nie później niż w ciągu miesiąca po jego wybraniu, a jego pełnomocnictwa zgodnie z prawem upływają po trzech latach – w pierwszy wtorek listopada, kiedy to kompetencje przejmuje nowo wybrana Seaima⁶⁸. *Liczbę deputowanych wybieranych w każdym okręgu wyborczym ustala się proporcjonalnie do liczby wyborców w tym okręgu* (art. 7). W lokalu wyborczym głosujący oddaje głos poprzez postawienie znaku

⁶⁷ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 217.

⁶⁸ W brzmieniu nadanym ustawą z dn. 4 grudnia 1997r.

„+” przy nazwisku kandydata bądź skreśla nazwisko osoby, której nie popiera lub nie dokonuje żadnej adnotacji. Wyborcy głosują osobiście, w niektórych przypadkach przewiduje się możliwość oddania głosu w miejscu pobytu w obecności dwóch przedstawicieli komisji. Fakt taki należy jednak zgłosić odpowiednio wcześniej i ściśle związany jest ze stanem zdrowia głosującego. Każdy wyborca dysponuje jednym głosem, a udział w wyborach jest odnotowywany w dowodzie osobistym wyborcy.

Rozdział mandatów odbywa się w oparciu o system Saint–Lague’a, przy zachowaniu 5% progu zaporowego – bez względu na liczbę okręgów, w których lista została wystawiona. Kandydaci, którzy uzyskali największą liczbę głosów w okręgu otrzymują automatycznie mandat. W przypadku przedterminowego wygaśnięcia mandatu wszystkie pełnomocnictwa z mocy prawa przechodzą na następnego kandydata z tej samej listy .

O ważności wyborów orzeka CKW, od której decyzji kandydat może odwołać się do 7 dni. Dość charakterystycznym jest pominięcie kwestii prowadzenia kampanii wyborczej – ustawa łotewska nie reguluje zasad dla tego obszaru. Nie reguluje prowadzenia kampanii wyborczej, agitacji i zasad korzystania z mediów⁶⁹. Ten „wolny obszar” przyjęło uznawać się jako wynik braku doświadczeń, pewnej praktyki demokratycznej i politycznej.

⁶⁹ Szerzej na temat prawnych regulacji kształtujących ramy rywalizacji partyjnej na Łotwie patrz m. in.: J. Zieliński: *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*. Warszawa 2004, s. 214 – 217.

**Rozwiązania konstytucyjne jako ostatni element dojrzałej
demokracji liberalnej, w tym mechanizm funkcjonowania
konstytucyjnych organów władzy,
prawa i obowiązki obywateli, a także zasada
decentralizacji – samorząd terytorialny.**

Niniejszy rozdział *de facto* koncentruje się na konstytucyjnych organach państwowych, co ma stanowić ostatni element, o którym pisał Larry Diamond charakteryzując państwo jako demokrację liberalną. Jego zdaniem demokrację liberalną powinny charakteryzować jeszcze trzy dodatkowe warunki, o których pisał Dahl. Dwa z trzech zostały opisane wcześniej. Pozostał ostatni, trzeci: „oprócz wertykalnej kontroli rządzących przez rządzonych, co odbywa się poprzez okresowe, wolne i uczciwe wybory, demokracja liberalna wyróżnia się horyzontalną kontrolą jednych urzędów przez drugie” (rządu przez niezależne sądy, parlament, rzecznika praw obywatelskich, urzędy kontroli finansowej). Stąd ważnym jest skoncentrowanie się na mechanizmach oraz wzajemnych zależnościach, jakie zachodzą pomiędzy poszczególnymi organami.

1. Władza ustawodawcza.

Pozycję konstytucyjnoustrojową parlamentu łotewskiego reguluje w zasadniczej kwestii konstytucja z 1922 r., co jest wyrazem konsekwencji dążeń do stworzenia ustroju demokratycznego opartego na przewadze, supremacji jednoizbowego parlamentu. Łotewskiemu Sejmowi (Saeima) zapewnia się dużą autonomię w zakresie wewnętrznej organizacji, trybu i terminów pracy izb, wyłączność, choć z niewielkimi ograniczeniami w zakresie funkcji ustawodawczej oraz szerokie uprawnienia kontrolne i istotny udział w powoływaniu organów państwowych.

Uwzględnić należy jednocześnie, że parlament w łotewskim systemie politycznym funkcjonuje w warunkach, tzw. wielopartyjności względnie zorganizowanej, polegającej na zmienności i niestabilności koalicji rządowych. W ciągu ostatnich 15 lat Łotwa miała już kilkanaście rządów. Kolejno zmieniające się Rady Ministrów nie mają silnej pozycji, często są niezdolne do narzucenia swej woli parlamentowi, co sprawia, że zarówno rząd, jak i parlament są słabe. To z kolei umacnia pozycję pozainstytucjonalnych elementów systemu politycznego, takich jak np. grupy nacisku, a także zwiększa niezależność

biurokracji¹. Realne mechanizmy, pomimo konstytucyjnych uprawnień łotewskiego parlamentu dyktują także, że to egzekutywa – rząd najczęściej występuje z inicjatywą ustawodawczą. Co oznacza, że w praktyce rola ustawodawcy sprowadza się głównie do akceptowania bądź odrzucenia propozycji rządu, przy czym ta ostatnia sytuacja rodzi kryzys rządowy. Jednakże w takiej sytuacji rząd oraz popierające go partie chcąc się utrzymać u steru władzy – zmuszone są realizować wspólną linię działania. W związku z tym sprzeciw wobec polityki rządu oraz kontrola egzekutywy ze strony parlamentu są realizowane w głównej mierze przez opozycję. Opozycja w wielu obszarach spełnia właściwie funkcje przewidziane w modelu klasycznym jako prerogatywy całego parlamentu².

Łotewski Sejm liczy 100 deputowanych, którzy swe pełnomocnictwa pełnią w trakcie 4-letniej kadencji³. Kadencja liczona jest od dnia zebrania się na pierwsze posiedzenie nowo wybranego parlamentu w pierwszy wtorek listopada, w tym dniu bowiem upływa kadencja poprzedniego Sejmu (art. 11 i 12). W myśl konstytucji Sejm sam sprawdza pełnomocnictwa swoich członków (art. 18), decyzją Komisji Mandatowej i Wnioskowej potwierdza prawomocność mandatów. Parlamentarzystom łotewskim przysługuje immunitet i wszelkie przywileje związane z pełnieniem funkcji deputowanego.

Deputowany dysponuje kategorią mandatu wolnego⁴, który przyjmuje postać generalną, niezależną i nieodwołalną. Niezależność pełnienia mandatu parlamentarnego gwarantują także inne instytucje: immunitet parlamentarny, nietykalność osobista, *incompatibilitas* oraz uposażenie⁵.

¹ M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 189.

² J. la Palombara, *Democracy Italian Style, New Haven and London*, Paris 1987 r., s. 158–159, 210–211.

³ Odstępstwem od powyższej zasady jest kadencja parlamentu Łotwy, który został wybrany w wyborach przedterminowych. Uprawnienia jego wygasają bowiem po trzech latach w pierwszy wtorek listopada – wraz z otwarciem sesji nowego parlamentu. Jediną możliwością przedłużenia kadencji jest wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. W stanach wyjątkowych obowiązuje zakaz przeprowadzania wyborów.

⁴ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*, Warszawa 2004, s. 161.

⁵ Immunitet uchyla karalność czynu przestępczego. Postępowanie karne wszczęte wobec osoby przed dniem wyboru jej na deputowanego ulega na żądanie izby zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. Zawieszeniu ulega również bieg przedawnienia w postępowaniu karnym. Nadto deputowany nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, ani w czasie jego trwania ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność deputowany odpowiada wyłącznie odpowiednio przed Izłą. Immunitet nie wyłącza odpowiedzialności za czyny naruszające dobra osobiste osób trzecich. W tym wypadku deputowany może zostać pociągnięty do odpowiedzialności sądowej wyłącznie za zgodą izby. Członkowie parlamentu nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za wyrażane opinie i głosowanie związane z wykonywaniem swych funkcji. Przeciwnie żadnemu członkowi parlamentu nie może być wszczęte postępowanie karne bez zgody izby, do której należy. Nie może on być aresztowany ani w inny sposób pozbawiony wolności bądź poddany rewizji osobistej lub domowej, chyba że schwytany został na gorącym uczynku przestępstwa, przy którego popełnieniu nakaz lub polecenie aresztowania jest obowiązkowe. Zgody izby wymaga także aresztowanie bądź zatrzymanie w więzieniu członka parlamentu w wykonaniu prawomocnego wyroku. Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej i karno-administracyjnej wnoszony jest do właściwej izby za pośrednictwem Prokuratora Generalnego.

Parlamentarzysty nie można pociągnąć do odpowiedzialności sądowej, nawet podczas pełnienia swej funkcji, jeżeli rozpowszechnia: *informacje zniesławiające, wiedząc o ich fałszywości lub informacje zniesławiające o życiu prywatnym lub rodzinnym* (art. 28). Deputowanego nie można aresztować, przeprowadzić u niego rewizji ani też w inny sposób ograniczyć jego wolności osobistej bez zgody Sejmu. Członek Sejmu może zostać aresztowany wyłącznie w razie schwywania go na gorącym uczynku przestępstwa, przy czym o aresztowaniu należy powiadomić w ciągu 24 godzin Prezydium Sejmu, które na najbliższym posiedzeniu izby przedstawia do rozpatrzenia sprawę zatrzymania parlamentarzysty w areszcie lub jego zwolnienia. *De facto* deputowany może utracić mandat wyłącznie w wyniku nastania jednej z dwóch kategorii przesłanek. Pierwszą grupę stanowią niniejsze przypadki: naruszenie przepisów konstytucji, złamanie lub niedotrzymanie złożonej przysięgi, popełnienie przestępstwa. Wówczas na drodze zaskarżenia występuje się z wnioskiem o pozbawienie praw deputowanego. Drugą kategorię stanowią poza przypadkiem śmierci: wygaśnięcie mandatu z wyniku upływu kadencji, rezygnacja z funkcji parlamentarzysty, naruszenie zasady niepołączalności urzędów (*incompatibilitas*).

Posiedzenia parlamentarne odbywają się w stolicy Republiki Łotwy – Rydze i tylko w sytuacjach wyjątkowych, ustawa zasadnicza dopuszcza odbycie obrad w innym miejscu (art. 15). Posiedzenie inauguracyjne otwiera Przewodniczący Sejmu poprzedniej kadencji lub osoba przezeń wskazana. Językiem obowiązującym w Sejmie jest język łotewski – tak zastrzega konstytucja.

Parlament obraduje w cyklu sesji zwyczajnych, w ciągu roku odbywają trzy sesje zwyczajne: jesienna, zimowa i wiosenna. Izba sama decyduje o czasie trwania sesji. Posiedzenia są jawne. Na wniosek 1/10 deputowanych, Prezydenta Państwa, premiera lub jednego z ministrów Sejm może postanowić większością głosów przy obecności 2/3 jego członków o przeprowadzeniu posiedzenia tajnego (art. 22). Sejm opracowuje regulamin działalności

Dodajmy tylko, że parlamentarzysta może wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności zrzekając się jednocześnie immunitetu.

Incompatibilitas. Parlamentarzyści nie mogą być ani członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych. Deputowani nie mogą prowadzić działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku skarbu Republiki bądź samorządu terytorialnego, ani nabywać tego majątku. W zamian za rezygnację z tego rodzaju działalności oraz w celu niezależnego pełnienia funkcji deputowanego ustawodawstwo zwykle przyznaje i określa wynagrodzenie parlamentarzystów wraz z dietą. Ponadto parlamentarzyści posiadają uprawnienia do korzystania z określonych środków technicznych. Na Łotwie jest to prawo do posiadania sekretariatów (przez grupy parlamentarne), korzystania przez parlamentarzystów z lokali i usług, w tym pocztowych i telekomunikacyjnych, bezpłatnego odbywania podróży różnymi środkami lokomocji na terenie kraju, korzystania z subwencjonowanych restauracji i służby medycznej.

wewnętrznej i porządek obrad (art. 21)⁶. Porządek dzienny, przedmiot obrad, wyznacza Prezydium Sejmu. Zmiany w porządku obrad mogą zgłaszać wyłącznie: Prezydent Republiki, przedstawiciel Gabinetu Ministrów, komisje parlamentarne oraz pięcioosobowa grupa poselska. Ustawa zasadnicza przewiduje zwołanie izby na posiedzenie nadzwyczajne, przy czym ustawodawca nie definiuje takiego charakteru posiedzenia wprost. Inicjatywę w tym przedmiocie posiadają: Prezydium Sejmu, Prezydent Republiki, Gabinet Ministrów lub grupa $\frac{1}{3}$ deputowanych. Posiedzenie odbywa się w ciągu 48 godzin od otrzymania wniosku przez Prezydium Izby lub do 24 godzin w czasie obrad sesji zwyczajnej⁷. Dla ważności posiedzenia wymagane jest kworum w wielkości co najmniej 50 deputowanych, w innym przypadku przewodniczącego obliguje się do zamknięcia obrad. Prawo udziału w debacie parlamentarnej nad poszczególnymi punktami porządku obrad przysługuje jedynie za zgodą przewodniczącego. W pierwszej kolejności głosu udziela się przedstawicielom frakcji, potem głos zabierają poszczególni deputowani.

Parlament podejmuje uchwały bezwzględną większością głosów obecnych członków Izby, z wyjątkiem szczególnych przypadków przewidzianych w konstytucji (art. 24). Głosowanie jest jawne, za wyjątkiem przyjęcia innego trybu na wniosek 10 deputowanych. Głosowanie tajne wyłącza kwestie budżetowe, ustrojowe i wnioski zaufania wobec Gabinetu Ministrów⁸.

Organami parlamentu łotewskiego, zgodnie z systematyzacją przyjętą w regulaminie izby są: Prezydium Sejmu, komisje sejmowe, Rada Frakcji oraz aparat pomocniczy w postaci: Kancelarii i Pomocnika pełniących zadania *stricte* administracyjno-organizacyjne. Jednocześnie należy wskazać na istotną z punktu widzenia pracy parlamentu formę organizowania się deputowanych we frakcje parlamentarne.

Prezydium jest właściwym organem kierownictwa izby parlamentarnej, wybieranym z grona deputowanych. Składa się z przewodniczącego, dwóch jego zastępców i sekretarzy.

⁶ Ustawodawca upoważnia izbę do określonych działań, podejmowanych niezależnie. Izba posiada autonomię regulaminową, administracyjną, finansową oraz posiada osobowość prawną. Sejm uchwała bezwzględną większością członków własny regulamin wewnętrzny określający ramy działania i funkcjonowania izby. Autonomia administracyjna zapewnia samodzielne decydowanie o administracyjnej organizacji wewnętrznej, zapewnia decydowanie o zatrudnieniu personelu pomocniczego oraz o treści zawieranych z personelem umów o pracę. (przeciwko aktom administracyjnym izb nie jest dopuszczalne odwołanie do sądów administracyjnych). Autonomia finansowa izby oznacza natomiast prawo uchwalania własnego budżetu oraz bilansu jego wykonania. Wydatki izby obciążają fundusz przyznany przez Ministra Skarbu, ale jest on zarządzany bezpośrednio przez Sejm i nie podlega żadnej kontroli zewnętrznej, co stanowi istotną gwarancję niezależności izby. Ponadto izba posiada osobowość prawną w zakresie prawa prywatnego oraz może samodzielnie stawać przed sądem.

⁷ J. Zieliński, *Parlament Łotwy*, Warszawa 1997, s. 20.

⁸ Jawność jest formą społecznej kontroli prac parlamentu. Wzmocnieniem tej kontroli jest regulaminowe zapewnienie o dostępie obywateli do sal posiedzeń izb na galerie dla publiczności oraz obowiązek publikowania sprawozdań stenograficznych z każdego posiedzenia izb. Nadto regulaminy izb zezwalają na transmisje obrad bezpośrednio przez telewizję.

Prezydium działa permanentnie przez cały okres kadencji Sejmu. Prezydium Sejmu, w myśl konstytucji, zwołuje sesje plenarne, wyznacza posiedzenia zwyczajne i nadzwyczajne, określa porządek i tok obrad oraz podejmuje decyzje personalne i finansowe w sprawach deputowanych. Sejm dysponuje prawem odwołania Prezydium zarówno indywidualnie, jak i *in gremio*.

Szczególne role w systemie parlamentarnym odgrywają komisje sejmowe, których zadaniem jest rozpatrywanie projektów ustaw, a także propozycji i oświadczeń na polecenie Sejmu. Komisja może bezpośrednio, tj. z pominięciem Prezydium Izby, kierować do właściwych ministrów i podległych mu jednostek zapytania, żądania informacji i chęci wglądu w niezbędne dokumenty. Komisje specjalne – dochodzeniowe, posiadają nawet prawo rewizji podmiotów określonych w ustawie. Komisje, ich skład, liczbę członków i zadania określa Sejm (art. 25). Sejm również powołuje parlamentarne komisje śledcze dla określonych spraw, jeśli zażąda tego co najmniej 1/3 jego członków. Posiedzenia komisji są jawne, chyba, że Sejm lub komisja powezmą inną decyzję. Decyzje zapadają większością absolutną, przy kworum minimum 1/2 składu. Komisja wybiera ze swego grona na pierwszym posiedzeniu przewodniczących i sekretarza.

W myśl *Regulaminu Sejmu* parlamentarzyści mogą tworzyć frakcje parlamentarne i bloki polityczne – organy skupiające deputowanych poszczególnych formacji partyjnych. Działalność frakcji wiąże się z prowadzeniem określonej linii działania politycznego i ma decydujący wpływ na skład organów wewnętrznych parlamentu, a przede wszystkim na skład komisji.

Prezydium Sejmu oraz przedstawiciele frakcji i boków politycznych (po jednej osobie) tworzą Radę Frakcji, organ doradczy Sejmu, mający na celu wypracowanie wspólnej strategii działania frakcji i bloków na forum parlamentu i komisji. Posiedzenia Rady zwoływane są przez Prezydium Sejmu na wniosek członków Rady reprezentujących minimum 1/5 deputowanych. Porządek obrad określa Prezydium Sejmu⁹.

Łotewska ustawa zasadnicza w układzie kompetencyjnym wprowadza supremację władzy jednoizbowego Sejmu, a jego kompetencje przybierają postać funkcji wyborczej w szerokim tego słowa znaczeniu, funkcji oskarżyciela, polityczno–kontrolnej i obronnej. Przede wszystkim jednak ustawodawczej i ustrojodawczej.

Funkcja wyborcza Sejmu odnosi się do prawa kreacji, wyboru głowy państwa oraz mianowania bądź zatwierdzenia kandydatur na: sędziów, w tym sędziów Sądu Konstytucyjnego, kontrolerów państwowych, prokuratorów, członków Centralnej

⁹ J. Zieliński, *Parlament Łotwy*, Warszawa 1997, s. 50.

Komisji Wyborczej, członków Centralnej Ziemskiej Komisji oraz przedstawicieli Sejmu do organizacji międzynarodowych.

Funkcja polityczna, bezpośrednio łączy się z procedurą odwołania prezydenta z urzędu oraz z prawem do wyrażenia absolutorium lub wotum nieufności prezesowi Gabinetu Ministrów, jak i poszczególnym jego członkom¹⁰. Odwołanie prezydenta może nastąpić w każdej chwili, konstytucja bowiem nie wskazuje warunków jego odwołania poza przypadkiem odwołania na skutek wniosku prezydenckiego dotyczącego rozwiązania parlamentu, który nie uzyskał akceptacji w referendum ogólnonarodowym. Zaufaniem Sejmu musi dysponować zarówno rząd, jak i prezydent. Kiedy prezydent traci zaufanie i zostaje ono wyrażone przez deputowanych większością bezwzględną (ponad 50%), bez konieczności spełnienia innych warunków, prezydent zobowiązany jest ustąpić. Zapis odwołania prezydenta z urzędu ściśle wiąże się z odpowiedzialnością polityczną głowy państwa, co kłóci się, jest sprzeczne, z innym artykułem wyłączającym prezydenta spod takiej właśnie odpowiedzialności. Na marginesie warto wskazać, że parlament również wykonuje funkcje oskarżyciela wobec głowy państwa. Funkcja ta jest wykonywana w oparciu o art. 54 przyznający prawo Sejmowi do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej Prezydenta, *jeżeli Sejm wyrazi zgodę większością co najmniej 2/3 głosów*.

Wracając do funkcji politycznych Sejmu odnoszą się one nie tylko do urzędu prezydenta, ale także i do prezesa Gabinetu Ministrów oraz jego poszczególnych członków, którego funkcjonowanie uzależniono od parlamentu. Parlament wyraża absolutorium rządowi. Prezydent Republiki wskazuje prezesa Gabinetu Ministrów i – na jego wniosek – ministrów. Czynność tę jednak prezydent wykonuje dopiero po uprzednich konsultacjach z przewodniczącym izby i frakcji parlamentarnych, ponieważ skład personalny gabinetu winien odzwierciedlać rzeczywistą reprezentację w Sejmie. Nabiera to tym większego znaczenia w sytuacji, kiedy rząd zobowiązany jest przedstawić się izbie celem uzyskania zaufania¹¹.

Dopełnieniem dystynkcji politycznych Sejmu jest funkcja kontrolna parlamentu. Co więcej, egzekutywa (rząd) jest permanentnie odpowiedzialny politycznie przed parlamentem, w trakcie wykonywania swoich funkcji, za prowadzoną linię polityczną i podejmowane decyzje. Kontrola bieżącej polityki rządu realizowana jest za pomocą instytucji zapytania i interpelacji poselskich oraz komisji parlamentarnych. Wyrazem

¹⁰ Prezes Rady Ministrów wg konstytucji Łotwy określany jest w dosłownym tłumaczeniu jako Prezydent Gabinetu.

¹¹ Na podst. E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy państw Europy t. III*, art. pt. *Rząd Republiki Łotewskiej*, Warszawa 2007.

zaś dezaprobaty parlamentu dla rządu stanowi uchwalenie wniosku o wotum nieufności, które wyraża się bezwzględną większością głosów ustawowej liczby członków izby parlamentarnej. Zgłoszenie wotum nieufności nie jest ograniczone przedmiotowo¹².

W realiach łotewskich – względnej niestabilności koalicji odwołanie się do wotum nieufności obarczone jest dużym niebezpieczeństwem. Szczególnie, kiedy prawo nie przewiduje instytucji konstruktywnego wotum nieufności. Stąd praktyka w sytuacjach przesilen jest przeważnie, co najmniej inna. Podejmowane są decyzje, które wyraźnie sygnalizują konflikt. Jako znak przesilenia wykorzystuje się brak poparcia dla projektu ustawy, groźbę, czy też opuszczenie koalicji. Choć ostatnie wydarzenia przeczą temu stwierdzeniu, decyzję o wotum nieufności podjęto, bowiem ostatni raz pod koniec minionego roku. Z tym jednak skutkiem, że odwołany rząd został na nowo przywrócony. Z zasadniczą różnicą taką, że dokonano tylko wymiany premiera oraz niektórych ministrów.

Bardzo ważną rolę przy realizacji funkcji kontrolnych spełniają komisje parlamentarne, zarówno stałe, które uprawnione są do żądania określonych informacji od rządu i poszczególnych ministrów, jak i śledcze, mogące prowadzić dochodzenia, w trakcie których ministrowie zobowiązani są do przedłożenia odpowiednich dokumentów, danych, sprawozdań. Charakter kontroli polityczno-administracyjnej przyjmują także decyzje rządu dotyczące budżetu. Ściśle ujmując odnoszą się one do realizacji budżetu państwa (projektu, uchwalenia i wykonania ustawy). Przypadek odrzucenia rządowego projektu ustawy budżetowej jest równoznaczny z wyrażeniem wotum nieufności.

Łotewskie doświadczenia, zatem podkreślają najwyższą rangę władczą Sejmu. Parlament sprawuje kontrolę nad działalnością wszystkich organów władzy: prezydenta, rządu, a nawet sądownictwa, przy wyraźnym poszanowaniu niezawisłości sądownictwa¹³. Pełni także funkcje związane z obronnością państwa i stosunkami międzynarodowymi Republiki – Sejm ustala liczebność armii na czas pokoju (art. 67), uchwała stan wojny, dysponuje prawem amnestii oraz ratyfikuje umowy międzynarodowe (art. 68). W kwestii stanów nadzwyczajnych wyjaśnić należy, że ustawodawca, mając na względzie do końca nieustabilizowany charakter sceny politycznej Republiki, podkreśla rolę parlamentu przy stanowieniu, a właściwie wyrażeniu zgody na wprowadzenie nadzwyczajnych sankcji. Jednocześnie podobnie, jak w wielu innych państwach na Łotwie, rozróżnia się stan wyjątkowy od stanu wojny. Wedle prawa łotewskiego stan wojenny wprowadza

¹² J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...*, op. cit., Warszawa 2004, s. 157.

¹³ Współpraca z sądami sprowadzona została właściwie do decyzji kadrowych – mianowania, powoływania, zatwierdzania i odwoływania sędziów. Sejm nadto jest gwarantem przywilejów i immunitetów sędziowskich.

prezydent w postaci wykonania uchwały parlamentu¹⁴. Decyzję o wprowadzeniu stanu wyjątkowego podejmuje prezes Rady Ministrów, przy czym obligatoryjnie musi ona zostać w ciągu 24 godzin przedłożona do Prezydium Sejmu celem rozpatrzenia jej przez Sejm¹⁵. W sytuacji zaistnienia jednego z przypadków łotewskie prawo zabrania przeprowadzania wyborów najwyższych władz państwowych i samorządowych, dokonywania zmian w ustawie zasadniczej, przyznaje prawo do tymczasowego ograniczenia wolności swobód obywatelskich, a także dopuszcza funkcjonowanie sądów wojennych.

Podstawową, najważniejszą i najistotniejszą kompetencją parlamentu łotewskiego jest jednak funkcja ustawodawcza. W dziedzinie ustawodawstwa decydującą rolę, w trybie i zakresie przewidzianym przez konstytucję pełni Sejm oraz naród (art. 64). Porządek prawny Łotwy uznaje wielorakie tryby uchwalania ustaw, przewiduje procedurę zwyczajną, skróconą, odrębną dla uchwalenia budżetu i konstytucji, a nadto przewiduje przekazanie (delegowanie) funkcji ustawodawczych rządowi Republiki – wyłącznie w trakcie między sesjami i w ściśle określonym przedmiocie.

Konstytucja Łotwy jednak stoi na gruncie podstawowej zasady, iż uchwalanie ustaw należy do parlamentu. Parlament nie jest ograniczony do żadnej *matiere reservee a la loi* – materii zarezerwowanej dla ustawy i decyduje o najważniejszych kwestiach życia społeczno-polityczno-ekonomicznego Republiki.

Procedurę ustawodawczą inicjuje zgłoszenie projektu ustawy parlamentowi przez wnioskodawcę. Przedłożenie projektu ustawy odbywa się w Prezydium Sejmu, a prawem wnoszenia projektów ustaw dysponują: Prezydent Republiki, Gabinet Ministrów, komisje sejmowe, grupa nie mniejsza niż pięciu deputowanych oraz nie mniejsza aniżeli jedna dziesiąta wyborców (art. 65). Każda inicjatywa ustawodawcza, za wyjątkiem zgłaszanej przez prezydenta, powinna być przedstawiona w formie projektu ustawy i podpisana przez wnioskodawców¹⁶. Ponadto ustawy dotyczące ratyfikacji umów międzynarodowych wymagają załączników w postaci tłumaczenia w języku łotewskim.

Sejm po otrzymaniu projektu wyznacza właściwą komisję do jego rozpatrzenia lub odrzuca go. Inaczej jest jeżeli Sejm odrzuci projekt wniesiony z inicjatywy obywateli bądź odmówi

¹⁴ W sytuacji zbrojnej napaści, wypowiedzeniu wojny Łotwie, zagrażającej suwerenności lub integralności państwa głowa państwa zobowiązana jest podjąć niezbędne środki zapobiegawcze, w postaci np.: mobilizacji, ogłoszenia stanu wojny. Decyzja prezydenta następnie musi zostać zatwierdzona przez parlament.

¹⁵ Stan wyjątkowy na Łotwie można wprowadzić ze względu na zewnętrzne zagrożenie lub w związku z powstaniem albo groźbą powstania na całości lub części terytorium zamieszek zagrażających ustrojowi. W przypadku Litwy, decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego, wyjątkowego, mobilizacji, demobilizacji, jak i o użyciu sił zbrojnych poza granicami republiki musi zostać w każdym z przypadków wyrażona przez parlament w postaci uchwały.

¹⁶ J. Zieliński, *Parlament Łotwy*, Warszawa 1997, s. 69.

przekazania projektu komisji, czy też przyjmie projekt z istotnymi zmianami – wówczas poddawany jest on głosowaniu ogólnonarodowemu¹⁷.

Komisja lub komisje pozytywnie zaopiniowany projekt kierują na pierwsze czytanie do Sejmu. Dopuszcza się także skierowanie na pierwsze czytanie projektu odrzuconego przez komisję, ale tylko takiego, który wniósł Gabinet Ministrów, grupa obywateli lub na który nalega wnioskodawca. Nie dopuszcza się natomiast rozpatrzenia projektów, z którymi deputowani nie mieli możliwości zapoznania się na co najmniej 7 dni przed obradami. Prawo to wyłącza posiedzenia nadzwyczajne. Nie dopuszcza się także projektów zwiększających wydatki państwa, których nie zaopiniował minister finansów.

Pierwsze czytanie rozpoczyna sprawozdanie komisji prowadzącej – przedstawiana jest opinia komisji ewentualnie projekt komisyjny uwzględniający alternatywne rozwiązania. Kolejno przeprowadzona zostaje debata nad ogólnymi zasadami projektu lub obu projektów oraz głosowanie. Wraz z przyjęciem propozycji ustawy Sejm określa termin zgłaszania do niej uwag. Zastrzeżenia mogą zgłaszać: prezydent, premier, komisje parlamentarne, frakcje, bloki polityczne, deputowani, ministrowie, upoważnieni urzędnicy państwowi, a w kwestii kodyfikacji – służby prawne parlamentu¹⁸. Nieprzyjęcie projektu w pierwszym czytaniu oznacza jego odrzucenie. Ponowne wniesienie projektu odrzuconego możliwe jest na wniosek deputowanych, który powinien być poparty podpisami ponad połowy ustawowej liczby parlamentarzystów. Wniosek powinien także wprowadzać istotne zmiany do dotychczas odrzuconej propozycji ustawy. W przypadku, kiedy projekt zostaje uchwalony, kieruje się go ponownie do komisji. Komisja łącznie ze służbami prawnymi i językowymi opracowuje „propozycję” uwzględniającą zgłoszone poprawki. Tak przygotowany projekt komisja przedstawia Sejmowi – projekt przechodzi do Sejmu na drugie czytanie (szczegółowe). Debata teraz toczy się nad poszczególnymi artykułami i częściami projektu, a kończy ją głosowanie. Deputowani głosują nad całymi artykułami lub ich grupami, do których zgłoszono poprawki. Artykuły zostają przyjęte w trakcie głosowania większością absolutną. Po przeprowadzeniu głosowania nad poszczególnymi punktami, częściami projektu Sejm przeprowadza ponowne głosowanie nad całością tekstu. Przyjęcie tekstu oznacza przystąpienie do trzeciego czytania, które odbywa się uprzednio po odesłaniu przyjętego projektu do komisji, gdzie – analogicznie, opiniuje się i opracowuje się projekt z uwzględnieniem zgłoszonych poprawek do tekstu. Do komisji kierowany jest także tekst projektu, który został odrzucony – może on zostać ponownie przedłożony do drugiego

¹⁷ J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 25.

¹⁸ Na podst. J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne*, op. cit., Warszawa 2000, s. 71.

czytania jeżeli spełni warunki przewidziane dla tego trybu postępowania. Debata czytania trzeciego obejmuje wyłącznie poprawki przedstawione w drugim czytaniu, które zgłosiła Kancelaria Sejmu lub komisja prowadząca¹⁹. Czytanie kończy głosowanie. Do przyjęcia tekstu przyszłej ustawy wymagane jest poparcie absolutnej większości parlamentarzystów (przy kworum min. 1/2). Tekst odrzucony wraca do komisji, i może być powtórnie przedłożony do trzeciego czytania w trybie dla niego właściwym. Przyjętą zaś przez Sejm ustawę przekazuje się Prezydentowi Republiki celem promulgacji. Prezydent promulguje ustawę uchwaloną przez Sejm nie wcześniej niż 7 dnia i nie później niż 21 dnia po jej uchwaleniu. Ustawa wchodzi w życie 14 dni po jej podpisaniu (koniec *vacatio legis*), jeżeli w ustawie nie jest przewidziany inny termin (art. 69). Prezydent podpisuje ustawę zgodnie z następującą formułą: „Sejm (lub naród) uchwalił, a Prezydent Państwa podpisuje następującą ustawę: (tekst ustawy)”.

Prezydent może jednak ustosunkować się inaczej do przyjętej ustawy. Łotewska konstytucja gwarantuje prezydentowi prawo weta – w ciągu 7 dni, licząc od dnia uchwalenia ustawy przez Sejm, Prezydent Państwa może skierować do Przewodniczącego Sejmu żądanie powtórnego rozpatrzenia ustawy przez Sejm. Żądanie składa się w formie pisemnej prośby wraz z uzasadnieniem. Jeżeli Sejm nie wprowadzi zmian do ustawy, Prezydent nie może sprzeciwić się po raz drugi (art. 71).

Prezydent Państwa ma prawo także odroczyć podpisanie ustawy na 2 miesiące. Odracza on podpisanie ustawy, jeżeli zażąda tego nie mniej niż 1/3 członków Sejmu. Uprawnienie to Prezydent Państwa lub 1/3 członków Sejmu mogą wykorzystać w ciągu 7 dni, licząc od dnia uchwalenia ustawy przez Sejm. W takim wypadku ustawa może także zostać poddana referendum narodowemu, jeżeli takie żądanie złożą nie mniej niż 1/10 wyborców. Jeżeli w ciągu wspomnianych 2 miesięcy żądanie przeprowadzenia referendum narodowego nie wpłynie, ustawa podlega podpisaniu. Nie przeprowadza się także referendum, jeżeli Sejm ponownie podda ustawę pod głosowanie, a za jej przyjęciem opowie się nie mniej niż 3/4 członków Sejmu (art. 72). Rozstrzygnięciom referendum nie można poddawać następujących spraw: ustawy budżetowej, dot. pożyczek, podatków, ceł, taryf kolejowych, służby wojskowej, ogłoszenia i rozpoczęcia wojny, zawarcia pokoju, ogłoszenia stanu wyjątkowego i jego zakończenia, mobilizacji i demobilizacji oraz umów z państwami obcymi (art. 73). Ustawę uchwaloną przez Sejm i odroczoną w trybie przewidzianym w artykule 72 uznaje się za anulowaną, jeżeli liczba osób, które wzięły udział w referendum stanowi co najmniej połowę liczby wyborców, którzy wzięli udział w ostatnich wyborach do Sejmu

¹⁹ *Ibidem.*

i jeżeli większość głosowała za anulowaniem ustawy (art. 74). Odrębną procedurę ustawodawca przewidział względem projektów ustaw pilnych. Kwalifikacji ustawy jako pilnej dokonuje Sejm przed rozpoczęciem debaty w pierwszym czytaniu na wniosek komisji przedmiotowej lub 10 deputowanych²⁰. Tryb pilny przewiduje dwa czytania, w których nie obowiązują terminy zgłaszania uwag. Ponadto tryb pilny wyklucza prawo prezydenta do ponownego żądania rozpatrzenia ustawy przyjętej przez Sejm oraz wyklucza przekazanie ustawy pod ogólnonarodowe głosowanie, jeżeli za przyjęciem trybu pilnego dla ustawy opowiedziała się w głosowaniu większość 2/3 ustawowej liczby deputowanych. Prezydent zaś zobligowany został dodatkowo do promulgacji ustawy pilnej w ciągu 3 dni.

Analogiczne odstępstwo od klasycznego procesu legislacyjnego opracowanego do przyjmowania ustaw zwykłych przewidziano względem ustawy zasadniczej – konstytucji. Zgodnie z postanowieniami właśnie konstytucji, parlament posiada prawo nowelizacji tekstu zasadniczej ustawy na posiedzeniu, w którym uczestniczy co najmniej 2/3 członków Sejmu (kworum). Zmiany uchwalane są doń natomiast w trzech czytaniach większością nie mniejszą niż 2/3 głosów obecnych deputowanych. Artykuły gwarantujące podstawy ustrojowe i terytorialne Republiki obostrzono dodatkowo przepisami o przeprowadzeniu obowiązkowego referendum. Precyzując, referendum obowiązkowo przeprowadza się w przypadku zmian ingerujących w formę państwa, suwerena władzy, integralności terytorialnej, języka państwowego i flagi państwowej, zasad wyborów parlamentarnych, zmiany trybu nowelizacji oraz pozostałych artykułów wymagających przeprowadzenia właśnie obowiązkowego referendum.

Projekt nowelizacji ustawy zasadniczej uchwalony przez Sejm poddaje się pod referendum i uznaje się go za przyjęty jeżeli liczba głosów stanowi co najmniej połowę liczby wyborców, którzy wzięli udział w ostatnich wyborach do Sejmu, a większość z nich głosowała za projektem ustawy (art. 79).

Specyficzną kwestię stanowią formy demokracji bezpośredniej oraz ograniczenia funkcji ustawodawczych parlamentu. W szczególnym przypadku – odroczenia podpisania ustawy (na okres 2 miesięcy) przez prezydenta lub odroczenia wniesionego na żądanie co najmniej 1/3 deputowanych, umożliwia się wyborcom podjęcie decyzji w drodze referendum. Jego charakter ma wówczas interwencyjny. Ustawa przyjęta przez Sejm i odroczone przez prezydenta może zostać unieważniona w głosowaniu, jeżeli uczestniczyło w nim nie mniej niż połowa uprawnionych do wyboru urzędującego Sejmu,

²⁰ *Ibidem.*

a za jej odrzuceniem opowiedziało się ponad 50% uczestniczących. Decyzja podjęta tym trybem nie pociąga żadnych konsekwencji dla parlamentu.

Kolejny szczególny przypadek, kiedy monopol parlamentu w stanowieniu prawa może zostać przełamany stanowi procedura uchwalania projektów wnoszonych z inicjatywy suwerena. A dokładniej, staje się tak, kiedy parlament odrzuci projekt obywatelski bądź dokona znaczących zmian w jego brzmieniu. Suweren w drodze inicjatywy ludowej może także wnieść za pośrednictwem prezydenta projekt ustawy. Warunkiem jego przedłożenia prezydentowi, a za jego pośrednictwem parlamentowi, jest złożenie podpisów przez 10 tys. wyborców pod tekstem projektu i aprobatą jego treści przez minimum 1/10 elektoratu. Przedmiot projektu odnosić się może do porządku ustawodawstwa zwykłego, jak i może zakładać nowelizację przepisów zasadniczych – konstytucyjnych. Projekt ustawy zwykłej uważa się za przyjęty, jeżeli w referendum uczestniczyła ponad 50% osób uprawnionych do głosowania i ponad połowa z nich opowiedziało się za jego przyjęciem. Dodatkowe obostrzenia przewidziano względem projektu ustawy zakładającego nowelizację ustawy zasadniczej, który powinien otrzymać poparcie ponad połowy uprawnionych do głosowania.

Następna płaszczyzna działań parlamentarnych odnosi się do kolejnej najważniejszej ustawy w państwie po konstytucji – do ustawy budżetowej. Corocznie przed rozpoczęciem roku finansowego Sejm uchwała budżet dochodów i wydatków państwa, którego projekt wnieść może wyłącznie Gabinet Ministrów. Dla przyjęcia budżetu przewidziano tryb właściwy dla ustaw zwykłych z dodatkowymi „restrykcyjnymi elementami” – obostrzeniami. Co jest oczywiste z punktu znaczenia tej ustawy dla funkcjonowania państwa. Warto dodać, że wszelkie zgłaszane poprawki do ustawy zwiększające lub wnoszące nowe wydatki państwa muszą wskazywać środki, źródła na ich pokrycie. Ponadto zakazuje się poddania ustawy budżetowej jako przedmiot głosowania ogólnonarodowego. Innymi słowy wyjęto ją spod procedury referendum. Zgodnie zaś z regulaminem parlamentu, odrzucenie projektu budżetu w pierwszym lub drugim czytaniu jest równoznaczne z wyrażeniem rządowi wotum nieufności. Dodatkowo ustawę budżetową obostrzono: terminem uchwalenia ustawy, oraz kontrolą nad jego wykonaniem.

Ostatnią kategorię ustaw stanowią ustawy o charakterze międzynarodowym. *Przystępując do umów międzynarodowych, Łotwa, mając na celu umacnianie demokracji, może przekazać część uprawnień swoich instytucji państwowych instytucjom międzynarodowym. Umowy także mogą być ratyfikowane przez Sejm na posiedzeniach, na których obecnych*

jest co najmniej dwie trzecie deputowanych i do ich ratyfikacji konieczne jest poparcie co najmniej dwóch trzecich obecnych na posiedzeniu parlamentarzystów (art. 68).

Wspomniano już także, że ustawa zasadnicza upoważnia rząd do wydawania uchwał z mocą ustawy (ustawodawstwo delegowane). Upoważnienie do wydawania tego typu uchwał przez rząd może wystąpić wyłącznie *między sesjami Sejmu, jeśli wymaga tego pilna potrzeba*. Z przedmiotu tej rangi uchwał Gabinetu Ministrów wyłączono wszelkie kwestie i możliwości ingerowania w: ordynację wyborczą, ustawy dotyczące ustroju sądów i procedury sądowej, ustawę budżetową i prawo budżetowe, amnestię, podatki państwowe, cła i pożyczki oraz w ustawy uchwalone przez Sejm bieżącej kadencji. Zgodnie z literą konstytucji uchwały Gabinetu Ministrów dodatkowo muszą zostać przedłożone Sejmowi najpóźniej w ciągu 3 dni po otwarciu następnej sesji Sejmu, w przeciwnym razie tracą moc prawną (art. 81). Ustawodawca łotewski nie sprecyzował jednak konsekwencji prawnych w stosunku do skutków powstałych w czasie obowiązywania uchwały rządowej wydanej w takim trybie – z mocą ustawy. Ponadto egzekutywa, a dokładniej Gabinet Ministrów zgodnie z ustawą *o przywróceniu ustawy z 1 kwietnia 1925 r. Ustrój Gabinetu Ministrów z 15 lipca 1993 r.* dysponuje prawem wydawania aktów prawnych o charakterze podustawowym. Co oznacza, że na Łotwie dopuszczono, aby rząd wydawał akty w sprawach, które nie zostały uregulowane w ustawach (art. 14 ww. ustawy). Bezwzględnie wszystkie ww. akty prawne podlegają publikacji w Dzienniku Ustaw – Latvijas Vēstnesis.

2. Władza wykonawcza.

a) Głowa Państwa – Prezydent.

Urząd prezydenta Republiki Łotewskiej został przywrócony ponownie w roku 1994 po ponad 50. letniej przerwie wymuszonej dziejami historycznymi, a dokładnie aneksją przez b. ZSRR i narzuceniem rozwiązań instytucjonalnych Związku Łotwie. Ustawa zasadnicza wprowadza urząd prezydenta o stosunkowo ograniczonych uprawnieniach. Prezydentowi nie przysługują żadne funkcje czynne w zakresie rządzenia ani w zakresie samodzielnego wytyczania kierunków polityki. Pragmatyka funkcjonowania urzędu prezydenckiego pokazała jednak, że decydujące znaczenie ma nie tyle normatywna regulacja pozycji prezydenta, co osobowość prezydenta i jego personalna legitymizacja. Prezydent bowiem nie narzuca ani rządowi ani parlamentowi swojego osobistego punktu widzenia, a tym bardziej swej polityki. Nie podejmuje też decyzji, ale może je sugerować. Nie kształtuje kierunków polityki, ale może dyskretnie wspierać niektóre. Nie kontroluje

PREZYDENCI REPUBLIKI ŁOTWY, 1922-2008.



Valdis Zatlers
Prezydent Łotwy od 2007 r.



Vaira Vīķe-Freiberga
Prezydent Łotwy w latach
1999-2007



Guntis Ulmanis
Prezydent Łotwy w latach
1993-1999



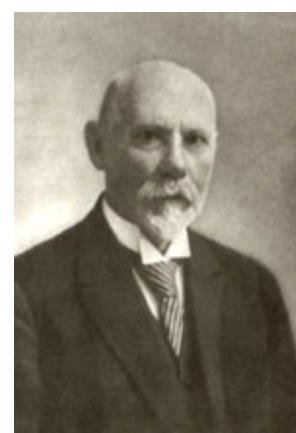
Karlis Ulmanis
Prezydent Łotwy w latach
1936-1940



Alberts Kviess
Prezydent Łotwy w latach
1930-1936



Gustavs Zemgals
Prezydent Łotwy w latach
1927-1930



Janis Čakste
Prezydent Łotwy w latach
1922-1927

podjętych ustaleń, ale może nakłonić właściwe organy decyzyjne do ponownej refleksji nad nimi.

Głowa państwa jest organem jednoosobowym. Z punktu widzenia jego funkcji jest jedynie organem sprawującym formalne kierownictwo państwem, kierownictwo materialne, czyli efektywne spoczywa bezsprzecznie w rękach szefa rządu i jego gabinetu. Patrząc natomiast przez pryzmat rangi pełnionych godności, prezydent nieodmiennie charakteryzowany jest jako „Pierwszy Obywatel Republiki”.

Głowę Państwa Republiki Łotewskiej wybiera Sejm²¹. Głosowanie nad wnioskiem kandydatury prezydenckiej jest tajne i dla ważności wymaga poparcia większości absolutnej ustawowej liczby deputowanych (51 głosów)²². Przepisy prawa nie przewidują żadnej specjalnej formy zgłaszania kandydatur na urząd prezydenta. Kandydatury „wychodzą” same w trakcie posiedzenia, tzn. wysuwane są przez partie polityczne. Kandydat musi jednak spełniać trzy zasadnicze wymogi prawne: musi być obywatelem łotewskim, winien mieć ukończony 40 rok życia w dniu przeprowadzania wyboru oraz winien korzystać z pełni praw cywilnych i politycznych, przy czym konstytucja odmawia biernego prawa osobom legitymującym się podwójnym obywatelstwem. Parlament wybiera prezydenta na okres czterech lat. Do roku 1997 na okres trzech lat²³. Ta sama osoba posiada prawo reelekcji, ale urząd prezydenta można piastować maksymalnie przez dwie kolejne kadencje. Konstytucja nie określa wyraźnie momentu, w którym prezydent obejmuje swój urząd, nie łączy wejścia w uprawnienia ze złożeniem przysięgi. Ustawa zasadnicza ogranicza się do słów: na najbliższym posiedzeniu Sejmu, po wyborze Prezydenta Państwa, składa on uroczystą przysięgę, obejmując urząd (art. 40). Wraz z wyborem prezydent zobowiązany jest zdać mandat deputowanego oraz zrezygnować z innych urzędów. Równolegle zaznaczyć należy, że przepisy nie precyzują znaczenia przysięgi, jej odmowy. Domniemywać możemy wyłącznie, iż instytucja ta jest jednoznaczna z objęciem bądź odmową przyjęcia urzędu i pełnienia godności Głowy Państwa.

²¹ Analogiczny przepis występuje w Estonii: parlament dokonuje wyboru kandydata na urząd prezydenta. Z tym jednak zastrzeżeniem, że rozwiązania proceduralne są różne na Łotwie i w Estonii.

²² Tak lakoniczne i otwarte sformułowanie nastarczać może wiele perturbacji przy wyborze głowy państwa. W 1999 r. przykładowo przeprowadzono dwa głosowania. Do pierwszego przystąpiło pięciu kandydatów. Pięć tur głosowania nie przyniosło rozwiązania. W drugim głosowaniu o urząd ubiegały się trzy osoby. Prezydentem została wówczas V. Vike-Freiberga. Na podst. J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...*, op. cit., Warszawa 2004, s. 166. Także: „Obrazowanie i kariera” nr 12/1999; „Rzeczpospolita” nr 140 z 18 VI 1996, nr 141 z 19 VI 1996, nr 140 z 18 VI 1999, nr 142 z 21 VI 1999 r.

²³ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...*, op. cit., Warszawa 2004, s. 165. Również *Zakon izmienenija w Satversme Latwijskoj Riespubliki prinjatij 4 XII 1997 g.*, [w:] „W Saeimie i Kabinete Ministrow” nr 1/1998 z 7 I 1998 r.

Konstytucja nie przewiduje stanowiska wiceprezydenta Republiki ani możliwości dobrowolnego delegowania funkcji prezydenckich innemu organowi, a jedynie dopuszcza zastępstwo prezydenta przez Przewodniczącego Sejmu na skutek *sede vacante* lub *sede plena*. Istnieją wszakże przypadki nadzwyczajne, gdy ustąpienie prezydenta z urzędu można wymusić. Pierwszy taki przypadek ma miejsce kiedy prezydent zgłasza wniosek o rozwiązanie Sejmu. Decyzja ta zostaje poddana pod osąd referendum. Jeżeli w kwestii rozwiązania parlamentu wyborcy opowiedzą się „przeciwko” Sejmowi wówczas prezydenta zobowiązuje się do ustąpienia. Drugi przypadek wymuszenia ustąpienia na prezydencie ma miejsce w sytuacji kiedy wyraźnie żąda tego Sejm. Wniosek o ustąpienie prezydenta zgłasza grupa w liczbie co najmniej 51 deputowanych i powinien on zostać przyjęty go w głosowaniu większością 2/3 parlamentarzystów (art. 51). Przepis niniejszy – art. 51, jest wielką niekonsekwencją, ponieważ ewidentnie wkracza w zakres odpowiedzialności politycznej Głowy Państwa. Godzi tym samym w art. 53 wyłączający prezydenta spod takiej odpowiedzialności. Artykuł 53 dokładnie wprowadza instytucję kontrasygnaty premiera lub właściwego ministra do zarządzeń prezydenckich. Oznacza to, że podmiot kontrasygnujący przejmuje odpowiedzialność za podpisywany dokument. W Łotewskim porządku konstytucyjnym, gdzie ewidentnie dochodzi do kolizji wymienianych artykułów należy zakładać więc, że konstytucja dopuszcza odwołanie Głowy Państwa bez konkretnej przyczyny, na zasadzie swobodnej, uznaniowej decyzji parlamentu – to rozwiązanie wyraźnie akcentuje sejmową supremację²⁴.

Ponadto przepisy ustawy zasadniczej uzależniają wybór głowy państwa od parlamentu w wyraźny sposób determinują charakter relacji prezydenta z parlamentem. Nie bez powodu w okresie restytucji niepodległości funkcje głowy państwa pełnili: A. Gorbunovs (1988–1993 przewodniczący parlamentu), G. Ulmanis – krewny przedwojennego polityka (1993–1999)²⁵. Następnie funkcje Głowy Państwa powierzono Vairii Vike-Freiberga. Pani prezydent – profesor psychologii, reemigrantka z Kanady objęła urząd prezydenta w roku 1999, w roku 2003 została reelektowana i pełniła funkcje prezydenta do końca kadencji, do roku 2007. Przez miesięcznik *Forbes* uważana jest za jedną z najbardziej wpływowych kobiet świata. Biznesowy miesięcznik *Forbes* oblicza potęgę pań według liczby

²⁴ W przypadku naruszenia prawa przez prezydenta, na mocy orzeczenia (wyroku) odpowiedniego sądu prezydent może również zostać odwołany. Nie wykluczono także opcji, która zakłada ustąpienie głowy państwa z własnej woli. Kolejną kategorią, która implikuje w powstanie wakat urzędu prezydenckiego jest śmierć oraz sytuacja upływu kadencji. W każdym z przypadków, wyłączając ostatni, ustawodawca nie sprecyzował zakresu kadencji „nowego” prezydenta. Czy jej długość jest równa okresowi jaki pozostał do upływu kadencji prezydenta poprzedniego, czy też jest naliczana na nowo i wynosi 4 lata.

²⁵ L. Gołubiec, *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Warszawa 2001, s. 28.

poświęconych im wzmianek w prasie oraz ich wpływu na gospodarkę. Ten ostatni jest pochodną środków finansowych, które podlegają ich decyzjom. Dodajmy jednak, że przelicznik faworyzuje kobiety interesu, mają bowiem bezpośredni wpływ na kapitał. To one okupują przeszło 60 miejsc w rankingu. Na Starym Kontynencie działa 19 superkobiet, w tym tylko jedna w Europie Środkowo-Wschodniej. To Pani Prezydent Łotwy Vaira Vike-Freiberga. Warto dodać, że priorytetem obydwu kadencji Freibergi była integracja Łotwy z Zachodem. Politolog Iwar Iabs uważa, że: *dziś Freiberga może nawet objąć przywództwo nowo powstałej opozycyjnej partii. Jeżeli zaś nie zostanie do niej zaproszona albo odmówi członkostwa, jest bardzo prawdopodobne, że przynajmniej poprzez jej działalność. Prawie 70-letnia polityk dotychczas nie zapowiadała bowiem wycofania się z aktywnej polityki*²⁶.

W 2007 roku wybrany został nowy prezydent Łotwy – 52-letni ortopeda i traumatolog Valdis Zatlers. Jest on jak dotąd najbardziej kontrowersyjnym „wyborem”. Zastąpił on Vairę Vike-Freibergę, która po dwóch czteroletnich kadencjach nie mogła się już ubiegać o ten urząd. Zatlers ukończył Instytut Medyczny w Rydze w 1979 roku. Po upadku komunizmu kontynuował studia na Uniwersytecie w Yale w USA. Pod koniec lat 80. był członkiem domagającego się niepodległości kraju Łotewskiego Frontu Ludowego. Od 1994 roku jest dyrektorem największego w stolicy Łotwy szpitala chirurgii urazowej. W maju 2007 został kompromisowym kandydatem rządzącej koalicji centroprawicowej. Ostatecznie otrzymał 58 głosów poparcia w stu osobowym parlamencie, a jego rywal Aivars Endzins – 39 głosów. Zanim nowy prezydent Łotwy Valdis Zatlers zdołał zasiąść w prezydenckim fotelu, powstała już partia, która stawia sobie za cel odsunięcie go od władzy. Falę krytyki nowej głowy państwa wywołało jego oświadczenie, w którym, będąc jeszcze kandydatem na urząd prezydenta, oznajmił, że pełniąc obowiązki lekarskie, przyjmował łapówki od pacjentów. Ponadto przyjmuje się, że sławnemu ortopiedzie sukces wyborczy zagwarantowało tylko to, że jego jedyny oponent – były przewodniczący trybunału konstytucyjnego Aivars Endzins – był niegdyś działaczem partii komunistycznej²⁷. Stąd pozycja nowego prezydenta jest już co najmniej inna aniżeli dotychczasowych i zapewne najbliższy okres wskaże jak kształtować się będą jego relacje z pozostałymi organami władzy. Prezydent Republiki jako głowa państwa upoważniony został na mocy ustawy zasadniczej do: reprezentowania państwa w stosunkach międzynarodowych, mianowania przedstawicieli dyplomatycznych Łotwy poza jej granicami, przyjmowania korpusu dyplomatycznego obcych

²⁶ „Gazeta Wyborcza”, E. Kuszlewicz, *Przetarasowania polityczne na Łotwie*, 7 VII 2007.

²⁷ *Ibidem*.

państw oraz wykonania uchwał Sejmu o ratyfikacji umów międzynarodowych. Prezydent Państwa jest zwierzchnikiem sił zbrojnych i posiada szeroki wachlarz kompetencji w tej płaszczyźnie, ogłasza stan wojny na podstawie uchwały Sejmu, mianuje naczelnego dowódcę na czas wojny. Prezydent ma prawo podjęcia niezbędnych kroków obrony wojskowej, jeżeli inne państwo wypowie wojnę Łotwie lub nieprzyjaciel naruszy jej granice. Jednocześnie prezydent niezwłocznie zwołuje Sejm, który decyduje o ogłoszeniu i rozpoczęciu stanu wojny (art. 44). Prezydent dysponuje prawem zwoływania i prowadzenia nadzwyczajnych posiedzeń Gabinetu Ministrów, określania porządku dziennego tych posiedzeń oraz przewodniczenia im, lecz bez prawa do głosu. Prezydent powołuje wreszcie szefa Gabinetu Ministrów i powierza mu misję utworzenia rządu, przy czym udział prezydenta ma tutaj charakter formalnoprawny. Kandydat na urząd premiera, szefa Rady Ministrów, winien cieszyć się zaufaniem parlamentu. W przypadku Łotwy procedura nabiera tym większego znaczenia, że decydujące rozstrzygnięcia do obsadzenia lub zwolnienia urzędu premiera ma ukształtowany w parlamencie układ sił politycznych. Znane są sytuacje, gdy deputowani narzucili prezydentowi swojego kandydata. Jako przykład służą wydarzenia towarzyszące powołaniu szefa gabinetu ministrów po wyborach z roku 1995 i 1998. Odmienne jest natomiast na Litwie, gdzie dominują cechy prezydenccjalizmu. Litewska praktyka pokazuje sytuacje odwołania premiera przez prezydenta, a następnie wymuszenia na parlamencie akceptacji powziętej decyzji²⁸.

Katalog kompetencji łotewskiej głowy państwa obejmuje także prawo inicjowania procesu prowadzącego do rozwiązania parlamentu²⁹. Jako jedyny organ także dysponuje prawem zwołania na posiedzenie rozwiązanego Sejmu – porządek dzienny posiedzeń w tym trybie ustala głowa państwa. Prezydent może wnioskować o utajnienie posiedzenia Sejmu, izba jednak musi wyrazić poparcie dla wniosku głosami przynajmniej 67 deputowanych. Jest dysponentem inicjatywy ustawodawczej. Co więcej przewidziano obowiązek

²⁸ Na podst. J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...*, op. cit., Warszawa 2004, s. 169.

²⁹ 2 sierpnia Łotysze głosowali w referendum nad wprowadzeniem poprawek do konstytucji, dających im także prawo rozwiązania parlamentu w drodze powszechnego głosowania. O porażce zadecydowała niska frekwencja – głosy oddało 40,17% (wymagany jest udział połowy uprawnionych). Jednak prawie 97% głosujących opowiedziało się za wprowadzeniem zmian, czyli w istocie za rozwiązaniem parlamentu działającego od jesieni 2006 roku. Postulat zmian do konstytucji pojawił się podczas masowych akcji protestacyjnych na jesieni 2007 roku, w trakcie których Łotysze domagali się dymisji rządu i rozwiązania parlamentu. W wyniku protestów ustąpił premier Aigars Kalvītis, lecz centroprawicowa koalicja rządząca nie rozpadła się i wyłoniła gabinet Ivarsa Godmanisa, który także jest niepopularny. Rząd oskarżany jest o popieranie wybranych grup biznesowych, niewłaściwie prowadzoną walkę z korupcją i nieskuteczne przeciwdziałanie tendencjom kryzysowym w gospodarce prowadzącym do zubożenia społeczeństwa (zahamowanie wzrostu gospodarczego, inflacja na poziomie 17%). Wyniki głosowania potwierdziły społeczne oczekiwanie zmian w elitach władzy, popierane przez partie opozycyjne, w tym popularne ugrupowanie Nowe Czasy. Opozycja zapowiada dalszą walkę. Na podst. *Łotwa – porażka referendum w sprawie zmian w konstytucji*, Tygodnik OSW nr 25 (59) z 6 sierpnia 2008 r..

jej zgłoszenia. Promulguje uchwalone przez sejm ustawy, przy czym może się on odwołać do instytucji weta lub odroczenia podpisania ustawy. Ma prawo odnieść się do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie zgodności ustawy z konstytucją, czy innych aktów prawnych. Ponadto ustawa zasadnicza przyznaje głowie państwa prawo ułaskawienia przestępców, skazanych prawomocnym wyrokiem sądowym. Zakres i tryb wykorzystania tego uprawnienia określa odrębna ustawa, o amnestii zaś postanawia Sejm (art. 45).

Prezydent Łotwy w przeciwieństwie do pozostałych głów państw bałtyckich nie posiada prawa wydawania dekretów z mocą ustawy. Dysponuje prawem wydawania aktów prawa wykonawczego – zarządzeń, które wymagają kontrasygnaty właściwego ministra. Instytucja kontrasygnaty zwalnia prezydenta z odpowiedzialności politycznej, obarczając jednocześnie ministra, którego podpis widnieje pod dokumentem. Spod wymogu kontrasygnaty wyłączono zarządzenia, których przedmiot odnosi się do kwestii wskazania kandydata na premiera oraz wniosku o rozwiązanie parlamentu.

Zgodnie z wykładnią Pana Profesora A. Antoszewskiego zasada politycznej nieodpowiedzialności wskazuje powołanie głowy państwa na czas oznaczony i uniezależnia go od układu sił politycznych w parlamencie. W przypadku łotewskim nakładają się dwa przeciwstawne przepisy, o czym była mowa wyżej. Pierwszy, definiuje prezydenta jako instytucję nieodpowiadającą politycznie. Z tym artykułem koliduje przepis, który zakłada otwartość sytuacji odwołania głowy państwa z urzędu przez parlament. Sytuacja jest jasna w przypadku naruszenia prawa. Wówczas w przypadku deliktu Sejm większością 2/3 deputowanych przyjmuje wniosek oskarżenia, który następnie kierowany jest do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał ostatecznie orzeka o usunięciu prezydenta z urzędu.

W najbardziej ograniczonym zakresie prezydent Łotwy prowadzi politykę personalną, która zawężona została właściwie do mianowania przedstawicieli misji dyplomatycznych oraz naczelnego dowódcy w okresie i na czas wojny.

b) Gabinet Ministrów oraz Administracja Centralna.

Rząd w łotewskim systemie ustrojowym jest konstytucyjnym organem wyrażającym wolę sił politycznych dysponujących większością głosów w parlamencie, dzięki zaufaniu tejże większości trwa i działa. Łotewski Gabinet Ministrów jest organem kolegialnym, w rękach Szefa Gabinetu Ministrów i jego gabinetu spoczywa materialne kierownictwo Republiką Łotwy.

Podstawy prawne działania centralnych organów administracji rządowej poza ustawą zasadniczą określa przywrócona 15 lipca 1993 r. ustawa *o strukturze rady ministrów* (Dziennik Urzędowy, 19 sierpnia 1993 r.), która dokładnie precyzuje skład i zakres działań rządu, definiuje prawa i obowiązki członków gabinetu oraz przedstawia ogólne ramy mechanizmów współpracy na linii rząd – parlament. Ustawa *o ministerstwach* (Dziennik Urzędowy, 20 lutego 1997 r.) określa oraz konkretyzuje natomiast zadania poszczególnych ministerstw³⁰.

Procedura powołania rządu jest niezwykle oszczędnie traktowana w ustawie zasadniczej republiki. Zgodnie z konstytucją Gabinet Ministrów składa się dosłownie z Prezydenta Gabinetu i wskazanych przez niego ministrów. Rząd formuje osoba wyznaczona przez Prezydenta Państwa. Liczbę ministerstw, zakres ich działalności oraz wzajemne stosunki określa szczegółowo ustawa (art. 55-57). Odnosząc się do wymienianej ustawy – *o przywróceniu ustawy z 1 kwietnia 1925 r. Ustrój Gabinetu Ministrów* (15 lipca 1993 r.) osoba, której prezydent powierzył sformowanie gabinetu, zobowiązana jest poinformować głowę państwa oraz przewodniczącego Sejmu o powziętej decyzji. A dokładniej o personaliach nowego Gabinetu – włączając wszystkie kategorie ministrów, przydziale do resortów, a także programie politycznym.

Pragmatyzm wskazuje, że to premier decyduje o strukturze wewnętrznej Gabinetu, posiada wszelkie prawa do jego reorganizacji oraz dymisji członków³¹. Premier powołuje ministrów, jest to decyzja obligatoryjna, dokonuje powołania ministrów „bez teki” odpowiedzialnych za zleczone im zadania. Kategoria ministrów „bez teki” niekoniecznie musi czerpać swój rodowód z parlamentu. Szef gabinetu także wskazuje swojego zastępcę oraz ministrów państwowych. Ta kategoria ministerialna z kolei jest swoistym *novum*, została utworzona celem zagwarantowania interesów ugrupowaniom politycznym wchodzącym w skład koalicji rządzącej. Minister państwowy korzysta z pełnej samodzielności, pracuje wewnątrz resortu i zajmuje się ściśle określonymi sprawami. Powołuje go premier na wniosek ministra resortu, w którym powołany minister obejmuje stanowisko. Decyzja wymaga wyrażenia zgody przez Sejm, obowiązuje tu identyczna reguła jak przy powoływaniu ministrów resortów. Minister państwowy dysponuje prawem głosu podczas posiedzeń Gabinetu, lecz tylko w sprawach przynależnych jego kompetencjom. W pozostałych przypadkach jest to głos doradczy. Uchwalenie wotum nieufności dla ministra resortu bądź jego odwołanie

³⁰ R. Chrabąszcz, J. Hausner, S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Kraków 2004, s. 78.

³¹ Odstępstwo stanowi przykład estoński, gdzie zgodnie z prawem to prezydent odwołuje ministrów jako wykonawca woli parlamentu.

przez premiera implikuje konieczność odejścia ministrów państwowych powołanych w danym resorcie³². Przełożonym ministra państwowego jest bowiem minister resortu.

Decyzja osoby wskazanej do sformowania gabinetu podlega upublicznieniu. Protokół z powołania gabinetu i program polityki rządu jest sygnowany przez Gabinet Ministrów. Następnie sprawozdanie to – w którym szczegółowo wymienia się nazwy ugrupowań wchodzących w skład koalicji gabinetowej, priorytety i założenia programu politycznego – zarówno te, które zostały uwzględnione oraz te, które pominięto – zamieszcza się na stronie internetowej rządu oraz parlamentu. Dopiero wówczas Gabinet ma prawo zwrócić się do Sejmu o wyrażenie zaufania. Absolutorium, jak i wotum nieufności wyrażane są w głosowaniu jawnym, większością bezwzględną.

Zgodnie z ustawą *o ustroju Gabinetu Ministrów* z 1993 r. rząd liczy 15 resortów plus premier, ustawa nie wkracza w linię polityczną szefa rządu i dopuszcza rozszerzenie Gabinetu o ministrów „bez teki”³³. Wśród resortów należy wymienić: ministerstwo finansów, gospodarki, kultury, ministerstwo stanu ds. administracji publicznej i reform samorządowych, ministerstwo stanu ds. współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, nauki i szkolnictwa, obrony, ochrony środowiska, opieki społecznej, rolnictwa, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, sprawiedliwości, transportu.

Premier w ramach swoich kompetencji przydziela zadania bezpośrednio (a następnie przyjmuje sprawozdania z ich realizacji) członkom gabinetu, szefowi Biura Premiera, dyrektorowi Kancelarii Państwa, kierownikowi Centrum Kontroli Kryzysowej, kierownikowi Biura Informacyjnego, kierownikowi Biura ds. Europy i naczelnikowi Biura Przeciwdziałania i Walki z Korupcją. Decyduje też o procedowaniu dokumentami wniesionymi pod obrady gabinetu. Dla właściwego wykonania zadania dysponuje prawem do powoływania grup roboczych, samodzielnie określając ich skład, zadania oraz kompetencje³⁴.

Łotewska ustawa zasadnicza nie zawiera odrębnych przepisów regulujących status ministrów. Nie przewiduje rozdziału personalnego pomiędzy członkostwem w rządzie a pełnieniem mandatu poselskiego³⁵. Ministrowie podlegają analogicznie jak deputowani ograniczeniom w zakresie: prowadzenia działalności gospodarczej, źródeł otrzymywanych dochodów i łączenia stanowisk. Ograniczenia związane z niepołączalnością członkostwa w rządzie

³² Na podst. J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 60.

³³ Na podst. E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy państw Europy t. III*, art. pt. *Rząd Republiki Łotewskiej*, Warszawa 2007.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Por. art. 63 konstytucji: *Ministrowie, jeśli nawet nie są członkami Sejmu...*

z działalnością gospodarczą i realizacją innych zadań reguluje ustawa *o walce z korupcją*. Gabinet Ministrów wykonuje swój urząd do momentu wygaśnięcia jego pełnomocnictwa na skutek zaprzysiężenia nowo wybranego rządu.

Tryb pracy Gabinetu Ministrów reguluje konstytucja, ustawa *o przywróceniu obowiązywania ustawy z 1 kwietnia 1925 r. Ustrój Gabinetu Ministrów z 15 lipca 1993 r.*, jak również regulamin uchwalony przez gabinet. Zgodnie z łotewską praktyką posiedziom Gabinetu Ministrów przewodniczy premier, a pod jego nieobecność minister upoważniony przez premiera³⁶ (art. 60). Jedynie na Łotwie dopuszczono (biorąc pod uwagę pozostałe kraje bałtyckie), aby prawomocne posiedzenia Gabinetu Ministrów prowadził prezydent – na mocy ustawy zasadniczej prezydent państwa jest bowiem uprawniony do zwoływania i prowadzenia posiedzeń nadzwyczajnych rządu (art. 46). W tym incydentalnym przypadku prezydent ustala porządek prac, nie uczestnicząc jednak w głosowaniu.

Premier zwołuje posiedzenia gabinetu w zależności od potrzeb, celem utrzymania jednolitości kierunku działalności politycznej i administracyjnej, która podlega gabinetowi na mocy konstytucji (art. 58). Posiedzenia gabinetu odbywają się zwykle co tydzień i mają charakter zamknięty. Gabinet Ministrów rozpatruje wszystkie projekty ustaw opracowane przez poszczególne ministerstwa, także wchodzące w zakres działań kilku ministerstw oraz wszelkie kwestie związane z polityką państwową przedkładane przez członków gabinetu (art. 61). Prawo udziału w posiedzeniach mają, poza konstytucyjnym składem³⁷, kontrolerzy państwowi i doradcy pełnomocni premiera – wszyscy korzystający z prawa głosu doradczego. Nadto dopuszcza się udział specjalistów właściwych dla podejmowanej materii oraz podmiotów, które wymienia Regulamin Prac Rady Gabinetu. Dla ważności obrad wymagana jest obecność ponad połowy liczby ministrów resortowych i ministrów ds. zleconych (bez teki). Jeżeli podejmowana sprawa wymaga obecności ministra państwowego, jego osoba jest uwzględniana przy obliczaniu kworum. Decyzje uchwalane są głosami obecnej większości. W wypadku równego rozdziału głosów wynik uzależnia się od stanowiska premiera. Bezwzględnie każdy minister dysponuje jednym głosem.

³⁶ Radzie Gabinetu, której nie przewodniczy premier nie zawsze dysponuje ona pełnym katalogiem praw jaki przysługuje rządowi. *Gros* z decyzji wymaga obecności premiera.

³⁷ Regulamin rządu Łotwy wprowadza ścisłą hierarchię ministrów, ich rangę. Co bezpośrednio wiąże się z kompetencjami, dostępem do informacji, możliwościami podejmowanych decyzji, a także odpowiedzialnością polityczną. Najwyższą rangą kolejno cieszą się: premier, wicepremier, ministrowie resortowi, „bez teki”, państwowi. Dodatkowo rangę ministra w strukturze gabinetu piętnuje resort, którym kieruje. Ranga Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra skarbu jest wyższa aniżeli Ministra Kultury.

Bieżące funkcjonowanie rządu zapewnia Kancelaria Państwa, której ramy działania określa ustawa o służbie państwowej³⁸.

Powierzając Prezydentowi Gabinetu Ministrów kierownictwo nad polityką zagraniczną i wewnętrzną Republiki, odpowiada on za wyznaczanie priorytetów politycznych kraju oraz ich realizację. Premier jako „przewodniczący” kieruje, koordynuje i kontroluje działaniami gabinetu, poszczególnych ministrów oraz całej administracji państwowej. Odpowiada za ład i porządek publiczny Republiki. Ustawodawca nadto przyznaje premierowi prawo wydawania w szczególnych sytuacjach aktów prawnych mających moc ustawy. We wszystkich jednak przypadkach premier, jak i pozostali członkowie gabinetu muszą liczyć się z poniesieniem odpowiedzialności politycznej przed parlamentem za podejmowane działania własne, instytucji im podlegających oraz za wykonanie budżetu³⁹. Ministrowie resortowi ponoszą odpowiedzialność indywidualną i kolegiąlną przed parlamentem i premierem, kiedy odpowiedzialność ministrów „bez teki” przyjmuje natomiast postać: kolegiąlnej i indywidualnej wyłącznie przed premierem. Na Łotwie zatem zasada hierarchii ma dwojaki wymiar: podległości instytucjonalnej – wynikającej z przyjętej organizacji administracji państwem i podległości funkcjonalnej – związanej z ustalonym sposobem realizacji zadań administrowania państwem⁴⁰. Odrębną kwestię stanowi wniosek złożony o wyrażenie nieufności premierowi, który stoi na czele resortu. Ustawodawca łotewski nie precyzuje jednak konsekwencji w przypadku zaistnienia takiej sytuacji.

Równoległe poza odpowiedzialnością polityczną członkowie gabinetu ponoszą odpowiedzialność prawną. Za delikty prawne ponoszą odpowiedzialność zgodnie

³⁸ Istotną rolę w sprawnym i efektywnym administrowaniu pracami rządu spełniają dwa jego organy pomocnicze: kancelaria rządu oraz kancelaria premiera. Głównymi urzędnikami rządu są dyrektor kancelarii rady ministrów oraz szef kancelarii premiera. Kancelaria rządu odpowiedzialna jest za ułatwienie koordynacji działań premiera oraz poszczególnych ministerstw. Dyrektor kancelarii określa zunifikowaną procedurę kontroli realizacji ustaw oraz zadań wykonywanych przez gabinet lub premiera. Informuje on regularnie o konieczności zachowania terminów zapisanych w danym akcie. Przewodniczy także cotygodniowym spotkaniom sekretarzy stanu, na których omawiane są kwestie związane z wykonywaniem obowiązków ministerialnych. Kancelaria rządu składa się z kancelarii premiera oraz pozostałych jednostek organizacyjnych określonych przez dyrektora kancelarii. Podstawowe funkcje kancelarii rządu to: wspomaganie realizacji założeń polityki rządu, zapewnienie rzetelnego przygotowania projektów ustaw oraz założeń koncepcyjnych dla działań rządu, wspomaganie współpracy międzyministerialnej, informowanie premiera o wszelkich kwestiach związanych z polityką wewnętrzną i zagraniczną. W kancelarii rządu zatrudnionych jest ok. 100 urzędników, pracujących w następujących departamentach: finansowym, korespondencji, organizacyjnym, personalnym, prasowym, prawnym, rejestracji, zaopatrzenia technicznego, zarządzania dokumentacją, zarządzania projektami. Kancelaria premiera składa się w większości z polityków. Jej szef wybierany jest przez premiera na okres nie dłuższy niż kancelaria rządu. W skład kancelarii wchodzi ok. 10 osób, włączywszy jej szefa, doradców, asystentów oraz sekretarzy prasowego. Kancelaria premiera doradza szefowi rządu w kwestiach politycznych, analizuje problemy związane z realizacją założeń polityki rządu oraz odpowiada za kontakty z mediami. Za R. Chrabąszcz, J. Hausner, S. Mazur, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 80.

³⁹ R. Chrabąszcz, J. Hausner, S. Mazur, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 82.

⁴⁰ E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy państw Europy t. III*, art. pt. *Rząd Republiki Łotewskiej*, Warszawa 2007.

z przepisami i procedurą, która została przewidziana wobec deputowanych. Innymi słowy ministra obejmują analogiczne obostrzenia jak deputowanego opisane wyżej.

Zarówno konstytucja, ustawa o ustroju Gabinetu Ministrów, ustawa o ustroju zarządzania państwowego z 6 czerwca 2002 r., jak i *Regulamin* gabinetu ani w sposób ogólny, czy też w sposób szczegółowy nie definiują zadań i zakresu działania ministrów. Podobnie jak w przypadku premiera przyjąć należy, że mają czynić wszystko to, co wynika z konstytucji, ustaw, decyzji rządu i premiera⁴¹. A zgodnie z ustawodawcą rząd Łotwy jest autonomicznym organem władzy wykonawczej, sprawującym bieżące kierownictwo polityką państwa, którego działalność podlega kontroli parlamentu. Rada Gabinetu odpowiada za politykę zagraniczną Republiki. Generalnie kierownictwo na tym polu spoczywa w rękach szefa Gabinetu Ministrów oraz Ministra Spraw Zagranicznych. Premier, jak i Minister Spraw Zagranicznych reprezentują Łotwę w stosunkach międzynarodowych i zgodnie z konwenansem międzynarodowym powzięte decyzje przez wymienione figury mogą mieć charakter roszczeniowy w przypadku odstąpienia lub zaniechania wykonania podjętych zobowiązań. Gabinet prowadzi politykę wewnętrzną państwa. Minister Spraw Wewnętrznych pełni funkcje zwierzchnika służbowego pracowników administracji państwowej, zapewnia wykonanie ustaw, kieruje administracją państwową, powołuje na stanowiska administracji państwowej wyższych urzędników administracyjnych, wydaje rozporządzenia, zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny. Gabinet Ministrów uprawniono do wprowadzenia stanu wyjątkowego na wypadek zagrożenia zewnętrznego lub wystąpienia niepokojów wewnętrznych stanowiących zagrożenie dla istniejącego ustroju. Zarządzenie stanu wyjątkowego musi zostać przedłożone parlamentowi za pośrednictwem Prezydium Sejmu w ciągu 24 godzin.

Gabinet Ministrów chroni także interesy skarbu państwa, przygotowuje projekt budżetu państwa⁴², kontroluje jego wykonanie, uchwała zamknięcie rachunków państwowych, przyjmuje sprawozdanie z wykonania budżetu. W zakresie budżetu rząd w trakcie roku budżetowego może zgłosić wniosek o wprowadzenie korekt lub uchwalenie budżetu uzupełniającego.

Gabinet nadto dysponuje prawem inicjatywy ustawodawczej, z którego jak wskazuje praktyka bardzo chętnie korzysta. Przeważająca liczba projektów ustaw jest autorstwa rządowego.

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² Wniesienie projektu ustawy budżetowej jest obowiązkiem rządu. Nie uchwalenie budżetu w ustawowym terminie jest równoznaczne z wyrażeniem nieufności rządowi.

Ministrowie posiadają prawo uczestniczenia w posiedzeniach Sejmu i komisji sejmowych, prawo wnoszenia uzupełnień i poprawek do projektów ustaw (art. 63, 65), stanowienia prawa – wydawania uchwał z mocą ustawy. Pozostałe akty normatywne rządu mają rangę podstawową i są wydawane przede wszystkim na podstawie upoważnienia ustawowego⁴³. Na marginesie warto dodać, że projekty ustaw zanim zostaną przedstawione na posiedzeniu rady ministrów są przedmiotem prac komisji rządu. Skład takich komisji określa rozporządzenie premiera. Formalnie nie ma żadnych wymogów prawnych, obligujących do współpracy międzyministerialnej na etapie przygotowywania projektów ustaw. W praktyce jednak niemal zawsze istnieje nieformalna koordynacja poczynań poszczególnych ministrów, co najmniej na poziomie spotkań roboczych⁴⁴. Forum służącym koordynacji działań rządu są również cotygodniowe spotkania sekretarzy stanu, którym przewodniczy dyrektor kancelarii rządu. Oprócz ministerialnych sekretarzy stanu biorą w nich udział przedstawiciele urzędu reform administracji publicznej, związku samorządowego, parlamentu, oraz banku Łotwy. W spotkaniach uczestniczy także przedstawiciel urzędu integracji europejskiej. W trakcie spotkań sekretarzy stanu dokonuje się gruntownej analizy działań rządu oraz formułuje się rekomendacje, dotyczące kształtu projektowanych ustaw. Co ważne, zgodnie z ustaleniami podjętymi na spotkaniu sekretarzy stanu, właściwe ministerstwo przesyła projekt ustawy do zaopiniowania. Obligatoryjnie opinię wyrażają ministerstwa finansów oraz sprawiedliwości. Projekt może też zostać skierowany do konsultacji z innymi ministerstwami oraz instytucjami państwowymi i samorządowymi, które przedstawiają pisemną opinię na jego temat. Skorygowany projekt ustawy trafia do kancelarii rządu. Dodatkowe spotkania sekretarzy stanu organizowane są w sytuacji odrzucenia projektu ustawy lub wprowadzenia poprawek zmieniających jej sens. W tym przypadku biorą w nich udział także urzędnicy służby cywilnej zainteresowanych ministerstw⁴⁵.

Rada ministrów posiada prawo powoływania czasowych lub stałych ciał doradczych. Są wśród nich rady, komisje konsultacyjne oraz komitety. Rada ministrów nadaje tym organom statut określający ich skład, główne funkcje oraz zadania. Do ich kompetencji należy analiza zagadnień będących przedmiotem pracy rządu, formułowanie wniosków

⁴³ Szczegółowo te kwestie zostały omówione w tym rozdziale w punkcie dot. władzy ustawodawczej. Na podst. L. Gołubiec, *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Warszawa 2000, s. 32.

⁴⁴ Międzyministerialne komisje tworzone są na podstawie dekretów premiera. Ich zadaniem jest opracowanie zagadnień programowych, planów działań rządu oraz przygotowanie inicjatyw ustawodawczych. Koordynująca rolę pełni zwykle jedno z ministerstw, przedstawiając dokumenty z posiedzeń grup roboczych do wiadomości członków gabinetu. Za R. Chrabąszcz, J. Hausner, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 81.

⁴⁵ *Ibidem*.

oraz rekomendacji dla rady ministrów. Nie podejmują one decyzji politycznych, które przynależą radzie ministrów. Działalność ciał doradczych finansowana jest z budżetu państwa. W ich skład wchodzi przedstawiciele ministerstw, instytucji publicznych, naukowcy, reprezentanci władz lokalnych oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych. Do najważniejszych ciał doradczych na Łotwie można zaliczyć: komisję kontroli dóbr strategicznych, komitet koordynujący programy ODCE na rzecz regionu bałtyckiego, komitet ds. działalności rolnej, komitet ds. standardów składowania książek, komisję praw autorskich, komitet ds. turystyki, ds. leśnictwa, oraz komisję ds. naturalizacji⁴⁶.

Reasumując, jak wskazuje praktyka, rzeczywiste kierownictwo państwem spoczywa w rękach egzekutywy – rządu. Wokół gabinetu zostały skoncentrowane kluczowe kompetencje. Trzonem rządu natomiast jest premier i wskazać należy, że jeżeli funkcję szefa rządu pełni polityk odgrywający istotną rolę we władzach własnej partii, bądź będący szermierzem określonej linii w polityce wewnętrznej, czy międzynarodowej, a premierami są wszak właśnie tacy politycy, to z pewnością nie pozostaje to bez wpływu na politykę wewnętrzną i zagraniczną rządu.

Urzędy centralne, terenowa administracja rządowa oraz nadzór i kontrola nad administracją publiczną⁴⁷.

Do organów tego typu zalicza się szereg instytucji, w tym radę integracji europejskiej jako ciało doradcze, której funkcje i strukturę określa statut uchwalony w 1995 r. Podstawowym zadaniem rady jest zapewnienie spójnej polityki integracji na wszystkich szczeblach instytucji publicznych. Radzie przewodniczy premier, który określa również jej strukturę. W spotkaniach rady regularnie uczestniczą: doradca premiera ds. integracji europejskiej, zastępca dyrektora kancelarii rządu oraz dyrektor urzędu integracji europejskiej. Kolejny „organ”, urząd integracji europejskiej jest instytucją podlegającą bezpośrednio premierowi. Dyrektor tego urzędu jest powoływany (i odwoływany) przez premiera. Podstawowym zadaniem urzędu jest sprawdzanie zgodności projektów ustaw oraz innych regulacji prawnych z prawodawstwem Unii Europejskiej. Urząd ten wypracowuje również założenia łotewskiej strategii integracji oraz przygotowuje stosowne dokumenty dla potrzeb działań integracyjnych.

Urząd reform administracji publicznej jest instytucją publiczną podlegającą ministrowi stanu ds. administracji państwowej i reform samorządowych. Jego funkcje i strukturę określa statut

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ Tekst zapożyczono od R.Chrabaszcz, J.Hausner, S.Mazur, *Administracja publiczna... op. cit.*, s. 83-84.

uchwalony w 1997 r. Urzędowi przewodniczy dyrektor, będący urzędnikiem służby cywilnej. Jest on mianowany i odwoływany przez ministra stanu. Podstawowym zadaniem tego urzędu jest wspomaganie realizacji polityki rządowej w obszarze reformy administracji publicznej.

Urząd służby cywilnej oraz szkoła administracji publicznej podporządkowane są urzędowi reform administracji publicznej. Ich zadaniem jest realizacja strategii reform w odniesieniu do centralnych organów administracji państwowej.

Na Łotwie do roku 2003 działało ok. 20 organizacji non-profit, będących spółkami akcyjnymi w całości należącymi do państwa. Ich organem założycielskim jest rada ministrów, która powierza nadzorowanie ich działań powołanym przez siebie zarządom. Członkowie zarządu są powoływani i odwoływani na podstawie dekretów rady ministrów. Dwa razy w roku każdy zarząd przedstawia radzie ministrów ocenę działalności podległej mu agencji.

Do najważniejszych agencji zaliczyć należy: łotewską agencję rozwoju, agencję prywatyzacji oraz agencję własności skarbu państwa. Przewodniczącym agencji rozwoju oraz agencji prywatyzacji jest minister gospodarki. Przewodniczącą agencji własności skarbu państwa jest równocześnie jej dyrektorem generalnym. Podstawowe funkcje w/w agencji są następujące:

- agencja rozwoju wspomaga rozwój gospodarki poprzez zachęcanie firm zagranicznych do inwestowania,
- agencja prywatyzacji organizuje oraz kontroluje prywatyzację przedsiębiorstw państwowych,
- agencja własności skarbu państwa zarządza majątkiem skarbu we współpracy z agencją prywatyzacji.

Udziałowcem agencji rozwoju i agencji prywatyzacji jest ministerstwo gospodarki, a udziałowcem agencji własności skarbu państwa ministerstwo finansów. Na podobnych zasadach funkcjonuje agencja zabezpieczenia społecznego, lecz jej właścicielem jest ministerstwo opieki społecznej. Głównym zadaniem tej agencji jest realizacja funkcji administracji publicznej w obszarze bezpieczeństwa socjalnego i świadczeń socjalnych. Wszystkie agencje posiadają osobowość prawną. Ustanowienie instytucji tego typu przez różne ministerstwa miało na celu uelastycznienie ich zdolności zarządczych oraz finansowych.

Odnosząc się natomiast do terenowej administracji rządowej należy podkreślić, że większość ministerstw oraz inne centralne organy państwowe mają swoje przedstawicielstwa na szczeblu regionalnym. Zaliczyć do nich należy m.in.: urzędy podatkowe, statystyczne,

policję, wydziały rolnictwa, inspektoraty ochrony środowiska, urzędy pracy. Przypisane im zadania realizują one w ścisłej współpracy z władzami regionalnymi. Z kolei konsultacje pomiędzy radą ministrów a samorządem gminnym dotyczą przede wszystkim następujących kwestii:

- przygotowania projektów ustaw i regulacji dotyczących samorządów lokalnych,
- określenia poziomu wsparcia finansowego z budżetu państwa dla samorządów w danym roku podatkowym,
- określenie źródeł finansowych niezbędnych do pełnienia przez samorząd lokalny dodatkowych funkcji.

W negocjacjach z rządem samorząd terytorialny reprezentowany jest natomiast przez związek lotewskich samorządów lokalnych i regionalnych. Organizacja ta reprezentuje także samorzady terytorialne w rozmowach z parlamentem.

Co do nadzoru i kontroli administracji publicznej możemy wyodrębnić dwie tego typu formy: kontrolę wewnętrzną oraz zewnętrzną. Do pierwszej kategorii należy wewnętrzny system departamentów kontroli realizujący w/w funkcje w każdym z ministerstw oddzielnie. Zewnętrzny nadzór odbywa się natomiast, w oparciu przede wszystkim o Urząd Kontroli Państwowej, którego funkcjonowanie szczegółowo zostało opisane poniżej. Przytoczyć należy tylko to, że UKP zajmuje się nadzorowaniem realizacji założeń budżetowych jednostek centralnych i samorządowych. Kontroluje także wydatki oraz wpływy uzyskiwane z podatków oraz gwarantuje legalność, efektywność oraz wydajność działań wykorzystujących własność państwową i komunalną. Niezwykle istotnym zadaniem urzędu jest stała kontrola funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych. Na wniosek urzędu muszą one ujawniać swoje rejestry i dokumenty finansowe oraz udzielać stosownych wyjaśnień⁴⁸.

W segmencie kontroli zewnętrznej ponadto należy wspomnieć o możliwości, a właściwie prawie zwrócenia się każdego obywatela do centralnej instytucji rządowej lub administracyjnej ze zbiorową lub indywidualną petycją, wobec której właściwe organa władzy mają obowiązek się ustosunkować. Równoległe każdy obywatel dysponuje prawem, które daje mu możliwość odwołania się od decyzji administracyjnej, która narusza

⁴⁸ Szef urzędu powoływany jest przez parlament na 7 letnią kadencję. Na jego wniosek parlament nominuje pozostałych członków UKP. Szef urzędu corocznie przedstawia parlamentowi sprawozdanie z realizacji założeń budżetowych rządu, dochodów i wydatków agencji państwowych oraz działalności gospodarczej pozostałych podmiotów będących własnością państwową. Na podst. R.Chrabąszcz, J.Hausner, S.Mazur, *Administracja publiczna... op. cit.*, s. 89-90

jego prawa. Ważną rolę w zakresie kontroli zewnętrznej odgrywa także system sądownictwa. Sąd okręgowy na Łotwie jest sądem pierwszej instancji w sprawach administracyjnych⁴⁹.

3. Władza sądownicza.

a) System ochrony prawnej i gwarancji praw obywatelskich.

W 1991 roku parlament uchwalił ustawę konstytucyjną regulującą kwestie gwarancji i ochrony prawnej obywateli Łotwy. W latach następnych niniejsza ustawa praktycznie w całości została przeniesiona do konstytucji (ustawę *zmiany w Konstytucji Łotewskiej Republiki*, Sejm uchwalił w 1998 roku)⁵⁰. Katalog praw umieszczony w ustawie zasadniczej jest w zestawieniu z oszczędnymi regulacjami innych materii stosunkowo rozbudowany. Jest to konsekwencja ratyfikacji dokumentów przyjętych z racji czynnego uczestnictwa Łotwy w organizacjach międzynarodowych o charakterze uniwersalnym – ONZ, OBWE, organizacjach regionalnych – Rady Europy, oraz podpisania traktatów – *Deklaracji Praw Człowieka* ONZ, III części *Aktu Końcowego* KBWE, międzynarodowych paktów prawa człowieka z 1966 r.

Do „Podstawowych praw człowieka” (rozd. VIII) ustawa zasadnicza zalicza wolność osobistą, prawo do życia, nietykalność osobistą, tajemnicę korespondencji, swobodę poruszania się po całym terytorium kraju i powrotu doń. Konstytucja zapewnia prawo do zgromadzeń, swobodnego zrzeszania się, wyznania wiary, wolność sumienia, wolność słowa, prawo do drogi sądowej i prawo do obrony, zasadę domniemania niewinności oraz zniesienie kar okrutnych poniżających godność człowieka. Osobom należącym do mniejszości narodowych przyznaje prawo do zachowania i rozwijania swojego języka, swojej kulturowej i etnicznej tożsamości (art. 114). Ochroną państwa poza granicami kraju objęto osoby posługujące się paszportem łotewskim, zapewniono możliwość powrotu do ojczyzny. Obywatelom zagwarantowano całkowity zakaz ekstradycji⁵¹.

⁴⁹ Spory administracyjne rozstrzyga jeden sędzia oraz dwóch ławników. Sądy rejonowe są równocześnie sądami apelacyjnymi w sprawach administracyjnych rozpatrywanych przez sądy okręgowe. W tym wypadku rozstrzyga kolegium trzech sędziów. Na podst. R.Chrabąszcz, J.Hausner, S.Mazur, *Administracja publiczna...* *op. cit.*, s. 90.

⁵⁰ *Konstitucionnyj zakon Łatwijskoj Riespubliki – Prawa i objazannosti czelowieka i grażdanina ot 10 XII 1991 g.*, „Wiedomosti Wierchownoego Sowietu i Prawitielstwa Łatwijskoj Riespubliki”, nr 4/5 z 1992 r., poz. 26.

⁵¹ J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 99.

Ustawa wymienia także prawa kwalifikujące się do katalogu praw moralno–społecznych – dotyczą one kwestii rodziny, szkoły, nauki i opieki medycznej. Zamieszczenie tego typu rodzaju postanowień jest konsekwencją uznania konieczności zajęcia się przez państwo współczesne ogólną sferą życia człowieka jako obywatela. Niemniej jednak łotewska ustawa zasadnicza ogranicza się tylko do niezbędnego minimum. W myśl przepisów konstytucji, Republika chroni zdrowie człowieka i każdemu gwarantuje minimum pomocy medycznej (art. 111), ustanawia bezpłatną podstawową i średnią szkołę powszechną (art. 112), deklaruje zabezpieczenia socjalne, chroni i wspiera małżeństwo, rodzinę, prawa rodziców i dziecka (art. 110).

Artykuły następne (106–109) regulują prawa socjalno-gospodarcze. Odnaleźć tu można postanowienia dotyczące gwarancji państwa w sferze własności prywatnej, ochrony ludzi starszych i niezdolnych do pracy, wreszcie bezrobotnych. Konstytucja gwarantuje swobodny wybór miejsca i pracy, przyznaje prawo do wynagrodzenia, nie mniejszego od ustalonego w państwie minimum, przewiduje cotygodniowe dni wolne i coroczny płatny urlop, przyznaje prawo do strajków i prawo do organizowania się w związki zawodowe, zakazuje pracy przymusowej. Ustrojodawca przyłożył do zagadnienia dużą wagę, dopuszcza także możliwość ingerencji w sprawy gospodarcze Republiki (art. 105). Gwarantuje własność prywatną, przy czym jednocześnie przewiduje możliwość nacjonalizacji, wywłaszczenia „na potrzeby społeczeństwa” za „sprawiedliwym odszkodowaniem i na podstawie odrębnej ustawy”. Wyraźnie ujawnia się tu sporny obszar realizacji podstawowych założeń demokracji. Rozdziału praw przynależnych jednostce i obywatelowi dokonano także w sferze politycznej⁵². Prawa polityczne wyrażone zostały w prawie wyborczym, uczestnictwie w działalności państwa i samorządów, dostępie do służby państwowej, prawie do swobodnego zrzeszania się w stowarzyszenia, partie polityczne i organizacje społeczne. Ponadto w prawie do organizacji pokojowych zebrań, pochodów i pikiet, a także w prawie do petycji.

Ograniczeń praw człowieka można dokonać w przypadkach wyraźnie określonych w ustawie, w celu zapewnienia praw innych osób, demokratycznego ustroju państwowego, bezpieczeństwa, dobrobytu i moralności społeczeństwa. Na podstawie niniejszego artykułu można ograniczyć także w wyjątkowych okolicznościach wyrażanie przekonań religijnych (art. 116).

Prezentowane formuły konstytucyjne zdecydowanie podkreślają demokratyczny charakter państwa i nieustępują one w żaden sposób analogicznym rozwiązaniom, z których korzystają

⁵² *Ibidem.*

kraje Europy Zachodniej. Choć niektórzy autorzy podkreślają, że ograniczono je do minimum i nie sprecyzowano w nich metod ochrony praw człowieka. Osobiście nie podzielam takiego stanowiska.

b) System władzy sądowniczej.

Łotewska ustawa zasadnicza bardzo lakonicznie określa ramy systemu sprawiedliwości. Problematykę sądownictwa konstytucja reguluje zaledwie w kilku artykułach, ograniczając się wyłącznie do podstawowych gwarancji, regulacji, funkcji i statusu sędziowskiego.

Stosownie do postanowień Konstytucji Republiki, sądownictwo na Łotwie jest autonomicznym systemem organów, nie pozostających w zależności od jakiegokolwiek innej władzy. Jak w pozostałych krajach bałtyckich przyznaje się mu konstytucyjnie wyłączność w wymiarze sprawiedliwości. Ochronie prawno-sądowej poddano zarówno prawa naturalne oraz wszystkie ww. kategorie prawne – grupę praw politycznych, socjalnych, gospodarczych, kulturowych, religijnych i innych.

Nominacji na urząd sędziego dokonuje Sejm. Tytuł sędziego jest przyznawany dożywotnio, ustawa jednak może określić wiek, po osiągnięciu którego sędziowie przestają sprawować urząd (art. 84).

Z racji wykonywanych obowiązków, ich znaczenia dla reguły poszanowania i bezstronności prawa urząd sędziego objęto szczególną ochroną co ma swój wyraz w statucie. Według ustawy zasadniczej oraz szczebla ustawodawstwa zwykłego sędziego nie można odwołać ze stanowiska za wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę na podstawie orzeczenia kolegium dyscyplinarnego lub wyroku sądu w sprawie karnej. Ponadto sędziowie w sprawowaniu swego urzędu są niezawisli (art. 83), nie mogą być krępowani żadną instrukcją administracyjną, podlegają tylko i wyłącznie konstytucji oraz ustawom. Konstytucyjne oraz ustawowe gwarancje niezawisłości sędziowskiej odnoszą się do sposobu powoływania sędziów, opróżniania ich stanowisk, niedopuszczalności przenoszenia, immunitetu sędziowskiego, statusu materialnego oraz apolityczności i *incompatibilitas* sędziowskich urzędów. Opróżnienie stanowiska sędziego odbywa się według zasady nieusuwalności. Sędziowie nie mogą być zwalniani ani zawieszani w czynnościach, ani też być przenoszeni do innej siedziby lub na inną funkcję, jak tylko w wyniku decyzji podjętej z przyczyn – i z gwarancji obrony – ustalonych w prawie o ustroju sądów, bądź też za zgodą zainteresowanych.

Każdy sędzia legitymuje się immunitetem sędziowskim, który zabrania bez uprzedniej zgody sądu pociągnąć sędziego do odpowiedzialności karnej bądź pozbawić go wolności. Sędzia nie może również zostać zatrzymany lub aresztowany, za wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku. Niezależność sędziowską podkreśla ponadto status materialny oraz apolityczność i *incompatibilitas* urzędu. Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Urząd sędziego jest niepołączalny z żadnym innym stanowiskiem. Sędzia nie tylko nie może sprawować mandatu deputowanego czy senatora, ale nie może należeć do żadnej z partii politycznych, ani też nie może prowadzić działalności publicznie nie dającej się pogodzić z zasadami niezawisłości sędziów.

Podstawową zasadą wymiaru sprawiedliwości na Łotwie jest konstytucyjna zasada, że sprawiedliwość może być wymierzana tylko przez organy, którym takie uprawnienia nadaje ustawa, i tylko w trybie przewidzianym w ustawie (art. 86). Zgodnie z ustawą zasadniczą wymiar sprawiedliwości na Łotwie jest sprawowany przez sądy rejonowe (miejskie i gminne), okręgowe i Sąd Najwyższy. Ustrojodawca dopuszcza wymierzanie sprawiedliwości przez organy, którym plenipotencje nadano na podstawie ustawy. Nie uściślił jednak, czy artykuł ten odnosi się do sądów niewymienianych w konstytucji, czy też innych organów i instytucji. Przepisy ustawowe suponują, że otwarty charakter przepisu odnosi się wyłącznie do instytucji stanowiących integralną część sądownictwa – co szczególnie potwierdza nowelizacja ustawy *o władzy sądowniczej* z dnia 14 października 1998 r.⁵³. Na jej podstawie do systemu sądów zakwalifikowano następujące instytucje: sądy opiekuńcze, sądy gminne, sądy ds. wynajmu i wydziały stanu cywilnego. Wszystkie wymieniane instytucje opierają się w swym działaniu o niezależne prawa i ustawy. Dla sprostowania, sądy gminne na poziomie gminnym realizują zadania sądów opiekuńczych zgodnie z ustawą *o sądach opiekuńczych i gminnych*. Sąd ds. Wynajmu jest natomiast obligatoryjną przedprocesową instancją rozpatrującą spory powstałe na płaszczyźnie umów najmu. Funkcjonują one na podstawie przepisów ustawy *o sądach w sprawach wynajmu*. W razie zaś wojny lub stanu nadzwyczajnego konstytucja dopuszcza funkcjonowanie sądów wojskowych, ale tylko i wyłącznie na zasadach i podstawach określonych w ustawie szczególnej (art. 82, 86).

⁵³ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ...*, op. cit., s. 192. Także *Zakon Łatwijskiej Rzespubliki izmieniņa w zakonie o sudiebnaj wlasti* ot 14 X 1998 g., [w:] „W Saeimie i Kabinietie Ministrow” z 25 XI 1998 r. Ustawa *o władzy sądowniczej* z 15 XII 1992 r. została opublikowana [w:] „Wiedomosti Wierchownoho Sowjeta i Prawitielstwa Łatwijskoj Rzespubliki” nr ½ z 1993, poz. 2.

Dostrzec można w sposób bardzo wyraźny instancyjny charakter systemu sądowego Łotwy. Analogiczny, hierarchiczny charakter tego systemu znalazł potwierdzenie również w ustawach zasadniczych na Litwie oraz w Estonii. Umieszczenie tego typu przedmiotu w konstytucjach państw bałtyckich podkreśla rangę władzy sądowej, konstytucja nadto staje się gwarantem zasady poszanowania praworządności i państwa prawa. Ponadto eliminuje, przeciwdziała w pewien sposób nadużyciom, określa charakter postępowania sądowego, wskazuje także w jakich sytuacjach można powołać sądownictwo specjalne – sądy wojskowe.

Bezspornie Łotwa stoi przy stanowisku, że tron sądownictwa stanowi Sąd Najwyższy oraz Sąd Konstytucyjny. Ustawa zasadnicza podkreśla, że sędziów Sądu Najwyższego zatwierdza Sejm. Kandydatury zgłasza, spośród sędziów, Gabinet Ministrów, a kadencja urzędu wynosi 7 lat⁵⁴. Sąd Najwyższy składa się z dwóch izb; cywilnej i karnej. Obie izby spełniają funkcję sądów apelacyjnych w sprawach rozstrzyganych przez sądy rejonowe jako sądy pierwszej instancji. Senat z kolei pełni rolę kasacyjną w wypadku wszystkich wyroków podjętych przez sądy okręgowe i rejonowe. Jest również sądem pierwszej instancji - odwoławczym od decyzji Urzędu Kontroli Państwowej. Senat składa się z trzech wydziałów; cywilnego, karnego i administracyjnego⁵⁵.

Sędziów Sądu Konstytucyjnego podobnie jak Sądu Najwyższego na czas określony mianuje Sejm. Głosowanie jest tajne, a wiążące wówczas, jeżeli w głosowaniu, opowiedziało co najmniej 51 deputowanych (art. 85). Sąd Konstytucyjny, w ramach kompetencji określonych w ustawie rozpatruje sprawy dotyczące zgodności ustaw z konstytucją oraz pozostałe sprawy przekazane przez ustawy do jego kompetencji. Orzeka o niezgodności ustawy lub jej fragmentu, a także innych aktów prawnych względem aktu wyższej rangi bądź konstytucji (hierarchicznie, w układzie pionowym i poziomym). Sąd Najwyższy jest ostatnią instancją w systemie sądownictwa powszechnego, którego orzeczenia są tak, jak Sądu Konstytucyjnego ostateczne. Co oznacza, że niepodlegają apelacji. W przypadku orzeczeń Sądu Konstytucyjnego dopuszczalne są jedynie autokorekty i wykładnie wydanych uprzednio orzeczeń, ale nie mogą one zmieniać ich *meritum*. Oba sądy stanowią ikonę łotewskiego systemu sądowego. Ze względu na kadencyjność sędziów oraz bezpośrednie zaangażowanie w ich powoływanie pozostałych organów władzy narażone są w większym stopniu, niż wszystkie inne sądy, na wpływy polityczne⁵⁶.

⁵⁴ J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne...*, op. cit., s. 93.

⁵⁵ Na podst. R.Chrabąszcz, J.Hausner, S.Mazur, *Administracja publiczna... op. cit.*, s. 90.

⁵⁶ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja...*, op. cit., s. 195.

Co ciekawe w deklaracji *o przywróceniu niepodległości* z 18 marca 1990 r. Łotwa jako pierwszy kraj bałtycki zapowiadała powołanie Sądu Konstytucyjnego. W konsekwencji jako ostatnia, nowelą z 5 czerwca 1996 r. powołała tę instytucję do życia⁵⁷. W grudniu 1992 r. natomiast uchwalono ustawę *o władzy sądowniczej*, na jej mocy powołano Izbę Nadzoru Konstytucyjnego przy Sądzie Najwyższym. Prace właściwe nad ustawą *o Sądzie Konstytucyjnym* rozpoczęto dopiero w roku 1993. Na wzgląd, iż przyjęcie projektu ustawy obliguje do nowelizacji ustawy zasadniczej projekt upadł w trakcie trzeciego czytania. Do tematu powrócono dopiero w trzy lata później, w roku 1996⁵⁸.

Zgodnie z kategoryzacją Pana Profesora Jacka Zielińskiego Sąd Konstytucyjny na Łotwie pełni w zależności od zaskarżanego aktu i organu wnioskującego o ustalenie hierarchicznej zgodności, sześć podstawowych funkcji. O to one:

- jest organem orzekającym w sprawach powstałych na gruncie równoważenia się władz;
- orzeka w sprawach powstałych na gruncie nadzorowania działalności większości parlamentarnej przez mniejszość (niekoniecznie opozycyjną);
- orzeka w sprawach powstałych na płaszczyźnie nadzoru politycznego i administracyjnego;
- w sprawach powstałych na gruncie rozdzielenia kompetencji administracji rządowej i administracji samorządowej;
- w kwestiach powstałych na gruncie stosowania prawa;
- orzeka o zgodności prawa wewnętrznego z zawartymi umowami międzynarodowymi⁵⁹.

Kontrola sądów konstytucyjnych ma charakter represyjny i prowadzona jest w stosunku do aktów prawnych, które już obowiązują. Szczególny przypadek stanowi ustalenie zgodności umowy międzynarodowej z konstytucją – odstępstwo stanowi podpisana, ale nieratyfikowana umowa międzynarodowa. Ponadto kontrola prowadzona przez ten sąd przybiera postać abstrakcyjnej i konkretnej – takiej, która wykonywana jest w odpowiedzi na zapytania sądowe. W każdym z państw, w uzasadnionych okolicznościach, kiedy występuje podejrzenie o sprzeczności aktu prawnego z konstytucją sędzia prowadzący postępowanie zobowiązany jest je zawiesić i zwrócić do Sądu Konstytucyjnego o wykładnię spornych przepisów⁶⁰.

Jak z powyższego wynika Sąd Konstytucyjny nie jest władny rozpocząć procedury kontrolnej na własny wniosek. Brak takiego prawa, przepisu istotnie kępuje jego działalność.

⁵⁷ Tego samego dnia przyjęta została szczegółowo traktująca kwestie funkcjonowania Sądu ustawa *o Sądzie Konstytucyjnym*.

⁵⁸ S. Sagan, *Sąd Konstytucyjny Republiki Łotewskiej...*, op. cit., s. 187-188.; Także J. Trzeciński (red.), *Sądy konstytucyjne...*, op. cit., s. 195-214.

⁵⁹ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja...*, op. cit., s. 197-198.

⁶⁰ *Ibidem*.

Dodatkowo orzeczenia sądów konstytucyjnych wszystkich państw bałtyckich ograniczają się tylko do ustalenia hierarchicznej zgodności lub niezgodności aktów prawnych. Uzasadnienia Sądu do wydawanych orzeczeń nie mają mocy „naprawczej”. Sądy konstytucyjne nie dysponują prawem ingerencji w obowiązujący porządek prawny.

Rodzaj aktu zaskarżanego	Podmiot upoważniony do wnioskowania						
	Sejm	Posłowie	Prezydent	Gabinet Ministrów	Sąd Najwyższy	Prokurator Generalny	Rada Samorządowa
Ustawy, umowy międzynarodowe, decyzje Sejmu.	–	1/3	X	X	X	–	–
Akty Gabinetu Ministrów, akty organów lub osób podporządkowanych ww..	X	1/3	X	–	X	X	X
Akty prezydenta, przewodniczącego Sejmu, akty Prezesa Rady Ministrów.	X	1/3	X	X	–	–	–
Akty innych organów utworzonych, wybranych lub mianowanych przez Sejm lub osób funkcyjnych.	X	1/3	–	–	X	X	X
Akty rad samorządowych	–	–	–	Minister	X	X	X
Akty upoważnionego ministra, unieważniające akty rady samorządu.	–	–	–	–	–	–	X
Zgodność prawa krajowego z umowami międzynarodowymi zgodnymi z konstytucją.	–	1/3	X	X	X	X	–

Tabela. Podmioty upoważnione do zaskarżenia aktów prawnych w trybie nadzoru konstytucyjnego na Łotwie.

Źródło: J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian...*, Warszawa 2004, s. 197.

c) Urząd Kontroli Państwowej.

Kontrola Państwowa, na podstawie lakonicznych i lapidarnych przepisów konstytucji jest niezawisłym organem kolegialnym. Członków mianuje parlament w identycznym trybie

jak sędziów, przy czym zajmowanie urzędu ma charakter kadencyjny⁶¹. Urząd nadzoruje działalność gospodarczą państwa. Jego charakter działania jest zbliżony do polskiej Najwyższej Izby Kontroli.

W Estonii i Litwie sprawozdanie UKP stanowi podstawę debaty nad przyjęciem sprawozdania rządowego z realizacji budżetu (Litwa art. 134 konstytucji, Estonia – par. 135). W czerwcu 2002 r. weszła w życie nowa ustawa o *Urzędzie Kontroli Państwowej Łotwy*. Zapewnia ona operacyjną oraz funkcjonalną niezależność Urzędu oraz wzmacnia jego niezależność w kwestii finansowej poprzez wprowadzenie przepisów, które likwidują praktykę finansowania jego działalności z kar pieniężnych oraz opłat dodatkowych nakładanych na jednostki kontrolowane. Ustawa zapewnia także szeroki zakres kontroli, włączając prawo do kontrolowania ostatecznych beneficjentów funduszy UE⁶². Udoskonalenia oraz wdrożenia wymagają jeszcze standardy kontrolne oraz podręcznik. Analogiczna ustawa regulująca funkcjonowanie Urzędu Kontroli Państwowej Estonii została zmieniona w marcu 2002 r. i obecnie zapewnia właściwe funkcjonowanie państwowej instytucji kontrolnej, zgodnie z wymogami UE oraz standardami międzynarodowymi.

Znaczny postęp dokonał się i na Łotwie w kwestii przyjęcia i wdrożenia nowocześniejszej metodologii przeprowadzania zarówno kontroli finansowej, jak i wykonania zadań. Poprawiło się także planowanie i organizacja działań Urzędu⁶³.

Zgodnie z opinią Inguna Sudraba – Audytora Generalnego Urzędu Kontroli Państwowej Republiki Łotewskiej, *każde państwo członkowskie Unii Europejskiej, w tym Republika*

⁶¹ Kontrolerzy w okresie pełnienia obowiązków mogą zostać odwołani wyłącznie na podstawie orzeczenia sądowego.

⁶² Podczas gdy w art. 248 ust. 3 Traktatu proponuje się, aby Europejski Trybunał Obrachunkowy przeprowadzał swoje kontrole w państwach członkowskich we współpracy z krajowymi najwyższymi organami kontroli, w Traktacie nie podaje się żadnych ram dla takiej współpracy, pozostawiając Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu i krajowym najwyższym organom kontroli *de facto* decyzję, co do samodzielnego określenia zakresu. Rozbieżności dotyczące stanu prawnego, struktury organizacyjnej, metod pracy i wymogów związanych ze sprawozdawczością między najwyższymi organami kontroli przejawiały się w różnych formach współpracy. Na wszelki wypadek, zgodnie z porozumieniem w ramach Komitetu Kontaktowego, Europejski Trybunał Obrachunkowy z odpowiednim wyprzedzeniem zawiadamia krajowe urzędy kontroli w państwach członkowskich o możliwych kontrolach. Ze swojej strony, krajowe urzędy kontroli informują Europejski Trybunał Obrachunkowy, czy zamierzają uczestniczyć w danej kontroli. Zgodnie z art. 248 ust. 2 Traktatu, ETO musi ocenić należyte zarządzanie finansami. Analizy te opierają się na kryteriach kontroli dotyczących oszczędności, wydajności i skuteczności. Europejski Trybunał Obrachunkowy weryfikuje, czy Komisja Europejska i państwa członkowskie stosują się do zasad należytego zarządzania finansowego środkami UE (oszczędność, wydajność i skuteczność). Na podst. oprac. Josef Moser – Prezesa Izby Obrachunkowej Austrii, *Możliwości, bariery i korzyści współpracy europejskiego trybunału obrachunkowego i krajowych organów kontroli podczas kontroli trybunału w państwach członkowskich. Kontrola Państwowa. Wydanie specjalne z okazji zebrania Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej*, Warszawa, 11-12 grudnia 2006 r.

⁶³ Na podst. K. Rejman, *Kontrola zewnętrzna w krajach kandydujących do Unii Europejskiej*.

Łotewska wnosi swój wkład do wspólnego budżetu Unii i otrzymuje z niego określoną kwotę środków (...)

Instrumenty finansowe Unii (szczególnie programy: EQUAL i INTERREG) stanowią istotną część rocznego budżetu państwa, zatem skuteczne i właściwe wykorzystanie alokowanych środków znajduje się w centrum uwagi zarówno Parlamentu (Saeima), jak i opinii publicznej.

Ustawa o Urzędzie Kontroli Państwowej nadaje najwyższemu organowi kontroli Republiki Łotewskiej szeroki mandat do kontrolowania środków unijnych. Urząd Kontroli Państwowej jako niezależny najwyższy organ kontroli, działający na zasadzie kolegialności, stanowi kluczowy element systemu kontroli finansowej państwa, pełniąc ważną funkcję w służbie dla dobra interesu publicznego przez zapewnienie niezależnej gwarancji w zakresie skuteczności i użyteczności wykorzystania rządowych środków na poziomie centralnym i lokalnym, a także środków pochodzących z Unii Europejskiej oraz innych organizacji i instytucji międzynarodowych, które zostały włączone do budżetu państwa lub do budżetów lokalnych. W świetle prawa również firmy prywatne, stowarzyszenia, fundacje oraz osoby prywatne korzystające ze środków przydzielonych przez Unię Europejską podlegają kontrolom Urzędu Kontroli Państwowej, dzięki czemu ma on prawo do kontrolowania beneficjentów końcowych środków unijnych. Głównym celem Urzędu Kontroli Państwowej jest przedstawienie, na podstawie przeprowadzonych kontroli finansowych, kontroli wykonania zadań i kontroli prawidłowości, realnych zaleceń promujących skuteczne i zgodne z prawem wykorzystanie środków publicznych, w tym unijnych, oraz poprawę zarządzania finansowego, a także promowanie sprawnego i przejrzystego procesu decyzyjnego w sektorze publicznym. Proces planowania kontroli ustalony przez Urząd Kontroli Państwowej zakłada, że co roku Urząd przedstawia propozycje priorytetowych kontroli, opierając się na analizie interesów podatników oraz analizie ryzyka określonego dla wszystkich sektorów, oraz po konsultacjach z parlamentarną Komisją Wydatków Publicznych i Kontroli. Ponieważ Łotwa otrzymuje znaczną ilość funduszy z Unii Europejskiej, w procesie planowania kontroli dużą wagę przywiązuje się do kontroli środków unijnych⁶⁴.

⁶⁴ Na podst. oprac. Inguna Sudraba – Audytora Generalnego Urzędu Kontroli Państwowej Republiki Łotewskiej, artykuł pt. *Rola najwyższego organu kontroli Republiki Łotewskiej w umacnianiu kontroli wewnętrznej w zakresie środków unijnych oraz w informowaniu opinii publicznej, Kontrola Państwowa*. Wydanie specjalne z okazji zebrania Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej, Warszawa, 11-12 grudnia 2006 r. O to dalsza część opracowania – najistotniejsze fragmenty: Doświadczenia Urzędu Kontroli Państwowej w kontrolowaniu instrumentów finansowych Unii Europejskiej wyznaczają różne podejścia i stopniowo podnoszą zdolność przeprowadzania złożonych kontroli systemowych, które mają na celu ocenę zgodności i skuteczności zarządzania, wdrażania i monitorowania środków unijnych. Budowanie zdolności sektorów korzystających ze środków unijnych rozpoczęło się wraz z corocznymi kontrolami sprawozdań finansowych ministerstw i centralnych instytucji państwowych, gdyż wszystkie środki wspólnotowe są alokowane za pośrednictwem budżetu państwa. Dzięki tym kontrolom finansowym Urząd

4. Zasada decentralizacji – samorząd terytorialny.

Zgodnie ze stanowiskiem Rady Europy *demokratyczny system polityczny winien gwarantować wzajemną równowagę i kontrole władz, powinien również spełniać kryteria zasady decentralizacji oraz demokracji lokalnej, zapewniać istnienie i funkcjonowanie instytucji publicznych.*

Tradycja władzy lokalnej w Republice Łotwy sięga XIII wieku, w tym okresie, bowiem powstawały pierwsze formy samorządności w łotewskich miastach. Po utraceniu suwerenności przez Republikę w XVI wieku kwestie władzy lokalnej wymazano na długie lata⁶⁵. Dopiero w roku 1918, po odzyskaniu niepodległości zaczęły się one odradzać na nowo. Proces formacji niestety po raz kolejny został wkrótce zaniechany przez włączenie terytoriów – aneksję Republiki przez Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (5 sierpnia 1940 r.). Jak podaje strona internetowa Łotewskiego Stowarzyszenia Władz

Kontroli Państwowej uzyskał wstępną pewność co do wykorzystania i księgowania środków unijnych. Jeśli podczas kontroli finansowych wykrywane są uchybienia, które nie dotyczą kwestii finansowych, Urząd Kontroli Państwowej opracowuje propozycje podjęcia kontroli prawidłowości lub kontroli wykonania zadań. Następnie Urząd Kontroli Państwowej przeprowadził kontrole wstępne w zakresie środków unijnych, koncentrując się na wąskim obszarze administrowania jednym funduszem lub programem. Korzystając z tego podejścia, od 2002 r. Urząd Kontroli Państwowej przeprowadził prawie 20 kontroli administrowania środkami unijnymi, a najbardziej obszerne z nich odbyły się w ostatnich latach. Na przykład w latach 2005 i 2006 Urząd Kontroli Państwowej przeprowadził kontrole w następujących obszarach: legalności wdrażania i administrowania inicjatywą wspólnotową INTERREG; zgodności administrowania oraz technicznego i finansowego zarządzania projektami w ramach Europejskiego Funduszu Spójności z wymogami prawa; zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym przez Ministerstwo Edukacji i Nauki oraz Agencję Rozwoju i Kształcenia Zawodowego; zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym przez Ministerstwo Opieki Społecznej i Państwową Agencję Pracy; Podczas kontroli programów, funduszy lub jednostek administracyjnych Urząd bada ogólną zgodność wdrażania i zarządzania funduszami i inicjatywami Unii Europejskiej z wymogami prawa oraz opracowuje zalecenia zmierzające do usprawnienia systemu zarządzania i umocnienia systemów kontroli wewnętrznej jednostek kontrolowanych. Zdobywając doświadczenie w kontrolach na poziomie programów lub funduszy we właściwych jednostkach administracyjnych, Urząd Kontroli Państwowej szybko podnosił swoją wydajność kontrolną, a tematy kontroli i podejścia do niej stawały się coraz bardziej złożone (...). Najobszerniejszą kontrolą przeprowadzoną przez Urząd Kontroli Państwowej była kontrola w zakresie systemu oceny i zatwierdzania projektów finansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (ERDF, EFOGR i FIG). Była to rozległa kontrola systemowa, która objęła trzy fundusze strukturalne Unii Europejskiej i 10 jednostek kontrolowanych. Kontrola wykazała gros uchybień w systemie oceny i zatwierdzania projektów finansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, takich jak niezatwierdzona dokumentacja dotycząca planowania, niepełny system informacji, niejasne kryteria oceny, powolny proces decyzyjny oraz wady legislacyjne. Pomimo tego, że ogólnie Ministerstwo Finansów jako instytucja zarządzająca zapewniło zgodne z właściwymi aktami prawnymi zarządzanie systemem oceny i zatwierdzania projektów w ramach funduszy strukturalnych, pewne nieprawidłowości zostały wykryte. Jednym z głównych wniosków, jakie Urząd Kontroli Państwowej wyciągnął z tej kontroli było ograniczenie dostępności do dokumentów. Do stycznia 2006 r. Uzupełnienie Programu dostępne było bowiem tylko w języku angielskim. Zatem zapisy ustawy o języku łotewskim oraz prawa osób, które musiały zapoznać się z tą dokumentacją, aby złożyć wnioski, a z powodu nieznanomości języka nie mogły tego uczynić, nie były przestrzegane. Jednocześnie podkreślam, Uzupełnienie Programu nie jest aktem wykonawczym, zatem instytucje zaangażowane w zarządzanie funduszami strukturalnymi nie ponoszą odpowiedzialności za wywiązywanie się z wymogów zawartych w tym dokumencie. W wyniku tej kontroli, Urząd Kontroli Państwowej opracował szereg zaleceń (...).

⁶⁵ Na podst. Latvian Association of Local and Regional Governments – www.lps.lv

Lokalnych i Regionalnych (*Latvian Association of Local and Regional Governments*): proces odradzania samorządów lokalnych został przerwany w wyniku przejęcia realnych rządów przez władze sowieckie. Mimo, że wyborcy dokonywali wyboru władz lokalnych w akcie głosowania, wybory nie miały żadnego znaczenia, żadnej wartości. Kandydaci zostali „mianowani” przez komunistyczne władze a społeczeństwo lokalne potwierdzało te nominacje. Nikt nie zaryzykowałby głosowania przeciwko „mianowanym kandydatom”. Samorzady lokalne nie posiadały władzy, odkąd miejscowe, komunistyczne, partyjne instytucje podejmowały wszystkie decyzje.

Sytuację tę zmieniły dopiero wydarzenia drugiej połowy lat 80. XX wieku, w ich asumpcie w grudniu 1989 roku odbyły się demokratyczne wybory do lokalnych rad. Co istotne po raz pierwszy od okresu powojennego odbyły się konkurencyjne wybory, w których uczestniczyli komuniści oraz przedstawiciele bloku demokratycznego. W wyborach do rad, niemalże w każdym z okręgów wyborczych, zwycięstwo odnieśli ludzie do niedawna uważani za „dysydentów” władzy komunistycznej. Wkrótce po wyborach, przyjęto ustawę, która regulowała działania samorządu. Ustawa nawiązywała do przepisów o samorządzie z roku 1922 i 1930. Od tego momentu samorząd otrzymał wszelkie możliwości, aby w pełni prosperować.

Za Panem Profesorem J. Zielińskim, na Łotwie ten okres (odbudowy samorządu) trwał ponad cztery lata. Pierwszy raz o samorządzie wspomniano w ustawie konstytucyjnej *Prawa i obowiązki człowieka i obywatela* z 10 grudnia 1991 r. W latach 1991-1992 uchwalono cztery ustawy samorządowe okresu przejściowego: *o samorządzie miejskim* i ustawę *o samorządzie gminnym* – obie w 1991 r. Rok później uchwalono ustawę *o samorządzie stolicy Ryga* (10 czerwca 1992 r.). Ustawę systemową przyjęto 19 maja 1994 r.⁶⁶.

Patrząc dzisiaj na unormowania samorządu terytorialnego przez pryzmat ustawy zasadniczej niestety nie możemy powiedzieć, aby dokument ten w sposób lapidarny czy lakoniczny podejmował przedmiot ww. problematyki. Konstytucja Łotwy pomija, bowiem przepisy, które odnoszą się do kwestii samorządności lokalnej. Jedyne odniesienie zapisane w ustawie zasadniczej odnajdujemy w rozdziale VIII⁶⁷ art. 101, gdzie: każdemu obywatelowi Łotwy przyznaje się prawo partycypowania w pracach samorządu oraz prawo do pełnienia funkcji publicznych w samorządzie, po spełnieniu określonych regulaminowo wskazań. Samorzady lokalne wybierane są przez obywateli Łotwy i UE – podaje dalej konstytucja – którzy trwale zamieszkują na terytorium Republiki. Nadto każdy obywatel UE, który na stałe zamieszkuje

⁶⁶ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja...* s. 200.

⁶⁷ Zatytułowanym – w dosłownym tłumaczeniu, *Podstawowe prawa człowieka*.

terytorium Łotwy, po spełnieniu określonych regulaminowo wytycznych może uczestniczyć w pracach samorządu. Językiem roboczym jest zaś język łotewski. Ponadto każdy ma prawo zwracać się do urzędów państwowych i samorządowych z wnioskami i otrzymać od doń merytoryczną odpowiedź (art. 104).

Inaczej sprawy samorządu reguluje ustawa o *samorządzie* zamieszczona na stronach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Władzy Lokalnej (MRRiWL, Ministry of Regional Development and Local Government), która szczegółowo podejmuje przedmiot samorządu łotewskiego. Zgodnie z zapisami sekcji 1, jest to kompletny dokument stanowiący podstawę ekonomiczno-prawną dla działalności samorządów lokalnych Łotwy oraz relacji zachodzących pomiędzy władzą wykonawczą państwa a samorządem, jak i samymi jednostkami terytorialnymi. Warto dodać, że przyjęte ustawowe rozwiązania wobec władzy lokalnej są wyrazem kompromisu przyjętego w 1997 r. zarówno przez samorządowców, jak i Gabinet Ministrów. W roku 1996 rząd, celem poprawy efektywności realizowanych zadań przez samorzady i jednocześnie wola ograniczenia liczby jednostek samorządowych, przedstawił program reformy samorządu terytorialnego. Program nie został w pełni zaaprobowany przez parlament, który odrzucił propozycję likwidacji rejonów, ale przychylił się do zmiany zakresu działania jednostek. Rząd nie zrezygnował z planowanych reform i w roku 1998 przedstawił kolejny projekt reformy podziału administracyjno-terytorialnego Łotwy. Ustawę o *reformie administracyjno-terytorialnej* parlament uchwalił 21 listopada 1998 r. Istotą w niej zawartych rozwiązań jest stworzenie obszarów administracyjnych zarządzanych wspólnie przez samorzady lokalne i rejonowe. Co więcej, nadal prowadzone są dyskusje nad zbyt dużą liczbą rejonów, ostatni raz w maju 2008 r. kwestie te poruszyło MRRiWL. Tym bardziej, że powrócono do kategorii regionów, których granice pokrywają się z historycznymi regionami Łotwy rozszerzonymi o region miasta stołecznego – Rygę. To regiony wydają się być docelową jednostką podziału administracyjnego kraju, choć zgodnie z przepisami – ustawy o *planowaniu rozwoju terytoriów* i ustawy o *rozwoju regionalnym* (2002 r.) traktowane są obecnie jako obszary objęte państwowym planem rozwoju terenowego⁶⁸. Ostatnie, kosmetyczne poprawki do ustawy o *samorządzie terytorialnym* zostały wprowadzone przez parlament 17 lutego 2005 r.

Zgodnie z Łotewskim Stowarzyszeniem Władz Lokalnych i Regionalnych samorząd terytorialny Łotwy funkcjonuje na dwóch szczeblach – lokalnym i rejonowym. Poziom lokalny składa się z: miast (56), miast głównych (7), gmin (453) i krajów (20). Te ostatnie to jednostki, które łączą w sobie funkcje ośrodków miejskich i wiejskich – określa

⁶⁸ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian...*, op. cit., s. 202.

się je mianem *novads*. Na szczebel lokalny składa się 26 rejonów, do którego zalicza się także siedem miast głównych, w których sprawowany jest samorząd lokalny i rejonowy. Samorząd lokalny odpowiada pojęciu polskiego samorządu – za samorząd uznaje się bowiem taką strukturę, która koordynuje działalność samorządów lokalnych i realizuje zlecone mu przez nie zadania, chociaż nie występuje między nim a samorządem lokalnym zależność podporządkowania⁶⁹.

Zasady działania łotewskiej samorządności odnoszą się również do *Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, którą Republika Łotwy ratyfikowała w 1996 r.

Na mocy ustawy samorządy lokalne, w zakresie ich kompetencji oraz na podstawie ustanowionego prawa, działają niezależnie. Innymi słowy w przypadku łotewskim nie występuje zasada zwierzchności, a decyzje samorządów rejonowych są obligatoryjne wobec niższego szczebla wyłącznie w sytuacjach przewidzianych w ustawie⁷⁰.

Łotewski system administracji lokalnej zbudowano w oparciu o zasadę dualizmu władzy lokalnej. Niniejsza zasada wyrasta na podstawie dwóch konstrukcji prawnoustrojowych, tj. zasady decentralizacji i dekoncentracji. Pierwsza opiera się na przekazaniu społeczności korporacyjnym określonych spraw, kompetencji o charakterze lokalnym. Druga – o podział administracyjny państwa, w ramach którego hierarchicznie podporządkowane organy (lub ich reprezentanci) administracji rządowej wykonują należące do nich zadania⁷¹.

Przyjęto, że jednostki podziału administracyjno-terytorialnego kraju są zarazem obszarami działalności zdecentralizowanych społeczeństw lokalnych. Część spraw lokalnych przekazano samorządom na zasadach wyłączności. Wykonanie pozostałych powierzono terenowym ogniwom administracji rządowej⁷². Innymi słowy każdą z jednostek samorządu zobowiązuje się do realizowania działań autonomicznych samorządu – tzw. zadań własnych. Zwróćmy przy tym uwagę, że samorządy rejonowe poza realizacją ogólnych funkcji wynikających ze sprawowania władzy państwowej w terenie – koordynują działalność samorządów gminnych. Samorządy miejskie, które bezpośrednio podporządkowano władzy centralnej, realizują zadania przewidziane dla obu grup samorządów⁷³.

Na mocy ustawy samorząd wykonując zadania autonomiczne (własne) oraz delegowane administracyjne funkcje państwa (zlecone i powierzone) reprezentuje Republikę Łotwy i podlega on bezpośrednio Gabinetowi Ministrów. Republika Łotwy natomiast

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne...*, op. cit., s. 104.

⁷¹ E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Elipsa, Warszawa 200.

⁷² J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian...*, op. cit., s. 202.

⁷³ J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne...*, op. cit., s. 104.

jest odpowiedzialna za prawe i skuteczne wykonanie wyznaczonych administracyjnych funkcji i zadań. Typ i zawartość podporządkowania samorządu określają nadzorujące postanowienia. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Władzy Lokalnej (*Ministry of Regional Development and Local Government*) monitoruje zaś działalność samorządów lokalnych w zakresie tego prawa.

Realizacja zadań własnych samorządów, za ustawą, ma na celu zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkańców. Mowa tu szczególnie o świadczeniu usług o charakterze komunalnym przez samorząd (sekcja 15), czyli o: działaniach związanych z zarządzaniem gospodarką wodną – siecią wodno-kanalizacyjną, oczyszczaniem ścieków. Ochronie porządku publicznego i zagospodarowaniu przestrzennym – stanie technicznym budynków, ulic, parków, zielonych stref i cmentarzy. Nadto, o działaniach: kulturalno-edukacyjnych – utrzymaniu przedszkoli, szkół podstawowych i ponadpodstawowych, placówek wychowawczych, wspieraniu twórczości lokalnej. Komunikacji publicznej. Ochronie środowiska. Ochronie zdrowia i pomocy społecznej – utrzymaniu placówek służby zdrowia, promocji zdrowego stylu życia, organizacji pomocy i utrzymania placówek opieki dla ludzi biednych, starszych, „wrażliwych społecznie”, bezdomnych. Prowadzeniu rejestracji cywilnej, przeprowadzeniu wyborów do Rad lokalnych, przedsięwzięciach mających na celu rozwój lokalnej przedsiębiorczości i walkę z bezrobociem, a także wielu innych zadaniach, które szczegółowo wymienia sekcja 15. omawianej ustawy. Dokument ten jednocześnie przewiduje możliwość poszerzenia katalogu zadań własnych o kolejne, przy czym zastrzega, że: *włączenie nowych autonomicznych funkcji (zadań) dla przekroju sekcji 15, zwiększających wydatki samorządu na ich realizację wymaga określenia nowych źródeł dochodu celem ich pokrycia* (sekcja 7).

Dodatkowymi obowiązkami i odpowiedzialnością obciążono miasto stołeczne – Rygę – za: zapewnienie warunków koniecznych dla działalności instytucji władz centralnych, misji dyplomatycznych i placówek konsularnych obcych państw oraz działalności organizacji międzynarodowych. Utrzymania i rozwoju systemu łączności i infrastruktury o kluczowym znaczeniu dla państwa, a także pieczę nad dobrami narodowymi o znaczeniu kulturalnym i historycznym dla Republiki (sekcja 17).

Wartym podkreślenia jest fakt, iż na mocy decyzji administracyjnej poszczególnym samorządom można przypisać indywidualne autonomiczne funkcje (zlecone), za których organizację i wykonanie odpowiedzialność ponosi samorząd. W przypadku zwiększenia wydatków w związku z realizacją zadań indywidualnych zapewnia się dodatkowe źródła finansowe jednostce samorządu (sekcja 8).

Ustawa dopuszcza również możliwość autoryzowania – przeniesienia oddzielnych funkcji zadań na samorząd na podstawie ustawy bądź regulacji Gabinetu (powierzone). W tym przypadku jednak zadanie monitorowane jest przez Gabinet, za które jest odpowiedzialny prawnie oraz realizowane jest ono na podstawie odrębnej procedury, określonej w ustawie lub regulacji rządu. Zadanie finansowane jest zaś ze źródeł, które wyznaczono dla instytucji, która to zadanie miała pierwotnie wykonać a przeniosła je na samorząd (sekcja 9). Inną możliwością wykonania zadania administracyjnego jest delegowanie go jako zadania specjalnego przez państwo, któremu Gabinet winien zapewnić jest *zasoby konieczne dla wykonania takich zadań* (sekcja 11).

Samorzady mogą dodatkowo podjąć się we własnym zakresie wykonania takich zadań, których prawnie nie przypisano do kompetencji *Saeima* (Sejmu), Gabinetu, instytucji państwowych, samorządów lokalnych oraz takich, które nie zostały zabronione prawem, a którymi zainteresowana jest społeczność lokalna (tłumacząc dosłownie: *mieszkańcy związani administracyjnie terenem*, sekcja 12).

Kolejną opcją jaką przewiduje ustawa jest możliwość przekazania obowiązku wykonania zadania przez gminę innej, zainteresowanej jednostce samorządu, na podstawie pisemnej umowy. Wyłącza się jednak spod tego przepisu te zadania, które wyszczególnione zostały w sekcji 2. Jednostka podejmująca się zadania ponosi zań odpowiedzialność, a finanse na wykonanie zadania określa pisemnie zawarta umowa pomiędzy jednostkami (sekcja 10).

Samorzady zobowiązano do rzetelnego, gospodarnego, praworządowego i celowego zarządzania. Zgodnego z założeniami polityki i budżetu lokalnego oraz ogólnej polityki Republiki Łotwy – tj. m. in. *Państwowym i Terytorialnym Programem Inwestycyjnym, Planem Zagospodarowania Przestrzennego*. Nadto do archiwizacji dokumentacji związanej z działalnością samorządu.

W celu realizacji swoich obowiązków samorzady posiadają prawo do otrzymywania niezbędnych informacji od instytucji państwowych. Otrzymały również osobowość prawną. Posiadają prawo do występowania przed sądami jako strona. Przysługuje im prawo: stanowienia lokalnego prawa, prowadzenia działalności gospodarczej, nabywania, najmowania i zbywania nieruchomości oraz prowadzenia innych działalności „natury prawa prywatnego”. Partycypowania w rozdziale środków z budżetu państwa oraz ustalania podatków, opłat lokalnych, ulg podatkowych oraz decydowania o podległym majątku i własności.

Kluczowa rola w sprawowaniu władzy spoczywa na lokalnych organach władzy i ich wewnętrznej organizacji. Ustawa regulująca działalność samorządu oddelegowuje

w kwestiach trybu powoływania Rad Miasta i Rad Gminy do ordynacji wyborczej (*law election*) ustawy o funkcjonowaniu Rad Miejskich (*city council*), które szczegółowo regulują lokalne prawo wyborcze. Ustawa o samorządzie ogranicza się wyłącznie do stwierdzenia, że Rada pochodzi z wyborów powszechnych, tajnych, równych i bezpośrednich. Wyjątkiem są łotewskie Rady Rejonowe, których skład – z urzędu – stanowią przewodniczący samorządów lokalnych.

Zgodnie z prawem elekcyjnym wybory do rad lokalnych odbywają się co cztery lata w drugą niedzielę marca. Wybory mają charakter proporcjonalny – w gminach, w których zamieszkuje do 2000 mieszkańców wybieranych jest 7 radnych, 2001 – 5000 mieszkańców – 9 radnych, 5001 – 50000 mieszkańców – 11 radnych. W pozostałych, gdzie zamieszkuje ponad 50000 mieszkańców wybiera się 15 radnych. Jako wyjątek spod powyższej reguły ustawodawca wyłączył miasto stołeczne Rygę, która wybiera 60 radnych (miasto liczy blisko 724 tys. mieszkańców, aglomeracja miejska blisko 1034 tys. mieszkańców). Czynne prawo wyborcze przypisano obywatelom Republiki oraz UE, którzy zamieszkują dany okręg wyborczy, ukończyli 18 rok życia najpóźniej w dniu wyborów i którzy cieszą się pełnią praw cywilnych i politycznych. Prawo zgłaszania kandydatów przysługuje grupie dwudziestu wyborców oraz partiom politycznym (pod warunkiem, że w gminie zamieszkuje ponad 5000 mieszkańców). Kandydat na radnego winien mieć ukończony 21 rok życia w dniu wyborów, legitymować się obywatelstwem łotewskim⁷⁴, zamieszkiwać co najmniej 12 miesięcy w okręgu, którym ubiega się o urząd radnego, pracować lub prowadzić działalność gospodarczą w okręgu przez minimum 6 miesięcy, cieszyć się pełnią praw cywilnych i politycznych oraz wpłacić kaucję. Osobom powiązanim z dawnymi służbami bezpieczeństwa i obrony ŁSRR oraz KGB ustawodawca odmówił biernego prawa wyborczego.

Rada jako organ kontrolno–uchwałodawczy nie podlega kontroli instytucji państwowych⁷⁵. Jest odzwierciedleniem parlamentu, organem stanowiącym lokalne prawo oraz organem, któremu podlegają: dyrektor wykonawczy, komitety i inne jednostki lokalne niższego szczebla. Po stronie kompetencji rady należy rozpatrywanie wszystkich kwestii związanych z realizacją zadań administracyjnych. Organowi temu przyznaje się prawo do stanowienia prawa lokalnego, budżetu samorządu, terytorialnego programu rozwoju społeczno-

⁷⁴ W wyborach władz lokalnych w roku 1989 biernie prawo wyborcze przysługiwało jeszcze osobom z prawem stałego pobytu, tj. tzw. nie-obywatelom. Aktualne unormowania zastrzegają je wyłącznie dla osób posiadających obywatelstwo łotewskie. Głosować na kandydatów można w miejscu zamieszkania bądź miejscu, w którym uprawniony do głosowania prowadzi działalność gospodarczą.

⁷⁵ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian...*, op. cit., s. 205.

ekonomicznego, planów zagospodarowania przestrzennego, długoterminowych planów rozwojowych, planów ochrony środowiska. Organ ten uprawniono do uchwalenia regulaminu samorządu, określenia struktury administracyjnej – prawo to uwzględnia powoływanie, reorganizację oraz likwidację instytucji samorządowych. Zarezerwowano doń uprawnienia, dzięki którym może dokonywać zmian terytorialnych oraz nazw ulic i parków. Prawo do tworzenia i likwidacji przedsiębiorstw lokalnych, prywatyzacji majątku, ustanawiania podatków i opłat lokalnych, określenia wysokości wynagrodzenia urzędników instytucji samorządowych, zarządzania mieniem samorządu, wreszcie podejmowania decyzji o rozpisaniu wyborów i referendum, zgodnie z wytycznymi Centralnej Komisji Wyborczej (*Central Electoral Commissions*), a także powoływania i odwoływania sędziów sądów parafii (sekcja 21).

Nowo wybrana rada zbiera się na pierwsze posiedzenie zawsze na wniosek przewodniczącego lokalnej komisji wyborczej, nie później niż w dziesięć dni od ogłoszenia wyników wyborczych (sekcja 19). Pierwsze posiedzenie Rady rejonu zwołuje zaś były przewodniczący rady nie później niż trzydziestego dnia od dnia przeprowadzenia wyborów lokalnych.

Posiedzeniom Rady przewodniczy jej przewodniczący. Posiedzenia odbywają się nie rzadziej niż raz w miesiącu. Porządek dzienny obrad oraz termin i miejsce wyznacza przewodniczący, informując o spotkaniu radnych poprzez zamieszczenie informacji w prasie lokalnej oraz tablicy ogłoszeń w budynku rady (sekcja 27). Spotkania rady są jawne i otwarte – mogą w nich uczestniczyć zarówno mieszkańcy, kierownictwo instytucji i przedsiębiorstw lokalnych, jak i przedstawiciele mediów (sekcja 26). Posiedzenia dla swej prawomocności wymagają obecności ponad połowy składu członków (sekcja 34). W przypadku dwukrotnego nie zebrania się rady w wymaganym składzie, przewodniczący rady bądź przewodniczący rady rewizyjnej informuje o tym fakcie właściwego ministra (MRRiWL), którego uprawniono do zwołania posiedzenia nadzwyczajnego. Prawo takie przysługuje również innym podmiotom: grupie 1/3 części składu radnych, komisji rewizyjnej oraz Gabinetowi. Zebrania tego typu odbywają się nie później niż w trzy dni od złożenia wniosku, pomijając sytuacje zapisane w sekcji 49 i 65⁷⁶.

Jeżeli nawet na żądanie Gabinetu posiedzenie nadzwyczajne nie odbędzie się, wówczas termin i miejsce spotkania wyznacza Gabinet. Porządek dzienny dotyczy omówienia uchyleń działań rady. Jeżeli posiedzenie nadzwyczajne nie odbędzie się, a wniosek o jego zwołanie złożyła grupa radnych, wówczas radny, który podpisał się pod wnioskiem

⁷⁶ Artykuły te uwzględniają sytuację, kiedy przewodniczący rady nie jest w stanie pełnić swoich obowiązków lub, kiedy toczy się przeciwko postępowanie o jego usunięcie.

jako pierwszy zobowiązany jest wyznaczyć termin i miejsce nowego spotkania (sekcja 28.1). Spotkanie w każdym z ww. przypadków powinno odbyć się nazajutrz.

Obrady rady mogą zostać utajnione na wniosek 1/3 części składu radnych. Zasada utajnienia nie obowiązuje w odniesieniu do sytuacji, które określa ustawa – np. przebiegu zatwierdzenia budżetu. Obowiązuje natomiast zawsze w przypadku obsadzania stanowisk wybieralnych oraz pozbawienia mandatu radnego. Na żądanie radnego istnieje opcja przeprowadzenia głosowania imiennego. Podczas przebiegu obrad dyskutowane są sprawy objęte porządkiem dziennym, wyjątkowo na żądanie 2/3 liczby składu radnych przedmiot prac może ulec zmianie (sekcja 31). Porządek posiedzenia nadzwyczajnego nie podlega zmianom przedmiotowym (sekcja 32). Przebieg każdego z posiedzeń powinien zostać zapisany w formie stenogramu. Schemat stenogramu w sposób bardzo dokładny i skrupulatny określa ustawa.

Uchwały Rady zapadają w trakcie obrad. Uchwały podejmowane są zwykłą większością głosów uczestniczących w posiedzeniu radnych, chyba że ustawa przewiduje inaczej. Decyzja Rady następnie powinna zostać podpisana przez jej przewodniczącego w ciągu pięciu dni. Przewodniczący dysponuje jednak prawem weta w stosunku do uchwały, które implikuje do zwołania posiedzenia nadzwyczajnego rady i ponownego przegłosowania uchwały. Z przedmiotu weta wyłączono uchwały unieważniające decyzje przewodniczącego oraz odwołujące go z urzędu⁷⁷.

Każda przyjęta w ten sposób uchwała powinna być w ciągu w trzech dni przesłana na piśmie oraz w wersji elektronicznej do Ministerstwa ds. Rozwoju Regionalnego i Władzy Lokalnej. Ponadto każda z wiążących regulacji Rady musi zostać opublikowana w oficjalnej gazecie Rządu Łotwy – *Latvijas Vēstnesis*, w jednym z tytułów lokalnej prasy oraz umieszczona na tablicy ogłoszeń w budynku Rady, tak aby zapewnić *właściwy, publiczny dostęp do nowo przyjętych regulacji prawnych*. Publikacji uchwał dokonuje się nie wcześniej niż cztery i nie później niż sześć tygodni po ich podpisaniu przez przewodniczącego, pod warunkiem, że nie został wyszczególniony inny termin obowiązywania⁷⁸ (sekcja 45). Wtedy też kończy się *vacatio legis* uchwały i zaczyna ona obowiązywać. Decyzje Rady powinny nawiązywać do i być zgodne z obowiązującym ustawodawstwem, decyzjami Gabinetu, ustawą zasadniczą oraz ogólną polityką Republiki. Od decyzji Rady istnieje możliwość odwołania się do sądu administracyjnego. Również na wyraźne żądanie Ministra RRiWL może zostać podjęte

⁷⁷ J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne...*, op. cit., s. 105.

⁷⁸ Postanowienia nie obejmują lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego, które regulowane są przez *Spatial Law Planning* (sekcja 45.1).

zawieszenie obowiązywania lub wykonania dla poszczególnych artykułów lub całości aktu normatywnego rady jeżeli minister uzna je za niezgodne z prawem. Informację w tym zakresie, wysyła ww. minister w ciągu trzech dni bezpośrednio do przewodniczącego zainteresowanej rady oraz publikuje ją w oficjalnej gazecie rządowej. Decyzja taka, zobowiązuje przewodniczącego do zwołania posiedzenia nadzwyczajnego, do dwóch tygodni, gdzie Rada winna jest ustosunkować się do kontrowersyjnych przepisów regulacji, przy czym może uchylić zapisy jeżeli uzna je za sprzeczne z prawem lub też może odwołać się do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem o odniesienie do decyzji Ministra. W tym przypadku artykuły budzące wątpliwość prawną regulacji ulegają zawieszeniu obowiązywania do czasu orzeczenia sądu (sekcja 49).

Strukturę Rady tworzą: przewodniczący Rady, dyrektor wykonawczy oraz komisje przedmiotowe. Przewodniczącego wybiera się z grona radnych w głosowaniu tajnym, w oparciu o system większościowy. Prawo wysuwania kandydatów przyznano wyłącznie radnym. W trybie analogicznym Rada wybiera wiceprzewodniczącego. Do obowiązków przewodniczącego Rady należy kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie prac członków Rady. Nadto zarządzanie pracami Komitetu Finansowego, reprezentowanie Rady jako strona przed sądami, instytucjami państwowymi i innymi podmiotami. Wykonywanie orzeczeń sądu, przewodniczenie posiedzeniom rady, pilnowanie porządku obrad oraz inne na mocy decyzji Gabinetu, aktów normatywnych państwa i samorządu.

W gminach, w których zamieszkuje mniej pięć tysięcy obywateli przewodniczący rady przejmuje również obowiązki dyrektora wykonawczego.

Zgodnie z ustawą, właściwy minister – ds. Rozwoju Regionalnego i Władzy Lokalnej lub grupa radnych – 1/3 składu, posiada prawo wnioskowania o usunięcie przewodniczącego z urzędu. W przypadku takim, przewodniczący zwołuje posiedzenie nadzwyczajne rady w terminie do dwóch tygodni. Jeżeli przewodniczący odmówi lub uchyli się od wykonania powyższego zadania, obowiązek ten zostaje przesunięty na wiceprzewodniczącego. Wniosek o usunięcie przewodniczącego z urzędu zostaje podtrzymany w mocy, uznany za wiążący, jeżeli opowiedziała się za nim bezwzględna większość radnych. Obowiązki przewodniczącego automatycznie z mocy prawa przejmuje wiceprzewodniczący.

Organem wykonawczym w strukturach lokalnej administracji jest Dyrektor Wykonawczy. Organ ten powoływany jest przez Radę na wniosek jej przewodniczącego. Ustawa zastrzega, że dyrektor wykonawczy nie może być radnym. Do jego kompetencji przypisano: kierowanie bieżącymi sprawami instytucji oraz przedsiębiorstwami z udziałem kapitału samorządu (sekcja 68). Dyrektor wykonawczy jako organ władzy wykonawczej nadzoruje i wykonuje

postanowienia lokalnej władzy, posiadając przy tym prawo odwołania się od decyzji Rady. Dysponuje prawem inicjatywy uchwałodawczej, przygotowuje projekt oraz zarządza budżetem lokalnym, opracowuje sprawozdania z jego wykonania, przedstawia projekt *Planu Rozwoju Regionalnego* i projekt *Planu Zagospodarowania Przestrzennego*. Pełni dodatkowo obowiązki, które zastrzega ustawodawstwo państwowe, rozporządzenia Gabinetu oraz akty prawa lokalnego. Kieruje pracą – w dosłownym tłumaczeniu – „stacjami obsługi” (urzędów) w podległych rejonowi jednostkach: gminach i miastach, które umożliwiają prawidłowy przepływ informacji i zadań w pionowym układzie struktur władzy. Urzędy, zgodnie z przepisami ustawy – zapewniają rejestrację cywilną, przepływ inicjatyw i skarg od mieszkańców, prowadzenie polityki społecznej oraz fiskalnej.

Jedną z ważniejszych ról w strukturach władzy lokalnej spoczęła na komitetach⁷⁹, kolejnym wyszczególnionym w ustawie organie samorządowym. Tutaj radni, zgrupowani w wąskich pod względem przedmiotu grupach roboczych – komitetach, opracowują szczegółowe rozwiązania prawne (projekty uchwał) dla określonych dziedzin i działalności samorządu. Szczególnie ważną z punktu realizacji zadań samorządów jest rola komitetów stałych, których ustawowym obowiązkiem powołania obarczono władze lokalne. Obowiązkiem każdej z rad jest powołanie: Komitetu ds. Finansów, spraw Społecznych oraz spraw Edukacji i Kultury. Przewidziano również możliwość utworzenia Komitetu ds. Cudzoziemców pod warunkiem, że 25% składu Rady stanowią obcokrajowcy.

Komitet ds. Finansów, uważany jest za najważniejszy ze wszystkich lokalnych komitetów, on bowiem odpowiedzialny jest za kształt budżetu oraz wszelkie sprawy związane z finansami, zarządzaniem majątkiem i własnością samorządu.

Skład komitetów wyłaniany jest spośród radnych. Grono komitetu winno w pełni (proporcjonalnie) odzwierciedlać reprezentację wszystkich frakcji politycznych zasiadających w Radzie. Komitet na podstawie ustawy powinien liczyć minimum trzech członków. Każdy radny zobowiązany jest przynależeć do co najmniej jednego komitetu. Wyłącznie na wniosek radnego, za zgodą Rady, można zwolnić go z wykonywania prac w komitecie. Na jego miejsce Rada ma prawo powołać innego radnego. Pracą komitetu kieruje przewodniczący, którego wybiera się z grona członków tej jednostki organizacyjnej.

Spotkania komitetów są otwarte, dla uzyskania prawomocności obrad wymaga się obecności co najmniej połowy członków komitetu. Decyzje zapadają zaś większością głosów, przy czym w przypadku równego rozdziału głosów przewodniczący komitetu posiada prawo głosu decydującego. Porządek obrad, jak także miejsce i termin spotkań wyznacza

⁷⁹ Komitet to „odpowiednik komisji parlamentarnej” na szczeblu lokalnym.

przewodniczący komitetu informując o tym fakcie jego członków. Na wniosek przewodniczącego bądź grupy radnych: 1/3 składu komitetu, przewodniczący zobowiązany jest zwołać członków komitetu na posiedzenie nadzwyczajne. Posiedzenie nadzwyczajne powinno odbyć się w ciągu 24 godzin od złożenia wniosku.

Konwenansem prawnym jest zasada, która z prac komitetu tymczasowo wyklucza członków, którzy pozostają w bezpośrednim stosunku do przedmiotu sprawy, których udział mógłby powodować oskarżenia o stronniczość powziętych rozstrzygnięć. Ponadto w stosunku do przewodniczącego oraz członków zachowano restrykcyjne przepisy odnoszące się do zasady *incompatibilitas*, niepołączalności stanowisk i funkcji.

Komitety celem rzetelnego opracowania przedmiotu prac mogą powoływać komisje wewnętrzne, specjalne grupy robocze oraz współpracować ze specjalistami w danej dziedzinie. Celem konsultacji powziętych decyzji mogą również organizować publiczne dyskusje. Ustawa reguluje, które zagadnienia przedmiotu prac mogą zostać poddane do publicznej dyskusji – są to decyzje dotyczące zmian granic terytorialnych, *Terytorialny Program Rozwoju Lokalnego* oraz *Plan Zagospodarowania Przestrzennego*. Wyklucza natomiast dyskusje nad budżetem, przedmiotem i wysokością opłat i podatków lokalnych, uposażeniem radnych oraz ich odwołaniem. W trakcie dyskusji każdy mieszkaniec posiada prawo odnieść się w temacie dyskusji, w formie ustnej lub pisemnej z zapytaniem. Przebieg dyskusji trwa nie krócej niż trzy tygodnie, a jej rezultat musi zostać opublikowany w lokalnej prasie.

Każdy z radnych otrzymuje odpowiednie uposażenie za wykonywaną pracę, które gwarantować ma niezależny charakter pełnionych obowiązków. Wysokość apanaży ustawa uzależnia od pełnionych funkcji – innymi słowy wysokość uposażenia zależy od „zaangażowania radnego”, tj. czy wykonuje dodatkowe obowiązki – przynależy do komisji, biura wykonawczego, etc. (sekcja 18). Dla wyeliminowania procesów korupcyjnych ustawa szczegółowo limituje kwestie niepołączalności stanowisk oraz jawności statusu majątkowego radnych. Przewodniczący Rady może uzyskiwać dodatkowe dochody wyłącznie z prowadzonej przez siebie działalności twórczej, naukowej lub edukacyjnej. Radny natomiast (dotyczy rady gminnej lub miejskiej) równocześnie może piastować stanowiska jedynie w przedsiębiorstwach, instytucjach i organach rewizyjnych, które pozostają na utrzymaniu budżetu samorządowego lub też w inny sposób są powiązane gospodarczo (też finansowo) z samorządem. Ograniczenia – w aspekcie otrzymywania wynagrodzenia – rozciągają się na małżonka radnego, jego rodziców i dzieci. Każdy członek Rady – z mocy ustawy – zobligowany jest dwa razy w roku do złożenia w Służbie Dochodów

Państwowych deklaracji majątkowej. W dokumencie tym wykazuje zarówno swój, jak też rodziców i dzieci zamieszkujących we wspólnym gospodarstwie, aktualny stan majątkowy, źródła i wysokość dochodów, członkostwo w zarządach i organach rewizyjnych banków oraz przedsiębiorstw. Deklaracje są jawne dla mieszkańców i mediów⁸⁰.

Reasumując, status radnego określony został w obrębie pełnomocnictwa do sprawowania mandatu, który w łotewskim porządku prawnym przyjmuje postać mandatu generalnego i niezależnego. Podmiot dysponujący mandatem, wyraża wolę elektoratu, a nie ściśle określonej grupy wyborców, czy jakiegokolwiek innej grupy obywateli. Nie przyjmuje żadnych zobowiązań prawnych wobec konkretnych wyborców w postaci sprawozdań, czy uzgadniania z nimi swojego postępowania – posiada tylko prawo informowania wyborców o swojej pracy w Radzie. Wyborcy zaś, nie mogą cofnąć radnemu udzielonego pełnomocnictwa. Nie oznacza to jednak, że radny jest zupełnie nieodpowiedzialny. Odpowiedzialność nie ma w tym przypadku charakteru osobistego (zależnego), lecz przyjmuje postać funkcjonalną. Radny musi bowiem sprostać pewnym kryteriom, tj. linii działania politycznego oraz kompetencjom. Ustawy oraz regulaminy wskazują tym samym na bezskuteczność instrukcji, zakaz mandatu imperatywnego. Bezskuteczność zwana dymisją *in blanco*, polega na złożeniu wobec partii przez kandydata na radnego oświadczenia o rezygnacji z mandatu jeszcze przed wyborami. Pamiętajmy jednocześnie, że niezależność pełnienia mandatu radnego, status radnego, gwarantują także inne instytucje, takie jak: immunitet, *incompatibilitas* oraz zakaz prowadzenia określonej ustawą działalności gospodarczej.

Przyznanie samorządom możliwości decydowania o przedmiotowo określonych sferach funkcjonowania państwa w skali lokalnej nie ma charakteru absolutnego. Z przepisów konstytucyjnych wynika, że odpowiedzialność za realizację bieżącej polityki wewnętrznej i zagranicznej ponosi rząd. On też sprawuje nadzór nad funkcjonowaniem całego systemu administracji publicznej w państwie. Odmienne są przy tym jego kompetencje władcze w stosunku do administracji rządowej i samorządowej. W odniesieniu do samorządów mają one w zasadzie charakter nadzorczy. Obejmują zatem obowiązek zapewnienia realizacji w skali kraju zasad jednolitej polityki państwa. Nie tworzą możliwości, z pewnymi ograniczeniami, przejmowania zadań przypisanych statutowym organom samorządowym. Dopuszczalne wyłączenia powiązano z nieprawidłowościami

⁸⁰ J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne...*, op. cit., s. 105-106.

w funkcjonowaniu (lub brakiem możliwości funkcjonowania) statutowych organów władzy samorządowej lub wykonywaniem przez samorząd zadań zleconych przez rząd⁸¹.

Zgodnie z obowiązującym prawem parlament – *Saeima*, ma prawo rozwiązania rady, jeżeli ta: wielokrotnie i w sposób rażący narusza przepisy konstytucji, ustaw, regulacji rządowych bądź uchyla się od wykonania orzeczeń sądu. Ponadto w przypadku, kiedy Rada ingeruje w kompetencje centralnych władz i instytucji – parlamentu, rządu, sądów, i innych instytucji państwowych. Jeżeli w ciągu dwóch miesięcy od wybrania rady nie powołała ustawowych organów władzy lokalnej oraz w przypadku kiedy nie jest w stanie wykonywać swoich kompetencji – tj. kiedy na trzech kolejnych spotkaniach frekwencja nie przekracza 50%. Parlament, decyzję o rozwiązaniu Rady podejmuje na wniosek Gabinetu. Decyzja o rozwiązaniu rady obliguje Gabinet do wyznaczenia Tymczasowej Rady Gabinetu, która przejmie obowiązki rozwiązanej Rady. Gabinet jest jednocześnie zobowiązany do zarządzenia nowych wyborów do samorządu. Tymczasowa Rada Gabinetu pełni jurysdykcje rady do czasu wybrania nowej. Ustawa wyklucza przedterminowe wybory uzupełniające jeżeli do wyborów lokalnych pozostało mniej niż piętnaście miesięcy.

Jeżeli gabinet zauważa uchybienia w pracy przewodniczącego rady może upomnieć go, wezwać do wyjaśnienia, zobowiązać do „naprawy przewinienia” bądź też w przypadku kolejnych „niepowodzeń” może go odwołać z pełnionych funkcji. Przewodniczący, jak i rada dysponują prawem odwołania się od decyzji gabinetu lub parlamentu do właściwego sądu.

Właściwemu ministrowi ds. samorządu przysługuje także, opisane już wcześniej, prawo uchylecia wykonania aktu normatywnego bądź części przepisów aktu uchwalonego przez samorząd, które budzą wątpliwości prawne. Od decyzji rządowej władze lokalne mogą odwołać się do sądu administracyjnego.

W każdej jednostce samorządu na okres kadencji rady powoływana jest komisja rewizyjna. W systemie łotewskim wartym podkreślenia jest fakt, iż jest to najszerszej posunięta forma kontroli samorządu ze wszystkich państw bałtyckich. W skład komisji rewizyjnej wchodzi mieszkańcy wybrani proporcjonalnie do liczby radnych wybranych z poszczególnych partii i list wyborczych⁸². Sposób kreacji czyni z niej organ nadzoru samorządu nad całkowitą działalnością wybranych przedstawicieli – ściślej, komisja pełni nadzór nad wykorzystaniem środków finansowych oraz majątku samorządu. Członkami komisji nie mogą być radni, pracownicy instytucji i przedsiębiorstw samorządowych, a także członkowie rodzin radnych (do trzeciego stopnia pokrewieństwa), i spowinowaceni (do drugiego stopnia pokrewieństwa).

⁸¹ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian...*, op. cit., s. 208.

⁸² J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne...*, op. cit., s. 106.

Podkreślić należy, że parytetowy podział miejsc, oparty na kluczu partyjnym, może w praktyce przekształcić ją w organ wewnątrzpartyjnej kontroli i przyczynić się do prowadzenia wewnątrzpartyjnych i międzypartyjnych rozgrywek⁸³.

Kontrolę działań jednostki terytorialnej nad rozdziałem środków finansowych pod względem legalności, rzetelności, gospodarności i celowości pełni Państwowa Izba Rewizyjna. Inaczej ujmując, Izba pełni dozór nad działaniami samorządów, które pociągają za sobą użycie środków finansowych samorządu oraz jego własności, majątku. Każdą z Rad nadto ustawa zobowiązuje do przygotowania sprawozdania rocznego z wykonania budżetu. Ustawa precyzuje formę dokumentu, w którym powinny zostać m.in. zawarte informacje dotyczące wyceny własności nieruchomości samorządu, wartości kapitału gminy, kierunkach rozwoju, planowanych inwestycjach, oszczędnościach oraz promocji jednostki samorządowej. Do sprawozdania powinny zostać załączone wszelkie niezbędne opinie Państwowej Komisji Rewizyjnej, zaprzysiężonych rewidentów i innych właściwych specjalistów. Godnym zauważenia jest fakt, że Rada dysponuje prawem powołania specjalnej komisji kontroli finansowej, której działalność umożliwi wykrycie, na bieżąco, nieprawidłowości w dystrybuowaniu środkami samorządu, a tym samym pozwala na uniknięcie przykrych później konsekwencji.

Pamiętajmy jednocześnie, że w każdym przypadku takiego działania, które naraziło na straty podmiot prawny, a wiązało się z niedbalstwem lub niewykonaniem obowiązku przez urzędnika pokrzywdzony podmiot lub właściwy minister może wystąpić z powództwem o odszkodowanie do sądu. W przypadku podtrzymania powództwa przez sąd na podstawie prawomocnego orzeczenia wyrządzona krzywdę winien jest wynagrodzić samorząd ze środków własnych.

Podstawą dla gospodarczej działalności samorządu jest jego własność, podległy majątek oraz środki finansowe pochodzące z podatków i akcyzy, dotacji (w tym celowych z budżetu państwa), kredytów, lokalnych ceł, opłat, kar, a także zyski z działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorstwa samorządowe, jak również dobrowolne celowe wpłaty mieszkańców⁸⁴. Lokacja środków samorządu powinna mieć na celu – zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie – taki rozchód środków, który zapewni zaspokojenie potrzeb mieszkańców danego okręgu administracyjnego. Zapewni dostęp do dóbr użyteczności publicznej oraz usług publicznych. Pozostałą częścią środków samorząd powinien tak zarządzać, aby generować dochód. W tym celu samorzady objęto prawem pierwokupu

⁸³ J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian...*, op. cit., s. 207.

⁸⁴ J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne...*, op. cit., s. 106.

nieruchomości, prywatyzacji lub zbycia własności, prowadzenia szeroko rozumianej działalności gospodarczej.

Charakterystycznym rozwiązaniem dla łotewskiego systemu władzy samorządowej jest przyjęcie rozwiązań, które z mocy prawa narzucają konieczność prowadzenia współpracy między samorządami lokalnymi oraz między samorządami lokalnymi i samorządem rejonowym. Do zadań tego ostatniego odniesiono bowiem koordynowanie prac samorządów lokalnych⁸⁵ oraz podejmowanie działań, które nie mogą być efektywnie zrealizowane przez jednostki szczebla niższego. Samorzady rejonowe w rzeczywistości jednak wypełniają znaczną część zadań samorządów lokalnych, które nie posiadają podstaw ekonomicznych dla wywiązywania się z ustawowo nałożonych na nie obowiązków.

Dla wypracowania wspólnych stanowisk pomiędzy samorządami lub samorządami a instytucjami państwowymi mogą być tworzone Rady Konsultacyjne. Zasady ich działania określa Gabinet Ministrów⁸⁶.

5. Konkluzje.

W styczniu 1994 r. w pełni przywrócono moc obowiązującą konstytucji z 1922 r. Łotewska ustawa zasadnicza na przestrzeni lat 90. była uzupełniana i kilkakrotnie w nieznaczny sposób modyfikowana, celem usprawnienia mechanizmu konstytucyjnego oraz umożliwienia integracji ze strukturami Unii Europejskiej. Preambuła ustawy zasadniczej permanentnie jednak podkreśla, że: *Naród Łotewski poprzez swobodnie wybrane przez siebie Zgromadzenie Ustawodawcze postanowił nadać sobie następującą Konstytucję*, a w dalszych artykułach wskazuje: *Łotwa jest niepodległą republiką demokratyczną* (art.1), *władza zwierzchnia należy do narodu łotewskiego* (art.2), *terytorium Łotwy, w granicach ustalonych w umowach międzynarodowych, składa się z Liwlandii, Łatgalii, Kurlandii i Semigalii* (art.3), *językiem państwowym w republice Łotewskiej jest język łotewski, flaga Łotwy jest czerwona z białym pasem* (art.3). Innymi słowy, łotewska konstytucja opiera się na fundamentalnych zasadach ustrojowych, jakże charakterystycznych dla demokracji zachodnich. Opiera się na zasadzie: zwierzchnictwa narodu, przedstawicielstwa, podziału władzy, zasadzie republikańskiej formy rządów, gwarantuje prawa obywatelom. Nie oznacza to jednak, że pozostaje ona wolna od krytyki, a najczęstsze zarzuty kierowane dotyczą lakoniczności przepisów, konserwatywnego układu treści, odmiennego rozłożenia akcentów

⁸⁵ Dotyczy to szczególnie edukacji, służby zdrowia, opieki społecznej i funkcjonowania instytucji kulturalnych.

⁸⁶ J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne...*, op. cit., s. 106.

regulowanych spraw, całkowitego braku regulacji samorządu terytorialnego, administracji lokalnej i instytucji demokracji bezpośredniej oraz nieprecyzyjności przepisów i dowolności ich interpretacji⁸⁷.

Konstytucja Republiki Łotwy powołuje system organów odpowiadający reżimowi parlamentarno-gabinetowemu z klasycznym, choć konstytucja nie postanawia o tym wprost, trójpodziałem władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą oraz sądowniczą. Zauważalne stają się specyficzne wzajemne relacje zachodzące pomiędzy poszczególnymi władzami Łotwy, gdzie parlament pełni nadrzędną rolę w stosunku do władzy wykonawczej – rządu, który jest wobec niego odpowiedzialny za prowadzoną politykę oraz urzędu prezydenta, którego powołuje, odwołuje, i który również odpowiada przed Sejmem. System władzy organów sądownictwa, pomimo kreacyjnej funkcji parlamentu, pozostał autonomiczny i niezależny od każdej innej władzy. Gwarantem dla realizacji oraz przestrzegania praworządności na Łotwie konstytucja przewidziała zaś Trybunał Konstytucyjny w skład, którego wchodzi niezawisli sędziowie o wysokim autorytecie moralnym powoływani także przez organa władzy ustawodawczej. Tak sformułowana konstytucja gwarantuje poszanowanie praworządności na Łotwie oraz umożliwia i nadal pozwala angażować się Łotwie w politykę jednoczącą się Europy.

⁸⁷

L. Gołubiec, *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Warszawa 2001, s. 26.

**1. Geneza transformacji
gospodarczej na Łotwie.**

Równoległe wraz z przekształceniami systemu politycznego zachodziły zmiany gospodarcze, których efektem finalnym dziś jest zakwalifikowanie państw bałtyckich do grupy tygrysów Bałtyku. Transformacja systemowa na Litwie, Łotwie i w Estonii rozpoczęła się w 1991 roku, a więc dwa lata później niż w Polsce. Jako republiki ZSRR, silnie skorelowane z radykalną, centralnie planowaną gospodarką radziecką, teoretycznie trudniej powinny przejść transformację, pomimo to tempo wzrostu gospodarczego było szybsze aniżeli w Polsce¹. Analiza przekształceń systemu gospodarczego w okresie transformacji systemowej wskazuje na pewne prawidłowości i korelacje polityczno-gospodarcze, w sposób wyraźny ukazuje charakter przemian, przy tym zaznaczają się charakterystyczne etapy transformacji w sferze politycznej, jak i gospodarczej. Ukazuje także drogę jaka prowadzi do dojrzałej, dobrze prosperującej gospodarki, niemniej jednak nie pomija i wyrzeczeń związanych z osiągnięciem tego celu.

Litwa, Łotwa i Estonia w okresie „pierwszej niepodległości” zostały ściśle skorelowane zarówno pod względem gospodarczym, jak i kulturalnym z pozostałymi krajami regionu Morza Bałtyckiego, szczególnie ze Skandynawią już kilkadziesiąt lat temu za sprawą rozwoju transportu morskiego². W okresie międzywojennym z racji znikomych pokładów

¹ M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność państw nadbałtyckich*, Warszawa 2006.

² Co więcej Morze Bałtyckie jest przykładem unikatowego w skali świata procesu integracji. Tożsamość bałtycka i współodpowiedzialność za morze, wynikająca m. in. z konieczności ochrony środowiska naturalnego stały się wyzwaniem, które jednoczyło i integruje nadal wszystkie państwa bałtyckie, mimo drastycznych niegdyś podziałów politycznych. Od czasu załamania się powojennego ładu politycznego na kontynencie europejskim w 1989 roku region Morza Bałtyckiego przeszedł głębokie zmiany: w Polsce dokonały się przeobrażenia ustrojowe i gospodarcze, nastąpiło zjednoczenie Niemiec, zaś Szwecja i Finlandia, a nieco później Polska, Litwa, Łotwa i Estonia przystąpiły do Unii Europejskiej. Tak więc zapoczątkowany w 1989 roku proces głębokich zmian trwa nadal i zatacza coraz szersze kręgi. Przemiany polityczne pociągnęły za sobą przewartościowanie polityki zagranicznej prawie wszystkich państw Europy, w stosunku do regionu Morza Bałtyckiego, który szybko zaczął nabierać dla poszczególnych partnerów nowego, większego znaczenia. Jesienią 1991 roku Dania i Niemcy wystąpiły z inicjatywą utworzenia nowego ugrupowania politycznego w regionie Morza Bałtyckiego. Idei tej przyświecała przede wszystkim wola sprzyjania stabilizacji politycznej i ekonomicznej w tej części Europy. W dniach 5 - 6 marca 1992 roku w Kopenhadze spotkali się ministrowie spraw zagranicznych Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Norwegii, Polski, Rosji i Szwecji. Przyjęto deklarację założycielską Rady Państw Morza Bałtyckiego i jej mandat. Postanowiono, iż Rada ma stanowić forum ogólnej koordynacji i kierowania współpracą regionalną. Szczególne znaczenie przywiązuje się do tworzenia demokratycznych instytucji, wspomaganie rozwoju gospodarczego, rozwoju kultury, ochrony środowiska, zapewniania bezpieczeństwa radiologicznego i jądrowego oraz rozwiązywania kwestii społecznych.

złóż naturalnych, oparły swą gospodarkę na dobrze rozwiniętym rolnictwie. W produkcji przemysłowej dominowało przetwórstwo spożywcze oraz przemysł lekki³. W roku 1940 Łotwa została anektowana przez ZSRR. W rok później aż do 1945 r. znalazła się pod okupacją hitlerowskiej III Rzeszy. Zgodnie z układem jałtańskim powróciła wraz z pozostałymi krajami bałtyckimi do ZSRR jako Łotewska Socjalistyczna Republika Radziecka. Jak podaje Doktor Anna Błażyca sytuacja geopolityczna miała wówczas gwarantować tym państwom: po pierwsze, zachowanie bezpieczeństwa militarnego – państwa bałtyckie znalazły się pod skrzydłami silnego mocarstwa, a po drugie zapewnić zachowanie bezpieczeństwa ekonomicznego – poprzez wprowadzenie centralnego modelu gospodarczego. Szczególnie ważnego znaczenia nabierał aspekt gospodarczy, gdzie wielki kryzys 1929-1933 obnażył słabe strony kapitalizmu. Długie kolejki po zasiłek dla bezrobotnych w krajach kapitalistycznych przeciwstawiano sukcesom kolejnych planów pięcioletnich w ZSRR zyskując w ten sposób społeczne poparcie⁴.

Gospodarki bałtyckie szybko uległy przekształceniom i w efekcie zintegrowano je z „kompleksem gospodarczym ZSRR”⁵. Co ważniejsze poddano je całkowicie kanonom centralnego planowania. Państwo przejęło na własność środki produkcji. Obowiązkowo skolektywizowano wieś, a kolejne przedsięwzięcia miały w efekcie zindustrializować region bałtycki. W konsekwencji produkcja w gałęziach metalo- oraz energochłonnych bardzo szybko podskoczyła. Za wzrostem produkcji rósł popyt na siłę roboczą oraz surowce, które wraz z chętnymi do pracy napływały z całego ZSRR. Idea komunistycznej gospodarki dopuszczała produkcję wedle potrzeb, indykatorem efektywności gospodarki nie był

Członkami RPMB są: Dania, Estonia, Finlandia, Islandia (od 1995 roku), Litwa, Łotwa, Niemcy, Norwegia, Polska, Rosja, Szwecja i Komisja Europejska. Status obserwatora uzyskały: Francja, Holandia, Słowacja, Ukraina, Wielka Brytania, Włochy i USA. Wyżej wspomniane priorytety znajdują odzwierciedlenie w strukturze Rady obejmującej trzy grupy robocze: ds. wspierania instytucji demokratycznych, ds. współpracy gospodarczej, ds. bezpieczeństwa radiologicznego i nuklearnego. Do głównych zadań RPMB należą: sprzyjanie rozwojowi wszechstronnej współpracy regionalnej, koordynacja i inicjowanie współpracy regionalnej, sprzyjanie przepływowi informacji. Szczęólnego znaczenia temu regionowi nadaje obecność partnerów o zróżnicowanym charakterze politycznym. Uważa się, że RPMB powinna uzupełniać dialog prowadzony pomiędzy UE a Rosją, poprzez wzbogacanie go o wątki współpracy regionalnej. Dotyczy to w szczególności Obwodu Kaliningradzkiego i jego uczestnictwa we współpracy regionalnej i transgranicznej, zgodnie z obecnymi realiami międzynarodowymi. Za: *Łotwa. Przewodnik dla przedsiębiorców*, Wydanie drugie rozszerzone z suplementem (2005), Warszawa 2004, Biuro Promocji Inwestycji i Technologii Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego.

³ Pod S. Swadźba *Systemy gospodarcze i ich ewolucja. Kraje postsocjalistyczne*, [w:] Anna Błażyca, *Geneza i etapy transformacji systemowej w krajach bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia)*, Katowice 2004, s. 218.

⁴ W. Baka, *Geneza transformacji ustrojowej*, „*Ekonomista*” 1997, nr 4, s. 503-504, S. Swadźba *Systemy gospodarcze i ich ewolucja. Kraje postsocjalistyczne*, [w:] Anna Błażyca, *Geneza i etapy transformacji systemowej w krajach bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia)*, Katowice 2004, s. 218.

⁵ *Transformacja społeczno-gospodarcza postkomunistycznych państw bałtyckich. Doświadczenia i perspektywy*. Red. W. Kosiedrowski, Toruń 1996, s. 27-29. S. Swadźba *Systemy gospodarcze i ich ewolucja. Kraje postsocjalistyczne*, [w:] Anna Błażyca, *Geneza i etapy transformacji systemowej w krajach bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia)*, Katowice 2004, s. 218.

tylko zysk. Co ważne komunizm obok gospodarki silny nacisk kładł na militaryzację Związku, nawet kosztem i ograniczeniami w podaży dóbr konsumpcyjnych oraz ograniczeniem funduszu płac. Rozwój przemysłu bezpośrednio wpłynął na przesunięcie środków z innych gałęzi gospodarki, np. rolnictwa, czy infrastruktury⁶.

Mimo przestarzałej struktury przemysłu, republiki bałtyckie w porównaniu z pozostałymi krajami byłego ZSRR, zajmowały w nim pierwsze miejsca pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego. Litwa, Łotwa i Estonia stanowiły zaledwie 0,78% powierzchni ZSRR, z ludnością wynoszącą 2,75% – natomiast generowały w 1990 roku ok. 3,4 % dochodu narodowego Związku Radzieckiego. Produkcja przemysłowa w przeliczeniu na jednego mieszkańca była w Estonii i na Łotwie o ok. 40%, a na Litwie o ok. 20% wyższa niż średnio w ZSRR. Poziom życia ludności Estonii i Łotwy przewyższał średni poziom ZSRR o 35-40%, i był o 15-20% wyższy niż na Litwie⁷.

Niemniej jednak nie oznacza to, że gospodarka centralnie planowana znajdowała swe racje w tych państwach. Wręcz przeciwnie. Coraz wyraźniej widoczny stawał się dystans pomiędzy cywilizacją Zachodniej Europy a Wschodnią częścią starego kontynentu. Rewolucja naukowo-techniczna Zachodu umożliwiła produkcję dóbr na skalę masową, które przeznaczone były nie tylko dla warstw posiadających, lecz i robotniczej, np. samochodów, telewizorów, etc. Rozwój techniczny eksponował zatem rozdział kulturowy Europy. Eskalację dodatkowo wzmacniał rozwój komunikacji, mediów – radia i telewizji. Dzięki niemu z Zachodu zaczęły przenikać wzorce kulturowo-cywilizacyjne. Równoległe niezadowolenie społeczne rosło na Wschodzie z powodu niedostatecznej podaży dóbr konsumpcyjnych, złej jakości towarów, niskiej jakości konsumpcji zbiorowej, pogarszającego się stanu zdrowia obywateli. Ponadto od lat sześćdziesiątych produkcja rosła nieproporcjonalnie do nakładów co oznacza, że duża część inwestycji była marnotrawiona (bezproduktywna). Statystyki oficjalne wskazywały jednak wydajność a parametry wzrost gospodarczy. Produkcja w rzeczywistości stawała się coraz bardziej energochłonna i kapitałochłonna, natomiast wszelkie próby otwarcia (*glasnosti*) gospodarki kończyły się powrotem do punktu wyjścia – przywróceniem centralnej kontroli⁸.

⁶ R. Skidelsky: *Świat po komunizmie. Spór o nasze czasy*. Kraków 1999, s. 108.

⁷ *Łotwa. Przewodnik dla przedsiębiorców*. Wydanie drugie rozszerzone z suplementem (maj 2005), Warszawa 2004, Biuro Promocji Inwestycji i Technologii Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego.

⁸ Na podst. S. Swadźba, *Systemy gospodarcze i ich ewolucja. Kraje postsocjalistyczne*, [w:] Anna Błażyca *Geneza i etapy transformacji systemowej w krajach bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia)*, Katowice 2004, s. 219.

Impulsem do pobudzenia (liberalizacji doraźnej) gospodarki stał się projekt reform, wprowadzony przez Michaiła Gorbaczowa pod nazwą *pierestrojki i głasnosti*. Zakładał on przyspieszenie wzrostu gospodarczego, rozszerzenie uprawnień dyrektorów przedsiębiorstw oraz pracowników, usankcjonowania państwa prawa – tj. pozbawienie partii komunistycznej rangi wyłącznego decydenta w sprawach politycznych i gospodarczych. Decentralizacja zarządzania, przekazanie go w ręce przedsiębiorstw łączyła się z silnymi politycznymi tendencjami odśrodkowymi, które w konsekwencji doprowadziły do rozpadu Związku. Pierwszym symptomem upadku komunizmu było natychmiastowe załamanie się produkcji. Republiki radzieckie wszczęły roszczenia wobec prawa do emisji własnych rubli, ściągania podatków oraz przejęcia prawa własności obiektów przemysłowych pozostających w granicach danej republiki. Drastycznie ograniczone wpływy do budżetu z tytułu taks (podatków) doprowadziły automatycznie do bankructwa Związek Radziecki. Przyczyną załamania się gospodarki socjalistycznej i rozpoczęcia transformacji w republikach bałtyckich była niewydolność ekonomiczna socjalizmu, która wynikała z nieosiągnięcia podstawowych potrzeb społecznych, gospodarczych i cywilizacyjnych⁹. Stąd swe racje czerpała koncepcja gospodarki liberalnej.

Pod koniec lat 80. powzięte zostały decyzje, które miały na celu wdrożenie koncepcji „rozrachunku regionalnego”, uzyskania autonomii gospodarczej, a w dalszej kolejności doprowadzić miały do przyjęcia własnych rozwiązań w polityce handlowej, podatkowej, cenowej i płacowej¹⁰.

W konsekwencji stanowczej polityki władz republik bałtyckich w 1989 roku Rada Najwyższa ZSRR przyznała krajom do niedawna określanym mianem *Pribaltiki* – autonomię ekonomiczną. W następnych latach, po odzyskaniu niepodległości, na Łotwie, podobnie jak i w dwóch pozostałych krajach bałtyckich, przeprowadzono program radykalnej stabilizacji gospodarki. Wszystkie reformy wprowadzono na zalecenie MFW. Podstawowe założenia programu stabilizacyjnego polegały na radykalnej liberalizacji systemu cen i ostrym cięciu dotacji – o wiele bardziej zdecydowanym, niż w wielkich krajach europejskich. Uwolnienie cen szło w parze z radykalnym otwarciem gospodarki i liberalizacją handlu zagranicznego, który był prowadzony na równych prawach zarówno przez państwowe, jak i prywatne podmioty gospodarcze. Kluczowym elementem tego programu była redukcja

⁹ P. Bożyk, *24 kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Transformacja*, Warszawa 1999, s. 12.

¹⁰ W. Kosiedowski, *Pięć lat reform w postradzieckich państwach bałtyckich – próba podsumowania*, [w:] *Transformacja społeczno-gospodarcza postkomunistycznych państw bałtyckich*, Toruń 1996, s. 28-33.

wydatków publicznych i deficytu budżetowego oraz ściśle ograniczenie przyrostu zasobów pieniężnych wprowadzanych do obiegu.

Na początku lat dziewięćdziesiątych kraj został dotknięty silnym wstrząsem gospodarczym na skutek zerwania dotychczasowych więzów z dawnym ZSRR. Szczególnie bolesne było pogorszenie się warunków prowadzenia handlu (*terms of trade*) w wyniku przejścia Rosji na ceny światowe w rozliczeniach dotyczących dostaw surowców energetycznych. W 1991 roku produkcja przemysłowa na Łotwie obniżyła się, a inflacja wzrastała w przerażającym tempie rocznym 251,5% w roku 1991 i 696% w roku 1992 w stosunku do poprzedniego. Po wyżej wspomnianym szoku cenowo-surowcowym i ograniczeniu wymiany z dawnymi republikami ZSRR, nastąpiła liberalizacja cen i otwarcie gospodarki na świat, co spowodowało przejściowo jeszcze gwałtowniejszy skok cen i spadek produkcji. Pomimo wyżej wspomnianych perturbacji, dzisiaj po upływie blisko 20 lat, Łotwa może poszczycić się szybkim rozwojem gospodarczym, który zawdzięcza przede wszystkim transformacji systemowej obejmującej daleko idącą liberalizację gospodarki, elastyczne regulacje na rynku pracy oraz niskie podatki. Na Łotwie, jak i w pozostałych krajach bałtyckich systematycznie rośnie wydajność pracy¹¹.

Po odzyskaniu niepodległości kraje bałtyckie niemalże automatycznie opowiedziały się za kierunkiem gospodarczym zgodnym z trendami światowymi, a szczególnie z europejskimi. Zasadniczym celem w polityce m.in. Łotwy stała się integracja z państwami Unii Europejskiej oraz NATO. Od roku 1991 przeprowadzono szereg reform zmierzających ku unifikacji państwowej gospodarki z gospodarczymi międzynarodowymi standardami.

2. Przekształcenia systemu gospodarczego w okresie transformacji.

W latach 1991-1994 w łotewskiej gospodarce, podobnie jak litewskiej i estońskiej przeprowadzono szereg kluczowych reform gospodarczych. Dostrzec można bardzo wyraźnie, że okres ten charakteryzuje najwyższe tempo przemian gospodarczych, jak i politycznych.

Co więcej linia transformacji politycznej przebiega niemalże równoległe z przemianami gospodarczymi (1991-1994 r.). Cezura czasowa lat 1991-1994 w gospodarce określana jest nawet mianem pierwszego okresu transformacyjnego, lub też recesji transformacyjnej

¹¹ Łotwa. Przewodnik dla przedsiębiorców. Wydanie drugie rozszerzone z suplementem (maj 2005), Warszawa 2004, Biuro Promocji Inwestycji i Technologii Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego.

oraz polityki radykalnego pakietu stabilizacyjnego¹². Moim zdaniem możemy śmiało określić ten okres mianem transformacji lub liberotransformacji gospodarczej. Przeobrażenia tożsame bowiem dla okresu liberalizacji (właściwej) w tym okresie występowały wspólnie – nakładały się nawzajem bądź przebiegały równoległe.

Transformacja polityczna, rozpoczęta przełomem politycznym, otworzyła krótki okres ”polityki nadzwyczajnej”¹³. Znamienny dla tego okresu był entuzjazm liberalizacji politycznej oraz „specyficzny stan sfer politycznych”. Ekipa socjalistyczna została bowiem już odrzucona, a opozycja nie utraciła jeszcze zaufania i poparcia¹⁴. Priorytetem politycznym w tej początkowej fazie niepodległości stała się budowa od podstaw aparatu państwowego, dzięki któremu Łotwa mogła funkcjonować. Co więcej zmiany systemowe wymuszały powołanie demokratycznych instytucji życia publicznego – na nowo, jak chociażby suwerenny bank centralny bądź „modernizację” już istniejących – np. sądownictwa. Równoległe podejmowano działania mające na celu adaptację gospodarek bałtyckich. Program stabilizacji i urynkowania gospodarki we wszystkich krajach bałtyckich prowadzono w sposób konsekwentny, radykalny i skorelowany w stosunku do zachodzących zmian politycznych. Zakładał on tzw. „terapię szokową”, która opierała się na niniejszych zasadach: liberalizacji cen, wprowadzeniu własnej i niezależnej waluty, demonopolizacji i komercjalizacji handlu zagranicznego, rozpoczęciu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, znaczącym ograniczeniu wydatków budżetowych, likwidacji systemu administracyjnej reglamentacji czynników produkcji, jak również przebudowy systemu podatkowego¹⁵.

A zatem, zgodnie z Profesorem G. Kołodko, rozpoczął się okres właściwej transformacji gospodarczej, który zakładał: *po pierwsze, liberalizację i stabilizację. Po drugie, budowę instytucji. Po trzecie, restrukturyzację mikroekonomiczną. Tylko wtedy, kiedy te trzy procesy zachodzą równocześnie, możemy mówić o systemie podlegającym transformacji lub o przejściu od jednego systemu gospodarczego do drugiego*¹⁶.

¹² E. Teichmann, *Nowe pogranicze Europy: Litwa, Łotwa, Estonia*, Warszawa 2003, s. 20 oraz S. Swadźba, *Systemy gospodarcze i ich ewolucja. Kraje postsocjalistyczne*, [w:] Anna Błażyca *Geneza i etapy transformacji systemowej w krajach bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia)*, Katowice 2004, s. 221.

¹³ L. Balcerowicz, *Związki między transformacją gospodarczą a polityczną*, „Sprawy Międzynarodowe” 1996, nr 3/4, s. 19.

¹⁴ S. Swadźba, *Systemy gospodarcze i ich ewolucja. Kraje postsocjalistyczne*, [w:] Anna Błażyca *Geneza i etapy transformacji systemowej w krajach bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia)*, Katowice 2004, s. 221.

¹⁵ W. Kosiedowski, *Pięć lat reform...* op. cit., s. 28-33. S. Swadźba, *Systemy gospodarcze i ich ewolucja. Kraje postsocjalistyczne*, [w:] Anna Błażyca *Geneza i etapy transformacji systemowej w krajach bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia)*, Katowice 2004, s. 189, 221.

¹⁶ G. W. Kołodko, *Strategia rynkowej transformacji: gradualizm czy radykalizm?*, Artykuł powstał a oparciu o stenogram wykładu wygłoszonego w języku angielskim podczas uroczystości nadania Doktoratu

Niemal natychmiast po odzyskaniu niepodległości Łotwa oraz Estonia wprowadziły liberalizację większości cen, a nadto znosiły administracyjne ograniczenia płac¹⁷. Kontrolą objęto m.in. usługi komunalne (czynsz, media). Warto podkreślić, że od początku na Litwie tempo przemian było o wiele wolniejsze w stosunku do dwóch pozostałych krajów bałtyckich, kraj ten również początkowo stosował indeksację płac w stosunku do wzrostu cen. Na wczesnym etapie reformowania gospodarki kraju istotne było wprowadzenie własnej waluty. Decyzję o jej emisji podjęto w roku 1992, przy czym Litwa i Łotwa przyjmowały walutę tymczasową (talony – Litwa, rubla łotewskiego – Łotwa). Pieniędźmi *ad interim* obracano na równi z rublami rosyjskimi w przeliczeniu do parytetu 1:1. Wkrótce potem, w 1993 roku ustanowiono całkowicie odrębną własną, narodową walutę, wycofując ruble z powszechnego obiegu. Estonia zaś powyższe kroki przedsięwzięła już w roku 1992, kiedy wprowadziła od razu do obiegu estońską koronę. Początkowo łat łotewski przyjął zmienny kurs (*floating*). Wzorując się na zachodnich bankach centralnych Łotwa obrała strategię polegającą na regulowaniu ilości pieniądza jako sumy gotówki poza systemem bankowym oraz wkładów *a vista* i terminowych znajdujących się w bankach komercyjnych. Ten agregat stał się obiektem regulowania i kotwicą monetarnej stabilizacji, podczas gdy kurs waluty krajowej mógł się zmieniać. Od połowy lutego 1994 roku na mocy rozporządzenia Banku Łotwy, łotewski łat został powiązany z koszykiem walut SDR według kursu 1 SDR=0,7997 LVL, co oznaczało wprowadzenie stałego kursu wymiany waluty¹⁸. W pierwszym etapie demokratyzacji (transformacji) nastąpiło istotne przesunięcie w handlu zagranicznym, który bardzo szybko obrał orientację na rynki zachodnie. Przesunięcie handlu na zachodnich sąsiadów ułatwiało geograficzne położenie krajów bałtyckich. Były one lepiej usytuowane pod względem ukierunkowania wymiany handlowej na kraje uprzemysłowione aniżeli pozostałe kraje ZSRR¹⁹. Łotwa w niedalekim okresie podpisała szereg bilateralnych umów regulujących powyższe kwestie, a także odnoszących

Honoris Causa przez Uniwersytet Ekonomiczno-Finansowy w Czungdu, prowincja Syczuan, w Chinach, w dniu 10 marca 2004 roku, <http://kolodko.tiger.edu.pl>

¹⁷ Spowodowało to m.in. przejściowy gwałtowny skok cen i spadek produkcji.

¹⁸ *Łotwa. Przewodnik dla przedsiębiorców*. Wydanie drugie rozszerzone z suplementem (maj 2005), Warszawa 2004, Biuro Promocji Inwestycji i Technologii Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego, s. 38-39. S. Swadźba, *Systemy gospodarcze i ich ewolucja. Kraje postsocjalistyczne*, [w:] Anna Błażycza *Geneza i etapy transformacji systemowej w krajach bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia)*, Katowice 2004, s. 189, 221.

¹⁹ J. Neneman, *Po dziesięciu latach – transformacja i rozwój w krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2000, s. 35.

się do wzajemnego lobbowania oraz ochrony własnych inwestycji. Umowy łotewski rząd zawarł z blisko 40 krajami²⁰.

Jedną z kluczowych reform transformacji stawała się nadto kwestia przeniesienia własności, a ściślej prywatyzacja. Działania prywatyzujące w Estonii rozpoczęły się jeszcze przed odzyskaniem niepodległości jako jedno z przedsięwzięć liberalizujących system. W konsekwencji Estonia już w roku 1993 sprywatyzowała wszystkie małe przedsiębiorstwa. Prywatyzacja łotewskich małych i średnich przedsiębiorstw została w zasadzie zakończona dopiero w połowie 1998 roku, natomiast prywatyzację dużych przedsiębiorstw zakończono zaledwie kilka lat temu w 2002 roku²¹. Perturbacje przy realizacji reformy wynikały z dużych różnic ekipy rządzącej co do zasadniczych kwestii jej przebiegu.

Kolejny z największych problemów jaki stał przed rządami państw bałtyckich na początku lat 90. to także proces restrukturyzacji poszczególnych gałęzi przemysłu. Sytuacja krajów bałtyckich była o tyle szczególna, że na ich terytorium znajdowały się duże przedsiębiorstwa przemysłu ciężkiego – na Łotwie szczególnie sektora maszynowego i stoczniowego, w Estonii górniczego i hutniczego. I nie byłoby w tym nic złego, gdyby nie ścisłe powiązanie przemysłu krajowego z ZSRR. Sektor przemysłowy zaopatrywał się w surowce, które pochodziły z ZSRR i jednocześnie większość wytwarzanej produkcji kierowana była właśnie do tego kraju. Zerwanie istniejących w gospodarce planowej więzi między przedsiębiorstwami, stało się szokiem dla handlu zagranicznego (drugim po zerwaniu kontaktów w ramach RWPG), a także ostrego kryzysu budżetowego. Ostry kryzys wystąpił we wszystkich uprzemysłowionych republikach i regionach obszaru postradzieckiego. Stąd ważką kwestią stanowiła głęboka restrukturyzacja przemysłu i związana z nią likwidacja nierentownych i „nierokujących” przedsiębiorstw. Szansę na wyjście z patowej sytuacji upatrywano w ówczesnym okresie w rozwoju sektora usług.

Reforma podatkowa jako element całościowej reformy finansów publicznych stanowi kolejne z kluczowych przekształceń. Działania podejmowane przez rząd łotewski przyjęły za cel symplifikację systemu podatkowego, którą usiłowano osiągnąć poprzez ujednoczenie stawek podatkowych. Zarówno podatków bezpośrednich – CIT i PIT oraz pośrednich VAT.

²⁰ Danią (1992), Finlandią (1992), Francją (1992), Norwegią (1992), Szwecją (1992), Szwajcarią (1992), Tajwanem – prowincją Chin (1992), Niemcami (1993), Polską (1993), Austrią (1994), Czechami (1994), Izraelem (1994), Holandią (1994), Wielką Brytanią (1994). W kolejnym stadium transformacji: Kanadą (1995), Grecją (1995), Portugalią (1995), Hiszpanią (1995), USA (1995), Wietnamem (1995), Estonią (1996), Republiką Korei (1996), Litwą (1996), Belgią i Luksemburgiem (1996), Uzbekistanem (1996), Egiptem (1997), Włochami (1997), Turcją (1997), Ukrainą (1997), Białorusią (1998), Irlandią (1998), Singapurem (1998), Słowacją (1998), Węgrami (1999), Mołdawią (1999), Kuwejtem (2001) oraz Rumunią (2001).

²¹ *Łotwa. Przewodnik dla przedsiębiorców*. Wydanie drugie rozszerzone z suplementem (maj 2005), Warszawa 2004, Biuro Promocji Inwestycji i Technologii Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego, s. 36.

Równolegle przymierzano się do przeprowadzenia reformy sektora bankowego. W efekcie system został oparty na dwustopniowym szczeblu: Banku Centralnym i podległych doń bankach komercyjnych. Jednocześnie wprowadzono szereg regulacji prawnych, które poprawiały system przyznawania licencji bankom, przyjęto rozwiązania kapitałowe zgodne ze światowymi standardami, wprowadzono nowy system rozliczeń. Dzięki niniejszym unormowaniom prawnym rynek, a właściwie sektor bankowy oraz usług finansowych mógł się prawidłowo rozwijać. Systematyczne działania w tym obszarze, które udoskonalały jego funkcjonowanie spowodowały, że rynek, który pierwotnie był bardzo rozdrobniony dzisiaj zarządzany jest przez kilka potężnych instytucji finansowych. Co więcej Łotwa w pierwszych latach transformacji gospodarczej pretendowała do miana „finansowego Hongkongu Rosji”²².

Jak podaje Grzegorz Kołodko skala transformacyjnej depresji zaskoczyła jednak społeczeństwa wychodzące z socjalizmu. Wedle założeń rządów krajów, przed którymi stał proces transformacji gospodarczej, miało to być zadanie trudne, tożsame – ściśle związane z uwolnieniem cen. Niemniej jednak przestawienie gospodarki na nowe tory miało odbyć się w krótkim czasie, po którym gospodarka miała dostosować się, produkcja wzrosnąć, a stopa życiowa ludności ulec ogólnej poprawie.

I owszem, w pierwszym okresie transformacji podjęte decyzje i działania doprowadziły do zrównoważenia rynku dóbr konsumpcyjnych i inwestycyjnych, wprowadzenia narodowej waluty, zwiększenia sektora prywatnego, jak i unowocześnienie systemu podatkowego oraz rozwoju sektora bankowego. Towarzyszyły jej jednak głębokie negatywne następstwa: pogłębienie recesji (spadek produkcji), zjawisko hiperinflacji, wzrost bezrobocia oraz spadek poziomu życia obywateli²³.

Z powodu m.in. uwolnienia cen, zerwania więzi z Rosją, nierentowności zakładów produkcyjnych w latach 1991-1993 PKB Łotwy gwałtownie spadł odpowiednio o 40% i 50%, Estonii o ponad 20%. Hiperinflacja w krajach bałtyckich kształtowała się na pułapie 211-262% w roku 1991 i 958%-1069% w roku 1992 w stosunku do poprzedniego. Recesja została przełamana dopiero w roku 1994. Stopa inflacji została wówczas wyhamowana i obniżona do 40%, niewiele większej aniżeli w Polsce w ówczesnym okresie²⁴. Co ciekawe stopa bezrobocia sięgnęła na Łotwie pułap 6,5% w roku 1994, nie jest to jednak ostateczna liczba – nie uwzględnia bezrobocia utajonego²⁵.

²² S. Swadźba, *Systemy gospodarcze...* op. cit., s. 221 i nast.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ S. Swadźba, *Systemy gospodarcze...* op. cit., s. 191.

Główne indykatory	1990	1991	1992	1993	1994
Łotwa					
Wzrost PNB	-3,5	-8,0	-33,8	-10,0	0,6
Stopa inflacji	10,5	262,0	958,0	35,0	35,9
Stopa bezrobocia	-	0,5	2,2	5,8	6,5
Udział salda bilansu płatniczego w PNB	2,0	6,4	-1,5	0	-3,4
Litwa					
Wzrost PNB	-6,9	-15,0	-36,0	-16,0	0,6
Stopa inflacji	16,1	255,0	1021,0	410,0	45,1
Stopa bezrobocia	-	0,3	6,0	1,6	3,3
Udział salda bilansu płatniczego w PNB	-2,6	5,2	0,6	-5,5	-4,2
Estonia					
Wzrost PNB	-3,6	-11,0	-14,0	-3,0	2,8
Stopa inflacji	17,2	211,0	1069,0	85,0	41,7
Stopa bezrobocia	-	1,2	2,5	2,0	2,9
Udział salda bilansu płatniczego w PNB	2,9	7,4	1,0	0	-3,0

Tabela. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne Łotwy, Litwy i Estonii w latach 1990-1994.

Źródło: S. Swadźba, *Systemy gospodarcze...* op. cit., s. 190.

Powyższe dane, jak podaje autor tabeli oraz T. Haavisto²⁶ należy traktować indykatywnie, bowiem choć prezentują dane statystyczne urzędowe oraz uznanych publikacji międzynarodowych, występują pewne różnice co do poszczególnych wielkości. Taki stan może być wynikiem, jak podkreślają, chaosu z jakim mieliśmy do czynienia w pierwszym okresie transformacji. Co więcej, „ogrom problemów polityczno-gospodarczych jakie były tam do rozwiązania, był znacznie bardziej skomplikowany niż w pozostałych państwach Europy Środkowej, np. w Polsce” (W. Kosiedowski).

Dokonując podsumowania okresu transformacji gospodarczej dostrzec można, że głównym determinantem efektywności przemian były warunki gospodarcze wyniesione z radzieckiego systemu, tzn. struktura gospodarcza, stopa inflacji, bezrobocie plus bezrobocie ukryte, współzależność z rynkiem radzieckim. Szczególnie korelacje rynków bałtyckich z radzieckim oraz wielka nierównowaga ekonomiczna wpływały na wyjątkowo trudną sytuację gospodarczą. Żaden wariant polityki gospodarczej nie pozwolił uniknąć ciężarów odczuwalnych przez społeczeństwo²⁷. Linia jaka była realizowana w krajach bałtyckich

²⁶ T. Haavisto, *The Transition to a Market Economy*, [w:] *Transformation and Reform in the Baltic States*, Stockholm 1997, s. 44.

²⁷ S. Swadźba, *Systemy gospodarcze...* op. cit., s. 224.

była zgodna z opinią: *im większa niestabilność, tym bardziej były uzasadnione radykalne środki stabilizacji oraz tym głębsze w jej efekcie załamanie* (G. W. Kołodko).

Co ważne, państwa bałtyckie charakteryzowało podobieństwo warunków wejściowych, a mimo to osiągnęły zróżnicowane efekty. Estonia osiągnęła wysokie tempo rozwoju wraz z równoległym kształtującym się postępowaniem reform strukturalnych²⁸. Tempo pozostałych krajów ze względu na problemy z restrukturyzacją dużych przedsiębiorstw przemysłowych oraz infrastrukturalnych było stosunkowo wolniejsze. Stąd ewidentnie możemy potwierdzić, że głębokość depresji transformacyjnej nie jest dyktowana wyłącznie schedą przeszłości. Równie ważna była polityka rządów poszczególnych krajów, szybkość i głębokość podejmowanych decyzji. Więcej, kraje które podjęły próby reform gospodarczych jeszcze w ramach poprzedniego systemu – jak Estonia, która już w latach 80. wdrażała koncepcję rozrachunku regionalnego, to ich dekonstrukcja była krótsza i nie tak głęboka jak w pozostałych republikach. Estońskiej Republice Radzieckiej pozwalano eksperymentować z liberalizacją w szerszym znaczeniu i zakresie niż innym republikom, tj. godzono się na stosunkowo większą swobodę w dziedzinie rozwiązań rynkowych²⁹.

W pierwszym okresie transformacji nie doceniono jednak roli rozwoju instytucjonalnego oraz zasobów kapitału społecznego. Dopiero negocjacje akcesyjne przyspieszyły proces zmian tego obszaru³⁰.

3. Konsolidacja gospodarcza jako kolejne stadium procesu uruchomienia wolnego rynku.

Na Łotwie lata 1995-2003 oznaczały kontynuację linii polityki gospodarczej, co jest konsekwencją powziętych kroków w latach wcześniejszych. Akceleratorem wewnętrznych zmian strukturalnych i instytucjonalnych stały się rozmowy akcesyjne z Unią Europejską (UE) oraz negocjacje w sprawie członkostwa w Światowej Organizacji Handlu (WTO). Ten okres określany jako drugi etap transformacji gospodarczej jest dość symptomatyczny. Charakteryzuje go ożywienie oraz wzrost gospodarczy, co więcej utrwalenie i konsolidacja instytucji rynkowych, tworzenie nowych podmiotów tego segmentu oraz znaczne przesunięcie w strukturze gospodarczej. Polityka gospodarcza w drugim etapie

²⁸ M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność...* op. cit., s. 65.

²⁹ S. Swadźba, *Systemy gospodarcze...* op. cit., s. 224.

³⁰ M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność...* op. cit., s. 65.

transformacji została oparta przez ekipy rządzące we wszystkich krajach bałtyckich o:

- implementację prawa wspólnotowego (*acquis communautaire*),
- dokończenie prywatyzacji dużych przedsiębiorstw,
- restrukturyzację przemysłu oraz rolnictwa,
- rozwój sektora bankowego oraz usług finansowych,
- przeprowadzenie reformy systemu emerytalnego oraz oświaty i służby zdrowia³¹.

Aspiracje państw bałtyckich do przystąpienia do struktur UE oraz WTO w ogromnej mierze wymuszały rozsądne prowadzenie koniecznych reform. Zwraca się nawet uwagę, że wyznaczenie tej orientacji stało się motorem do kolejnych działań oraz zapobiegło podejmowaniu „populistycznych decyzji”. Postępy w przygotowaniach do członkostwa w efekcie były coraz bardziej „widoczne”. Sprawdzianem dojrzałości, konsolidacji gospodarki była jej reakcja i w efekcie stabilizacja w okresie kryzysu gospodarczego w roku 1999 w Rosji. Jak wynika z poniższego wykresu, przejściowy spadek tempa wzrostu łotewskiego PKB, spowodowany m.in. kryzysem rosyjskim, okazał się znacznie mniej głęboki niż w przypadku Litwy i Estonii. Krzywa wzrostu po osiągnięciu najniższego punktu w 1999 roku zaczęła szybko pięć się do góry osiągając w latach 2000-2002 poziom zbliżony do najlepszych wyników ubiegłej dekady. Produkt Krajowy Brutto (PKB) w latach 1996-2003 wzrósł o ponad 50%, co oznacza, że średnia stopa wzrostu wynosiła rocznie ok. 7% i była prawie dwukrotnie wyższa niż w Unii Europejskiej i o ok. 1,6 razy wyższa niż średnia innych krajów w owym czasie do niej aspirujących. Pomimo pogorszenia się koniunktury gospodarczej w krajach europejskich, Łotwa zdołała utrzymać w roku 2003 wysokie tempo wzrostu dzięki dużemu popytowi wewnętrznemu i zdolności dostosowywania się do zmieniających warunków zewnętrznych³². Przez cały okres 1995-2003 aktywnej realizacji programu reform rządy tych państw, doprowadziły do zdynamizowania rozwoju gospodarczego. Co więcej, w latach 2000-2003 kraje bałtyckie znalazły się w czołówce państw o najszybszym PKB, mierzonym jako zmiany procentowe³³.

³¹ S. Swadźba, *Systemy gospodarcze...* op. cit., s. 225.

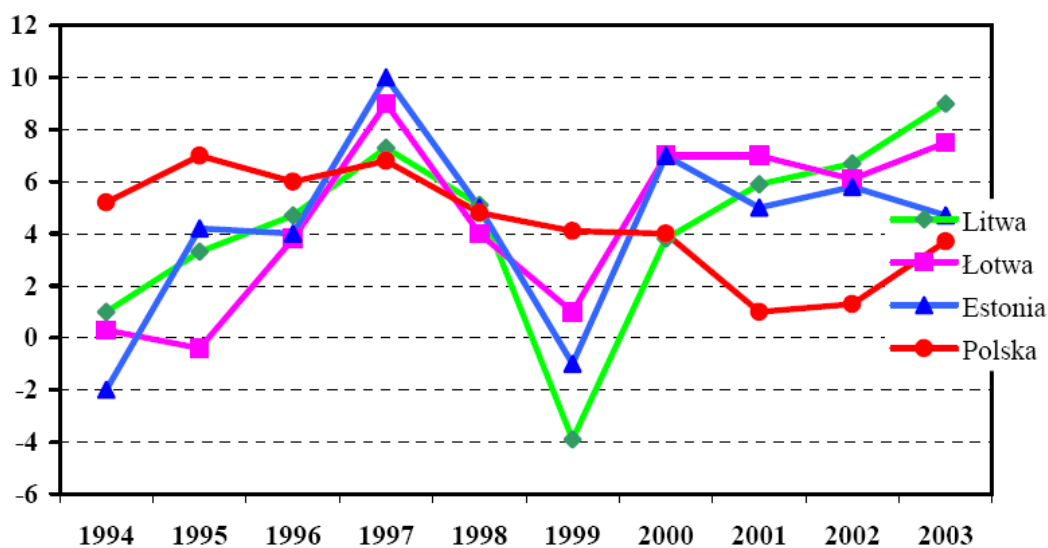
³² *Łotwa. Przewodnik dla przedsiębiorców*. Wydanie drugie rozszerzone z suplementem (maj 2005), Warszawa 2004, Biuro Promocji Inwestycji i Technologii Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego, s. 21.

³³ R. Dziewulski, C. Herma, B. Otachel, P. Ronkowski, K. Smyk, *Omówienie Kompleksowego Raportu Monitorującego Komisji Europejskiej z 5 XI 2003 r.*, Biuletyn Analiz UKiE 2003, nr 13.

Kraj / rok	Litwa		Łotwa		Estonia	
	Wzrost PKB	PKB <i>per capita</i>	Wzrost PKB	PKB <i>per capita</i>	Wzrost PKB	PKB <i>per capita</i>
1992	-21,3	374	34,9	576	14,2	707
1993	-16,2	716	14,9	847	9,0	1084
1994	-9,8	1143	0,6	1440	2,0	1530
1995	3,3	1623	0,8	1777	4,3	2405
1996	4,7	2129	3,3	2099	3,9	2982
1997	7,3	2588	8,6	2291	10,6	3187
1998	5,1	2901	3,9	2485	4,7	3607
1999	-4,1	2884	0,1	2581	6	3532
2000	2	3886	5,5	3032	1	3751
2001	5	4396	7	3233	5	4050
2002	7	4674	6	3496	5,5	4923
2003	10,5	-	7,2	-	6,7	-
2004	6,5	4449	6,8	3834	5,5	5181
2005	7	-	10,2	-	8,4	-
2006			11,9	7004		

Tabela. Dynamika PKB oraz PKB *per capita* w krajach nadbałtyckich w latach 1992-2005 (zmiany procentowe rok do roku).

Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność...* op. cit., s. 62.



Wykres. Porównanie dynamiki PKB Łotwy na tle Polski oraz pozostałych krajów bałtyckich w latach 1994-2003.

Źródło: *Łotwa. Przewodnik dla przedsiębiorców...*, op. cit.

Odpowiedzialna polityka fiskalna powodowała nadto, że deficyty budżetowe państw nadbałtyckich plasowały się poniżej 3% PKB. Zgodnie z Human Development Index (Indeks Rozwoju Człowieka) wydawanym przez ONZ, w 2003 roku, Łotwa zajęła 50 miejsce na świecie pod względem standardu życia, co świadczy o postępującej co roku poprawie sytuacji pod tym względem (w 1997 roku – 97 miejsce, w 2002 – 53 miejsce). Dwa pozostałe

kraje bałtyckie w 2003 roku uplasowały się w tym rankingu nieco wyżej niż Łotwa: Litwa na 45 miejscu, Estonia na 41 miejscu.

Kraj	PKB (mln euro)	PKB <i>per capita</i> (euro)	Wzrost realnego PKB (średnia 2000-2004)	Deficyt budżetowy (% PKB)	Rachunek bieżący (% PKB)
Litwa	15369	4449	6,5	-2,4	-6,1
Łotwa	8913	3834	6,8	-3,4	-8,5
Estonia	7010	5181	5,5	2,0	-12,0

Tabela. Podstawowe dane o sytuacji sektora finansów publicznych w państwach nadbałtyckich według stanu na 2004 r. (w euro).

Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność...* op. cit., s. 64.

Wraz ze wzrostem PKB rosła sukcesywnie stopa bezrobocia. Jest to jednak zjawisko bliskie wszystkim krajom Europy Środkowo-Wschodniej. W Polsce stopa bezrobocia w roku 1990 wynosiła 1,8% w 1995 już 3,4%. Sytuacja gospodarcza Łotwy wyraźnie uległa poprawie w 2005 roku, gdzie stopa została obniżona o 1,8% i w efekcie wyniosła 8,8%, w roku kolejnym spadła o następne 1,8% i do dziś kształtuje się na poziomie 7%. Nie odbiega ona zatem od średniej UE.

Utrzymywanie się wysokiej stopy inflacji jest natomiast konsekwencją dostosowywania się gospodarki łotewskiej do relacji cenowych obowiązujących w UE.

Kraj / rok	Inflacja			Bezrobocie		
	Litwa	Łotwa	Estonia	Litwa	Łotwa	Estonia
1992	1020,5	951,2	1076	-	-	-
1993	410,4	109,2	89,8	-	-	-
1994	72,1	35,9	47,7	4,5	6,5	5,0
1995	39,6	25,0	29,0	-	-	-
1996	24,6	17,6	23,1	7	7	2
1997	8,9	8,4	11,2	6	7	2
1998	5,1	4,7	8,2	7	9	2,5
1999	0,8	2,4	3,3	10	10	5
2000	1	3	4	12	8	12
2001	1	2	5	12	7	12
2002	1	2	4	11	7	11
2003	-	-	-	12,5	-	9,6
2004	2,5	6,2	3,0	11,5	10,6	9,1
2005	2,6	6,9	3,5	5,3	8,8	9,2
2006		6,8			7,0	

Tabela. Dynamika stopy inflacji oraz stopy bezrobocia w państwach nadbałtyckich w okresie 1992-2005.

Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność...* op. cit., s. 63.

W konsekwencji prowadzonych reform w okresie transformacji i dalej konsolidacji gospodarczej nastąpiły rudymen tarne przekształcenia w strukturze PKB. W latach 1990-2003 blisko dwukrotnie spadł udział przemysłu (wyjątek stanowi Litwa) oraz rolnictwa, z tym zastrzeżeniem, że jego wielkość obniżyła się ponad czterokrotnie. Nowego znaczenia nabral sektor usługowy, szczególnie na Łotwie. Lekceważony do niedawna sektor usług wypełnił lukę powstałą po upadającym ciężkim przemyśle oraz rolnictwie. Względnie dobra zaś kondycja infrastruktury komunikacyjnej sprawia, że rośnie znaczenie przede wszystkim usług tranzytowych, transportowych, finansowych oraz telekomunikacyjnych³⁴.

Kraj	PKB w mln USD		Rolnictwo		Przemysł		Produkcja		Usługi	
	1990	2003	1990	2003	1990	2003	1990	2003	1990	2003
Litwa	10506	18215	27	7	31	34	21	21	42	59
Łotwa	7447	11073	22	5	46	24	34	15	32	71
Estonia	5010	9082	17	4	50	28	42	18	34	67

Tabela. Wartość i struktura PKB w latach 1990 r. i 2003 r. (jako % PKB).

Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność...* op. cit., s. 64.

Wraz ze zmianą struktury gospodarczej nastąpiła zmiana struktury własności w gospodarce, udział sektora prywatnego w PKB wzrósł w 2000 roku do poziomu 75% w Estonii i na Litwie oraz do 68% na Łotwie.

Wyżej wymieniane wskaźniki nie miałyby racji bytu dzisiaj, gdyby nie kontynuacja kluczowych reform dla gospodarki, a ściślej mówiąc: kontynuowania procesu prywatyzacji, przedsięwzięcie reformy emerytalnej, edukacji, sektora bankowego, fiskalnego, stanowczej polityki fiskalnej i monetarnej, budowy stabilnych instytucji oraz współpracy ze strukturami międzynarodowymi.

4. Główne kierunki działań oraz reformy gospodarcze w okresie konsolidacji.

a/ Prywatyzacja.

Największe trudności w stosunku do pozostałych krajów Łotwa napotkała w kwestii prywatyzacji. Perturbacje wewnętrzne o naturze politycznej niestety niekorzystnie wpłynęły na kontynuację reformy. Bardzo ją opóźniły, a nadto wyhamowały sprzedaż majątku państwowego, co m. in. odbiło się na utracie licznych inwestorów zagranicznych.

³⁴

M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność...* op. cit., s. 65.

Prywatyzacja małych przedsiębiorstw ruszyła dopiero w roku 1993 i 3 lata później, w 1996, już została przerwana. Zakończona została ostatecznie dopiero w połowie 1998 roku (w Estonii już na przełomie roku 1993/1994). Prywatyzacja dużych przedsiębiorstw po zupełnie nieudanym okresie lat 1990-1994, nieco przyspieszyła w wyniku utworzenia PAŁ – w lutym 1994 roku na Łotwie uchwalono ustawę *o prywatyzacji majątku państwowego i samorządowego*. Na mocy tego dokumentu powołano do życia, w kwietniu 1994 roku, Prywatyzacyjną Agencję Łotwy (PAŁ). Jej zadaniem było przeprowadzenie prywatyzacji majątku państwowego oraz nadzór nad tym procesem, który rozpoczął się w lutym 1995 roku. W sierpniu 2003 roku Rada Ministrów z kolei zatwierdziła do realizacji *Strategię prywatyzacji majątku należącego do państwa oraz władz lokalnych*. W dokumencie tym, podkreślono cele oraz formy realizacji założeń prywatyzacyjnych, przy jednoczesnym zapewnieniu maksymalizacji wpływów z transakcji prywatyzacyjnych. Spory polityczne lat 1998-2000 spowolniły proces i uniemożliwiły prywatyzację kluczowych, strategicznych przedsiębiorstw, m. in.: LASCO (armator), Lattelekom (komunikacja), Latvenergo (energetyka), Ventspils Nafta (port). Prywatyzację dużych przedsiębiorstw zakończono zaledwie kilka lat temu. W posiadaniu państwa nadal pozostawały: łotewskie przedsiębiorstwo dystrybucji energii elektrycznej Latvenergo, Poczta, Państwowa Spółka Kolejowa, Międzynarodowe Lotnisko w Rydze oraz około kilkadziesiąt małych i średnich przedsiębiorstw zajmujących się głównie usługami związanymi z opieką zdrowotną i społeczną oraz remontami dróg.

W ciągu 10 lat działalności PAŁ, do maja 2004 roku sprywatyzowało 2040 obiektów majątku państwa o łącznej wartości 210,9 mln LVL, przy czym nowi właściciele sprywatyzowanych przedsiębiorstw zobowiązali się zainwestować w nie kolejne 153 mln LVL³⁵.

Metoda prywatyzacji	Zakończone procesy prywatyzacji		Przychody w milionach USD
	Liczba	Struktura (%)	
Ogółem	926	100,0	-
Sprzedaż w ofercie publicznej	824	75,2	649
Sprzedaż na aukcji	2726	14,3	16
Sprzedaż w drodze przetargu	79	2,3	122
Sprzedaż za waluty wymienne	46	0,8	24
Sprzedaż akcji pracownikom na warunkach ulgowych	-	7,4	61

Tabela. Przebieg dużej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Łotwie, lata 1992-1996. Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność...* op. cit., s. 92.

³⁵ *Lotwa. Przewodnik dla przedsiębiorców*. Wydanie drugie rozszerzone z suplementem (maj 2005), Warszawa 2004, Biuro Promocji Inwestycji i Technologii Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego, s. 36.

Proces powszechnej prywatyzacji oparto na Łotwie na emisji certyfikatów prywatyzacyjnych³⁶, za które obywatele mogli wykupić mieszkania, ziemię oraz akcje przedsiębiorstw. Prywatyzacja łotewskich przedsiębiorstw miała podobne cechy jak estońska, ale odbywała się stopniowo – na zasadzie indywidualnego traktowania każdego przypadku (*case by case*) – w oparciu o odpowiednią metodę określaną dla każdego przedsiębiorstwa osobno. Ustawa odnosząca się do prywatyzacji na Łotwie dopuszczała następujące metody:

- sprzedaż prywatyzowanych przedsiębiorstw wybranym oferentom na aukcji,
- ogłoszenie oferty publicznej na sprzedaż akcji przedsiębiorstw,
- ogłoszenie międzynarodowych przetargów.

Część akcji niektórych dużych przedsiębiorstw została sprzedana w drodze oferty publicznej na Ryskiej Giełdzie Papierów Wartościowych, za gotówkę lub za vouchery prywatyzacyjne. W niektórych przypadkach – zazwyczaj dotyczyło to przedsiębiorstw o znaczeniu strategicznym dla gospodarki kraju, państwo podjęło decyzję o zatrzymaniu własności do pewnej liczby akcji (tzw. pakiet kontrolny)³⁷.

Prywatyzacja rolnictwa wymagała likwidacji przedsiębiorstw państwowych oraz kołchozów. Na Litwie i Łotwie podjęto decyzje o przekazaniu ziemi osobom prywatnym. W konsekwencji powstało rozdrobnione rolnictwo, na które składało się wiele małych gospodarstw oraz spółdzielni produkcyjnych³⁸. W Estonii przewidziano inne rozwiązania. Prywatyzacja majątku rolnego zapowiadała przekazanie ziemi dawnym prawowitym właścicielom, a obecnym wypłacenie rekompensat, przez co w efekcie przemian

³⁶ W Estonii o system voucherów, na Litwie o czekach kuponowe.

³⁷ *Łotwa. Przewodnik dla przedsiębiorców*. Wydanie drugie rozszerzone z suplementem (maj 2005), Warszawa 2004, Biuro Promocji Inwestycji i Technologii Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego, s. 37.

³⁸ Kwestie własności ziemi na Łotwie reguluje ustawa dotycząca prywatyzacji ziemi na obszarach miejskich i wiejskich oraz ustawa dotycząca rejestru gruntów oraz inne zarządzenia wydawane przez Radę Ministrów. Swobodnym prawem do nabywania ziemi na Łotwie dysponują obywatele kraju, organy i instytucje państwowe oraz firmy zarejestrowane w Łotewskim Rejestrze Przedsiębiorstw, pod warunkiem, iż ponad w 50 % udziałów należy do: - obywateli łotewskich i/lub instytucji rządowych, - osób fizycznych i prawnych z krajów, z którymi Łotwa podpisała umowę o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji zagranicznych lub inne traktaty gwarantujące stronom prawo do zakupu gruntów.

Osoby fizyczne i prawne spełniające te warunki mogą nabywać ziemię na terytorium Łotwy poza wyodrębnionymi obszarami takimi jak: tereny przygraniczne, wydmy nadbałtyckie, tereny chronione, rezerваты przyrody, tereny pod użytki rolne i leśne. Sprzedaż ziemi musi się odbywać zgodnie z regionalnym planem zagospodarowania terenu. Istnieją pewne ograniczenia w stosunku do nabywania ziemi przez obcokrajowców w tym zagranicznych inwestorów. Obywatele innych krajów mają prawo wydzierżawić ziemię od władz łotewskich lub osób prywatnych na okres nie dłuższy niż 99 lat (użytkowanie wieczyste). Mogą także dokonywać jej zakupu w formie inwestycji dokonywanej jako wkład partnera zagranicznego w łotewskie przedsiębiorstwa lub bezpośrednio, po otrzymaniu odpowiedniej licencji od władz lokalnych. Na mocy nowej ustawy, która weszła w życie 1 stycznia 1998 roku, grunty objęte są podatkiem od nieruchomości. *Za Łotwa. Przewodnik dla..., op. cit.*

własnościowych zakończonych w 1995 r., 60% ogółu gospodarstw stanowią gospodarstwa duże³⁹. Obecnie reforma rolna dobiegła już końca, ziemia orna znajduje się w prywatnych rękach.

W latach dziewięćdziesiątych przywrócone zostało w krajach bałtyckich prawo do posiadania nieruchomości. Wprowadzone regulacje na Łotwie dotyczące restytucji majątku, nabywania, wynajmu i prywatyzacji budynków oraz nowa ustawa umożliwiająca zaciąganie kredytu hipotecznego na zakup lub pod budowę domu, przyczyniły się do rozwoju łotewskiego rynku nieruchomości. Choć i tu nie obyło się bez problemów. Sprzedaż mieszkań została przyspieszona dopiero w okresie 1998-2000. W efekcie udział własności prywatnej w tym sektorze wzrósł do 60% w roku 2000⁴⁰.

Rynek nieruchomości funkcjonuje na podstawie aktów prawnych stanowionych przez władze państwowe oraz władze lokalne. Te ostatnie, decydują o rozmieszczeniu przestrzennym, renowacji czy zagospodarowaniu nieruchomości⁴¹.

Proces własnościowy rozpoczęty w latach 90. na Łotwie nie ominął także prawa własności intelektualnej oraz praw autorskich. W 1993 roku parlament łotewski podjął uchwały o ochronie praw autorskich, znaku towarowego i patentów, natomiast w 2002 roku przyjął nową ustawę, która dodatkowo wzmocniła ochronę tych dóbr. W styczniu 1993 roku Łotwa przystąpiła do Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (WIPO). Jest również stroną licznych traktatów, konwencji i porozumień międzynarodowych, gwarantujących przestrzeganie praw własności intelektualnej⁴².

W efekcie działań prywatyzacyjnych zmienił się udział sektora prywatnego PKB. Z powodu spowolnień w roku 2000 ten udział wynosił zaledwie ok. 70%. Na początku 2003 roku w przemyśle oraz usługach dominował sektor prywatny (za wyjątkiem energetyki

³⁹ S. Swadźba, *Systemy gospodarcze...* op. cit., s. 222.

⁴⁰ The Economist Intelligence Unit Limited. *Latvia Country Profile 2001*, s. 27.

⁴¹ *Łotwa. Przewodnik dla przedsiębiorców*. Wydanie drugie rozszerzone z suplementem (maj 2005), Warszawa 2004, Biuro Promocji Inwestycji i Technologii Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego, s. 54.

⁴² Paryskiej Konwencji o Ochronie Własności Przemysłowej (1993), Berneńskiej Konwencji o Ochronie Utworów Literackich i Artystycznych (1995), Genewskiej Konwencji o Ochronie Praw Producentów Fonograficznych Przeciwko Nieautoryzowanemu Kopiowaniu ich Nagrań (1997), Międzynarodowego Porozumienia Patentowego (1993), Traktatu Budapesztańskiego o Międzynarodowym Uznawaniu Depozytu Drobnoustrojów dla Celów Postępowania Patentowego (1994), Madryckiego Porozumienia o Znakach Towarowych (1995), Protokołu Madryckiego dot. Rejestracji Znaków Towarowych (2000), Porozumienia Nicejskiego o Międzynarodowej Klasyfikacji Towarów i Usług (1995), Konwencji Rzymskiej o Ochronie Praw Artystów, Producentów Przemysłu Fonograficznego i Stacji Nadawczych (1999), Porozumienia Genewskiego o Znakach Towarowych (1999). W lipcu 1994 roku Stany Zjednoczone podpisały z Łotwą porozumienie dotyczące handlu i ochrony praw własności intelektualnej. Dodatkowo rząd łotewski wprowadził poprawki do wszystkich aktów prawnych aby były one zgodne z TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – Handlowe Aspekty Ochrony Praw Własności Intelektualnej*) porozumieniem dotyczącym handlu prawami własności intelektualnej, którego Łotwa stała się stroną po przystąpieniu do Światowej Organizacji Handlu (WTO).

oraz zaopatrzenia w wodę). Udział sektora prywatnego w tworzeniu wartości dodanej w gospodarce łotewskiej ogółem wyniósł w 2003 roku 71%, a liczba zatrudnionych w nim osób 74 % wszystkich zatrudnionych w gospodarce (w 2002 roku 73 %). Dane te świadczą o zbliżaniu się „parametrów” gospodarki łotewskiej do podobnych wskaźników występujących w krajach UE⁴³.

	Wartość dodana ogółem				Zatrudnienie w sektorze prywatnym (średnioroczne)			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
Gospodarka ogółem	66	68	69	70	70	71	72	73
Rolnictwo	91	91	91	91	80	82	83	84
Rybołówstwo	92	91	92	92	72	66	77	77
Przemysł wydobywczy	97	99	100	99	99	99	99	99
Przemysł przetwórczy	99	99	99	99	97	98	97	97
Dystrybucja gazu, energii oraz wody	12	20	23	22	20	18	16	17
Budownictwo	99	99	99	99	97	98	98	98
Handel	99	99	99	99	99	99	99	99
Hotele i restauracje	92	92	92	93	93	94	97	97
Transport i komunikacja	46	54	55	57	38	41	43	44
Pośrednictwo finansowe	84	85	86	87	78	90	90	91
Nieruchomości	73	77	78	78	58	64	65	65
Administracja rządowa i bezpieczeństwo	-	-	-	-	-	-	-	-
Edukacja	11	11	11	12	3	3	3	4
Opieka zdrowia	26	25	26	26	13	13	13	14
Inne rodzaje działalności, usługi socjalne	63	62	63	63	32	34	35	35

Tablica. Udział sektora prywatnego w tworzeniu wartości dodanej oraz zatrudnienie, 1992-2002.

Źródło: www.em.gov.lv, Economic Development Report, Riga June 2003.

Zaawansowanie procesów prywatyzacji, stan na rok 2006 pokazuje również poniższa tabela. Wskaźnik prywatyzacji *Freedom House* ogarnia skalę od 1 do 7. Im wyższy wskaźnik tym mniej zaawansowany proces przekształceń własnościowych. Wskaźnik EBOR obejmuje natomiast skalę od 1 do 4,3. Im wyższy wskaźnik, tym bardziej zaawansowana prywatyzacja. Kryterium oceny zaawansowania procesów prywatyzacji dokonywanej przez EBOR jest głównie liczba sprywatyzowanych przedsiębiorstw, natomiast wskaźnik *Freedom House* uwzględnia także prawne podstawy prywatyzacji.

⁴³ *Łotwa. Przewodnik dla przedsiębiorców*, op. cit., s. 36.

Kraj	Wskaźnik prywatyzacji <i>Freedom House</i>			Wskaźnik restrukturyzacji przedsiębiorstw EBOR-u		Wskaźnik małej prywatyzacji EBOR-u		Wskaźnik restrukturyzacji przedsiębiorstw EBOR-u	Udział sektora prywatnego w PKB (%)
	2001	2002	Trend	2001	2006	2001	2006	2006	2006
UE-8									
Polska	2,00	2,25	↓	3,3	3,3	4,3	4,3	3,7	75
Czechy	1,75	1,75		4,0	4,0	4,3	4,3	3,3	80
Estonia	2,50	1,75	↑↑	4,0	4,0	4,3	4,3	3,7	80
Węgry	1,50	1,50		4,0	4,0	4,3	4,3	3,7	80
Litwa	1,75	2,25	↓↓	3,3	4,0↑	4,3	4,3	3,0	75
Łotwa	2,50	2,50		3,0	3,7↑	4,3	4,3	3,0	70
Słowacja	3,00	2,00	↑↑	4,0	4,0	4,3	4,3	3,7	80
Słowenia	2,25	2,50	↓	3,3	3,0↓	4,3	4,3	3,0	65
Średnia dla UE-8	2,44	2,06	↑	3,61	3,75	4,3	4,3	3,39	76
Europa Południowo-Wschodnia									
Albania	3,75	3,25	↑↑	2,3	3,0↑	4,0	4,0	2,3↑	75
Bośnia i Hercegowina	5,00	5,00		2,3	2,7↑	2,7	3,0↑	2,0	55↑
Bulgaria	3,50	3,00	↑↑	4,0	4,0	3,7	4,0↑	2,7	75
Chorwacja	3,50	3,25	↑	3,0	3,3↑	4,3	4,3	3,0	60
Macedonia	4,00	4,25	↓	3,0	3,3↑	4,0	4,0	2,7↑	65
Czarnogóra	-	-		-	3,3	-	3,0	2,0	65
Rumunia	3,75	3,75		3,3	3,7↑	3,7	3,7	2,7↑	70
Serbia	5,00	4,75	↑	1,0	2,7↑	3,0	3,7↑	2,3	55
średnia	4,07	3,89	↑	2,66	3,24	3,63	3,72↑	2,38	65
WNP									
Armenia	3,25	3,25		3,0	3,7↑	3,7	4,0↑	2,3	75
Azerbejdżan	4,75	4,25	↑↑	2,0	2,0	3,3	3,7↑	2,0	60
Białoruś	6,00	6,00		1,0	1,0	2,0	2,3↑	1,0	25
Gruzja	3,25	3,25		3,3	3,7↑	4,0	4,0	2,3	70↑
Kazachstan	4,25	4,00	↑	3,0	3,0	4,0	4,0	2,0	65
Kirgistan	4,50	4,25	↑	3,0	3,7	4,0	4,0	2,0	75
Moldowa	3,50	4,00	↓	3,0	3,0	3,3	3,7↑	2,0	65↑
Rosja	3,75	3,50	↑	3,3	3,0↓	4,0	4,0	2,3	65
Tadżykistan	5,75	5,50	↑	2,3	2,3	3,7	4,0↑	1,7	50
Turkmenistan	6,75	6,75		1,0	1,0	2,0	2,0	1,0	25
Ukraina	4,25	4,25		3,0	3,0	3,7	4,0↑	2,0	65
Uzbekistan	6,00	6,00		2,7	2,7	3,0	3,3↑	1,7	45
średnia dla WNP	4,67	4,58	↑	2,55	2,68↑	3,39	3,52↑	1,89	57↑

Tabela. Zaawansowanie procesów prywatyzacji, stan na rok 2006.

Źródło: Nations In Transit 2002 r., Freedom Mouse 2003 r.; EBOR, Transition Reports 2001 i 2006 r.

b) Reprywatyzacja.

Doświadczenia reprywatyzacyjne państw nadbałtyckich sięgają roku 1991. W tym właśnie roku Litwa jako pierwsza przyjęła ustawę reprywatyzacyjną. W uregulowaniach reprywatyzacyjnych mogli brać udział obecni obywatele litewscy. Na mocy ustawy zwracano

nieruchomości, z narzuconymi ograniczeniami: na wsi do 150 ha, w mieście działki do 0,2 ha. Litwa założyła również zwrot lasów prawowitym właścicielom tak, aby docelowo do 2005 roku 30-35% lasów było w rękach prywatnych. Łotwa założyła zwrot mienia nie tylko osobom posiadającym obywatelstwo łotewskie. Ziemię, która znalazła się już w posiadaniu osób lub instytucji państwo wykupuje od byłych właścicieli. Uwzględniono również zwrot lasów, przy założeniu pozostawienia w gestii państwa 50% zasobów leśnych. Estonia ma podobne do Łotwy podejście do kwestii udziału w reprivatyzacji cudzoziemców. Za już zajętą ziemię, nieruchomość państwo estońskie płaci dawnym właścicielom połowę wartości w gotówce, natomiast resztę wartości przekazuje w papierach wartościowych. Państwo estońskie planuje, że w wyniku reprivatyzacji 45-50% lasów znajdzie się w posiadaniu sektora prywatnego⁴⁴. Na marginesie można zaznaczyć, że ustawę reprivatyzacyjną w formie rekompensat przyjęli m.in. Rumunii, Węgry oraz Czesi. Polsce jeszcze nie udało się przyjąć podobnych rozwiązań⁴⁵.

c) Reformy podatków.

Od 1 stycznia 2003 roku w łotewskim systemie podatkowym nastąpiły zmiany, zmniejszono stawki niektórych podatków oraz uproszczono ich pobór. Nieefektywny system podatkowy z lat 90 stanowił duży mankament dla wpływów do budżetu. Aktualnie system podatkowy jest prosty i przejrzysty dla głównych graczy, w tym inwestorów zagranicznych. Obowiązują tu liniowe stawki podatkowe. Największą bolączką systemu nadal pozostaje słaba dyscyplina podatników, jak również nieefektywna administracja podatkowa. Z roku na rok wpływy podatkowe, szczególnie w przypadku podatku od przedsiębiorstw, malały, co spowodowało zwiększenie się „szarej strefy”⁴⁶. Po wejściu do UE podjęto działania mające na celu ograniczenie wspomnianego zjawiska. Podatek od osób fizycznych kształtuje się na poziomie 25%, dla przedsiębiorstw: 15%⁴⁷, podatek VAT dla większości produktów wynosi 18%⁴⁸, a składki na „ZUS” sięgają 33% płacy brutto. Podobną wartość prezentują

⁴⁴ B. Wildstein, *O fałszywym pojmowaniu praw człowieka*, „Rzeczpospolita” z 5-6.10.2002, s. A7.

⁴⁵ B. Chomałowska, K. Mantys, *Rząd rusza do reprivatyzacji*, „Rzeczpospolita” z dn. 17.04.2008.

⁴⁶ S. Swadźba, *Systemy gospodarcze...* op. cit., s. 195.

⁴⁷ W przypadku małych przedsiębiorstw istnieje możliwość skorzystania ze zniżki podatkowej w wysokości 20% od kwoty naliczonego podatku. Do tej grupy przedsiębiorstw zaliczają się te firmy, których majątek bilansowy nie przekracza 70.000 LVL, roczny obrót netto jest mniejszy niż 200.000 LVL, liczba pracowników wynosi średnio do 25 osób. Aby firma mogła skorzystać z wyżej wymienionej zniżki powinna spełniać co najmniej 2 z powyższych warunków. Na podst. http://www.cie.gov.pl/publikacje/ppwue_2007/Dzialalnosc_gospodarcza/panstwa_ue/lotwa.htm.

⁴⁸ Stosuje się również stawkę podatku VAT obniżoną w wysokości 5%. Przedsiębiorstwa o obrocie podlegającym opodatkowaniu VAT (przekraczającym 10.000 LVL w okresie 12 miesięcy) podlegają

stawki w najlepiej rozwiniętej gospodarczo z pośród grupy bałtyckiej – Estonii. Tam PIT sięga: 26%, VAT : 18%, ZUS: 33%. Na Litwie: PIT – prerogatywy, 35,33, 20, 13, i 10%, VAT – 18%, ZUS – 33%.

Za administrowanie łotewskimi podatkami odpowiada Państwowa Służba Dochodów, zaś podatkami socjalnymi zajmuje się Państwowy Fundusz Socjalny. Samorządy biorą udział w administrowaniu podatkiem dochodowym, podatkiem od nieruchomości i podatkiem od surowców naturalnych. Łotwa ponadto podpisała umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania z szeregiem państw⁴⁹.

d) Reforma emerytalna.

W nowych warunkach demograficznych system emerytalny, polegający dotychczas na finansowaniu świadczeń emerytalnych z bieżących wpływów podatkowych, nie miał racji bytu. Groził rychło problemami budżetowymi. Stąd w roku 1999 w Estonii i Łotwie, a w 2000 na Litwie podjęto próby reformy systemu. Łotewską reformę uprzedziły i jednocześnie wymusiły wskaźniki roku 1998, tj. niekorzystne prognozy demograficzne, indeksacja świadczeń emerytalnych oraz problemy ekonomiczne 1998 r. Sytuacja Państwowego Funduszu Emerytalnego była wówczas szczególnie trudna – przedsiębiorstwa związane z rosyjskim kapitałem, w związku z rosyjskim kryzysem płatniczym nie zapłaciły składek na ubezpieczenie społeczne za 13 tysięcy pracowników, a składki 67 tysięcy pracowników zostały nieuregulowane i niepełne⁵⁰.

Przeciwdziałania jakie zastosowały rządy wszystkich krajów bałtyckich to wydłużenie wieku emerytalnego do 62 lat na Łotwie (dla kobiet i mężczyzn), 63 lat w Estonii (również wspólny cenzus dla kobiet i mężczyzn) oraz 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet na Litwie. W latach następnych na Łotwie, w Estonii i Litwie wprowadzono „drugi oraz trzeci filar”.

obowiązkowi rejestracji w Państwowej Służbie Dochodów. Podstawą opodatkowania są roczna suma ogólnej wartości dostarczonych dóbr i wyświadczonych usług. Obniżona 5% stawka podatku VAT dotyczy: farmaceutyków, lekarstw weterynaryjnych, dostaw ciepłej i zimnej wody i niektórych innych usług komunalnych, artykułów dla niemowląt, biletów na imprezy sportowe, książek, zakwaterowania w hotelach, niektórych produktów środków masowego przekazu. Na podst. http://www.cie.gov.pl/publikacje/ppwue_2007/Dzialalnosc_gospodarcza/panstwa_ue/lotwa.htm.

⁴⁹ Armenią (2000), Belgią (1998 i 1999), Białorusią (1995), Chinami (1996), Czechami (1994), Danią (1993), Estonią (1993), Holandią (1996), Francją (1997), Grecją (2002), Islandią (1994), Irlandią (1997), Finlandią (1993), Kanadą (1995), Litwą (1993), Norwegią (1993), Polską (1993), Portugalią (2001), Szwecją (1993), Słowacją (1999), Słowenią (2002), Szwajcarią (2002), Rumunią (2002), Ukrainą (1995), USA (1997), Wielką Brytanią (1996), Niemcami (1997) oraz Włochami (1997). *Za Łotwa. Przewodnik dla...*, *op. cit.*

⁵⁰ EIU, *Lithuania Country...* *op. cit.*, s.25.

Drugi i trzeci filar stanowią składki na prywatny fundusz emerytalny, którego wyboru podatnik dokonywał indywidualnie⁵¹.

e) Reformy oraz rozwój sektora bankowego.

Spośród grupy bałtyckiej Łotwa osiągnęła zarazem najlepsze i najszybsze wskaźniki rozwojowe w okresie tranzytu gospodarczej. Hossa skończyła się jednak już w pierwszym roku okresu konsolidacji w 1995. Z powodu braku doświadczenia, niedbałego doświadczenia oraz frywolnego udzielania kredytów przez banki na rzecz swych udziałowców upadło aż 10 banków. Co więcej w trakcie „przełomu” upadł największy z banków – Banka Baltija dysponujący w ówczesnym okresie ponad 30% ogółu depozytów⁵². Oficjalnie przyczyny upadku jakie podano to „niewypłacalność dłużników i nadużycie zaufania”. Doraźne rozwiązania w postaci przyjęcia projektu wypłacania chociaż częściowych odszkodowań nie powiodły się z powodu braku środków budżetowych⁵³.

Zaufanie i przywrócenie równowagi przyniósł rok 1997, w którym zakończono modernizację dyktowaną wydarzeniami sprzed dwóch lat. Na przestrzeni tych dwu lat bank centralny uściślił nadzór nad bankami komercyjnymi, wprowadził obowiązkowe międzynarodowe audyty, dostosował regulacje do międzynarodowych standardów z Europą Zachodnią. Tendencje te wzmacniał utworzony w 1998 r. specjalny system ubezpieczeń depozytów. Zaledwie część z 20 banków posiadała prawo przyjmowania depozytów od osób fizycznych. Banki, którym prawa do świadczenia takich usług nie przyznano, zajęły się wyspecjalizowanymi operacjami bankowymi oraz obrotem, przynoszącymi znaczące zyski, w tym rosyjskimi papierami wartościowymi⁵⁴.

Kolejny negatywny wpływ na rozmiary operacji i kondycję finansową banków łotewskich wywarł tym razem rosyjski kryzys finansowy. Pejoratywne konsekwencje kryzysu potęgowało uzależnienie łotewskiego sektora od rynku rosyjskiego oraz nierzetelność władz rosyjskich, które zdevaluowały rubla oraz niewywiązały się z obowiązku wykupu wyemitowanych obligacji. Doprowadziło to do niewypłacalności czterech łotewskich banków i strat sektora bankowego w wielkości aż 2,3% PKB. Bank Centralny zmuszony był uruchomić program pomocowo-zapobiegawczy. Projekt pomocy miał zagwarantować

⁵¹ S. Swadźba, *Systemy gospodarcze...* op. cit., s. 196.

⁵² S. Swadźba, *Systemy gospodarcze...* op. cit., s. 198.

⁵³ *Łotwa. Przewodnik dla przedsiębiorców*, op. cit.

⁵⁴ S. Swadźba, *Systemy gospodarcze...* op. cit., s. 198.

utrzymanie płynności sektora poprzez wpompowanie w niego 100 mln USD oraz wprowadzenie form pomocy dla najbardziej poszkodowanych jednostek⁵⁵.

W roku 1999 łotewski kryzys bankowy został przezwyciężony, zaś cały system bankowy objęto wzmożonym nadzorem ze strony Banku Centralnego⁵⁶. Umocnienie nadzoru wynikało przede wszystkim z wniosków, jakie wyciągnięto po wspomnianym już wyżej upadku największego w trzech krajach bałtyckich banku – *Banka Baltija*. Co więcej, pomimo dalszego uzależnienia od rynku rosyjskiego (10-15%) w roku 1999 sektor przyniósł podwójne zyski do roku bazowego (poprzedniego sprzed kryzysu). W 2003 roku zyski banków komercyjnych wyniosły 71,5 mln LVL, co oznacza wzrost o 27 % w porównaniu z 2002 rokiem. W pierwszym kwartale 2004 roku również wystąpił wzrost zysków o 1,7 raza w porównaniu z analogicznym okresem roku 2003⁵⁷. Ten wzrostowy trend utrzymywałby się po dziś dzień gdyby nie pojawił się kolejny kryzys na rynku finansowym w 2008 r.. Kryzys z roku 1999 niewątpliwie przyczynił się do eliminacji najsłabszych jego uczestników, co spowodowało, że na rynku pozostali tylko stabilni i najsilniejsi gracze. Niemniej jednak łotewski sektor bankowy na przełomie wieku charakteryzował się dużym rozdrobnieniem, kiedy to przykładowo w Estonii ulegał konsekwentnej polityce konsolidacji poprzez dokonujące się fuzje największych banków. Ponadto na Łotwie nie ma zdecydowanego lidera, jak w pozostałych krajach bałtyckich. Na początku 2004 roku na Łotwie działalność prowadziły 22 banki komercyjne, 1 oddział zagranicznego banku (Nordea Bank Finland, Plc) oraz kilka przedstawicielstw banków zagranicznych (m.in. Niemiecki Dresdner Bank AG, ukraiński Nadra Bank) bez prawa prowadzenia działalności bankowej. Dla porównania, w innych krajach bałtyckich, banki zagraniczne dominują w sektorze bankowym, w Estonii działalność prowadzi 7 banków zagranicznych, a na Litwie 13. Wszystkie banki na Łotwie spoczywają w prywatnych rękach (w rękach państwa znajduje się ok. 6,5 % kapitału akcyjnego całego sektora bankowego). Własnością państwa pozostają tylko Mortgage and Land Bank of Latvia. Aktywa pięciu największych banków stanowią prawie 2/3 wartości

⁵⁵ S. Swadźba, *Systemy gospodarcze...* op. cit., s. 198.

⁵⁶ Bank Łotwy (Bank Centralny – BC) jest instytucją niezależną, odpowiedzialną za politykę monetarną w kraju. W ustawie „O Banku Łotwy” zawarte zostały główne zadania BC, przede wszystkim prowadzenie stabilnej polityki monetarnej, którą oparto na następujących zasadach: wymienialność waluty krajowej (również na rachunkach transakcji kapitałowych, brak restrykcji w przepływach kapitału, wewnętrzna stabilizacja waluty krajowej, utrzymanie stopy inflacji na jak najniższym poziomie, prowadzenie polityki stopy procentowej, co dodatkowo ułatwia zarządzania płynnością. *Łotwa. Przewodnik dla przedsiębiorców*. Wydanie drugie rozszerzone z suplementem (maj 2005), Warszawa 2004, Biuro Promocji Inwestycji i Technologii Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego.

⁵⁷ *Łotwa. Przewodnik dla przedsiębiorców*. Wydanie drugie rozszerzone z suplementem (maj 2005), Warszawa 2004, Biuro Promocji Inwestycji i Technologii Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego.

aktywów sektora bankowego ogółem, co potwierdza rozdrobnienie sektora. Ponad połowa kapitału akcyjnego banków na Łotwie zaś należy do inwestorów zagranicznych, przede wszystkim z Niemiec, Szwecji, Finlandii, Estonii, Rosji oraz kilku organizacji finansowych (EBOR, Swedfund i in.). Obecnie największe inwestycje w tym sektorze napływają na Łotwę poprzez banki macierzyste finansujące należące do nich spółki córki⁵⁸. Sytuacja powyższa zmieniła się dopiero w roku 2008, kiedy to rząd Łotwy na nadzwyczajnym posiedzeniu 8 listopada zdecydował o przejęciu pakietu kontrolnego banku Parex – drugiego pod względem wielkości banku komercyjnego na Łotwie. Oficjalną przyczyną częściowej nacjonalizacji banku była groźba utraty przez niego płynności finansowej, a w konsekwencji jego bankructwa. Niespodziewana częściowa nacjonalizacja Parexu może świadczyć o tym, że celem rządu było uzyskanie wpływu na funkcjonowanie banku, który w przeszłości miał opinię instytucji umożliwiającej transfer i pranie brudnych pieniędzy oraz finansował różne prorosyjskie projekty polityczne. Trudna sytuacja Parexu miała być spowodowana koniecznością spłaty w przyszłym roku 775 mln euro z tytułu kredytów syndykowanych (pożyczek zaciągniętych w innych bankach). Bank miał problemy z pozyskaniem takiej sumy. Klienci zaniepokojeni tymi informacjami w ostatnich tygodniach zaczęli wycofywać wkłady. W tej sytuacji z prośbą o pomoc zwrócili się do państwa główni udziałowcy Parexu – Valerijs Kargins i Viktors Krasovickis, Rosjanie będący obywatelami Łotwy. Na podstawie umowy z rządem, za symboliczną sumę około 3 euro przekazali oni 51% akcji Parexu państwowemu Bankowi Hipotecznemu Ziemskiemu; zachowali 34% udziałów w banku, miejsce w jego zarządzie, a także otrzymali prawo odkupienia przekazanych państwu akcji po upływie jednego roku, pod warunkiem że do tego czasu rząd nie znajdzie inwestora strategicznego. Rząd łotewski dla utrzymania płynności finansowej Parexu przekazał mu pożyczkę w wysokości prawie 300 mln euro. Okoliczności towarzyszące transakcji wskazują, że oprócz względów ekonomicznych o przejęciu banku przez państwo mogła zdecydować wola rządu objęcia kontrolą instytucji finansowej zaangażowanej w politykę, w tym we wspieranie sił prorosyjskich⁵⁹.

f) Rozwój Ryskiej Giełdy Papierów Wartościowych.

Pierwszy dzwonek na ryskiej Giełdzie Papierów Wartościowych rozbrzmiał w połowie roku 1995, choć otwarto ją już pod koniec roku 1993. Dziś łotewska giełda

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ *Rząd przejmuje udziały w jednym z największych banków na Łotwie*, Tygodnik OSW nr 37 (71) z 19 listopada 2008 r.

osiągnęła stabilizację, choć nadal w pamięci pozostają bardzo kosztowne lekcje lat minionych. Roku 1998 – chaosu finansowego w Rosji, którego skutkiem był spadek indeksów na Łotwie aż o 70% oraz lekcji roku 1997. Wówczas po szybkim wzroście indeks giełdowy RSE stracił 30% w wyniku niepokojów inwestorów kryzysem finansowym w Azji. Przejrzystość notowanych spółek, szereg zabezpieczeń wykluczających prowadzenie niejawnych transakcji oraz grupa ścisłych regulacji wpływają na akinezję gwałtownych ruchów zagrażających jej stabilizacji.

Giełdy Łotwy oraz Litwy odmiennie niż Estonii nie zgodziły się na udział w aliansie Norek (Oslo, Sztokholm, Reykjavik i Kopenhaga), wybrały niezależność. Giełdę z Tallina natomiast przejęła giełda z Helsinek.

1 lipca 2001 r. rozpoczęła działalność Komisja Rynku Finansowego i Kapitałowego, którą powołano dla sprawowania jednolitego nadzoru nad rynkami: bankowym, ubezpieczeniowym i papierów wartościowych.

g) Rynek ubezpieczeń.

Rynek ubezpieczeń na Łotwie, podobnie jak w Polsce i na Litwie znajduje się w początkowym stadium rozwoju. W 2001 roku statystyczny Łotysz wydawał na ubezpieczenia 74 EUR, co oznaczało wzrost o 10 % w porównaniu z 1997 rokiem. W portfelu spółek ubezpieczeniowych dominują ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych (27 %), ubezpieczenia majątkowe (18 %), ubezpieczenia transportowe (18 %) oraz ubezpieczenia zdrowotne (11 %). Na Łotwie są obecne znane zagraniczne spółki, w 2002 roku zagraniczni akcjonariusze byli w posiadaniu 52 % kapitału zakładowego wszystkich spółek zajmujących się ubezpieczeniami na Łotwie.

Łotewski rynek ubezpieczeń regulowany jest przez ustawę *o ubezpieczeniach, o spółkach akcyjnych i o kontroli ubezpieczeń publicznych*. Z racji przystąpienia Łotwy do UE ustawodawstwo zostało dostosowane do wymogów unijnych. Zasadnicza treść ustawy *o spółkach akcyjnych* nadal określa minimalną wysokość kapitału zakładowego spółki oferującej ubezpieczenia na życie. Zgodnie z ustawą *o kontroli ubezpieczeń publicznych* Komisja Rynku Finansowego i Kapitałowego, działająca od 1 lipca 2004 roku, zawiesza i anuluje licencje oraz kontroluje działalność finansową spółek ubezpieczeniowych. Komisja licencjonuje szeroką paletę różnych rodzajów ubezpieczeń.

h) Rynek pracy.

Od 1994 roku na Łotwie rozpoczęto kolejną z reform – zmiany nastąpić miały w sektorze edukacji. Jak podaje Ministerstwo Gospodarki Łotwy w tej dziedzinie zaszły znaczące przemiany: zwiększyła się liczba osób z wyższym wykształceniem. W 2000 roku wyniosła ona 13,9 %, co stanowi wzrost o 2,4 % w porównaniu z 1989 rokiem. Resort odnotował także wzrost odsetka ludności ze średnim wykształceniem do 51,2% (o 2,3 %). Zmniejszyła się natomiast liczba osób z wykształceniem podstawowym z 16,2% do 8,4 %. Pozytywną cechą łotewskiego systemu edukacji jest wzrost liczby studentów, na początku roku akademickiego 2001/2002 wyniosła ona 111 tys. i była o 2,4 razy wyższa niż w latach 1990/1991. W 2003 roku 43,9 % ludności czynnej zawodowo znajdowało zatrudnienie w usługach, 17,4 % w przemyśle, 13 % w rolnictwie a 7,5 % w budownictwie. W ciągu ostatnich lat, zaszły zmiany strukturalne charakterystyczne dla procesu unowocześniania gospodarki, zmniejszyła się liczba osób pracujących w przemyśle i rolnictwie, a zwiększyła w usługach.

Wyszczególnienie	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Razem	100	100	100	100	100	100	100	100
Przemysł	21,7	20,7	21,1	19,9	20,5	19,3	17,2	17,4
Rolnictwo	16,8	21,0	18,6	16,1	14,2	14,9	15,5	13
Budownictwo	5,4	5,2	5,5	6,0	6,0	7,1	6,1	7,5
Usługi, w tym:	55,4	52,3	54,3	57,3	58,8	58,3	58,9	43,9
- handel hurtowy i detaliczny	12,3	13,3	14,7	14,7	15,4	15,7	17,4	15,3
- zdrowie i usługi socjalne	6,1	5,4	5,3	5,4	5,1	5,2	5,2	5,8
- transport i komunikacja	8,9	8,3	8,0	8,5	8,4	8,1	8,7	9,5
- edukacja	10,0	9,3	8,5	9,0	9,2	9,1	9,2	7,7
- inne usługi	18,1	16,0	17,8	19,7	20,7	20,2	18,4	5,6
Pozostałe	0,7	0,8	0,5	0,7	0,5	0,4	2,3	18,2

Tablica. Struktura zatrudnienia wg wybranych działów gospodarki w latach 1996-2003.

Źródło: IMF Country Report 3/112, Centralne Biuro Statystyki Łotwy, *Łotwa. Przewodnik dla przedsiębiorców*, op. cit.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie netto w 2003 roku wynosiło 138 LVL (242 USD), natomiast przeciętna emerytura netto 64 LVL (113 USD). Należy zauważyć, iż poziom przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na Łotwie jest niższy aniżeli w pozostałych dwóch republikach bałtyckich: na Litwie wynosi ono 271 USD, a w Estonii 387 USD. W 2003 roku wzrost średniej płacy brutto w stosunku do roku 2002 wyniósł 11 %, a średnia roczna inflacja w tym samym okresie wyniosła 3,6 %. Tak więc realny wzrost płac wyniósł 7,4 %.

Od początku transformacji gospodarczej w kraju występuje duża rozpiętość poziomu płac w poszczególnych działach gospodarki. W 2003 roku najwyższy poziom przeciętnych wynagrodzeń występował w transporcie lotniczym (553 LVL), pośrednictwie finansowym (478 LVL), transporcie wodnym (372 LVL), poczcie i komunikacji (296 LVL). Natomiast najniższe wynagrodzenia pobierali pracownicy zatrudnieni w rolnictwie, rybołówstwie oraz hotelarstwie i restauracjach. Poziom płac kształtował się tu od 20% do 43% poniżej przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w kraju⁶⁰.

Dynamiczny rozwój gospodarki łotewskiej w ciągu ostatnich kilku lat pozytywnie wpłynął na stan zatrudnienia w tym kraju. Wzrosło ono w 2003 roku do 61,8% czynnej zawodowo ludności (w 2001 roku wskaźnik ten wynosił 58,8%). Pod koniec 2003 roku liczba zatrudnionych ogółem wynosiła 1433 tys. osób. Najbardziej znacząco poziom zatrudnienia wzrósł w budownictwie (o 23,3%) oraz w transporcie i w komunikacji (o 9,9%). Faktyczne bezrobocie, na które składa się odsetek ludności poszukującej pracy oraz tych, którzy nie są zarejestrowani jako bezrobotni wynosiło w 2003 roku – 10,7% i było o 1,3% niższe niż w 2002 roku (12%). Według danych Państwowego Biura Zatrudnienia pod koniec 2003 roku liczba osób zarejestrowanych jako bezrobotne wyniosła 90,5 tys. Bezrobocie na Łotwie jest bardzo zróżnicowane regionalnie. Najwyższa jego stopa występowała w Latgale, gdzie przekroczyła 20%. Natomiast najniższe bezrobocie miało miejsce w Rydze – 4,4 %, zwłaszcza na jej przedmieściach Saldus, Tukums i Ogre⁶¹.

Stopa bezrobocia	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Zarejestrowan	7,2	7,0	9,2	9,1	7,8	7,7	8,5	8,6
a rzeczywista	20,6	15,1	14,1	14,3	14,4	13,1	12,0	10,7

Tablica. Stopa bezrobocia na koniec roku w latach 1996-2003.

Źródło: IMF Country Report 03/112, Centralne Biuro Statystyki Łotwy.

i) Dyscyplina fiskalna.

Obszar polityki fiskalnej Łotwy napawa dumą, bowiem konsekwentna linia fiskalna od roku 1995 do dziś utrzymała deficyt budżetu państwa poniżej założeń jakie dopuszczał Układ z Maastricht – 3% Pojedyncze przypadki, odstępstwa od zasady utrzymania deficytu wielkości 3% PKB, stanowią tradycyjnie lata 1995 oraz 1999. Kryzys sektora bankowego,

⁶⁰ *Łotwa. Przewodnik dla przedsiębiorców*. Wydanie drugie rozszerzone z suplementem (maj 2005), Warszawa 2004, Biuro Promocji Inwestycji i Technologii Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego.

⁶¹ *Ibidem*.

utrata płynności, niewypłacalność banków, a w konsekwencji bankructwo w roku 1995 doprowadziło do powstania deficytu wielkości 3,1% PKB. Restrykcyjne jednak przedsięwzięcia i środki zapobiegawcze podjęte przez rząd i przy pomocy MFW wkrótce w 1997 doprowadziły do nadwyżki budżetowej wielkości 1,2% PKB. Kolejny szczególnie trudny rok 1999 doprowadził z kolei do 4% PKB deficytu. Poprzez cięcie wydatków publicznych oraz w wyniku przyspieszenia gospodarki w roku następnym zmalał on do 2,8% PKB. W 2003 roku skonsolidowany deficyt budżetowy na Łotwie był nawet niższy niż zakładano i wyniósł 103,1 mln LVL, czyli 1,6 % PKB (w 2002 roku analogicznie – 130,5 mln LVL czyli 2,3 % PKB). Wpływy do budżetu państwa były wyższe o 12,6 % w porównaniu z 2002 rokiem, zaś wydatki wzrosły odpowiednio o 10,7%. W 2004 roku parlament zatwierdził deficyt w wysokości 2,1 % PKB (134,9 mln LVL), co wiązało się z rosnącymi wydatkami na finansowanie rozpoczętych reform, udziałem w finansowaniu projektów wynikających z członkostwa w UE i w NATO oraz wdrażaniem polityki społecznej mającej na celu podniesienie standardu życia ludności Łotwy⁶².

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Deficyt budżetowy (mln LVL)	-31,9	-162,1	-120,1	-101,5	-130,5	-103,1
% PKB	-0,9	-4,2	-2,8	-2,1	-2,5	-1,6
Wpływy do budżetu (mln LVL)*	1540,4	1583,0	1623,0	1696,0	1874,0	2239,2
% PKB	42,9	40,7	37,3	35,3	36,1	35,4
Wydatki (mln LVL)	1567,1	1732,6	1743,8	1801,0	2022,0	2239,2
% PKB	43,6	44,5	40,1	40,0	38,4	35,4

* nie uwzględniając wpływów z tytułu prywatyzacji majątku państwowego.

Tablica. Skonsolidowany budżet państwa w latach 1998-2003.

Źródło: Economic of Latvia, Report, Ministra of Economies Republic of Latvia, Riga 2004.

j) Polityka monetarna.

Wprowadzenie własnej waluty (1992 r.), a przy tym sztywnego systemu kursów walutowych tzw. *currency board* (1994 r.) doprowadziło do wzrostu wiarygodności inwestycyjnej tych państw oraz poprawiło otoczenie dla inwestorów zagranicznych: wyeliminowano bowiem ryzyko wahań kursowych, ograniczono koszty transakcyjne w kontaktach z zagranicą. Oczekiwania inflacyjne również zostały obniżone⁶³. Polityka *currency board* wymuszała jednocześnie konieczność prowadzenia odpowiedzialnej

⁶² *Ibidem.*

⁶³ M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność...* op. cit., s. 61.

polityki fiskalnej przez rząd. Deficyty budżetowe krajów bałtyckich w ciągu dekady transformacji plasowały się w okolicach 3% PKB (za wyjątkiem 1999 r.). W Estonii w roku 1994 oraz 1997 udało się wypracować nawet nadwyżki budżetowe. Łotwa podobnie jak Estonia odnosiła w ówczesnym okresie duże sukcesy w dyscyplinie finansów publicznych, odstępstwem pozostawała tylko Litwa⁶⁴.

Jak podaje Doktor H. Ćwikliński twarda polityka monetarna, pilnowanie stabilnego kursu przyczyniła się do zmniejszenia inflacji z 950% w 1992 r. do liczb jednocyfrowych od 1997 r.⁶⁵.

Wspólnym, a zarazem największym kosztem utrzymywania sztywnego kursu walut narodowych była wysoka aprecjacja litewskiego lita, łotewskiego łata oraz estońskiej korony⁶⁶. Dynamika efektywnego realnego kursu walutowego (erkw) zbudowanego w oparciu o krajowy wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych – CPI (*Consumer Price Index*), wskazuje potwierdzenie powyższej formuły. Estonia nie zanotowała dużych wahań erkw, co podkreśla zgodność pomiędzy przywiązaniem estońskiej gospodarki do euro a strukturą jej eksportu, którego prawie połowa skierowana jest do strefy euro. Na Łotwie erkw osiągnął apogeum w roku 2000, gdy dolar zanotował najwyższy poziom w stosunku do euro. Zaraz potem zdeprecjonował się na skutek spadku inflacji w kraju oraz ponownej deprecjacji dolara w relacji do SDR oraz euro⁶⁷.

Co więcej rozsądna polityka monetarna pozwoliła przetrwać w sposób najmniej dotkliwy w stosunku do Estonii i Litwy kryzys rosyjski w 1999 będący wynikiem deflacji. Rezerwy walutowe Banku Centralnego Łotwy w 2000 r. kształtowały się na dość wysokim poziomie 920 mln USD.

k) Korelacje gospodarcze z zagranicą.

Od początku lat 90. procesowi wzrostu gospodarczego państw bałtyckich towarzyszyła stopniowa liberalizacja handlu zagranicznego, otwarcie się na inwestorów zagranicznych oraz aspiracje do członkostwa w UE. Zaproszenie to najpierw uzyskała Estonia w 1998 r., a dwa lata później Łotwa i Estonia. Złożenie podpisów pod Układami

⁶⁴ E. Teichmann, *Gospodarka Litwy, Łotwy i Estonii w drugiej dekadzie transformacji systemowej. Ocena w świetle kryteriów kopenhaskich*, [w:] *Nowe pogranicze Europy: Litwa, Łotwa, Estonia*, PWE, Warszawa 2003, s. 19. M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność...* op. cit., s. 64.

⁶⁵ S. Swadźba, *Systemy gospodarcze...* op. cit., s. 202.

⁶⁶ Aprecjacja pogarsza międzynarodową konkurencyjność produkcji i opłacalność wielu gałęzi eksportu, prowadzi do deficytu w handlu zagranicznym i na rachunku płatniczym obrotów bieżących.

⁶⁷ R. Burgess, S. Fabrizio, Y. Xiao, *The Baltics. Competitiveness on the Eve of EU Accession*, IMF, Washington 2004, s. 10-11.

Europejskimi poprzedziło zawarcie umów o Wolnym Handlu pomiędzy państwami bałtyckimi a UE, które w życie weszły w 1995 r. Umowy handlowe ww. różniły się treścią: w kwestiach okresów przejściowych, rodzaju asortymentu i wysokości na niego ceł. Grupa bałtycka wkrótce zawarła szereg umów o wolnym handlu z państwami trzecimi⁶⁸. W konsekwencji bilans handlowy krajów bałtyckich bardzo szybko zmienił orientację z państw WNP na kraje Europy Zachodniej. Tempo tego kierunku wzrosło również w wyniku drastycznego spadku popytu na rosyjskim rynku w 1999 r. Zasadnicze znaczenie dla procesów umiędzynarodowienia i liberalizowania działalności gospodarczej nadto miało, zbiegające się z procesem rozszerzenia UE, wejście państw nadbałtyckich do Światowej Organizacji Handlu (WTO): Łotwa i Estonia 10 lutego 2001 r., a Litwy 31 maja 2001 r.⁶⁹.

Ponadto szereg reform wewnętrznych i rozwiązań prawnych wprowadzonych przez Łotwę stawiało ją w bardzo korzystnej sytuacji, w świetle państwa otwartego i przyjaznego inwestorom zagranicznym. Postawy prawne inwestycji zagranicznych zgodne ze standardami zachodnimi potwierdzały ustawa *o inwestycjach zagranicznych* (z 1991 roku z poprawkami), *o instytucjach kredytowych* (z 1995 roku), *o Banku Łotwy* (z 1995 roku), *o papierach wartościowych* (z 1998 roku), *Kodeks Handlowy* (z 2002 roku), *o ubezpieczeniach* (z 1999 roku), czy też *o licencjach na transport powietrzny*. Powyższe regulacje prawne przewidywały dla inwestorów zagranicznych prawa i obowiązki identyczne do praw i obowiązków przedsiębiorców miejscowych. Ponadto inwestor zagraniczny mógł być jedynym założycielem i właścicielem przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym. Republika Łotewska gwarantuje także ochronę inwestycji zagranicznych. W wypadku skrajnie mało prawdopodobnego wywłaszczenia, inwestor chroniony jest przez ustawę *o przymusowym wywłaszczeniu nieruchomości*, zapewniającą rekompensatę w wysokości pełnej wartości rynkowej. Co więcej, na Łotwie nie istnieją żadne ograniczenia w transferze zysku z tytułu inwestycji dokonywanych w kraju. Inwestor zagraniczny ma prawo wywozu z Łotwy zysków, po opłaceniu wszystkich podatków. Inwestorzy mogą swobodnie wymieniać lokalną walutę na zagraniczną według ustalonego kursu lub otrzymać bezpośrednio z banku należność w walucie zagranicznej⁷⁰.

W 2002 roku *Foreign Investment Advisory Service* (FIAS) wraz z Agencją Rozwoju Łotwy przeprowadziły badania wśród zagranicznych inwestorów na Łotwie. Ich celem

⁶⁸ Na podst. M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność...* op. cit., s. 67-68.

⁶⁹ www.wto.org

⁷⁰ *Łotwa. Przewodnik dla przedsiębiorców*. Wydanie drugie rozszerzone z suplementem (maj 2005), Warszawa 2004, Biuro Promocji Inwestycji i Technologii Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego.

była identyfikacja przeszkód i barier administracyjnych utrudniających działalność inwestorom zagranicznym oraz zaproponowanie sposobów ich likwidacji. Na wzrost atrakcyjności Łotwy wskazuje również zmiana jej pozycji w międzynarodowych rankingach atrakcyjności inwestycyjnej. Na przykład pod względem poziomu wolności gospodarczej, mierzonej przez *Heritage Foundation i Wall Street Journal*, Łotwa w ciągu siedmiu lat awansowała z 71 pozycji w 1996 roku na 29-30 w 2003 roku. Powołana w celu promowania zagranicznych inwestycji bezpośrednich i zachęcania kapitału obcego do lokowania się na Łotwie, Łotewska Agencja Inwestycji i Rozwoju, w ostatnich latach znacząco zmieniła strategię swojego działania. Dokonując wstępnej selekcji sektorów gospodarki, które mają szanse rozwoju na Łotwie oraz są zgodne ze strategią rozwoju gospodarczego kraju, a następnie kieruje wybrane oferty do potencjalnych inwestorów. Wiodącym celem Agencji jest przyciągnięcie zagranicznych inwestycji bezpośrednich oraz wykreowanie nowych miejsc pracy. Ponadto Agencja świadczy m.in. następujące usługi:

- udziela informacji dla zagranicznych przedsiębiorców w zakresie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej na Łotwie,
- wspiera informacyjnie łotewskich eksporterów w zakresie prowadzenia działalności na rynkach zagranicznych,
- udziela łotewskim przedsiębiorcom informacji o możliwościach udziału w programach finansowanych przez UE,
- pomaga w nawiązywaniu kontaktów pomiędzy inwestorami zagranicznymi a partnerami lokalnymi.

Agencja świadczy także usługi poprzez swoje przedstawicielstwa w Sztokholmie (Szwecja), Londynie (Wielka Brytania), Hamburgu (Niemcy), Paryżu (Francja), Moskwie (Rosja), w Kazachstanie oraz w Bałtyckim Biurze Informacji w Hahn (Niemcy).

W rezultacie zmiany polityki na początku lat 90. oraz konsekwentnej jej realizacji w następnych latach państwa Bałtyckie otwały się na państwa Zachodu. Szczególnie dużymi sukcesami w tej dziedzinie cieszy się Łotwa, która systematycznie kontynuowała reformy wewnętrzne oraz dążyła do wyeliminowania wszelkich barier i przeszkód na tym polu. Ostatecznie zrównała w prawach inwestorów zagranicznych z rodzimymi. Stała się poprzez to bardzo atrakcyjnym państwem dla inwestorów zagranicznych. Wielkość i liczba inwestycji wciąż inklinuje ku wzrostowi.

Kraj	Rok										
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2004
Estonia	156	212	199	111	130	575	2222	183	201	364	926
Łotwa	51	155	244	379	515	303	331	153	430	514	647
Litwa	30	31	72	151	328	921	478	456	776	447	773
Polska	580	543	1134	2742	3041	4966	6348	9206	5713	6942	6159
Czechy	552	749	2526	1276	1275	2641	4912	2018	5639	4860	4463
Słowacja	168	250	202	199	84	374	701	1312	-	1636	1122
Węgry	2339	1146	4453	1987	1653	1453	1414	-1104	2440	2255	4167
Rumunia	97	341	417	415	1267	2079	1070	692	1157	-	5174
Bułgaria	40	105	82	138	507	537	806	559	-	-	2488
Słowenia	111	131	170	188	340	250	144	39	-	592	-
Rosja	-	539	1710	1665	4036	1734	746	1520	-	-	11672

Tabela. Napływy BIZ do wybranych krajów Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1992-2004 w milionach USD.

Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność państw nadbałtyckich*, Warszawa 2006, s. 97, tabela 2.28 - obliczenia własne na podstawie *EU foreign direct investment yearbook 2001*, Eurostat 2002; *World Investment Report 2005*, UNCTAD.

Kraj	Rok										
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2004
Estonia	107	151	136	80	183	407	212	269	375	243	661
Łotwa	17	62	72	151	167	113	146	172	102	198	259
Litwa	8	8	20	41	96	251	131	103	121	121	208
Węgry	228	115	435	198	206	191	192	220	240	205	417
Polska	45	16	95	73	127	132	188	242	207	178	163
Słowacja	32	45	36	37	41	117	72	392	273	303	207
Słowenia	56	65	89	94	161	83	91	88	222	296	-
Czechy	55	75	248	128	126	247	497	447	478	486	446

Tabela. BIZ na 1 mieszkańca w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1992-2004 w USD.

Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność państw nadbałtyckich*, Warszawa 2006, s. 98, tabela 2.29 - obliczenia własne na podstawie *EU foreign direct investment yearbook 2001*, Eurostat 2002; *World Investment Report 2005*, UNCTAD.

Kraj	Rok								
	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Finlandia	3,2	4,5	4,7	4,4	10,7	10,6	6,0	5,4	5,3
Szwecja	14,0	11,0	12,0	12,1	16,8	10,2	17,3	13,3	12,8
USA	-	26,2	28,5	10,7	10,3	9,31	10,0	8,1	6,9
Dania	-	8,2	5,6	15,2	14,3	14,0	14,7	11,4	11,1
Niemcy	-	16,0	12,9	8,6	8,8	12,7	8,5	12,5	11,1
Wielka Brytania	-	6,7	8,8	7,5	7,7	13,4	6,8	4,3	4,6
Estonia	0,2	0,9	0,9	4,3	4,3	4,2	4,8	5,5	5,8
Polska	0,0	1,0	1,1	0,9	1,8	1,9	2,1	1,1	-
Rosja	-	2,9	1,8	8,6	1,7	7,3	1,0	6,1	6,2

Tabela. Napływ BIZ do Łotwy według kraju pochodzenia w latach 1994-2003 w %.

Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność państw nadbałtyckich*, Warszawa 2006, s. 102, tabela 2.35 – *East Pan Bulletins 2000, Tiesogines uzsienio investicijos*, Statistikos Departamentas, Vilnius 2001; *Monthly Bulletin of Latvian Statistics 2003*, Riga 2003.

Bilans zagraniczny uwydatnia przesunięcie kanału importu oraz eksportu z państw WNP na kraje europejskie. Ponadto ujemny bilans w handlu zagranicznym w pierwszych latach 90., będący efektem sprowadzania z Zachodu nowoczesnych technologii, od roku 1998 na Łotwie i 1999 w pozostałych krajach utrzymuje się przez kolejne lata na poziomie dodatnim.

Kraj	Lata								
	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Niemcy	21	24,6	13,8	11,7	16,9	17,2	16,7	17,1	17,2
Wielka Brytania	26,0	9,1	14,3	8,4	16,4	17,4	15,6	14,8	14,2
Szwecja	9,0	9,3	8,3	5,8	10,7	10,8	9,6	9,7	9,9
Litwa	-	5,5	7,5	7,8	7,5	7,6	8,1	7,9	7,5
Rosja	-	25,3	20,9	16,0	6,6	4,2	5,8	5,6	5,3
Dania	-	4,0	4,4	4,5	6,1	5,8	5,8	-	6,2
Estonia	-	4,2	5,0	5,3	4,7	5,3	5,7	6,2	6,0
Holandia	-	-	3,2	3,2	3,5	4,0	3,7	3,8	4,0
Finlandia	-	1,4	1,4	1,4	1,9	1,9	2,3	-	2,5
Francja	-	-	2,6	2,9	1,8	1,8	1,9	2,0	2,4
Polska	0,2	0,8	2,6	2,2	1,8	1,6	1,9	1,9	1,6
Włochy	2,0	1,9	2,1	2,6	1,7	1,5	1,8	-	2,7
Belgia	0,0	1,0	1,1	1,1	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2
Pozostałe	-	-	-	10,6	7,5	0,6	9,3	-	-

Tabela. Struktura geograficzna eksportu Łotwy według głównych partnerów w latach 1993-2003 w procentach.

Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność państw nadbałtyckich*, Warszawa 2006, s. 76, tabela 2.9 – *Statistical Yearbook on candidate and South-East European countries*, Eurostat 2001; 2002. *Foreign Trade 2001*, Tallin 2002; *Monthly Bulletin of Latvian Statistics 2003*.

Kraj	Lata								
	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Rosja	-	19,8	19,7	14,5	18,2	27,0	9,2	8,4	11,4
Niemcy	-	13,4	13,0	14,2	13,4	11,7	17,0	16,6	14,6
Litwa	-	4,4	5,2	6,6	6,9	5,5	8,5	9,4	9,6
Finlandia	-	8,2	7,0	6,8	6,0	5,2	8,0	8,6	7,2
Estonia	-	-	6,0	6,6	6,7	5,0	6,3	5,7	6,1
Szwecja	-	6,4	6,2	5,8	5,4	4,0	6,5	6,4	6,2
Polska	-	2,0	3,0	4,1	4,8	3,9	5,0	5,0	4,6
Holandia	-	3,9	3,4	3,3	4,1	3,5	3,3	3,3	3,3
Włochy	-	-	2,3	2,8	2,9	2,5	4,1	4,0	4,2
Dania	-	3,0	3,4	3,4	3,0	2,5	3,7	3,6	3,5
Wielka Brytania	-	2,4	2,7	2,3	2,5	2,5	2,4	2,3	2,4
Francja	-	-	1,8	2,0	2,7	2,4	2,4	2,4	2,6
Belgia	-	-	1,9	1,9	1,6	1,5	1,8	1,7	1,8
Inne				8,9	9,0	8,6	9,0		

Tabela. Struktura geograficzna importu Łotwy według głównych partnerów, w latach 1993-2003 w %.

Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność państw nadbałtyckich*, Warszawa 2006, s. 79, tabela 2.12 – *Statistical Yearbook on candidate and South-East European countries*, Eurostat 2001; 2002. *Foreign Trade 2001*, Tallin 2002; *Monthly Bulletin of Latvian Statistics* 2003.

Kraje	Rok								
	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Eksport									
Estonia	43,5	54,67	48,58	55,12	62,78	68,52	69,0	64,3	70,1
Łotwa	-	44,24	48,80	56,60	62,57	64,66	59,8	60,6	62,6
Litwa	21,0	36,36	32,52	37,97	50,1	47,9	49,4	48,4	54,0
Import									
Estonia	55,3	66,03	59,18	60,16	57,76	56,12	53,2	55,4	51,3
Łotwa	-	49,94	53,13	55,26	53,73	52,44	50,4	54,2	49,4
Litwa	23,0	37,16	44,3	47,22	46,49	43,58	42,4	46,0	43,0

Tabela. Handel państw nadbałtyckich z UE w latach 1993-2003 jako % PKB.

Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność państw nadbałtyckich*, Warszawa 2006, s. 73, tabela 2.6 – obliczenia własne na podstawie *Foreign Trade 1999; 2000; 2001. Statistical Yearbook on candidate and South-East European countries*, Eurostat 2001; Eurostat 2002; *Directions of Trade Statistics Yearbook 2001*, Tallin 2001; *Estonian Statistics 2003*, Tallin 2003.

Równoległe wraz z przesunięciem bilansu zagranicznego na państwa UE, zmienił się jego charakter i struktura. Zmieniła się grupa dóbr importowanych oraz eksportowanych.

Wyszczególnienie	Lata								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Przemysł	27,0	22,6	21,5	24,6	19,7	20,9	21,7	22,1	20,8
Rolnictwo	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4	0,5
Handel	7,1	7,1	4,9	13,1	16,1	16,1	16,9	15,5	14,1
Pośrednictwo finansowe	10,2	12,8	13,8	20,1	23,8	19,5	22,5	18,0	16,1
Usługi transportowe, komunikacyjne	25,0	31,0	45,0	33,8	29,9	26,9	23,9	19,1	17,4
Pozostałe	31,6	26,3	14,7	11,6	10,3	16,4	14,6	24,9	32,1
Ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabela. Struktura sektorowa napływu BIZ w Łotwie w latach 1994-2002
(w % na koniec roku).

Rodzaje działalności sklasyfikowano wg Europejskiej Klasyfikacji Działalności (EKD).
Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność państw nadbałtyckich*, Warszawa 2006, s. 108, tabela 2.40 – obliczenia własne na podstawie *Monthly Bulletin of Latvian Statistics*, Riga 1997; 2000; 2003.

Towary	Rok					
	1992	1995	1998	2001	2002	2003
Żywność, napoje, tytoń	-	15,9	9,7	7,6	4,6	2,9
Żywe produkty nieprzetworzone	-	23,8	29,0	2,1	2,1	1,6
Paliwo mineralne	-	1,8	1,7	1,4	1,4	1,7
Oleje zwierzęce i roślinne	-	0,1	0,4	0,0	0,0	0,1
Chemikalia	-	6,9	6,2	1,8	5,9	6,6
Maszyny, urządzenia transportowe	-	16,3	9,0	4,8	7,0	6,4
Pozostałe wyroby przemysłowe	-	12,2	18,1	-	5,4	5,5
Papier, drewno	-	22,9	25,3	48,2	34,5	33,7
Tekstylnia, obuwie	-	-	16,1	17,1	13,4	14,4
Metale oraz wyroby metalowe	-	-	9,8	12,0	10,8	13,2
Razem	-	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabela. Struktura eksportu Łotwy do UE wg klasyfikacji towarowej SITC
(w cenach bieżących) w latach 1992-2003 w %.

Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność państw nadbałtyckich*, Warszawa 2006, s. 84, tabela 2.18 – obliczenia własne na podstawie *Foreign Trade 1999; 2000; 2001. Statistical Yearbook on candidate and South-East European countries*, Eurostat 2002; *Monthly Bulletin of Latvian Statistics*, Central Statistical Bureau, Riga 2003.

Towary	Rok					
	1992	1995	1998	2001	2002	2003
Żywność, napoje, tytoń	-	9,7	11,8	4,6	2,5	2,1
Żywe produkty nieprzetworzone	-	2,4	3,3	5,1	1,6	1,5
Paliwo mineralne	-	21,1	9,9	0,8	7,2	12,0
Oleje zwierzęce i roślinne	-	0,6	0,8	1,0	0,4	0,2
Chemikalia	-	12,7	12,5	9,7	8,6	7,9
Maszyny, urządzenia transportowe	-	25,4	30,7	39,4	34,3	31,6
Pozostałe wyroby przemysłowe	-	11,1	11,9	-	1,6	1,2
Papier, drewno	-	17,1	19,2	5,4	4,0	3,4
Tekstylia, obuwie	-	-	7,8	10,5	5,6	4,8
Metale oraz wyroby metalowe	-	-	8,4	6,4	6,7	6,9
Razem	-	-	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabela. Struktura importu Łotwy z UE wg klasyfikacji towarowej SITC (w cenach bieżących) w latach 1992-2003 w %.

Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność państw nadbałtyckich*, Warszawa 2006, s. 84, tabela 2.19 – obliczenia własne na podstawie *Foreign Trade 1999; 2000; 2001. Statistical Yearbook on candidate and South-East European countries*, Eurostat 2002; *Monthly Bulletin of Latvian Statistics*, Central Statistical Bureau, Riga 2003.

Wartym podkreślenia jest jeszcze jedna kwestia, a mianowicie znaczenie handlu zagranicznego dla gospodarki państw bałtyckich w zestawieniu do innych krajów UE. Handel zagraniczny, szczególnie dla krajów mniejszych, takich jak Litwa, Łotwa, Estonia, stanowi zasadniczy element dla PKB tych państw co prezentują poniższe dane. Średni stosunek wartości handlu zagranicznego do PKB w Unii oscyluje w granicach 74,5, natomiast gospodarek mniejszych – grubo powyżej 100. Oznacza to dużą zależność małych gospodarek od handlu międzynarodowego.

Kraj	Stosunek wartości handlu zagranicznego do PKB (2000 r.)	Ludność w mln (2001 r.)
Polska	48,9	38,7
Litwa	89,9	3,7
Łotwa	120,6	2,4
Estonia	186,0	1,4
Czechy	128,6	10,2
Słowacja	134,5	5,4
Słowenia	112,6	1,9
Węgry	137,6	10,3
UE	74,5 (zwykła przeciętna)	-

Tabela. Udział handlu zagranicznego w gospodarce niektórych krajów EŚW.

Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność państw nadbałtyckich*, Warszawa 2006, s. 72, tabela 2.5 – *Eurostat Comext Database 2001*.

5. Sytuacja gospodarcza Łotwy w świetle międzynarodowych raportów.

Okres transformacji gospodarczej, wedle opinii różnych rankingów, raportów i sprawozdań odnoszących się do poszczególnych parametrów gospodarczych sporządzanych przez władze łotewskie, jak i światowe instytucje gospodarcze, zakończył się sukcesem.

Komisja Europejska już w Agendzie 2000 oceniła kraje bałtyckie jako demokratyczne o stabilnych instytucjach. Uznane zostały jako kraje z funkcjonującą gospodarką rynkową, które winny osiągnąć postęp niezbędny do sprostania naciskom ze strony konkurencji oraz sił rynkowych działających wewnątrz UE⁷¹. W rezultacie udźwignęły ciężar transformacji i konsolidacji gospodarczej i w efekcie końcowym ich gospodarki stanowią część składową gospodarki Unii Europejskiej, do której grupa bałtycka przystąpiła 1 maja 2004 roku. Na przestrzeni zaledwie 13 lat zbudowały niemalże od podstaw demokratyczny ustrój oraz stworzyły stabilne instytucje państwowe. Gospodarka rynkowa – o nowoczesnej strukturze i z dynamicznie postępującym wzrostem – jest w stanie sprostać już nie tylko europejskiej, ale i światowej konkurencji⁷². Potwierdzają to niemalże jednogłośnie rankingi światowych organizacji. Szczególnie wysoko notowana jest Estonia, nie tylko w odniesieniu do państw bałtyckich, czy Europy Środkowo-Wschodniej, ale i do świata. Zgodnie z *The World Competitiveness Yearbook 2004* (WCY) Estonia znajdowała się na 28 miejscu, przed takimi krajami jak: Francja (30), Hiszpania (31), Włochy (51), czy Polska (57). Podstawę rankingu WCY stanowią wskaźniki: sytuacja gospodarcza i jej ewolucja, efektywność rządu, efektywność przedsiębiorstw oraz infrastruktura. W rankingu *Index of Economic Freedom 2004*, gdzie brane pod uwagę są czynniki: polityka handlowa, podatkowa, monetarna, interwencja rządowa, bariery inwestycji zagranicznych, system bankowy, kontrola płac i cen, prawa własności, ograniczenia działalności gospodarczej i czarny rynek, Estonia plasowała się na 6 pozycji, Litwa – 23, Łotwa – 30, Polska – 57, Rosja – 115.

Global Competitiveness Report, który w odróżnieniu od WCY dokonuje analizy przeszłości odnosi się do potencjału, zdolności, a tym samym możliwości przyszłych wyników makroekonomicznych podczas oceny krajów bałtyckich najbardziej krytycznie odniósł się do niskiej jakości instytucji publicznych ze wszystkich czynników branych pod uwagę (Litwa, Łotwa). Wg rankingu GCR – indeksu wzrostu konkurencyjności w 2005 r.

⁷¹ *Agenda 2000. Podsumowanie opinii Komisji Europejskiej o wnioskach o członkostwo w Unii Europejskiej złożonych przez: Bułgarię, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Polskę, Rumunię, Słowację, Słowenię, Węgry*, Monitor Integracji Europejskiej UKiE. Wydanie Specjalne, Warszawa 1997.

⁷² S. Swadźba, *Systemy gospodarcze...* op. cit., s. 226.

Estonia znalazła się na 20 pozycji, Litwa – 43, a Łotwa – 44. Niska pozycja Łotwy wiąże się według raportu także ze słabym systemem kredytowym, ubezpieczeń eksportowych oraz jakością instytucji publicznych w tych gospodarkach. Atutami określono poziom wykształcenia, dostępność do wykwalifikowanych kadr, dostawy kooperacyjne, infrastrukturę, instytucje naukowo-badawcze, rynek informatyczny, finansowy, instytucje rynku kapitałowego. Innymi słowy raport sugeruje pewne niedociągnięcia, niewykorzystanie możliwości i potencjału na przestrzeni minionych lat.

Kraj	MICI ranking				Ranking operacji i strategii przedsiębiorstw				Ranking jakości krajowego środowiska			
	Rok											
	2001	2002	2003	2005	2001	2002	2003	2005	2001	2002	2003	2005
Litwa	50	40	40	41	47	39	41	41	47	39	41	41
Łotwa	41	45	29	48	35	38	29	51	42	42	31	48
Estonia	28	30	28	26	32	36	36	33	26	28	27	25

Tabela. Ranking indeksu mikroekonomicznej konkurencyjności BCI 2005-2006.

Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność państw nadbałtyckich*, Warszawa 2006, s. 140, tabela 2.54 – GCR 2005.

Raport wcześniej już wymieniany – WCY, tym razem z roku 2005, który analizą objął pięć ostatnich lat i cztery grupy kryteriów oceny konkurencyjności makroekonomicznej najpozytywniej ocenia wyniki państw nadbałtyckich. Szczególnie *notabene* efektywność instytucji i rządu oraz przedsiębiorstw oceniane przez IMD są na zbliżonym poziomie.

Indeks wolności gospodarczej Heritage Foundation definiuje państwa grupy bałtyckiej jako kraje o stosunkowo liberalnym systemie i polityce gospodarczej. Indeks wolności gospodarczej, który odnosi się do stopnia interwencji państwa w mechanizm rynkowy oraz jakość instytucji umieszcza Łotwę, Litwę oraz Estonię na wyższej pozycji aniżeli Polskę, Francję czy Niemcy. Z punktu widzenia inwestorów zagranicznych kraje bałtyckie i Skandynawii uważane są za najbardziej intratne. Podobne opinie raport przedstawia w zakresie sektora bankowego, finansów, a nawet stopnia korupcji i czarnego rynku.

Kraj:	Litwa	Łotwa	Estonia
Łącznie	2,14	2,43	1,75
Handel zagraniczny	2,0	2,0	2,0
Fiskalizm	2,4	2,3	2,0
Etatyzm	2,0	2,5	2,0
Inflacja	1,0	2,0	1,0
BIZ	2,0	2,0	1,0
Bankowość/ Finanse	1,0	2,0	1,0
Place/ Ceny	2,0	2,0	2,0
Prawa własności	3,0	3,0	2,0
Regulacje	3,0	3,0	2,0

Tabela. Wskaźniki wolności gospodarczej osiągnięte przez państwa nadbałtyckie w 2006r.

Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność państw nadbałtyckich*, Warszawa 2006, s. 141, tabela 2.55 – Index of Economic Freedom, HFH 2006.

Diagnoza konkurencyjności jaką przedstawia *Analiza SWOT gospodarek państw nadbałtyckich* definiuje mocne oraz słabe strony gospodarek tej grupy państw. Jako słabe wymienia u wszystkich: niski stopień elastyczności rynku pracy co w konsekwencji wpływa na niską produktywność. Ponadto wymienia opóźnienie reform strukturalnych.

Mocnymi stronami niewątpliwie są elementy, które *de facto* determinowały kształtowanie się przewag konkurencyjnych – prywatyzacji, liberalizacji, napływu inwestycji zagranicznych.

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> • stabilność makroekonomiczna; • duży udział inwestycji w PKB; • wzrost eksportu; • duży stopień otwartości gospodarki; • poprawa dostępu do źródeł finansowych z UE; • duży udział sektora prywatnego oraz bezpośrednich inwestycji zagranicznych w PKB; • silne powiązania handlowe z państwami bałtyckimi; 	<ul style="list-style-type: none"> • niski poziom PKB <i>per capita</i>; • zależność od popytu zewnętrznego; • zależność od zewnętrznych źródeł finansowych; • powolny proces modernizacji przemysłu; • konkurencyjność eksportu oparta na niskich kosztach pracy; • niski poziom produktywności pracy; • rosnący deficyt obrotów bieżących;
Perspektywy	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> • rozwój przemysłu zorientowanego na eksport; • poprawa jakości kwalifikacji oraz systemu oświaty 	<ul style="list-style-type: none"> • malejąca dynamika napływu BIZ; • wzrost kosztów pracy; • niedopasowanie podaży do popytu na pracę „przeegrzanie gospodarki”;

Tabela. Mocne i słabe strony oraz perspektywy i zagrożenia dla rozwoju gospodarki łotewskiej.

Źródło: M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność państw nadbałtyckich*, Warszawa 2006, s. 143, tabela 2.4 – opracowanie własne.

Reasumując gospodarka Łotwy, Litwy oraz Estonii to gospodarki rynkowe, które analizuje się na równi pod względem takich samych indyktorów, jak gospodarki krajów Europy Zachodniej. Wstąpienie do struktur UE oraz wyścig o jak najwyższe noty i pozycję w rankingach światowych świadczą wyłącznie o ich dojrzałości, stałym już miejscu, które udało się im wypracować na przestrzeni minionych niespełna 15 lat (1991-2004). Bez względu, który z czynników w danym okresie wywiera największy wpływ i przesądza ostatecznie o zakwalifikowaniu do adekwatnego miejsca w indeksie międzynarodowym, wszystkie rankingi podkreślają demokratyczny charakter rządów oraz rynkowy charakter gospodarek państw nadbałtyckich. Niewątpliwie podkreśla się nadto najwyższy poziom jej rozwoju w Estonii, która jako pierwsza, jeszcze w okresie komunizmu podjęła próby liberalizacji – pierwszych reform oraz która również najrozsądniej i najsprawniej pokonała okres transformacji i konsolidacji. Niemniej jednak wszystkie kraje grupy bałtyckiej cieszą się dużym zainteresowaniem inwestorów zagranicznych, o którego walczą jako równi partnerzy.

6. Rezultaty przemian systemu – stan aktualny gospodarki oraz prognozy.

Główne problemy na dzień dzisiejszy Łotwy, jak wskazują ekspertyzy, a dokładnie jak podaje raport przygotowany pod kierunkiem Profesora Dariusza Rosatiego, który następnie został przedstawiony podczas XVII Forum Ekonomicznego w Krynicy w roku 2007, *Nowa Europa 2007. Raport z Transformacji*, to:

- Wysoki deficyt handlowy i wysoki deficyt rachunku bieżącego, które mogą negatywnie wpływać na stabilność makroekonomiczną w perspektywie średniookresowej. Ponadto szybka inflacja, która może skomplikować proces przystąpienia do Strefy Euro. W polityce gospodarczej natomiast:
- Niewielka nadwyżka sektora finansów publicznych odnotowana w 2005 r. przekształciła się w deficyt w wysokości 1,5% PKB w 2006 r. Pogorszenie się sytuacji finansów publicznych było spowodowane głównie bardzo wysokim wzrostem wydatków publicznych w IV kwartale 2006 r. W czasie pierwszych trzech kwartałów 2006 r. bilans sektora finansów publicznych pozostawał nadal dodatni z powodu wyższych wpływów z tytułu podatku VAT, podatku akcyzowego oraz z systemu ubezpieczeń społecznych.
- Bank centralny nadal stosował restrykcyjną politykę monetarną w ramach reżimu stałego kursu wymiany walut, mającą na celu obniżenie inflacji. W 2006 r. stopy procentowe wzrosły

i główna stopa dyskontowa wynosiła pod koniec roku 5,0%. Co więcej nadal będą rosły z powodu wysokiej stopy inflacji.

- W 2006 r. kontynuowana była restrukturyzacja kolei. W maju 2006 r. Łotwa przystąpiła do Europejskiej Umowy o Głównych Międzynarodowych Liniach Kolejowych. Umowa ta pomaga w utworzeniu i rozwoju wspólnej europejskiej sieci kolejowej. Transport kolejowy na Łotwie charakteryzuje się dobrymi uregulowaniami prawnymi. Rośnie udział sektora prywatnego. Jednak potrzebne są dalsze inwestycje w infrastrukturę. Modernizacji wymaga 30% głównych linii kolejowych. Systemy kontroli ruchu kolejowego w 25% linii kolejowych nie spełniają standardów bezpieczeństwa UE.

Kolejny punkt gospodarki Łotwy odnosi się do wyników makroekonomicznych, rozwoju przedsiębiorczości oraz polityki socjalnej:

- Od 2000 r. gospodarka łotewska rozwijała się bardzo dynamicznie na poziomie przekraczającym 6% w skali roku. W 2006 r. realny PKB wzrósł o 11,9% i było to najwyższe tempo wzrostu gospodarczego w całym okresie transformacji. Do szybkiego rozwoju gospodarki łotewskiej przyczynił się głównie wysoki popyt krajowy.
- W 2006 r. wydatki w sektorze prywatnym wzrosły o 19,8%, a inwestycje o 18,3% podczas, gdy eksport wzrósł w tym czasie o zaledwie 5,3%. Szybki wzrost wydatków konsumpcyjnych i inwestycji spowodowany był połączeniem takich czynników jak m.in.: wzrost kredytów, wyższe zatrudnienie i wyższe dochody netto budżetu państwa. Najlepsza sytuacja ekonomiczna widoczna była w handlu, usługach handlowych, transporcie, komunikacji i branżach produkcyjnych.
- Szybko polepszała się sytuacja na rynku pracy. W 2006 r. stopa bezrobocia spadła do 4,4%, z 8,7% w 2005 r., co tym samym było wynikiem znacznie lepszym od wyników dwucyfrowych odnotowanych w latach 2000 – 2004.
- Inflacja wciąż pozostaje wysoka. W 2006 r. inflacja CPI równa była 6,7% (średnio rocznie) lub 6,8% (na koniec roku), podczas gdy w 2005 r. wyniosła ona odpowiednio 6,2% lub 7,0%. Wysoka inflacja była wynikiem silnego popytu krajowego i wzrostu cen regulowanych.
- W 2006 r. pogorszyła się znacząco pozycja zewnętrzna Łotwy. Deficyt rachunku bieżącego wzrósł z 1,971 mln USD (12,3% PKB) w 2005 r. do 3,761 mln USD (21,1% PKB) w 2006 r. Deficyt handlowy wzrósł z 2,967 mln USD do 4,941 mln USD w tym samym okresie. Wyższy deficyt spowodowany był głównie zwiększeniem się

wydatków konsumpcyjnych dzięki wzrostowi liczby udzielanych kredytów, jak również mniej korzystnymi warunkami handlowymi. Ponadto w 2006 r. odnotowano zaledwie niewielki wzrost eksportu, z powodu pogorszenia się konkurencyjności kraju i wyższego popytu krajowego na kilka eksportowanych towarów jak np. drewno.

- W 2006 r. napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych wyniósł 840 mln USD, co odpowiadało 22% deficytu na rachunku obrotów bieżących. Łączny napływ BIZ w okresie 1989 – 2006 wynosił 5,054 mln USD⁷³.

W/w wskaźniki dość wyraźnie skorygował w ostatnim czasie kryzys finansowy, który nieoczekiwanie ogarnął niemalże cały glob w sierpniu i miesiącach kolejnych w roku 2008. Estonia i Łotwa w III kwartale 2008 r. odnotowały największe w Europie spadki PKB (odpowiednio: -4,2% i -3,3% w stosunku do III kwartału 2007). Gwałtowne zahamowanie rozwoju gospodarczego w krajach bałtyckich zostało spowodowane załamaniem popytu wewnętrznego, który w poprzednich latach stymulowany był boorem kredytowym i wzrostem płac. Podrożenie i ograniczenie dostępu do kredytów w wyniku światowego kryzysu finansowego dodatkowo wzmocniło negatywne trendy w gospodarkach państw bałtyckich. Recesja na Łotwie i w Estonii spowodowana jest spadkiem produkcji przemysłowej (w branżach produkujących na rynek wewnętrzny), handlu i transporcie – gałęziach gospodarki, które mają największy udział w tworzeniu PKB tych krajów. W II i III kwartale br. rosła natomiast produkcja w sektorach eksportowych (maszyny i urządzenia, artykuły metalowe i chemiczne). Należy się spodziewać, że obserwowane spowolnienie gospodarcze w europie ograniczy również popyt na towary eksportowe z państw bałtyckich. Litwa, gdzie spadek udzielanych kredytów nie był tak gwałtowny, jak u północnych sąsiadów, nadal odnotowuje wzrost PKB (prognozy na koniec br. mówią o 4-procentowym wzroście). Już w przyszłym roku oczekuje się jednak stagnacji gospodarczej w tym kraju. Po wielu latach szybkiego wzrostu, gospodarki Litwy, Łotwy i Estonii przeżywają obecnie najpoważniejszy kryzys od momentu zakończenia reform systemowych w połowie lat 90. Ożywienie gospodarcze w państwach bałtyckich spodziewane jest najwcześniej w 2010 roku⁷⁴. Z tego tytułu Łotewski Sejm przyjął 12 grudnia przygotowany przez rząd program stabilizacji gospodarki. Decyzja ta była koniecznym krokiem na drodze do uzyskania przez pogrążoną w kryzysie gospodarczym Łotwę pomocy finansowej z MFW i UE. Pogłębiająca się recesja gospodarcza (PKB Łotwy w III kwartale

⁷³ D. Rosati, *Nowa Europa 2007. Raport z Transformacji*, Raport został opublikowany pod kierunkiem Profesora D. Rosatego i przedstawiony podczas XVII Forum Ekonomicznego w Krynicy w roku 2007.

⁷⁴ *Kryzys gospodarczy w krajach bałtyckich*, Tygodnik OSW nr 38 (72) z 26 listopada 2008 r..

obniżył się już o 4,6%) oraz pogarszająca się sytuacja finansowa państwa (rosnący deficyt budżetowy, malejące rezerwy walutowe Banku Centralnego) zmusiły rząd w Rydze do zwrócenia się o pomoc do MFW i UE. Warunkiem otrzymania tej pomocy było przygotowanie przez Łotwę planu antykryzysowego. Program stabilizacji ekonomicznej i ożywienia wzrostu gospodarczego został opracowany przez Ministerstwo Finansów Łotwy w ścisłej współpracy z MFW. Zakłada on m.in. utrzymanie stałego kursu łata względem euro, ograniczenie deficytu budżetowego w przyszłym roku do maksymalnie 5% PKB, wzrost podatku VAT z 18 do 21%, podniesienie akcyzy na paliwa, kawę, alkohol i napoje bezalkoholowe oraz redukcję płac i zatrudnienia w administracji państwowej. Przedstawiony program stabilizacji spotkał się z silną krytyką przedsiębiorców i przedstawicieli związków zawodowych, którzy uważają, że zaproponowane przez rząd środki doprowadzą do upadku wielu przedsiębiorstw i wzrostu bezrobocia. Antykryzysowy plan rządu, mimo że w nazwie zawiera hasło powrotu do wzrostu gospodarczego, nie przedstawia, bowiem żadnych konkretnych działań, które w istotny sposób mogłyby przyczynić się do pobudzenia gospodarki⁷⁵.

Warto przypomnieć, że prognozy MFW do niedawna przewidywały zaledwie niewielkie spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego na Łotwie do 10,5% w 2007 r. i 7,0% w 2008 r. Popyt krajowy miał być wysoki z powodu wzrostu kredytów, wyższych płac realnych i napływu funduszy unijnych, czyli z tych samych, z których dzisiaj znalazła się w dobie kryzysu⁷⁶.

Proszę jednocześnie zwrócić uwagę, że Łotwa, jak i pozostałe kraje bałtyckie wykonała daleki krok wprzód, w którym bierze się pod uwagę i prowadzi ogólny dyskurs nad stanem gospodarki, jej konkurencyjnością i postępach. Generalnie w ogóle dziś już nie są poruszane lub bardzo rzadko, takie kwestie – czy Łotwie zagraża odstępianie, odejście od zasad gospodarki rynkowej. Łotewski system gospodarczy opierający się na zasadach rynku to już pewien fakt, naturalna codzienność, którą trudno byłoby zmienić. Niemniej jednak w sytuacji, gdyby tendencje światowe zmierzały w innym kierunku niż dotychczasowy, silna integracja Łotwy z gospodarką światową wymusi podążanie za nią. Gospodarka Łotwy jest już bowiem częścią gospodarki światowej, jej pełnoprawnym partnerem, członkiem.

⁷⁵ *Łotewski Sejm przyjął program stabilizacji gospodarki*, Tygodnik OSW nr 41 (75) z 17 grudnia 2008 r..

⁷⁶ D. Rosati, *Nowa Europa 2007. Raport z Transformacji*.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Luźność (mln)	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
PKB (mln latów)	4751	5220	5758	6393	7421	8937	11034
PKB <i>per capita</i> wg wskaźnika PPP (USD)	7889	8777	9583	10555	11855	13540	15549
Realny PKB (zmiana w %)	6,9	8,0	6,5	7,2	8,6	10,2	11,9
Spożycie indywidualne (zmiana w %)	6,8	7,3	7,4	8,2	9,5	11,5	19,8
Inwestycje (zmiana w %)	10,2	11,4	13,0	12,3	23,8	23,6	18,3
Eksport (zmiana w %)	11,3	7,5	5,4	5,2	9,4	20,3	5,3
Import (zmiana w %)	3,1	14,3	4,7	13,1	16,6	14,8	17,5
Inflacja CPI							
(koniec okresu)	1,9	3,0	1,5	3,6	7,3	7,0	6,8
(średnio)	2,4	2,6	2,5	1,9	2,9	6,2	6,7
Inflacja PPI							
(koniec okresu)	1,0	1,8	0,8	4,1	11,3	6,8	7,2
(średnio)	0,6	1,7	1,0	3,2	8,6	7,8	7,8
Bilans sektora finansów publicznych (% PKB)	-2,8	-2,1	-2,3	-1,2	-0,9	0,2	-1,5
Bilans handlowy (mln USD)	-1044	-1335	-1479	-2013	-2781	-2967	-4941
Bilans na rachunku obrotów bieżących							
(mln USD)	-372	-626	-625	-920	-1766	-1971	-3761
(% PKB)	-4,8	-7,5	-6,7	-8,2	-12,8	-12,3	-21,1
Kurs walutowy lat/USD (średni)	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6
Podaż szerokiego pieniądza (M2)	27,9	20,8	21,0	21,1	27,0	36,1	30,0
Aktywa zagraniczne netto (zmiana w %)	52,9	-1,0	-31,9	-78,5	-406,8	-471,5	-98,6
Kredyt krajowy (zmiana w %)	44,3	36,2	39,8	39,2	40,2	63,2	60,0
Aktywa zagraniczne netto władz monetarnych							
(mln USD)	936	1243	1284	1465	1977	2488	4377
Stopa dyskontowa (koniec okresu)	3,5	3,5	3,0	3,0	4,0	4,0	5,0
Stopa depozytowa (średnia)	4,4	5,2	3,2	3,0	3,3	2,8	3,5
Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto (USD)	247,12	253,18	279,94	336,25	390,43	434,51	539,43
Stopa bezrobocia (%)	14,4	13,1	12,4	10,6	10,4	8,7	4,4

Źródło: MFW, World Economic Outlook Database, kwiecień 2007 r.; MFW, International Financial Statistics, maj 2007 r.; EBOR, Transition Report 2006 r.; EBOR, Transition Report Update 2007 r.; Dane łotewskiego Urzędu Statystycznego.

Tabela. Wybrane wskaźniki gospodarcze, Łotwa lata 2000-2006.

Źródło: MFW, World Economic Outlook Database, kwiecień 2007 r.; MFW, International Financial Statistics, maj 2007 r.; EBOR, Transition Report 2006 r.; EBOR, Transition Report Update 2007 r.; Dane łotewskiego Urzędu Statystycznego.

1. Konstatacje oraz perspektywy.

W ostatecznym rozrachunku Republikę Łotwy oraz pozostałe państwa nadbałtyckie dotknęły dwie fale demokratyzacji, pierwsza oraz trzecia. Po pierwszej wojnie światowej Republice Łotewskiej udało się po raz pierwszy zbudować w pełni demokratyczne państwo oparte na rynkowej gospodarce. Etap ten został jednak szybko zamknięty w konsekwencji zamachu stanu przeprowadzonego przez K. Ulmanisa w 1934 r. Inaczej jeszcze, 16 lat później nastąpił odwrót ku władzy autorytarnej. Podczas drugiej wojny światowej, w kierunku intratnych państw nadbałtyckich została wymierzona polityka zagraniczna ZSRR. Małe, bezbronne państwa, jednocześnie dość dobrze rozwinięte i położone w strategicznym punkcie Morza Bałtyckiego stanowiły smakowity kąsek dla takiego giganta i molocha, jakim był Związek Radziecki. W konsekwencji doprowadzono do ich aneksji, a następnie bezwzględnie narzucono krajom bałtyckim radziecki szablon – totalitarny ustrój oraz system gospodarczy centralnie planowany. Dopiero niewydolność systemu gospodarczego i politycznego oraz narastające tendencje odśrodkowe doprowadziły do upadku związku i dały wolność republikom na początku lat 90. minionego wieku. Oczywiście cały system przemian odrodzeniowych, jaki następował na Łotwie nie miałby jakiegokolwiek racji, gdyby nie reformy *pierestrojki* (przebudowy), *glasnosti* (jawności) i *uskorienia* (przyspieszenia) zainicjowane w samej Moskwie. Dodatkowo konwersję systemową wzmagala dyskusja jaką prowadził klaster KPZR nad wprowadzeniem zmian do konstytucji ZSRR, chociażby w kwestii utworzenia prawnych mechanizmów kreacji organów przedstawicielstwa ludowego.

Ostatecznie, to pogłębiające się trudności z legitymizacją systemów autorytarnych, niewydolność gospodarcza ZSRR, polityczne zaangażowanie Kościoła w upowszechnianie idei demokracji (choć Łotwy dotyczy to w najmniejszym zakresie), zmiany w polityce głównych aktorów międzynarodowych: Związku Radzieckiego, a także Wspólnoty Europejskiej i Stanów Zjednoczonych, efekt „domina”, wywołany przez „pierwsze transformacje systemów politycznych” na początku trzeciej fali, który wzmagany był przez rozwój nowoczesnych środków masowego przekazu stanowiły silny impuls do odbudowy demokratycznych państw z gospodarką rynkową w regionie grupy państw nadbałtyckich.

Co najważniejsze, w rozumieniu S. P. Huntingtona, w przypadku republik bałtyckich mieliśmy do czynienia z procesem transformacji, a nie zastąpienia czy też przemieszczenia. Jednocześnie proces ten był dziełem odgórnym, ruchy obywatelskie stanowiły swoisty sukurs, silne zaplecze dla przebudowy. Proces demokratyzacji nie ogranicza się do formalnego zapisania w konstytucjach rozwiązań prawnoustrojowych właściwych dla państw demokratycznych, chociaż ich kształt ma wpływ na przebieg przeobrażeń. Kwalifikuje także kwestie gotowości i zdolności społeczeństwa oraz elit politycznych do wykorzystywania normatywnie ustanowionych instytucji i mechanizmów dla pożądaných wartości i celów. Wytyczne procesu demokratyzacji stanowią szeroko rozumiane uwarunkowania wewnętrzne danego państwa, jak i otoczenie zewnętrzne oraz podatność na jego oddziaływanie. Indykatorami tych wytycznych są natomiast: tradycja, doświadczenie historyczne, sytuacja, w której te zmiany zostały zapoczątkowane, ustanowione rozwiązania formalnoprawne oraz sposób korzystania z nich przez ugrupowania polityczne oraz społeczeństwo. Poza czynnikami – tzw. obiektywnymi wewnętrznymi, które warunkowały proces demokratyzacji należy wskazać również czynniki subiektywne wewnętrzne – dynamiczne personalne odniesienia między kierownictwem partii w republikach i liderami frakcji KPZR. To one często decydowały o zakresie ingerencji władz związkowych w życie polityczne republik i wytyczały ramy swobody w łączeniu interesów republik i Związku Radzieckiego¹.

Ponadto, równoległe z procesem demokratyzacji dokonywane były przedsięwzięcia mające na celu wprowadzenie gospodarki kapitalistycznej. Potwierdza się zatem teza, że proces demokratyzacji prowadzi do przesunięcia systemu gospodarczego ku gospodarce rynkowej. Na przykładzie krajów bałtyckich widać także, im wcześniej rozpoczęty został proces transformacji gospodarczej, tym dekonjunktura była krótsza i nie tak głęboka², przy czym równoległe wpływ na efektywność transformacji tej płaszczyzny miały: szybkość, głębokość i zakres prowadzonych reform oraz potencjał gospodarczy. Równoległe można odnieść się do tezy, że im większa niestabilność gospodarcza, tym bardziej uzasadnione okazały się radykalne środki stabilizacji oraz tym głębsze w efekcie załamanie gospodarcze³. Przykład Republiki Łotwy i reszty państw bałtyckich wskazuje także, że kluczową rolę w określaniu wyjściowych uwarunkowań przebiegu procesu demokratyzacji odegrały

¹ Na podst. J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 255 i nast.

² Estonia jako pierwsza podjęła próby reform gospodarczych, jeszcze w okresie ESRR i jej wyniki makroekonomiczne są najlepsze w porównaniu z pozostałymi krajami bałtyckimi.

³ Potwierdzają to okres zerwania więzi z ZSRR – załamanie gospodarcze oraz kolejne kryzysy lat 90. XX w.

doświadczenia blisko pięćdziesięcioletniego dyktatu ZSRR. Jego istotą było polityczne, gospodarcze i kulturowe zintegrowanie wszystkich obszarów imperium radzieckiego oraz narzucenie im przyjętej ideologii. Zrodziło to wielorakie następstwa. Z jednej strony przyczyniło się do uprzemysłowienia państw bałtyckich, zapewniając ich mieszkańcom poziom życia powyżej średniej ogólnozwiązkowej, z drugiej metody i środki tak rozumianej integracji uzależniły je od ZSRR i pozbawiły normatywnie zapisanej w konstytucji Związku Radzieckiego i konstytucjach republik suwerenności. W konsekwencji wywołało to zmiany narodowe i kulturowe w krajach bałtyckich, doprowadziło to do wzrostu liczby ludności napływowej co ostatecznie przeniosło się na pomniejszenie znaczenia tradycyjnych wartości kulturowych tych państw. Choć nigdy nie zanikła pamięć pierwszej niepodległości i demokracji, ponadto w okresie władzy radzieckiej zawsze występowało dążenie do samodzielności, chociaż różnie określany był jej zakres. Z tego punktu widzenia rozmiłanie się głoszonych przez KPZR haseł z podejmowanymi przez nią działaniami pośrednio przyczyniło się do integracji narodowej, wypracowania różnych form sprzeciwu społecznego i kształtowania programów opozycyjnych. Mówiąc inaczej, za Panem Profesorem Jackiem Zielińskim, jednym z niezamierzonych skutków polityki władz radzieckich był fakt, że państwa bałtyckie dysponowały w połowie lat osiemdziesiątych XX w. o wiele większym potencjałem reformatorskim – odrodzeniowym, niż na progu pierwszej niepodległości. Kolejnym niezamierzonym skutkiem polityki radzieckiej było wyzwolenie tego „wolnościowego” potencjału w drugiej połowie lat 80. XX w. Stało się to wraz z podjęciem przez KPZR próby utrzymania mocarstwowości ZSRR, podniesienia efektywności gospodarki i odbudowy pozycji partii komunistycznej poprzez odgórnie inspirowane i sterowane zaangażowanie w życie kraju biernego politycznie społeczeństwa – utworzenie frontów ludowych, wspierających politykę partii. Niezdecydowanie w działaniach i opieszałość władz KPZR w realizacji deklarowanych postulatów doprowadziły do podważenia ich wiarygodności oraz przyczyniły się do popularyzacji głoszonych przez opozycję haseł suwerenności republik i samodzielności w decydowaniu o swoich sprawach. Podjęta przez partię próba ustabilizowania systemu i odbudowania pozycji kadr aparatu partyjno-państwowego ZSRR została więc pozytywnie wykorzystana przez opozycję dla realizacji własnych celów i legalizacji prowadzonej działalności. Czynnikiem sprzyjającym były także ruchy demokratyczne w państwach socjalistycznych wspierane przez państwa Zachodu. Wydarzenia zewnętrzne miały zatem decydujące

znaczenie dla zainicjowania przemian ustrojowych w krajach bałtyckich, chociaż ich podjęcie byłoby niemożliwe bez sprzyjającej sytuacji wewnętrznej⁴.

W kwestii podobieństw, jakie wystąpiły w procesie demokratyzacji trzeciej fali na Łotwie, Litwie i w Estonii należy wymienić:

- Wspólny czas rozpoczęcia tego procesu,
- Uwarunkowania formalnoprawne aspekty władztwa imperialnego ZSRR, jak i praktyki funkcjonowania reżimu radzieckiego,
- Oddziaływanie analogicznych sił politycznych na przebieg procesu demokratyzacji,
- Identyczną kolejność przebiegu procesu od monopolu KPZR, poprzez dwuwładzę (KPZR i ruchy ludowe) do dominacji ruchów ludowych i powstałych na ich bazie ugrupowań odrodzeniowych,
- Legalizm działań. Decyzje o samodzielności republik i ich demokratycznym charakterze podejmowane były przez legalnie wybrane parlamenty, choć ich działalność prawotwórcza nie zawsze pozostawała w zgodzie z ładem konstytucyjnym ZSRR,
- Perspektywę rozwojową. Odrzucenie rozwiązań okresu socjalizmu i opowiedzenie się za wartościami liberalno-demokratycznymi. Zachowano ciągłość prawnoustrojową okresu międzywojennego, rekonstruując istniejące wówczas instytucje oraz prawodawstwo,
- Towarzyszący procesowi problem samookreślenia się społeczeństwa, dyskusje nad wyborem kierunku stabilizacji społecznej – integracji z Unią Europejską, czy więziach z Rosją,
- Odejście od początkowych haseł. W pierwotnej postaci hasła o charakterze ogólnospołecznym w przebiegu zdarzeń zmieniły wcześniej ukształtowane cele, tworząc nową ideę narodu. Sprawilo to, że droga demokracji zaczęła prowadzić przez rozwiązanie kwestii narodowej⁵,
- Równoległe prowadzone wysiłki mające na celu wprowadzenie wartości gospodarki rynkowej,
- Analogię kierunku i etapów realizacji działań przywrócenia rynkowych zasad – „terapii szokowej”: liberalizacji i stabilizacji sytuacji, budowy instytucji, restrukturyzacji mikroekonomicznej,
- Opowiedzenie się za kierunkiem polityki zgodnym ze „standardami zachodnimi”, czyli poddanie się „fali” integrującej się Europy w ramach struktur UE,
- Budowę systemu obronnego w oparciu o struktury natowskie,

⁴ Na podst. J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 255 i nast.

⁵ *Ibidem.*

– Problem statutu mniejszości narodowych (Litwa, a szczególnie Łotwa i Estonia).

Odmienności natomiast, jakie można wyartykułować dokonując porównania przebiegu procesu demokratyzacji w republikach bałtyckich sprowadzają się do pięciu kwestii:

- celów ruchów odrodzeniowych,
- realizacji strategii odzyskania niepodległości,
- ukształtowanego w procesie przemian układu sił politycznych, ich wpływu a przebieg wydarzeń i związane z tym priorytety w polityce,
- sposobów rozwiązywania problemów towarzyszących podziałom społecznym okresu przekształceń ustrojowych⁶,
- szybkości i zakresu prowadzonych reform gospodarczych – rozpoczęcie reform gospodarczych w Estonii rozpoczęło się jeszcze przed odzyskaniem niepodległości, w okresie komunizmu.

Na Łotwie należy ponadto wskazać na jej niezwykle specyficzne walory – zróżnicowaną strukturę narodowościową. Ruch odrodzeniowy chcąc podnieść hasła niepodległości i demokratyzacji państwa uprzednio musiał uwzględnić w swych planach, a następnie wytworzyć więzy solidarności obywatelskiej, których *de facto* nie było. Musiał stworzyć motywy do oddolnego i naturalnego dążenia ludności, mas do udziału w kształtowaniu nowej rzeczywistości. Szeregi ugrupowania odrodzeniowego tworzyła, bowiem przede wszystkim inteligencja narodowości łotewskiej, natomiast poza tą grupą pozostawały środowiska przemysłowe, obejmujące ludność napływową, nie-łotewską. Front narodowościowy w Estonii natomiast za główny cel postawił przemiany ekonomiczne, Litwa zaś akcent położyła na profil polityczny.

Uwarunkowania wewnętrzne, w tym wskazane odmienności, zadecydowały o sposobie rekonstrukcji instytucji, nadanych im ostatecznie formach oraz podstawowych regułach, które stanowią podwaliny demokratycznego systemu politycznego. Za każdym razem były one jednak wypadkową zachowania ciągłości prawnoustrojowej okresu międzywojennego, odrzucenia rozwiązań narzuconych po aneksji przez ZSRR, przyjęcia rozwiązań prawnoustrojowych właściwych demokracjom zachodnim⁷. Ponadto ich przewodni charakter stanowiło zagwarantowanie partykularnych interesów politykom i partiom partycypującym przy podejmowaniu decyzji o kształcie konstytucji i ustaw. Warto podkreślić,

⁶ *Ibidem.*

⁷ W tym: zasadzie pluralizmu politycznego, suwerenności narodu, trójpodziału władzy, państwa prawa, kontroli instytucji i prawa, wyboru organów przedstawicielskich oraz zasady decentralizacji – samorządu i gospodarki rynkowej.

że na Łotwie jednocześnie najdłużej utrzymano obowiązywanie aktów prawodawczych ZSRR i w najszerszym zakresie przywrócono lub wykorzystano ustawodawstwo międzywojenne. Kluczowy problem dyskusji ustrojowych oparty został we wszystkich bałtyckich republikach o wskazanie i ukierunkowanie się między parlamentaryzmem a prezydecjalizmem. Na Łotwie opowiedziano się za pierwszą z opcji z wyraźnymi elementami promującymi w określonych sytuacjach egzekutywę – jest to poniekąd potwierdzenie konsekwentnego dążenia do restauracji demokratycznego systemu i przeniesienia najlepszych rozwiązań z okresu 1918-1934 do czasów współczesnych. Niemniej jednak w każdym przypadku dotyczącym państw bałtyckich powzięta decyzja była efektem osiągniętego kompromisu w momencie i w warunkach rodzącego się pluralizmu politycznego z wszystkimi właściwymi tej dekadzie niedoskonałościami – w warunkach braku ugruntowanych tradycji demokratycznych. Co więcej o pozycji partii politycznych mających decydujący wpływ na treść ustaw zasadniczych nie decydowało wówczas poparcie stałego elektoratu, którego interesy były przez nie reprezentowane. Decydowała społeczna, euforyczna reakcja na głoszone przed wyborami przez nie hasła oraz popularność nazwisk osób na liście wyborczej. Nad rację stanu i interes społeczny przedkładano nieraz partykularne interesy i wpływy polityków, którzy dążyli do zapewnienia powodzenia realizacji własnych interesów w przyszłości. A zatem całokształt rozwiązań instytucjonalno-prawnych jest wyrazem wypracowanego konsensusu opartego o kontaminację elementów: rozwiązań pierwszej niepodległości, rozwiązania powszechnie stosowanych przez „dojrzałe demokracje” w krajach Europy Zachodniej oraz sugestią i lobbieniem politycznych grup interesu. Z drugiej strony ustanowienie jako pierwszego w kolejności nowego porządku konstytucyjnego oraz ram prawnych ustroju politycznego było wynikiem a nie przyczyną restytucji demokratycznego państwa. Natomiast istotnym jest fakt, że ten kształt instytucjonalno-prawny decydował później o wielu aspektach i na wielu płaszczyznach o ramach i kształcie systemu politycznego, gospodarczego i społecznego. Równoległe wraz z zachodzącymi przemianami dokonywało się dostosowanie ukształtowanej struktury politycznej do potrzeb wynikających z konieczności reprezentowania różnych grup społecznych oraz faktyczne umiejscowienie ośrodków kształtujących życie polityczne państwa i ośrodków dysponujących zasobami ekonomicznymi kraju, a także występujące między nimi współzależności. Mowa, zatem o partiach politycznych,

które dysponują monopolem na przekładanie zadań społecznych na programy i działania polityczne⁸.

System partyjny Łotwy wyrósł właściwie na gruncie działalności frontu odrodzeniowego, precyzując oznacza to, że jego działalność umożliwiła pluralizację życia politycznego. Zwycięstwo frontu w nieaklamacyjnych wyborach parlamentarnych w 1990 r. stanowiło asumpt do „spurtu” powstawania nowych ugrupowań. Charakterystycznym jest to, że partie zakładały nierzadko osoby nieznane wywodzące się z dawnej nomenklatury. Co więcej uznawały siebie oraz partię, którą reprezentowały za prawicowe, centroprawicowe ewentualnie centrowe, choć ich programy pozostawały dalekie od deklarowanych opcji. W kwestii samego systemu partyjnego należy podkreślić, że młoda demokracja nie dysponowała wypracowaną praktyką z okresu 1918-1934, 16 lat działalności dawnego systemu partyjnego nie warunkowało stabilności tego systemu. Łotwa nie posiadała znaczących doświadczeń w konstruowaniu ordynacji wyborczej i praktyki partyjnej. Stąd pierwsza ordynacja wyborcza dopuszczała niskie progi wyborcze, proporcjonalny rozdział głosów, co w efekcie doprowadziło do zakładania mało liczebnych partii, secesji, frond, częstych zmian przynależności partyjnej i tworzenia taktycznych koalicji. Niemniej jednak należy uwzględnić dość specyficzną sytuację, a mianowicie moment, kiedy ten system powstawał i kształtował się na nowo. A zatem, ustawodawca mógł obawiać się wielu niepożądanych skutków godzących w zasadę pluralizmu, dlatego wołał zdecydować się dopuścić partie małe ryzykując nawet pewien (początkowy) brak stabilizacji. Ale stworzył warunki, które wspomagały i stymulowały budowę pluralistycznego systemu partyjnego.

Zwraca się także uwagę na inny aspekt, od pierwszych dni niepodległości partie funkcjonowały na „zasadach rynkowych”, tzn. były gotowe służyć dowolnym interesom dla zdobycia głosów w wyborach⁹. Co więcej chęci służenia takim grupom, które dają jak największe poparcie w trakcie wyborów są tak silne, że po dziś dzień na Łotwie partiom obce są kroki ku zapewnieniu sobie stałego elektoratu i reprezentowania konkretnych grup społecznych. Swą uwagę koncentrują na sprawach bieżących, nośnych hasłach i mocno zaakcentowanych emblematkach, znakach, które mają gwarantować rozpoznawalność.

Nie do końca jest jednak prawdą, że obce jest im perspektywiczne postrzeganie rzeczywistości. Konsekwentnie rządy zmierzały w kierunku integrującej się Europy i NATO,

⁸ Na podst. J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych...* op. cit., s. 260 i nast.

⁹ *Ibidem*.

dziś zmierzają w tym samym kierunku zwalczając chociażby inflację, aby tylko być zgodnym z wytycznymi z Maastricht i wkroczyć w strefę euro. Ponadto będąc tygrysem bałtyckim, który od kilku lat dotyka hossy gospodarcza trudno jest dostrzec tę perspektywę, bowiem skupia się ona przede wszystkim na utrzymaniu statusu *quo* i dalszym systematycznym rozwoju. Partie owszem bazują natomiast na legitymizacji formalnej i lojalności kadrowej wobec ich lidera. Partie w systemie koncentrują się przede wszystkim w punkcie centrum (znacząca ich większość), jest to jednak konsekwencja chęci reprezentowania jak najszerzej grupy wyborców. Jest to również pewna stała tendencja, która jest znana wielopartyjnym systemom zachodnim. Potwierdza się także reguła Pana Profesora Zielińskiego, że dotychczas przeprowadzone wybory prowadziły do dychotomicznego podziału parlamentu na partie duże i partie mniejszościowe, które z reguły były mutacjami programowymi tych pierwszych. Partie duże dysponują porównywalną legitymacją społeczną, z reguły jednak niewystarczającą do samodzielnego sprawowania rządów. Nie są też przychylnie do podjęcia współpracy z partiami mniejszościowymi, w tym ze swoimi mutacjami. To sprawia, że wszystkie partie zwycięskie muszą być przygotowane do udziału w rządzie. Przy tak zarysowanych regułach decydującą rolę odgrywa układ interesów liderów ugrupowań politycznych. Nie bez znaczenia pozostają także ich wzajemne odniesienia personalne, co przyczynia się do marginalizowania woli elektoratu. Zmiana większości parlamentarnej oznacza zatem, nie tyle wybór programu, ile przetasowanie ról w doborze partnerów koalicyjnych¹⁰ – potwierdzają tę regułę także ostatnie wydarzenia (zarówno na Łotwie, jak i Litwie). Łotwa dodatkowo stanowi wyjątek w stosunku do pozostałych krajów bałtyckich, posiłkując się terminem Pana Profesora, dokonała bowiem *falszywego wyboru między państwem obywatelskim i państwem jednorodnym*. Niemalże wszystkie media podnoszą słuszne *larum* dyskryminacji mniejszości narodowych. Społeczność łotewska została przejrzysto podzielona na dwie grupy – uprzywilejowanych pod każdym względem Łotyszów, którzy dysponują prawem decydowania o losach kraju (prawami politycznymi) i grupę – wszystkich pozostałych. Linię podziału stanowi jasne kryterium: narodowość. Skierowało to aktywność ludności niełotewskiej w stronę gospodarki. Powstała sytuacja, w której co prawda w sprawach politycznych głoszą obywatele, ale kapitał znajduje się w rękach obcych. Ciężar życia politycznego został przeniesiony z partii politycznych na kapitałowe grupy interesu, rodząc tym samym kolejne podziały społeczne i konflikty¹¹. Dalej, brak umiejętności

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*

lub niechęć do zdefiniowania przez partie własnej tożsamości, w połączeniu z urynkowaniem polityki, wprowadzają element nieprzewidywalności ich zachowań – głosy od wyborców traktują jako wyraz poparcia ogółu, upoważniającego do podejmowania wszelkich działań, co prowadzi do nadużyć i afer. Demokratyczne instytucje wykorzystuje się do zaspokajania partykularnych interesów podmiotów życia politycznego i gospodarczego. Podważa to zaufanie elektoratu do parlamentu, rządu i sądów, co przekłada się dalej na „niechęć obywateli do polityki” i chociażby frekwencję w wyborach¹². Jak podaje Doktor J. Ikstens dystans staje się tym większy odkąd zauważa się zamknięty charakter polityki, tj. od roku 1995 dostrzec można sytuację, w której kluczowe decyzje państwowe podejmowane są w wąskim gronie osób najbardziej wpływowych – polityków i osób im bardzo zaufanych. Pozostali parlamentarzyści, członkowie partii ograniczają swe prace wyłącznie do posłusznego oddania głosu „za” bądź „przeciwko” według wskazań lidera. Dalej, kształtowanie się nowego ładu ustrojowego nie było i nie jest wynikiem zmian struktur społecznych, ale sprowadza się do mechanicznego wprowadzania i przystosowywania instytucji i reguł powstałych w odmiennych uwarunkowaniach, które są wykorzystywane przez podmioty życia politycznego dla realizacji własnych celów¹³. Dodać, przy tym warto, że obecnie nierzadko są powiązane z tymi zmianami, nie następują one bowiem w oderwaniu od rzeczywistości. Jeszcze inaczej, przejście od komunizmu do demokracji, jakie dokonało się w krajach Europy Środkowo-Wschodniej spowodowało rozdźwięk – powstał on między szybką zmianą instytucjonalną a powolnymi przemianami w świadomości społecznej. Ustanowienie pluralizmu politycznego jest, bowiem decyzją formalno-prawną, natomiast jakość życia politycznego państwa, roztropność w podejmowaniu decyzji, odpowiedzialność za państwo – to wszystko to kwestie związane z polityczną dojrzałością obywateli, której nie da się ustanowić jednym podpisem, wykształcić z dnia na dzień. Demokrację proceduralną można bowiem wprowadzić w danym państwie bardzo szybko, natomiast demokracji jako systemu zakorzenionych w świadomości społecznej określonych wartości, już tak łatwo osiągnąć się nie da¹⁴. Dziś wiemy, że społeczeństwo obywatelskie buduje się latami, w przypadku krajów Europy Środkowej i Wschodniej, w tym w krajach bałtyckich jest jeszcze dużo do zrobienia. Wystarczy spojrzeć wstecz jak pojmowaliśmy pewne decyzje, wybiegi i obietnice polityczne jeszcze kilka temu, a jak zachowuje się

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ *O demokracji słów kilka*, <http://socjospiegi.blox.pl/2007/01/O-demokracji-slow-kilka.html>.

społeczeństwo obecnie w analogicznych sytuacjach. Jestem przekonany, że tak jak my stajemy się dojrzałsi i mądrzejsi, tak i niedogodna sytuacja mniejszości narodowych na Łotwie zostanie ostatecznie rozwiązana. Wymaga to jednak pewnej próby czasu i dobrej woli z obu stron.

W kwestiach gospodarczych Grzegorz W. Kołodko, podkreśla, że u progu demokratyzacji w Europie Środkowo-Wschodniej osiemnaście lat temu, kiedy omawiane były przy Okrągłym Stole kwestie polityczne i gospodarcze związane z transformacją, było jasne, że w procesie tym spleta się kilka wątków. Po pierwsze, liberalizacja i stabilizacja. Po drugie, budowa instytucji. Po trzecie, restrukturyzacja mikroekonomiczna. Tylko wtedy, kiedy te trzy procesy zachodzą równocześnie, możemy mówić o systemie podlegającym transformacji lub o przejściu od jednego systemu gospodarczego do drugiego. Jeśli zostały uruchomione tylko niektóre z tych nich, mamy do czynienia z reformą starego, nie zaś przejściem do nowego systemu. Rodzi to bardzo ciekawe pytanie teoretyczne, mające implikacje polityczne: „Na czym polega różnica między rynkową transformacją a reformami systemu socjalistycznego?” Odpowiedź brzmi, że celem reform centralnie planowanej gospodarki socjalistycznej jest utrzymanie starego systemu poprzez poprawę jego efektywności i konkurencyjności lub – ze społecznego punktu widzenia – nadanie mu „bardziej ludzkiego oblicza”. W dalszym ciągu pozostaje on jednak starym systemem. Natomiast określenie „transformacja” oznacza, że dawny system zostaje usunięty i zastąpiony – w sposób radykalny lub stopniowy – przez nowy. Osiemnaście lat temu, kiedy uruchamiany był ten proces, niektórzy zadawali pytanie, czy powinni to robić w sposób radykalny – z dnia na dzień – czy też bardziej stopniowy. Dyskusja na temat reform i tzw. „terapii szokowej” (podejścia radykalnego) od samego początku poszła w bardzo złym kierunku. Przede wszystkim określenie „terapia szokowa” jest grą słów. Radykalne podejście do zmian systemowych można nazwać „terapią szokową”, jeśli ktoś tak chce, ale tylko wtedy, kiedy rzeczywiście niesie ono uzdrowienie. W rzeczywistości zachodzą jednak równocześnie trzy procesy:

1. liberalizacja i stabilizacja,
2. budowa instytucji,
3. restrukturyzacja mikroekonomiczna¹⁵.

¹⁵ G. W. Kołodko, *Strategia rynkowej transformacji: gradualizm czy radykalizm?*, Artykuł powstał a oparciu o stenogram wykładu wygłoszonego w języku angielskim podczas uroczystości nadania Doktoratu Honoris Causa przez Uniwersytet Ekonomiczno-Finansowy w Czungdu, prowincja Syczuan, w Chinach, w dniu 10 marca 2004 roku, <http://kolodko.tiger.edu.pl>

Nie da się kierować wszystkimi tymi trzema procesami w sposób radykalny. Podejście radykalne jest możliwe – w razie konieczności i pod pewnymi warunkami – jedynie w odniesieniu do liberalizacji i stabilizacji. Te cele można istotnie realizować w sposób wysoce radykalny, czego próby podejmowano w niektórych krajach, w tym państwach bałtyckich – choć na Litwie bardzo ostrożnie rozważono ten temat. Zasadność radykalnego, szokowego podejścia do liberalizacji i stabilizacji zależy jednak od skali nierównowagi ekonomicznej i finansowej w punkcie wyjścia. Im głębsza nierównowaga, tym bardziej uzasadnione jest podejście radykalne. A jednak o wiele ważniejszy od liberalizacji i stabilizacji jest proces budowy instytucji, który z natury swojej ma zawsze charakter stopniowy i długotrwały. Czym są instytucje? Instytucje obejmują reguły gry ekonomicznej, prawa i zwyczaje wymuszające przestrzeganie tych reguł oraz organizacje sprawiające, że reguły funkcjonują tak, jak sobie życzymy. Jeżeli wszystkie instytucje dawnego systemu, jak Komisja Planowania, Komisja ds. Cen, czy też określone branże lub organizacje kontrolujące centralnie planowaną gospodarkę zostają z rozmysłem zniszczone, a na ich miejsce nie powstały jeszcze nowe instytucje, mamy do czynienia z czymś w rodzaju systemowej próżni. Jest to sytuacja jak z koszmarnego snu: ani plan, ani rynek. W rezultacie, uwolnione siły podaży i popytu, i uruchomiona energia przedsiębiorców nie przynoszą wyników ze względu na brak odpowiednich reguł gry. Duża część wysiłku podmiotów gospodarczych jest przez to marnowana, choć w inny sposób niż w centralnie planowanym i nadmiernie zbiurokratyzowanym systemie socjalistycznym. Jeszcze dłużej niż budowa instytucji trwa mikroekonomiczna restrukturyzacja istniejącego potencjału produkcyjnego. Potrzeba dużo czasu i pieniędzy, by zlikwidować niekonkurencyjne gałęzie przemysłu lub przekwalifikować pracowników i przesunąć ich do bardziej produktywnych zadań. Jest to proces bardzo bolesny, o czym przekonały się wszystkie transformujące się kraje. Nawet piętnaście lat po rozpoczęciu podróży w stronę gospodarki rynkowej, proces budowy instytucji w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w ślad za którymi poszły dawne republiki radzieckie, nie został jeszcze zakończony. Rozpatrując poszczególne przypadki i doświadczenia poszczególnych krajów – niezależnie od tego, czy mówimy o Węgrzech, czy Macedonii, Chorwacji, czy Czechach – widzimy, że za każdym razem elementy podejścia radykalnego łączyły się z elementami gradualizmu. Z pewnego punktu widzenia możemy powiedzieć, że co najmniej osiem z tych państw (Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry) osiągnęła cel transformacji z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej. Jednak nawet w tych krajach – przodujących w procesie przemian – wiele trzeba jeszcze zrobić, by stworzyć gospodarkę

rynkową w pełnym tego słowa znaczeniu, w formie istniejącej i funkcjonującej w dotychczasowych państwach członkowskich Unii Europejskiej lub w Ameryce Północnej. Bez nadmiernie szczegółowej analizy różnic pomiędzy krajami, możemy stwierdzić, że są one dziś na mecie, choć nie wszystkie biegły z tą samą szybkością na wszystkich etapach wyścigu. Szczególnie odnosi się to do budowy instytucji, gdyż wszystkie te kraje musiały dostosować się do reguł gry obowiązujących w Unii Europejskiej¹⁶. Patrząc przez pryzmat państw bałtyckich wskazać należy, że wyścig ku gospodarce rynkowej rozpoczęła jako pierwsza Estonia jeszcze pod rządami komunistycznymi. Pod koniec lat 80. XX w. usiłowano tam m.in. wdrażać koncepcję tzw. rozrachunku regionalnego, uzyskać autonomię gospodarczą i wykorzystać ją do wprowadzenia własnych rozwiązań w polityce handlowej, podatkowej, cenowej i płacowej¹⁷. Po odzyskaniu niepodległości Łotwa i Litwa wkroczyły na bieżnię, na tor. Wszystkie kraje bałtyckie obrały kierunek integracji z gospodarką światową, a przede wszystkim europejską. Jako główny cel obrały integrację w ramach Unii oraz przystąpienie do NATO. Od 1991 roku przeprowadziły szereg reform zmierzających ku unifikacji gospodarki. Dotychczasowy przebieg transformacji systemowej w obszarze nadbałtyckim można wyraźnie podzielić na dwa etapy. Pierwszy obejmujący lata 1991-1994, to etap tzw. recesji transformacyjnej oraz wprowadzania radykalnego pakietu stabilizacyjnego¹⁸ – transformacji gospodarczej, która w praktyce nakłada się na okres tzw. transformacji politycznej właściwej. Transformacja polityczna rozpoczęta przełomem politycznym, otwarła krótki okres „polityki nadzwyczajnej”, który cechował się euforią towarzyszącą liberalizacji politycznej oraz specyficznym stanem sfer politycznych (odrzucona została ekipa socjalistyczna, a opozycja jeszcze nie utraciła poparcia)¹⁹. Priorytetem w krajach bałtyckich po odzyskaniu niepodległości było stworzenie od podstaw aparatu państwowego niezbędnego do funkcjonowania państwa. Zmiany systemowe wymusiły powstanie nowych instytucji życia publicznego (jak chociażby suwerenny bank centralny) oraz zreformowanie istniejących (np. sądownictwo). Sposób wdrażania programu stabilizacji i urynkwienia

¹⁶ G. W. Kołodko, *Strategia rynkowej transformacji: gradualizm czy radykalizm?*, Artykuł powstał a oparciu o stenogram wykładu wygłoszonego w języku angielskim podczas uroczystości nadania Doktoratu Honoris Causa przez Uniwersytet Ekonomiczno-Finansowy w Czengdu, prowincja Syczuan, w Chinach, w dniu 10 marca 2004 roku, <http://kolodko.tiger.edu.pl>

¹⁷ W. Kosiedowski, *Pięć lat reform w postradzieckich państwach bałtyckich – próba podsumowania*, [w:] *Transformacja społeczno-gospodarcza postkomunistycznych państw bałtyckich*, Toruń 1996, s. 28-33

¹⁸ E. Teichmann, *Nowe pogranicze Europy: Litwa, Łotwa, Estonia*, Warszawa 2003, s. 20 oraz S. Swadźba, *Systemy gospodarcze i ich ewolucja. Kraje postsocjalistyczne*, [w:] Anna Błażycza *Geneza i etapy transformacji systemowej w krajach bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia)*, Katowice 2004, s. 221.

¹⁹ L. Balcerowicz, *Związki między transformacją gospodarczą a polityczną*, „Sprawy Międzynarodowe” 1996, nr 3/4, s. 19.

gospodarki w tych państwach był konsekwentny. Program ten zakładał: liberalizację większości cen, wprowadzenie własnej niezależnej waluty, demonopolizację i komercjalizację handlu zagranicznego, rozpoczęcie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, znaczne ograniczenie wydatków budżetowych, likwidację systemu administracyjnej reglamentacji czynników produkcji, przebudowę systemu podatkowego²⁰. Drugi etap, obejmujący lata od 1995 r. do – w przypadku krajów bałtyckich, do wstąpienia do struktur UE, charakteryzuje się ożywieniem, wzrostem gospodarczym, budową instytucji rynkowych oraz zmianami struktury gospodarki. Ten okres nazywany jest dostosowawczym lub w nomenklaturze politologicznej okresem konsolidacji gospodarczej. Akceleratorem wewnętrznych zmian strukturalnych i instytucjonalnych stały się negocjacje akcesyjne z UE. Równoległe na proces przeobrażeń wewnętrznych działały negocjacje w sprawie członkostwa w Światowej Organizacji Handlu (Łotwa została członkiem WTO z początkiem 1999 r.)²¹. Od roku 2004 natomiast możemy mówić zgodnie z terminologią S. P. Huntingtona o dojrzewaniu systemu gospodarczego. Możemy przewrotnie zadać pytanie zgodnie z Panem Profesorem G. W. Kołodką „radikalizm czy gradualizm”? *Odpowiedź wiąże się z wyborem między bardziej radykalnym i bardziej stopniowym stylem działania. Jestem zdania, że te państwa, które rozpoczynały transformację na niższym poziomie rozwoju, ale przez cały czas konsekwentnie prowadziły niezbędne reformy strukturalne i zmiany instytucjonalne, osiągają lepsze wyniki w kategoriach poziomu produkcji czy też długookresowej stopy wzrostu. Dlatego względny sukces gospodarczy Polski w porównaniu z innymi państwami regionu w ciągu ostatnich lat transformacji rynkowej przyszedł nie tyle dzięki, ile pomimo tzw. terapii szokowej, która spowodowała bardzo liczne problemy, nadmierne wyrzeczenia i koszty, możliwe do uniknięcia przy innym podejściu. Pod każdym względem za dużo było niepotrzebnych kosztów i wstrząsów, a za mało korzyści i terapii²².*

W Estonii i na Łotwie mieliśmy dużo korzyści i terapii, niemniej jednak nie obyło się bez kosztów i wstrząsów. W ostatecznym rozrachunku kraje te dysponują gospodarkami funkcjonującymi we wszystkich obszarach w oparciu o zasady rynkowe, które analizuje się na równi pod względem takich samych indyktorów, jak gospodarki krajów Europy

²⁰ W. Kosiedowski, *Pięć lat reform w postradzieckich państwach bałtyckich – próba podsumowania*, [w:] *Transformacja społeczno-gospodarcza postkomunistycznych państw bałtyckich*, Toruń 1996, s. 28-33.

²¹ S. Swadźba, *Systemy gospodarcze i ich ewolucja. Kraje postsocjalistyczne*, [w:] Anna Błażyca, *Geneza i etapy transformacji systemowej w krajach bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia)*, Katowice 2004, s. 221.

²² G. W. Kołodko, *Strategia rynkowej transformacji: gradualizm czy radikalizm?*, Artykuł powstał a oparciu o stenogram wykładu wygłoszonego w języku angielskim podczas uroczystości nadania Doktoratu Honoris Causa przez Uniwersytet Ekonomiczno-Finansowy w Czungdu, prowincja Syczuan, w Chinach, w dniu 10 marca 2004 roku, <http://kolodko.tiger.edu.pl>

Zachodniej. Wstąpienie do struktur UE oraz wyścig o jak najwyższe noty i pozycję w rankingach światowych świadczą wyłącznie o ich dojrzałości, stałym już miejscu, które udało się im wypracować na przestrzeni minionych niespełna 20 lat. Bez względu, który z czynników w danym okresie wywiera największy wpływ i przesądza ostatecznie o zakwalifikowaniu do adekwatnego miejsca w indeksie międzynarodowym, wszystkie rankingi podkreślają demokratyczny charakter rządów oraz rynkowy charakter gospodarek państw nadbałtyckich. Niewątpliwie podkreśla się nadto najwyższy poziom jej rozwoju w Estonii, która jako pierwsza, jeszcze w okresie komunizmu podjęła próby liberalizacji oraz która również najrozsądniej i najsprawniej pod względem politycznym także pokonała okres transformacji i konsolidacji.

Kilka miesięcy temu określono Estonię oraz Łotwę mianem liderów regionu – średnia ważona stopa wzrostu PKB ośmiu państw środkowoeuropejskich (cztery z Grupy Wyszehradzkiej, trzy kraje bałtyckie i Słowenia) wzrosła do 6,2 proc. w 2006 r., z poziomu 4,8 proc. w 2005 r. Dwucyfrowe tempo wzrostu odnotowano na Łotwie i w Estonii (11 - 12 proc.), za nimi zaś plasowały się Słowacja i Litwa (7-8 proc.). Najwolniejszy wzrost występował na Węgrzech w następstwie drastycznych działań mających na celu ograniczenie nadmiernego i rosnącego deficytu budżetowego²³. Wymowny jest również jeden z artykułów opublikowany na „markowym” portalu money.pl: *Odpowiedź na pytanie, kto najlepiej wykorzystał ostatnie siedemnastolecie w transformowaniu gospodarki z nakazowo-rozdziałowej do rynkowej, nie może być jednoznaczna. Trudność polega bowiem na tym, że każde z państw startowało z innego poziomu gospodarczego, politycznego, czy też społecznego. Problemem jest także znalezienie odpowiedniej płaszczyzny porównawczej, która by pozwoliła sklasyfikować poszczególne kraje. I tak jeżeli weźmiemy pod uwagę jedynie wartości nominalne, to niekwestionowanymi liderami będą Słoweńcy oraz Czesi. Odnosząc jednak te wielkości do sytuacji z roku 1989 okazuje się, że to Polska, Słowacja oraz kraje nadbałtyckie zanotowały największy progres²⁴.*

Udało się gospodarkom krajów bałtyckich, szczególnie znowu Estonii i Łotwie, wdrożyć wszystkie elementy i przejść przez wszystkie etapy, które warunkuje się i przypisuje dla demokracji wolnorynkowej:

²³ „Rzeczpospolita” nr 208 z 6 IX 2007 r., *Rok wysokiego tempa wzrostu*. Powyższy tekst stanowi skrót pierwszego rozdziału szóstej edycji raportu D. Rossatiego "Nowa Europa. Raport z transformacji", który był prezentowany na XVII Forum Ekonomicznym w Krynicy.

²⁴ *Polska tygrysem Europy Środkowo-Wschodniej?*, www.money.pl, 2 V 2007.

Elementy demokracji wolnorynkowej	Etapy reformowania czterech elementów demokracji wolnorynkowej		
	Instytucjonalizacja	Transformacja	Modernizacja
Sektor publiczny	Tworzenie instytucji publicznych oraz jednostek sektora publicznego	Dostępność i otwartość instytucji publicznych	Wprowadzanie przejrzystych metod zarządzania majątkiem publicznym
Sektor prywatny	Tworzenie organizacji i stowarzyszeń oraz instytucji prywatnych	Dostępność i otwartość instytucji prywatnych	Wprowadzenie nowoczesnych i wydajnych metod zarządzania
Wolny rynek	Tworzenie i umożliwienie funkcjonowania przedsiębiorstw prywatnych	Otwartość	Stosowanie mechanizmów wolnorynkowych
Spółeczeństwo	Umożliwienie budowania społeczeństwa obywatelskiego	Otwartość	Działanie sieci organizacji pozarządowych

Schemat. Etapy reformowania czterech elementów demokracji rynkowej.

Źródło: Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform, An International Comprasion*, Oxford University Press, 2000, s. 305 oraz B. Kudrycka, *Wpływ jakości zarządzania na zrównoważony rozwój krajów Europy Środkowej i Wschodniej* – Referat wygłoszony na konferencji międzynarodowej zorganizowanej przez International Insitute of Administrative Sciences, która odbyła się 7 listopada 2002 r. w New Delhi, Indie.

Podejmując próbę usystematyzowania przebiegu procesu demokracji w Republice Łotwy możemy potwierdzić, że: odbyła się tam demokracja *całkowita, równoległa we wszystkich dziedzinach: w gospodarce, w świecie ideologii politycznej, w systemie prawnym i w strukturze warstw społecznych. Każda transformacja jest inna. Ale każda pod wieloma względami przypomina pozostałe. Porównując je możemy zrozumieć niepowtarzalne cechy każdego kraju*²⁵.

W ostatecznym rozrachunku proces demokracji na Łotwie przebiegał wg klucza: A-d-A-D, gdzie: A i D – reprezentują stosunkowo stabilne i funkcjonujące od wielu lat systemy autorytarny (A) i demokratyczny (D), natomiast a i d – reprezentują mniej stabilne systemy o krótszym okresie istnienia. Powyższy wzór można odnieść zarówno do przypadku Łotwy, jak również Litwy i Estonii. Stanowi on modyfikację wzoru zaproponowanego przez S. P. Huntingtona, *Trzecia fala...* Przebieg ostatniej z fal na terytorium Republiki Łotwy nie odstępował od pozostałych

²⁵ János Kornai, *Wielka transformacja – sukces i rozczarowanie*, Uniwersytet w Harvardzie, Kolegium Budapeszteńskie i Uniwersytet Europy Środkowej, Przegląd prasy - Onet_pl Biznes - 23_01_2007.mht.

reguł i zasad proponowanych przez tego politologa. Zakończył się w efekcie wykształceniem w pełni demokratycznego systemu politycznego z gospodarką rynkową. Tempo realizowanych przemian i związane z tym ich społeczne koszty, głównie w sferze ekonomicznej, w powiązaniu z postawami i oczekiwaniami elektoratu²⁶ sprawia, że pomimo upływu blisko 20 lat niepodległego bytu państw bałtyckich, nadal w ich życiu znacząca rolę odgrywają elementy ciągłości z okresu socjalizmu. O obecnym kształcie systemu politycznego, choć w najmniejszym stopniu dotyczy to Estonii, nadal decyduje uzależnienie od doświadczeń i powstałych w przeszłości podziałów społecznych oraz wzorów zachowań. To zaś przekłada się na stosowane przez polityków sposoby poszukiwania konsensusu społecznego dla nowych rozwiązań. Osiąganie porozumienia warunkowane jest zakresem dokonanej wymiany elit politycznych oraz treścią i jakością decyzji politycznych, które obejmują zarówno sprawy związane z wdrażaniem w życie nowych zasad ustrojowych, tworzeniem mechanizmów udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy i warunków pełnienia przez nie w tej sferze subsydiarnej roli, jak też zdolności i chęci partii oraz elit politycznych do efektywnego reprezentowania interesów zbiorowych. Niska skuteczność działania partii, głównie w sferze socjalnej, oraz liczne afery korupcyjne z udziałem ich liderów, utrudniają dialog społeczny i kształtowanie kultury obywatelskiej. Wypacza też ideę demokracji przedstawicielskiej, podważa zaufanie instytucji publicznych, zmniejsza zainteresowanie udziałem w ich funkcjonowaniu i prowadzi do niewiary w budowaną na ich podstawie przyszłość. Do tego dochodzi kwestia mniejszości, wrogość przeniesiona na naród, która wyrosła w dobie socjalizmu jako wynik niechęci do systemu i okupanta. Pozytywnym przykładem jest Estonia, w której społeczna akceptacja przemian znacząco odbiega od poziomu poparcia, którym cieszą się ona na Litwie i Łotwie. W Estonii nastąpiła radykalna zmiana elit rządzących, a miejsce polityków o socjalistycznych korzeniach zajęli przedstawiciele młodej generacji, dążący z determinacją do osiągnięcia poziomu życia państw skandynawskich²⁷.

²⁶ Odrzuceniu praktyk okresu socjalizmu zaczęła towarzyszyć nostalgia za ówczesnym sposobem życia, a deklarowanemu przywiązaniu do wartości nowego reżimu – niezadowolenie z następstw ekonomicznych związanych z wprowadzeniem reform oraz krytyka nowych instytucji.

²⁷ Za J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian...* op. cit, s. 264 i nast.

PRZEBIEG PROCESU DEMOKRATYZACJI	FAZA	ZNAMIONA ORAZ KONSEKWENCJE POLITYCZNE ORAZ GOSPODARCZE
Liberalizacja*	Wysuwania idei zmian ustrojowych	Etap ten charakteryzował się spontanicznie organizowanymi wiecami oraz manifestacjami w rocznice pamięci narodowej i dla upamiętnienia tragedii narodowych. Towarzyszyło im powstawanie licznych klubów i organizacji wyrażających głównie wartości ogólnospołeczne, w tym ochronę środowiska naturalnego, sprawy kultury, dobrobytu i rozwoju
gospodarczego. Najogólniej rzecz ujmując, podejmowane w tym okresie działania przyczyniły się do uaktywnienia politycznie biernego dotychczas społeczeństwa. Zostały też wykorzystane przez reformatorskie skrzydło KPZR dla stworzenia ruchów obywatelskiego wsparcia nowego kierunku polityki w formie frontów ludowych. Większość z powstałych wówczas organizacji zasilila następnie szeregi tych frontów.		
Rozpad rządów autorytarnych	Podjęmowania reform	Początku transformacji upatrywać należy w przyjęciu przez Rady Najwyższe republik postulatów zapisanych w programach frontów ludowych, będących – z uwagi na grono sympatyków – alternatywnymi siłami politycznymi wobec KPZR i komsomołu. Radość z tego zdarzenia
zachęcała do wysuwania kolejnych postulatów, nadając dynamikę dalszym przemianom. Na tym też etapie pojawiły się hasła dotyczące odrodzenia państwowości. O kolejności podejmowanych decyzji przesądzała przyjęta w poszczególnych republikach strategia działania, wynikająca z sytuacji wewnętrznej i wpływu na nią z otoczenia zewnętrznego. Wszystkie kraje bałtyckie przyjęły w tym okresie akty prawne stanowiące o odrębności narodowej i państwowej (wprowadzenie nadrzędności prawa republikańskiego, określenie statusu prawnego języka narodu tytularnego, symboliki państwa, przywrócenie historycznych świąt narodowych, wprowadzenie systemu wielopartyjnego). W reszcie podjęto przygotowania do przeprowadzenia konkurencyjnych wyborów parlamentarnych, w oparciu o nowe zasady wyboru najwyższych organów władzy (ordynacje wyborcze).		
Tranżycja / Okres przejściowy/ Transformacja właściwa (lata 1991-1994)	Intensywnych przeobrażeń systemowych	To okres przejściowy, który dzieli dwa momenty: początek rozmontowywania reżimu komunistycznego oraz osiągnięcie stanu konsolidacji nowego systemu. Jego treścią jest intensywna zmiana polityczna. Za początek uznaje się często moment przeprowadzenia pierwszych demokratycznych wyborów. Jest to jednocześnie czas, kiedy podejmowane są decyzje o kształcie nowego systemu, tworzone są nowe
instytucje polityczno-społeczne, tworzone są podstawy nowego ustroju gospodarczego i polityki rozwoju społeczno-ekonomicznego państwa (formy własności, zasady gospodarowania i zarządzania gospodarką). W gospodarce tranżycja odnosi się przede wszystkim do wprowadzenia tzw. radykalnego pakietu stabilizacyjnego, który miał na celu jej urynkowienie. Program ten zakładał: liberalizację większości cen, wprowadzenie własnej niezależnej waluty, demonopolizację i komercjalizację handlu zagranicznego, rozpoczęcie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, znaczne ograniczenie wydatków budżetowych, likwidację systemu administracyjnej reglamentacji czynników produkcji, przebudowę systemu podatkowego.		
Konsolidacja (lata 1995 do 1998-2004)	Stabilizowania ładu prawnoustrojowego i gospodarczego	Przywrócenie ustawy zasadniczej dla drugiej niepodległości zapoczątkowało stabilizację nowego ładu prawnoustrojowego. Miało to doniosłe znaczenie dla życia politycznego. Stanowiło, bowiem potwierdzenie niepodległego bytu. Oznaczało również kres zmagania towarzyszących jego odzyskaniu. Stworzyło instytucjonalną strukturę
władzy publicznej, określiło w jej ramach współzależności oraz mechanizmy powoływania i odwoływania, ustaliło katalog swobód i wolności obywatelskich jak również formy udziału suwerena w decydowaniu o losach państwa. W konstytucji zarysowano też podstawy prawne pluralizmu politycznego wyznaczając tym samym reguły działalności partyjnej. Wpłynęło to na przyjmowane przez nie strategie działania i dobór instrumentów niezbędnych dla osiągnięcia zamierzonych celów oraz przyczyniło się do kształtowania zachowań polityków, a także zachowań wyborców. W tej fazie państwa bałtyckie zaczęły przechodzić od budowania instytucji ustrojowych odrodzonej niepodległości do zagadnień związanych ze sposobem ich praktycznego stosowania i wykorzystania do realizacji celów. Na płaszczyźnie ekonomicznej okres ten charakteryzuje się ożywieniem, wzrostem gospodarczym, budową instytucji rynkowych oraz zmianami struktury gospodarki.		
Dojrzwianie demokracji (lata od 1999-2004 do dziś)	Pogłębiania stabilizacji ustrojowej i określania kierunku rozwoju kraju	Ostatnia sekwencja - dojrzwianie demokracji to etap, w którym Łotwa wzmacnia pozycję polityczną oraz gospodarczą. To okres kiedy gospodarka konkuruje na równych zasadach, jako partner światowej gospodarki, natomiast główni gracze polityczni potrafią skutecznie posługiwać się i korzystać z obowiązującego prawa. To także cezura kiedy świadomość i decyzje społeczeństwa stają się bardziej obiektywnymi i przemyślanymi, choć w przypadku Łotwy sfera ta jest jeszcze w fazie rozwojowej.

*S. P. Huntington nie określa liberalizacji jako oddzielnego etapu, wskazuje tylko na pewne działania o takim charakterze podejmowane przez władze jeszcze przed pierwszym z etapów jakim jest transformacja, zastąpienie lub przemieszczenie.

Tabela. Przebieg procesu demokracji - trzeciej fali w Republice Łotwy.

Źródło: opracowanie własne oraz na podst. J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ...* op. cit., s. 262-264.

2. Proces demokratyzacji w Regionie ESWP oraz WNP²⁸. Raport ogólny podsumowujący lata ostatnie.

Analizy ostatnich lat wskazują na dość stabilną sytuację, jaka panuje w Europie Środkowej. W pierwszej kolejności podkreśla się jednak, że jej najbardziej zaawansowanym krajom – Europie Środkowo Wschodniej (ESW), udało się wykorzystać członkostwo w Unii Europejskiej dla przyspieszenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia rynkowych struktur gospodarczych. Mniej zaawansowane kraje Europy Południowo-Wschodniej (EPW) z powodzeniem przewyciężały rozliczne gospodarcze i polityczne bariery wzrostu i stabilizacji, dążąc do nadrobienia dystansu dzielącego je od ich północnych i zachodnich sąsiadów. Dobre wyniki gospodarcze obserwowano także we Wspólnocie Niepodległych Państw (WNP), gdzie sytuacja polityczna była jednak mniej stabilna a sytuacja wewnętrzna bardziej zróżnicowana. Niestety wciąż obserwujemy podziały polityczne i gospodarcze w regionie. Co więcej ulegają one dalszemu pogłębieniu. Linia podziału przebiega pomiędzy prozachodnio zorientowanymi państwami Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej z jednej strony, a państwami byłego Związku Radzieckiego z drugiej strony. Region ten w przeszłości nigdy nie był jednorodny, a po zapoczątkowaniu demokratyzacji w 1989 r. różnice jeszcze bardziej się zdystansowały. Kraje Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej przyjęły europejski model liberalno-demokratycznego państwa prawa, o silnej roli parlamentu i demokratycznie kontrolowanego rządu, jak również o sprawnej gospodarce rynkowej, opartej na konkurencji i własności prywatnej. Kraje WNP ewoluowały w innym kierunku. Zwróciły się ku autorytarnemu modelowi państwa, z silną pozycją prezydenta i gospodarką w znacznym stopniu pozostającą pod kontrolą władz państwowych i nieformalnych grup złożonych z polityków i przedstawicieli różnych potężnych lobby, w tym wpływowych przedsiębiorców (oligarchów) i funkcjonariuszy tajnych służb specjalnych. Różnice pomiędzy tymi dwiema grupami państw mają zasadniczy charakter i wykraczają dalece poza wewnętrzną politykę społeczno-gospodarczą, sięgając systemu prawa, sądownictwa, polityki bezpieczeństwa, obrony i polityki zagranicznej. Postępy transformacji w sferze politycznej rozkładały się nierównomiernie w tej grupie państw, co odzwierciedlają rozbieżne tendencje ich strategii rozwoju i budowy państwa. Kraje EŚW i EPW stanowią funkcjonujące demokracje o znacznym stopniu swobód politycznych i obywatelskich. Struktury polityczne opierają się w nich na systemie wielopartyjnym,

²⁸ ESWP oraz WNP –skrót od nazw: Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej oraz Wspólnoty Niepodległych Państw. Punkt napisany na podst. opracowania D. Rosati (red.), *Nowa Europa 2007. Raport z Transformacji*, Forum Ekonomiczne, Krynica 2007.

ze swobodą działania opozycji, społeczeństwa obywatelskiego, środków masowego przekazu i organizacji pozarządowych. Co prawda stopień dojrzałości politycznej jest wśród nich zróżnicowany, co oddają rozmaite wskaźniki, takie jak wskaźnik swobód politycznych czy wskaźnik postrzeganej korupcji. W tym względzie, te kraje Europy Środkowej, które weszły do UE wykazują się najlepiej, natomiast mniej zaawansowane kraje Europy Południowo-Wschodniej nadal pozostają nieco w tyle. Niemniej jednak, państwa te różnią się ogromnie od większości państw WNP, gdzie prezydenci, skupiwszy w swoim ręku olbrzymią władzę, prowadzą rządy na sposób mniej lub bardziej autorytarny, zazwyczaj korzystając z pomocy lub wsparcia różnych ciał niekonstytucyjnych, którym na ogół brak demokratycznego umocowania. Parlamenti są tam stosunkowo słabe, partie polityczne nie są dobrze ukształtowane i często się zmieniają, a instytucje społeczeństwa obywatelskiego są nie na dość rozwinięte, przez co mają poważnie ograniczone możliwości działania. Według ocen dokonywanych przez niezależne instytucje międzynarodowe, takie jak *Freedom House*, *Transparency International*, czy *Economist Intelligence Unit*, państwa WNP (z pewnymi znaczącymi wyjątkami, takimi jak Gruzja czy Ukraina) plasują się daleko za krajami Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej w zakresie praw obywatelskich i politycznych, wolności prasy oraz stopnia występowania korupcji²⁹.

Szereg państw środkowoeuropejskich w ostatnich latach i miesiącach doświadczyło wewnętrznych perturbacji politycznych, społecznych i gospodarczych. W tym ostatnim przypadku szczególnie odnoszę się do kryzysu finansowego (sierpień 2008), który potwierdza wyłącznie dystans i dysproporcje, jakie występują pomiędzy w/w grupami krajów. W żadnym jednak z przypadków konflikty polityczne i społeczne ostatnich lat nie pociągnęły za sobą długotrwałych konsekwencji i zostały wkrótce rozwiązane za pomocą procedur demokratycznych i środków konstytucyjnych. Mowa szczególnie o napięciach politycznych w Czechach, głównie spowodowanych wewnętrzną rywalizacją pomiędzy głównymi siłami politycznymi (czerwiec 2006)³⁰. Ponadto o Węgrzech, gdzie socjalistyczny rząd Węgier znalazł się pod silną presją polityczną, aby podał się do dymisji po tym, jak wyszło na jaw, że premier Węgier oszukał opinię publiczną na temat faktycznego stanu gospodarki i finansów publicznych. Także o krachu gospodarczym, jaki ten kraj osiągnął w wyniku wspomnianego kryzysu. W Rumunii, rywalizacja pomiędzy prezydentem i premierem doprowadziła do poważnego kryzysu politycznego wkrótce po wejściu tego kraju do UE,

²⁹ D. Rosati (red.), *Nowa Europa 2007. Raport z Transformacji*, Forum Ekonomiczne, Krynica 2007.

³⁰ Republika Czeska przechodziła długotrwały kryzys rządowy po tym, jak w wyborach przeprowadzonych w czerwcu 2006 r. nie udało się utworzyć silnej większości w parlamencie.

w tym do wszczęcia procedury usunięcia prezydenta z urzędu (*impeachment*), ostatecznie odrzuconej w ogólnonarodowym referendum. W czerwcu 2006, Czarnogóra ogłosiła niepodległość i oddzieliła się od Serbii w atmosferze napięć pomiędzy różnymi grupami etnicznymi. Sytuację polityczną na Bałkanach Zachodnich skomplikowało ogłoszenie niepodległości przez Kosowo. Obserwując te jakże aktualne wydarzenia poza incydentalnymi wystąpieniami ludności Serbskiej manifestującej niezadowolenie dla enklawy Kosowa nie doszło do większych niepokojów i wstrząsów. Szczególnie, że niepodległość Kosowa bardzo szybko zaakceptowały kraje społeczności międzynarodowej, w tym Polska, która jako 19 kraj w kolejności uznała jego niepodległość³¹. Dodajmy, że Serbia przez kilka ostatnich lat konsekwentnie odrzucała popierany przez UE plan przyznania tej prowincji faktycznej niezależności. Wydawało się, że sytuacja uległa wręcz pogorszeniu, kiedy po wyborach w Serbii w styczniu 2007 r. wygrały partie nacjonalistyczne³².

Niewiele postępów osiągnięto w zakresie integracji dwóch składowych części Bośni i Hercegowiny, które nadal nie mają funkcjonującego jednolitego rządu. Uporczywe napięcia utrzymują się wciąż w Macedonii pomiędzy mniejszością albańską i władzami państwowymi. Ogólny poziom stabilizacji w regionie nie daje jednak powodów do bezpośrednich obaw, a może on zostać dodatkowo wzmocniony dzięki międzynarodowym inicjatywom adresowanym do państw bałkańskich, takich jak poszerzenie programu *Partnerstwa dla Pokoju* NATO i *Porozumienia ws. Stabilizacji i Stowarzyszenia z UE*. Na tym tle sytuacja polityczna w Chorwacji pozostaje niezachwiana i kraj ten czyni znaczące postępy na swej drodze ku członkostwu UE³³.

Sytuacja polityczna w regionie WNP była bardziej niestabilna. Na Ukrainie, konflikt pomiędzy prozachodnim prezydentem i prorosyjskim premierem, co do fundamentalnych wyborów w polityce zagranicznej destabilizował scenę polityczną na długie miesiące, paraliżował prace parlamentu i zmusił prezydenta do rozpisania wcześniejszych wyborów. Widać bardzo wyraźnie (szczególnie od czasu pomarańczowej rewolucji) wewnętrzne dylematy na Ukrainie, targanej namiętnościami: współpracy z Zachodem lub Wschodem. Szczególnie sytuację widać po nastrojach i wynikach wyborczych, liczbie przeprowadzanych wyborów przedterminowych oraz wzajemnej niechęci trzech głównych aktorów sceny politycznej Ukrainy: Janukowycza, Juszczenki i Tymoszenko. Co ważne ludność zamieszkująca zachodnią część Ukrainy opowiada się za współpracą z państwami Zachodu,

³¹ Jako pierwszy kraj, który uznał niepodległość Kosowa na arenie międzynarodowej była Francja.

³² Na podst. D. Rosati (red.), *Nowa Europa 2007. Raport z Transformacji*, Forum Ekonomiczne, Krynica 2007.

³³ D. Rosati (red.), *Nowa Europa 2007. Raport z Transformacji*, Forum Ekonomiczne, Krynica 2007.

w tym UE i NATO natomiast społeczność wschodnich terytoriów tego kraju za Rosją. Sytuacja jest o tyle zagmatwana, że Ukraina należy do państw o kluczowym znaczeniu na geopolitycznej mapie świata. Sama w sobie nie jest mocarstwem, ale od jej stanowiska zależą losy Rosji i świata zachodniego. Jeżeli zbliży się do NATO i UE, pozycja Kremla w Europie jeszcze bardziej się zmniejszy. Jeśli zaś pozostanie w strefie wpływów Moskwy, Rosja będzie jeszcze miała szansę wielkiego „powrotu do gry”. Ukraina jest zatem terenem walki czołowych państw na świecie. Prognozy są korzystne dla opcji zachodniej, niemniej jednak specyfika państwa i układy powstałe przez lata wiążące ją z Rosją studzą zapał i powyższe stanowisko. W latach 2006-2007 opozycja demokratyczna występowała przeciwko rządowi sprawującym władzę w takich krajach jak Azerbejdżan i Białoruś, zaś napięcia polityczne wzrastały w Kirgizji i Uzbekistanie, jako krajach narażonych na działania radykalnych ruchów islamistycznych. Niepewna sytuacja polityczna utrzymywała się także w Turkmenistanie po nagłej śmierci jego autorytarnego przywódcy i w oczekiwaniu zmiany władzy. W Rosji, opozycja polityczna wobec byłego prezydenta Władimira Putina, wprawdzie jest nadal słaba i podzielona, jest jednak coraz bardziej aktywna i bardziej otwarcie zabierała głos, zwłaszcza po serii zabójstw dziennikarzy i niezależnych działaczy politycznych krytycznych wobec obecnych rządów oraz ograniczeń narzuconych, co do rejestracji opozycyjnych partii politycznych, wolności prasy i swobody działania organizacji pozarządowych.

Brak postępów odnotowuje się w rozwiązywaniu pozostałych tak zwanych „zamrożonych konfliktów” w Naddniestrzu, Abchazji, które komplikują sytuację polityczną w Mołdawii i w regionie Kaukazu³⁴. Niepodległość Abchazji i Osetii Południowej ogłoszone w 2008 r. uznała tylko Rosja. Pod jej naciskiem Białoruś zapowiedziała, że zrobi podobnie. Uznania niepodległości odmówiły inne kraje, w tym także Chiny, Kazachstan, Kirgizja, Tadżykistan i Uzbekistan. UE natomiast wprost potępiła rosyjską deklarację. Separatystyczne władze Abchazji powołują się na przykład Kosowa. Niemniej jednak Unijni przywódcy twierdzą, że sytuacja w Kosowie i Abchazji jest inna, bo utrzymanie Kosowa w Serbii zagrażało życiu ludności Kosowa. Ale przecież Abchazja jest dziś w podobnej sytuacji – przekonują władze Abchazji. Starania Abchazji są z góry skazane na porażkę. Polska, podobnie jak praktycznie cały świat, uznaje deklarację niepodległości tego kraju za pogwałcenie prawa międzynarodowego – twierdzi Robert Tyszkiewicz (PO), wiceszef sejmowej komisji spraw

³⁴ *Ibidem.*

zagranicznych³⁵. Niedawno niestety powrócił na nowo problem Południowej Osetii³⁶. Od kilku miesięcy na terenach przygranicznych dochodziło do incydentów, które w końcu zakończyły się udziałem ciężkiej artylerii. Na terytoria Południowej Osetii wkroczyły wojska Gruzińskie, po czym w kontrofensywę wdały się wojska rosyjskie, które po dziś dzień okupują zajęte terytoria. Ekspert od spraw Kaukazu Wojciech Bartuzi z Ośrodka Studiów Wschodnich przyznaje, że tak poważnej sytuacji w Osetii nie było już od lat. *Tam wielokrotnie dochodziło do prowokacji, ale teraz sytuacja jest już bardzo napięta* – mówi ekspert w rozmowie z Polskim Radiem. Wojciech Bartuzi podkreśla, że sytuację dodatkowo pogarsza fakt, że wszystkim trzem stronom konfliktu zależy na podtrzymywaniu napięcia w tym regionie. Rosja jest zainteresowana podgrzewaniem napięcia, bo chciała, i co się jej udało, wciągnąć Gruzję w wojnę. Osetia chce z kolei wymusić pomoc na Rosji. Natomiast *Gruzja chce pokazać Unii Europejskiej, że jeśli chce mieć stabilną Gruzję, to musi się zaangażować* – dodaje Bartuzi. Osetia Południowa formalnie wchodzi w skład Gruzji, ale od wczesnych lat 90. jest pod kontrolą nieuznanego przez wspólnotę międzynarodową separatystycznego rządu. W 2004 roku ogłosił on niepodległość Osetii, a w tym roku, w kilka miesięcy po ogłoszeniu niepodległości przez Kosowo, zapowiedział, że będzie dążył do włączenia Osetii w skład Federacji Rosyjskiej³⁷. Rok 2008 przyniósł jednak także pozytywne zmiany – szczególnie w podejściu dwóch zwaśnionych sąsiadów – Armenii i Azerbejdżanu. W listopadzie br. prezydenci Alijew i Sarkisjan spotkali się w Moskwie z prezydentem Rosji, Miedwiediewem. Zaowocowało to podpisaniem 2 listopada 2008 roku dwustronnego porozumienia z udziałem rosyjskiego prezydenta w sprawie Górskiego Karabachu. Tym samym zapoczątkowane zostały rozmowy na temat rozwiązania konfliktu trwającego od 15 lat.

Na przestrzeni lat 2006 – sierpień 2008 (do czasu wybuchu kryzysu na rynkach finansowych), w państwach regionu transformacji utrzymywało się wysokie tempo wzrostu

³⁵ K. Woźniak, *Abchazja: Polsko, uznaj naszą niepodległość*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Abchazja-Polsko-uznaj-nasza-niepodleglosc,wid,10311324,wiadomosc.html>

³⁶ Historia Osetii sięga średniowiecza. W XIII wieku wyparci przez Mongołów Osetyjczycy osiedlili się w rejonie Kaukazu wśród Gruzinów. W 1810 roku Osetia podzieliła się na Północną i Południową znajdującą się w granicach Gruzji. O oderwanie się Osetyjczycy po raz pierwszy zaczęli walczyć w 1917 roku. W konflikt szybko włączyła się Rosja, do której przynależą Osetia Północna. Początkowo wsparła ruch separatystyczny, a następnie szybko wycofała się, by wesprzeć swoje wojska przy granicy z Polską. Kolejny konflikt osetyjsko-gruziński wybuchł w latach 80. Analogicznie w walkę próbowali ingerować Rosjanie, przy czym po rozpadzie ZSRR o Osetii zapomniano. Obecnie jesteśmy świadkami jej trzeciego podejścia do uzyskania niepodległości, jednak tym razem wydaje się, że to Rosja zachęcała Osetyjczyków do tego zrywu, próbując realizować swoje własne interesy. Władze Moskwy nie aprobują europejskich aspiracji Gruzji (dotyczących m.in. wejścia do NATO) szukając pretekstu do konfliktu.

³⁷ *Opinia eksperta nt. konfliktu Gruzja-Osetia: sytuacja jest już bardzo napięta*, artykuł z dnia 7 sierpnia 2008 r. opublikowany na portalu money.pl

gospodarczego. Szereg państw w tym okresie korzystało z dobrodziejstw integracji z UE, pozostałe zaś z wysokiego popytu na ropę naftową, gaz i inne surowce. Wszystkie dawne państwa socjalistyczne wykorzystały także ogólnie dobrą kondycję gospodarki światowej i rosnące wskaźniki w światowym handlu. Łączny wzrost produkcji całej tej grupy sięgał 6,9% w 2007 r., co stanowiło najwyższe tempo wzrostu kiedykolwiek osiągnięte przez tę grupę w przeciągu całego okresu transformacji. Cała ta zbiorowość państw przechodzących transformację ulegała jednak rosnącemu zróżnicowaniu, a faktyczny podział na dwie odrębne grupy uległ dalszemu pogłębieniu. Z jednej strony, występują nowe państwa członkowskie UE Europy Środkowo-Wschodniej ze sprawnie funkcjonującymi gospodarkami rynkowymi i kraje Europy Południowo-Wschodniej starające się postępować ich śladem. Z drugiej strony, występują państwa WNP, gdzie postęp reform jest powolniejszy bądź całkowicie zahamowany. Oznacza to, że zakres i tempo reform strukturalnych oraz generalnie postęp transformacji systemowej, różniły się znacznie pomiędzy poszczególnymi państwami. Na jednym krańcu spektrum występowały kraje EŚW i niektóre państwa EPW, które były uznane za funkcjonujące gospodarki rynkowe przez EBOR. W tej pierwszej grupie najbardziej zaawansowane w procesie reform są Węgry, Republika Czeska, Estonia i Polska. Na drugim krańcu spektrum znajdowały się takie kraje jak Białoruś, Turkmenistan i Uzbekistan, gdzie do 2006 r. reformy rynkowe wciąż jeszcze były na etapie wstępnym. Co więcej, ta ostatnia z grup pozostaje znacząco w tyle nawet za tymi państwami WNP (Armenia, Gruzja, Rosja, Kazachstan, Kirgizja i Ukraina), które podjęły reformy strukturalne znacznie później niż kraje EŚW. W efekcie, „luka instytucjonalna” pomiędzy najbardziej zaawansowanymi krajami reformującymi się i tymi, które pozostają w tyle w tym procesie poszerzyła się jeszcze bardziej w ostatnich kilku latach³⁸.

Wspomnieć także należy o bessie gospodarczej, która utrzymuje się od drugiej połowy roku 2008, a która dodatkowo wzmocniła w/w rozdźwięk. W chwili obecnej jednak trudno jest mówić jeszcze o bilansie strat poszczególnych krajów omawianego regionu. Niemniej jednak, jak podają media, kryzys finansowy objawił fatalny stan niektórych z gospodarek – szczególnie Węgier, które dotknięte kryzysem finansowym zmuszone były szukać pomocy z zewnątrz. Wsparcie w wysokości 20 mld euro otrzymały od międzynarodowych instytucji finansowych (Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego oraz Unii Europejskiej). Udzielone wsparcie Węgrom służyć

³⁸ Szerzej D. Rosati (red.), *Nowa Europa 2007. Raport z Transformacji*, Forum Ekonomiczne, Krynica 2007.

ma przywróceniu stabilności gospodarki w krótkim terminie oraz zwiększeniu potencjału wzrostu w dalszej perspektywie. Równocześnie zagraniczna pomoc ma przywrócić zaufanie inwestorów, czego oznaki były widoczne wkrótce po ogłoszeniu międzynarodowego wsparcia dla Budapesztu (m.in. wzmocnienie forinta i wzrost indeksów giełdowych o 11%)³⁹. W przypadku Łotwy kryzys finansowy spowodował, że rząd tego kraju przejął udziały w jednym z największych banków. Rząd Łotwy na nadzwyczajnym posiedzeniu 8 listopada zdecydował o przejęciu pakietu kontrolnego banku Parex – drugiego pod względem wielkości banku komercyjnego na Łotwie. Oficjalną przyczyną częściowej nacjonalizacji banku była groźba utraty przez niego płynności finansowej, a w konsekwencji jego bankructwa. Niespodziewana częściowa nacjonalizacja Parexu może świadczyć o tym, że celem rządu było uzyskanie wpływu na funkcjonowanie banku, który w przeszłości miał opinię instytucji umożliwiającej transfer i pranie brudnych pieniędzy oraz finansował różne prorosyjskie projekty polityczne. Trudna sytuacja Parexu miała być spowodowana koniecznością spłaty w przyszłym roku 775 mln euro z tytułu kredytów syndykowanych (pożyczek zaciągniętych w innych bankach). Bank miał problemy z pozyskaniem takiej sumy. Klienci zaniepokojeni tymi informacjami w ostatnich tygodniach zaczęli wycofywać wkłady. W tej sytuacji z prośbą o pomoc zwrócili się do państwagłówni udziałowcy Parexu – Valerijs Kargins i Viktors Krasovickis, Rosjanie będący obywatelami Łotwy. Na podstawie umowy z rządem, za symboliczną sumę około 3 euro przekazali oni 51% akcji Parexu państwowemu Bankowi Hipotecznemu Ziemskiemu; zachowali 34% udziałów w banku, miejsce w jego zarządzie, a także otrzymali prawo odkupienia przekazanych państwu akcji po upływie jednego roku, pod warunkiem że do tego czasu rząd nie znajdzie inwestora strategicznego. Rząd łotewski dla utrzymania płynności finansowej Parexu przekazał mu pożyczkę w wysokości prawie 300 mln euro. Okoliczności towarzyszące transakcji wskazują, że oprócz względów ekonomicznych o przejęciu banku przez państwo mogła zdecydować wola rządu objęcia kontrolą instytucji finansowej zaangażowanej w politykę, w tym we wspieranie sił prorosyjskich⁴⁰.

Przejęcie pakietu kontrolnego w Parexie nie zwiastuje jednak końca kryzysu ani na Łotwie ani w pozostałych krajach bałtyckich. Estonia i Łotwa w III kwartale br. odnotowały największe w Europie spadki PKB (odpowiednio: -4,2% i -3,3% w stosunku do III kwartału 2007). Na Litwie, choć produkt krajowy nadal rośnie, obserwuje się wyraźne spowolnienie

³⁹ "Best OSW. Bałkany i Europa Środkowa – Tygodnik OSW" nr 36 (70) z 5 listopada 2008, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, s. 5.

⁴⁰ "Best OSW. Bałkany i Europa Środkowa – Tygodnik OSW" nr 37 (71) z 19 listopada 2008, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, s. 7.

gospodarcze. Według ostatnich prognoz, w 2009 roku gospodarki Łotwy i Estonii pozostaną w stanie recesji, na Litwie

zaś należy oczekiwać stagnacji gospodarczej. Gwałtowne zahamowanie rozwoju gospodarczego w krajach bałtyckich zostało spowodowane załamaniem popytu wewnętrznego, który w poprzednich latach stymulowany był boorem kredytowym i wzrostem płac. Podrożenie i ograniczenie dostępu do kredytów w wyniku światowego kryzysu finansowego dodatkowo wzmocniło negatywne trendy w gospodarkach państw bałtyckich. Recesja na Łotwie i w Estonii spowodowana jest spadkiem produkcji przemysłowej (w branżach produkujących na rynek wewnętrzny), handlu i transporcie – gałęziach gospodarki, które mają największy udział w tworzeniu PKB tych krajów. W II i III kwartale br. rosła natomiast produkcja w sektorach eksportowych (maszyny i urządzenia, artykuły metalowe i chemiczne). Należy się spodziewać, że obserwowane spowolnienie gospodarcze w Europie ograniczy również popyt na towary eksportowe z państw bałtyckich. Litwa, gdzie spadek udzielanych kredytów nie był tak gwałtowny, jak u północnych sąsiadów, nadal odnotowuje wzrost PKB (prognozy na koniec br. mówią o 4-procentowym wzroście). Już w przyszłym roku oczekuje się jednak stagnacji gospodarczej w tym kraju. Po wielu latach szybkiego wzrostu, gospodarki Litwy, Łotwy i Estonii przeżywają obecnie najpoważniejszy kryzys od momentu zakończenia reform systemowych w połowie lat 90. Ożywienie gospodarcze w państwach bałtyckich spodziewane jest najwcześniej w 2010 roku⁴¹. Podobne prognozy odnoszą się do pozostałych krajów omawianego regionu Europy. Niemniej jednak w procesie transformacji gospodarczej wskazuje się obecnie wyraźnie na pewne tendencje, precyzując:

- Wolność gospodarcza należy do podstawowych mierników postępu w budowie konkurencyjnego systemu rynkowego. Zakres swobód gospodarczych był największy w tych krajach, które wykazywały największą determinację i zdecydowanie we wprowadzaniu reform systemowych i które osiągnęły największe postępy w tym procesie. Do grupy tej należały przede wszystkim nowe państwa członkowskie UE. W 2006 r., Estonia była liderem wśród tych krajów (i w całej analizowanej grupie), zajmując siódme miejsce na świecie w rankingu *Heritage Foundation*. Stosunkowo wysoki stopień wolności gospodarczej występował także w Republice Czeskiej i na Litwie, z tendencją w kierunku dalszej poprawy. Pośród innych państw najszersze pole swobody gospodarczej panowało w Armenii, natomiast większość

⁴¹ Tygodnik OSW nr 38 (72) z 26 listopada 2008 r.

pozostałych krajów WNP (zwłaszcza położonych w Azji Centralnej, jak również Azerbejdżan, Białoruś i Rosja) wykazywała najgorsze wyniki w tym zakresie. Wolność gospodarcza w tych ostatnich krajach ucierpiała wskutek przerostu funkcji rządu i wszechogarniającej biurokracji. W 2006 r. następowała poprawa średnich wskaźników wolności gospodarczej we wszystkich analizowanych podgrupach państw. Analiza przedstawiona w *Raporcie z Transformacji* wykazuje, że także wolność gospodarcza sprzyjała szybkiemu wzrostowi gospodarczemu (i odwrotnie – ograniczenia wolności gospodarczej stawały się barierą wzrostu).

- Doświadczenia państw WNP pokazują, że istnienie „kotwicy zewnętrznej” w postaci perspektywy członkostwa Unii Europejskiej może znacząco przyspieszać proces reform i ułatwiać reformy strukturalne w krajach kandydujących. Zastosowanie takiej „kotwicy” może prowadzić do różnych ścieżek reform strukturalnych nie tylko w gospodarkach przechodzących transformację, lecz także w szerszym, globalnym układzie. Jakość instytucji w nowych państwach członkowskich UE jest obecnie wyższa niż w innych krajach o podobnym poziomie rozwoju. W pozostałych gospodarkach transformujących się, zwłaszcza w krajach WNP, stopień rozwoju rynkowej infrastruktury instytucjonalnej jest nieco niższy niż w innych krajach o podobnym poziomie rozwoju. Postępy reform strukturalnych stanowiły ważny czynnik wzrostu gospodarczego w krajach przechodzących transformację. Analiza regresji przeprowadzona w ramach Raportu wskazuje, że państwa, w których proces przekształceń systemowych był najbardziej zaawansowany, osiągały średnio szybszy wzrost PKB w latach 1990-2005 niż te kraje, które pozostawały w tyle w procesie reform. Pozytywna korelacja pomiędzy tymi dwiema zmiennymi jest szczególnie wyraźna w Europie Środkowej⁴².

W kwestiach gospodarczych przewiduje się, że nastąpi konwergencja nowych państw UE ze starymi państwami członkowskimi UE w zakresie poziomu dochodu na jednego mieszkańca. Proces konwergencji obejmuje dwa wymiary: konwergencję poziomu dochodów i konwergencję cykliczną. Potwierdza się stosunkowo powolną konwergencję pomiędzy nowymi członkami UE i dawną UE-15 pod względem dochodów na jednego mieszkańca. Uzyskane wyniki wskazują, że państwa EŚW potrzebowałyby około 20-25 lat na zredukowanie o połowę dystansu dzielącego je od państw UE-15. Konwergencja ujmowana jest zarówno w porównaniach kraju do kraju jak i w ujęciu regionalnym,

⁴²

Ibidem.

obejmującym te dwie grupy. Analiza korelacji pomiędzy zmianami wielkości produkcji w UE-8 i UE-15 również wykazała znaczny stopień symetrii pomiędzy zmianami cyklicznymi wielkości produkcji w UE-8 i UE-15, ze szczególnie wysoką synchronizacją z cyklem koniunktury gospodarczej w przypadku Węgier⁴³.

Perspektywy dalszego wzrostu w przyszłości są zróżnicowane w przekroju regionu podlegającego transformacji. Kraje EŚW, które przystąpiły do Unii Europejskiej wydają się mieć szczególnie obiecujące perspektywy wzrostu. Kraje bałkańskie muszą się jeszcze uporać z poważnymi wyzwaniami w zakresie prywatyzacji, restrukturyzacji przedsiębiorstw i budowy instytucji rynkowych; w toku tego procesu będą musiały one opierać się głównie na własnych zasobach. Największa niepewność dotyczy przyszłego rozwoju państw WNP. Wydaje się, że nadal koncentrują się one na bieżących problemach a nie na budowie konkurencyjnych zdolności produkcyjnych. Niemniej jednak, dysponują one znacznymi rezerwami mocy produkcyjnych. Warunkiem koniecznym jest jednak przyspieszenie reform gospodarczych. Tempo wzrostu gospodarczego w poszczególnych krajach tej szerokiej grupy będzie w znacznej mierze zależało od dalszego napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W tym zakresie, najlepsze perspektywy wzrostu wydają się mieć znowu państwa EŚW i EPW. Perspektywy państw WNP posiadających znaczne zasoby naturalnych źródeł energii (Rosja, Kazachstan i Azerbejdżan) wydają się być również sprzyjające. W pozostałych krajach WNP (n.p. Ukraina, Gruzja i Białoruś) tempo wzrostu gospodarczego zależeć będzie głównie od postępu reform w kierunku otwartej gospodarki rynkowej i demokratycznego państwa prawa⁴⁴.

Współpraca regionalna pomiędzy krajami przechodzącymi okres transformacji rozwijała się głównie w ramach poszczególnych podgrup państw, a nie w skali całego regionu. Instrumenty i ramy współpracy regionalnej wypracowane pośród państw EŚW straciły na znaczeniu po wejściu tych państw do UE. Regularne kontakty pomiędzy wysokimi przedstawicielami czterech państw Grupy Wyszehradzkiej nie przekładają się na bardziej zborną współpracę, ani wewnątrz UE ani poza nią. Środkowoeuropejska Strefa Wolnego Handlu (CEFTA) utraciła swoich pierwotnych członków i znaczenie po wejściu państw EŚW do UE i została formalnie przekształcona w 2006 r. w regionalny obszar wolnego handlu państw Europy Południowo-Wschodniej. W tym nowym układzie oczekuje się, że organizacja ta nada wymiar dotyczący handlu i gospodarki Porozumieniom o Stabilizacji i Stowarzyszeniu podpisanym pomiędzy UE i krajami bałkańskimi. Niedawno zainicjowano

⁴³ Tamże.
⁴⁴ Tamże.

pewne nowe projekty współpracy regionalnej w dziedzinie dostaw energii i regionu Morza Czarnego. Z drugiej strony, państwa WNP kontynuują pewne ograniczone formy współpracy na dawnym terytorium sowieckim, które zogniskowane są w Rosji. Jedyny wyjątek względem tego schematu stanowi GUUAM, organizacja powołana przez Gruzję, Ukrainę, Uzbekistan, Azerbejdżan i Mołdawię, której głównym celem jest dążenie do większej niezależności od Rosji. W 2007 r. Polska podjęła próbę ustanowienia jakiejś formy wielostronnej współpracy w dziedzinie dostaw energii pomiędzy niektórymi krajami EŚW i wybranymi państwami WNP produkującymi ropę naftową i gaz ziemny, lecz dopiero w przyszłości okaże się, jakie będą wyniki tej inicjatywy.

Coraz bardziej asertywna polityka zagraniczna i regionalna Rosji była powodem wzrostu napięć politycznych w regionie. W latach 2006–2008 wyłonił się szereg konfliktów pomiędzy Rosją i jej sąsiadami w takich kwestiach jak handel, dostawy i tranzyt nośników energii, status mniejszości rosyjskiej w niektórych państwach WNP, rywalizacja polityczna na terenach dotychczas uznawanych jako „zamrożonych konfliktów” oraz wojna z Gruzją o południową Osetię. Udane próby powołania prozachodnich rządów o demokratycznym programie w takich krajach jak Ukraina czy Gruzja popchnęły władze Rosji w kierunku silnej reakcji za pomocą rozmaitych instrumentów polityki, w tym embarga handlowego, podnoszenia cen a czasami odcinania dostaw energii, zniechęcania państw sąsiednich do podejmowania bardziej niezależnej polityki zagranicznej. Wreszcie już wspomnianej wojny z Gruzją. Do wskazanych działań należał zakaz importu mięsa z Polski wprowadzony w 2005 r., przerwanie dostaw ropy naftowej rurociągiem Przyjaźń do litewskiej rafinerii w Możejkach w 2006 r. (tuż po odrzuceniu oferty kupna tej rafinerii ze strony rosyjskiej firmy Łukoil przez władze Litwy i wygraniu przetargu przez polską spółkę PKN Orlen), sankcje i ograniczenia handlu, tranzytu i ruchu lotniczego i kolejowego z Gruzją, embargo na import wina z Mołdawii, ostre podwyżki cen gazu dostarczanego na Ukrainę, do Gruzji, Mołdawii i na Białoruś, a ostatnio konflikt z Estonią dotyczący usunięcia pomnika z epoki sowieckiej z centralnego placu w Tallinie. Wszystkie te spory były motywowane względami politycznymi i stanowią wyraźne symptomy nowego „neo-imperialnego” kursu polityki zagranicznej Kremla, zmierzającej do odbudowy silnej pozycji międzynarodowej Rosji.

Akcesja do UE pozostałych krajów bałkańskich nie wydaje się być na bieżącym porządku dziennym. Za wyjątkiem Chorwacji, która jest znacznie lepiej przygotowana i mocno zaawansowana w negocjacjach w sprawie członkostwa, pozostałe kraje EPW są wciąż znacznie mniej zaawansowane w dostosowaniu strukturalnym i reformach

instytucjonalnych, a na pewno nie są zdolne spełnić kopenhaskich kryteriów członkostwa w bliskiej przyszłości. Ciągły brak stabilizacji politycznej w niektórych z tych krajów (Bośnia i Hercegowina, Serbia) stanowi dodatkowe utrudnienie na drodze do akcesji. Ponadto, nastawienie polityczne państw członkowskich UE wobec jej poszerzenia zmieniło się, wykazując wyraźne objawy „znużenia poszerzeniem”. Niemniej jednak, UE jest zdeterminowana wspomagać proces akcesji i blisko współpracować z krajami kandydackimi i krajami będącymi potencjalnymi kandydatami na Bałkanach w ramach Porozumień o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, aby pobudzać je do koniecznych reform i wzmacniać wewnętrzną stabilizację tego regionu.

Chcąc jednoznacznie określić, które z krajów przechodzących proces demokratyzacji wykształciło w pełni demokratyczny system wraz z gospodarką rynkową powinniśmy podkreślić trudności, jakie występują przy tego typu klasyfikacji. Panuje konsensus, co do pewnego minimum charakteryzującego demokrację (wolne wybory, pluralizm polityczny, wolne media, przestrzeganie praw człowieka), to wciąż nie istnieje powszechnie akceptowana definicja tego pojęcia. Jeszcze większym wyzwaniem jest zmierzenie poziomu demokracji. Mimo to takie próby są podejmowane, chociaż niosą w sobie margines błędu ze względu na specyfikę mierzonej kategorii i trudność uchwycenia pewnych zmiennych zjawisk z matematyczną dokładnością. Przykładowo wg rankingu opracowanego przez *Economist Intelligence Unit* jedynie Czechy i Słowenia znalazły się w kategorii „pełnych demokracji” (*full democracy*). Szereg krajów Europy Środkowo-Wschodniej (Albania, Bułgaria, Chorwacja, Czarnogóra, Litwa, Łotwa, Estonia, Mołdawia, Polska, Rumunia, Serbia, Słowacja, Ukraina i Węgry) autorzy zaliczyli do „wadliwych demokracji” (*flawed democracy*), o czym w wielu przypadkach przesądził niski (w opinii EIU) poziom kultury politycznej. Albanie, Bośnię i Hercegowinę, podobnie jak Rosję, Gruzję, Armenię i Kirgizję EIU umieścił w grupie reżimów hybrydowych (*hybrid regimes*), łączących elementy różnych ustrojów politycznych. Wśród państw autorytarnych wymieniono natomiast Kazachstan, Białoruś, Azerbejdżan, Tadżykistan, Uzbekistan oraz Turkmenistan⁴⁵. Podobny ranking utworzyła organizacja *Freedom House*, koncentrując się na badaniu poziomu wolności.

⁴⁵ Szerzej na temat metodologii i definicji używanej przez EIU, a także o szczegółach rankingu zob. raport: Laza Kelic, *The Economist intelligence Unit's Index of Democracy*, 2007, www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf.



Legenda:

Kolorem zielonym zaznaczono kraje, które wg wskaźników *Freedom House* wykazują duży poziom wolności. Kolorem żółtym państwa częściowo wolne, natomiast kolorem fioletowym „not free”.

Mapa. Poziom wolności wg Freedom Mouse w 2006 r.

Źródło: www.freedomhouse.org/uploads/maps/fiw_current.pdf oraz D. Rosati (red.) „*Nowa Europa 2007. Raport z Transformacji*, Forum Ekonomiczne, Krynica 2007, s. 27.

W omawianym okresie w wielu krajach Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) dochodziło do kryzysów politycznych, które jednak nie stwarzały zagrożenia podważenia fundamentów demokracji (mimo alarmujących doniesień w mediach). Przykładowo w Czechach w 2006 r., miesiącami trwało powoływanie nowego rządu po wyborach parlamentarnych, na Węgrzech protestujący bezskutecznie starali się zmusić skompromitowanego premiera do dymisji, a w Polsce rozpisano przedterminowe wybory z powodu tarć w koalicji, itp. Zaniepokojenie budziły sukcesy wyborcze ugrupowań wykorzystujących w kampanii hasła podważające zasady demokracji (np. na Słowacji). Okazywało się jednak, że z reguły ugrupowania, które dla dojścia do władzy wykorzystywały hasła antyeuropejskie, populistyczne bądź nacjonalistyczne, będąc już w rządzie lub w koalicji parlamentarnej rezygnowały ze skrajnych, najbardziej radykalnych haseł. Coraz większym wyzwaniem w polityce zagranicznej krajów EŚW stawała się Rosja, wyraźnie różnicująca stosunki z poszczególnymi krajami w myśl strategii „kija lub marchewki”. Przykładowo, podczas gdy na przełomie 2006/2007 r. stosunki węgiersko-rosyjskie oraz słowacko-rosyjskie stawały się coraz lepsze, to w relacjach Warszawy z Moskwą pogłębił się kryzys. Kreml próbował sondować, jak daleko w swojej polityce wobec krajów EŚW, w szczególności należących do UE, może się posunąć bez wywoływania negatywnych działań Zachodu. Za sukces Warszawy można uznać jasną deklarację UE, że rosyjskie embargo na polskie mięso

nie jest kwestią bilateralną (jak życzyłyby sobie Kreml), lecz jest sprawą całej UE, jak stwierdziła w maju 2007 r. Angela Merkel, kanclerz Niemiec sprawujących przewodnictwo w UE⁴⁶. Niewspółmierna reakcja Rosji na przesunięcie pomnika żołnierzy radzieckich w Estonii również spotkała się z krytycznym przyjęciem na Zachodzie⁴⁷. Prawdopodobnie w nadchodzących miesiącach można oczekiwać dalszego testowania przez Rosję solidarności UE z jej krajami członkowskimi z EŚW oraz wykorzystywania różnic interesów między nimi, co w przypadku np. gazociągu północnego Moskwy się udało. W wielu postkomunistycznych krajach europejskich, takich jak np. Serbia, przewaga sił prodemokratycznych wydawała się chwiejna. Czynnikiem umacniającym stabilność były starania o dołączenie do struktur euroatlantyckich⁴⁸, podczas gdy Bałkany Zachodnie miały realną perspektywę uzyskania członkostwa w UE, to dla Mołdawii, Ukrainy i Białorusi droga do UE nie została jeszcze określona. Podczas gdy ustroj demokratyczny nie wydawał się zagrożony w większości państw EŚW, to w wielu krajach powstałych po b. ZSRR panował autorytarny system polityczny. Taki właśnie model wybrały przykładowo władze Białorusi i Rosji. Zdaniem Jadwigi Rogoży, „po latach prezydentury Władimira Putina na rosyjskiej scenie politycznej mamy do czynienia z imitacją pluralizmu politycznego: dominują na niej wspierane przez władze ugrupowania prokremlowskie, tolerowana jest tylko „koncesjonowana opozycja” na lewicy i prawicy, natomiast partie niezależne od władz są szykanowane i stopniowo ulegają marginalizacji. Liczne zmiany, jakim poddano w ostatnich latach ordynację, utrwalają ścisłą kontrolę władz nad procesem wyborczym. Wybory w Rosji w tych warunkach niemal całkowicie tracą charakter demokratyczny: przestają być odzwierciedleniem woli wyborców i stają się jedynie formą społecznej legitymizacji podjętych wcześniej przez władze decyzji⁴⁹. „Chociaż nawet w Turkmenistanie od lat obowiązywały zapisy o ustroju demokratycznym i taki system panował tam w myśl konstytucji, to w rzeczywistości niewiele miał z tym ustrojem wspólnego. Nagła śmierć Turkmenbaszy (w 2006 r.) obudziła pewne nadzieje na zmianę modelu ustrojowego

⁴⁶ <http://www.dziennik.pl/Default.aspx?Tabid=14&ShowArticleId=45027>.

⁴⁷ W. Konończuk, *Konflikt estońsko-rosyjski z pomnikiem „Żołnierza z Brązu” w tle*, „BEST – Bałkany i Europa Środkowa, Tygodnik OSW” nr 9 z 9 V 2007;

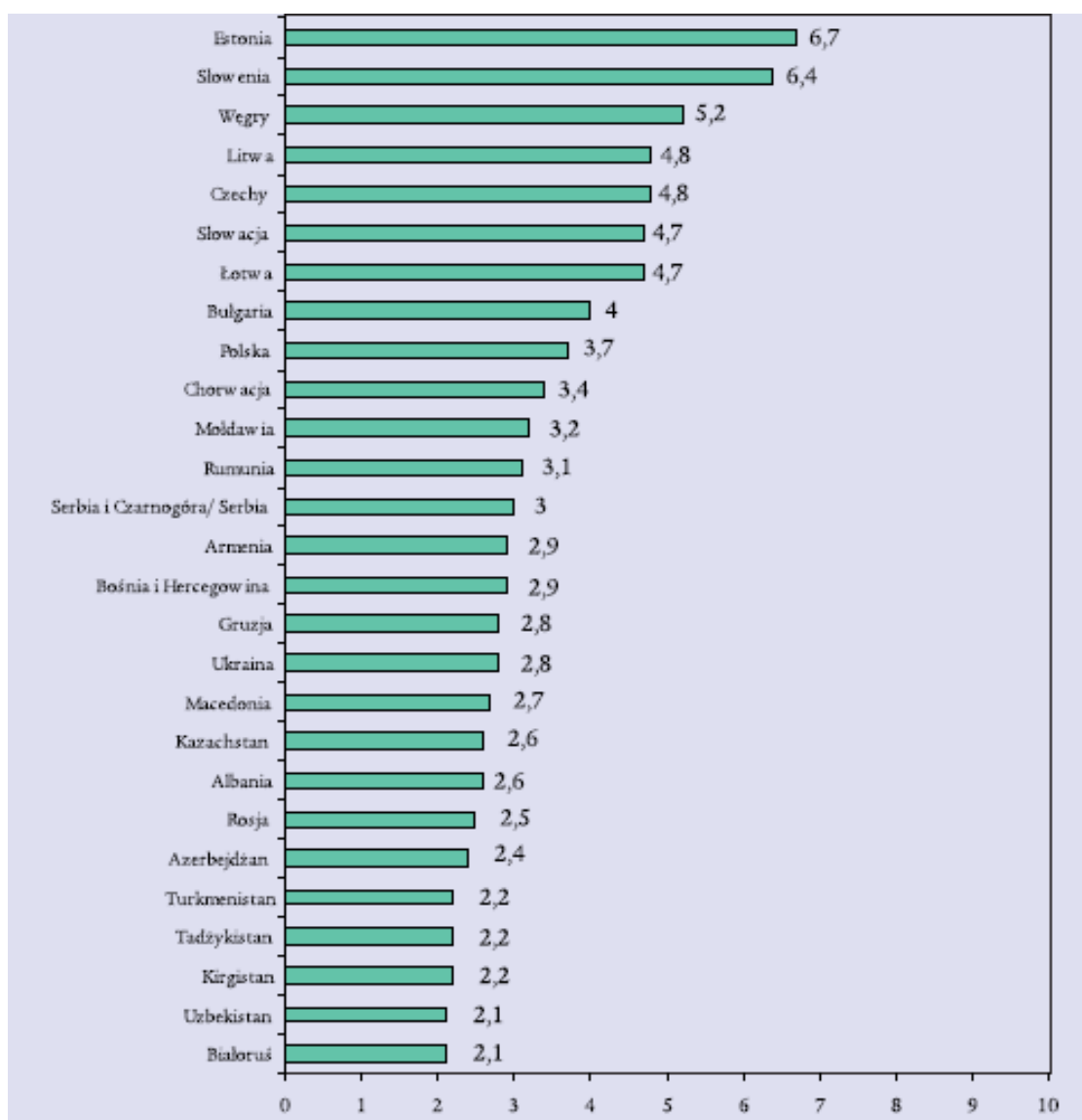
⁴⁸ W grudniu 2006 r. Serbia, Bośnia i Hercegowina oraz Czarnogóra przystąpiły do programu „Partnerstwo dla pokoju”, co uznano za ważny krok ku członkostwu w NATO, a pod koniec maja 2007 r. unijny komisarz ds. rozszerzenia Olli Ren zapowiedział, że powołany nowy serbski rząd będzie mógł wkrótce wznowić rozmowy stowarzyszeniowe z UE pod warunkiem współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla b. Jugosławii.

⁴⁹ Słowa powyższe potwierdza wynik wyborczy oraz osadzenie na fotelu prezydenta Federacji Rosyjskiej Miedwiediewa osoby ściśle związanej z osobą byłego prezydenta Pupina, który aktualnie pełni funkcję premiera. J. Rogoza, „Tydzień na Wschodzie OSW” nr 2 z 14 III 2007. Także S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Oficyna Wydawnicza AS PRAJR, Warszawa 2006.

tego kraju, zaliczanego do najbardziej totalitarnych reżimów na świecie, ale jak dotąd brak oznak świadczących o realnej liberalizacji tamtejszego systemu. Sytuacji w Kirgistanie od czasu „rewolucji tulipanowej” (zwanej też „migdałową”) z marca 2005 r. nie udało się ustabilizować, co było wykorzystywane jako dowód kompromitacji idei reform przez przeciwników szerzenia demokracji. Argumentowali, że społeczeństwa Azji Centralnej przede wszystkim potrzebują stabilności i nie są gotowe na prozachodnie przemiany, w tym akceptację zachodniego systemu praw człowieka. Dla krajów południowego Kaukazu (Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji) okres od maja 2006 do maja 2007 r. był czasem intensyfikacji współpracy z Zachodem, co stało się czynnikiem stymulującym procesy transformacji. Starania Rosji o utrwalenie wpływów w tym regionie nie powiodły się, a próby wywarcia presji na Gruzję metodą sankcji przyniosły odwrotny efekt. Nieproporcjonalna reakcja Moskwy na aresztowanie przez gruzińskie służby specjalne czterech rosyjskich oficerów podejrzanych o działalność szpiegowską (we wrześniu 2006 r.), która przybrała wręcz kuriozalne formy (m.in. wprowadzono blokadę komunikacyjną Gruzji, tzn. wstrzymano połączenia lotnicze, kolejowe, drogowe i pocztowe⁵⁰, ponadto deportowano Gruzinów z FR) ukazała jednocześnie ograniczone możliwości, jak i nieprzewidywalność działań Rosji, które w efekcie końcowym doprowadziły do wojny z Gruzją wykorzystując konflikt Gruzjińsko-Osetyjski (2008 r.). Negatywny wpływ na stabilizację w regionie południowego Kaukazu miały zamrożone konflikty zbrojne w Abchazji, Górskim Karabachu, gdzie dochodziło do incydentów zbrojnych i ponawiano groźby użycia siły, przez co niebezpieczeństwo wybuchu konfliktu zbrojnego pozostawało realne. Ryzyko potęgowała nieprzewidywalna polityka Moskwy. Do problemów zagrażających stabilizacji w EŚW należała przyszłość Kosowa i Naddniestrza. Jak pokazały doświadczenia niepodległość Kosowa została bardzo szybko przesądzona poprzez zaakceptowanie tej decyzji przez społeczność międzynarodową. Natomiast niezadowolenie Serbów ograniczyło się do nielicznych i krótkich wystąpień. Potencjalnym źródłem destabilizacji pozostaje od lat problem Naddniestrza, hamujący rozwój współpracy Mołdawii z UE. Przedłużanie „zamrożonego konfliktu” wydawało się zgodne z interesem Rosji, której zależało na umacnianiu swoich wpływów i ograniczaniu wpływów Zachodu zwłaszcza w krajach uznawanych przez Moskwę za jej „bliską zagranicę”.

⁵⁰ „Odwołano np. występy gruzińskiego baletu w Moskwie, a w niektórych regionach milicja przystąpiła do ścigania nielegalnych imigrantów z Gruzji za pośrednictwem szkół, w których uczą się ich dzieci. Problemy nie ominęły nawet znanych i szanowanych w Rosji osobistości, noszących gruzińskie nazwiska. Słynny rzeźbiarz Zurab Certeli został np. oskarżony o malwersacje finansowe, a służby podatkowe zgłosiły pretensje do znanego pisarza Grigorija Czchartiszwilego (publikującego pod pseudonimem Borys Akunin), <http://osw.waw.pl/pub/koment/2006/10/061012b.htm>.

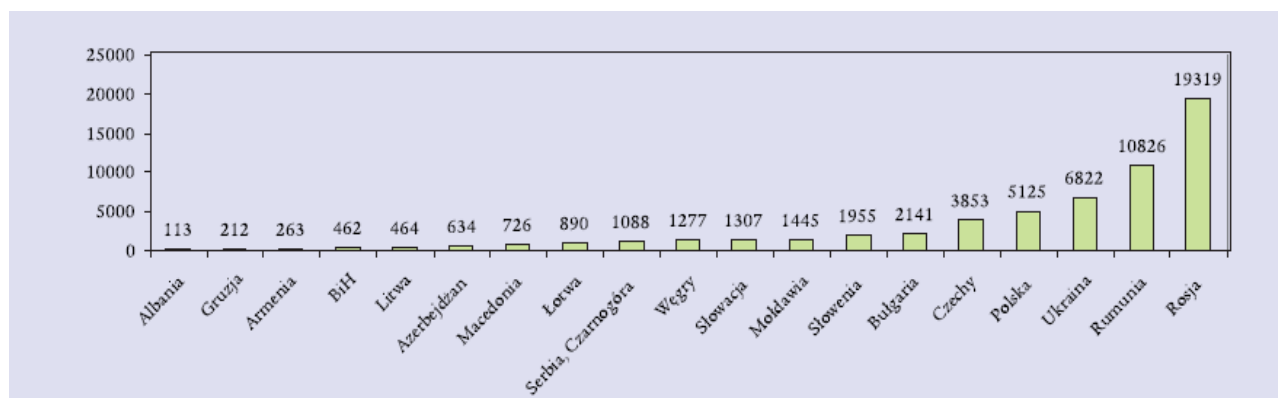
Reasumując, po kilkunastu latach transformacji – demokratyzacji, można stwierdzić, że ustrój demokratyczny nie wydaje się zagrożony w większości krajów EŚW, w szczególności należących do UE i NATO, chociaż szereg zjawisk (jak m. in. korupcja), zakłóca jego funkcjonowanie. Do państw o najwyższym poziomie korupcji zaliczane są postkomunistyczne kraje azjatyckie. Wg rankingu *Transparency International* spośród omawianych tu krajów problem ten jest najbardziej dotkliwy w Uzbekistanie i na Białorusi. Estonia, Słowenia i Węgry najlepiej sobie radzą ze zwalczaniem tego procederu, a niepokojący pozostaje wciąż wysoki poziom korupcji w Polsce.



Legenda: Kolorem zielonym zaznaczono poziom postrzegania korupcji (skala ocen od 0 – kraj postrzegany jako wysoce skorumpowany do 10 – kraj nieskorumpowany).

Wykres. Poziom postrzegania korupcji (CPI, corruption index) w wybranych krajach wg Transparency International w 2006 r. Źródło: D. Rosati (red.), *Nowa Europa 2007. Raport z Transformacji*, Forum Ekonomiczne, Krynica 2007.

W państwach postkomunistycznych stopień przestrzegania praw człowieka był zróżnicowany. W myśl raportów *Amnesty International*, sytuacja była alarmująca m.in. na Białorusi, w Turkmenistanie i w Uzbekistanie⁵¹. Białoruś, jako jedyny kraj europejski, wciąż pozostawała poza Radą Europy, a jej obywatele nie mogli składać skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w Strasburgu. Z takiego prawa korzystali natomiast obywatele Federacji Rosyjskiej (w tym Czeczeni) i właśnie z tego kraju napływała do ETPC rekordowa liczba skarg na łamanie praw człowieka.



Wykres. Liczba skarg z wybranych krajów czekających na rozpatrzenie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) w Strasburgu. Stan na 1 stycznia 2007 r.

Źródło: D. Rosati (red.), *Nowa Europa 2007. Raport z Transformacji*, Forum Ekonomiczne, Krynica 2007. Na podst. danych z *Survey of activities, Registry of the European Cort of Human Rights Strasburg, 2007*.

W styczniu 2007 r. na rozpatrzenie w ETPC czekało 89,9 tys. wniosków, w tym 19,3 tys. (21 procent) z Rosji. Przed krajami przechodzącymi transformację stoi jeszcze wiele wyzwań. Choć w krajach EŚW należących do UE i NATO demokracja nie wydaje się zagrożona, to istnieje konieczność umocnienia standardów demokratycznych. Natomiast w większości krajów postradzieckich demokracja ma charakter fasadowy, co w pełni odpowiada lokalnym elitom politycznym, a fala „kolorowych rewolucji” wydaje się już zakończona. Dalszy kierunek i tempo reform będzie zależało w dużej mierze od pozycji i działań Rosji, a także od stanowiska Zachodu. Kilkanaście lat temu, gdy rozpoczął się upadek systemów komunistycznych w omawianym regionie, w pracach naukowych i w publicystyce politycznej dominował pogląd, że proces ten niejako automatycznie prowadzi do powstania systemów demokratycznych. Autorzy zajmujący się „tranzytologią”, czyli tematyką „przejścia

⁵¹ <http://web.amnesty.org/report2006/2eu-summary-eng>. Zob. także: Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/doc?t=europe&c=turkme>.

do demokracji” (*transition*) skłonni byli uznać ten kierunek zmian za naturalny i jedynie możliwy, choć nie wykluczali możliwości regresu w poszczególnych państwach tego obszaru, a co potwierdza analiza w *Raporcie z Transformacji* (Forum Ekonomiczne). Jednokierunkowe widzenie przemian następujących po upadku komunizmu szło w parze z przekonaniem, że stanowi to powszechny i nieuchronny rezultat niereformowalności systemu komunistycznego, a co za tym idzie – jego niezdolności do stawienia czoła wyzwaniom współczesności. Oba te założenia są dziś znacznie mniej oczywiste, niż wydawały się na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Złudne okazało się przekonanie, że upadek systemów komunistycznych, który dokonał się w Związku Radzieckim i w Europie, pociągnie za sobą takie same zmiany w pozostałych jeszcze państwach komunistycznych. Jak dotąd rozwój wydarzeń tezy tej nie potwierdził, co nie znaczy, że wykluczony jest upadek systemów komunistycznych tam, gdzie opierają się one na nagiej sile (jak w Korei Północnej) czy na charyzmie wodza (jak na Kubie). Analiza polityki chińskiej i wietnamskiej wskazuje jednak na to, że upadek systemu nie jest jedynym możliwym scenariuszem przyszłości państw komunistycznych. Rządzące tymi dwoma krajami partie komunistyczne podjęły reformy ekonomiczne, dokonują modernizacji społecznej, rozbudowują systemy edukacyjne. Zmienia to system społeczny, choć – jak dotąd – bez istotnych przeobrażeń pozostawia system polityczny. Otwarte pozostaje jednak pytanie, czy nastąpi tam upadek systemu, czy też jego stopniowa reforma, a jeśli zrealizuje się ta druga możliwość – jaki będzie efekt tych przekształceń. Doświadczenie ostatnich kilkunastu lat państw omawianego regionu prowadzi także do odrzucenia podstawowego założenia „tranzytologii” o jednokierunkowym procesie zmian – od komunizmu do demokracji. Tylko część dawnych państw komunistycznych przekształciła się w skonsolidowane systemy demokratyczne. Część przeszła od dyktatury partii komunistycznej do jakiejś formy postkomunistycznego autorytaryzmu. Część wreszcie wciąż zmaga się z wyborem swej przyszłości. Dlatego zamiast modelu jednokierunkowej zmiany należy mówić o „rozstajnych drogach”. Jednocześnie nasuwa się tutaj pytanie, od czego zależy to, w którą stronę potoczy się rozwój polityczny poszczególnych państw? Wiele wskazuje na to, że na kierunek tego rozwoju ogromny wpływ wywiera historia. Jaki był mechanizm ustanowienia dyktatury komunistycznej? Jak długo ona trwała? Jaka była przedkomunistyczna przeszłość poszczególnych państw i narodów, czy i jak długo miały ona ustrój demokratyczny? Jaki był poziom rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego w momencie zmiany ustroju? Jaka była i jest struktura narodowościowa państwa? Te wszystkie pytania zwracają uwagę na analizę zastanych – i w tym sensie obiektywnych –

warunków, w których dokonuje się zmiana ustroju. Porównania międzynarodowe pozwalają nie tylko potwierdzić wagę obiektywnych, uformowanych przez dotychczasowy rozwój uwarunkowań, lecz także stwierdzić istnienie różnic, których nie można wyjaśnić jedynie w tych kategoriach. Socjologowie i politologowie zapewne bez trudu znajdą *ex post* wytłumaczenie rozbieżności między państwami w kategoriach ich cech zastanych. Nie jest jednak jasne, czy cechy te stanowią dobrą podstawę przewidywania? Czy pozwalają zrozumieć kierunek zmiany, zanim się ona dokonała? Jak wytłumaczyć fakt, że Mongolia jest – przynajmniej w podstawowych wymiarach – państwem demokratycznym, a Kazachstan czy Uzbekistan nimi nie są? Jak wyjaśnić, że drogi rozwoju Ukrainy i Białorusi coraz bardziej się rozchodzą, a nie zbliżają? Dlaczego Macedonia uniknęła krwawej wojny etnicznej, mimo że jej struktura ludnościowa jest nie mniej skomplikowana niż struktura ludnościowa Serbii czy Chorwacji? Jak wytłumaczyć pojawienie się autorytarnych tendencji w polityce Słowacji, a nie na przykład Węgier albo Czech?⁵². Pytania takie można mnożyć. Nie ulega wątpliwości, że dla zrozumienia omawianych tu procesów i zmian konieczne jest uwzględnianie nie tylko obiektywnych, zastanych warunków, lecz także wyborów dokonywanych przez kształtujących politykę ludzi. Nie byli oni niezależnymi od uwarunkowań historycznych demiurgami dziejów, ale nie byli również, jak powiedziałby Lew Tołstoj, marionetkami historii. Właśnie splot tego, co obiektywne, z tym, co wynika z ludzkich wyborów, czyni interpretację polityki intelektualnie ciekawą, a politycznie istotną. Jeśli bowiem nie wszystko jest zdeterminowane przez obiektywne warunki, to warto zrozumieć, jakie działania prowadzą do efektu, który z racji uznawanych wartości oceniamy jako pożądany.

3. Zderzenie cywilizacji, czy też może koniec historii?

Pytanie zasadnicze, jakie się nasuwa na sam koniec to kiedy, ewentualnie, czy w ogóle nastąpi odejście od trzeciej fali demokratyzacji? Optymizm A. Tofflera widoczny w jego sposobie postrzegania zmian otaczającego nas świata popiera F. Fukuyama. W publikacjach *Koniec historii* i *Ostatni człowiek* twierdzi, że na świecie zapanowała idea demokracji liberalnej, przyjmując, iż demokracja i liberalizm to dwie różne rzeczy. Tą pierwszą definiował jako uprawnienie wszystkich obywateli do wpływania na władzę

⁵² J. J. Wiatr, *Europa postkomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po roku 1989*, SCHOLAR, Warszawa 2006, s. 368. Patrz także: W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005.

polityczną poprzez wybory, podczas, gdy liberalizm przyznaje jednostce podstawowe uprawnienia. Z tej definicji jasno widać, że pluralizm i tolerancja mieszczą się w jego definicji demokracji liberalnej, która opanowała świat i ma niekwestionowany związek z rozwojem gospodarczym każdego państwa. F. Fukuyama, podobnie jak A. Toffler, nie dostrzega w nadchodzących zmianach, spowodowanych rewolucją komputerową, powodów do paniki⁵³. Dla tego politologa przełom lat dziewięćdziesiątych stanowi koniec historii rozumianej w sensie heglowsko-marksistowskim jako postępowy rozwój instytucji politycznych i ekonomicznych ludzkości. Podwaliny rodzącej się wspólnej dla całej ludzkości cywilizacji stanowią dziś idee demokratyczne. Teza Francisa Fukuyamy o końcu historii wywołała falę krytyki wśród badaczy stosunków międzynarodowych. Autor odwołując się do Hegla i zapożyczając od niego rozumienie historii jako procesu o charakterze ewolucyjnym, który zdąża w określonym, logicznym kierunku dochodzi do wniosku, że osiągnięcie przez ludzkość ostatecznego stadium rozwoju spowoduje ów koniec historii. Tym ostatecznym stadium jest według Fukuyamy liberalna demokracja i wolny rynek. Stąd koniec historii oznacza jedynie, że osiągnięto „krańcowy punkt ewolucji ideologicznej i ostateczną formę rządu” – demokrację. Nie wyklucza on pojawienia się jeszcze doniosłych wydarzeń, krwawych konfliktów czy rewolucyjnych odkryć naukowych. Jednak to, co najważniejsze według niego – już się stało. F. Fukuyama przedstawia również dowody na poparcie swej tezy. Ostatnie ćwierćwiecze XX wieku to niewątpliwa klęska autorytarnych reżimów, zarówno o charakterze prawicowym, jak i lewicowym. Upadek autorytaryzmu, komunizmu, militarizmu – mimo, że nie zawsze następowała po nich demokracja – świadczy o słabości fundamentów w tych systemach oraz o sile demokracji i wolnego rynku⁵⁴.

W przeciwieństwie do Francisa Fukuyamy, koncepcja Samuela P. Huntingtona dotycząca zderzenia (konfliktu) cywilizacji jest skrajnie pesymistyczną, jeśli nie katastroficzną wizją stosunków międzynarodowych po 1989 r. Huntington twierdzi, że po zakończeniu zimnej wojny podstawowym czynnikiem w stosunkach międzynarodowych jest czynnik kulturowy (a właściwie czynnik religijny, wchodzący w skład kultury). Centralne miejsce w tej teorii zajmuje cywilizacja, rozumiana jako „najwyższy kulturowy stopień ugrupowania ludzi i najszersza płaszczyzna kulturowej tożsamości”. Autor twierdzi, że pozycja Zachodu we współczesnym świecie słabnie. Mitem jest przekonanie, że globalizacja,

⁵³ B. Kapnik: *Spółczesność XXI wieku*. „Politicus” – Pismo Koła Młodych Politologów Uniwersytetu Wrocławskiego, 2001, nr 8.

⁵⁴ Za Katarzyna Miszczak, *Cywilizacja XXI wieku według Alвина Tofflera, Francisa Fukuyamy i Samuela Huntingtona*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, J. Brzozowski: *Współczesne koncepcje dotyczące stosunków międzynarodowych*. „Euro-limes” 2006 nr 1(6) - www.euro-limes.ae.krakow.pl.

a raczej Mcdonaldyzacja świata pociąga za sobą westernizację, czyli przyjęcie przez inne cywilizacje wzorców zachodnich, przede wszystkim demokracji i praw człowieka. Co więcej, ponieważ Zachód powoli traci swoją dominującą pozycję na rzecz dynamicznie rozwijających się cywilizacji konfucjańskiej czy hinduistycznej, konieczne jest zrozumienie innych cywilizacji, ich racji i argumentów. To, w połączeniu z potwierdzeniem wartości związanych z własną cywilizacją, pozwoli na uniknięcie globalnego, międzycywilizacyjnego konfliktu, w który może zostać rozpętany przez agresywną cywilizację islamu. Zaletą teorii S. Huntingtona jest stosunkowo prosty obraz społeczności międzynarodowej – państwa współpracują ze sobą w ramach danej cywilizacji, a rywalizują z państwami z wrogich cywilizacji. Autor podaje również proste rozwiązania dla potencjalnie najgroźniejszych konfliktów – na pograniczu cywilizacji, które mogą przekształcić się w konflikty o charakterze globalnym (są to tzw. wojny kresowe). Jednak popularność tez S. Huntingtona wiąże się przede wszystkim z zamachami września 2001 r. Na fali niechęci do świata islamu jego teoria trafiła na podatny grunt, co zaowocowało znacznym uproszczeniem poglądów samego autora, jego dzieło rozumiano głównie jako opis potencjalnego starcia Świata Islamu z Cywilizacją Zachodu, utożsamianą ze Stanami Zjednoczonymi. Nie jest to oczywiście obraz prawdziwy. Sam Huntington świadom był pewnego rodzaju skrótów myślowych, jakie zastosował w swoim modelu, przedstawiając poszczególne cywilizacje bardziej jednorodnymi, niż były w rzeczywistości. Nigdy jednak nie twierdził, że Świat Islamu jest monolitem (stąd podziały na poszczególne subcywilizacje), dostrzegał również podziały w obrębie cywilizacji Zachodniej, postulując poprawę stosunków euroatlantyckich. Przede wszystkim jednak za największe zagrożenie dla stabilności międzynarodowej uważał potencjalny konflikt na skraju cywilizacji islamskiej z hinduską, a więc konflikt pakistańsko-indyjski⁵⁵.

A. Toffler, F. Fukuyama i S. Huntington zdają się zgadzać, co do tego, że następne dekady mogą przynieść ludzkości wiele zmian: w następstwie wydarzeń rozpoczętych w Portugalii w 1974 i to trzecia fala kształtować będzie życie społeczeństwa i jednostki⁵⁶. Jednakże, tylko dwaj pierwsi nie widzą powodów, by bić z tego powodu na alarm. Samuel Huntington jest sceptycznie nastawiony do skutków takiej rewolucji, nazywając jej owoce samobójstwem kulturowym. Jego spostrzeżenia wydają się jednak możliwe do pogodzenia, z koncepcjami

⁵⁵ Za K. Miszczak, *Cywilizacja XXI wieku według Alvina Tofflera, Francisa Fukuyamy i Samuela Huntingtona*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu.

⁵⁶ Szerzej S.P. Huntington: *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa: Wyd. Naukowe PWN 1995 oraz M. Castells: *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*. Cambridge/Oxford: Blackwell 1996.

A. Tofflera, S. Huntington przywiązuje dużą wagę do obserwowanego w ostatniej dekadzie na całym świecie powrotu do tradycji reprezentowanych głównie przez kulturę narodową i religię⁵⁷. I o ile „Trzecia fala” zawiera zbiór trafnych spostrzeżeń, o tyle „Zderzenie cywilizacji” jest już bardziej chybionym projektem. Do stanowiska S. P. Huntingtona odnosi się i komentuje je również Marek Migalski w publikacji *Obywatel–Społeczeństwo–Demokracja* według, którego założenia stawiane przez S. Huntingtona są fałszywe⁵⁸.

Niemniej jednak prawdą jest, że jesteśmy świadkami procesu, a bardziej szeregu połączonych procesów, które to dotyczą nas wszystkich i zmieniają w zastraszającym tempie naszą zwykłą, przeciętną rzeczywistość. Jak piszą Tofflerowie – *na naszych oczach, za naszego życia rodzi się nowa cywilizacja, choć ślepcy usiłują ją uśmiercić. Ta nowa cywilizacja niesie ze sobą nowy styl życia rodzinnego, zmiany w sposobie pracy, w odnoszeniu się do siebie, nowy kształt życia gospodarczego, nowe konflikty polityczne, a przede wszystkim nową świadomość. Ludzkość, która stanęła w obliczu najgłębszego w swoich dziejach przewrotu społecznego, oczekuje teraz wielkiego skoku kwantowego. Chociaż nie dostrzegamy tego, uczestniczymy w budowie od podstaw zdecydowanie nowej cywilizacji*⁵⁹. Budowa tej nowej cywilizacji, nie obędzie się jednak bez kosztów, jak zauważa Pan Profesor Zygmunt Bauman. Nowe zmiany i nowe doświadczenia wywołują napięcia, jednak z napięciami nie wszyscy potrafią poradzić sobie tak samo. *I tu w tej człowieczej różnorodności, walce o wolność słowa, dokonywania własnych wyborów tkwi, sędzę największy problem wprowadzania w życie jakichkolwiek systemów, a zarazem ciągły triumf człowieczeństwa. Nawet teraz okazuje się, że wszyscy jesteśmy rzućni na środek morza bez map i kompasu. Boje zatoneły albo ich nie widać – mamy tylko dwie możliwości: cieszyć się z zapierających dech wizji nowych odkryć – być turystą, albo drzeć ze strachu przed zatonięciem i być włóczęgą*⁶⁰. Dolecki dodaje: *globalizację można wykorzystać zarówno dla dobrych jak i złych celów, jednak ta „przypomina bardzo proces przyrodniczy, którego się przecież nie ocenia”*⁶¹. Dlatego wielu autorów mówi o globalizacji, że *„sama w sobie nie jest dobra, ani zła. Może stanowić zagrożenie, jeśli uczyni się z niej współczesną formę kolonializmu”*⁶² – J. Życiński, *Newsweek*.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ M. Migalski, *Obywatel - Społeczeństwo – Demokracja*, Humanitas, 2006.

⁵⁹ A. Toffler, H. Toffler, *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*, Poznań 1996. Również: A. Sarnat, *Tożsamość narodowa i regionalna na tle procesów globalizacji*, Częstochowa, <http://www.socjologia.ath.bielsko.pl/prace/konferencje/asarnat.pdf>.

⁶⁰ Z. Bauman, *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*, PIW, Warszawa 2000, s.101.

⁶¹ Z. Dolecki, *Globalizacja – proces nieodwracalny*, Rozmowa z profesorem Zygmuntem Baumanem z Leeds Univerity, http://www.pan-ol.lublin.pl/biul_6/art_610.htm.

⁶² J. Życiński, *Globalna pustynia*, *Newsweek Polska*, 04/01, s. 112.

A zatem do końca nie możemy być pewni, co przyniesie nam przyszłość, niemniej jednak wnioskować można także, że jeżeli dojdzie do spiętrzenia impulsów, o których pisał wcześniej Huntington, to dojdzie do odwrotu od demokracji, choć wydaje się być dzisiaj to mało prawdopodobnym. Zgodnie ze słowami Srobe'a Talbotta zastępcy sekretarza stanu w administracji prezydenta Clintona, który zjawisko globalnej zależności ujmuje w krótką formułę: *co dzieje się tam ma znaczenie tutaj*, w tym konkretnym przypadku „tutaj” jest równoznaczne z „na Łotwie”. Innymi słowy, jeżeli w warunkach globalizacji pojawi się ogólna tendencja do odchodzenia od demokratyzacji, inspirowana analogicznymi warunkami jak przy dochodzeniu do trzeciej fali to obejmie ona swoim zasięgiem niewątpliwie kraje bałtyckie. Nie możemy, zatem wykluczyć odwrotu od demokratyzacji. Inną kwestię stanowi także fakt, że proces demokratyzacji nadal trwa – jak wskazują obserwatorzy procesów zachodzących chociażby na Ukrainie⁶³.

* * *

⁶³ Nawiązując: (...) *to, co obserwowaliśmy na Ukrainie późną jesienią 2004 roku, można uznać za nowy typ rewolucji na obszarze postradzieckim. Po kilkunastu latach od rozpadu ZSRR, najpierw w Gruzji, a następnie na Ukrainie, doszło do "kolorowych" rewolucji, które przebiegły bezkrwawo, pokojowo. Ich główni aktorzy spoglądali w stronę Europy. "Kolorowe rewolucje" nie byłyby możliwe bez powstającego społeczeństwa obywatelskiego.* Cytat pochodzi z Miesięcznika „Znak”, nr 596 ze I 2005 r. art. G. Gromadzkiego, *Europeizacja Ukrainy*.

- A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1998.
- A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1999
- A. Aslund, *How Russia Became a Market Economy*, Washington, 1995: The Brookings Institution
- A. Chrzęszczewski, *Od Sejmowładztwa do dyktatury. Studium polityczno-porównawcze*, Dom Książki Polskiej, Warszawa 1930
- A. Chrzęszczewski, *Zmierzch parlamentaryzmu*, nakładem redakcji miesięcznika „Drogi Polskie”, Warszawa 1923
- A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, przełożyła B. Janicka, M. Król, Warszawa, Kraków 1996 r., T 1
- A. Gieysztor, *Narodziny Litwy chrześcijańskiej*, [w:] „Obóz”, nr 23, 1992
- A. Gorbunovs w wywiadzie dla W. Siwińskiego, [w:] „Biuletyn Specjalny PAP-KS” z 8 III 1989
- A. Jabłoński, *Kultura polityczna i jej przemiany*, w : Jabłoński, A., Sobkowiak, L., red. *Studia z teorii polityki T II*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego t. 2
- A. K. Sen, *Collective Choice and Social Welfare*, New York, North-Holland Press, 1970
- A. Lijphart, *Constitutional Choices for New Democracies*, [w:] „Journal of Democracy”, vol. 2/1991
- A. Lijphart, *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations*, [w:] G. Szoboszlai (ed.), *Democracy and Transformations. Theories and East Central European Realities*, HSPA, Budapest 1991
- A. M. Samsonow (red.), *Kratkaja istorija SSSR, czast wtoraja. Ot Wielikoj Oktjabrskoj Socialistycznej Riewolucji do naszych dniej*, Nauka, Moskwa 1983
- A. Maryański, *Litwa, Łotwa, Estonia*, PWN, Warszawa 1993
- A. Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991
- A. Sarnat, *Tożsamość narodowa i regionalna na tle procesów globalizacji*, Częstochowa
- A. Skrzypek, *Stosunki polsko-łotewskie 1918-1939*, Gdańsk 1997
- A. Stępień, *Współczesna Rosja. Leksykon. Polityka. Organizacje. Społeczeństwo*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1999
- A. Toffler, H. Toffler, *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*, Poznań 1996
- A. W. Jabłoński, *Teorie kultury politycznej*, Uniwersytet Wrocławski
- B. Chomętowska, K. Mantys, *Rząd rusza do reprivatyzacji*, „Rzeczpospolita” z dn. 17.04.2008
- B. H. Smith, *The Church and Politics in Spain: Challenges to Modern Catholicism*, Princeton 1982, Princeton University Press
- B. Kapnik: *Społeczeństwo XXI wieku. „Politicus”* – Pismo Koła Młodych Politologów Uniwersytetu Wrocławskiego, 2001
- B. Piotrowski, *Półwiecze zmagania Łotyszy o narodową niepodległość i suwerenność. Dramaty – alternatywy – osiągnięcia*, [w:] T. Pałuszyński, T. Novickas, L. Marcinkowska (red.) *Łotwa wczoraj – dziś – jutro. Materiały pokonferencyjne*. Wielkopolskie Stowarzyszenie Przyjaźni Polska – Łotwa, Instytut Wschodni Uniwersytet Adama Mickiewicza, Koło Naukowe Wschodnioznawców, Studio, Poznań 2003
- B. Wildstein, *O fałszywym pojmowaniu praw człowieka*, „Rzeczpospolita” z 5-6.10.2002
- C. D. Shin, *On the Third Wave of Democratization. A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research*, Review Article, *World Politics* 47 (October) 1994
- Centroprawica wygrała wybory na Łotwie* <http://serwisy.gazeta.pl/swiat/1,34236,3671424.html>
- D. Black, *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge, 1958, Cambridge University Press
- D. L. Huff, J. M. Lutz, *The Contagion of Political Unrest in Independent Black Africa*, “Economic Geography”, nr 50, 1974
- D. Lipton, J. Sachs, *Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland*, Brookings Papers on Economic Activity (1), 1990
- D. Łukasz, *Rada Najwyższa Republiki Łotewskiej*, Warszawa 1993

- D. P. Forsythe, *Human Rights and U.S. Foreign Policy: Congress Reconsidered*, Gainesville 1988, University of Florida Press
- D. Remnick, *The Struggle for Ligot*, „New York Review of Books”, 16 VIII 1990
- D. Rosati, K. Simonow, *Bilans transformacji w Europie Środkowo-Wschodniej*, www.forumekonomiczne.pl,
- D. Rosati, *Nowa Europa 2007. Raport z Transformacji*, Raport został opublikowany pod kierunkiem Profesora D. Rosatiego i przedstawiony podczas XVII Forum Ekonomicznego w Krynicy w roku 2007
- D. Share, S. Mainwaring, *Transitions Trough Transaction: Democratization in Brazil and Spain*, [w:] *Political Liberalization in Brazil: Dynamics, Dilemmas and Future Prospects*, W. A. Selcher (red.), Boulder 1986, Westview Press
- D. Share, S. Mainwaring, *Transitions Trough Transaction: Democratization in Brazil and Spain*, [w:] *Political Liberalization in Brazil: Dynamics, Dilemmas and Future Prospects*, W. A. Selcher (red.), Boulder 1986, Westview Press
- D.L. Huff, J. M. Lutz, *The Contagion of Political Unrest in Independent Black Africa*, „Economic Geography”, nr 50, 1974
- E. Gellner, *Nacji i nacjonalizm*, [w:] „Woprosy filozofii”, nr 7/1989
- E. Kuszlewicz, *Przetrasowania polityczne na Łotwie*, „Gazeta Wyborcza” z 7 VII 2007
- E. Morin, *O naturze Związku Radzieckiego*, Warszawa 1990;
- E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, TNOiK, Toruń 2000
- E. Stumbina, *Zakreplenije i razwitije diemokratii w konstitucijach sowietskoj Łatwii*, AN Łatwijskoj SSR, Riga 1980
- E. Teichmann, *Gospodarka Litwy, Łotwy i Estonii w drugiej dekadzie transformacji systemowej. Ocena w świetle kryteriów kopenhaskich*, [w:] *Nowe pogranicze Europy: Litwa, Łotwa, Estonia*, PWE, Warszawa 2003
- E. Teichmann, *Nowe pogranicze Europy: Litwa, Łotwa, Estonia*, Warszawa 2003
- E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Elipsa, Warszawa 2001
- E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy państw Europy t. III*, art. pt. *Rząd Republiki Łotewskiej*, Warszawa 2007
- E. Zieliński, *Współczesna Rosja. Studium polityczno-ustrojowe*, Elipsa, Warszawa 1995
- Eseje polityczne Federalistów, wybór i opracowanie Frederick Quinn, przekład Barbara Czerska, Warszawa, Kraków 1999
- G. A. Almond, *Approaches to Developmental Causation*, [w:] *Crisis, Choice and Change: Historical Studies of Political Development*, G. A. Almond, S. C. Flanagan, R. J. Mundt, Boston 1973, Little, Brown
- G. A. Almond, R. J. Mundt, *Tentative Cocnclusions*, [w:] *Crisis, Choice and Change*
- G. Almond, *A Discipline Divided, Schools and Sects in Political Science*, SAGE publications, 1990
- G. B. Powell, Jr., *Contemporary Democracies*, s. 238. S. P. Huntington, *Will More Countries Become Democratic?*, „Political Science Quarterly”, nr 99, 1984
- G. Błaszczyk, *Litwa w latach 1988-1990*, [w:] „Obóz”, nr 23/1992
- G. Błaszczyk, *Litwa Współczesna*, PWN, Warszawa, Poznań 1992
- G. G. Ash, „New York Review of Books”, 18 I 1990
- G. Gromadzki, *Europeizacja Ukrainy*, Miesięcznik „Znak”, nr 596 z I 2005
- G. Roland, *The Political Economy of Transition*, Journal of Economic Perspectives 16 (1), 2002
- G. Roland, *Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms*, Cambridge: MIT Press, 2000
- G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998
- G. Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962
- G. W. Kołodko, *Strategia rynkowej transformacji: gradualizm czy radykalizm?*, Artykuł powstał w oparciu o stenogram wykładu wygłoszonego w języku angielskim podczas uroczystości nadania Doktoratu Honoris Causa przez Uniwersytet Ekonomiczno-Finansowy w Czengdu, prowincja Syczuan, w Chinach, w dniu 10 marca 2004
- I. Rozenfeld, *Narodnyj Front Estonii: mify i rialnost*, [w:] „Obszczestwiennyje Nauki”, nr 3/1989
- I. Sudrab – Audytor Generalny Urzędu Kontroli Państwowej Republiki Łotewskiej, artykuł pt. *Rola najwyższego organu kontroli Republiki Łotewskiej w umacnianiu kontroli wewnętrznej w zakresie środków unijnych oraz w informowaniu opinii publicznej*, *Kontrola Państwowa*. Wydanie specjalne z okazji zebrania Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej, Warszawa, 11-12 grudnia 2006

- J. A. Schumpeter, *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, przeł. M. Rusiński, Warszawa 1995
- J. Bryce, *Modern Democracies*, t. 1, New York 1921, Macmillan
- J. Brzozowski: *Współczesne koncepcje dotyczące stosunków międzynarodowych*. „Euro-limes” 2006 nr 1(6)
- J. Cynarski, *Łotwa współczesna*, nakładem Społecznego Biura Wydawniczego, Warszawa 1925
- J. D. Sachs, *Poland's Jump to the Market Economy*, Cambridge: MIT Press, 1993
- J. Darski Estonia. *Historia, współczesność, konflikty narodowe*, Instytut Polityczny Warszawa 1995
- J. Gajdar, *Ekonomiczeskije reformy i ierarchiczeskije struktury. Anomalii ekonomiczeskiego rosta. Izbrannyje stati i wystupienija, 1988-1995*, bez wyd., Moskwa bez roku wydania
- J. Grinbergs, A. L. Prams, *Latvia 1918-1940*, bez wyd., London 1952
- J. Hellman, *Winner Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions*, World Politics 50 (2), 1998
- J. Hryniewicz, *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, Warszawa 2001
- J. Hyndle, M. Kutysz, *Dążenia Litwy, Łotwy i Estonii do integracji z NATO i UE a stosunki tych krajów z Rosją*, „Prace OSW CES Studies”, Warszawa 2002.
- J. Hyndle, M. Kutysz, *Rosyjskojęzyczni na Łotwie i w Estonii*, Prace Ośrodka Studiów Wschodnich, zeszyt 14
- J. J. Linz, *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, [w:] *The Breakdown of Democratic Regimes*, J. J. Linz, A. Stepan (red.), Baltimore 1978, Johns Hopkins University Press
- J. J. Wiatr, *Europa postkomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po roku 1989*, SCHOLAR, Warszawa 2006, s. 368. Patrz także: W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005
- J. Kadelis, *Głosy z podziemia*, [w:] „Obóz”, nr 12/1987
- J. Kornai, *Transformational Recession: A General Phenomenon Examined through the Example of Hungary's Development*, *Economie Appliquée* 46 (2), 1995
- J. Kornai, *Wielka transformacja – sukces i rozczarowanie*, Uniwersytet w Harvardzie, Kolegium Budapeszteńskie i Uniwersytet Europy Środkowej, Przegląd prasy - Onet_pl Biznes - 23_01_2007
- J. Korzeń, *Dramat narodów bałtyckich, Pokolenie*, Warszawa 1987
- J. Kruminsz, *Łatwija: nowyje flagi*, [w:] *Pierestrojka, głasnost, diemokratija, socjalizm. SSSR: diemograficzeskij diaгноз*, Progres, Moskwa 1990
- J. Kuprienowa, A. Szcziobolewa, A. Pieszehodów, *Jeszcze raz o nacjonalnom*, [w:] „Obszczestwiennyje Nauki”, nr 2/1990,
- J. la Palombara, *Democracy Italian Style, New Haven and London*, Paris 1987
- J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, [w:] „Journal of Democracy”, 1/1990
- J. M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962
- J. Makowski, *Podręcznik prawa międzynarodowego, Książka*, Warszawa 1948
- J. McMillan, B. Naughton, *How to Reform a Planned Economy: Lessons from China*, Oxford Review of Economic Policy, Spring 12 (3), 1992
- J. Michael, G. Cain, *Gospodarki w procesie transformacji*, St. Mary's College of Maryland, „Państwo i Rynek”, nr 2/2004, tłumaczenie: Dariusz Sielski
- J. Muravchik, *The Uncertain Crusade: Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy*, Lanham 1986, Hamilton Press
- J. Neneman, *Po dziesięciu latach – transformacja i rozwój w krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2000
- J. Ochmański, *Historia Litwy*, Zakład Narodowy im. Ossolinskich, Wrocław 1990
- J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych*, SGH, Warszawa 2000
- J. Osiński, E. Zieliński, *Rozwój radzieckiego systemu politycznego*, Książka i Wiedza, Warszawa 1986
- J. Osiński, *Przedstawicielskie organy władzy w ZSRR*, Warszawa 1987
- J. Osiński, *Transformacja ustrojowa a struktura parlamentów. Nowoczesność czy anachronizm?*
- J. Rubenis w rozmowie z o. Markiem (Smirnowem), *Biesieda s pastorem Ewangieliczesko-liutieranskoj Cerkwi Łatwi, nastojatielem cerkwi wo imia Martina Lutera w Lepuje, magistrom bogosławija, czlenom prawlenija Narodnogo Fronta Łatwi Jurisom Rubensom*, [w:] *Pierestrojka: głasnost, diemokratija, socjalizm*
- J. Rubinstein, *Soviet dissidents. Their Struggle for Human Rights*, Beacon Press, Boston 1980

- J. Sozański *Prawa mniejszości narodowych w niepodległej Litwie, Łotwie i Estonii (Międzynarodowy zarys porównawczy sytuacji w latach 1918-1940 oraz 1990-1996)*, Warszawa 1998
- J. Sozański, *International legal status of Lithuania, Latvia and Estonia in the years 1918-1994*, Ryga
- J. Sozański, *Prawa mniejszości narodowych w niepodległej Litwie, Łotwie i Estonii (Między narodowy prawny zarys porównawczy sytuacji w latach 1918-1940 oraz 1990-1996, Scholar, Warszawa 1998*
- J. Sozański, *Status prawnomiędzynarodowy Litwy, Łotwy i Estonii w latach 1918-1994*, bez wyd., Ryga 1995
- J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993
- J. Szacki, *Liberalizm po Komunizmie*, Warszawa, 1994, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja Im. Stefana Batorego
- J. Voorhees, *The Transition to Market Economies and Political Pluralism. East-Central European Economies in Transition*, [w:] J.P. Hardt, R. F. Kaufman (red.). New York, M. E. Sharpe, 1995
- J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform*, [w:] John Williamson (red.), Latin
- J. Williamson, *What Washington Means by Policy Reform*, [w:] John Williamson (red.), Latin American Adjustment: How Much Has Happened, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990
- J. Zieliński, E. Zieliński, I. Bokszczyński, *Referendum w państwach Europy* Warszawa 2003
- J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*, Warszawa 2004
- J. Zieliński, *Parlament Łotwy*, Warszawa 1997
- J. Zieliński, *Referendum na Litwie, Łotwie i w Estonii*, [w:] *Referendum w Polsce i Europie Wschodniej*, Warszawa 1996
- J. Zieliński, *System partyjny współczesnej Rosji*, [w:] J. Adamowski, A. Skrzypek (red.), *Federacja Rosyjska 1991-2001*, ASPRA-JR, Warszawa 2002
- J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000
- J. Życiński, *Globalna pustynia*, Newseek Polska, 04/01
- J.D. Sachs, *Poland's Jump to the Market Economy*, Cambridge: MIT Press, 1993
- K. Bochus, *Demokracja przed wolnym rynkiem*, www.nbportal.pl. Cały tekst raportu dostępny jest na stronach internetowych banku www.ebrd.com;
- K. Miszczak, *Cywilizacja XXI wieku według Alvina Tofflera, Francisca Fukuyamy i Samuela Huntingtona*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu
- K. Rejman, *Kontrola zewnętrzna w krajach kandydujących do Unii Europejskiej*.
- K. Sen, *Collective Choice and Social Welfare*, New York, North-Holland Press, 1970
- K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółczesność i polityka: Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2002
- K.A. Wojtaszczyk, *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 1998
- L. Balcerowicz, *Socialism, Capitalism, Transformation, Budapest*, 1995, t: Central European University Press
- L. Balcerowicz, *Understanding Post Communist Transitions*, "Journal of Democracy" 5(4), 1994
- L. Balcerowicz, *Związki między transformacją gospodarczą a polityczną*, „Sprawy Międzynarodowe” 1996, nr 3/4
- L. Gołubiec, P. Kierończyk, *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001
- L. Pajestka, *Co o tym myślą inni? Globaliści o transformacji systemowej*, Katowice 1993
- L. Schapiro, *The Government and Politics of the Soviet Union*, Hustchinson University Library, London 1967
- L. Sekeli, *Państwa narodowe a sukces demokratycznej transformacji w dawnych komunistycznych państwach europejskich*, [w:] J. Miklaszewska (red.), *Demokracja w Europie Środkowej 1989-1999. Studia historyczne i porównawcze*, ISS, Kraków 2001
- L. Kelic, *The Economist intelligence Unit's Index of Democracy*, 2007
- M. Barański, *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne* [w:] Ł. Makowski, M. Migalski *Łotwa*, Katowice 2004
- M. Castells: *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*. Cambridge/Oxford: Blackwell 1996
- M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 2001
- M. Crozier, S. P. Huntington, J. Watanuki, *The Crisis of Democracy*, New York 1975, New York University Press.

- M. Dewatripont, G. Roland, *Economic Reforms and Dynamic Political Constraints*, Review of Economic Studies nr 59 (4), 1992
- M. Dewatripont, G. Roland, *The Design of Reform Packages Under Uncertainty*, American Economic Review nr 85 (5), 1995
- M. Gorbaczow, O pierestrojki i kadrowej polityce partii. Plenum CK KPSS, 27 janwarja 198 g., [w:] "Prawda", nr 28 z 28 I 1987
- M. Gorbaczow, *Przebudowa i nowe myślenie dla naszego kraju i dla całego świata*, PIW, Warszawa 1988
- M. Gulczyński, *Nauka o polityce*, Wydawnictwo Druktur, Warszawa 2007
- M. Lutz, *The Diffusion of Political Phenomena in Sub-Saharan Africa*, "Journal of Political and Military Sociology", nr 17, 1989
- M. Łapczyński, *Na Łotwie bez zmian*, http://www.e.polityka.pl/a.4678.Na_Lotwie_bez_zmian.html.
- M. M. Howard, *The Weakness of Post-communist Civil Society*, "Journal of Democracy" 13 (2), 2002
- M. M. Urlińska (red.), *Edukacja i tożsamość etniczna. Materiały z konferencji naukowej w Rabce*, UMK, Toruń 1995
- M. Migalski, *Obywatel - Społeczeństwo – Demokracja*, Humanitas, 2006
- M. Nasiłowski, *System rynkowy. Podstawy mikro i makroekonomii*, Warszawa 1996
- M. Runiewicz, *Międzynarodowa konkurencyjność państw nadbałtyckich*, Warszawa 2006
- M. Samsonow (red.), *Kratkaja istorija SSSR, czast wtoraja. Ot Wielikoj Oktjabrskoj Socialistycznej Riewolucji do naszych dniej*, Nauka, Moskwa 1983
- M. Sapiets, *Nieoficjalna prasa na Litwie*, [w:] „Obóz”, nr 12/1987
- M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969
- M. Weiner, *Empirical Democratic Theory*, „PS”, nr 20, 1987
- M. Weiner, *Empirical Democratic Theory*, „PS”, nr 20, 1987
- M. Zaremba, *Nacjonalizm jako forma legitymizacji władzy: na przykładzie reżimów autorytarnych (Łotwa, Litwa, Estonia) w okresie międzywojennym*, Sprawy narodowościowe 1995 nr 1
- N. B. Gražulis (ed.), *The Chronicle of the Catholic Church in Lithuania: Underground journal of human rights violations*, The Society of the Chronicle of Lithuania, Chicago 1989
- O. Blanchard, R. Dornbusch, P. Krugman, R. Layard, I L. Summers, *Reform in Eastern Europe*, Cambridge, 1991, MIT Press
- O. Zastrożnoj (red.), *Obszczerosijskije izbiratielnyje obiedinienia nakununie wyborow dieputatow Gosudarstwiennoj Dumy Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracii trietiego sozywa. Sprawocznik*, Rcoit pri CIK, Moskwa 1999
- P. Bożyk, *24 kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Transformacja*, Warszawa 1999
- P. Cerny, *The Changing Architecture of Politics Structure, Agency and the Future of the State*, Sage, London 1990
- P. Dobriansky, *Human Rights and U.S. Foreign Policy*, [w:] *The New Democracies*, B. Roberts (red.)
- P. Eberhardt, *Problematyka narodowościowa Łotwy*, PAN, IGiPZ, Warszawa 1998
- P. Łossowski, *Kraje bałtyckie na drodze od demokracji parlamentarnej do dyktatury (1918-1934)*, Zakład Narodowy Ossolińskich, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1972
- P. Łossowski, *Litwa*, Trio, Warszawa 2001
- P. Łossowski, *Łotwa nasz sąsiad. Stosunki polsko-łotewskie w latach 1918-1939*, Mozaika, Warszawa 1990
- P. Łossowski, *Polska - Litwa: ostatnie sto lat*, Oskar, Warszawa 1991
- P. Łossowski, *Strzelcy łotewscy w rewolucji i wojnie domowej w Rosji (1917-1920)*, [w:] „Studia z dziejów ZSRR i Europy Środkowej”, Wrocław 1976, t. 3
- P. Murrell, *Conservative Political Philosophy and the Strategy of Economic Transition*, East European Politics and Societies. 6 (1), 1986
- P. Murrell, *Conservative Political Philosophy and the Strategy of Economic Transition*, East European Politics and Societies. 6 (1), 1992
- R. A. Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven 1989, Yale University Press
- R. Dahl, *Transitions to Democracy*, [w:] G. Szoboszlai (ed.), *Democracy and Transformations...*, New Haven 1989, Yale University Press
- R. Burgess, S. Fabrizio, Y. Xiao, *The Baltics. Competitiveness on the Eve of EU Accession*, IMF, Washington 2004

- R. Chrabąszcz, J. Hausner, S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Kraków 2004
- R. Czarkowski, *W kręgu konfliktów narodowościowych i roszczeń terytorialnych w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] S. Helnarski (red.), *Nacjonalizm. Konflikty narodowościowe w Europie Środkowo-Wschodniej*, wyd. A. Marszałek,
- R. Dziewulski, C. Herma, B. Otachel, P. Ronkowski, K. Smyk, *Omówienie Kompleksowego Raportu Monitorującego Komisji Europejskiej z 5 XI 2003 r.*, Biuletyn Analiz UKiE 2003, nr 13
- R. Emmerson, *The Erosion of Democracy*, "Journal of Asian Studies", nr 20, 1960
- R. Kwiecień, *Tożsamość Litwy, Łotwy i Estonii w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 1997
- R. P. Y. Li, W. R. Thompson, *The "Coup Contagion" Hypothesis*, "Journal of Conflict Resolution", nr 19, 1975
- R. Rose, B. G. Peters, *Can Government Go Bankrut?*, New York 1978, Basic Books
- R. Runiewicz-Jasińska, *Systemy oświatowe państw bałtyckich (Litwy, Łotwy, Estonii)*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2002
- R. Schlesinger *Soviet legal theory. Its social background and development*, London 1945
- R. Skidelsky: *Świat po komunizmie. Spór o nasze czasy*. Kraków 1999
- S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Oficyna Wydawnicza AS PRAJR, Warszawa 2006
- S. Ehrlicha, *Ustrój Związku Radzieckiego*, Warszawa 1954
- S. Gebethner, *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów (porównawcza analiza politologiczna)*, [w:] „Państwo i Prawo”, nr 7-8/1994;
- S. P. Huntington, *The Goals of Development*, [w:] *Understanding Political Development*. W. Weiner, S. P. Huntington (red.), Boston 1987, Little, Brown
- S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, PWN, Warszawa 1995
- S. P. Huntington, *Will More Countries Become Democratic?*, "Political Science Quarterly", nr 99, 1984
- S. Swadźba *Systemy gospodarcze i ich ewolucja. Kraje postsocjalistyczne*, [w:] Anna Błażyca, *Geneza i etapy transformacji systemowej w krajach bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia)*, Katowice 2004
- S. Swadźba, *System gospodarki rynkowej pozaeuropejskie modele gospodarcze*, Katowice 2001
- S. Swadźba, *Systemy gospodarcze i ich ewolucja*, Katowice 2001
- S. Swadźba, *Systemy gospodarcze krajów byłego ZSRR*, Katowice 2004
- S. Swadźba, *Systemy gospodarcze krajów Europy Środkowowschodniej*, Katowice 2003
- S. Swadźba, *Teoretyczne aspekty oceny krajowych systemów gospodarczych*, Katowice 2005
- Sarnat, *Tożsamość narodowa i regionalna na tle procesów globalizacji*, Częstochowa, <http://www.socjologia.ath.bielsko.pl/prace/konferencje/asarnat.pdf>.
- T. G. Ash, *Eastern Europe: The Year of Truth*, "New York Review of Books", 15 II 1990
- T. G. Ash, *The Revolution of the Magic Lantern*, "New York Review of Books", 18 I 1990
- T. G. Ash, *Wiosna obywateli*, Londyn 1990
- T. Garton Ash, *Eastern Europe: The Year of Truth*, "New York Review of Books", 15 II 1990
- T. Garton Ash, *The Revolution of the Magic Lantern*, "New York Review of Books", 18 I 1990
- T. Haavisto, *The Transition to a Market Economy*, [w:] *Transformation and Reform in the Baltic States*, Stockholm 1997
- T. Jakoby, *The Reagan Turnaround on Human Rights*, „Foreign Affairs”, nr 64, 1986
- T. Minnibajew, *Nacjonalnoje samosoznanije i administratiwno-komandnaja sistiema*, [w:] „Obszczestwiennyje Nauki”, nr 4/1990
- T. Paluszynski, X. Novickas, L. Marcinkowska (red.), *Łotwa wczoraj - dziś - jutro*. Materiały pokonferencyjne, Wielkopolskie Stowarzyszenie Przyjaźni Polska-Łotwa, Instytut Wschodni UAM, Koło Naukowe Wschodnioznawcł, Studio, Poznań 2003
- T. R. Gurr, K. Jagers, W. H. Moore, *The Transformation of the Western State: The Growth of Democracy, Autocracy and State Power Since 1800*, "Studies in Comparative Development", nr 25, 1990
- T. Szawiel, *Rozumienie i praktykowanie demokracji*, Instytut Badań nad Podstawami Demokracji, Warszawa 1995
- T. Szymczak, *Ustrój polityczny Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (1936-1977)*, Wrocław 1978
- T. T. Kaczmarek, *Ład ekonomiczny w demokratycznym państwie*, Warszawa 2007

- T. Vanhanen, *The Emergence of Democracy*, passim; D. A. Rustow, *Democracy: A Global Revolution?*, "Foreign Affairs", nr 69, 1990
- U. Beck, *Spoleczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2002
- V. Landsbergis w rozmowie z J. M. Karpem, „Tygodnik Powszechny”, nr 6 z 5 II 1989
- W. Baka, *Geneza transformacji ustrojowe*, „Ekonomista” 1997, nr 4
- W. Czapliński, *Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki Międzynarodowoprawne (1990-1992)*, Scholar, Warszawa 1998
- W. Jabłoński, *Teorie kultury politycznej*, Uniwersytet Wrocławski oraz A. Jabłoński, *Kultura polityczna i jej przemiany*, [w:] Jabłoński, A., L. Sobkowiak, red. *Studia z teorii polityki T II*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego t. 2
- W. Konończuk, *Konflikt estońsko-rosyjski z pomnikiem „Żołnierza z Brązu” w tle*, „BEST – Bałkany i Europa Środkowa, Tygodnik OSW” nr 9 z 9 V 2007
- W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1994
- W. Kosiedrowski, *Transformacja społeczno-gospodarcza postkomunistycznych państw bałtyckich. Doświadczenia i perspektywy*, Toruń 1996
- W. Lamentowicz, *Perspektywy społeczeństwa obywatelskiego w Europie Środkowej: u źródeł pesymizmu politycznego*, Warszawa 1996
- W. Lamentowicz, *Państwa współczesne*, Warszawa 1996
- W. Lenin, *Notatka do L. B. Kamieniewa w sprawie walki z wielkomocarstwowym szowinizmem*, [w:] *Dzieła...*, t. 45, Warszawa 1989
- W. Mościcki, J. Cynarski, *Historia najnowsza. Wiek XX*, nakładem Księgarni J. Przeworskiego, Warszawa, bez roku wydania, t. 3
- W. Petroff, *Systemy wyborcze do parlamentów dwunastu europejskich państw postkomunistycznych*, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, nr 180, marzec 1999
- W. Riker, *Liberalism Against Populism*, Prospect Heights, IL: Waveland Press, 1986
- W. Sangi [w:] „Sowieckaja Rossija” z 31 III 1989
- W. Sokołow, *Zona molczanija* [w:] „Litieraturnaja Gazeta”, nr 3 z 20 I 1988
- W. Szejnis *Pierestrojka na nowom etapie: opasnosti i problemy*, [w:] *Pierestrojka: głasnost, diemokratija, socjalizm, Moskawa 1989*
- W. T. Kulesza, P. Winczorek, *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992
- Z. Bauman, *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*, PIW, Warszawa 2000
- Z. Dolecki, *Globalizacja – proces nieodwracalny*, Rozmowa z profesorem Zygmuntem Baumanem z Leeds Univerity, http://www.pan-ol.lublin.pl/biul_6/art._610.htm

Wydawnictwa pozostałe:

- Encyklopedia PWN, wydanie trzecie, tom 1-4, Warszawa 1984
- European Politics and Societies*
- Inflacja w krajach bałtyckich wcale nie spada*, „Gazeta Wyborcza” z 8 VIII 2007
- Informator polityczny PAP – Łotwa, Estonia, Litwa*
- intiernacionalnomu i patrioticzskomu wospitaniju trudiaszczichsja ot 1 ijula 1987 g.*, [w:] *PSS o pieriestrojkie. Sbornik dokumentow*, Moskwa 1988, s. 188-195. Też: „Prawda” z 16 VII 1987;
- Konstitucionnyj zakon Łatwijskoj Riespubliki – Prawa i objazannosti czelowieka i graždanina ot 10 XII 1991 g.*, „Wiedomosti Wierchownoego Sowietu i Prawitielstwa Łatwijskoj Riespubliki”, nr 4/5 z 1992
- Konstitucionnyj zakon Łatwiskoj Riespubliki o gosudarstwiennom statusie Łatwiskoj Riespubliki ot 21 VIII 1991 r.*, [w:] *Konstitucija Łatwieskoj Riespubliki*, Biblioteka Biulletiena Diełowej Informacji, 17/2000, Biznesa informācijas birojs, Rīga
- Latvian Association of Local and Regional Governments – www.lps.lv
- Lietuvos Valstybės Konstitucija*, [w:] *Lietuvos valstybės konstitucijos, Sudarytojas Ir ivado autorius K. Valončius*, Mokslas, Vilnius 1989
- Łotwa. Przewodnik dla przedsiębiorców*. Wydanie drugie rozszerzone z suplementem (maj 2005), Warszawa 2004, Biuro Promocji Inwestycji i Technologii Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego

Mirnyj dogowor miéжду Rossiej i Litwoj ot 12 VI 1920g., [w:] *O „litowskoj problemie”*.
Bielaja kniga, APN, Moskwa 1990.

Polska tygrysem Europy Środkowo-Wschodniej?, www.money.pl, 2 V 2007

Postanowlenije CK KPSS o rabotie kazachskoj riespublikanskoj partijnoj organizacii po intiernacionalnomu i patrioticzieskomu wospitaniju trudiaszczichsja ot 1 ijula 1987 g., [w:] *KPSS o pieriestrojkie. Sbornik dokumentow*, Moskwa 1988

Postanowlenije Wierchownoego Sowietu Estońskoj Riespubliki o gousdarstwiennoj niezawisimosti Estonii ot 20 VIII 1991 g., [w:] „*Sowietskaja Estonia*” z 20 VIII 1991

Postanowlenije Wierchownoego Sowietu SSSR o chodie wypołnienija Postanowlenija Wierchownoego Sowietu SSSR ob organizacii i mierach po obiesieczaju prowadienija riefierenduma SSSR 17 marta 1991 g. ot 25 II 1991 g., [w:] „*Izwestija*” z 7 III 1991

Programma KPSS, Politizdat, Moskwa 1961;

Raport Colin Glennie, Stałego Przedstawiciela UNDP

Referat Sekretarza Generalnego KC PZPR Michaila Gorbaczowa „O przebiegu realizacji uchwały XXVII Zjazdu KPZR i zadaniach w pogłębieniu przebudowy”, [w:] *XIX Wszechzwiązkowa Konferencja Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego. 28 VI – 1 VII 1988 r. Podstawowe dokumenty i materiały*, Książka i Wiedza, Warszawa 1988

Rok wysokiego tempa wzrostu „Rzeczpospolita” nr 208 z 6 IX 2007

Tablice historyczne, Wydawnictwo Adamantan, Warszawa 1996

Ustawa Zasadnicza ZSRR, Moskwa 1947

Zakon izmienienija w Satwersme Łatwijskoj Riespubliki prinjatyj 4 XII 1997 g., [w:] „*W Saeimie i Kabiniete Ministrow*” nr 1/1998 z 7 I 1998

Zakon Łatwijskoj Riespubliki izmienienija w zakonie o sudiebnoj własti ot 14 X 1998 g., [w:] „*W Saeimie i Kabinietie Ministrow*” z 25 XI 1998 r. *Ustawa o władzy sądowniczej z 15 XII 1992 r.* została opublikowana [w:] „*Wiedomosti Wierchownoego Sowietu i Prawitelstwa Łatwijskoj Riespubliki*” nr ½ z 1993, poz. 2.

O demokracji słów kilka, <http://socjoszpieg.blox.pl/2007/01/O-demokracji-slow-kilka.html>.

Agenda 2000. Podsumowanie opinii Komisji Europejskiej o wnioskach o członkostwo w Unii Europejskiej złożonych przez: Bułgarię, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Polskę, Rumunię, Słowację, Słowenię, Węgry, Monitor Integracji Europejskiej UKiE. Wydanie Specjalne, Warszawa 1997

American Adjustment: How Much Has Happened, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990

Handbuch der Marktwirtschaft, pod red. R. Vaubel i H. D. Barbier, Neske Pfullingen 1986

Parlament Republiki Estońskiej, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993;

Prasa:

„Time”
„Kommersant-Daily”
„Komsomolskaja Prawda”
„Nowe Czasy”
„Sowietskaja Łatwija”
„Stüddeutsche Zeitung”
„Best OSW. Bałkany i Europa Środkowa – Tygodnik OSW”
„Moskowskije Nowosti”
„Neue Zürcher Zeitung”
„Obrazowanie i kariera”
„Państwo i Rynek”
„Prawda”
„Rzeczpospolita”
„Tydzień na Wschodzie”
„Znak”