



**You have downloaded a document from  
RE-BUŚ  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Instytucjonalny wymiar konsolidacji demokracji - wybrane aspekty

**Author:** Rafał Glajcar

**Citation style:** Glajcar Rafał. (2017). Instytucjonalny wymiar konsolidacji demokracji - wybrane aspekty. W: P. Grzywna i in. (red.), "Między idea, pasją a działaniem : księga jubileuszowa dedykowana dr. hab. Marianowi Mitrędze" (S. 529-541). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

RAFAŁ GLAJCAR

Uniwersytet Śląski w Katowicach

## Instytucjonalny wymiar konsolidacji demokracji – wybrane aspekty

### Konsolidacja demokracji

Konsolidacja demokracji jest jednym z tych pojęć, do których najczęściej odwołują się politolodzy, gdy chcą zwrócić uwagę na poziom zaawansowania i okrzepnięcia demokratycznych reguł w ramach empirycznego reżimu politycznego. Mimo szerokiego wykorzystania tego terminu we współczesnej nauce o polityce jego zdefiniowanie nie należy do łatwych. Zidentyfikowana trudność wynika z braku uniwersalnej i powszechnie akceptowanej definicji demokracji, a pojęcie konsolidacji zawiera w sobie pozornie sprzeczne cechy. Posługując się pojęciem konsolidacji demokracji, zwraca się uwagę na określoną dynamikę, ruch związany z dążeniem do czegoś. Chodzi o utrwalanie pewnej zmiany, która jest pożądana i oczekiwana. Ruch ten można by identyfikować wręcz z postępem. Jednocześnie mówiąc o konsolidacji demokracji, wskazuje się również na jej teleologiczną naturę, eksponując osiągnięcie zamierzonego stanu. Okazuje się więc, że pojęcie konsolidacji demokracji ma janusowe oblicze. Z jednej strony wyraża ono jakościową zmianę i rozwój, z drugiej zaś stabilność i pewność (niezmiennność, ale nie oznaczającą braku zdolności adaptacyjnych)<sup>1</sup>. Co więcej, konsolidacja jest również postrzegana jako jeden, acz finalny etap zmiany reżimu politycznego<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A. SCHEDLER: *What is Democratic Consolidation?*. In: *The Global Divergence of Democracies*. Eds. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Baltimore–London, Johns Hopkins University Press, 2001, s. 152–153.

<sup>2</sup> F. PLASSER, P.A. ULRAM, H. WALDRAUCH: *Democratic Consolidation in East-Central Europe*. London, Macmillan, 1998, s. 6.

Konsolidacja demokracji jest więc procesem, w ramach którego demokratyczne reguły stają się powszechnie akceptowane i na tyle trwałe, że powrót do praktyk niedemokratycznych jest mało prawdopodobny. W ramach tego wielowymiarowego procesu szczególnie eksponowana jest kwestia politycznej instytucjonalizacji<sup>3</sup>. Demokracja ma charakter skonsolidowany, jeśli istniejący układ instytucjonalny jest *the only game in town*, a żaden z uczestników tej gry nie wyobraża sobie działania poza demokratycznymi instytucjami<sup>4</sup>. O konsolidacji demokracji można zatem mówić, gdy po pierwsze, wykreowane zostanie demokratyczne otoczenie instytucjonalne, a po drugie, ów zestaw obowiązujących reguł, zasad, norm będzie trwałym punktem odniesienia dla podmiotów funkcjonujących w danym systemie politycznym<sup>5</sup>.

## Cel artykułu

W niniejszym opracowaniu zasadniczym punktem odniesienia będą instytucje i próba odpowiedzi na pytanie, jaki jest ich wpływ na konsolidację demokracji. Zaznaczyć przy tym trzeba, że konieczne jest wyjście poza minimalistyczne spojrzenie na demokratyczny układ instytucjonalny<sup>6</sup>, wyrażający się w utożsamianiu go wyłącznie z konkurencyjną rywalizacją o głosy wyborców<sup>7</sup>, w której uczestniczy wiele partii, co dowodzi politycznego pluralizmu. Konieczne jest zwrócenie uwagi na funkcjonowanie również innych instytucji oraz dostrzeżenie interakcji między nimi. Tylko dzięki temu uwaga zostaje skupiona na tym, co w literaturze przedmiotu określa się mianem demokracji pełnych czy też demokracji liberalnych, a nie zaledwie na ich elektoralnych odsłonach<sup>8</sup>. Jednocześnie należy podkreślić, że w artykule zasygnalizowane zostaną wybrane zagadnienia, a pominięta zostanie warstwa empiryczna.

<sup>3</sup> L. DIAMOND: *Toward Democratic Consolidation*. In: *The Global Resurgence of Democracy...*, s. 238.

<sup>4</sup> A. PRZEWORSKI: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991, s. 26.

<sup>5</sup> Takie ujęcie bliskie jest temu, które zaprezentował m.in. Claus Offe. Stwierdził on, że konsolidacja demokracji charakteryzuje się tym, że „zwolennicy i sympatycy demokracji doprowadzają do sytuacji, w ramach której reżim ten i jego zasady są przez ludzi traktowane jako niepodważalna wartość i nieodwracalny układ, w przeciwieństwie do chwiejnego i niepewnego kompromisu”. Cyt. za C. OFFE: *Democracy and Trust*. „Theoria: A Journal of Social and Political Theory” 2000, No. 96, s. 3.

<sup>6</sup> T. CAROTHERS: *The End of the Transition Paradigm*. „Journal of Democracy” 2002, Vol. 13, No. 1, s. 15–16.

<sup>7</sup> J. SCHUMPETER: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Przeł. M. Rusiński. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1995, s. 336–337.

<sup>8</sup> L. DIAMOND: *Is the Third Wave Over?*. „Journal of Democracy” 1996, Vol. 7, No. 3, s. 21–25.

## Instytucje a konsolidacja demokracji

W sensie politycznym XX wiek można uznać za jeden z najbardziej burzliwych okresów w dziejach świata. Dwie wojny światowe, doświadczenia totalitaryzmów o obliczu komunistycznym i nazistowskim, a także prawicowych i lewicowych autorytaryzmów, napięcia w stosunkach międzynarodowych znamionujące zimną wojnę, a jednocześnie rozwój demokracji, rządów prawa i rozbudowa systemu ochrony wolności i praw człowieka to tylko część wydarzeń i procesów, które miały miejsce pod koniec drugiego milenium.

Zgodnie z Huntingtonowską koncepcją fala demokratyzacyjnych mniej więcej w połowie lat 70. ubiegłego stulecia zaczęto odnotowywać zwiększoną liczbę zmian reżimowych od niedemokracji w kierunku demokracji. Początkowo proces ten obejmował systemy polityczne Europy Południowej, później Ameryki Łacińskiej, Azji, a w końcu także Europy Środkowo-Wschodniej. Pewne namiastki procesów demokratyzacyjnych w tym czasie można było zidentyfikować również w innych częściach globu, choć zmiany te zazwyczaj okazywały się albo niezbyt głębokie, nie wykraczając poza etap liberalizacji reżimów autorytarnych, albo krótkotrwałe, kończąc się powrotem do autorytarnych form sprawowania władzy<sup>9</sup>.

Młode demokracje stają zawsze przed wieloma wyzwaniem. Jednym z najistotniejszych jest stworzenie nowego układu instytucji politycznych. Bez względu na to, czy układ ten budowany jest od podstaw, zastępując dotychczasowy, czy też kreowany jest w wyniku fuzji starych i nowych reguł<sup>10</sup> bądź – uwzględniając ich pochodzenie – rodzimych i obcych rozwiązań<sup>11</sup>, a w końcu niezależnie od tego, kto uczestniczy i ma decydujący wpływ na przebieg tego procesu, nie ulega wątpliwości, że centralnym zagadnieniem, wzbudzającym szczególne zainteresowanie, są instytucje. Walka o kształt instytucji politycznych stanowi jeden z najbardziej charakterystycznych aspektów funkcjonowania systemów politycznych, które stosunkowo niedawno znalazły się na ścieżce demokratycznego rozwoju. Wynika to z faktu, że dysponujący demokratyczną legitymacją aktorzy polityczni starają się nadać instytucjom jak najbardziej pożądaną z ich punktu widzenia kształt. Poparcie dla konkretnych instytucji może być determinowane ideologicznym przywiązaniem do

<sup>9</sup> S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala demokratyzacji*. Przeł. A. Dziurdzik. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1995, s. 31–35.

<sup>10</sup> J.S. VALENZUELA: *Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions*. In: *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Eds. S. Mainwaring, G. O'Donnell, J.S. Valenzuela. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992, s. 70.

<sup>11</sup> K. KRZYSZTOFEK: *Modernizacja konserwatywna czy postmodernizacja?*. W: *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Transfer nowoczesnych idei, wartości, instytucji i mechanizmów*. Red. M. Barański. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 2008, s. 60.

nich i nie mieć nic wspólnego z indywidualnymi (grupowymi) korzyściami wynikającymi z przyjęcia określonej postawy, jak również wiązać się z tym, że obecność konkretnej instytucji politycznej w ramach kreowanego układu wspiera interesy określonego aktora<sup>12</sup>. Niezależnie od tych motywów wypada zgodzić się ze stwierdzeniem, że „walka o formy instytucjonalne stanowi sedno polityki”<sup>13</sup>.

Zwracając uwagę na budowę demokratycznego układu instytucjonalnego, należy nie tylko uwzględnić realia wewnątrzsystemowe, lecz także pamiętać o oddziaływaniu różnego rodzaju procesów i/lub podmiotów usytuowanych w otoczeniu systemu politycznego. W jednej ze swoich publikacji Alvin Toffler napisał: „[...] do połowy XX wieku dziesiątki tysięcy rzekomo suwerennych, niezależnych instancji władzy politycznej, rozprzestrzenionych po całej planecie, były już powiązane z sobą poprzez stosunki gospodarcze, rozwój możliwości podróży, coraz większą migrację i sprawniejszą komunikację. W efekcie organy te ustawicznie ożywiały się i pobudzały nawzajem. W ten sposób tysiące mechanizmów przedstawicielskich [...] zaczynało stopniowo tworzyć jedną niewidoczną supermaszynę: globalną fabrykę praw i przepisów”<sup>14</sup>. W ten bardzo obrazowy sposób przedstawił on rzeczywistość polityczno-gospodarczą XX wieku. Zwrócenie uwagi na znaczenie współzależności pomiędzy państwowymi i ponadpaństwowymi podmiotami środowiska międzynarodowego jest szczególnie istotne w kontekście systemów politycznych, które weszły na ścieżkę demokratycznego rozwoju w ostatnich kilku dekadach ubiegłego stulecia. Temporalna zbieżność pomiędzy procesami demokratyzacyjnymi a postępowaniem procesów globalizacyjnych odcisnęła piętno na projektowaniu układu instytucjonalnego w systemach politycznych, aspirujących do uznania ich za spełniające kryteria demokratycznego minimum. W konsekwencji do rzadkości nie należały sytuacje, gdy budowniczy nowych „demokratycznych gmachów” sięgali po rozwiązania, które sprawdzały się w starych demokracjach. Nieraz wyglądało to wręcz jak zabieg transplantacyjny, przeprowadzony bez głębszego zastanowienia się nad specyficznym kontekstem w systemie politycznym, pełniącym rolę biorcy. Efekty takich zabiegów nie zawsze okazywały się dobre, choć w większości przypadków kończyły się pozytywnie (ewentualnie po dokonaniu niezbędnych korekt). Niemniej jednak należy zwrócić uwagę na nieco inny wymiar oddziaływania środowiska zewnętrznego na systemy polityczne, w ramach których odnotowywano zakończone bądź trwające procesy demokratyzacyjne. Otóż ze wzglę-

<sup>12</sup> D. EASTON: *A Systems Analysis of Political Life*. New York, Wiley, 1965, s. 267–274.

<sup>13</sup> Cyt. za J.G. MARCH, J.P. OLSEN: *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*. Przeł. D. SIELSKI. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2005, s. 140.

<sup>14</sup> Cyt. za A. TOFFLER: *Trzecia fala*. Przeł. E. WOYDYŁO, M. KŁOBUKOWSKI. Wstęp W. OSIATYŃSKI. Poznań, Wydawnictwo Kurpisz, 2006, s. 102.

du na polityczne, a przede wszystkim gospodarcze uwikłanie współczesnych systemów politycznych struktura władzy publicznej wygląda w nich inaczej niż jeszcze kilkadziesiąt lat temu. W konsekwencji, jak zauważa Jadwiga Staniszkis, „dawne państwo o wyraźnym centrum i hierarchicznie uporządkowanych, jednolitych logicznie procedurach już nie istnieje. Przekształciło się w państwo sieciowe (*network state*), z pajęczynami powiązań wysnuwającymi się często poza nominalne granice i ciągnącymi ku zewnętrznym ośrodkom dyspozycji”<sup>15</sup>. To powoduje powstanie specyficznej dla doby globalizacji sytuacji, w której młode demokracje występują w roli regionów półperyferyjnych, którym narzuca się pewien sposób pojmowania demokratycznej rzeczywistości, znajdujący odzwierciedlenie w odpowiednio zbudowanym układzie instytucjonalnym. Z jednej strony stwarza to szansę współuczestnictwa (co nie musi oznaczać, że tak będzie w rzeczywistości) w procesach globalnych, z drugiej wiąże się z ryzykiem, że układ instytucjonalny będzie odbierany bardziej jako narzucony, a nie wynikający ze specyfiki podłoża społeczno-kulturowego, w ramach którego ma działać. To oczywiście może osłabić sprawność tego układu. Dodatkowo niebezpieczeństwo takie może zostać spotęgowane tym, że „instytucje składające się na poszczególne pajęczyny zostały przejęte z układów o odmiennym poziomie rozwoju”<sup>16</sup>.

Relevantność instytucji politycznych w kontekście ich wpływu na przebieg procesów demokratyzacyjnych i osiągnięcie odpowiedniego poziomu rozwoju demokratycznego nie budzi wątpliwości. Równocześnie trzeba jednak wystrzegać się popadania w coś, co można by określić jako instytucjonalny determinizm. Chodzi o to, że „odpowiedni” krajobraz instytucjonalny jest niezbędnym elementem wykreowania demokratycznego porządku, ale sama obecność poszczególnych instytucji w systemie politycznym nie jest jeszcze gwarancją zadziałania rzeczywistego mechanizmu demokratycznego. Trzeba bowiem pamiętać nie tylko o tym, że instytucje polityczne są tworzone przez ludzi, ale także o tym, że konkretne osoby nadają im rzeczywiste znaczenie. Aby zatem instytucje nie stały się wyłącznie demokratycznym ornamentem, ale miały głęboki demokratyczny sens, konieczne jest to, by ich doniosłość objawiała się w postawach i zachowaniach uczestników procesów zachodzących w systemie politycznym<sup>17</sup>.

Z perspektywy konsolidacji demokracji istotnego znaczenia nabierają procesy internalizacji instytucji demokratycznych przez społeczeństwa i ich elity. Proces ten nie ma charakteru liniowego. Można nawet stwierdzić, że mean-

<sup>15</sup> Cyt. za J. STANISZKIS: *Władza globalizacji*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2003, s. 17.

<sup>16</sup> Cyt. za ibidem.

<sup>17</sup> Juan J. Linz i Alfred Stepan wskazują na to, że konsolidacja demokracji przebiega na trzech poziomach: zachowań, postaw i konstytucyjnym. Zob. J.J. LINZ, A. STEPAN: *Toward Democratic Consolidation*. „Journal of Democracy” 1996, Vol. 7, No. 2, s. 15–16.

dryczność jest jego cechą konstytutywną. W związku z tym zauważalny jest swego rodzaju paradoks. Z jednej strony w państwach, które weszły na ścieżkę demokratycznego rozwoju, zwłaszcza tych, w których istotną rolę w obaleniu *ancien régime* odegrała oddolna, społeczna presja, obywatele oczekują szybkiego wprowadzenia sprawnie i skutecznie działających<sup>18</sup> instytucji demokratycznych. Z drugiej strony początkowa faza demokratyzacji, obejmująca m.in. tworzenie tych instytucji, charakteryzuje się wysoką dynamiką przesuwania się centrów władzy politycznej. Jest to w znacznej mierze konsekwencja niestabilności nowych bądź zreformowanych instytucji, a często także poddawania ich zabiegom manipulacyjnym, co stanowi jeden z przejawów deficytu demokratycznej kultury politycznej<sup>19</sup>. Konsekwencją tego jest spadek społecznego zaufania do instytucji politycznych, co w dalszej perspektywie może okazać się istotnym czynnikiem ograniczającym konsolidację demokracji. Trzeba jednak zaznaczyć, że nie chodzi o wytworzenie sytuacji, w której zaufanie będzie bezgraniczne. To mogłoby prowadzić do politycznej apatii, której skutki dla konsolidacji demokracji byłyby tak samo negatywne jak brak zaufania. Konieczny jest zatem zdrowy sceptycyzm, oznaczający, że obywatele wykazują permanentną aktywność i czujność w zakresie kontroli działalności instytucji politycznych. Jeśli będą one spełniały pokładane w nich nadzieje i oczekiwania, z czasem pojawi się zaufanie, stanowiące niezbędny komponent konsolidacji demokracji<sup>20</sup>.

Towarzysząca kreowaniu demokratycznego układu instytucjonalnego zmienność generuje wzrost niepewności. O ile sama niepewność jest charakterystycznym elementem świata demokratycznego, odzwierciedlonym chociażby w cyklicznych i rywalizacyjnych wyborach<sup>21</sup>, o tyle niepewność odnosząca się do układu instytucjonalnego ma jednoznacznie negatywną konotację<sup>22</sup>. Nie-

---

<sup>18</sup> Szerzej na temat sprawności i skuteczności działania zob. m.in.: A. MAZURKIEWICZ: *Sprawność działania – interpretacja teoretyczna pojęcia*. W: „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”. Nr 20: *Uwarunkowania sprawnego działania w przedsiębiorstwie i regionie*. Red. R. FEDAN. Rzeszów 2011, s. 47–57.

<sup>19</sup> W kontekście kultury politycznej należy zwrócić uwagę na zasadność analizowania jej dwóch poziomów: 1) deklaratywnego, odzwierciedlonego w prezentowanych sądach i opiniach; 2) realizowanego, czyli empirycznie weryfikowalnego w oparciu o narzędzia pomiaru rzeczywistych zachowań. Por. H. SOMMER: *Wybrane komponenty kultury politycznej i ich wpływ na percepcję państwa*. „Humanities and Social Sciences” 2015, Vol. 20, No. 1, s. 227.

<sup>20</sup> W. MISHLER, R. ROSE: *Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies*. „The Journal of Politics” 1997, Vol. 59, No. 2, s. 419, 447.

<sup>21</sup> M. ALVAREZ, J.A. CHEIBUB, F. LIMONGI, A. PRZEWORSKI: *Classifying Political Regimes*. „Studies in Comparative International Development” 1996, Vol. 31, No. 2, s. 5–6.

<sup>22</sup> Andreas Schedler zauważa, że sytuacje całkowitej niepewności występują w przypadku instytucjonalnej pustki, całkowity zaś brak niepewności dowodziłby braku życia społecznego. Pomiędzy w taki sposób zdefiniowanymi biegunami występują sytuacje o różnym poziomie natężenia niepewności. W odniesieniu do świata instytucji pozwoliło to A. Schedlerowi na konstatację, że im słabsze instytucje, tym wyższy poziom niepewności. Zob. A. SCHEDLER: *The Politics of*

pewność instytucjonalna oznacza wysokie prawdopodobieństwo zachodzenia częstych zmian w obszarze instytucji formalnych. To z kolei nie sprzyja budowaniu wśród obywateli przekonania o ich efektywności. Jednym z przejawów społecznej dezaprobaty, a przynajmniej niezrozumienia przyczyn częstych zmian instytucjonalnych jest niekorzystanie przez znaczną część społeczeństwa z konwencjonalnych form partycypacji obywatelskiej (np. udział w wyborach powszechnych, zaangażowanie w kampanie wyborcze, udział w spotkaniach z politykami, członkostwo w partiach politycznych, organizowanie się w grupy interesów)<sup>23</sup>. Tymczasem demokracja jak żaden inny reżim polityczny zbudowana jest na założeniu aktywnego zaangażowania ludzi w proces polityczny. Jak wskazują Russel J. Dalton i Hans-Dieter Klingemann, „demokracja jest tak zaprojektowana, by agregować indywidualne preferencje dotyczące życia zbiorowego w wiążące decyzje zbiorowe. Siłą rzeczy wymaga to aktywnego obywatelstwa, gdyż to właśnie przez artykulację interesów, przekaz informacji oraz deliberację preferencje publiczne mogą zostać zidentyfikowane, ukształtowane i przekształcone w decyzje zbiorowe uznawane za prawowite”<sup>24</sup>.

Okazuje się więc, że zachodzi związek pomiędzy zidentyfikowaną niepewnością instytucjonalną i spadkiem zaufania do instytucji politycznych. Warto zauważyć, że wysoka dynamika zmian w obszarze instytucji formalnych sprzyja instytucjonalizacji reguł nieformalnych, co może prowadzić nawet do wykreowania układu instytucjonalnego alternatywnego względem formalnego. Konsekwencją tego byłby spadek zaufania do instytucji politycznych jako sfery niezrozumiałej dla obywateli. Trzeba podkreślić, że temu zjawisku może towarzyszyć wysoka akceptacja dla porządku demokratycznego. Problemem jest natomiast asymetria pomiędzy postrzeganiem demokracji jako ideału politycznego a oceną praktyki czy też rzeczywistości politycznej odwołującej się do demokratycznego kanonu. Taka sytuacja sprzyja powiększaniu się grupy obywateli niezadowolonych, zniechęconych czy rozczarowanych<sup>25</sup>. To prowadzi do rozwoju polityki protestu, w ramach której m.in. rozwijają się będą nie-

---

*Uncertainty. Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford, Oxford University Press, 2013, s. 23–24.

<sup>23</sup> Na temat różnych organizacyjnych form zrzeszania się ludzi i innych przejawów aktywności obywatelskiej w kontekście efektywności funkcjonowania współczesnej demokracji zob. m.in.: R.D. PUTNAM: *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*. Przeł. P. SADURA, S. SZYMAŃSKI. Przedmowa M. ZIÓŁKOWSKI. Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2008.

<sup>24</sup> R.J. DALTON, H.-D. KLINGEMANN: *Obywatele a zachowania polityczne*. Przeł. T. PŁUDOWSKI. W: *Zachowania polityczne 1*. Red. R.J. DALTON, H.-D. KLINGEMANN. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2010, s. 47.

<sup>25</sup> W tym kontekście Pippa Norris wskazuje na wzrost grupy określanej jako „obywatele krytyczni”. Zob. P. NORRIS: *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011.



konwencjonalne formy aktywności obywatelskiej<sup>26</sup>, coraz większym poparciem cieszyć się będą ruchy antysystemowe, a w końcu nastąpi wzrost radykalizmu politycznego, zagrażający homeostazie systemu politycznego. Finalnie może to oznaczać zaprzepaszczenie szans na demokratyczną konsolidację.

Analizując zagadnienie konsolidacji demokracji w kontekście projektowania, kreowania i rozwoju układu instytucjonalnego, nie powinno się pomijać bądź pomniejszać znaczenia czasu<sup>27</sup>. Jest on tym bardziej istotny, że o ile panuje zgoda co do uznania określonych elementów jako konstytutywnych dla przejścia od niedemokracji do demokracji<sup>28</sup>, o tyle nie ma jednomyślności w kwestii uznania określonego momentu jako zakończenia etapu tranzycji. Uświadomienie sobie tego faktu pozwala zrozumieć, że demokracja nie jest wynikiem jednorazowego aktu politycznego, a jej rozwój czy też dojrzewanie trwa nieraz wiele lat. Powstanie pluralistycznego systemu partyjnego, przeprowadzenie pierwszych w pełni demokratycznych wyborów do parlamentu czy też uchwalenie nowej konstytucji nie jest z definicji dowodem osiągnięcia takiego poziomu rozwoju demokratycznego, który automatycznie oznacza wejście w fazę jej konsolidacji. Rzeczywistego i symbolicznego znaczenia tych wydarzeń nie należy oczywiście pomniejszać, ale nie powinno się zapominać o określonym kontekście, w którym przebiegają procesy instytucjonalizacji. Przywołane wydarzenia można by określić mianem aktów formalnych. Patrząc z perspektywy konsolidacji demokracji, po tym, gdy one nastąpią, konieczny jest czas, którego potrzebuje społeczeństwo i jego elity. W zależności od okoliczności będzie on trwał dłużej bądź krócej. W tym czasie – jak wskazuje Witold Morawski – akty formalne „uzupełniają sieć nieformalnych wzajemnych uwikłań, interesy przenikają się z wartościami i zobowiązaniami moralnymi. Powstają takie ograniczenia formalne i nieformalne, które ludzie gotowi są respektować. Pojawia się nowy ład moralny, osadzony we wspólnotach [...]. Zamiast wcześniej istniejących zasad prawnych i innych narzuconych zewnętrznie działają wzory, które ludzie uważają za prawowite źródła dobrobytu materialnego, ładu i porządku oraz integracji społecznej”<sup>29</sup>.

Czas potrzebny do osiągnięcia celu, jakim jest konsolidacja demokracji, może być różnie postrzegany. Po pierwsze, pozytywnie oceniane są przypadki, gdy udaje się osiągnąć stan konsolidacji demokracji w stosunkowo krótkim

<sup>26</sup> L. EZROW, G. XEZONAKIS: *Satisfaction with Democracy and Voter Turnout: A Temporal Perspective*. „Party Politics” 2016, Vol. 22, No. 1, s. 3.

<sup>27</sup> Szerzej na temat czasu, jego cech oraz orientacji temporalnych wytworzonych w dyskursie politycznym w Polsce po 1989 roku zob. P. BOROWIEC: *Czas polityczny po rewolucji. Czas w polskim dyskursie politycznym po 1989 roku*. Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2013.

<sup>28</sup> C.Q. SCHNEIDER, P.C. SCHMITTER: *Liberalization, Transition, and Consolidation: Measuring the Components of Democratization*. „Democratization” 2004, Vol. 11, No. 5, s. 66.

<sup>29</sup> Cyt. za W. MORAWSKI: *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998, s. 202–203.

czasie. Świadczy to zarówno o braku zasadniczych przeszkód w budowaniu demokratycznego układu instytucjonalnego lub co najwyżej słabym oddziaływaniu sił hamujących jego rozwój, jak i o względnej dojrzałości demokratycznej kultury politycznej<sup>30</sup> społeczeństwa, stanowiącej jeden z fundamentów konsolidacji demokracji. Trzeba jednocześnie pamiętać, że szybkie osiągnięcie poziomu, oznaczającego, że demokracja weszła w stan skonsolidowany, stwarza niebezpieczeństwo (przede wszystkim dotyczy to systemów politycznych o słabych tradycjach demokratycznych) słabego zakorzenienia tychże reguł w świadomości obywateli. W konsekwencji demokracja jest uznawana za *the only game in town*, ale nie można wykluczyć, że splot określonych wydarzeń doprowadzi do odrotu od demokracji. Wszak koncepcja „końca historii” Francis Fukuyamy<sup>31</sup> jest permanentnie kwestionowana przez polityczną rzeczywistość w wielu systemach politycznych. Po drugie, zdarza się, że osiągnięcie stanu konsolidacji demokracji trwa dłużej, co jest rezultatem różnego rodzaju ograniczeń w sferze instytucjonalnej i/lub świadomościowej. Nie ma przy tym gwarancji, że upływ czasu na tyle umacnia demokratyczny układ instytucjonalny, że jego dekompozycja jest niemożliwa, co potwierdzają liczne przypadki systemów politycznych, w których odnotowuje się procesy demokratycznego regresu (m.in. Węgry<sup>32</sup>).

## Konkluzje

Niemożliwa jest konsolidacja demokracji bez demokratycznego układu instytucjonalnego. Na jego wykreowanie wpływ ma wiele czynników, zlokalizowanych zarówno w samym systemie politycznym, jak i w jego otoczeniu. Siła ich oddziaływania jest zróżnicowana w zależności od kontekstu sytuacyjnego. Zbudowanie demokratycznych instytucji należy więc potraktować nie tylko jako warunek wstępny, ale przede wszystkim jako *conditio sine qua non* wejścia w fazę konsolidacji demokracji.

Trzeba jednak pamiętać o tym, że relewantności poszczególnych instytucji nie buduje się wyłącznie na podstawie reguł prawnych, choć oczywiście np. konstytucjonalizacja niektórych z nich w demokratycznym państwie prawa (lub przynajmniej w państwie aspirującym do bycia takim) ma znaczenie fundamentalne. Przepis czy reguła konstytucyjna nie zawsze są jednak remedium na rozwiązanie wszystkich problemów. Nawet najlepsze prawo (je-

<sup>30</sup> Zob. szerzej J. GARLICKI, A. NOGA-BOGOMILSKI: *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*. Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2004.

<sup>31</sup> Zob. F. FUKUYAMA: *Koniec historii*. Przeł. T. BIEROŃ, M. WICHROWSKI. Poznań, Wydawnictwo Zysk i S-ka, 1996.

<sup>32</sup> Zob. *Nations in Transit 2016*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2016> [data dostępu: 15.12.2016].

śli założy się, że w ogóle takie jest możliwe) nie może zastąpić dobrej polityki i dobrego rządu<sup>33</sup>. Dla urzeczywistnienia tych ostatnich konieczna jest internalizacja demokratycznych norm, reguł, mechanizmów, procesów i instytucji przez społeczeństwo i elity polityczne. To zaś wymaga czasu, który okazuje się czynnikiem niezmiernie istotnym zarówno w procesach przemian instytucjonalnych<sup>34</sup>, jak i samej konsolidacji demokracji. Dla pomyślnego osiągnięcia tej ostatniej konieczny jest nie tylko odpowiedni układ instytucjonalny, ale także określone uwarunkowania społeczno-kulturowe. Ten poziom jest jednak najbardziej odporny na wszelkie zmiany<sup>35</sup>. Mając to na względzie, a także obserwując zmiany czy nawet kryzys demokracji liberalnej w drugiej dekadzie XXI wieku, trudno odpowiedzieć w sposób jednoznaczny na pytanie, czy demokratyczne przemiany w państwach objętych huntingtonowską trzecią falą są rzeczywiście trwałe. Nawet te państwa, które w świetle wielu realizowanych współcześnie projektów badawczych uznawane są za demokracje skonsolidowane, nie są wolne od autorytarnych zagrożeń. Trzeba by jednak odwołać się do *case studies*, by odpowiedzieć na pytanie, skąd płynie największe zagrożenie dla demokratycznego porządku. Czy „odpowiedzialne” za to są instytucje polityczne, niedostosowane do specyfiki danego systemu politycznego. A może głównym winowajcą są elity polityczne, których działalność decydująco wpływa na to, co określa się mianem politycznej praktyki. Obserwowane w wielu państwach tendencje w zakresie prezydenjalizacji reżimów politycznych czy nawet szerzej – dążenie do centralizacji władzy, a także do przedkładania osiągnięcia bieżących celów politycznych ponad ochronę swobód i praw obywatelskich czy ograniczanie wolności mediów stanowią przesłanki do uznania, że autorytarne metody sprawowania władzy nie straciły swoich zwolenników. W końcu może powinno się winą za słabość demokracji obarczać społeczeństwa, w których zbyt wolno rodzi się demokratyczna kultura polityczna. Bez względu na to, w którym obszarze zostaną zidentyfikowane największe zagrożenia dla demokracji, ważne jest to, że jej konsolidacja nie jest stanem nieodwracalnym. Konstatacja ta dotyczy dwóch aspektów. Po pierwsze, nie można wykluczyć ewentualnego demokratycznego regresu. Po drugie zaś, trzeba pamiętać o tym, że demokracja, jak każdy reżim polityczny, adaptuje się do zmieniających się warunków. W związku z tym być może zmianie winien ulec sam sposób pojmowania demokratycznej konsolidacji.

<sup>33</sup> J. ZIELONKA: *New Institutions in the Old East Bloc*. In: *The Global Resurgence...*, 223.

<sup>34</sup> Wprost wyraził to Robert Putnam, pisząc: „Creating a new political institutions is neither quick nor easy. Ultimately, success must be measured not in years, but in decades”. Cyt. za R.D. PUTNAM with R. LEONARDI, R.Y. NONETTI: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 1993, s. 58.

<sup>35</sup> Zob. M. ZIÓŁKOWSKI: *O imitacyjnej modernizacji społeczeństwa polskiego*. W: *Imponderabilia wielkiej zmiany. Mentalność, wartości, więzi społeczne czasów transformacji*. Red. P. SZTOMPKA. Warszawa–Kraków, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1999, s. 60.

## Wykaz cytowanej literatury

### Opracowania zwarte

- BOROWIEC P.: *Czas polityczny po rewolucji. Czas w polskim dyskursie politycznym po 1989 roku*. Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2013.
- DALTON R.J., KLINGEMANN H.-D.: *Obywatele a zachowania polityczne*. Przeł. T. PŁUDOWSKI. W: *Zachowania polityczne 1*. Red. R.J. DALTON, H.-D. KLINGEMANN. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2010.
- DIAMOND L.: *Toward Democratic Consolidation*. In: *The Global Resurgence of Democracy*. Eds. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Baltimore–London, Johns Hopkins University Press, 1996.
- EASTON D.: *A Systems Analysis of Political Life*. New York, Wiley, 1965.
- FUKUYAMA F.: *Koniec historii*. Przeł. T. BIEROŃ, M. WICHROWSKI. Poznań, Wydawnictwo Zysk i S-ka, 1996.
- GARLICKI J., NOGA-BOGOMILSKI A.: *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*. Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2004.
- HUNTINGTON S.P.: *Trzecia fala demokratyzacji*. Przeł. A. DZIURDZIK. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1995.
- KRZYSZTOFEK K.: *Modernizacja konserwatywna czy postmodernizacja? . W: Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Transfer nowoczesnych idei, wartości, instytucji i mechanizmów*. Red. M. BARAŃSKI. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 2008.
- MARCH J.G., OLSEN J.P.: *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*. Przeł. D. SIELSKI. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2005.
- MORAWSKI W.: *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998.
- NORRIS P.: *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- PLASSER F., ULRAM P.A., WALDRAUCH H.: *Democratic Consolidation in East-Central Europe*. London, Macmillan, 1998.
- PRZEWORSKI A.: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- PUTNAM R.D.: *Samotna gra w kregle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*. Przeł. P. SADURA, S. SZYMAŃSKI. Przedmowa M. ZIÓŁKOWSKI. Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2008.
- PUTNAM R.D. with LEONARDI R., NONETTI R.Y.: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 1993.
- SCHEDLER A.: *The Politics of Uncertainty. Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford, Oxford University Press, 2013.
- SCHEDLER A.: *What is Democratic Consolidation? . In: The Global Divergence of Democracies*. Eds. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Baltimore–London, Johns Hopkins University Press, 2001.
- SCHUMPETER J.: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Przeł. M. RUSIŃSKI. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1995.
- STANISZKIS J.: *Władza globalizacji*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2003.

- TOFFLER A.: *Trzecia fala*. Przeł. E. WOYDYŁO, M. KŁOBUKOWSKI. Wstęp W. OSIATYŃSKI. Poznań, Wydawnictwo Kurpisz, 2006.
- VALENZUELA J.S.: *Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions*. In: *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Eds. S. MAINWARING, G. O'DONNELL, J.S. VALENZUELA. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992.
- ZIELONKA J.: *New Institutions in the Old East Bloc*. In: *The Global Resurgence of Democracy*. Eds. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Baltimore–London, Johns Hopkins University Press, 1996.
- ZIÓŁKOWSKI M.: *O imitacyjnej modernizacji społeczeństwa polskiego*. W: *Imponderabilia wielkiej zmiany. Mentalność, wartości, więzi społeczne czasów transformacji*. Red. P. SZTOMPKA. Warszawa–Kraków, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1999.

### Opracowania czasopiśmiennicze

- ALVAREZ M., CHEIBUB J.A., LIMONGI F., PRZEWORSKI A.: *Classifying Political Regimes*. „Studies in Comparative International Development” 1996, Vol. 31, No. 2.
- CAROTHERS T.: *The End of the Transition Paradigm*. „Journal of Democracy” 2002, Vol. 13, No. 1.
- DIAMOND L.: *Is the Third Wave Over?*. „Journal of Democracy” 1996, Vol. 7, No. 3.
- EZROW L., XEZONAKIS G.: *Satisfaction with Democracy and Voter Turnout: A Temporal Perspective*. „Party Politics” 2016, Vol. 22, No. 1.
- LINZ J.J., STEPAN A.: *Toward Democratic Consolidation*. „Journal of Democracy” 1996, Vol. 7, No. 2.
- MAZURKIEWICZ A.: *Sprawność działania – interpretacja teoretyczna pojęcia*. W: „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”. Nr 20: *Uwarunkowania sprawnego działania w przedsiębiorstwie i regionie*. Red. R. FEDAN. Rzeszów 2011.
- MISHLER W., ROSE R.: *Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies*. „The Journal of Politics” 1997, Vol. 59, No. 2.
- OFFE C.: *Democracy and Trust*. „Theoria: A Journal of Social and Political Theory” 2000, No. 96.
- SCHNEIDER C.Q., SCHMITTER P.C.: *Liberalization, Transition, and Consolidation: Measuring the Components of Democratization*. „Democratization” 2004, Vol. 11, No. 5.
- SOMMER H.: *Wybrane komponenty kultury politycznej i ich wpływ na percepcję państwa*. „Humanities and Social Sciences” 2015, Vol. 20, No. 1.

### Materiały źródłowe

- Nations in Transit 2016*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2016>.



**Streszczenie:** Jednym z podstawowych elementów badań nad systemami politycznymi są instytucje. W związku z tym, że wyznaczają one sposób zachowania ludzi, poddawane są różnego rodzaju zabiegom zmierzającym do nadania im najbardziej pożądanego kształtu. Z jednej strony mają one ogromny potencjał porządkowania rzeczywistości, z drugiej – w określonych okolicznościach mogą okazać się elementami destruktywnymi. Współczesne demokracje opierają się jednak na instytucjach stanowiących *conditio sine qua non* ich konsolidacji. Autor artykułu koncentruje się na wybranych zagadnieniach, wskazujących, że zbudowanie demokratycznego układu instytucjonalnego nie stanowi wystarczającej gwarancji przetrwania demokracji, a procesy odwrotu od niej nie powinny być traktowane jako coś nadzwyczajnego.

**Słowa kluczowe:** konsolidacja demokracji, instytucje, układ instytucjonalny



### Institutional Dimension of Consolidation of Democracy – Selected Aspects

**Abstract:** One of basic elements of research into political systems is its institutions. They regulate human behavior and as such, they are subject to adjustment to attain the most desirable form. On the one hand, they have enormous potential for putting reality in order. On the other hand, under certain circumstances, they can turn out to be destructive. Contemporary democracies however, are founded on institutions, which are *conditio sine qua non* for their consolidation. The author of the article focuses on selected issues, which indicate that the construction of a system of democratic institutions does not fully ensure that a democracy will last and that the processes of retreat from democracy should not be regarded as inconceivable.

**Key words:** consolidation of democracy, institutions, institutional system



RAFAŁ GLAJCAR, doktor habilitowany nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce, adiunkt naukowo-dydaktyczny w Zakładzie Systemów Politycznych Polski i Państw Europy Środkowej i Wschodniej Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Jego badania koncentrują się wokół takich kwestii, jak: instytucje demokratyczne, systemy wyborcze i konsolidacja demokracji. Wszystkie trzy płaszczyzny stanowią spójną ścieżkę zainteresowań związanych z procesami transformacyjnymi w państwach objętych trzecią falą demokratyzacji, ze szczególnym uwzględnieniem państw Grupy Wyszehradzkiej. Autor kilkudziesięciu publikacji naukowych, w tym czterech monografii autorskich i czterech prac zbiorowych.