DOI: 10.1515/curie-2015-0003

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA
VOL. XXI, 2 SECTIO K 2014

Instytut Politologii Uniwersytetu Zielonogórskiego

WIOLETTA HUSAR

Decentralizacja niesymetryczna w Hiszpanii – implikacje polityczne i ustrojowe

Asymmetrical decentralization in Spain – implications for politics and political system

ABSTRAKT

Procesy globalizacyjne, osłabienie pozycji państw narodowych, procesy integracyjne, przemiany społeczeństw oraz demokratyzacja systemów to zaledwie kilka z podstawowych determinantów dynamicznych zmian zachodzących na przestrzeni XX i XXI wieku. Ich skutki uwidaczniają się m.in. we wzroście tendencji niepodległościowych wśród narodów nieposiadających własnych państw. Hiszpania, od wieków tworząca heterogeniczny organizm państwowy, po upadku reżimu frankistowskiego i w obliczu konieczności przeprowadzenia transformacji ustrojowej wdrożyła wiele innowacyjnych rozwiązań, zwłaszcza w przypadku decentralizacji terytorialnej. Intensyfikacja żądań secesyjnych ze strony części hiszpańskich wspólnot autonomicznych sprawia, że nieuniknione wydaje się wprowadzenie reform, które z jednej strony, miałyby na celu utrzymanie jedności monarchii, z drugiej zaś – sprostały oczekiwaniom regionów.

Słowa kluczowe: Hiszpania, decentralizacja niesymetryczna, regiony autonomiczne, dążenia niepodległościowe, asymetrie międzyregionalne, nacjonalizm, *Bundestrue*, „podwójna tożsamość", separatyzm

WSTĘP

Współcześnie nietrudno zauważyć tendencję do wzrostu znaczenia regionów jako uczestników stosunków międzynarodowych. Przejawem tego są np. własne przedstawicielstwa na całym świecie, m.in. w ramach Unii Europejskiej i innych znaczących organizacji, oraz częściowo prowadzenie własnej polityki wewnętrznej, zagranicznej,

finansowej [Wysocka 1996: 90–91] i upodobnianie się tym samym do organizmu państwowego oraz pełnionych przez niego funkcji. Aktywizacja ta pobudzana jest przede wszystkim przez zewnętrzne stymulatory [García Seguara 1996: 239], np. w postaci procesu integracji europejskiej. Niemniej jednak niewłaściwe wydaje się umniejszanie roli czynników wewnętrznych, takich jak wzrost poczucia tożsamości narodowej przez mniejszości terytorialne na przestrzeni ostatnich lat [Myśliwiec 2007: 396]. Suma powyższych elementów może być symptomem dążeń, zarówno natury ogólnej, jak i partykularnej.

Jak zauważa Antonina Kłosowska [1997: 3]: „Znamienne dla paradoksalnego charakteru epoki jest współistnienie globalizacji z silnie manifestującymi się tendencjami narodowymi i nacjonalistycznymi". Przyjmuje się, że ostateczny kres dominacji europejskich państw narodowych na płaszczyźnie ogólnoświatowej położyła II wojna światowa. Powojenny, bipolarny podział świata sprawił, iż państwa Europy Zachodniej straciły wiodącą pozycję w globalnej rywalizacji politycznej, a także stanęły przed koniecznością integracji. Należy jednak zauważyć, że takie fakty, jak wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego we Francji, gdzie zwyciężył Front Narodowy, czy w Wielkiej Brytanii historyczny sukces Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa lub chociażby w Polsce partia Nowej Prawicy Janusza Korwin-Mikkego, która uzyskała bardzo dobry rezultat, a więc ujawnienie się partii sceptycznie nastawionych do integracji unijnej, świadczą o tym, iż można podać w wątpliwość opinię, że państwa narodowe rzeczywiście permanentnie tracą na znaczeniu. Niemniej jednak proces konsolidacji powojennej współpracy na płaszczyźnie wspólnotowej pociągnął za sobą daleko idące reperkusje w postaci wykształcenia się następujących poziomów podejmowania decyzji: ponadpaństwowego, narodowego, regionalnego i samorządu terytorialnego [Myśliwiec 2009a: 67–68]. Obecnie coraz częściej pojawiają się postulaty dotyczące redefinicji relacji między władzą centralną a regionalną [Wojna 2009: 99].

Niemałe znaczenie ma progresywna globalizacja, w opozycji do której ugruntowuje się poczucie tożsamości etnicznej, gdzie podstawową rolę odgrywa wzajemna identyfikacja członków wspólnoty. To właśnie na tym gruncie dochodzi do eskalacji oddolnych inicjatyw, będących odpowiedzią na globalne zmiany. Przejawy tożsamości zbiorowych unaoczniają się przede wszystkim zwrotem grup lokalnych, etnicznych czy narodowych ku swoim korzeniom, powrotem do rodzimego dziedzictwa, często wyimaginowego, powstałego – jak twierdzili Eric Hobsbawm i Terence Ranger – na gruncie „wymyślonej tradycji". Współczesne narody potrzebują elementu legitymizującego ich roszczenia względem prawa do samostanowienia i odrębności językowej, terytorialnej, kulturowej itd. W tym przypadku przyczynkiem staje się tradycja, która niesie ze sobą również idee i instytucje jako budulec jestestwa kolejnych pokoleń. Autorzy *The Invention of Tradition* zauważają, iż powstanie tzw. tradycji narodowych jest często dziełem współczesnym, nierzadko zmanipulowanym w imię szeroko pojętego budowania tożsamości narodowej [Hobsbawm, Ranger 1983]. W świecie efemerycznych wartości konieczne stało się odnalezienie tych nieodzownych dla danej wspólnoty [Prabucki 2013: 262–263]. Globalizacja niejako wymusiła poczucie

lokalności i nadała jej znamienne znaczenie. Swoistym *alter ego* dla procesów globalizacyjnych jest glokalizacja i indygenizacja [Kuciński 2011: 38–39]. W konsekwencji implikuje to do ponowienia dyskursu dotyczącego pozycji narodów nieposiadających własnych państw [Myśliwiec 2009a: 69], aktywizując tym samym ich dążenia niepodległościowe.

Podstawową zasadą państwa demokratycznego jest pluralizm [Heywood 2009: 96], co nierozerwalnie wiąże się z koniecznością stworzenia przez władzę możliwości reprezentacji interesów mniejszości i szukania dla nich poparcia większości, tym samym „władza większości nie może naruszać autonomii mniejszości" [Iwanek 2000: 173]. Pojawia się tu wyraźny podział wskazujący na konieczność zaistnienia formy rządów oraz określenia pozycji (rangi) regionu [Krawczyk 2005: 5]. Dysfunkcjonalność niektórych państw kontynentu europejskiego wykazuje, iż po okresie silnej centralizacji i zachwiania harmonijnego podziału władzy nieodzowna wydaje się segmentacja organizacji współczesnych demokracji [Iwanek 2001: 166]. Zgodnie z założeniem Francisa Fukuyamy, iż państwo o charakterze nacjonalistycznym przybiera nieracjonalną formę uznania, ponieważ ogranicza [Fukuyama 1996: 289], w opozycji do niej można zestawić państwo racjonalne – hołdujące otwartości i ganiące przejawy dyskryminacji ze względu na odmienność. Wykazuje tę zależność ewolucja monarchii belgijskiej już od początku XX wieku czy hiszpańskiej po śmierci gen. Franco, a także proces decentralizacji Francji zapoczątkowany w latach 70. Istotą wspomnianej parcelacji władzy będzie podział horyzontalny, a co ważniejsze – także wertykalny [Domagała, Iwanek 2000: 140–141].

Wdrażany system decentralizacji oraz kwestia regionalizacji postrzegane są przez pryzmat elementu modernizującego współczesne państwa europejskie [Szczerski 2001: 3]. Na tym tle wyróżnia się kilka państw europejskich, m.in. Belgia, Włochy, Wielka Brytania czy Królestwo Hiszpanii, które po upadku dyktatury frankistowskiej rozpoczęło dynamiczną transformację, stając się na gruncie europejskim jednym z bardziej interesujących przykładów decentralizacji. Innowacyjność wprowadzonych rozwiązań ustrojowych oraz kompatybilność poszczególnych elementów w ramach redystrybucji władzy w państwie ma w założeniu sprostać wymogom współzależności, globalizacji i integracji. Jednakże specyfika monarchii hiszpańskiej, dotycząca narastania nacjonalizmów peryferyjnych, i dążenia regionów do głębokiej autonomizacji czy uzyskania niepodległości, a więc uniezależnienia się od korony, sprawiają, iż wymusza to zastosowanie bezprecedensowych rozwiązań. W związku z tym Hiszpania stanowi interesujący przypadek państwa regionalnego, wdrażającego decentralizację niesymetryczną, które poddano szczegółowej analizie.

Celem prezentowanego artykułu jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jakie implikacje niesie ze sobą decentralizacja niesymetryczna na gruncie hiszpańskim. Zasadnicza treść opracowania skupia się na analizie implementowanych rozwiązań ustrojowych oraz wiążących się z tym konsekwencji. Dodatkowo w artykule poruszany jest problem różnic międzyregionalnych. Ponadto podejmuje się w nim próbę prognozy, w jakim kierunku mogą przebiegać zmiany dotyczące relacji władzy cen-

trum–peryferia i czy są one w stanie zagrozić jedności państwa wielonarodowego, jakim jest Hiszpania.

DECENTRALIZACJA A DEKONCENTRACJA, REGION I AUTONOMIA – WYJAŚNIENIE POJĘĆ

Analizę problemu należałoby rozpocząć od terminologicznego uściślenia pojęcia „decentralizacja". Trudność konceptualizacji opiera się na tym, iż jest to termin złożony i wieloaspektowy. W ujęciu dynamicznym decentralizację należy postrzegać jako delegowanie zadań i niezbędnych środków na ich realizację przez organy centralne na rzecz podrzędnych szczebli jednostek organizacyjnych. Wybrane przez wspólnotę władze lokalne stają się moderatorami poczucia tożsamości i stopnia identyfikacji ze wspólnotą, zarówno w rozumieniu *stricte* terytorialnym, jak i psychospołecznym [Clarke, Steward 1997: 63].

W tym miejscu zasadne jest dokonanie rozróżnienia między decentralizacją a dekoncentracją, które mylnie traktowane są synonimicznie. Dekoncentracja bowiem, dotyczy rozproszenia władzy w obrębie tegoż samego układu hierarchicznego, jednocześnie nie zaciera relacji o charakterze nadrzędności i podrzędności, ale gwarantuje wysoki stopień swobody działań. Obejmuje delegaturę władztwa na kolejny szczebel, który przestrzennie oddalony jest od centrum [Młyńczyk 2009: 28]. Niemniej jednak może zostać cofnięta, wówczas gdy podejmowane decyzje zostaną uznane za nieefektywne.

Można mówić o wielu formach decentralizacji, ale priorytetowe znaczenie ma decentralizacja terytorialna. W niniejszej pracy przyjęto, że decentralizacja terytorialna ma charakter całkowity i właściwe jest określenie jej mianem decentralizacji władzy publicznej wówczas, gdy obejmuje aspekt ustrojowy, filar administracyjny oraz decentralizację finansową. Jak zauważa Małgorzata Myśliwiec [2009b: 228], definiowanie powyższego pojęcia w kontekście proceduralnym nie musi skupiać się wyłącznie na jednostkach samorządu terytorialnego, ale odnosi się także do regionów autonomicznych. Region, rozumiany jako obszar wyróżniający się bezpośrednim podporządkowaniem władzom centralnym, jego reprezentanci polityczni pochodzą z wyborów, więzi społeczne oparte są na poczuciu wspólnej tożsamości, ponadto mieszkańców łączy wspólnota interesów, np. gospodarczych [Kulesza 1998: 124], nierozerwalnie koresponduje z pojęciem regionu autonomicznego. Wspomniany termin należy rozpatrywać jako jednostkę terytorialną, której ustawa zasadnicza nadała autonomię oraz częściową samodzielność działania na płaszczyźnie ustawodawczej, zaś podwaliną jej utworzenia jest tradycja historyczna, wspólnota etniczna oraz infrastruktura społeczno-gospodarcza [Banaszak 2004: 715].

Zgodnie z interpretacją Hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego: „Autonomia jest władzą ograniczoną, nie oznacza suwerenności, gdyż każda wspólnota stanowi

część całości. Nie może pozostawać w konflikcie z zasadą jedności"[1]. Wyrok, który dookreślił pozycję hiszpańskich wspólnot autonomicznych, koncentruje się na korelacji autonomii z władzą centralną [Iwanek 2000: 176] oraz podkreśla konieczność utrzymania unitarnej formy państwa.

DECENTRALIZACJA ASYMETRYCZNA NA GRUNCIE HISZPAŃSKIM

Wielonarodowe Królestwo Hiszpanii niewątpliwie w przedmiocie decentralizacji terytorialnej wyłamuje się z utartych schematów. Osiągnięcie obecnego kształtu było możliwe tylko dzięki szybkiej demokratyzacji władz centralnych [Gola, Ryszka 1999: 337–356], przeprowadzeniu wyborów oraz opracowaniu ustawy zasadniczej, która w założeniu miała być konsensusem wobec rozmaitych roszczeń środowisk politycznych oraz strażniczką jedności państwa [Skrzypczak 1984: 155–169]. Mariano Rajoya zauważa, iż autonomizacja stała się arcyważnym czynnikiem pozwalającym na dynamiczną budowę demokracji w Hiszpanii, która miała honorować zarówno prawa jednostek, jak i grup, a także prawa terytorialne [Rajoy 1993: 43]. Zapisy konstytucyjne miały stać się gwarantem pokojowej egzystencji różnych narodowości [Montero, Torcal 1991: 125–196] i urzeczywistnieniem idei porzucenia autorytaryzmu na rzecz demokracji oraz przejścia od centralizmu do decentralizacji [Linz, Montero 1986].

Zgodnie z konstytucją dowolny region państwa może rościć sobie prawa do autonomii. Jakkolwiek są to gwarancje konstytucyjne, aprobatę na nadanie autonomii musi wyrazić parlament centralny, notabene to również ten organ określa zakres swobód wspomnianego terytorium. Na tego typu innowacyjne rozwiązania nie zdecydował się nawet ustawodawca włoski [Misiuda 1997; Cuocolo 2002: 323 i in.], którego rozstrzygnięcia postrzegane są jako częściowy archetyp dla systemu hiszpańskiego lat 70. w okresie transformacji.

Podział całości terytorium Hiszpanii na wspólnoty autonomiczne zaowocował utrzymaniem unitarnej formy państwa i umożliwił ewoluowanie w kierunku państwa regionalnego. Proces decentralizacji z tym związany ma charakter niesymetryczny. Należy przez to rozumieć, iż każdy region autonomiczny prosperuje w ramach własnego statutu autonomicznego, jednak wszystkie 17 wspólnot jest podporządkowanych konstytucji monarchii hiszpańskiej. To element dystynktywny decentralizacji niesymetrycznej w stosunku do decentralizacji symetrycznej, która opiera się na uformowaniu jednostek samorządu terytorialnego, działających na danym szczeblu zgodnie z tą samą podstawą prawną, ustanowioną przez parlament centralny [Myśliwiec 2009b: 228–229].

Asymetryczność wykazuje się również na innej płaszczyźnie, a mianowicie afirmuje różnice w zaawansowaniu rozwoju regionów. Brak homogeniczności wspól-

[1] Por. Wyrok 4/1981 z 2 lutego 1981, Bioletin de Jurisprudenica Constitucional BJC, nr 1, s. 7.

not pod względem narodowościowym, etnicznym, kulturowym, tradycji i przede wszystkim gospodarczym obliguje polityczne centrum do sprawowania pieczy nad równomiernym rozwojem składowych hiszpańskiego *Estado de las Comunidades Autónomas*[2]. Artykuł 137 (m.in. również art. 143) Konstytucji Hiszpanii z 1978 roku wyraźnie wskazuje, iż ustrojodawca nie narzuca bezpośrednio powstania określonych wspólnot autonomicznych – pozostawia to w ich gestii (przejawia się tu zasada dyspozycyjności), a jedynie precyzuje procedury „dostępu do autonomii". Kształtuje się zatem nowa jakość autonomii terytorialnej – nie jako status uprzywilejowania, a jako dobro powszechnie dostępne[3], *de facto* sankcjonuje się w ten sposób równość jednostek subpaństwowych względem prawa oraz uwierzytelnia zasadność utrzymania unitarnej formy państwa [Myśliwiec 2009c: 245]. Impulsem dodatkowym do wdrożenia takich rozwiązań prawnych była chęć osłabienia znaczenia tych regionów peryferyjnych, gdzie wyraziste były tendencje separatystyczne czy irredentystyczne.

Ustawa zasadnicza stanowi, iż statuty autonomiczne są podstawową normą instytucjonalną wspólnot autonomicznych oraz integralną częścią porządku prawnego państwa na zasadzie podrzędności wobec samej konstytucji. Niemniej jednak to statuty określają kompetencje wspólnot, w granicach wyznaczonych przez art. 149 ustawy zasadniczej. Na podstawie zapisów konstytucyjnych regiony można zhierarchizować, zgodnie z procedurą ich powstawania, na wspólnoty autonomiczne *via rapida* (art. 151) oraz *via lenta* (art. 143), przy czym pierwsze z nich, tj. Katalonia, Kraj Basków, Galicja, od początku dążyły do uzyskania jak najszerszego wachlarza kompetencji, zaś *via lenta* dopiero po upływie 5 lat (zgodnie z art. 148 ust. 2) zainicjowały odpowiednie reformy statutów wspólnotowych, aby uzyskać poziom kompetencyjny wspólnot *via rapida* [Kozłowska 2009: 47]. Ponadto należy zaznaczyć, że regiony peryferyjne o dużej odmienności ekonomicznej czy kulturowej znacznie prężniej podejmują działania w kierunku pozyskania kolejnych przywilejów, zwiększając tym samym dysproporcje między autonomiami. Nie oznacza to jednak, że wspólnoty o mniejszych doświadczeniach i tradycjach w tym zakresie nie wysuwają roszczeń, czego przykładem jest przedkładanie licznych projektów zmian statutów autonomicznych w Kortezach Generalnych [Myśliwiec 2009b: 236] (zwłaszcza w latach 2004–2008, gdy było ich aż 9).

W przypadku organizacji instytucjonalnej można zaobserwować sytuację diametralnie odmienną. W przypadku wspólnot *via rapida* ogranicza je w tym kontekście art. 152, dokładnie prezentujący strukturę organizacyjną. Wspólnoty autonomiczne *via lenta* nie są skrępowane wspomnianym artykułem, co jednocześnie powoduje szerszy zakres autonomii.

---

[2] W tłumaczeniu na język polski sformułowanie to oznacza: państwo wspólnot autonomicznych – jedno ze stosowanych określeń wobec państwa hiszpańskiego.

[3] Por. Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 roku wraz z ostatnią zmianą z 27 sierpnia 1992 roku, art. 137, 143 [wersja elektroniczna- http://libr.sejm.gov.pl], (01.06.2014).

Wyraźne właściwości posiadają również wspólnoty autonomiczne w dziedzinie rewizji statutów, które w zasadniczy sposób wpływają na poszerzenie kompetencji regionów. Wprowadzone zmiany muszą jednak zostać uznane przez parlament centralny w drodze ustawy organicznej. Niejednorodność regionów i tu daje o sobie znać, gdyż widoczne są odmienne wymogi i procedury zatwierdzania reformy statutowej oraz specjalne procedury zmiany określonych kwestii. Zastosowanie tzw. rezerwy statutowej w postaci braku zamkniętego wykazu materii dotyczących kompetencji regulowanych konstytucyjnie w rzeczy samej pozwala również na podjęcie unormowań o naturze „pozastatutowej", gdyż władze centralne posiadają uprawnienia delegowania lub przeniesienia funkcji na niższe szczeble.

Warto zauważyć, iż w przypadku modyfikacji ustawy zasadniczej znaczenie wspólnot autonomicznych jest marginalne, zważywszy na fakt braku realnej reprezentacji w Senacie oraz konstytucyjnie uregulowanej tylko w sposób ogólny kwestii inicjatywy legislacyjnej. Uwidacznia się asymetryczność parlamentu hiszpańskiego, dlatego też w rzeczywistości wspólnoty autonomiczne mogą dążyć do realizacji swoich postulatów tylko poprzez komisje sektorowe, a nie izbę wyższą [Onate 2002: 257–258]. Dzięki takim rozwiązaniom ustawodawca państwowy ma możliwość utrzymania jednolitego porządku prawnego na całym terytorium, ale jednocześnie ogranicza to funkcjonalność Senatu [Kozłowska 2009: 39–53]. Dualny system prawny może jednak prowadzić do pojawiania się różnic międzyregionalnych, co niesie perturbacje w postaci dyskryminacji obywateli hiszpańskich. Adekwatnym przykładem są wprowadzone restrykcje językowe w Kraju Basków, które narzucają konieczność znajomości euskary przy podejmowaniu pracy.

Wyraźne są asymetrie wynikające z uznania dawnych praw statutowych i ustroju statutowego, szczególnie widoczne między Nawarrą i Krajem Basków a pozostałymi wspólnotami. Obie wspólnoty autonomiczne posiadają specyficzne relacje z władzami centralnymi, mają odrębny system kompetencji, który uwidacznia się m.in. w polityce językowej, posiadaniu własnej policji, zasad finansowania, posiadaniu szczególnej tożsamości polityczno-prawnej i socjokulturowej.

Wspólnoty autonomiczne mają także dużą swobodę w przypadku polityki językowej. Stosowne uregulowania znajdują się zarówno na poziomie państwowym, jak i regionalnym. Niektóre ze wspólnot (np. Katalonia, Kraj Basków, Galicja, Walencja) zamieściły w swoich statutach zapisy odnośnie do własnego języka urzędowego, obok kastylijskiego. Dwujęzyczne wspólnoty prowadzą różnorodną politykę w zależności od sytuacji socjolingwistycznej [Sroka 2008: 213–222] związanej ze stopniem znajomości języka przez społeczność lokalną. Kwestia języka ściśle koreluje ze szkolnictwem. W zależności od wspólnoty preferowany jest model, gdzie w szkołach głównym językiem, w którym się naucza, jest język wspólnoty, a dopiero później kastylijski, drugi model preferuje sytuację odwrotną, gdzie prym wiedzie kastylijski, a trzeci stawia języki na tym samym poziomie [Siguán 1992: 138–139]. Nadrzędnym celem hiszpańskiej polityki lingwistycznej jest doprowadzenie do stanu, w którym społeczeństwo będzie potrafiło porozumieć się w obu językach: kastylijskim i wspólnoty.

Odmienne są również rozwiązania w zakresie mediów [Koppelberg 1993: 387–397], gdyż tylko w niektórych regionach autonomicznych skorzystano z zaistniałej możliwości i utworzono własną telewizję i/lub radio, gdzie odpowiednio emisja lub audycja jest w języku wspólnoty.

Hiszpański system wspólnotowy wyróżnia także asymetria finansowa. Systemu finansowego nie wdrożono bezpośrednio, co jest równoważne z tym, iż nie jest on jednakowy we wszystkich autonomiach, a jego aplikacja przebiega w odmienny sposób, kreując różnice międzyregionalne [Giménez Montereo 2003: 346–356]. Kraj Basków i Nawarra posiadają specjalny system finansowy (*Régimen Foral*) [Sroka 2008: 206–213], który nadaje im znacznie szersze przywileje podatkowe, niż posiadają pozostałe wspólnoty. Wspomniane wspólnoty same ustalają i egzekwują większość podatków, oddając część do skarbu państwa na poczet pełnionych przez nie funkcji[4]. Baskijski system finansowania jest uznawany za unikatowy, zarówno w stosunku do pozostałych wspólnot, jak i współczesnych państw federalnych pod kątem jakościowym i ilościowym ze względu na możliwość poboru najważniejszych podatków [Larrinaga 2001: 112]. Odrębny ustrój ekonomiczno-fiskalny mają także Wyspy Kanaryjskie. W tym ostatnim przypadku wyasygnowane środki mają służyć ujednoliceniu ekonomicznemu archipelagu w odniesieniu do części kontynentalnej Hiszpanii, przy jednoczesnym poszanowaniu specyfiki wyspiarskiej ekonomiki, a także zniwelowaniu ujemnych skutków położenia geograficznego. Zamożniejsze autonomie, takie jak np. Katalonia, w stosunku do innych wspólnot wnoszą znacznie więcej pieniędzy do wspólnego budżetu, aniżeli mogą pozyskać. Katalonia jest najbogatszym regionem Hiszpanii, z PKB na jednego mieszkańca wynoszącym – w 2012 roku – 27 430 euro, a zatem wyższym niż średnia hiszpańska (22 700) i unijna (25 134) [Mora 2013].

REPERKUSJE WPROWADZENIA DECENTRALIZACJI ASYMETRYCZNEJ

Decentralizacja niesymetryczna wywarła pozytywny wpływ na ukształtowanie się hiszpańskiego systemu partyjnego, urzeczywistniając zasadę pluralizmu. Na znaczeniu zyskały partie regionalne i nacjonalistyczne, nawet w regionach peryferyjnych o słabych tradycjach politycznych. Pierwsze z wymienionych nie kwestionują porządku na poziomie państwowym i nie utożsamiają się z konkretnym narodem. Partie nacjonalistyczne przeciwnie – identyfikują się z daną wspólnotą narodu politycznego, posiadają własną ideologię oraz prezentują specjalny program polityczny (często kolidujący z dobrem ogólnopaństwowym) urzeczywistniający interesy narodu. Pomimo to, że oba rodzaje partii nie mają głosu decydującego w przypadku polityki ogólnopaństwowej, nie oznacza to, że nie liczą się na krajowej scenie politycznej

[4] El Estado Autonómico, t. III, *Diccionario de Términos Autonómicos,* Ministerio para las Administraciones Públicas, Madryt 1993, s. 31–32.

[Caminal 1998: 48–66]. Zważywszy na fakt, iż cieszą się znaczącym poparciem elektoratu w regionie, często stają się członkami koalicji rządowych u boku partii ogólnokrajowej, która samodzielnie nie była w stanie uzyskać bezwzględnej liczby mandatów.

Hiszpańska scena polityczna na szczeblu ogólnopaństwowym to przede wszystkim gra dwóch aktorów: Partii Ludowej (PP, Partido Popular) oraz Hiszpańskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej (PSOE, Partido Socialista Obrero Español) [Myśliwiec 2010: 118]. Partie regionalne chętnie stają się tzw. partiami trzecimi. Nieco inaczej kształtuje się sytuacja w przypadku ugrupowań o charakterze nacjonalistycznym, które rzadko są koalicjantami. Dzieje się tak z powodu braku zainteresowania partii wysuwaniem radykalnych roszczeń względem centrum lub z uwagi na obawę o utratę poparcia w przypadku niepowodzenia koalicji. *Novum* nie jest fakt, iż konflikt centrum–peryferia sankcjonuje byt partii nacjonalistycznych. Ciekawym przykładem partii narodowo-rewolucyjnej jest Hiszpański Ruch Społeczno-Republikański (MSR)[5], który stanowczo kontestuje politykę prowadzoną przez władze madryckie, a jednocześnie zwalcza wszelkie przejawy separatyzmu.

Decentralizacja niesymetryczna pozwala narodom zamieszkującym monarchię na zarządzanie własnymi sprawami, co jest niezwykle korzystne z punktu widzenia utrzymania jedności [Myśliwiec 2008: 275–282]. Paradoksalnie, czynnikami integrującymi i dezintegrującymi zarazem (w przypadku silnych dążeń niepodległościowych czy separatystycznych) są partie na poziomie regionalnym.

Współcześnie zjawiskiem godnym uwagi jest przejmowanie przez partie regionalne części argumentacji nacjonalistycznych. Nierozerwalnie synchronizuje ono z koniecznością określenia swojej suwerenności na płaszczyźnie europejskiej. Wobec powyższego rozgardiaszu terminologicznego wskazane jest przyjęcie wspólnej nazwy partii istniejących na subpaństwowym poziomie decydowania: *non-state wide partie* [Myśliwiec 2011: 115–116]. Pojęcie to skupia w sobie zarówno ugrupowania regionalne, jak i etnoregionalne, które współcześnie cechuje rosnący poziom relewancji. Zważywszy na specyfikę niezmiernie sfragmentaryzowanego społeczeństwa hiszpańskiego, w którym prym wiedzie wątek etniczności już jako problem polityczny [Antoszewski 2006: 31], bardzo ważna jest właściwa reprezentacja interesów mniejszości – w sposób konstruktywny, a nie przy udziale irracjonalnych emocji, sprzyjających konfliktom i rozłamom. Dodatkowo pozwala ona na utrzymanie względnie stabilnej sytuacji politycznej i oddala wizję atomizacji państwa.

[5] *Movimiento Social Republicano* (hiszp.) postuluje, iż tendencje separatystyczne podsyca demoliberalne otoczenie polityczne, a same regionalizmy uważa za sztuczne wytwory, które niszczą wielowiekowe doświadczenia narodowe i dążą do rozbicia historycznie ukształtowanych państw. Narodowi rewolucjoniści poprzez protesty i liczne marsze domagają się respektowania przez wspólnoty autonomiczne na równi hiszpańskiej, jak i regionalnej tożsamości, które zdaniem członków MSR wzajemnie przenikają się i uzupełniają. W grudniu 2012 roku członkowie sympatycy partii manifestowali przeciwko secesji Katalonii. Na ulicach Barcelony skandowano hasło: „Katalonia to Hiszpania!”

Jednym z podstawowych filarów utrzymania jedności wielonarodowego państwa hiszpańskiego jest urzeczywistnianie zasady *Bundestrue*[6], czyli wierność związkowi, zarówno przez władze lokalne, jak i centralne, na których ciąży obowiązek traktowania różnorodności przez pryzmat wartości i jej bezkompromisowa akceptacja. Niemniej jednak wydaje się wskazane, aby także partie nacjonalistyczne implementowały powyższą zasadę, gdyż jak wielokrotnie udowodniła historia, egzystencja regionu możliwa jest dzięki inherencji z większym organizmem, mogącym zapewnić bezpieczeństwo, integralność lub rozwój gospodarczy wspólnocie.

Bezsprzecznym spoiwem, silnie powiązanym z decentralizacją asymetryczną państwa hiszpańskiego, jest poczucie tożsamości. Ma ono specyficzny wyraz na gruncie hiszpańskim, gdyż zgodnie z badaniami prowadzonymi od lat 70. większość Hiszpanów ma poczucie „podwójnej tożsamości" [Myśliwiec 2007: 399–401]. Wyniki wskazują, iż obywatele monarchii wyraźnie dostrzegają zyski płynące z perspektywy korzystania zarówno z dorobku regionalnego, jak i Hiszpanii w ujęciu całościowym, co pokazuje istotę materialnego pragmatyzmu[7]. Duże znaczenie ma także duma z przynależności do samej Hiszpanii i, w węższym znaczeniu, do społeczności regionalnej. Nie musi dojść do wyraźnego rozgraniczenia: „jestem Hiszpanem" czy „jestem Katalończykiem", w zamian kreuje się dualizm: „jestem zarówno Hiszpanem, jak i Katalończykiem". Zatem wzrost świadomości społecznej w odniesieniu do wspólnoty lokalnej nie musi implikować osłabienia relacji na osi obywatel–państwo, do czego często dążą radykalnie usposobione ugrupowania polityczne.

Fragmentaryzacja społeczeństwa hiszpańskiego nie ma miejsca wyłącznie w relacjach region–region czy region–centrum, ale przyjmuje równolegle charakter endogeniczny w samych wspólnotach. Decentralizacja niesymetryczna wygenerowała niesamowicie bogatą mozaikę prerogatyw w odniesieniu do wspólnot autonomicznych, które elity polityczne efektywnie wykorzystują z różną intencją, przyczyniając się – świadomie lub nie – do pogłębiania różnic politycznych i społecznych oscylujących wokół przyszłości regionu. Doskonałym przykładem jest ludność Kraju Basków, ogromnie zróżnicowana we wspomnianym kontekście. W 2003 roku zgromadzenie baskijskie przyjęło tzw. Plan Ibarretxe [Myśliwiec 2006: 99–117] jako projekt reformy Statutu z Guerniki, który zdecydowanie poszerzyłby zakres autonomii regionu, a relacje Kraj Basków–Hiszpania zyskałyby nowy wymiar – „wolnego stowarzyszenia". Była to najbardziej radykalna propozycja zmiany od chwili ukonstytuowania się wspólnot

[6] Jest to pojęcie trójwymiarowe. Pierwszy wymiar zakłada powołanie instytucji, które będę utożsamiać zasadę solidarności między jednostkami terytorialnymi państwa. Drugi zaś określa stosunek grup większościowych we wspomnianych jednostkach do pojęcia wspólnoty w odniesieniu do szczebla ogólnopaństwowego. Ostatni wymiar wiąże się z aspektami behawioralnymi, które wynikają z prowadzenia charakterystycznej polityki na szczeblu lokalnym i centralnym, a mają szczególne znaczenie zwłaszcza w okresie kryzysu. Szerzej zasadę *Bundestrue* opisuje M. Myśliwiec, *Wolność wyboru i prawo samostanowienia a interes państwa wielonarodowego*, Toruń 2007, s. 397–403.

[7] Badania dotyczące poczucia tożsamości narodowej na przykładzie Basków zawarto w: M. Jadczak, *Baskowie – naród czy grupa etniczna?*, „Sprawy Narodowościowe", nr 23, Poznań 2003, s. 105.

autonomicznych. Pokazała jednak, iż tendencje irredentystyczne są bardzo silne i zdecydowanie zagrażają monolityczności Hiszpanii, nawet jeżeli nie wyrażają woli całej społeczności regionu. Przykładem może być to, iż ETA, pomimo marginalnego poparcia społecznego, stosunkowo prężnie działała przez długi czas [Szymańska 2000: 162–187]. Kortezy Generalne odrzuciły projekt zdecydowaną większością głosów w 2005 roku. Nie doszło jednak do zaniechania dążeń separatystycznych w środowiskach o poglądach najbardziej radykalnych, które wniosły kolejny projekt – tzw. mapę drogową rozwiązania problemu baskijskiego, który został uznany przez Trybunał za niekonstytucyjny [Jackiewicz 2013: 348–350]. Wyraźnie zarysowuje się tu pewna konwencja. Porządek konstytucyjny przyświeca idei decentralizacji i poszerzaniu autonomii regionalnej, lecz w wyznaczonych granicach, tj. „nierozerwalnej jedności państwa". Wobec tego procesy autonomizacji nie mogą skutkować wyłonieniem się lub oderwaniem suwerennego terytorium [Myśliwiec 2007: 401]. Ponadto taki stan determinuje odwieczne pytanie, gdzie przebiega linia graniczna wolności narodów do decydowania o własnym jestestwie.

Zmiany demokratyczne mające miejsce po śmierci gen. Francisca Franco miały na celu jedno: przeprowadzić demokratyzację systemu w taki sposób, aby utrzymać jedność kraju. Konstytucja określiła formę państwa jako monarchię konstytucyjną, nadając tym samym legitymizację demokratyczną monarsze, którą wspierały uprawnienia dynastyczne [Cotarelo 1991: 4]. Król Juan Carlos de Bourbon stał się uosobieniem trwałości i jedności państwa[8], przy czym symboliczny wymiar jedności odnosi się także do aspektu terytorialnego, postrzegana jest ona jako pakt poszczególnych części składowych korony [Żmigrodzki, Żmigrodzki 2013: 516–517]. Konstytucyjne uprawnienia króla nie dają realnej możliwości wpływu na obrany kierunek polityki państwa, czyniąc go władzą w zasadzie neutralną. Odmiennie kształtuje się pozycja władcy w formule rzeczywistości politycznej, na którą oddziałuje poprzez autorytet swojej osoby, stając się tym samym arbitrem lub moderatorem politycznym.

Ostatnie zawirowania na hiszpańskiej scenie politycznej, głęboki kryzys gospodarczy oraz oskarżenia dotyczące malwersacji finansowych pod adresem rodziny królewskiej [Rybarczyk 2014: wersja elektroniczna] stanowczo nadwyrężyły, jeżeli nie zdegradowały, wspomniany autorytet króla w oczach obywateli. Jednocześnie pojawiły się postulaty obalenia monarchii i zastąpienia jej formą republikańską. Abdykacja Juana Carlosa, rządzącego nieprzerwanie państwem przez blisko 40 lat, na rzecz syna, księcia Filipa, również może powodować uzasadnione obawy co do kierunku dalszego rozwoju hiszpańskiego państwa wielonarodowego w obecnym kształcie. Następca Franco jest postrzegany jako demokratyczny reformator, który przez lata stał na straży nierozerwalności państwa hiszpańskiego. Dotychczasowy władca starał się neutralizować tendencje endogeniczne, tak aby utrzymać państwo-hybrydę. Niemniej wielokrotnie w sposób krytyczny wyrażał się natomiast na temat

[8] Por. Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 roku wraz z ostatnią zmianą z 27 sierpnia 1992 roku, art. 1, 56, [wersja elektroniczna – http://libr.sejm.gov.pl], (01.06.2014).

ruchów niepodległościowych np. w Katalonii, demonstrując tym samym dezaprobatę wobec jakichkolwiek przejawów separatyzmu. W związku z tym możliwe jest nasilenie ruchów irredentystycznych, wykorzystujących chwilowy kryzys monarchii. Z następcą tronu Filipem VI Burbonem duże nadzieje wiązali przede wszystkim Katalończycy, którzy liczyli na przychylność i zaangażowanie nowego króla, zwłaszcza w sytuacji referendum niepodległościowego, które odbyło się jesienią 2014 roku.

Jak wcześniej wspomniano, do wzrostu znaczenia pozycji i aktywności regionów jako uczestników stosunków międzynarodowych w ogromnym stopniu przyczynił się progresywny proces integracji Unii Europejskiej, niosąc ze sobą m.in. korzyści ekonomiczne, możliwości modernizacyjne, rozwój najbiedniejszych regionów, co spowodowało, że stały się one ważnymi ośrodkami decyzyjnymi [Winter 2001: 9–10]. Z założenia polityka regionalna miała skutkować zniwelowaniem różnic między regionami. W związku z powyższym w ramach NUTS[9] dokonano podziału regionów i stopnia ich finansowania. Wśród nich znalazło się 12 wspólnot hiszpańskich, które dzięki temu mogły znacznie się rozwinąć. Procesy globalizacyjne, unifikacyjne, decentralistyczne zdecydowanie pobudziły zjawisko regionalizacji. Nieodzowna stała się redefinicja relacji między centrum a peryferiami.

Widoczna jest niebezpieczna dla jedności organizmów wielonarodowych tendencja deprecjacji pozycji państw. Przeważająca większość regionów posiada swoje przedstawicielstwa w państwach i organizacjach międzynarodowych, prowadząc własne polityki. Już w latach 90. Trybunał Konstytucyjny potwierdził prawo wspólnot hiszpańskich do realizacji zadań zewnętrznych w ramach wypełniania kompetencji wewnętrznych. W tym przypadku zagrożeniem dla Hiszpanii, w ujęciu całościowym, jest przede wszystkim zbyt głęboko idące podkreślanie niezależności od rządu w Madrycie, zwłaszcza przez regiony, gdzie prężnie prosperują partie nacjonalistyczne – Kraj Basków, Katalonia – upatrujące w płaszczyznie unijnej możliwość uzyskania niezależności od monarchii. Stowarzyszenie „Wolny Sojusz Europejski" ewidentnie umacnia w autonomiach owe przekonanie, gdyż zakłada, że to narody i regiony powinny wieść prym w polityce, eliminując tym samym państwo jako aktora międzynarodowych stosunków politycznych [Myśliwiec 2009a: 73–76]. Patrząc z odmiennej perspektywy, intensywny rozwój regionów, szeroko wspomagany przez Unię Europejską, prowadzi do skutecznej modernizacji całego państwa, które ciągle musi przezwyciężać zapóźnienia cywilizacyjne, spowodowane m.in. długotrwałą izolacją na arenie światowej.

[9] Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, która obowiązuje w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Ma ona służyć zbieraniu, opracowaniu i rozpowszechnianiu na terenie UE porównywalnych danych dla wskazanych statystyk regionalnych. Kształtuje ona również polityki regionalne państw członkowskich oraz umożliwia analizowanie stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego danego regionu. NUTS dzieli terytoria gospodarcze państw Unii Europejskiej na trzy poziomy: NUTS 1 – NUTS 3 oraz dodatkowo na dwa poziomy lokalne LAU 1 i LAU 2, za: http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/, (23.06.2014).

KONKLUZJE

Sprawne przeprowadzenie transformacji ustrojowej oraz demokratyzacja władz centralnych, a dopiero w dalszej kolejności regionalnych, przyczyniły się do zachowania jedności monarchii hiszpańskiej. Skomplikowana sytuacja polityczna wymusiła na ustrojodawcy wdrożenie kompromisowego rozwiązania – innowacji w postaci „państwa wspólnot". Urzeczywistnienie podziału władzy w ramach decentralizacji niesymetrycznej na przykładzie wielonarodowego państwa hiszpańskiego wskazuje, iż nie musi to być warunek *sine qua non* końca jego jedności, przeciwnie – może stać się motorem rozwoju modernizacji państwa zacofanego, spoiwem różnorodności.

Oderwanie się i utworzenie samodzielnych organizmów państwowych przez np. takie wspólnoty autonomiczne, jak Kraj Basków czy Katalonia, które najintensywniej przejawiają tendencje niepodległościowe, wydaje się w obecnej rzeczywistości nacechowane dużą dozą wątpliwości. Kraj Basków optuje za utworzeniem Baskonii z siedmiu prowincji, z których trzy leżą w granicach Francji. W dobie intensyfikacji procesów integracyjnych państw nie wydaje się, aby było to możliwe, zważywszy na fakt, iż zarówno Hiszpania, jak i Francja nie wyrażają aprobaty na realizację tego projektu. Równie istotne wydaje się, że Baskowie francuscy nie są zainteresowani takowym połączeniem. Ponadto uzyskanie suwerenności danych regionów zniesie rację bytu partii nacjonalistycznych czy etnoregionalistycznych.

Kolejnym argumentem przemawiającym za niemożnością wykreowania się na gruncie wspólnot autonomicznych samodzielnych państw jest brak lub słaba tradycja państwowości regionów. Jako elementy składowe monarchii są w stanie prężniej się rozwijać gospodarczo oraz zapewnić swoim mieszkańcom dużo większe poczucie bezpieczeństwa w ramach królestwa. Z drugiej zaś strony, Hiszpania, chociażby ze względów ekonomicznych, nie może sobie pozwolić na oderwanie którejś ze wspólnot – przede wszystkim tych najlepiej prosperujących w tym zakresie, zwłaszcza w dobie głębokiego kryzysu gospodarczego. Nie powinny zatem dziwić zabiegi poszerzania autonomii (częściowo zaspokajające żądania elektoratu, który tym samym wpływa na politykę regionu i państwa), paradoksalnie mające na celu uniknięcie rozkładu Hiszpanii. Należy zaznaczyć, że regiony intensywnie rozwijające się, takie jak np. Katalonia, również odczuły negatywne skutki kryzysu ekonomicznego, co zaowocowało rosnącym zadłużeniem regionu, wzrostem bezrobocia i koniecznością zwrócenia się o wsparcie finansowe ze strony centrum.

Hiszpański system wspólnotowy cechuje się licznymi asymetriami geograficznymi, socjoekonomicznymi, kulturowymi czy demograficznymi. Sama konstytucja uwzględnia takie cechy specyficzne, jak: ukształtowanie się regionów i narodowości, mozaika języków i kultur, obecność w niektórych z nich prawa cywilnego dawnego statutowego i własnego, zróżnicowanie ekonomiczno-fiskalne czy organizacyjne wspólnoty. Komasacja tak dużej różnorodności w jednym organizmie państwowym nie jest łatwa i wymaga elastycznych rozwiązań. Kwestie narodowościowe, z jakimi obecnie muszą borykać się państwa europejskie, tylko potwierdzają narastające prob-

lemy, które nie mają rozwiązań uniwersalnych. Włochy, które jako jedne z pierwszych zdecydowały się na daleko idącą decentralizację, sukcesywnie ją powiększają. Belgia na przestrzeni ostatnich dekad przeistoczyła się w państwo federalne, które w dalszym ciągu ulega progresywnej decentralizacji. Wielka Brytania, aby sprostać wyzwaniom narodowościowym, wybrała dewolucję, zaś Francja pozostała państwem unitarnym, jednak głęboko zdecentralizowanym. Niemcy natomiast obrali drogę federacji, zaś Szwajcarzy konfederację państw. Ukraina w obliczu destabilizacji politycznej znajduje się na rozdrożu, jeśli idzie o obranie formy: pozostanie przy formie unitarnej czy przekształci się w federację. W tym ostatnim przypadku priorytetowe znaczenie mają nie tylko tendencje odśrodkowe – regionalne, ale przede wszystkim naciski zewnętrzne ze strony Rosji czy państw Unii Europejskiej. Niewykluczone, że w obliczu kryzysu gospodarczego procesy decentralistyczne ulegną zahamowaniu, a być może pojawią się ruchy odwrotne – centralistyczne, sankcjonowane koniecznością przezwyciężenia przejściowych trudności. Hiszpania ma za wzór szeroki wachlarz rozwiązań wdrożonych przez inne państwa, muszą one sprostać specyfice monarchii. Jednak silne ruchy secesyjne i chęć utrzymania jedności królestwa sprawiają, że zmiany są nieuniknione.

Model asymetryczny wywodzi się z amerykańskiego modelu federalizmu lat 50., niemniej jednak wywarł ogromny wpływ na kształtowanie się wielu państw m.in. na Hiszpanię [Ramos 1998; Moreno 2001; Requejo 1996]. Opiera się na przekonaniu, że niektóre tożsamości narodowe grup narodowościowych ze względu na swoje wartości natury historycznej czy kulturowej aspirują do osobnego statusu prawnego [Encarnacion 2003: 89–105]. W części hiszpańskich regionów (m.in. Katalonia, Kraj Basków) doszło do eskalacji żądań na tej płaszczyźnie, zwłaszcza po uchwaleniu konstytucji z 1978 roku. Ponadto należy zaznaczyć, iż zdecydowanie sprzeciwiają się nadrzędności zasad charakteryzujących system federalny, tj. równość, homogeniczność, jednorodność jednostek składowych. W związku z tym przyjmuje się, że władze wszystkich wspólnot mogą nawiązać swoiste relacje z władzami centralnymi. Można zatem wnioskować, iż odejście od klasycznego federalizmu i jego wymogów, adaptacja asymetryczności i głęboka decentralizacja implikuje powstanie elastycznego systemu, dynamicznie reagującego na zmiany zachodzące w środowisku międzynarodowym.

Robert Agranoff, postulujący innowacyjne zarządzanie międzyrządowe, czyli między rozmaitymi szczeblami, rodzajami i aktorami rządowymi, które ma zapełnić przestrzeń między tworzeniem norm a wynikiem tego procesu, uważa, że dotyczy ono oddzielnych organizacji prowadzących wspólne działania. Ponadto organizacje te odnajdują wspólną drogę działalności o charakterze zarządczym. Zauważa jednak, że zakres i granice owej działalności nie są jeszcze wyraźnie wyodrębnione i jednocześnie proponuje kilkanaście menedżerskich podejść do takiego zarządzania [Agranoff 1990: 23–26; Marando, Florestano 1990: 308]. Tego typu „eksperymentalne" zachowania widoczne są np. w Wielkiej Brytanii. Jest to, zdaniem autorów, sposób na skuteczne, nowoczesne rządzenie, które próbuje się zaszczepić również na gruncie hiszpańskim. Niemniej jednak Hiszpania wyróżnia się dużym stopniem

postępu procesu instytucjonalizacji – zdecydowanie głębszym niż we wspomnianym Zjednoczonym Królestwie, oraz tendencją do korzystania z ustalonych procedur, a nie nieformalnych praktyk i zwyczajów, charakterystycznych dla Brytyjczyków [Agranoff 2007: 248–284].

Decentralizacja asymetryczna w Hiszpanii wydaje się bardzo funkcjonalną formą, która pozwala na zaspokajanie roszczeń regionów autonomicznych oraz monarchii jako całości. W znacznej mierze pomaga przy realizacji celów postawionych przez hiszpańskich decydentów politycznych. W przyszłości zapewne ewoluuje w kierunku poszerzania autonomii wspólnot.

Istotną kwestią korespondującą z problemem decentralizacji są podziały socjopolityczne, które w państwach scentralizowanych mają mniejsze natężenie, aczkolwiek są one silniej zakorzenione i angażują większą liczbę obywateli, co wiąże się z trudnością zażegnania konfliktów. Inaczej kształtuje się sytuacja w przypadku państw zdecentralizowanych, gdzie rozwiązanie konfliktu jest prostsze z uwagi na nadrzędność państwa w stosunku do mniejszych grup, np. wspólnot regionalnych. Jest to dobre rozwiązanie dla problemów hiszpańskich.

Praktyka ustrojowa państw jest niezmiernie bogata: są państwa, gdzie ustrój regionu oparty jest na autonomii regionalnej (m.in. Hiszpania, Włochy, Wielka Brytania) lub stanowi najwyższy szczebel ustroju samorządowego (Francja, częściowo Polska). Regionalizacja państw europejskich następuje bardzo dynamicznie również dzięki uznaniu jej za innowacyjne rozwiązanie ustrojowe, co potwierdza np. reforma hiszpańskiego Senatu, rozszerzenie uprawnień Katalonii, Nawarry czy Kraju Basków, reforma państwa włoskiego, belgijskiego czy dążenia lokalnych partii politycznych, które mogą sugerować przesunięcie ku federacji.

Przykład hiszpański wyraźnie wykazuje, że generujące się różnice międzyregionalne niekoniecznie muszą prowadzić do rozpadu państwa wielonarodowego, a innowacyjna formuła państwa regionalnego niesie ze sobą zarówno zagrożenia, jak pozytywne następstwa. Państwo regionalne może stać się swoistą bazą wyjściową, platformą porozumienia. Jakkolwiek przyszłość monarchii hiszpańskiej jako państwa unitarnego wydaje się niepewna, trudno przychylić się do twierdzenia, iż rozpadnie się ono na mniejsze państwa. Bardziej realna wydaje się wizja ewolucji w federację na drodze politycznego konsensusu. W jakim kierunku będą przebiegać przeobrażenia państw w ramach decentralizacji, jakie drogi poszukiwań dopasowania się do wymogów współczesności obiorą – jest symptomatyczne dla każdego z nich.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA

Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 roku wraz z ostatnią zmianą z 27 sierpnia 1992 roku, [wersja elektroniczna- http://libr.sejm.gov.pl], (dostęp 01.06.2014).

El Estado Autonómico, t. III, *Diccionario de Términos Autonómicos,* Ministerio para las Administraciones Públicas, Madryt 1993.

Wyrok 4/1981 z 2 lutego 1981, Bioletin de Jurisprudenica Constitucional BJC, nr 1

OPRACOWANIA NAUKOWE

Agranoff, R. 2007. *Intergovenmental Policy Management*, [w:] *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems*, M. Pagona, R. Leonardi (red.), Basingstoke.

Antoszewski, A., Herbut, R. 2006. *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Banaszak, B. 2004. *Prawo konstytucyjne*, Warszawa, Wydawnictwo C. H. Beck.

Caminal, M. 1998. *Nacionalisme i partits nacionals a Catalunya*, Empúries, Barcelona.

Clarke, M., Stewart, J. 1997. *Wybory podejmowane przez samorządy lokalne*, [w:] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna MUNICIPIUM, Warszawa.

Cotarelo, R. 1991. *La Jefatura del Estado*, [w:] *España debate*. I. *La política*, F. J. Bobillo (red.), Madrid.

Cuocolo, F. 2002. *Lezioni di diritto pubblico*, Giuffreed, Milano.

Domagała, M., Iwanek, J. 2000. *Państwo lokalne, państwo regionalne*, [w:] *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*, P. Dobrowolski i M. Stolarczyk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.

Fukuyama, F. 1996. *Koniec historii*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.

Giménez Montereo, A. *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*, Walencja.

Gola, B., Ryszka, F. 1999. *Hiszpania*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa.

Heywood, A. 2009. *Politologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Hobsbawm, E., Ranger, T. (red.). 1983. *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, Cambridge.

Iwanek, J. 2000. *Współczesne rozumienie autonomii terytorialnej*, [w:] *Społeczeństwo wobec problemów transformacji i integracji*, J. Liszka (red.), Wydawnictwo STUDEU, Ustroń.

Iwanek, J. 2001. *Europejskie standardy ustrojowe: samorząd, autonomia, federalizm*, [w:] Proces *integracji Polski z Unią Europejską. Materiały z konferencji naukowej Wisła 25–27 września 2000 roku*, P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, O. Szura (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.

Jackiewicz, A. 2013. *Kraj Basków a Królestwo Hiszpanii w świetle relacji konstytucyjnoprawnych i politycznych*, [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska – Europa – Świat*, S. Sulowski, J. Szymanek (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

Koppelberg, S. 1993. *Galegisch, Euskera und Katalanisch – Sprachen Und Sprachpolitik im spanischen Staat*, [w:] *Spanien heute: Politik – Wirtschaft – Kultur*, W. L. Bernecker, I. Oehrlein (red.), Frankfurt/M.

Krawczyk, T. 2005. *Stosunki między rządem i opozycją w wybranych państwach Europy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Kulesza, M. 1998. *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Larrinaga, J. 2001. *Reflexiones sobre el Concierto Económico*, Bilbao.

Linz, J. J., Montero J. R. (red.) 1986. *Crisis y cambio: electors y partidos en la España de los ochenta*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Marando, V. L., Florestano, P. S. (1990). *Intergo vernmental management: he state of the discipline*, [w:] *Public Administration: h e State of the Discipline*, N. Lynn, A. Wildavsky (red.), Chatham House, Chatham.

Misiuda, W. 1997. *Regionalizm i mniejszości językowe we Włoszech*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

Młyńczyk, Ł. 2009. *Koncepcje polityki regionalnej Polski w latach 1989–2004*, mps pracy doktorskiej, Biblioteka UAM w Poznaniu, sygn. 234457, Poznań.

Montero, J. R., Torcal, M. 1991. *Autonomías y Comunidades Autónomas en España: preferencias, dimensiones y orientaciones políticas*, [w:] *Poder politico y Comunidades Autónomas*, A. Figueroa, E. Mancisdor (red.), Parlamento Vasco, Vitoria.

Moreno, L. 2001. *The Federalization of Spain*, Frank Cass, London.

Myśliwiec, M. 2007. *Wolność wyboru i prawo samostanowienia a interes państwa wielonarodowego*, [w:] *Wolność w epoce poszukiwań*, M. Szulakiewicz, Z. Karpus (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń, s. 396.

Myśliwiec, M. 2008. *Partie nacjonalistyczne u progu XXI wieku. Przykład Hiszpanii*, [w:] *Współczesne nacjonalizmy*, M. Jeziński (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Myśliwiec, M. 2009a. *Wolny Sojusz Europejski – ku redefinicji relacji centrum – peryferia*, [w:] *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, J. Knopek (red.), Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „DOM ORGANIZATORA", Toruń.

Myśliwiec, M. 2009b. *Decentralizacja niesymetryczna. Przykład hiszpańskiego państwa regionalnego u progu XXI wieku*, [w:] *Współczesne państwo – wybrane problemy*, S. Wróbel (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Chorzów.

Myśliwiec, M. 2009c. *Zmierzch „państwa regionalnego" w Europie? Analiza przypadku Królestwa Hiszpanii*, [w:] *Wizje dobrego państwa: państwo w procesach przemian: teoria i praktyka*, A. Lisowska, A. W. Jabłoński (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Myśliwiec, M. 2011. *Problem przywództwa w partiach etnoregionalnych*, [w:] *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, W. Konarski, A. Durska, Sz. Bachrynowski (red.), Wydawnictwo Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej „Academica", Warszawa.

Onate, P. 2002. *El sistema político de España*, [w:] *Sistemas de organización política contemporánea*, P. Chavarri Sidera (red.), Madrid.

Rajoy, M. 1993. *Los problemós de la organización territorial del Estado después de los acuerdos autonómicos*, [w:] *Organización territorial del Estado*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

Ramos, D. T. 1998. *O Federalismo Assimétrico*, Editora Plêiade, Sao Paulo.

Siguán, M. 1992. *Espana pluringue*, Madryt.

Sroka, A. 2008. *Hiszpańska droga do federalizmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

Szymańska, H. 2000. *Problem baskijski*, [w:] *Spory i konflikty międzynarodowe. Aspekty prawne i polityczne*, W. Malendowski (red.), Wydawnictwo alta2, Wrocław.

Wojna, B. 2009. *Regiony a państwo w ponowoczesnym systemie międzynarodowym*, [w:] *Wizje dobrego Państwa: państwo w procesach przemian: teoria i praktyka*, A. Lisowska, A. W. Jabłoński (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Żmigrodzki, M., Żmigrodzki, R. 2013. *Historyczne uwarunkowania pozycji ustrojowej głowy państwa w Hiszpanii*, [w:] *Ustrój polityczny państwa: Polska, Europa, świat*, S. Sulowski, J. Szymanek (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

ARTYKUŁY NAUKOWE I PUBLICYSTYCZNE

Agranoff, R. 1990. *Frameworks for Comparative Analysis of Intergovernmental Relations*, Indiana.
Encarnacion, O. G. 2003. *Managing Ethnic Conflicts in Spain*, „Orbis", Winter 2003.
García Seguara, C. 1996. *La actividad exterior de las entidades politicas subestatales*, „Revista de Estudios Politicos", nr 19.
Jadczak, M. 2003. *Baskowie – naród czy grupa etniczna?*, „Sprawy Narodowościowe", nr 23, Poznań.
Kłosowska, A. 1997. *Kultury narodowe wobec globalizacji a tożsamość jednostki*, „Kultura i Społeczeństwo", nr 4 (41).
Kozłowska, M. 2009. *Instrumenty decentralizacji instytucjonalnej na przykładzie włoskich regionów i hiszpańskich wspólnot autonomicznych*, „Samorząd terytorialny", nr 6.
Kuciński, K. 2011. *Glokalizacja jako indygenizacja globalizacji*, „Rocznik Żyrardowski", t. IX.
Mora, J. S. 2013. *Katalonia na drodze do niepodległości*, „Le Monde diplomatique", (edycja polska, wersja elektroniczna), nr 10 (92).
Myśliwiec, M. 2006. *Plan Ibarretxe – droga do niepodległości Kraju Basków?*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie", nr 7.
Myśliwiec, M. 2010. *System wyborczy w państwie wielonarodowym. Analiza przykładu Hiszpanii*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", nr 1.
„Paper", nr 26, Bloomington, Indiana University, School of Public and Environmental Affairs.
Prabucki, B. 2013. *Sport, globalizacja i etniczna tożsamość. Przykład baskijski*, „Kultura – Historia – Globalizacja", nr 14.
Requejo, F. F. 1996. *Diferencias regionales y federalism asimétric*o, „Revista Claves de Razón Práctica", nr 59.
Rybarczyk, M. 2014. *Hiszpańska monarchia psuje się od głowy*, „Newsweek Polska", 02.06, [wersja elektroniczna].
Skrzypczak, T. 1984. *Elementy podstaw autonomii regionalnej w Hiszpanii*, „Studia Nauk Politycznych", nr 2 (68).
Szczerski, K. 2001. *Z zagadnień regionalizacji Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny", nr 10.
Winter, L. 2001. *The Impact of European Integration on Ethnoregionalist Parties*, „Working Paper 195", ICPS, Barcelona.
Wysocka, E. 1996. *Iberyjskie puzzle*, „Wprost", nr 51.

ABSTRACT

Globalization processes, weakening position of national states, integration processes, society changes and democratization of systems are just a few of the main determinants of dynamic changes taking place in the twentieth and twenty-first century. Their effects become revealed by, for example, an increasing independece tendencies among nations without their own countries. Spain, for centuries forming a heterogeneous state system, after the fall of the Francoist regime and facing the need for system transformation, has implemented many innovative solutions, especially in the field of territorial

decentralization. The intensification of secession demands from the part of autonomous Spanish communities, seems to make introduction of reforms inevitable, reforms that would have to maintain the unity of the monarchy, and on the other hand, to live up to the expectations of the regions.

Keywords: Spain, asymmetrical decentralization, autonomic regions, striving for independence, inter--regional asymmetries, nationalism, *Bundestrue*, „dual identity", separatism

BIOGRAFIA

Wioletta Husar, mgr w zakresie politologii oraz bezpieczeństwa narodowego, doktorantka w Zakładzie Teorii i Metodologii Badań Politologicznych Instytutu Politologii Uniwersytetu Zielonogórskiego. Autorka prac z zakresu polityki wewnętrznej i zagranicznej Hiszpanii. Główne zainteresowania badawcze to, obok kwestii związanych z Półwyspem Iberyjskim, problematyka mniejszości narodowych i etnicznych na gruncie europejskim, nacjonalizmy peryferyjne, stosunki międzynarodowe, integracja europejska, a także współczesne przemiany cywilizacji europejskiej. Organizatorka i uczestniczka wielu konferencji naukowych o zasięgu krajowym oraz międzynarodowym.