

**Nartsiss Shukuralieva**, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy  
**Maya Eralieva**, University of St Andrews

Został opublikowany w: „Studia Polityczne”, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii  
Nauk, Warszawa 2015, nr 4, s. 121-142. ISSN 1230-3135

**Fasadowa demokracja, niestabilność instytucjonalna i rozwój.  
Mechanizmy przyjmowania Narodowych Strategii Rozwoju w  
Kirgistanie.**

**Streszczenie artykułu**

Celem niniejszego tekstu jest analiza mechanizmów przygotowywania oraz zatwierdzenia narodowych strategii rozwojowych Kirgistanu. Artykuł bada również relację pomiędzy charakterem systemu politycznego a polityką rozwojową. Metodologia opiera się na analizie aktów prawnych regulujących procedury przygotowywania oraz zatwierdzenia krajowych dokumentów strategicznych, a także oficjalnych dokumentów wytworzonych w ramach systemu politycznego. Tekst bada również proceduralne aspekty powstawania strategii rozwojowych rządów prezydenta Askara Akajewa, Kurmanbek Bakijewa i Almazbek Atambajewa. Główną tezą pracy jest twierdzenie, że w trakcie ponad 20 lat niepodległości Kirgistan nie wypracował procedur prawnych określających tryb przygotowywania krajowych dokumentów strategicznych. W efekcie lokalne instytucje nie uczestniczyły w procesie opracowania projektów strategii, a przyjęte strategie nie uwzględniały rzeczywistych aspiracji i potrzeb lokalnych społeczności. Scentralizowany proces przygotowywania strategii charakteryzował się wysoką częstotliwością strukturalnych i personalnych zmian narodowych rad, a także przyjmowanych strategii rozwojowych.

**słowa kluczowe:** rozwój, strategia rozwoju narodowego, Kirgistan, autorytaryzm

## Wprowadzenie

Po upadku Związku Radzieckiego największe nadzieje na sukces rozwoju demokratycznego w Azji Centralnej dawał Kirgistan. Jednak po z górą dwudziestu latach niepodległości kraj wyróżniał się w regionie niestabilnością polityczną, olbrzymim zadłużeniem zagranicznym i słabymi instytucjami państwowymi. Rozczarowanie wynikami międzynarodowych wysiłków demokratyzacyjnych tłumaczone były często warunkami krajowymi. W zależności od podejścia, to lokalna kultura, dziedzictwo przeszłości, bądź też problemy instytucjonalne miały stanowić istotną przeszkodę w ustanowieniu i przetrwaniu demokracji. Zmiany zachodzące w krajach postkolonialnych nie były jednak wyłącznie efektem czynników endogennych. Znaczącą rolę odgrywały również przeszkody strukturalne z poziomu międzynarodowego. Ostra rywalizacja podmiotów międzynarodowych na obszarze interesów gospodarczych, handlowych i strategicznych tworzyła negatywny kontekst dla oddziaływania donorów w budowaniu państwa w krajach odbiorcach<sup>1</sup>. Względy ekonomiczne i troska o stabilność przeważały zwykle nad celami reformy politycznej. W rezultacie, aktywne zaangażowanie donorów na rzecz szybkiej liberalizacji systemu, w wielu przypadkach prowadziło do utrwalenia rządów autorytarnych<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Jak wskazuje Jose Antonio Alonso współczesna globalna architektura pomocy jest skomplikowana i sfragmentaryzowana w stopniu dotąd nieznanym. Liczba i różnorodność dostawców pomocy gwałtownie wzrosła wraz z upadkiem dwubiegunowego systemu międzynarodowego. Jeśli w latach 40., według danych Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD, było tylko czterech dwustronnych donorów, to w 2006 r. liczba wzrosła do ok. 56 krajów udzielających pomocy, 197 dwustronnych i 263 wielostronnych agencji, z których 24 były bankami rozwoju, natomiast około 40 było agencjami pomocy międzynarodowej ONZ. Niektóre kraje współpracowały z donatorami na poziomie samorządów regionalnych lub lokalnych. Ponadto wzrosła liczba organizacji pozarządowych zaangażowanych we współpracę rozwojową. Niektóre z nich uczestniczą w sieciach międzynarodowych, transferujących więcej zasobów, niż większość agencji ONZ. J.A. Alonso, *From Aid to Global Development Policy*, DESA Working Paper, September 2012, nr 121, s. 28.

<sup>2</sup> A. Cooley, *International Aid to the Former Soviet States: Agent of Change or Guardian of the Status Quo?* "Problems of Post-Communism" 2000, nr 47 (4), s. 34-44; S. Brown, *Foreign Aid and Democracy Promotion: Lessons from Africa*, "The European Journal of Development Research" 2005, vol. 17, Issue 2, s. 179-198; S. Brown, *Authoritarian leaders and multiparty elections in Africa: how foreign donors help to keep Kenya's Daniel arap Moi in power*, "Third World Quarterly" 2001, vol. 22, nr 5, s. 725-739; F. Abuzeid, *Foreign Aid and the "Big Push" Theory: Lessons from Sub-Saharan Africa*, "Stanford Journal of International Relations" 2009, vol. 11, nr 1, s. 16; R.G. Rajan, A. Subramanian, *Aid and Growth: What does the Cross-Country Evidence Really Show?*, "National Bureau of Economic Research Working Paper" 2005, nr 11513.

Wedle Cai Wilkinson wiodącą rolę w określeniu kierunku rozwoju Kirgistanu odgrywała międzynarodowa społeczność donorów, w szczególności organizacje międzynarodowe, takie jak Bank Światowy (BS), agencje ONZ, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR), Azjatycki Bank Rozwoju (ABR) i Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). Na początku lat 90. kładły one nacisk na budowanie społeczeństwa obywatelskiego i promowanie demokracji, co uznawane było wówczas za jedyny możliwy kierunek rozwoju. W latach 2000 z kolei nacisk położono na bardziej odgórne wysiłki budowania państwa, za najważniejszą uznając stabilność, a zaniedbując zrównoważony rozwój społeczno-polityczny. Podejście do rozwoju kraju charakteryzowało się niespójnością. Było ono wyrazem reaktywnej postawy, która priorytetowo traktowała geopolityczne i strategiczne interesy aktorów międzynarodowych oraz przetrwanie lokalnej elity. Nie uwzględniało ono natomiast kosztów wdrażania pakietu reform w ramach lokalnego kontekstu. Omawiane podejście nie mogło więc prowadzić do zbudowania znaczącego potencjału państwowego<sup>3</sup>.

W takim ujęciu rola rządu Kirgistanu sprowadzała się do pasywnej realizacji programów rozwojowych. W opinii C. Wilkinson, w części było to wynikiem ograniczonych możliwości działania państwa związanych z brakiem doświadczenia i słabością instytucjonalną. Pewną rolę odgrywał również brak woli politycznej lokalnej elity, obawiającej się, że wdrażane programy mogłyby naruszyć istniejący układ interesów. Podobnie jak w przypadku wielu hybrydowych czy autorytarnych reżimów, władze kirgiskie szybko nauczyły się obchodzić mechanizmy warunkowości politycznej stanowiące część programów rozwojowych. Według Stephen Brown, utrzymywanie określonego poziomu pomocy, wymagało jedynie niewielkich zmian, które były zgodne z linią wskazywanych reform. Zazwyczaj obejmowały one formalną zgodność proceduralną, organizację wyborów i ograniczoną reformę gospodarczą. Na poziomie politycznym kraje odbiorcy ustanawiały więc formalne mechanizmy demokracji proceduralnej, pozwalając na istnienie, ale już nie wygrywanie wyborów przez ugrupowania konkurencyjne. Oznaczało to systematyczne

---

<sup>3</sup> C. Wilkinson, *Development in Kyrgyzstan: Failed State or Failed State-building?* w: A. Ware (ed.), *Development in Difficult Sociopolitical Contexts. Fragile, Failed, Pariah*, New York 2014, s. 139-143.

przeprowadzanie wyborów, wyniki których były z góry przesądzone. Zapewniały również wolność słowa oraz wypowiedzi, w tym wolność mediów, zachowując jednak istotne ograniczenia<sup>4</sup>. Na poziomie społecznym, pozwalały na prowadzenie działalności stowarzyszeń obywatelskich, ale przy pomocy wielu mechanizmów osłabiały skuteczność ich działania. Mimo braku realnych zmian, ustanowienie fasadowych instytucji społeczno-politycznych zapewniało płynność przepływu funduszy w ramach programów rozwojowych. Strumienia pieniędzy nie wstrzymywał również powszechnie znany fakt sprzeniewierzenia funduszy<sup>5</sup>.

Transformacji formalnego wymiaru państwowości, towarzyszyło funkcjonowanie nieformalnych sieci na poziomie struktur politycznych, gospodarczych i społecznych. Pomoc rozwojowa stała się ważnym źródłem dochodów krajowych elit politycznych. Kwestia rozwoju Kirgistanu budziła żywe zainteresowanie lokalnych elit przede wszystkim w takim stopniu, w jakim ułatwiało to ich przetrwanie i wzbogacanie. Władze nie były więc zainteresowane tworzeniem jasnych reguł prawnych ustanawiających procedury przygotowywania krajowych dokumentów strategicznych. Korzystnym był również brak regulacji dotyczących wdrażania oraz oceny realizowanych strategii. Niski poziom prawnej instytucjonalizacji dawał prezydentowi duży zakres dyskrecjonalnej, arbitralnej władzy przy powoływaniu Narodowej Rady oraz zatwierdzaniu Strategii Rozwoju Kraju. Centralizacja procesu decyzyjnego nie tylko umożliwiała prezydentowi kontrolę strumienia zasobów płynących od zewnętrznych donorów, ale także rozbudowywanie nieformalnych układów klientelistycznych.

Celem niniejszego tekstu jest analiza mechanizmów przygotowywania oraz zatwierdzenia narodowych strategii rozwojowych Kirgistanu. Tekst ma również pokazać, że brak jasnych procedur prawnych określających tryb przygotowywania krajowych dokumentów strategicznych sprzyjał dyskrecjonalnemu charakterowi władzy prezydenckiej<sup>6</sup>. Artykuł odpowiedzieć ma

---

<sup>4</sup> E. Freedman, *When a democratic revolution isn't democratic or revolutionary: Press restraints and press freedoms after Kyrgyzstan's Tulip Revolution*, "Journalism" December 2009; vol. 10, nr 6, s. 843-861.

<sup>5</sup> C. Wilkinson, s. 144, 153; S. Brown, *Foreign ...*, s. 179-198.

<sup>6</sup> Kyrgyz Republic Country Assistance Program Evaluation: Evolving Transition to Market Economy, CAP: KGZ 2012-09, Independent Evaluation Department, CE-27. Manila 8.2012.

na kilka szczegółowych pytań, które pozwolą ustalić poziom niestabilności prawnej i zakres dyskrecjonalności władzy. Po pierwsze, jakie były mechanizmy powoływania narodowych rad? Po drugie, czy zmiana władzy pociągała za sobą zmiany w funkcjonowaniu narodowych rad? Po trzecie, ustalenie ciągłości i zmiany rozwiązań proceduralnych dotyczących przygotowywania i zatwierdzania strategii narodowych w okresie kolejnych rządów prezydenta Askara Akajewa, Kurmanbek Bakijewa, Almazbek Atambajewa? Odpowiedzi na powyższe pytania udzielone zostały w oparciu o analizę aktów prawnych regulujących procedury przygotowywania oraz zatwierdzenia krajowych dokumentów strategicznych. Analizowano również strategie rozwojowe, oficjalne dokumenty, a także materiały prasowe prezentujące dane faktograficzne na temat procedur przygotowywania i zatwierdzania strategii narodowych.

### **Narodowa Rada**

#### *Narodowa Rada w trakcie rządów prezydenta A. Akajewa (1991-2005)*

Specyfiką czasów komunistycznych był niski poziom rzeczywistego uczestnictwa obywateli w życiu społeczno-politycznym kraju. Manifestacje, wiece, zjazdy, czy zebrania jako głos ludu miały raczej wspierać odgórnie przyjęte decyzje, niż artykułować alternatywne propozycje. Podobnie na początku lat 90. dokumentów nie poddawano procedurze wysłuchania publicznego. Brakowało praktyk faktycznego uczestnictwa społeczeństwa, organizacji pozarządowych czy partii politycznych w opiniowaniu dokumentów strategicznych, czy projektów ustaw. Podmioty społeczne nie brały także realnego udziału w procesie decyzyjnym.

Jeśli w czasach komunistycznych strategie rozwoju były przygotowywane w porozumieniu z Państwowym Komitetem Planowania Związku Radzieckiego w Moskwie, to po otrzymaniu niepodległości wiodącą rolę w określeniu kierunku rozwoju Kirgistanu zaczęła odgrywać międzynarodowa społeczność donorów. Dotyczyło to w szczególności organizacji międzynarodowych, takich jak BŚ, agencje ONZ, EBOR, ABR i MFW. Wśród donorów, ważnym źródłem ogromnych nakładów finansowych na rozwój i rezerwuarem relatywnie taniego pieniądza ze względu na niskie stopy procentowe

były wielostronne banki rozwoju. Duże zasoby eksperckie i polityczne powodowały, że odgrywały one kluczową rolę w określaniu krajowych polityk rozwoju. Dotyczy to zwłaszcza krajów o średnich i niskich dochodach, gdzie miały one niekiedy większe znaczenie, niż legislatywy krajów-odbiorców.

W 2001 r. powołana została Narodowa Rada ds. realizacji Kompleksowego Planu Rozwoju (KPR). Była to pierwsza instytucja, która miała reprezentować i realizować interesy narodu w ramach strategii rozwoju kraju. Zgodnie ze statutem, podstawowym zadaniem Rady było aktywne oddziaływanie na rzecz realizacji celów i wykonywania zadań KPR przez inne podmioty; zapewnianie koordynacji działań uczestników realizujących KPR; omawianie i podejmowanie decyzji w sprawie wprowadzenia korekty celów i zadań KPR; zapewnienie integralności, adekwatności i spójności działań podejmowanych w ramach KPR z aktami prawnymi Republiki Kirgiskiej (RK); stworzenie warunków do analizy przebiegu realizacji KPR i informowanie opinii publicznej o osiągniętych efektach<sup>7</sup>.

Przewodniczącym Narodowej Rady KPR był prezydent RK, a jego zastępcą premier. Działalność Rady zapewniał jej organ roboczy – wydział rozwoju strategicznego i ekspertyz administracji prezydenta. Dysponował on uprawnieniami w kwestiach strategicznego planowania rozwoju, koordynacji działań uczestników KPR, a także monitorowania wdrażania strategii i oceny jego wyników. Za kompleksową analizę oraz ocenę wyników odpowiadał Sekretariat Krajowej Rady KPR przy prezydencie Kirgistanu. W początkowym okresie swojej działalności sekretariat uzyskał wsparcie od BŚ<sup>8</sup>.

Z analizy dokumentów wynika, że powołani dekretem prezydenta członkowie Rady nie byli w stanie reprezentować interesu społecznego. Wynikało to z dwóch czynników: pierwszy związany był z podwójną tożsamością instytucjonalną członków Rady, drugi ze stabilnością członkostwa w Radzie. Po pierwsze, wchodzący w skład Rady członkowie rządu, administracji prezydenckiej, przedstawiciele władz lokalnych i sądownictwa byli mianowani i

---

<sup>7</sup> Кыргыз Республикасынын Президентинин (КПИ) 23.08.2001 ПЖ N259 жарлыгы.

<sup>8</sup> Support to Comprehensive Development Framework Program (CDF) Process (PHRD). Project ID P070898, <http://www.worldbank.org/projects/P070898/support-comprehensive-development-framework-program-cdf-process-phrd?lang=en> (2.09.2013); КПИ 23.08.2001 ПЖ N259 жарлыгы.

dymisjonowani na mocy dyskrecjonalnej decyzji prezydenta, co w praktyce oznaczało, iż nie mogli zajmować samodzielnego stanowiska. Podobnie uzależnieni od władzy prezydenckiej byli również pozostali członkowie Rady m.in.: marionetkowy parlament, czy przedstawiciele przedsiębiorstw i uczelni wyższych.

Z drugiej strony, skład i struktura Rady, podobnie jak i inne instytucje państwowe powoływane decyzją prezydenta, ulegały ciągłym personalnym i strukturalnym zmianom (patrz tabela 1). Pierwsze zmiany nastąpiły już po dwóch latach od powołania Rady. Wówczas to 40-osobowy skład uległ redukcji do 37 osób. Co charakterystyczne, w kilka miesięcy później ponownie rozszerzono go do 42 osób. Rada nie funkcjonowała jednak długo, gdyż niecały rok później (w marcu 2005 r.) w następstwie protestów społecznych rząd został zdymisjonowany, a prezydent A. Akajew został zmuszony do opuszczenia Kirgistanu.

**Tabela 1. Ciała konsultacyjne opracowujące narodowe dokumenty strategiczne powołane w trakcie rządów prezydenta A. Akajewa (1991-2005)**

Nazwa	Dokument powołujący	Skład	Okres działania
Rady przy prezydencie RK	dekret prezydenta z 20.08.1991	15-20 osób. Rady nie miały stałego, zatwierdzonego dekretem składu	Brak danych
Narodowa Komisja ds. walki z ubóstwem przy prezydencie RK 1998 r.	dekret prezydenta z 11.02.1998	15 osób	6 miesięcy i 6 dni
	dekret prezydenta z 17.08.1998	19 osób	3 lata, 1 miesiąc i 23 dni (do powołania kolejnej Rady z 9.10.2001)
Grupa Konsultacyjna ds. opracowania kompleksowych ram rozwoju RK w okresie od 2000 do 2010	rozporządzenie prezydenta z 12.04.1999	7 osób	42 dni
	rozporządzenie prezydenta z 24.05.1999	7 osób	2 lata, 4 miesiące i 3 dni
	rozporządzenie prezydenta z 27.09.2001	brak dostępu do dokumentu	
Narodowa Rada ds. realizacji kompleksowych ram rozwoju	dekret prezydenta z 9.10.2001	40 osób	2 lata i 18 dni
	dekret prezydenta z 27.10.2003	37 osób	4 miesiące i 22 dni
	dekret prezydenta z 18.03.2004	42 osób	1 rok, 10 miesięcy i 9 dni

	obalenie rządów A. Akajewa 24.03.2005		
	dekret prezydenta z 27.01.2006 <sup>9</sup>	z 50 osób	1 rok, 2 miesiące i 9 dni

Źródło: Opracowanie własne

*Narodowa Rada w trakcie rządów prezydenta K. Bakijewa (2005-2010)*

Rządy prezydenta K. Bakijewa były zorientowane na konserwację dotychczasowego reżimu, zapewniającego prezydentowi potężną władzę i rentę z nią związaną. O ile w czasach A. Akajewa korzyści czerpano raczej w sposób pośredni, poprzez zarządzanie rozproszonymi strumieniami pomocy zagranicznej, to władza K. Bakijewa wyróżniała się jawnym zawłaszczaniem przepływów finansowych. Dyrektorem Centralnej Agencji Rozwoju, Inwestycji i Innowacji Międzynarodowe, która absorbowała międzynarodowe kredyty i pożyczki był syn prezydenta, Maksim Bakijew<sup>10</sup>. Od 2007 r. K. Bakijew wprowadzał konstytucyjne, gospodarcze i kadrowe reformy, równocześnie wzmacniając własną pozycję<sup>11</sup>. W tym roku powołał również Narodową Radę ds. Rozwoju Strategicznego Kirgistanu. Przewodniczącym Rady był prezydent, on również określał jej skład. Rada obejmowała następujące stanowiska: premier, przewodniczący parlamentu, prezes sądu konstytucyjnego, prezes sądu najwyższego, szef kancelarii prezydenta, zastępca przewodniczącego parlamentu, kierownik wydziału ds. rozwoju strategicznego i ekspertyz administracji prezydenta, minister rozwoju gospodarczego i handlu, minister finansów, minister spraw zagranicznych, prezes zarządu Banku Narodowego, prezes Rady Federacji Związków Zawodowych, prezydent Związku Przedsiębiorców<sup>12</sup>. Podobnie jak w czasach A. Akajewa pozycja członków Rady była uzależniona od woli prezydenta, co eliminowało możliwość zajęcia przez nich samodzielnego stanowiska.

<sup>9</sup> Dekret z 27.01.2006 był przyjęty już prezydentem K. Bakijewym.

<sup>10</sup> Patrz szerzej: G. Fiacconi, *Easter Revolution: a Vicious Circle Started with the Tulip Revolution*, "Times of Central Asia", 13.04.2010; J. Engvall, *The State as Investment Market. An Analytical Framework for Interpreting Politics and Bureaucracy in Kyrgyzstan*, Uppsala University 2011, s. 173.

<sup>11</sup> Patrz szerzej: N. Shukuralieva, *Rywalizacja symboliczna a ograniczony pluralizm w Kirgistanie w latach 2005 – 2010*, w: Symbol w polityce, pod red. Iwony Massaki, Toruń 2012, s. 255-259; N. Shukuralieva, *The Family in Power: A New Past for an Old Country*, "Journal of Central Asian and Caucasian Studies", International Strategic Research Organization, Ankara 2012, Vol. 7, Issue 13, s. 33-36.

<sup>12</sup> Skład Narodowej Rady ds. Rozwoju Strategicznego Kirgistanu został zatwierdzony dekretem prezydenta z 5 kwietnia 2007 r. Zob.: КРП 5.04.2007 ПДЖ N157 жарлыгы.



Funkcjonowanie Rady opierało się na rozwiązaniach z poprzedniego reżimu, niekiedy wprowadzono nowe, ułatwiające rządzenie rozwiązania. Odnosiły się one, po pierwsze, do ciągłych zmian personalnych i strukturalnych (patrz tabela 2). W ciągu trzech lat funkcjonowania Rady wprowadzono 5 zmian, w tym dwie w przeciągu zaledwie trzynastu dni (*sic!*). Nowym rozwiązaniem była rezygnacja z nazwisk i pozostawienie wyłącznie listy stanowisk, które konstytuowały skład Rady. Choć pozornie takie rozwiązanie może wydawać się bardziej zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawa, w praktyce umożliwiało wprowadzanie jeszcze częstszych zmian. Ponadto, o ile dotychczas wszelkie zmiany personalne dokonywane były wyłącznie na mocy dekretu prezydenta, to po wprowadzeniu nowego rozwiązania, nie trzeba było do niego się już odwoływać. Prezydent zyskał możliwość obsadzania stanowisk w Radzie nie ograniczonego dekretami<sup>13</sup>.

Po drugie, rządzenie dyskrecyjne ułatwiała rozbieżność między statutową, a faktyczną rolą Rady. Zgodnie ze statutem Rada była organem konsultacyjno-doradczym<sup>14</sup>. W praktyce natomiast pełniąc rolę realizującego interesy prezydenta organu decyzyjnego zapewniała przyjęcie i wdrożenie Strategii Zrównoważonego Rozwoju Kirgistanu oraz koordynowała podjęte w tym kierunku wysiłki wszystkich gałęzi władzy. Powyższy zabieg był skierowany z jednej strony na legitymizację decyzji prezydenta, a z drugiej na osłabienie roli przeciwstawiającego się parlamentu<sup>15</sup>.

**Tabela 2. Narodowe Rady powołane w trakcie rządów prezydenta K. Bakijewa (2005-2010)**

Nazwa	Dokument powołujący	Skład	Okres działania
-------	---------------------	-------	-----------------

<sup>13</sup> Przykładem rozbieżności w danych zawartych w dokumentach oficjalnych była chociażby liczba członków Narodowej Rady ds. Rozwoju Strategicznego Kirgistanu. Wedle dekretu prezydenckiego opublikowanego w prasie Rada składała się z 51 członków. Natomiast prezydencki dekret (КРП 27.01.2006 ПЖ N37 жарлыгы) wskazuje na 50 członków (brakuje mera miasta Osz Żumadyła Isakova). Patrz np. *Утвержден новый состав Национального совета по реализации Комплексной основы развития КР до 2010 г.*, „Общественный рейтинг” <http://www.pr.kg/old/archive.php?id=4709> (28.01.2006); *К. Бакиев подписал Указ „О новом составе Национального совета по реализации КОР до 2010 г.”*, <http://kg.akipress.org/news:25447> (28.01.2006).

<sup>14</sup> КРП 5.04.2007 ПЖ N157 жарлыгы. КРП 16.04.2008 ПЖ N134, КРП 06.02.2009 ПЖ N91, КРП 18.03.2009 ПЖ N163 жарлыктары менен өзгөртүүлөр жана толуктоолор киргизилген.

<sup>15</sup> Wedle powyższego mechanizmu zatwierdzona została również Narodowa Strategia Zrównoważonego Rozwoju w 2013 r.

Narodowa Rada ds. strategicznego rozwoju	dekret prezydenta z 5.04.2007	z	15 osób	13 dni
	dekret prezydenta z 18.04.2007	z	15 osób	11 miesięcy i 28 dni
	dekret prezydenta z 18.04.2008	z	25 osób (w dekreście prezydent nie wymienia jedynie nazwiska Sekretarza Stanu)	4 miesiące i 16 dni
	dekret prezydenta z 2.09.2008	z	25 osób	5 miesięcy i 4 dni
	dekret prezydenta z 6.02.2009	z	24 osób (w dekreście prezydent nie wymienia żadnych nazwisk, ograniczając się do wskazania zajmowanych stanowisk)	40 dni
	dekret prezydenta z 18.03.2009	z	28 osób (w dekreście prezydent nie wymienia żadnych nazwisk, ograniczając się do wskazania zajmowanych stanowisk)	Do zmiany władzy z kwietnia 2010 funkcjonowanie Rady trwało 1 rok 20 dni

Źródło: Opracowanie własne

*Narodowa Rada po tzw. „rewolucji kwietniowej” (od 2010)*

W Kirgistanie po obaleniu prezydenta K. Bakijewa w 2010 r. nastąpiły zmiany systemu politycznego. Wprowadzony system parlamentarny był skierowany na osłabienie roli prezydenta i niedopuszczenie do ponownej uzurpacji władzy ze strony klanu rządzącego. Jeśli poprzednio oficjalny kierunek rozwoju kraju oraz zatwierdzanie dokumentów strategicznych należało do kompetencji prezydenta, to po wprowadzonych zmianach rola ta miała przypaść parlamentowi. Wedle art. 74. konstytucji z 27 czerwca 2010 r. Żogorku Kenesz zatwierdzał program rządu, określał jego strukturę i skład (z wyjątkiem członków rządu d.s. obronności i bezpieczeństwa narodowego). Zatwierdzać miał również wniesione przez rząd programy rozwoju narodowego. Parlament otrzymał także prawo rozstrzygania o zaufaniu do rządu oraz przegłosowania wotum nieufności dla rządu. Rząd natomiast, zgodnie z art. 88 opracowywał i wdrażał narodowe

programy rozwoju ekonomicznego, społecznego, naukowo-technicznego i kulturowego.

Nową rolę Żogorku Kenesz w wyznaczaniu kierunków strategicznych rozwoju narodowego, zatwierdzaniu programów rozwojowych, rozwoju społeczno-ekonomicznego, regionalnego i sektorowego określała także „Strategia rozwoju parlamentu do 2016 r.”. Nowy układ sił, w tym większa odpowiedzialność parlamentu za prace ministrów wymagały wprowadzenia zmian do prac frakcji i komisji. Zgodnie z zapisami strategii, zadaniem poszczególnych frakcji o zróżnicowanych platformach wyborczych, było opracowywanie jednolitych koncepcji jako podstawy programu rządowego. Z kolei komisjom parlamentarnym w ramach programów krajowych powierzono zadanie określania kształtu polityk sektorowych i monitorowania jej wykonanie<sup>16</sup>. Realizacja powyższych założeń miała sprzyjać poprawie społeczno-politycznych procesów i podnoszeniu efektywności zarządzania dla osiągnięcia wyznaczonych celów rozwojowych.

W rzeczywistości jednak, Żogorku Kenesz nie udało się opracować ustawy o trybie przygotowywania dokumentów strategicznych, ani ich wdrażania, monitorowania oraz oceny. Wzorem dotychczasowych rozwiązań, i tym razem prezydent wyprzedził działania parlamentu. Pod koniec 2012 r. wydał dekret powołujący Narodową Radę oraz zatwierdził jej regulamin powołując się na art. 60 konstytucji, jako podstawę prawną swojej decyzji<sup>17</sup>. Organem roboczym Narodowej Rady ds. zrównoważonego rozwoju był sekretariat. Podobnie jednak do rozwiązań swoich poprzedników funkcje sekretariatu Prezydent przydzielił wydziałowi analiz finansowo-ekonomicznych oraz monitorowania rozwoju administracji prezydenta. Sekretarzem Rady został kierownik wskazanego wydziału. Kancelaria prezydenta zapewniała nie tylko organizacyjne i techniczne wsparcie, ale także finansowanie z budżetu kancelarii prezydenta działalności sekretariatu<sup>18</sup>. W ten sposób powołana została kolejna, zależna od prezydenta

---

<sup>16</sup> КР Жогорку Кенешинин Өнүгүү стратегиясы (2016-жылга чейин), Бишкек 2013, s. 3.

<sup>17</sup> Art. 60 konstytucji z 2010 r. stanowił, iż prezydent jest głową państwa, reprezentuje jedność narodu i rządu.

<sup>18</sup> КРП 24.11.2012 ПЖ N251 жарлыгы.

Narodowa Rada. Prezydent określał członków Rady, jej zadania, funkcje oraz prerogatywy.

**Tabela 3. Narodowe Rady powołane w trakcie rządów prezydenta A Atambajewa (od 2011 r.)**

Nazwa	Dokument powołujący	Skład	Okres działania
Narodowa Rada ds. zrównoważonego rozwoju ekonomicznego	dekret prezydenta z 24.11.2012	22 osób	32 dni
Narodowa Rada ds. zrównoważonego rozwoju	dekret prezydenta z 26.12.2012	25 osób	Brak danych

Źródło: Opracowanie własne

*Zadania, funkcje i uprawnienia Narodowej Rady ds. zrównoważonego rozwoju*

Zgodnie z dekretem prezydenta z 24 listopada 2012 r. głównym zadaniem Narodowej Rady było opracowanie, przedyskutowanie i przyjęcie projektów realizacji strategicznych dokumentów dotyczących rozwoju Kirgistanu, a także monitorowanie oraz ocena ich realizacji. Dla realizacji powyższych zadań Narodowa Rada miała opracować i podjąć następujące działania:

- koordynacja i konsolidacja wszystkich gałęzi władzy, organizacji pozarządowych i organizacji międzynarodowych na zasadzie partnerstwa i aktywnego uczestnictwa;
- tworzenie odpowiedzialnego przed społeczeństwem systemu zarządzania gospodarką kraju;
- wzmacnianie roli społeczeństwa w działaniach organów władzy w opracowywaniu i wdrażaniu polityki ekonomicznej;
- opracowywanie długoterminowej koncepcji, strategii oraz innych dokumentów dotyczących rozwoju kraju i sposobów jego realizacji<sup>19</sup>.

W celu realizacji powierzonych jej zadań Narodowa Rada miała prawo rozpatrywać i rekomendować do zatwierdzenia długoterminowe koncepcje, strategie i inne dokumenty dotyczące rozwoju kraju i sposoby ich realizacji. Miała także prawo do wysłuchania szefów organów państwowych w trakcie własnych posiedzeń. Kolejną prerogatywą była możliwość angażowania przedstawicieli organów państwowych, społecznych, ośrodków badań, analiz, naukowych i

---

<sup>19</sup> Ibidem.

innych. Narodowa Rada mogła powoływać grupy robocze przygotowujące wnioski, nad którymi dalej procedowała. Mogła także przyjmować i proponować konkretne rekomendacje oraz projekty prezydentowi, parlamentowi, rządowi, agencjom rządowym, a także innym organizacjom<sup>20</sup>.

### **Strategia Rozwoju Kraju**

*Strategie rozwoju kraju w trakcie rządów prezydenta A. Akajewa (1991-2005)*

Pierwszy dokument dotyczący rozwoju przyjęty już po rozpadzie ZSRR nosił nazwę: „Program zintegrowanych działań rządu Republiki Kirgiskiej (RK) dla zapewnienia transformacji gospodarczej w latach 1994-1997” i opracowany został przy aktywnym wsparciu MFW. W czerwcu 1994 r. Kirgistan i MFW podpisały porozumienie dotyczące podstaw polityki ekonomicznej w Kirgistanie na okres trzech lat. Zgodnie z nim reformy gospodarcze w latach 1994-1995 miały być zorientowane na zmniejszenie poziomu inflacji, zapewnienie stabilności waluty narodowej, zmniejszenie poziomu deficytu budżetowego, regulację zadłużenia zagranicznego, restrukturyzację dużych przedsiębiorstw przynoszących straty, demonopolizację niektórych sektorów gospodarki; wykonanie zadań państwowego programu dotyczącej prywatyzacji, dalszą liberalizację cen i handlu zagranicznego, doskonalenie systemu prawnego niezbędnego dla pogłębiania reformy, a także wielu jeszcze innych, bardziej szczegółowych kwestii<sup>21</sup>. Charakterystyczne, że wszystkie te kroki podejmowane były bez szerokich konsultacji z podstawowymi siłami politycznymi, opierając się raczej na wąskim porozumieniu administracji prezydenta i zagranicznych doradców.

Kolejnym dokumentem, który określił kierunek rozwoju Kirgistanu była „Strategia Rozwoju Ekonomicznego RK na okres do 2005 r. oraz indykatywny plan społeczno-ekonomiczny na lata 1996-1998”<sup>22</sup>. Przygotowanie powyższego

---

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн (КРӨ) 22.05.1995 N181 токтому (КРӨ 24.03.1997 N162 токтомуна ылайык күчүн жоготту); КРӨ 15.06.1995 N234 токтому (КРӨ 24.03.1997 N162 токтомуна ылайык күчүн жоготту); КРӨ 13.11.1995 N477 токтому (КРӨ 24.03.1997 N162 токтомуна ылайык күчүн жоготту).

<sup>22</sup> КРП 15.06.1996 ПЖ N204 жарлыгы.

dokumentu zajęło zaledwie kilka miesięcy. Prezydent w dniu 29 grudnia 1995 r. wydał dekret o opracowaniu strategii<sup>23</sup>. W dniu 6 lutego 1996 r. (czyli 39 dni później) rząd wydał uchwałę o niezwłocznym przystąpieniu do opracowania strategii, w którym to przedsięwzięciu miało wziąć udział przede wszystkim Ministerstwo Gospodarki we współpracy z pozostałymi ministerstwami, komitetami i agencjami państwowymi, resortami administracyjnymi, państwową administracją obwodową, samorządem miasta Biszkek i Osz oraz przez inne organy krajowe, struktury niepaństwowe i organizacje naukowe<sup>24</sup>. Co oczywiste, tak szerokie określenie zakresu podmiotowego pociągało za sobą konieczność długotrwałego procedowania nad dokumentem. Tymczasem już 10 maja 1996 r. (czyli 3 miesiące i 4 dni później) gotowy projekt strategii<sup>25</sup> został złożony do prezydenta do ostatecznego zatwierdzenia<sup>26</sup>. Powyższy, nadzwyczajnie szybki mechanizm powtórzony został w odniesieniu do strategii rozwoju kraju w 2013 r.

W 1998 r. dekretem prezydenta zatwierdzony został Narodowy program walki z ubóstwem „Araket” (1998-2005), który próbował analizować przyczyny biedy w Kirgistanie i wypracować mechanizmy jej pokonania. Wedle dokumentu przyczyny ubóstwa były efektem fatalnego stanu gospodarki i nierówności w dystrybucji dochodów. Co charakterystyczne, przyczyny biedy przypisywane były wyłącznie czynnikom endogennym, w dodatku nie mającym nic wspólnego z wdrożeniem założeń neoliberalnej koncepcji forsowanej przez donorów międzynarodowych<sup>27</sup>.

W czerwcu 1999 r. w Kirgistanie rozpoczęły się prace nad nowym projektem strategii dla państw rozwijających się i przechodzących transformację ustrojową. Podjęte one zostały z inicjatywy BŚ i przy wsparciu międzynarodowych instytucji finansowych. Dokument uwzględniał strukturalne i społeczne czynniki rozwoju, wskazywać na długoterminowe planowanie rozwoju gospodarczego i jasno określać rolę poszczególnych uczestników procesie rozwoju<sup>28</sup>. Przygotowywanie projektu „Kompleksowy Plan

---

<sup>23</sup> КРП 29.12.1995 ПЖ N354 жарлыгы.

<sup>24</sup> КРӨ 6.02.1996 N54 жарлыгы.

<sup>25</sup> КРӨ 10.05.1996 N206 жарлыгы.

<sup>26</sup> КРП 15.06.1996 ПЖ N204 жарлыгы.

<sup>27</sup> КРП 11.02.1998 ПЖ N34 жарлыгы.

<sup>28</sup> КРӨ 2.09.2000 N541 токтому.

Rozwoju - Strategia Rozwoju Kraju” zajęło niecały rok. Jednak w odróżnieniu od dotychczasowych strategii została ona przyjęta nie uchwałą rządu czy też dekretem prezydenta, lecz decyzją Zgromadzenia Przedstawicieli Narodowych Żogorku Kenesz (w dniu 29 maja 2001 r.). W posiedzeniu Zgromadzenia Przedstawicieli Narodowych brali wówczas udział: prezydent A. Akajew, szefowie i przedstawiciele wszystkich gałęzi władzy, rozmaite organizacje pozarządowe, partie polityczne i organizacje publiczne, społeczności lokalne i media<sup>29</sup>. Tak szeroka baza społeczno-polityczna miała jednak znaczenie wyłącznie legitymizacyjne, bowiem w dwuizbowym parlamencie Zgromadzenia Przedstawicieli Narodowych (składające się 45 posłów, pracujące sesyjnie i wybierane dla reprezentacji interesów terytorialnych) odgrywało rolę głównie dekoracyjną. Pierwszy etap realizacji KPR (do 2010 r.) miał odbywać się w ramach przyjętej Narodowej Strategii Zmniejszania Ubóstwa na lata 2003-2005.

**Tabela 4. Krajowe dokumenty strategiczne zatwierdzone w trakcie rządów prezydenta A. Akajewa (1991-2005)**

nr	Nazwa	Lata	Sposób przyjmowania
1	Strategia Rozwoju Ekonomicznego RK na okres do 2005 r. oraz indykatywny plan społeczno- ekonomiczny na lata 1996-1998	1996-1998	zatwierdzona dekretem prezydenta z 15.06.1996, nr 204
2	Indykatywny plan społeczno-ekonomiczny RK na 1998 r.	1998	zaakceptowany uchwałą rządu z 24.09.1997, nr 552
3	Indykatywny plan społeczno-ekonomicznego rozwoju RK na 1999 r.	1999	zaakceptowany uchwałą rządu z 9.09.1998, nr 590  stracił moc prawną na mocy uchwały rządu z 1.03.1999, nr 118
4	Indykatywny plan społeczno-ekonomicznego rozwoju RK na 2001 r.	2001	zaakceptowany uchwałą rządu z 20.09.2000, nr 584
5	Indykatywny plan społeczno-ekonomicznego rozwoju RK na 2002 r.	2002	zaakceptowany uchwałą rządu z 5.09.2001, nr 524
6	Indykatywny plan społeczno-ekonomicznego rozwoju RK na 2003 r.	2003	zaakceptowany uchwałą rządu z 5.09.2002, nr 610
7	Narodowy program walki z ubóstwem „Araket” (1998-2005)	1998-2005	zatwierdzony dekretem prezydenta z 11.02.1998, nr 34
8	Kompleksowy Plan Rozwoju	2001-2010	zaakceptowany przez Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych Żogorku Kenesz na

<sup>29</sup> КРӨ 8.05.2003 N269 токтому.

			posiedzeniu z 29.05.2001
9	Narodowa Strategia Zmniejszania Ubóstwa na lata 2003-2005 (pierwszy etap realizacji Kompleksowego Planu Rozwoju do 2010. Rozszerzenie możliwości kraju)	2003-2005	zaakceptowana uchwałą rządu z 8.05.2003, nr 269  zmiany wprowadzone uchwałą rządu z 3.02.2005, nr 53  straciła moc prawną na mocy uchwały rządu z 20.04.2007, nr 140

Źródło: Opracowanie własne

*Strategie rozwoju kraju w trakcie rządów prezydenta K. Bakijewa (2005-2010)*

Po obaleniu prezydenta A. Akajewa w 2005 r., nowe władze przyjęły Strategię Rozwoju kraju na lata 2007-2010. Została ona zatwierdzona dekretem prezydenta K. Bakijewa z 16 maja 2007 r. Już 7 maja (czyli 11 miesięcy i 21 dni później) oraz 8 października 2008 r. (czyli 5 miesięcy później) do strategii zostały jednak wprowadzone zmiany. Ten stan rzeczy również nie trwał długo, bo niespełna rok po nowelizacji 31 marca 2009 r. prezydenckim dekretem cała strategia została anulowana<sup>30</sup>. Przyjęto wówczas kolejną Strategię Rozwoju Kraju na lata 2009-2011<sup>31</sup>. Ponadto w trakcie rządów prezydenta K. Bakijewa w 2008 r. opracowano projekt „Koncepcji implementacji zrównoważonego rozwoju w RK do 2035 r.”. Żaden z dokumentów nie miał szans na realizację, gdyż w kwietniu 2010 r. w wyniku protestów społecznych prezydent K. Bakijew został obalony.

**Tabela 5. Krajowe dokumenty strategiczne zatwierdzone w trakcie rządów prezydenta K. Bakijewa (2005-2010)**

nr	Nazwa	Lata	Sposób przyjmowania
1	Projekt „Strategii rozwoju kraju na lata 2006-2010”	2006-2010	zaakceptowany uchwałą rządu z 6.11.2006, nr 760, lecz później został wycofany z Żogorku Kenesz i stracił moc prawną na mocy uchwały rządu z 9.03.2007, nr 72
2	Strategia rozwoju kraju na lata 2007-2010	2007-2010	zatwierdzona dekretem prezydenta z 16.05.2007, nr 249  zmiany wprowadzone dekretem

<sup>30</sup> КРП 16.05.2007 ПЖ N249 жарлыгы. КРП 7.05.2008 ПЖ N158, КРП 8.10 2008 ПЖ N359 жарлыктары менен өзгөртүүлөр жана толуктоолор киргизилген (КРП 31.03.2009 ПЖ N183 жарлыгына ылайык күчүн жоготту).

<sup>31</sup> КРП 31.03.2009 ПЖ N183 жарлыгы.



			prezydenta z 7.05.2008, nr 158  straciła moc prawną na mocy dekretu prezydenta z 31.03.2009, nr 183
3	Strategia rozwoju kraju na lata 2009-2011	2009-2011	zatwierdzona dekretem prezydenta z 31.03.2009, nr 183

Źródło: Opracowanie własne

*Strategie rozwoju kraju po tzw. „rewolucji kwietniowej” (od 2010)*

Po obaleniu władzy K. Bakijewa wytworzył się nowy układ sił politycznych. Wprowadzenie systemu parlamentarnego przyniosło tymczasowe zmiany w trybie zatwierdzania strategii rozwoju, wyprowadzając go z kularów administracji prezydenckiej. Opracowano wówczas projekt „Średniookresowego programu rozwoju RK na lata 2012-2014”<sup>32</sup>. Dokument po akceptacji rządu (uchwała rządu z 8 września 2011 r.), zgodnie z konstytucją był skierowany do zatwierdzenia przez parlament. Strategia ta spotkała się jednak z krytyką. Po gruntownych zmianach, które miały uwzględnić komentarze i sugestie nie tylko komisji parlamentarnej, ale także oczekiwania międzynarodowej wspólnoty donorów, w tym MFW, BŚ, ABR, UNDP i innych podmiotów, strategia ponownie wróciła do zatwierdzenia przez parlament. Jednak i tym razem zaakceptowana przez rząd strategia (uchwała rządu z 12 kwietnia 2012 r.) nie zyskała przychylnych opinii, a co za tym idzie, nie została zatwierdzona przez parlament. W rezultacie dokument został anulowany i wycofany z Żogorku Kenesz (uchwałą rządu z 22 listopada 2012 r.). Tym niemniej, wiele organizacji w tym m.in. BŚ, EBOR, MFW oraz ABR ignorując fakt nieprawomocności projektu „Średniookresowego programu rozwoju RK na lata 2012-2014” powoływały się na nią i na jej podstawie planowały swoją działalność<sup>33</sup>.

**Zdjęcie 1. Przyjęcie Strategii Zrównoważonego Rozwoju RK na lata 2013-2017 (drugie posiedzenie Narodowej Rady). Państwowa rezydencja „Ala-Arcza”, 14 stycznia 2013 r.**

<sup>32</sup> КРӨ 8.09.2011 N540 токтому.

<sup>33</sup> Patrz np.: ADB. Country Operations Business Plan. Kyrgyz Republic 2012–2013, December 2012; World Bank’s New Strategy for Kyrgyz Republic to Support Country’s Priorities in Transition Period, Press Release No:2012/042/ECA, Washington 2.08.2011.



Źródło: strona internetowa urzędu Prezydenta RK, [http://www.president.kg/ru/news/1426\\_prinyata\\_strategiya\\_ustoychivogo\\_razvitiya\\_kyir\\_gyizstana\\_na\\_period\\_2013-2017\\_godyi/](http://www.president.kg/ru/news/1426_prinyata_strategiya_ustoychivogo_razvitiya_kyir_gyizstana_na_period_2013-2017_godyi/) (16.01.2013).

Ostatnia z analizowanych w niniejszym artykule strategii w wielu miejscach przypominała dotąd przyjęte<sup>34</sup>. 7 grudnia 2012 r. prezydent A. Atambajew przedłożył projekt Narodowej Strategii Zrównoważonego Rozwoju RK na lata 2013-2017 do konsultacji społecznych. Lecz już 14 stycznia 2013 r. (czyli 38 dni później, z czego część przypadała na święta i wakacje) została ona uchwalona podczas szeroko relacjonowanego w mediach drugiego posiedzenia Narodowej Rady ds. Zrównoważonego Rozwoju RK (zob. zdjęcie 1)<sup>35</sup>. Warto zaznaczyć, że zgodnie ze statutem Rada była organem konsultacyjno-doradczym i koordynującym, nie miała prerogatyw decyzyjnych, miał je natomiast parlament<sup>36</sup>. Jednak podobnie jak wiele mających reprezentować wolę ludu ciał zbiorowych, odgrywała ona rolę osłony dla decyzji prezydenta. Stąd odwołując się do powszechnie transmitowanej przez media decyzji Rady, prezydent zatwierdził strategię dekretem z 21 stycznia 2013 r. (czyli 7 dni później). W ten sposób prezydent (za zgodą liderów frakcji parlamentarnych będących członkami

---

<sup>34</sup> Zatwierdzona w 2013 r. „Narodowa Strategia Zrównoważonego Rozwoju na lata 2013-2017” powieliała obszernych fragmenty dokumentu z 2001 r. „Kompleksowe ramy rozwoju na lata 2001-2010”. Р. Ильяев, „Дорожная карта 2013-2017” как стратегический секонд-хенд. Или как в Кыргызстане рождаются „стратегии развития”, <http://polit.kg/conference/1/157>, 17.12.2012.

<sup>35</sup> Принята Стратегия устойчивого развития Кыргызстана на период 2013-2017 годы, [http://www.president.kg/ru/news/1426\\_prinyata\\_strategiya\\_ustoychivogo\\_razvitiya\\_kyirgyizstana\\_na\\_period\\_2013-2017\\_godyi/](http://www.president.kg/ru/news/1426_prinyata_strategiya_ustoychivogo_razvitiya_kyirgyizstana_na_period_2013-2017_godyi/) (16.01.2013).

<sup>36</sup> patrz szerzej: *Zadania, funkcje i uprawnienia Narodowej Rady ds. zrównoważonego rozwoju* niniejszego tekstu.

Rady) ominął nie zawsze zgodny z jego wolą sfragmentaryzowany parlament<sup>37</sup>. Po krótkiej i nieudanej próbie przeniesienia odpowiedzialności za strategię rozwoju do parlamentu, ponownie, prerogatywa ta została przejęta przez prezydenta. W rezultacie, zaledwie 26 członków Rady, w tym ministrowie, liderzy pięciu frakcji Żogorku Kenesz (w warunkach Kirgistanu motywowani interesami osobistymi, a nie interesem partii z których się wywodzą, czy parlamentu)<sup>38</sup>, dwóch organizacji pozarządowych<sup>39</sup> oraz dwóch przedstawicieli ze środowisk biznesowych<sup>40</sup> pod przewodnictwem prezydenta zdecydowali o rozwoju Kirgistanu na najbliższych 5 lat.

**Tabela 6. Krajowe dokumenty strategiczne zatwierdzone w trakcie rządów prezydenta A. Atambajewa (od 2011 r.)**

nr	Nazwa	Lata	Sposób przyjmowania
1	Program Rządu RK „Stabilne i godne życie”	Plan realizacji na 100 dni	zatwierdzony uchwałą rządu z 25.01.2012, nr 55  zmiany wprowadzone uchwałą rządu z 17.07.2012, nr 494
		Plan realizacji na 2012	
2	Projekt „Średniookresowy program rozwoju RK na lata 2012-2014” (wariant premiera A. Atambajewa)	2012-2014	zaakceptowany uchwałą rządu (premiera A. Atambajewa) z 8.09.2011, nr 540. Po siedmiu miesiącach, na mocy uchwały rządu (premiera O. Babanowa) z 12.04.2012, nr 239 projekt ten został wycofany z Żogorku Kenesz i stracił moc prawną, a zamiast niego przyjęto jego poprawioną wersję, którą skierowano do zatwierdzenia przez Żogorku Kenesz.  Stracił jednak on moc prawną na mocy uchwały rządu (premiera Ż. Satybaldiewa) z 22.11.2012, nr 789
	Projekt „Średniookresowy program rozwoju RK na lata 2012-2014” (wariant premiera O. Babanowa)		
3	Narodowa Strategia Zrównoważonego Rozwoju na	2013-2017	zatwierdzona dekretem prezydenta z 21.01.2013, nr 11

<sup>37</sup> Принята Стратегия устойчивого развития Кыргызстана на период 2013-2017 годы, [http://www.president.kg/ru/news/ukazy/1457\\_utverjdjena\\_natsionalnaya\\_strategiya\\_ustoychivogo\\_razvitiya\\_kyrgyzskoy\\_republiki\\_na\\_period\\_2013-2017\\_godyi/](http://www.president.kg/ru/news/ukazy/1457_utverjdjena_natsionalnaya_strategiya_ustoychivogo_razvitiya_kyrgyzskoy_republiki_na_period_2013-2017_godyi/)

<sup>38</sup> Myktybek Abdylidajew lider frakcji „Ata-Żurt”, Czynybaj Tursunbekow lider frakcji „SDPK”, Feliks Kulow lider frakcji „Ar-Namys”, Altynbek Sulajmanow lider frakcji „Respublika”, Omurbek Tekebijew lider frakcji „Ata-Meken”.

<sup>39</sup> Dinara Oszurachunowa prezydent "Koalicji na rzecz demokracji i społeczeństwa obywatelskiego", Elena Rodina prezes "Zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych".

<sup>40</sup> Aktilek Tungatarow dyrektor wykonawczy Międzynarodowej Rady Konsultacyjnej Biznesu Kirgistanu, Zamir Szajykw dyrektor wykonawczy Związku Przedsiębiorców Kirgistanu.

	lata 2013-2017		
--	----------------	--	--

Źródło: Opracowanie własne

### **Wnioski**

Artykuł argumentuje, iż po odzyskaniu niepodległości w Kirgistanie nie wypracowano jasnych reguł prawnych określających procedury przygotowywania krajowych dokumentów strategicznych. W dokumentach brakowało precyzyjnie określonego zakresu podmiotowego, zarówno na poziomie krajowym jak i lokalnym. Nie określono więc jasno aktorów, którzy mogliby brać udział w procesie opracowywania projektów oraz ich wdrażania i oceny realizowanych na ich podstawie strategii. W efekcie lokalne instytucje nie uczestniczyły w procesie opracowywania projektów strategii, a przyjęte strategie nie uwzględniały rzeczywistych aspiracji i potrzeb lokalnych społeczności. Sytuacja powstała w Kirgistanie nie stanowiła jednak odosobnionego przypadku. Podobnie do wielu krajów o niskich i średnich dochodach wiodącą rolę w określeniu kierunku rozwoju odgrywała międzynarodowa społeczność donorów. Priorytetem były interesy geopolityczne i strategiczne oraz przetrwanie lokalnej elity. Rola lokalnych rządów i parlamentów miała raczej charakter reaktywny, sprowadzając się do pasywnej realizacji programów rozwojowych. W ramach takiej odgórnego struktury lokalne elity rozgrywały jednak swoje interesy, które umożliwiały maksymalizację władzy i zysków związanych z programami rozwojowymi.

Żaden z powołanych organów konsultacyjno-doradczych nie reprezentował więc interesu społeczeństwa. Tworzone *ad hoc* rady narodowe nie miały autonomicznej pozycji, będąc całkowicie zależne od decyzji prezydenta, który miał dowolność w ich powoływaniu i rozwiązywaniu. Charakterystyczną ich cechą były permanentne zmiany w strukturze oraz składzie personalnym. Wysoka częstotliwość zmian ustanawianych mocą prezydenckiego dekretu (co kilka miesięcy, niekiedy nawet kilkanaście dni) nie miała jednak wielkiego znaczenia, gdyż rzeczywistą rolę rad narodowych było wsparcie prezydenckiej decyzji oraz wzmocnienie jego pozycji.

Odgórny oraz arbitralny charakter procedur związanych z przyjmowaniem strategii rozwojowych, z oczywistych względów nie obejmował działań podnoszących świadomość społeczeństwa oraz informujących o

przygotowywaniu, bądź realizacji projektu strategii rozwojowej. Ponadto nie funkcjonowały zinstytucjonalizowane kanały komunikacji między rządem a obywatelami. Brakowało bazy danych, bądź strony internetowej, która katalogowałaby wszystkie przyjęte strategie rozwojowe, wraz z towarzyszącymi jej rozporządzeniami i dekretami prezydenta, czy decyzjami parlamentu. W wielu wypadkach dostęp do materiałów i oficjalnych dokumentów dotyczących strategii rozwoju kraju był wręcz utrudniony. Brak transparentności oraz dostępu do informacji pozwalał na tuszowanie odpowiedzialności oraz pozostawiał potężne pole do nadużyć i manipulacji w przyjmowaniu oraz realizacji strategii rozwojowych. Ta ostatnia uwaga dotyczy działań zarówno aktorów wewnętrznych, jak i międzynarodowych.

Przyjęte strategie wyróżniały się przynajmniej trzema wspólnymi cechami. Po pierwsze, były związane wyłącznie z przywódcą kraju (prezydentem, bądź premierem). Podstawowe zasady oraz kierunki strategiczne, po uwzględnieniu wymogów międzynarodowych donorów, zatwierdzane były na poziomie centralnym. Centralizacja procesu przygotowywania strategii wynikała z kilku kwestii: międzynarodowa społeczność donorów nie była zainteresowana aktywnym zaangażowaniem lokalnej społeczności; elita lokalna otrzymywała możliwości partycypacji w przepływie strumienia pomocy rozwojowej, ważne były też korzyści wizerunkowe płynące z możliwości prezentacji siebie jako autora strategii rozwoju kraju. Na poziomie regionalnym natomiast z powodu braku transferu zasobów, władzy i wiedzy, nie dochodziło ani do szczegółowego planowania, ani wdrażania, ani kontroli.

Po drugie, strategie nie miały charakteru stałego. Od czasów otrzymania niepodległości przyjęto ponad dziesięć strategii rozwoju kraju, wielokrotnie też wprowadzano do nich zmiany. Nowe strategie niewiele różniły się od tych dotychczasowych. W rezultacie, mimo zmian, charakteryzowała je powtarzalność i szablonowość. W najbardziej skrajnych przypadkach dochodziło do kopiowania poszczególnych części starych strategii do nowych dokumentów określających priorytety kraju. Trudności długofalowego planowania programów rozwojowych miały naturę wewnętrzną i międzynarodową. Na poziomie krajowym, wynikało to z dążenia lokalnej władzy do znalezienia równowagi między konkurencyjnymi

interesami aktorów międzynarodowych oraz uzyskania jak największych korzyści, choćby tymczasowych i krótkoterminowych. Na poziomie międzynarodowym przyczyn niestabilności strategii rozwojowych upatrywać należy w zmienności i nieprzewidywalności kierunków pomocy rozwojowej. Zmiana sytuacji ekonomicznej lub interesów politycznych prowadziła w wielu wypadkach do niewywiązywania się donorów z deklarowanych zobowiązań lub zmiany wysokości udzielanej pomocy.

Po trzecie, strategie miały charakter formalno-deklaratywny. Dotyczyło to chociażby części odnoszącej się do budowania efektywnego zarządzania państwem. Zakładano np. rozwój instytucji demokratycznych, podnoszenie efektywności działalności ustawodawczej, udoskonalenie wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania, czy reformę administracji rządowej i samorządowej. Opierało się to na nierealistycznym założeniu donorów, że elita władzy bogacąca się dzięki imitacji reform i zawłaszczaniu pomocy rozwojowej, równocześnie będzie w stanie wskutek ogólnych reform ograniczyć własną władzę, przestrzegać zasad dobrego rządzenia, przejrzystości i odpowiedzialności wobec społeczeństwa. Formalno-deklaratywny charakter wynikał także z braku spójności między budżetem a priorytetami strategii<sup>41</sup>. Niemożność realizacji strategii oznaczała, że elita władzy, podobnie jak donory, nie byli w wystarczającym stopniu zainteresowani ani monitorowaniem, ani analizą, ani wyciąganiem wniosków z procesu realizacji dotychczasowych strategii, a co za tym idzie, wypracowaniem lepszych mechanizmów oraz podnoszeniem jakości działania.

---

<sup>41</sup> Państwo pokrywało deficyt budżetowy dzięki pożyczkom i dotacjom otrzymanym na podstawie umów dwustronnych. Strategia natomiast nie była zintegrowana z mechanizmem budżetu, nie było więc finansowego oparcia dla realizacji zakładanych planów.