

Nr 3/2016 kwartalnik ISSN 1426-8876

Przegląd Politologiczny



Political Science Review

Rada Naukowa/Scientific Board

Andrzej Antoszewski (Polska), **Timm Beichelt** (Niemcy), **Kong Fan-jun** (Chiny), **Wojciech Forsysiński** (Cypr), **Jürgen Neyer** (Niemcy), **Heino Nyssönen** (Finlandia), **Andrzej Mania** (Polska), **Tadeusz Wallas** (Polska), **Ryszard Zięba** (Polska), **Ettore Deodato** (Włochy)

Redakcja/Editorial Board

REDAKTOR NACZELNY/EDITOR-IN-CHIEF

Włodzimierz Malendowski

SEKRETARZ REDAKCJI/ASSISTANT TO THE EDITOR

Magdalena Musiał-Karg

ZASTĘPCA SEKRETARZA REDAKCJI/DEPUTY ASSISTANT TO THE EDITOR

Krzysztof Duda

CZŁONEK/MEMBER

Zdzisław W. Puślecki, **Artur Lipiński**, **Marcin Łukaszewski**, **Marcin Rachwał**

REDAKTORZY JĘZYKOWI/LINGUISTIC EDITORS

Agnieszka Mielczarek, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Agnieszka.Mielczarek@amu.edu.pl

Oleg Mikhalev, Państwowy Uniwersytet w Woroneżu, mikhalev2003@mail.ru

Thomas Mehlhausen, Uniwersytet w Poczdamie, mehlhaus@uni-postdam.de

Malcolm Czopinski, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, mczopinski@hotmail.com

REDAKTOR STATYSTYCZNY/STATISTICS EDITOR

Bolesław Suchocki, b.suchocki@wp.pl

REDAKTORZY TEMATYCZNI/THEMATIC EDITORS

Teoria polityki – **Zbigniew Blok**, zbigniew.blok@amu.edu.pl

Socjologia polityki – **Krzysztof Palecki**, palecki@if.uj.edu.pl

Partie i systemy partyjne – **Jan Piotr Iwanek**, jan.iwanek@us.edu.pl

Systemy wyborcze – **Arkadiusz Żukowski**, arkadiusz.zukowski@uwar.edu.pl

Kultura polityczna – **Helmut Juros**, h.juros@uksw.edu.pl

Międzynarodowe stosunki polityczne – **Teresa Łoś-Nowak**, tin@poczta.pl

Teoria stosunków międzynarodowych – **Andrzej Gałganek**, galganek@inpid.amu.edu.pl

Stosunki polityczne w Europie Środkowo-Wschodniej – **Marian Szczepaniak**, marianszczepaniak@wp.pl

Polityka narodowościowa – **Henryk Chałupczak**, henryk.chalupczak@umcs.lublin.pl

Integracja europejska – **Józef Fiszer**, fiszer@isppan.waw.pl

Europeistyka – **Konstanty Adam Wojtaszczyk**, kaw@post.pl

Polityka społeczno-gospodarcza – **Jerzy Babiak**, jbabiak@amu.edu.pl

Najnowsza historia polityczna – **Marceli Kosman**, marceli.kosman@amu.edu.pl

Marketing polityczny – **Grażyna Ulicka**, ulicka@poczta.neostrada.pl

Wersja elektroniczna czasopisma jest wersją pierwotną

© by Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM

© by Faculty of Political Science and Journalism Press, AMU Poznań, Poland

Wydawca: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań

Adres redakcji: ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, tel./fax 61 829 65 08

Kontakt: przeglad.politologiczny@amu.edu.pl, **Prenumerata:** tel. 61 829 65 17

Editor: Faculty of Political Science and Journalism Press, Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland

Editorial address: 89A Umultowska Street, 61-614 Poznań, Poland, tel./fax +4861 829 65 08

Contact: przeglad.politologiczny@amu.edu.pl, **Subscription:** tel. +4861 829 65 17

Skład, łamanie i korekta: „MRS”, 60-408 Poznań, ul. P. Żołotowa 23, tel. 61 843 09 39

Druk i oprawa: Zakład Graficzny UAM, 61-712 Poznań, ul. H. Wieniawskiego 1

Spis treści

Artykuły

Beata PRZYBYLSKA-MASZNER	
Udział Polski w operacjach wojskowych Unii Europejskiej w Afryce	7
Krzysztof TRZCIŃSKI	
Istota i główne modele <i>power-sharing</i> w kontekście wieloetniczności.	
Zarys problematyki	27
Anita ADAMCZYK	
Kryzys migracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania	41
Wojciech NOWIAK, Dominika NAROŻNA, Cornelius CAPPELEN	
Migracja wewnętrzna w UE oraz EOG a problem nielegalnego rynku pracy.	
Analiza sytuacji imigrantów z Polski zamieszkujących okręg Hordaland	67
Damian PUŚLECKI	
Polityka wsparcia rodziny czy stymulowanie wzrostu demograficznego	
w Programie Rodzina 500 plus	79
Artur LIPIŃSKI	
Strategie „komunizacji” przeciwnika politycznego. Obraz środowiska	
Unii Wolności w dyskursie polskiej prawicy	93
Marek ŻYROMSKI	
Rola i funkcje wyborów w systemach niedemokratycznych	109
Natalia KUSA	
Potencjał protestów motywowanych ekonomicznie – przypadek	
współczesnej Federacji Rosyjskiej	117
Witold MAZURCZAK	
Kolonializm – Dekolonizacja – Postkolonializm. Rozważania o istocie	
i periodyzacji	131
Izabela JANICKA	
Nastroje prawicowo-ekstremistyczne społeczeństwa niemieckiego	145
Ireneusz KRAŚ	
Rada Polityki Pieniężnej jako szczególny organ państwa	159
Małgorzata KAMOLA-CIEŚLIK	
Polityka przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych	
w przemyśle stoczniowym w Polsce po 1989 roku	171
Marianna GLADYSH	
Security of the Baltic States: Effectiveness of the EU Common Security	
and Defence Policy and Influence of the Ukrainian Crisis	187

Agnieszka BIELAWSKA, Janusz WIŚNIEWSKI	
Political science in the Federal Republic of Germany	
– featured examples	199
Informacje	
Komunikat z posiedzenia Kapituły Ogólnopolskiego Konkursu	
im. Czesława Mojsiewicza	227
Noty o autorach	229

Contents

Articles

Beata PRZYBYLSKA-MASZNER Polish participation in military operations of the European Union in Africa	7
Krzysztof TRZCIŃSKI The essence and key models of <i>power-sharing</i> in a multi-ethnic context. An outline of issues	27
Anita ADAMCZYK Migration crisis in the EU and ways to resolve it	41
Wojciech NOWIAK, Dominika NAROŻNA, Cornelius CAPPELEN Internal migration within the EU and EEA vis-à-vis black labor market. An analysis of the situation of Polish immigrants living in Hordaland county	67
Damian PUŚLECKI The Family 500+ program – a family support policy, or a demographic growth stimulator	79
Artur LIPIŃSKI Strategies of „communisation” of the political enemy. The image of Freedom Union’s milieu in the discourse of the Polish right	93
Marek ŻYROMSKI The role of elections in non-democratic political systems	109
Natalia KUSA The potential for economically motivated protests – the case of today’s Russian Federation	117
Witold MAZURCZAK Colonialism – Decolonization – Postcolonialism. Considerations about the nature and periodization	131
Izabela JANICKA Right-wing extremist attitudes in German society	145
Ireneusz KRAŚ The Monetary Policy Council as a special state organ	159
Małgorzata KAMOLA-CIEŚLIK The policy of ownership changes in state-owned companies in the shipbuilding industry in Poland after 1989	171

Marianna GLADYSH	
Bezpieczeństwo państw bałtyckich: skuteczność Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony i wpływu „kryzysu ukraińskiego”	187
Agnieszka BIELAWSKA, Janusz WIŚNIEWSKI	
Politologia w Republice Federalnej Niemiec – wybrane przykłady	199
Information	
Komunikat z posiedzenia Kapituły Ogólnopolskiego Konkursu im. Czesława Mojsiewicza	227
Contributors	229

Beata PRZYBYLSKA-MASZNER
Poznań

Udział Polski w operacjach wojskowych Unii Europejskiej w Afryce

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza uwarunkowań udziału Polski w afrykańskich operacjach wojskowych Unii Europejskiej na tle ewolucji polskiego stanowiska wobec koncepcji realizacji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. W tekście przedstawiono polskie doświadczenia z udziału w operacjach, a także ocenę jego konsekwencji w odniesieniu do deklarowanych priorytetów polskiej polityki zagranicznej. Autorka wskazuje także na główne przyczyny zmiany stanowiska polskiego wobec dalszego zaangażowania na kontynencie afrykańskim. Zwraca uwagę na przekształcenia wewnątrz Unii oraz ich odbiór przez stronę polską.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, operacje wojskowe, EU–Africa, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

Wprowadzenie

Polska ma bogate i długie doświadczenie w zakresie udziału w misjach międzynarodowych (Ciechanowski, 2009; Marcinkowski, 2005). Od roku 1953 przedstawiciele Wojska Polskiego uczestniczyli w międzynarodowej misji pokojowej Komisji Nadzorczej Państw Neutralnych w Korei, która zajmowała się kontrolowaniem przestrzegania zawieszenia broni między Koreą Północną a Koreą Południową. W 1973 r. Polacy po raz pierwszy wzięli udział w misji pokojowej ONZ w ramach Doraźnych Sił Zbrojnych na Bliskim Wschodzie (półwysep Synaj). Polscy żołnierze byli pierwszymi z grupy państw Układu Warszawskiego, którzy służyli pod egidą ONZ. Do roku 1989 decyzja o polskim udziale w międzynarodowych operacjach wojskowych nie była w pełni niezależna, gdyż stanowiła pochodną ustalonego stanowiska państw Układu Warszawskiego. W latach 90. XX w., po zmianach na arenie międzynarodowej, prowadzenie operacji uległo znaczącej modyfikacji. Zwiększył się ich zakres i liczba, a przede wszystkim zmienił się ich mandat. Przebieg konfliktów, motywy zaangażowanych stron, nowe środki i metody walki wymuszały inny zakres przygotowania i prowadzenia działań operacyjnych. Ze względu na proces regionalizacji bezpieczeństwa i fakt, że dotychczasowa formuła realizacji operacji pokojowych ONZ okazała się niewystarczająca, wzrosła rola operacji prowadzonych przez organizacje regionalne. Wielość konfliktów i ich złożony charakter warunkował współzależność między operacjami pokojowymi ONZ a uzupełniającymi je działaniami operacyjnymi organizacji regionalnych (szerzej: Kukułka, Łukaszuk, 1997)¹. W nowych

¹ Już w deklaracji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z grudnia 1994 r. poruszono problem wzmocnienia współpracy z innymi podmiotami prawa międzynarodowego. ONZ rozwinęła różne formy współpracy z podmiotami regionalnymi: wsparcie przez działania dyplomatyczne i pomoc technicz-

warunkach geopolitycznych prowadzenie operacji oznaczało nie tylko przywracanie pokoju, ale także realizację zadań wpisanych w cywilny wymiar przedsięwzięcia², m.in. kontrolę przeprowadzenia wyborów, szkolenie urzędników lub policjantów.

Lata 90. i początek nowego milenium charakteryzuje zwiększone zaangażowanie Polski w działania operacyjne w różnych regionach świata. W okresie 1989–2000 uczestniczyliśmy w ponad 20 misjach ONZ i 10 misjach OBWE. Polacy brali udział w afrykańskich operacjach ONZ, takich jak: UNTAG w Namibii, MINURSO w Saharze Zachodniej, UNOMIL w Liberii, UNAMIR w Rwandzie, UNAVEM III i MONUA w Angoli, MONUC w Demokratycznej Republice Konga, UNMEE w Erytrei i Etiopii. Po przyjęciu Polski do NATO w 1999 r. udział w operacjach był pierwszym testem jej wiarygodności sojuszniczej. Późniejsze członkostwo Polski w Unii Europejskiej wzmocniło jej zaangażowanie w realizację Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Kierunek zmian w kolejnych latach wyznaczył swoisty determinizm polityczny w określaniu priorytetów na arenie międzynarodowej, w odniesieniu do członkostwa w strukturach NATO i UE. Zaangażowanie operacyjne w przedsięwzięcia tych dwóch organizacji stanowiło od roku 2004 podstawę polskiej polityki bezpieczeństwa. Działania i instrumenty NATO, wyznaczające Polsce model współpracy w polityczno-wojskowym wymiarze bezpieczeństwa, zostały uzupełnione członkostwem w UE, która określiła ramy rodzącego się własnego mechanizmu zarządzania kryzysowego. Jego elementami stały się misje cywilne i operacje wojskowe. Celem artykułu jest analiza uwarunkowań udziału Polski w afrykańskich operacjach wojskowych Unii Europejskiej na tle ewolucji polskiego stanowiska wobec koncepcji realizacji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. W tekście przedstawiono polskie doświadczenia dotyczące udziału w operacjach, a także ocenę jego konsekwencji w odniesieniu do deklarowanych priorytetów polskiej polityki zagranicznej.

1. Model reagowania kryzysowego Unii Europejskiej w Afryce

Rozwój zdolności reagowania kryzysowego w ramach Unii Europejskiej zainicjowany został przez grupę państw członkowskich w latach 90. (patrz: Gryz, 2009; Panek, 2009; Zięba 2003; Boin, Ekengren, Rhinard, 2013). Ustanowioną na mocy traktatu z Maastricht z 1993 r. Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa uzupełniono komponentem polityki bezpieczeństwa i obrony. Początkiem nowego etapu realizacji mechanizmów WPZiB stały się postanowienia Rady Europejskiej, podjęte w Helsinkach w grudniu 1999 r., dotyczące wzmocnienia i poprawy koordynacji mechanizmów reagowania Unii Europejskiej i państw członkowskich w sytuacjach kryzysu. Przygotowując Unię do wykonywania tzw. zadań petersberskich proklamowano w Helsinkach tzw. Europejski Cel Operacyjny. Po raz pierwszy o osiągnięciu częściowej zdolności do działań operacyjnych Rada Europejska poinformowała na spotkaniu w Laeken 15 grudnia 2001 r., a w 2003 ogłosiła pełną zdolność operacyjną.

na, wsparcie operacyjne, wspólne prowadzenie akcji, przekazanie dowództwa w celu zorganizowania i wyposażenia misji.

² Uznano, że istotne staje się bardziej kompleksowe wsparcie państwa dotkniętego konfliktem uwzględniające cały wachlarz dodatkowych instrumentów, takich jak pomoc rozwojowa i humanitarna, przekazanie wiedzy specjalistycznej.

Pierwsze takie działania przeprowadzono w ramach operacji Concordia na Bałkanach. Pierwsza nieeuropejska operacja wojskowa – Artemis – miała miejsce w Demokratycznej Republice Konga w drugim półroczu 2003 r. Przyjęcie przez Radę Europejską, w grudniu 2003 r., Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa pozwoliło UE na dalsze dążenie do rozwoju zdolności w zakresie zarządzania kryzysowego. Zgodnie z celami wymienionymi w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa Rada Europejska przyjęła Europejski Cel Operacyjny 2010 (wojskowy cel podstawowy) w czerwcu 2004 r. i Cywilny Cel Podstawowy 2008 w grudniu 2004 r. Określając cel wojskowy, państwa członkowskie zobowiązały się zapewnić Unii Europejskiej do 2010 r. zdolność do jednoczesnego prowadzenia kilku operacji o różnym stopniu trudności (Declaration..., 2004).

Przełomowym momentem dla dalszego rozwoju zdolności reagowania kryzysowego Unii Europejskiej stał się przyjęty w 2009 r. traktat lizboński. Wprowadził wiele regulacji dotyczących kształtu instytucjonalnego i mechanizmu decyzyjnego w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz jej komponentu obronnego (Węc, 2011). Zgodnie z art. 43 TUE (wersja po traktacie lizbońskim) zredefiniowano misje cywilne i operacje wojskowe Unii, które obejmują „wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów”. Działania te mogą ułatwiać walkę z terroryzmem. Operacje wojskowe są najbardziej zaawansowane logistycznie i stanowią jedno z najbardziej kosztownych działań wykonywanych w ramach WPBiO (Przybylska-Maszner, 2014, s. 9–12). Zadania określone w mandacie poszczególnych operacji są różnorodne: przyczynianie się do stabilizacji w wybranych regionach, wsparcie działań innych organizacji, ochrona szlaków handlowych, przeszkolenie sił bezpieczeństwa, zapewnienie bezpieczeństwa uchodźcom, zapewnienie bezpieczeństwa podczas wyborów. Ze względu na swoją specyfikę są to przedsięwzięcia wymagające pełnej współpracy państw zarówno na szczeblu wojskowym, jak i politycznym. Zwyczajowo operacje UE podejmowane są za zgodą zainteresowanych państw, z wyjątkiem sytuacji, gdy państwo, na którego terytorium będzie prowadzona operacja, pogrążone jest w kryzysie. Warunkiem uczestnictwa w operacji przez państwo członkowskie jest wniesienie własnego wkładu wojskowego lub finansowego. Zgodnie z decyzją dotyczącą rozpoczęcia operacji możliwy jest w niej udział państw trzecich. Szczegóły dotyczące wkładu poszczególnych państw trzecich są przedmiotem umów zawieranych na mocy art. 37 TUE. Wydatki operacyjne, wynikające z przyjęcia decyzji o przeprowadzeniu operacji, ponoszone są przez państwa członkowskie zgodnie z regulacjami art. 41 ust. 2 TUE oraz decyzją Rady 2008/975/WPZiB z 18 grudnia 2008 r. ustanawiającą mechanizm zarządzania finansowaniem wspólnych kosztów operacji UE mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. Kwota referencyjna, obejmująca wspólne koszty operacji, jest przeznaczona na realizację operacji. W ramach kosztów wspólnych operacji przewiduje się najczęściej utworzenie dowództwa operacyjnego, uruchomienie dowództwa sił operacji, transport strategiczny. System finansowania operacji Athena obciąża państwa kosztami proporcjonalnie do liczebności personelu i ilości sprzętu. Formalnie rozpoczęcie działań UE nie wymaga mandatu ONZ. Wyjątek stanowi sytu-

acja, gdy zamierza się użyć sił zbrojnych, wówczas konieczna jest aprobatą Rady Bezpieczeństwa ONZ. Wszystkie dotychczasowe operacje wojskowe Unii Europejskiej były następstwem wcześniejszych decyzji podjętych na forum ONZ. Operacje unijne bardzo często uzupełniają bądź wspierają działania ONZ lub innych organizacji regionalnych. Są to w założeniu przedsięwzięcia niskiego ryzyka, które nie mają wzbudzać politycznych kontrowersji uniemożliwiających podjęcie decyzji o ich rozpoczęciu i na etapie prowadzenia działań. Na forum politycznym UE dużo łatwiej o zgodę na podjęcie operacji o charakterze cywilnym niż wojskowym. Wynika to zarówno z przeszkód o charakterze doktrynalnym, niechęci do wzmocnienia działalności Unii w tym obszarze, jak i z przeszkód natury finansowej. UE jest postrzegana jako organizacja, która skupia się na cywilnych aspektach zarządzania kryzysowego i w ten sposób przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa światowego, co jest zgodne z jej głównymi wartościami i zasadami.

Decyzja o rozpoczęciu operacji na forum Unii Europejskiej jest trudna do przyjęcia. Podstawową przeszkodą na drodze rozwoju WPBiO jest niechęć państw do współpracy w ramach UE i wykorzystania na arenie międzynarodowej jej instrumentów reakcji³. Każde państwo ma integralną politykę bezpieczeństwa, własną koncepcję i priorytety, co znacząco ogranicza możliwość uzgodnienia stanowiska akceptowanego przez wszystkie strony. Biorąc pod uwagę kwestie afrykańskie, zauważalna jest presja kilku państw na podejmowanie działań na tym obszarze. Wynika to z ich przeszłości kolonialnej i obecnych więzi gospodarczych i politycznych (Söderbaum, 2013, s. 36–37). Istnieje podział na państwa członkowskie zainteresowane wzmocnianiem więzi z Afryką i takie, które są zainteresowane przede wszystkim wschodnim sąsiedztwem. Po rozszerzeniu UE „punkt ciężkości” zainteresowań przesunął się z południa na wschód. W efekcie, mimo osiągnięcia zdolności operacyjnej, w wielu sprawach Unia Europejska wykazała całkowitą niemoc decyzyjną.

W 2003 r. miała miejsce pierwsza, krótkoterminowa (trwająca cztery miesiące), wojskowa operacja w Demokratycznej Republice Konga. Kolejne przeprowadzono w roku 2006 – w Demokratycznej Republice Konga i w roku 2007 – w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej. Od 2003 do marca 2015 r. Unia Europejska zakończyła pięć operacji wojskowych w Afryce Subsaharyjskiej (uwzględniając operację o charakterze cywilno-wojskowym wspierającą misję AMIS II w Sudanie, w regionie Darfur – tabela 1). Z uwagi na brak wniosku o wsparcie ze strony Biura Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA), mimo stwierdzenia gotowości do rozpoczęcia działań, nie doszło do przeprowadzenia w roku 2011 operacji w Libii. Trwa największa, biorąc pod uwagę koszty operacyjne i zaangażowanie państw członkowskich, morska operacja wojskowa – Atalanta w Somalii, a także operacje szkoleniowe w Mali i Somalii. W 2015 r. rozpoczęto kolejną operację w Republice Środkowoafrykańskiej mającą na celu pomoc władzom w przygotowaniu reformy sektora bezpieczeństwa.

³ Dotychczasowa współpraca w dziedzinie polityki obronnej pokazuje, że najważniejsza jest wola polityczna wspólnej reakcji i wykreowanie politycznych ram umożliwiających stały rozwój współpracy.

Tabela 1

Operacje wojskowe UE w Afryce 2003–2014

Nazwa	Obszar realizacji	Okres realizacji	Cel określony w mandacie	Udział Polski
Artemis	Demokratyczna Republika Konga	czerwiec 2003 – wrzesień 2003	przyczynienie się do poprawy bezpieczeństwa w Bunii, stolicy prowincji Ituri, i umożliwienie świadczenia pomocy humanitarnej	nie
Suport to AMIS II	Darfur, Sudan	lipiec 2005 – grudzień 2007	wsparcie misji Unii Afrykańskiej w regionie Darfur w Sudanie oraz w Somalii	nie
EUFOR RD Congo	Demokratyczna Republika Konga	czerwiec 2006 – listopad 2006	wsparcie misji obserwacyjnej ONZ (MONUC) podczas wyborów	tak
EUFOR Czad/RŚ	Czad, Republika Środkowoafrykańska	styczeń 2008 – marzec 2009	poprawa bezpieczeństwa wokół obozów uchodźców, ośrodków przesiedleńców oraz w strefach opuszczonych przez nich dla ułatwienia dobrowolnego powrotu; umożliwienie dostarczania pomocy humanitarnej oraz swobodnego przemieszczania się personelu organizacji; zapewnienie egzekwowania prawa oraz funkcjonowania policji w obozach i miejscach przebywania uchodźców; udział w ochronie miejscowej ludności, personelu oraz mienia ONZ	tak
EU NAVFOR Somalia (Atalanta)	Somalia	grudzień 2008 – x	zapobieganie aktom piractwa i rozboju u wybrzeży Somalii oraz ich zwalczanie	ograniczony do dwóch żołnierzy
EUTM Somalia	Somalia	kwiecień 2010 – x	szkolenie somalijskich sił bezpieczeństwa	nie
EUFOR Libia	Libia	kwiecień 2011 – listopad 2011	wsparcie operacji pomocy humanitarnej w odpowiedzi na sytuację kryzysową	operacja niezrealizowana
EUTM Mali	Mali	luty 2013 – X	szkolenie malijskich sił zbrojnych	tak
EUFOR Republika Środkowoafrykańska	Republika Środkowoafrykańska	luty 2014 – marzec 2015	zapewnienie bezpieczeństwa, szczególnie w dystrykcie 3. i 5. stolicy państwa, miasta Bangi, zwiększenie swobody działania uczestników operacji MISCA, MINUSCA, SANGARIS, stworzenie warunków do niesienia pomocy humanitarnej	tak
EUMAM Republika Środkowoafrykańska	Republika Środkowoafrykańska	marzec 2015 – x	udzielanie pomocy władzom w przygotowaniu reformy sektora bezpieczeństwa; działania skoncentrowane w regionie Bangi	tak

2. Ewolucja polskiego stanowiska wobec idei rozwoju unijnych zdolności reagowania kryzysowego

Polskie stanowisko wobec idei wzmocnienia współpracy w zakresie realizacji Europejskiej/Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO/WPBiO) zmieniało się. W okresie przedakcesyjnym 1998–2004, ale też po akcesji na postawę władz polskich budujących koncepcję narodowych ram strategii bezpieczeństwa wpływ miały zarówno czynniki zewnętrzne, takie jak: reorientacja zagrożeń, osłabienie roli Sojuszu Północno-atlantyckiego, sukcesy i porażki podejmowanych w ramach UE działań, jak i czynniki wewnętrzne, związane ze zmianami opcji na polskiej scenie politycznej (Przybylska-Maszner, 2013, s. 99–126). Nastąpiła stopniowa reorientacja podejścia do zagadnień budowy europejskich zdolności zarządzania kryzysowego. Początkowo Polska postrzegana była jako wierny sojusznik transatlantycki i przeciwnik wzmocniania unijnych struktur obronnych. Wyrażała bowiem sceptycyzm wobec idei rozwoju unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony, uznając ją za próbę dublowania już istniejących mechanizmów. Na forum państw członkowskich utarło się przekonanie, że Polska po wstąpieniu do UE będzie blokować próby wzmocnienia unijnych zdolności. Beata Górka-Winter i Marcin Terlikowski zauważają: „w miarę wydłużania się stażu Polski jako członka Unii Europejskiej w dynamicznym rozwoju WPBiO zaczęto dostrzegać więcej szans niż zagrożeń” (Górka-Winter, Terlikowski, 2011, s. 31–50). Wśród czynników warunkujących tą zmianę autorzy wymieniają impuls rozwojowy w sferze społeczno-gospodarczej, który zawdzięczamy UE i rozczerowanie relacjami między Polską a Stanami Zjednoczonymi. Joanna Polak podkreśla, że obecna koncepcja propokojowego zaangażowania Polski, zarówno w zakresie misji cywilnych, jak i wojskowych na świecie, jest wynikiem doświadczeń z realizacji misji stabilizacyjnych w Afganistanie i Iraku, rozpoczętych na początku nowego tysiąclecia (Dobrowolska-Polak, 2009, s. 36–37). Związany z nimi duży i długotrwały wysiłek spowodował konieczność wycofania polskich kontyngentów z misji ONZ. Mając ograniczone zasoby, polskie władze musiały dokonać wyboru i podjąć decyzję, w operacjach których organizacji chcą uczestniczyć. Przesądzający o wyborze obszaru zaangażowania był argument zapewnienia realizacji polskich interesów narodowych. Z porównania strategii bezpieczeństwa narodowego od roku 2003 do 2014 wynika, jak zyskały na znaczeniu, uznane za nadrzędne dla interesów państwa, misje NATO i operacje zarządzania kryzysowego UE (Rada Ministrów RP, 2003; Rada Ministrów RP, 2007; Rada Ministrów RP, Warszawa 2014). Swoistym uzupełnieniem tych działań jest pozostawiona możliwość wsparcia misji ONZ i OBWE.

3. Polskie doświadczenie udziału w operacjach wojskowych UE w Afryce

Po roku 2004 Polska uznała funkcje komplementarne UE w systemie bezpieczeństwa. Udział w operacjach wojskowych UE w Afryce stał się wyrazem odpowiedzialności za stabilizację i intensyfikację procesów pokojowych w regionach ogarniętych konfliktami zbrojnymi. Jednocześnie można stwierdzić, że jest także jednym z najważniejszych mierników możliwości współpracy Polski w ramach WPBiO. Unia Europejska wypracowała własny model reagowania kryzysowego, którego komponentami są misje cywil-

ne i operacje wojskowe. Decyzja poszczególnych państw członkowskich o wyposażeniu UE w środki i mechanizmy umożliwiające skuteczne działanie poza jej granicami wynika z uznania, że tylko przez podejmowanie działań zarządzania kryzysowego będzie wywierać wpływ na kształt stosunków międzynarodowych. W praktyce zakres podejmowanych przez Unię działań jest uzależniony od jej możliwości prowadzenia operacji oraz każdorazowej konieczności uzyskania poparcia państw członkowskich. Polska deklaruje pełne zaangażowanie w budowę unijnych struktur bezpieczeństwa i obrony, czego konsekwencją jest włączenie się w główny nurt opracowania koncepcji dalszego rozwoju WPBiO i nabycie niezbędnego doświadczenia we współpracy wojskowej (Gągor, 2008; Drzewicki, 2010).

Należy podkreślić, że obszarem, w którym Polska dostrzega konieczność reagowania kryzysowego, jest region jej bliskiego sąsiedztwa. Różnicuje jednak swoje zaangażowanie w jego poszczególnych częściach. Na wschodzie przewiduje wykorzystywanie pełnego katalogu działań, w tym misji cywilnych i operacji wojskowych, a w odniesieniu do państw południa dopuszcza swój udział przede wszystkim w misjach o charakterze cywilnym (Rada Ministrów RP, 2012). Ze względu na potencjał Polski dotychczasowe wojskowe zaangażowanie operacyjne w Afryce jest ograniczone. Z wyjątkiem operacji w Demokratycznej Republice Konga – EUFOR RD Congo (130 żołnierzy) oraz operacji w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej – EUFOR Tchad/RCA (400 żołnierzy) udział Polski we wspomnianych działaniach był symboliczny. W dalszej części omówione zostanie polskie zaangażowanie w poszczególne operacje wojskowe UE w Afryce, z uwzględnieniem uwarunkowań decyzji w tym zakresie⁴.

EUFOR RD Congo

Pierwszą afrykańską operacją, w której uczestniczyli Polacy, była EUFOR RD Congo rozpoczęta w 2006 r. (Council Decision, 2006). Jej nadrzędny cel stanowiło zapewnienie bezpieczeństwa w czasie wyborów w Demokratycznej Republice Konga, a przebieg i realizacja przez wielu ekspertów zostały krytycznie ocenione (Hoebeke, Carette, Vlassenroot, 2007). Główny zarzut dotyczył niewystarczającej liczebności europejskiego kontyngentu

⁴ W prawie polskim kwestia udziału żołnierzy w misjach poza granicami została szczegółowo określona. Podstawy prawne w tym zakresie kształtowały się od lat 90. Jednym z pierwszych dokumentów precyzujących to zagadnienie była przyjęta na rok ustawa z 19 lutego 1998 r. (Dz. U. 98.23.119), w której, w art. 2, stwierdzono, że jednostki wojskowe mogą być użyte poza granicami RP w celu utrzymania międzynarodowego pokoju. 1 stycznia 1999 r. wspomniane regulacje zastąpiła ustawa z 17 grudnia 1998 r. o *zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa* (Dz. U. 98.162.1117). W jej art. 2 stwierdzono, że obecność jednostek wojskowych poza granicami państwa jest możliwa w celu „udziału w: a) konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicznych, b) misji pokojowej, c) akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom”. Decyzję o użyciu jednostek wojskowych poza granicami podejmuje prezydent. Wśród informacji, które muszą być określone w jego decyzji, wymienia się: liczebność zaangażowanego personelu wojskowego, czas trwania, cel, zakres oraz obszar działania, system dowodzenia jednostkami wojskowymi oraz organ organizacji międzynarodowej, któremu jednostki zostaną podporządkowane na czas operacji. Por.: Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o *zasadach użycia lub pobytu sił zbrojnych poza granicami państwa*, Dz. U. 1998, Nr 162, poz. 1117; Rada Ministrów RP, *Strategia udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych*, Warszawa 2009.

w stosunku do potrzeb. Wynikało to przede wszystkim z niechęci państw do przeznaczania dużych środków na operację, której polityczne cele były nie do końca jasne. Ponadto w ocenie wielu analityków Francja przejęła rolę lidera w promowaniu działań operacyjnych dla realizacji interesów, które wykraczały poza ramy, możliwych do zaakceptowania przez pozostałe państwa UE, priorytetów unijnych (Gegout, 2005, s. 426–429).

Zgodnie z założeniami operacji, kontyngent sił UE miał wspierać misję MONUC przez cztery miesiące od końca lipca 2006 r. Dowództwo operacyjne ulokowano w Poczdamie. Francja i Niemcy zaoferowały najliczniejsze kontyngenty (Francja – ok. 1000 żołnierzy, Niemcy – ok. 750 żołnierzy i personelu). Potwierdzeniem wiodącej siły niemiecko-francuskiego tandemu było powierzenie dowództwa sił zbrojnych francuskiemu generałowi Christianowi Damayowi, a dowództwa operacji Niemcowi, generałowi Karlheinzowi Viereckowi. W operację zaangażowała się bardzo duża liczba państw UE, a także Turcja. Pozostałe kontyngenty nie były jednak już tak liczne⁵. Z wyjątkiem polskiego, hiszpańskiego i belgijskiego, nie przekraczały 100 osób. Zadania sił UE wpisane zostały w zakres rezolucji ONZ (Rezolucja nr 1671, 2006 r., rozdział VII). Dotyczyły wsparcia sił MONUC w realizacji ich mandatu, wspierania ochrony lotniska w Kinszasie, zapewnienia bezpieczeństwa poruszania się personelu misji ONZ oraz obserwatorów unijnych. Ponadto, w ograniczonym zakresie, EUFOR mogła interweniować w przypadku zagrożenia ludności cywilnej. Cześć unijnych sił stacjonowała w stolicy sąsiedniego Gabonu, a pozostałe jednostki – w Kinszasie (Górka-Winter, 2006, s. 1670). Znaczącym problemem był rozległy obszar prowadzenia działań. Ze względu na wielkość terytorium unijna operacja mogła być tylko elementem odstraszenia potencjalnych organizatorów zamieszek i ataków zbrojnych. Realna możliwość wykorzystania oddziałów do szybkiej reakcji i użycia siły w razie pogorszenia się sytuacji na tak dużym terytorium państwa, a nawet w samej 10-milionowej stolicy była niewielka. Momentem kluczowym dla prowadzonej operacji był okres przeprowadzenia wyborów i ogłoszenia wyników. Podczas kampanii wyborczej w Kinszasie dochodziło do różnego rodzaju marszów poparcia, wieców i demonstracji, które często kończyły się zamieszkami i starciami z policją⁶.

Polski udział w operacji podyktowany był czynnikami politycznymi, akcentowanymi na arenie europejskiej. Biorąc pod uwagę międzyrządowe roszady na forum UE, Francja zabiegała o jak największy udział innych państw, w tym Polski. Uczestnictwo Polski w operacji stało się jednym z tematów lipcowego spotkania ministrów obrony państw Trójkąta Weimarskiego w Wieliczce (Jankowski, 2011, s. 133). Polska chciała przekonać partnerów unijnych, że nie jest już sceptycznie nastawiona do projektu dalszego rozwoju WPBiO. Wysłanie trzeciego pod względem liczebności, 130-osobowego oddziału żandarmów (z jednostek specjalnych Żandarmerii Wojskowej⁷), było czytelnym sygna-

⁵ W operacji udział wzięły następujące państwa członkowskie: Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Niemcy, Polska, Portugalia, Szwecja, Włochy i Wielka Brytania.

⁶ Pierwsza tura wyborów odbyła się 30 lipca i przebiegała w spokoju. Druga tura zaplanowana została na 20 sierpnia. Po wyborach nastąpił okres względnej stabilizacji w oczekiwaniu na ogłoszenie wstępnych wyników. Szerzej o sytuacji w DRK podczas wyborów: E. J. Jaremczuk, *Demokratyczna Republika Konga – wybory prezydenckie w 2006 roku w świetle destabilizacji kraju i zagrożeń terrorystycznych*, w: *Ewolucja terroryzmu na przełomie XX i XXI wieku*, red. M. J. Malinowski, R. Ożarowski, W. Grabowski, Gdańsk 2009, s. 31–34.

⁷ Najliczniejsze kontyngenty wystawiły: Francja (1090), Niemcy (780), Hiszpania (130), Belgia (60), Szwecja (55).

łem dla francusko-niemieckiej koalicji, potwierdzeniem, że Polska zamierza aktywnie uczestniczyć we wspólnych przedsięwzięciach, zdobywając doświadczenie we współpracy w ramach inicjatyw unijnych. Dotyczyć to miało regionów świata niebędących wśród priorytetów polskiej polityki zagranicznej, chociaż w perspektywie krajowych interesów, wyrażonych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, uwaga skupiona została na wschodnim wymiarze sąsiedztwa. Zauważyć także należy istotny element tej polityki – deklarowaną chęć zacieśnienia współpracy gospodarczej z państwami afrykańskimi, w tym z DRK. W okresie rozpoczynania operacji w wypowiedziach polskich polityków porwócił temat pogłębienia współpracy z państwami Afryki.

Analizując wojskowy wymiar polskiego udziału w tej operacji, trzeba wskazać, że do głównych zadań Polskiego Kontyngentu Wojskowego należały: ochrona Dowództwa Sił UE w Kinszasie, ochrona lotniska N'Dolo w Kinszasie, zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony personelowi międzynarodowemu ONZ i UE, współpraca z misją policyjną EUPOL w Kinszasie. Zgodnie z postanowieniem prezydenta RP, PKW wykonywał swoje zadania w Kinszasie od końca lipca do grudnia 2006 r. Składał się z Oddziałów Specjalnych Żandarmerii Wojskowej w Gliwicach i w Warszawie, żołnierzy grupy łączności (1 Pułku Specjalnego Komandosów) i 10 Brygady Logistycznej z Opola. W jego strukturze były trzy pododdziały: pluton do działań specjalnych z OS ŻW w Warszawie oraz dwa plutony manewrowe z OS ŻW w Gliwicach. Polscy oficerowie znaleźli się także w strukturach Dowództwa Operacyjnego w Poczdamie (jeden oficer) i Dowództwa Sił w Kinszasie (trzech oficerów). Dowódcą polskiego kontyngentu został mjr Marek Gryga. W toku przygotowań do operacji polscy oficerowie brali udział w pracach planistycznych Połączonej Grupy Planowania Operacyjnego Dowództwa Sił w Creil (Francja). Ponadto polscy przedstawiciele uczestniczyli w konferencjach logistycznych organizowanych i prowadzonych przez Dowództwo Operacyjne w Poczdamie. Przeprowadzenie operacji poprzedzał długi okres szkoleń specjalistycznych.

Polacy realizujący swoje zadania wzbudzali zainteresowanie oficerów Kwatery Głównej Sił Zbrojnych. Wybudowane od podstaw polskie obozowisko na tle pozostałych robiło wrażenie sposobem zorganizowania oraz wyposażenia (Rawski, 2011, s. 34–49). PKW w początkowym okresie był jedyną jednostką całkowicie gotową do wykonywania nałożonych zadań. Dla Polaków była to bardzo trudna operacja, ze względu na miejsce i charakter zadań. Mimo krytyki związanej z organizacją struktury operacji, udało się zrealizować cele, przede wszystkim w zakresie zadań dotyczących zabezpieczenia wyborów. Polska po raz pierwszy w historii potwierdziła swoją gotowość do współpracy wojskowej w ramach inicjatywy UE. Operacja ta potwierdziła także gotowość operacyjną polskiej Żandarmerii Wojskowej. Jej misję należy uznać za niezwykle udaną (Pacek, 2007, s. 140–141). Zebrane podczas niej doświadczenia okazały się przydatne w kolejnych działaniach polskiego wojska. Jedną z najbardziej istotnych korzyści politycznych polskiego uczestnictwa w EUFOR RD Congo było otrzymanie przez polską Żandarmerię Wojskową w maju 2007 r. statusu partnera Europejskich Sił Żandarmerii. Wiązało się to z bardzo pozytywną oceną skuteczności polskich jednostek podczas operacji. Należy także podkreślić, że udział w misji wpłynął na dalszy rozwój współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego. 7 grudnia 2006 r. szefowie sztabów generalnych sił zbrojnych państw Trójkąta Weimarskiego podjęli decyzję o tym, że Weimarska Grupa Bojowa będzie gotowa do działań w ewentual-

nych operacjach w pierwszej połowie 2013 r.⁸ Biorąc pod uwagę początkowe założenie, że zaangażowanie operacyjne stanie się elementem szerszej koncepcji odbudowy relacji na niwie politycznej i gospodarczej z państwami afrykańskimi, trzeba jednak podkreślić, iż Polska w bardzo małym zakresie angażowała się w działania stabilizacyjne na obszarze DRK po zakończeniu operacji.

EUFOR Czad/Republika Środkowoafrykańska

Celem kolejnej unijnej operacji w Afryce, w której uczestniczyli Polacy, była ochrona przebywających na terytorium wschodniego Czadu i północno-wschodniej części Republiki Środkowoafrykańskiej uchodźców z ogarniętego konfliktem Darfuru. W rejonie operacji funkcjonowało 12 obozów uchodźców oraz ok. 30 obozów przesiedleńców, w których schronienie znalazło ponad 240 tys. ludzi. Decyzja o rozpoczęciu operacji podjęto 28 stycznia 2008 r. Gotowość operacyjna została osiągnięta 15 marca 2008 r.

Operacja Unii Europejskiej uzyskała mandat ONZ na podstawie rezolucji nr 1778 Rady Bezpieczeństwa ONZ z 25 września 2007 r.⁹ 14 stycznia 2009 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję nr 1861 zatwierdzającą zastąpienie misji EUFOR przez siły ONZ w operacji MINURCAT. 15 marca 2009 r. UE zakończyła misję EUFOR w Cza-dzie i Republice Środkowoafrykańskiej i przekazała odpowiedzialność za operację Organizacji Narodów Zjednoczonych – MINURCAT.

Mandat EUFOR Czad/RŚ był wynikiem kompromisu między państwami UE usiłującymi przeforsować różne interesy i obejmował następujące działania: zwiększenie bezpieczeństwa w całej strefie, głównie w pobliżu obozów uchodźców oraz ośrodków przesiedleńców, a także w strefach opuszczonych przez uchodźców, w celu ułatwienia im dobrowolnego powrotu; umożliwianie dostarczania pomocy humanitarnej oraz swobodnego przepływu personelu organizacji humanitarnych i zapewnienie mu bezpieczeństwa w rejonach wykonywania zadań; ochrona personelu ONZ, budynków, instalacji i wyposażenia, zapewnianie bezpieczeństwa i swobody przemieszczania się własnym pracownikom i personelowi ONZ (Council Joint Action, 2007).

Operacja unijna miała uzupełniać działania ONZ – misję pokojową ONZ w Darfurze – UNAMID, a jednocześnie zapewniać bezpieczeństwo przedsięwzięć humanitarnych ONZ. Ograniczony zakres operacji EUFOR Tchad/RCA był konsekwencją niewydolności unijnego procesu decyzyjnego i braku strategii UE wobec niestabilności w tym regionie. Niechęć grupy państw członkowskich do angażowania się wojskowego wynikała z trzech powodów: ideologicznego sprzeciwu wobec zaangażowania zewnętrznego UE, braku realnych więzi interesów z regionem i niemożności finansowego wsparcia operacji. Podobnie jak w przypadku operacji EUFOR RD Congo, istotnym elementem wpływają-

⁸ Weimarska Grupa Bojowa pełniła półroczny dyżur od stycznia 2013 r. Polsce przypadła rola państwa ramowego, otrzymała zadania utworzenia Dowództwa Operacji i Dowództwa Sił.

⁹ Rezolucja potwierdziła obecność międzynarodową w Cza-dzie i Republice Środkowoafrykańskiej: misji ONZ (MINURCAT) składającej się z policjantów, żołnierzy i cywilów. Mandat dotyczył szkolenia policji czadyjskiej w celu zapewnienia ochrony ludności oraz utrzymania i promocji praw człowieka oraz operacji UE dla zabezpieczenia misji ONZ przez okres roku od daty osiągnięcia zdolności operacyjnych (czyli do 15 marca 2009 r.).

cym na brak zainteresowania udziałem w operacji były oskarżenia, szczególnie ze strony Niemiec, że operacja może być wykorzystana do realizacji partykularnych interesów Francji w Czadzie (Dijkstra, 2009, s. 69). W efekcie udział Niemiec był symboliczny (czterech żołnierzy). Wystąpiła zauważalna różnica między oczekiwaniami na szczeblu strategiczno-politycznym a możliwościami na szczeblu strategiczno-wojskowym (Mattelaer, 2008). Operację oparto głównie na siłach Francji, Irlandii i Polski, które łącznie zapewniły ok. 75% korpusu operacji. Udział pozostałych państw był symboliczny. EUFOR Tchad/RCA była najliczniej reprezentowaną przez państwa członkowskie operacją afrykańską¹⁰. Wzięło w niej udział ok. 3700 żołnierzy z 23 państw członkowskich oraz Albanii, Chorwacji i Federacji Rosyjskiej (*EU Military...*, 2015). Dowództwo operacji usytuowano w Mont Valérien, we Francji. Na jego czele stanął gen. broni Patrick Nash (Irlandia), zastępcą dowódcy został gen. dyw. Bogusław Pacek (Polska), a dowódcą Sił UE gen. bryg. Jean-Philippe Ganascia (Francja).

Polska po raz kolejny wsparła Francję w działaniach, które z perspektywy jej polityki zagranicznej nie stanowiły priorytetu. Zaoferowała znaczący wkład wojskowy, w liczbie 400 polskich żołnierzy, w tym prawie 100 doświadczonych żandarmów z operacji kongijskiej. Operacja w Czadzie stała się podwaliną partnerstwa z Francją, mimo że Niemcy z niechęcią odnosiły się do wsparcia przez Polskę tej inicjatywy. Polacy uznali swój udział w afrykańskiej operacji zarządzania kryzysowego za element gry w celu pozyskania szerszego grona partnerów na rzecz wsparcia wymiaru wschodniego UE. Okres prowadzenia operacji w Czadzie to czas wzmożonej aktywności polskich dyplomatów na rzecz inicjatywy Partnerstwa Wschodniego. Polskie stanowisko dotyczące dalszego rozwoju zdolności reagowania kryzysowego i udziału w prowadzonych misjach cywilnych i operacjach wojskowych uzależnione było od uwzględnienia w działaniach zewnętrznych UE bliskiego interesom polskim wschodniego sąsiedztwa (Jankowski, 2008).

Polscy żołnierze wykonywali zadania od września 2008 r.¹¹ Spędzili w rejonie operacji 18 miesięcy¹². Od 15 marca 2009 roku, w wyniku przekazania odpowiedzialności za operację Organizacji Narodów Zjednoczonych, PKW stanowił element sił ONZ MINURCAT. W jego skład weszły: Oddział Specjalny Żandarmerii Wojskowej w Gliwicach, 10 Opolska Brygada Logistyczna, 5 Pułk Inżynieryjny. Dowódcą I zmiany został płk Wojciech Kucharski, a II zmiany – płk Maciej Siudak. EUFOR Tchad/RCA był trudną logistycznie operacją, realizowaną na śródlądowym i słabo infrastrukturalnie rozwiniętym obszarze (Pacek, 2010). Polska i pozostałe państwa same zapewniały transport swoich żołnierzy i sprzętu. Personel oraz sprzęt transportowano na odległości od 600 do 2500 km. Należało wybudować bazy, a większość surowców i budulców importować.

¹⁰ Największe liczebnie kontyngenty to: francuski (1700), polski (400), irlandzki (400), austriacki (170), hiszpański (90), belgijski (80).

¹¹ Całość sił I zmiany PKW (136 żołnierzy i pracowników wojska) została przemieszczona do Czadu 6 i 8 września. Pełną gotowość do wykonania zadań mandatowych w rejonie PKW Czad ogłosił 15 września 2008 r.

¹² Polska podjęła decyzję o wysłaniu kontyngentu wojskowego do Czadu 23 listopada 2007 r. (Decyzja MON nr 538/MON w sprawie przygotowania Polskiego Kontyngentu Wojskowego do operacji UE w Republice Czadu i Republice Środkowoafrykańskiej). Na wniosek Rady Ministrów z 22 stycznia 2008 r. prezydent RP podpisał Postanowienie z 30 stycznia 2008 r. o użyciu Polskiego Kontyngentu Wojskowego w operacji wojskowej Unii Europejskiej w Republice Czadu i Republice Środkowoafrykańskiej. Por.: <http://www.pkwc Chad.wp.mil.pl/pl/40.html>, 1.02.2015.

Misja prowadzona była w trzech fazach. W pierwszej rozmieszczono siły EUFOR w obu państwach i ustanowiono kwaterę główną w Abéché i Ndżamenie¹³. W tej fazie żołnierze EUFOR wypełniali cele operacji. Na początku października do North Star, głównej bazy PKW Czad, przybyli żołnierze z Chorwacji, zasilając szeregi utworzonego na bazie polskiego kontyngentu Wielonarodowego Batalionu Północ (Multinational Battalion-North, MNB-N) EUFOR. W październiku do North Star dotarł cywilny personel MINURCAT, który dołączył do czterech oficerów łącznikowych. Docelowo w North Star znalazło się około 50 osób z MINURCAT. Żołnierze polskiego kontyngentu udzielali pracownikom ONZ pomocy w zakresie transportu i zapewniali im ochronę w czasie podróży. W regionie odpowiedzialności MNB-N istniało aż 6 spośród 12 znajdujących się we wschodnim Czadzie obozów dla uchodźców. Zrealizowano cztery operacje połączone: Polaris I, Polaris II – w okolicach miejscowości Bahai, Atria – w rejonie miejscowości Birak oraz Sega – w okolicach Gueredy. Organizowano patrole, szczególnie w okolicach obozów dla uchodźców, odbywano spotkania z lokalnymi władzami i przedstawicielami organizacji humanitarnych. Jednym z istotnych celów wszystkich operacji był pokaz siły EUFOR w najbardziej niespokojnych częściach strefy. W akcjach Polaków i Chorwatów brali również udział Francuzi. W fazie trzeciej przekazano kompetencje siłom ONZ.

Operacja unijna była tylko etapem na drodze do rozwiązania problemów wskazanych w mandacie operacji. UE nie osiągnęła zakładanych postępów, m.in. w zakresie poprawy bezpieczeństwa i relacji między państwami w regionie. EUFOR Tchad/RCA przyniosła jednak ważne doświadczenia, które miały wpływ na dalsze zaangażowanie państw członkowskich w ramach WPBiO, działających we współpracy z ONZ. Dla Polski operacja stanowiła przede wszystkim kolejny krok w nauce wspólnego kształtowania europejskiego mechanizmu zarządzania kryzysowego.

EUTM Mali

W styczniu 2013 r. Rada UE do spraw Zagranicznych podjęła decyzję o przeprowadzeniu operacji szkoleniowo-doradczej EUTM Mali (ang. European Union Training Mission) (Council Decision 2013/34). 18 lutego zapadła kolejna decyzja – o jej rozpoczęciu (Council Decision 2013/87). Podstawę prawną działań unijnych stanowiły rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ: nr 2071 (z 12 października 2012 r.) i nr 2085 (z 20 grudnia 2012 r.). Mandat misji obejmował przeszkolenie czterech batalionów malijskich sił zbrojnych, doradztwo w zakresie reformy systemu zarządzania armią, w tym pomoc w usprawnieniu funkcjonowania łańcucha dowodzenia, oraz wsparcie w stworzeniu efektywnego systemu zarządzania zasobami ludzkimi, rekrutacji i szkolenia, systemu wypłat wynagrodzeń oraz systemu planowania obronnego (Castilla Barea, 2013; Ducrotté, Marda, 2013; Hoebeke, 2013). Zgodnie z koncepcją operacji jej personel liczył ok. 500 osób (200 trenerów i doradców, 80 osób w dowództwie, 60 członków personelu wsparcia medycznego, 160 osób z sił ochrony). Polska zgłosiła udział w operacji,

¹³ Prawdziwym wyzwaniem dla operacji stał się atak rebeliantów na Ndżamenę 3 lutego. Po pokonaniu rebeliantów przez prezydenta Idrissa Déby'ego dopiero dzięki wsparciu sił francuskiej operacji *Epervier* w Czadzie, udało się wznowić rozmieszczanie sił operacji.

deklarując wysłanie małej grupy – do 20 żołnierzy¹⁴. W skład polskiego korpusu weszli logistycy i specjaliści z zespołu transportowo-przeładunkowego. PKW rozpoczął działania szkoleniowe w kwietniu 2013 r. Dowódcą pierwszej zmiany został ppłk Adam Jangrot, a drugiej – ppłk Mieczysław Spychalski (PKW..., 2015). W pierwszej fazie operacji celem Polaków, oprócz koordynowania rozładunku samolotów, było organizowanie wojskowych transportów z Bamako do oddalonej o kilkadziesiąt kilometrów bazy szkoleniowej w Koulikoro. Druga i ostatnia zmiana zakończyła misję 9 maja 2014 r.

Główne zadania PKW w Mali dotyczyły: przeszkolenia czterech batalionów Sił Zbrojnych Republiki Mali z elementami wsparcia bojowego (z uwzględnieniem szkoleń na temat międzynarodowego prawa humanitarnego, ochrony ludności cywilnej, praw człowieka), doradztwa w zakresie funkcjonowania systemu dowodzenia; wsparcia w usprawnianiu systemu zabezpieczenia logistycznego, w dłuższej perspektywie – doradztwa w kwestii tworzenia efektywnego systemu zarządzania zasobami ludzkimi (w tym rekrutacji i szkoleń)¹⁵.

Decyzją Rady z 28 marca 2014 czas trwania operacji w Mali został wydłużony do 18 maja 2016 r. Dodatkowa kwota przeznaczona na jej realizację wynosi 27,7 mln euro. Operacja ma bardzo ograniczony mandat. Jego specyfika pozwoliła zaangażować się szerszej grupie państw, w tym Polsce, które wystawiły stosunkowo niewielkie kontyngenty. Polski wkład miał na celu legitymizowanie działań UE i, w dużej mierze, stanowił swoiste polityczne poparcie działań Francji w regionie Afryki Zachodniej na rzecz zwalczania zagrożenia terroryzmem, którego konsekwencje mogą być odczuwalne w Europie.

EUFOR Republika Środkowoafrykańska

Operacja wojskowa w Republice Środkowoafrykańskiej została podjęta na podstawie rezolucji ONZ nr 2134 (2014) z 28 stycznia 2014 r. i na mocy decyzji Rady UE nr 2014/73/WPZiB z 10 lutego 2014 (Council Decision, 2014). Jej celem jest zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności w regionie konfliktu. Dotyczy to szczególnie dystryktów 3. i 5. miasta Bangi, stolicy państwa. Unijne przedsięwzięcie miało zwiększyć swobodę działania w ramach MISCA (Misji Wsparcia w RŚ pod Dowództwem Sił Afrykańskich), MINUSCA (Wielonarodowej Zintegrowanej Misji Stabilizacyjnej ONZ w RŚ) i Sangaris – operacji sił Republiki Francuskiej¹⁶. Za cel stawiano sobie także zapewnienie

¹⁴ Kontyngenty pozostałych państw: Francja – 207 osób, Niemcy – 70, Hiszpania – 54, Wielka Brytania – 40, Czechy – 34, Belgia – 25.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ MINUSCA to Wielonarodowa Zintegrowana Misja Stabilizacyjna ONZ w Republice Środkowoafrykańskiej (ang. United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission In the Central African Republic). Zastąpiła wcześniejszą MISCA – Międzynarodową Misję Wsparcia w Republice Środkowoafrykańskiej pod Dowództwem Sił Afrykańskich, prowadzoną przez Unię Afrykańską. MISCA została rozpoczęta 19 grudnia 2013 r. na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2127 z 5 grudnia 2013 r. 10 kwietnia 2014 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ podjęła decyzję o przyjęciu kolejnej rezolucji – nr 2149, na mocy której ustanowiono operację pokojową MINUSCA, która od 15 września 2014 r. kontynuowała działania prowadzone przez żołnierzy MISCA. Celem francuskiej operacji Sangaris w Republice Środkowoafrykańskiej, która rozpoczęła się 5 grudnia 2013 r., jest zapewnienie bezpieczeństwa i warunków do dostarczania pomocy humanitarnej w ramach MISCA.

bezpieczeństwa ludności cywilnej w rejonie operacji i warunków do niesienia pomocy humanitarnej. Początkowo operacja była planowana na okres 4–6 miesięcy od momentu uzyskania pełnej gotowości operacyjnej, co nastąpiło 15 czerwca 2014 r. Na mocy decyzji Rady UE z 7 listopada 2014 roku operacja została przedłużona do 15 marca 2015 r.

Rozpoczęcie działań przez Polski Kontyngent Wojskowy na obszarze operacji poprzedziło wsparcie wojskowe sił francuskich. Dotyczyło ono pomocy w zakresie transportu. W pierwszej, wstępnej, trzymiesięcznej fazie operacji (do 1 maja 2014 r.) wysłano z Polski 32 żołnierzy i dwóch pracowników wojska, głównie z 33 Bazy Lotnictwa Transportowego. W działaniach wykorzystano samolot transportowy C 130E Herkules (PKW..., 2015). Polacy stacjonowali w Orleanie, w bazie francuskiej, i z tego miejsca latali do Republiki Środkowoafrykańskiej, przewożąc ludzi, towary i sprzęt wojskowy. Jednym z ich zadań było przetransportowanie francuskiego radaru, tzw. żyrafy, ważącego 12 ton.

Pierwsza zmiana polskiego kontyngentu została rozmieszczona w regionie konfliktu z opóźnieniem, dopiero pod koniec czerwca, po perturbacjach związanych z rozpoczęciem całej operacji. Zadania operacyjne podjęła z początkiem lipca. Zmiana liczyła 50 żołnierzy i pracowników wojska, głównie ze Specjalnego Oddziału Żandarmerii Wojskowej z Mińska Mazowieckiego. W operacji uczestniczył także personel pracujący w strukturach dowodzenia, z 1 Brygady Logistycznej w Bydgoszczy, żołnierze z Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, Inspektoratu Wojsk Specjalnych, 6 Brygady Powietrznodesantowej, 9 Brygady Wsparcia Dowodzenia, Inspektoratu Wojsk Specjalnych, 6 Brygady Powietrznodesantowej, 9 Brygady Wsparcia Dowodzenia, 10 Brygady Kawalerii Pancernej (PKW..., 2015). Dowództwo objął ppłk Adam Stręk. Warto podkreślić, że polskie siły weszły w skład Policji Wojskowej IPU i stanowią część kontyngentu Europejskich Sił Żandarmerii EUGENDEFOR. To sprawiło, że łatwo zintegrowały swoje działania z przedsięwzięciami kontyngentów innych państw. Ze względu na wspomnianą przynależność żołnierze PKW nosili niebieskie berety i odznaki naramienne. Zarówno w pierwszej, jak i drugiej zmianie zasadniczym komponentem PKW był pododdział Żandarmerii Wojskowej. Polacy zostali oddelegowani do działań policyjnych, m.in. patrolowania wyznaczonych rejonów i wsparcia lokalnych siły bezpieczeństwa, m.in. podczas zamieszek i prowadzenia dochodzeń. Ściśle współpracowali z oddziałami francuskimi i hiszpańskimi. Jednym z zadań było wsparcie lokalnych sił w dziedzinie kryminalistyki, m.in. uczenie metod dochodzeniowo-śledczych i prowadzenia postępowań. Po przedłużeniu operacji Polska podjęła decyzję o pozostawieniu kontyngentu w Republice Środkowoafrykańskiej do 15 marca 2014 r. Dowódcą ostatniej zmiany został płk Leon Stanoch. Do jej dodatkowych zadań¹⁷ zaliczyć należy działania plutonu manewrowego Żandarmerii Wojskowej, wydzielonego z Oddziału Specjalnego ŻW w Mińsku Mazowieckim, który zapewniał zewnętrzną ochronę obozu uchodźców w stolicy państwa i przekazywanie pomocy humanitarnej.

Równocześnie z decyzją Rady o przedłużeniu operacji EUFOR RŚ zapadła druga – o kolejnej wojskowej operacji doradczej (EUMM RŚ). Operacja będzie miała charakter cywilno-wojskowy i jej uczestnicy skupią się na wsparciu reformy zarządzania siłami

¹⁷ W jej skład weszli żołnierze z Żandarmerii Wojskowej, 1 Brygady Logistycznej z Bydgoszczy, Dowództwa Generalnego Sił Zbrojnych, Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, 9 Brygady Wsparcia Dowodzenia.

zbrojnymi RŚ. EUMM RŚ ma trwać 12 miesięcy od momentu osiągnięcia pełnej zdolności operacyjnej. Jej dowódcą został francuski generał brygady Dominique Laugel.

O polskim udziale w operacji EUFOR RCA, tak jak w poprzednich przypadkach, zadecydowały dwa elementy: wypadkowa interesów na forum UE i potrzeba zdobywania doświadczenia we współpracy w jej strukturach. Generał broni Lech Majewski podczas powitania pierwszej powracającej z Republiki Środkowoafrykańskiej zmiany powiedział, że udział w tej afrykańskiej operacji wpisuje się w nowy wymiar stosunków polsko-francuskich i przyczynia do umocnienia wspólnej polityki bezpieczeństwa (Politowski, 2014). Operacja potwierdziła, że Polska, ponosząc koszty udziału w takich międzynarodowych przedsięwzięciach, zyskuje niewymierną korzyść związaną z rozwojem sił reagowania kryzysowego, przede wszystkim w zakresie inwestowania w ludzki kapitał wojskowy. Jednocześnie wysłaniem kontyngentu, nawet małego liczebnie, potwierdza gotowość przyłączenia się do wspólnej reakcji i wpisuje ją w polską politykę zagraniczną.

EUNAVFOR ATALANTA Somalia

W pierwszej wojskowej operacji morskiej UE, która osiągnęła gotowość operacyjną 13 grudnia 2008 r., Polska uczestniczyła w bardzo ograniczonym zakresie. Nie wysłała jednostek, lecz oddelegowała dwóch oficerów do dowództwa operacji w Northwood. Do zadań uczestników operacji należy: eskorta okrętów Światowego Programu Żywnościowego z pomocą humanitarną dla ludności Somalii, zapobieganie atakom pirackim na morzu oraz – w miarę posiadanych możliwości – ochrona statków handlowych przepływających przez Zatokę Adeńską (Council Decision, 2010).

4. Zakończenie

Polska chce kształtować swój wizerunek państwa wspierającego unijny model reagowania kryzysowego. Na zakres jej udziału w operacjach wojskowych UE wpływa ocena uwzględniająca: narodowy interes w zakresie bezpieczeństwa państwa, unijną korelację tego interesu z obowiązkiem i koniecznością wspólnych działań państw członkowskich, aspekt międzynarodowej odpowiedzi na apel ONZ dotyczący współuczestnictwa w rozwiązaniu problemu na arenie międzynarodowej. Realizacja unijnych operacji reagowania kryzysowego w Afryce nie jest dla Polski priorytetem. Udział w nich uznać należy za próbę zademonstrowania współodpowiedzialności w ramach mechanizmów kreowania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Dla Polski podstawowy wymiar zaangażowania stanowi wschodnie sąsiedztwo. Reagując wspólnie z partnerami unijnymi w innych obszarach świata, zbiera doświadczenia ze współpracy i ugruntowuje swoją pozycję w politycznych i wojskowych strukturach zarządzania kryzysowego. Motywem zaangażowania Polski w operacje UE jest przede wszystkim konieczność zapewnienia interoperacyjności sił wojskowych i zwiększenia własnych zdolności reagowania, a w mniejszym stopniu potrzeba utrzymywania pokoju, rozumianego jako pomoc ofiarom konfliktów i kryzysów humanitarnych.

Zmieniająca się sytuacja międzynarodowa wpłynęła na reorientację polskich priorytetów współpracy w zakresie reagowania kryzysowego w środowisku międzynarodowym, w tym w regionie Afryki. Po roku 2007 Polska znacząco ograniczyła swoje zaangażowanie w misjach ONZ i OBWE, pozostaje jednak aktywna w operacjach NATO i UE. Jednakże jej udział w operacjach na kontynencie afrykańskim był ograniczony i determinowany europejską agendą polityczną. Na tak małe polskie zaangażowanie wpłynęło także to, że przez ostatnie dwie dekady więzi gospodarcze i polityczne z poszczególnymi państwami afrykańskimi osłabiły się. Konsekwencją jest fakt, że polskie zaangażowanie na obszarze państwa afrykańskiego kończy się z chwilą zakończenia operacji. Polska nie uczestniczy w dalszych działaniach na rzecz stabilizacji, z wykorzystaniem unijnych lub krajowych instrumentów współpracy na rzecz rozwoju lub innych form wsparcia. Potwierdza to przykład dwóch operacji, w których polski udział był znaczący, w Demokratycznej Republice Konga w roku 2006 i Czadzie/Republice Środkowoafrykańskiej, rozpoczętej w roku 2007.

Dalsze zaangażowanie Polski w operacje UE na kontynencie afrykańskim będzie pochodną czterech elementów:

- wewnątrzunijnego, związanego z unijną kondycją, mechanizmu zaangażowania operacyjnego, przede wszystkim możliwości podjęcia na forum UE decyzji dotyczącej rozpoczęcia operacji;
- międzyrządowego, który opiera się na założeniu, że wsparcie wysiłków partnerów w UE bezpośrednio zaangażowanych w sytuację w poszczególnych państwach afrykańskich, wpłynie w przyszłości na ich decyzję o solidarnej reakcji na wydarzenia we wschodnim sąsiedztwie;
- krajowego, związanego z ustaleniem polskich priorytetów polityki zagranicznej, uwzględniających dopuszczalny zakres zaangażowania operacyjnego poza granicami państwa, w tym możliwości finansowe i dotyczące zasobów istotnych dla prowadzenia operacji;
- zewnętrznego, którego istotą jest dotychczasowy kształt relacji bilateralnych z państwem trzecim, gdzie operacja miałaby być przeprowadzona, a także układ wszystkich aktorów zaangażowanych w danym regionie/państwie operacji.

Warto także dodać jeden dodatkowy element. W dużej mierze przyszłe wojskowe zaangażowanie Polski będzie możliwe, gdy zdobyte podczas operacji doświadczenie we współpracy międzynarodowej wpłynie pozytywnie na potencjał wiedzy wojskowej i umiejętności niezbędne do poprawy zdolności reagowania kryzysowego.

Polskie zaangażowanie będzie przede wszystkim zależne od kształtu unijnego mechanizmu WPBiO w obliczu zwiększającej się liczby zagrożeń. Niezbędna jest postulowana reforma metod stosowania już istniejących instrumentów i redefinicja przyjętych sposobów reakcji. Dotyczy to zwłaszcza aspektu użycia w ramach zarządzania kryzysowego unijnych grup bojowych (Lindstrom, 2007). Postępujący kryzys wewnątrzunijny na płaszczyznach: politycznego przywództwa, solidarności na rzecz budowy platformy interesów w wymiarze zewnętrznym, instytucjonalnej niewydolności i nieefektywności, finansowej zapaści, wpływa na rozwój zarządzania kryzysowego UE. Spór o kształt Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i jej komponentu obronnego w dużej mierze determinuje relacje zewnętrzne. Polska z dużą ostrożnością odbudowuje stosunki z poszczególnymi państwami afrykańskimi. Podejmując decyzję o zaangażowaniu

operacyjnym, analizuje także zaostrzenie sporów międzyrządowych na forum unijnym. Swoje stanowisko dotyczące operacji w Afryce Polska wpisuje w nurt szerszej francusko-niemieckiej debaty, której efektem może być regres w zakresie nowych inicjatyw dotyczących zarządzania kryzysowego. A byłby to efekt zdecydowanie niepożądany, biorąc pod uwagę potencjalne zaangażowanie UE w rozwiązywanie konfliktów na Wschodzie. Wzrastające prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa państwa we wschodnim sąsiedztwie (niestabilność we wschodniej części Ukrainy), także agresji militarnej, wpłynie na dalsze skupienie się na zabezpieczaniu własnych interesów w regionie. Wymiar zewnętrznych pozaeuropejskich działań będzie determinowany koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu krajowym i europejskim. Konsekwencją może stać się ograniczenie wysyłania polskich kontyngentów wojskowych w regiony, których nie uznano za strategiczne w przyjętej w roku 2014 Strategii Bezpieczeństwa Narodowego.

Bibliografia

- Berg P. (2009), *EUFOR Tchad/RCA, The EU Serving French Interests*, w: *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence?*, Berlin, December.
- Boin A., Ekengren M., Rhinard M. (2013), *The European Union as Crisis Manager. Patterns and Prospects*, Cambridge University Press, London.
- Castilla Barea J. C. (2013), *The Malian Armed Forces Reform and the Future of EUTM*, opinion Document, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 7th October 2013.
- Ciechanowski G. (2009), *Żołnierze polscy w misjach i operacjach pokojowych poza granicami kraju w latach 1953–1989*, Toruń.
- Council Decision 2010/96/CFSP of 15 February 2010 on a European Union military mission to contribute to the training of Somali security forces.
- Council Decision 2013/34/CFSP of 17 January 2013 on a European Union military mission to contribute to the training of the Malian Armed Forces (EUTM Mali).
- Council Decision 2013/87/CFSP of 18 February 2013 on the launch of a European Union military mission to contribute to the training of the Malian Armed Forces (EUTM Mali).
- Council Decision 2014/73/CFSP of 10 February 2014 on a European Union military operation in the Central African Republic (EUFOR RCA).
- Council Joint Action 2006/319/CFSP of 27 April 2006 on the European Union military operation in support of the United Nations Organisation Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) during the election process.
- Council Joint Action 2007/677/CFSP of 15 October 2007 on the European Union military operation in the Republic of Chad and in the Central African Republic.
- Declaration on European military capabilities, EU Military Capability Commitment Conference, Brussels, 22 November 2004.
- Dijkstra H. (2010), *The Military Operation of the EU in Chad and Central African Republic: Good Policy, Bad Politics*, „International Peacekeeping”, nr 17 (3).
- Dobrowolska-Polak J. (2009), *Międzynarodowa solidarność. Operacje pokojowe ONZ, NATO i UE*, „IZ Policy Papers”, nr 3(I), Poznań.
- Drzewicki A., *Strategia udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych. Aspekty polityczne i wojskowe*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” nr 2010/2011.

- Ducroté F., Marda E. (2013), *Mali: the complex impression of a déjà vu*, ISIS Institute.
- EU Military Operation in eastern Chad and North Eastern Central African Republic (EUFOR Tchad/RCA), *Final Factsheet*, http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eufor-tchad-rca/pdf/01032009_factsheet_eufor-tchad-rca_en.pdf, 10.01.2015.
- Gagor F. (2008), *Polskie doświadczenia wyniesione z operacji wojskowych i ich wpływ na transformację Sił Zbrojnych RP*, „Zeszyty Naukowe AON”, nr 1.
- Gegout C. (2005), *Causes and Consequences of the EU's military intervention in the Democratic Republic of Congo: A Realist Explanation*, „European Foreign Affairs Review”, nr 10.
- Górka B., Terlikowski M. (2011), *Proatlantycki Europejczyk: Polska wobec polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 1(59).
- Górka-Winter B. (2006), *Misja Unii Europejskiej w Demokratycznej Republice Konga (EUFOR RD Congo)*, PISM, Biuletyn nr 44/384.
- Gryz J. (2009), *Reagowanie kryzysowe w Unii Europejskiej*, w: *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej. Struktura – charakter – obszary*, red. J. Gryz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Hoebeker H., Carette S., Vlassenroot K. (2007), *EU support to the Democratic Republic of Congo*, Centre d'analyse stratégique, Brussels.
- Hoebeker H. (2013), *Mali: Filling the Void*, Egmont Institute.
- Jankowski D. (2008), *Udział Polski w misjach wojskowych w Afryce – zagrożenie dla Partnerstwa Wschodniego?*, Fundacja Amicus Europae, Warszawa.
- Jankowski D. (2011), *Weimarski trójkąt bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo narodowe”, I-2011
- Jaremczuk E. J. (2009), *Demokratyczna Republika Konga – wybory prezydenckie w 2006 roku w świetle destabilizacji kraju i zagrożeń terrorystycznych*, w: *Ewolucja terroryzmu na przełomie XX i XIX wieku*, red. M. J. Malinowski, R. Ożarowski, W. Grabowski, Gdańsk.
- Kukułka J., Łukaszuk L. (1997), *Od konfliktów do partnerskiej współpracy*, Warszawa.
- Lindstrom G. (2007), *Enter the EU Battlegroups*, „Chaillot Paper”, nr 97, ISS.
- Mattelaer A. (2008), *The Strategic Planning of EU Military Operations – the Case of EUFOR Tchad/RCA*, IES „Working Paper”, nr 5.
- Marcinkowski Cz. (2005), *Wojsko polskie w operacjach międzynarodowych na rzecz pokoju*, Warszawa.
- ONZ, Rezolucja nr 1671 z 26 kwietnia 2006 r.
- Pacek B. (2010), *Operacje wojskowe Unii Europejskiej na przykładzie misji EUFOR Tchad/RCA*, Warszawa.
- Panek B. (2009), *Geneza i rozwój reagowania kryzysowego w Unii Europejskiej*, w: *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej. Struktura – charakter – obszary*, red. J. Gryz, Toruń.
- PKW Republika Środkowoafrykańska, <http://www.pkwsa.wp.mil.pl/pl/1.html>, 10.01.2015.
- Przybylska-Maszner B. (2013), *Bezpieczeństwo Polski a wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, w: *Kluczowe determinanty bezpieczeństwa Polski na progu XXI wieku*, red. S. Wojciechowski, A. Wejksznier, Difin, Warszawa.
- Rada Ministrów RP (2003), *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- Rada Ministrów RP (2007), *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- Rada Ministrów RP (2012), *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Warszawa.
- Rada Ministrów RP (2014), *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- Rada Ministrów RP (2009), *Strategia udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych*, Warszawa.
- Rawski A. Z. (2011), *Wojsko Polskie w misjach i operacjach Unii Europejskiej*, Materiał promocyjny DWPO MON, Lublin.

- Söderbaum F. (2013), *The European Union as an actor in Africa: internal coherence and external legitimacy*, W: *The European Union In Africa. Incoherent policies, asymmetrical partnership, declining relevance?*, red. Carbone M. Manchester, s. 36–37.
- Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu sił zbrojnych poza granicami państwa, Dz. U. 1998, Nr 162, poz. 1117.
- Węc J. (2011), *Reforma wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej w traktacie lizbońskim*, „Politeja”, nr 15.
- Zięba R. (2003), *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa.

Polish participation in military operations of the European Union in Africa

Summary

The purpose of this paper is to analyze the conditions behind Polish participation in the European Union's military operations in Africa. The author attempts to describe the evolution of the Polish position on the concept of the Common Security and Defence Policy. The text presents the Polish experiences, gained during operations, and assessments of the outcomes of Polish involvement, against the declared priorities of Polish foreign policy. The author also points out the main causes of changes in the Polish stance against further involvement on the African continent. She draws attention to the transformations within the EU and their reception by the Polish government.

Key words: European Union, military operations, UE–Africa, common foreign and security policy

Krzysztof TRZCIŃSKI
Warszawa

Istota i główne modele *power-sharing* w kontekście wieloetniczności. Zarys problematyki

Streszczenie: Artykuł traktuje w zarysie o istocie i głównych modelach *power-sharing*. Choć *power-sharing* może być pojmowane w sposób bardzo szeroki, tematyka tego artykułu dotyczy jego wąskiego rozumienia. Odnosi się ono do fenomenu dzielenia się władzą państwową przez różne segmenty (np. grupy etniczne lub wspólnoty religijne) społeczeństw pluralnych (podzielonych, sfragmentaryzowanych), w tym zwłaszcza wieloetnicznych i/lub wieloreligijnych. Głównym celem artykułu jest wyjaśnienie treści *power-sharing* we wskazanym wąskim rozumieniu i wytłumaczenie w zarysie jego głównych modeli (konfesjonalizm, model Lewisa, konsocjonalizm, centrypetalizm).

Słowa kluczowe: *power-sharing*, konfesjonalizm, model Lewisa, konsocjonalizm, centrypetalizm

W współczesnej politologii coraz powszechniej stosowane jest pochodzące z języka angielskiego pojęcie *power-sharing*, które w piśmiennictwie nie-angielskojęzycznym występuje albo w pierwotnej wersji językowej w charakterze neologizmu, albo tłumaczone jest na języki narodowe¹. W polskiej literaturze przedmiotu termin *power-sharing* używany bywa często w oryginale, choć czasami jest tłumaczony jako „współrządzenie” (*Słownik politologii*, 2008, s. 669–670) lub „współdzielenie władzy” (Zdeb, 2014, s. 145).

Istnieje szerokie i wąskie rozumienie pojęcia *power-sharing*. To pierwsze ma charakter nazbyt ogólny, drugie zaś – skonkretyzowany i skonceptualizowany, i odnosi się w naukach politycznych do fenomenu systemowego dzielenia się władzą państwową przez różne segmenty (np. grupy etniczne lub wspólnoty religijne) społeczeństw pluralnych (podzielonych, sfragmentaryzowanych), w tym zwłaszcza wieloetnicznych i/lub wieloreligijnych. Pojęciu *power-sharing* w drugim znaczeniu czasami towarzyszy przymiotnik. W konsekwencji w użyciu są takie terminy jak np. etniczne *power-sharing* (*ethnic* lub *interethnic power-sharing*, Horowitz, 2014, s. 5), religijne *power-sharing* (*religious power-sharing*, O’Leary, 2005, s. 33) oraz etniczno-religijne *power-sharing* (*ethno-religious power-sharing*, Berman, 2009, s. 52).

Głównym celem tego artykułu jest wyjaśnienie istoty *power-sharing* w wąskim rozumieniu i wytłumaczenie w zarysie jego głównych modeli w warunkach wieloetniczności, co jednak, dla klarowności i kompletności, zostało poprzedzone objaśnieniem szerokiego znaczenia przedmiotowego pojęcia.

¹ Np. w j. francuskim – *partage du pouvoir*, w j. niemieckim – (*die*) *Machtteilung*, a w j. hiszpańskim – *reparto de poder* (*Collins English Dictionary*).

Power-sharing w szerokim rozumieniu

Słowniki językowe definiują *power-sharing*² lakonicznie. I tak np. według *Macmillan Dictionary*, *power-sharing* to „porozumienie, w ramach którego dwie grupy dzielą się odpowiedzialnością za kierowanie rządem”. W tej symplecystycznej definicji dziwi zwłaszcza fakt, że wspomnianą odpowiedzialnością mogą się dzielić jedynie dwie grupy. Trochę lepszą propozycję ma *The New Oxford Dictionary of English* (2001, s. 1455), który tłumaczy przedmiotowy termin jako „przyjętą pomiędzy partiami politycznymi bądź w ramach koalicji politykę dzielenia się odpowiedzialnością za podejmowanie decyzji oraz działania polityczne”. Merytorycznie nieco szerszą definicję *power-sharing* można zaś znaleźć w *Collins English Dictionary*, według którego pojęcie to oznacza takie „ustalenia polityczne, dzięki którym przeciwstawne sobie w społeczeństwie grupy uczestniczą w rządzeniu”.

Praktyka wskazuje jednak, że pojęcie *power-sharing* w zależności od kontekstu może mieć odmienne, choć zarazem zbliżone znaczenia i odnosić się do rozmaitych podmiotów oraz wymiarów dzielenia się władzą (Wolff, 2010, s. 535–556). Za podstawowy rodzaj *power-sharing* należy uznać klasyczną monteskiuszowską koncepcję trójpodziału władzy pomiędzy legislaturę, egzekutywę i sądownictwo. W wymiarze horyzontalnym dzielenie się władzą może również następować między różnymi partiami politycznymi (w ramach koalicji rządowych), ale także między partiami politycznymi a innymi podmiotami (np. związkami zawodowymi i szerzej – różnymi organizacjami i ruchami społecznymi), jak również między mężczyznami a kobietami (perspektywa studiów *gender*)³.

Rodzajem szeroko rozumianego *power-sharing* jest też dzielenie się przez elity polityczne posiadaną władzą z obywatelami. Z takim zjawiskiem mamy do czynienia zwłaszcza w warunkach demokracji partycypacyjnej (uczestniczącej) lub deliberacyjnej (deliberatywnej). Oba rodzaje demokracji w nieco odmienny sposób dopuszczają niepolityków do procesu podejmowania decyzji politycznych. Pierwsza z nich funkcjonuje na poziomie samorządów lokalnych, a jej najczęściej stosowaną instytucją jest budżet partycypacyjny (della Porta, 2013, s. 36–59). Druga zaś, promując debaty (w tym eksperckie) jako drogę do podejmowania lepszych jakościowo i posiadających szerszą legitymację społeczną decyzji politycznych, może istnieć na różnych poziomach władzy, choć nadal jest głównie konceptem teoretycznym (della Porta, 2013, s. 60–84).

Z kolei za rodzaj wertykalnego *power-sharing* uważa się rozmaite rozwiązania struktury terytorialno-administracyjnej państwa, w tym decentralizację i federalizację. I tak np. Daniel J. Elazar (1995, s. 474–475), omawiając znaczenie pojęcia federalizmu, zauważa, że może być ono rozumiane jako „ustalone w konstytucji dzielenie się władzą poprzez system, który łączy w sobie samorządowanie częściami państwa z udziałem w rządzeniu jej całością”.

Jak wskazują przytoczone przykłady, w szerokim ujęciu pojęcie *power-sharing* może być bardzo pojemne. Pojęcie to dotyczy wówczas udziału w jakimś rodzaju władzy i na jakimś jej poziomie więcej niż jednego podmiotu, grupowego lub instytucjonalnego.

² W słownikach i literaturze przedmiotu występuje również forma zapisu tego pojęcia pozbawiona łącznika, *power sharing*.

³ Zob. szerzej np. Keating (1998), DeWitt (2000), Kittilson i Schwindt-Bayer (2010).

***Power-sharing* jako termin skonkretyzowany**

Mimo, że pojęcie *power-sharing* funkcjonuje w języku angielskim jako *sui generis* termin-worek, w politologii występuje również jego dookreślone rozumienie odnoszące się do uzgodnień powstałych i ugruntowanych w relacjach między elitami politycznymi reprezentującymi odmienne części społeczeństw pluralnych, tj. składających się z różnych grup społecznych, zwłaszcza o charakterze etnicznym, narodowym, religijnym czy wyznaniowym, które w literaturze przedmiotu określane są często mianem segmentów lub subkultur.

Pojęcie *power-sharing* doczekało się conceptualizacji właśnie w odniesieniu do zjawiska dzielenia się władzą między różnymi segmentami społeczeństw pluralnych. W tym przypadku nastąpiło zatem przejście od stadium wyobrażenia, czy też poglądów dotyczących jego treści, to znaczy od pojęcia przed-teoretycznego (ang. *notion*) na poziom pojęcia teoretyzowanego (ang. *concept*), a więc i skonkretyzowanego. W konsekwencji przedmiotowy termin może być w kontekście społeczeństw pluralnych pojmowany w sposób jednoznaczny, co nie wyklucza istnienia różnych modeli *power-sharing*.

Z punktu widzenia tematu tego artykułu najistotniejsze jest wskazanie na znaczenie *power-sharing* w specyficznych warunkach społeczeństw wieloetnicznych. I tak np. Rick Wilford (2003, s. 434) zauważa, że *power-sharing* w sytuacji istnienia podziałów i rywalizacji etnicznej wiąże się z włączaniem w proces rządzenia zwłaszcza przywódców oraz partii politycznych reprezentujących odmienne segmenty etniczne. Jak konstatuje Geraint Parry (1995, s. 1283), w społeczeństwach, w których wprowadzono *power-sharing*, „sposób politycznego działania wynika z ustaleń wynegocjowanych w gronie liderów segmentów w ramach procesu określanego jako akomodacja elit”, która polega na wzajemnym przystosowywaniu się i budowaniu kompromisów w gronie członków elit politycznych reprezentujących interesy odmiennych segmentów. Podobne opinie wyraża Timothy D. Sisk (1996, s. 4), gdy stwierdza, że *power-sharing* w warunkach wieloetniczności propaguje tworzenie rządów przeważającej części, „jeśli nie wszystkich głównych i zorganizowanych politycznie grup etnicznych społeczeństwa”. Jego zdaniem, *power-sharing* powinno być inkluzywne wobec tych reprezentantów wszystkich grup, którzy posiadają ich szeroką legitymację. Podstawą procesu decyzyjnego w ramach *power-sharing* musi zaś być kooperacja elit, która wychodzi ponad interesy grupowe.

W fachowym piśmiennictwie politologicznym *power-sharing* najczęściej przedstawiane jest jako rodzaj systemu politycznego (Sisk, 1996, s. 4). Wiąże się to z faktem, że ogół jego cech wykracza poza takie pojęcia jak „system rządów”, „forma rządów” czy „reżim polityczny” i obejmuje w ramach danej wspólnoty politycznej, obok charakterystycznych dla niej struktur, instytucji i organizacji, specyficzne: świadomość, kulturę, stosunki, wartości i normy. Gdy jednak te ostatnie cechy nie zostaną jeszcze wykształcone, *power-sharing* wprowadzane mechanicznie (np. w wyniku osiągniętego *ad hoc* porozumienia pokojowego wieńczącego konflikt między wrogo nastawionymi do siebie segmentami), może być po prostu uznawane za zbiór rozwiązań strukturalnych (np. decentralizacja), instytucjonalnych (np. rządy wielkiej koalicji) i organizacyjnych (np. partie etniczne) stanowiących istotną część danego systemu politycznego. Najczęściej jednak formalne rozwiązania strukturalne, instytucjonalne i organizacyjne, jako ukoronowanie długotrwałych uzgodnień między elitami politycznymi poszczególnych seg-

mentów, stanowią po prostu rezultat rozwoju konsensualnej kultury politycznej. Świadomość potrzeby osiągnięcia konsensusu często wzrasta w sytuacji przedłużania się jakiegoś konfliktu (Noel, 2005, s. IX). Konflikty w społeczeństwach pluralnych, w tym wieloetnicznych, uzmysławiają politykom, że stosunki między segmentami muszą opierać się na normach i wartościach szerszych od partykularnych, a konkretnie takich, które godzą różne interesy.

Warto teraz zwrócić uwagę na celowość implementacji i funkcjonowania *power-sharing*. W piśmiennictwie wskazuje się, że podstawową korzyścią z zastosowania tego systemu, w tym zwłaszcza całości lub jakichś elementów jego głównych modeli, jest z pewnością budowanie w społeczeństwach pluralnych stabilności politycznej. W przypadku takich społeczeństw zagrożeniem dla stabilności bardzo często są zaś konflikty w relacjach między segmentami. Dobrze zaprojektowane i przestrzegane, zwłaszcza przez największe i najsilniejsze segmenty rozwiązania *power-sharing*, mają w zamiarze wychodzić naprzeciw istniejącym różnicom i pomagać godzić sprzeczne interesy, a w konsekwencji ograniczać konflikty etniczne, religijne i tzw. *communal conflicts* (na poziomie wspólnot lokalnych, niejednokrotnie podzielonych według linii etnicznych i/lub religijnych). Dzięki dopuszczeniu do procesów decyzyjnych elit politycznych różnych segmentów, *power-sharing* powoduje zarazem ograniczanie koncentracji władzy przez większość i w rezultacie zmniejsza arbitralność władzy.

Power-sharing może zawierać rozwiązania polityczne, które mają charakter formalny, zinstytucjonalizowany, ale także, choć ma to miejsce rzadziej, o charakterze nieformalnym. System ten może towarzyszyć zarówno reżimowi demokratycznemu, jak i autorytaryzmowi, zwłaszcza rywalizacyjnemu.

Power-sharing może dotyczyć zarówno stanu rzeczywistego, jak i stanowić teorię empiryczną bądź normatywną, które proponują rozwiązania instytucjonalne dla społeczeństw pluralnych (O'Leary, 2005, s. 3–36).

W rozmaitych encyklopediach i słownikach z zakresu nauk społecznych *power-sharing* bywa czasami utożsamiane błędnie, na zasadzie *pars pro toto*, z jednym ze swoich rodzajów – konsocjonalizmem (ang. *consociationalism*), który jednak w szczegółowej literaturze przedmiotu uznawany jest po prostu za najbardziej znany model *power-sharing*.

Główne modele *power-sharing*

Libański konfesjonalizm

W piśmiennictwie wskazuje się model wypracowany w Libanie w 1943 r. jako najwcześniejszy przykład sformalizowanego systemu *power-sharing*. Libańskie społeczeństwo składa się z odmiennych segmentów, zwłaszcza religijnych i wyznaniowych, a w mniejszym stopniu również etnicznych, choć te nie zawsze łatwo wyodrębnić. Dwa główne segmenty religijne – muzułmanie i chrześcijanie dzielą się na sub-segmenty: muzułmanie – na sunnitów i szyitów, a chrześcijanie – na maronitów, wyznawców prawosławia i grekokatolików. Podział ten dodatkowo komplikuje obecność druzów, których wiara łączy podstawy islamu z elementami chrześcijaństwa i innych wierzeń.

Najważniejsze siły polityczne określiły podstawową treść libańskiego systemu *power-sharing* w podpisanym w 1943 r. tzw. Pakcie Narodowym. W jego ramach ustaliły zwłaszcza podział między segmenty wyznaniowe (i zarazem religijne, a po części etniczne) najważniejszych stanowisk politycznych w państwie. I tak urząd prezydenta przypadł maronitom, teka premiera – sunnitom, stanowisko marszałka jednoizbowego parlamentu – szyitom, zaś stanowisko wicemarszałka parlamentu – prawosławnym Grekom. Donald L. Horowitz uznaje uzgodnienia Paktu Narodowego za konstytuujące w Libanie instytucję tzw. miejsc zastrzeżonych (ang. *reserved seats*), tj. miejsc, na które mogą kandydować lub zostać wybrani jedynie członkowie konkretnego segmentu. Libański *power-sharing* dotyczy również rozdziału między członków poszczególnych segmentów konkretnej liczby mandatów parlamentarnych, stanowisk w służbie cywilnej oraz tek ministerialnych (Lijphart, 1980, s. 147–150).

Postanowienia Paktu Narodowego *de facto* nie obowiązywały w okresie wojny domowej w Libanie w latach 1975–1990. Co prawda, na załamanie porozumienia i wybuch konfliktu wpłynęły w pewnym stopniu uwarunkowania międzynarodowe, lecz istotniejszym problemem było to, że w okresie 1943–1975 w Libanie nastąpiły znaczące zmiany demograficzne powodujące przeobrażenia w proporcji udziału poszczególnych segmentów wyznaniowych w populacji państwa. Dla elit politycznych części segmentów zmiany te nie były wystarczającym powodem, by przekształcać raz wynegocjowane ustalenia w zakresie sztywnych proporcji podziału między segmentami urzędów i stanowisk publicznych. Zachowawczość ta wpłynęła destrukcyjnie na istniejący między segmentami kompromis i przyczyniła się do zaognienia międzysegmentowych relacji. Horowitz (2014, s. 11–14) określa zaistniały fenomen mianem „problemu immobilizmu”.

Krwawa wojna domowa spowodowała jednak zmianę myślenia części elit politycznych i doprowadziła do istotnych przekształceń niektórych postanowień Paktu Narodowego. W 1989 r. główni aktorzy libańskiej sceny politycznej podpisali tzw. Porozumienie z Taif, którego celem było zakończenie wojny domowej. Umowa ta, zwana również Kartą Zgody Narodowej, wprowadziła rozmaite zmiany dotyczące rozdziału między części społeczeństwa pluralnego liczby mandatów parlamentarnych, stanowisk w służbie cywilnej i funkcji ministerialnych. Zarazem jednak potwierdziła wcześniejszy system alokacji między główne segmenty wyznaniowe najważniejszych stanowisk politycznych w Libanie.

Mieszkańcy Libanu mają rozmaite pochodzenie etniczne oraz przynależność religijną i wyznaniową, ale tworzą jedną wspólnotę językową. Podział władzy nastąpił zaś w Libanie między odmiennymi wspólnotami wyznaniowymi. W konsekwencji libański *power-sharing* określany jest w piśmiennictwie (Harb, 2006) mianem konfesjonalizmu (ang. *confessionalism*). Modełu tego nie sposób zatem uznać za charakterystyczny dla społeczeństw wieloetnicznych, jakie istnieją np. w państwach Afryki Subsaharyjskiej lub w różnych częściach Azji.

Model Lewisa

Pierwszy rozwinięty teoretyczny wzorzec *power-sharing* adresowany dla typowych społeczeństw wieloetnicznych (zwłaszcza afrykańskich) zaproponował, w latach 60. XX w.,

W. Arthur Lewis⁴ (Lijphart, 1995, s. 858). Lewis, który spędził część życia w państwach Afryki Zachodniej był świadom tego, że partie polityczne w warunkach wieloetniczności bardzo często powstają w oparciu o istniejące podziały etniczne, a w swych działaniach w mniej lub bardziej jawny sposób bronią interesów reprezentowanych przez nie grup etnicznych. Nie uważał tego zjawiska za niedemokratyczne. Jako przeciwnik autorytaryzmu, Lewis twierdził, że demokracja jest właściwym reżimem politycznym dla państw wieloetnicznych, lecz nie jej wzorzec większościowy. Polityka w klasycznej demokracji większościowej, jak pisał, „jest tym, co matematycy nazywają grą o sumie zerowej: to, co ja zdobywam, ty tracisz” i dodawał, że funkcjonowanie takiego wzorca demokracji w warunkach wieloetniczności jest „zgubne dla szansy zbudowania państwa, w którym różne ludy mogą wspólnie żyć w harmonii” (Lewis, 1965b, s. 65–66). W konsekwencji zaproponował taką systemową korektę reżimu demokratycznego, która w założeniu odpowiadałaby potrzebie pogodzenia interesów różnych segmentów etnicznych. Korekta ta miała charakter rozwiązań *power-sharing* i weszła do teorii nauk politycznych jako model Lewisa (Lijphart, 1980, s. 143).

Model Lewisa składa się z trzech rozwiązań politycznych, które – w jego opinii – powinny istnieć jednocześnie. Są to: system proporcjonalny w wyborach przedstawicieli do parlamentu; rząd koalicyjny – tworzony zwłaszcza przez największe partie polityczne na przykład w taki sposób, by liczba tek ministerialnych była przyznawana partiom proporcjonalnie do ich wyniku wyborczego – mający w praktyce formę szerokiej koalicji międzyetnicznej; a także federalizm lub inny typ regionalnej decentralizacji jako przejaw autonomii segmentów etnicznych (Lewis, 1965b, s. 50–51; Trzciniński, 2013, s. 33–47).

W opinii Lewisa, wieloetniczny charakter społeczeństwa powinien determinować wprowadzenie proporcjonalnego systemu wyborczego, który pozwala na uzyskanie bardziej reprezentatywnego składu parlamentu niż ma to miejsce w przypadku systemu większościowego (Lewis, 1965a, s. 11–12). Lewis uważał też, że zaakceptowanie przez grupy etniczne danego systemu politycznego wymaga tego, by posiadały one adekwatną do swego udziału w populacji całego państwa reprezentację w parlamencie. Lewis był zwolennikiem ordynacji pojedynczego głosu przechodniego (PGP), która kreuje proporcjonalność poprzez wskazanie przez wyborcę preferencji wobec wszystkich kandydatów w wielomandatowym okręgu i pozwala na ich uszeregowanie od najbardziej do najmniej pożądanego.

Lewis twierdził, że główną korzyścią z zastosowania w państwach wieloetnicznych ordynacji PGP byłoby wyłanianie reprezentacji proporcjonalnej składającej się z polityków o umiarkowanych poglądach, którzy powinni skłaniać się ku konstytuowaniu rządu szerokiej koalicji. Jak przewidywał, krytycy tego poglądu mogą dowodzić, że zastosowanie ordynacji PGP przyniosłoby efekt w postaci wielu małych partii politycznych w parlamencie, co nie sprzyjałoby nawiązywaniu i utrzymywaniu trwałej współpracy. Na podstawie obserwacji sceny politycznej w Ghanie i Nigerii, Lewis uważał jednak, że

⁴ W. Arthur Lewis (1915–1991) – pochodzący z Saint Lucia brytyjski ekonomista i teoretyk polityki; wykładowca m.in. Uniwersytetu w Manchesterze oraz Princeton; laureat nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii w 1979 r.; doradca m.in. Kwame Nkrumaha, przywódcy Ghany w latach 1957–1966, a także rządów nigeryjskich; zwolennik rozwiązań politycznych, które gwarantują szeroką partycypację obywateli w życiu politycznym oraz zapewniają daleko posuniętą decentralizację władzy. Zob. szerzej *Sir Arthur Lewis – Biographical* (2014).

„dwie, trzy bądź cztery istotne partie to najbardziej prawdopodobny wynik” np. w Afryce Zachodniej (Lewis, 1965b, s. 81). Wiele państw tego regionu, choć zwykle charakteryzuje się złożonym składem etnicznym, zamieszkiwanych jest zaledwie przez kilka liczebnie dominujących w całej populacji grup etnicznych. Aby jednak uniknąć obstrukcji przy powstawaniu rządu koalicyjnego, Lewis postulował, by największe partie polityczne były konstytucyjnie zobligowane do jego tworzenia. Ponadto był przekonany, że udział w rządzie koalicyjnym byłby dla reprezentowanych przez partie polityczne grup etnicznych po prostu opłacalny ekonomicznie.

Zdaniem Lewisa, trzeci element modelu – decentralizacja, która zwłaszcza w przypadku dużych państw mogłaby mieć charakter federalizacji, zapobiegałaby nadcentralizacji władzy. Jak zauważał, monopolizacja procesu podejmowania decyzji w rękach władzy centralnej jest szkodliwa dla mieszkańców regionów m.in. dlatego, że zwykle niedostatecznie zna ona regionalne i lokalne problemy oraz potrzeby. W konsekwencji decentralizacja polityczna musiałaby również oznaczać decentralizację ekonomiczną dotyczącą m.in. poboru niektórych podatków.

Model *power-sharing* autorstwa Lewisa, skupiający się głównie na kwestiach strukturalnych, instytucjonalnych i organizacyjnych nie został implementowany w żadnym z państw afrykańskich. Jego istotna wartość polega jednak na tym, że stał się on, obok libańskiego konfesjonalizmu, podstawą dla rozwoju konsocjonalizmu, zwłaszcza w warunkach wieloetniczności.

Model konsocjonalny (konsocjonalizm)

Model konsocjonalny *power-sharing* został skonceptualizowany i nadal jest rozwijany przez Arenda Lijpharta⁵ (1968, 1980, 2008) oraz jego uczniów na podstawie doświadczeń różnych państw lub ich części (począwszy od lat 40. XX w.), w tym zwłaszcza: Austrii, Belgii, Bośni i Hercegowiny, Cypru, Etiopii, Holandii, Indii, Irlandii Północnej, Kolumbii, Macedonii, Malezji, Republiki Południowej Afryki i Szwajcarii (Saurugger, 2016; Lijphart, 2008, s. 44; O’Leary, 2005, s. 3)⁶.

Choć Lijphart (2008, s. 29) podkreśla, że za główną cechę charakterystyczną konsocjonalizmu powinno się uznawać „wspólny, celowy wysiłek elit na rzecz stabilizacji systemu”, a nie same rozwiązania formalne, to zarazem uważa, że stabilność polityczna i ograniczanie międzysegmentowych konfliktów są możliwe w społeczeństwach pluralnych, również w głęboko podzielonych zwłaszcza wówczas, gdy rozwinęły one cztery szczególne elementy konsocjonalne. Są to: rządy wielkiej koalicji, w skład których wchodzi reprezentanci wszystkich głównych segmentów lingwistycznych (etnicznych/narodowych) i religijnych (i/lub wyznaniowych), którzy mogą należeć do partii repre-

⁵ Arend Lijphart (ur. 1936) – holenderski i amerykański politolog, emerytowany profesor Uniwersytetu Kalifornii w San Diego; główny teoretyk *power-sharing* i autor wielu prac w tej materii; badacz systemów wyborczych i rozwiązań konsensualnych w systemach politycznych zwłaszcza społeczeństw pluralnych; propagator wprowadzania demokracji i instytucji konsocjonalizmu w tego typu społeczeństwach.

⁶ W każdym ze wskazanych przypadków stosowano w przeszłości lub stosuje się obecnie przynajmniej część rozwiązań mieszczących się w ramach modelu konsocjonalnego.

zentujących interesy konkretnych segmentów (np. do partii etnicznych); autonomia kulturowa dla tych segmentów, która może przyjąć różne formy (a jeśli segmenty zamieszkują zwarty obszar, wówczas autonomia może mieć również charakter terytorialny); proporcjonalność w reprezentacji politycznej oraz przy mianowaniu pracowników służby cywilnej; a także prawo weta dla (segmentów) mniejszości w odniesieniu do kwestii związanych z ich zasadniczymi prawami oraz autonomią, czasami przybierające postać wymogu uzyskania kwalifikowanej większości dla niektórych rodzajów zmian w prawie (Lijphart, 2008, s. 42; Trzciński, 2013, s. 47–57). Lijphart dzieli wskazane rozwiązania na podstawowe oraz drugorzędne, gdyż, jak zauważa, doświadczenie funkcjonowania elementów konsocjonalnych w różnych państwach uczy, że „wielka koalicja i autonomia mają znaczenie kluczowe, podczas gdy pozostałe dwa są nieco mniej istotne” (2008, s. 4).

Obok rozwiązań formalnych Lijphart przywiązuje dużą wagę do niezwykle istotnej dla stworzenia i powodzenia systemu *power-sharing* kwestii zachowań elit oraz reprezentowanych przez nie segmentów rozumianych jako masy. Jak wskazuje, w konsocjonalizmie „tendencje odśrodkowe, właściwe dla społeczeństwa pluralnego” powinny być neutralizowane przez takie „postawy i zachowania przywódców różnych segmentów społeczeństwa, które charakteryzują się współpracą” (Lijphart, 1980, s. 1). Współpraca między elitami powinna zaś stymulować rozwój lepszych relacji na poziomie mas, tj. między członkami odmiennych segmentów.

Ważna rola rozwijanej przez Lijpharta i jego kontynuatorów teorii konsocjonalnej polega na tym, że próbuje ona oszacować szanse ustanowienia oraz utrzymania w społeczeństwach pluralnych konsocjonalnego modelu *power-sharing*. Wieloletnie badania różnych przypadków empirycznych doprowadziły Lijpharta (2008, s. 51–52) do wyodrębnienia dziewięciu czynników kontekstowych, które mogą wspierać bądź utrudniać konsocjonalny *power-sharing*. W opinii Lijpharta dwa z nich odgrywają podstawową rolę. Są to: brak lub obecność segmentu dominującego, czyli stałej większości, która zwykle preferuje rozwiązania charakterystyczne dla autorytaryzmu (monopol władzy) lub demokracji większościowej (współzawodnictwo, a niekiedy dominację); oraz brak lub obecność rozległych różnic ekonomicznych między poszczególnymi segmentami, które z reguły utrudniają porozumienie polityczne. Pozostałe czynniki kontekstowe to: mała lub duża liczba segmentów (im jest ich więcej, tym trudniejsze i bardziej złożone jest osiągnięcie rozwiązań konsensualnych); wielkość segmentów (gdy jest podobna, w ich wzajemnych relacjach łatwiej o równowagę sił i odwrotnie); wielkość populacji państwa (podejmowanie decyzji jest mniej złożone, gdy jest ona relatywnie mała i odwrotnie); brak lub istnienie jakiegos zagrożenia zewnętrznego (drugi przypadek może wpływać na rozwijanie narodowej jedności); poziom rozwoju nadrzędnej lojalności (im wyższy, tym mniejsza jest siła lojalności partykularnych i odwrotnie); poziom geograficznej spójności segmentów (im większy, tym bardziej możliwe jest ustanowienie systemu federalnego sprzyjającego autonomii grupowej); a także brak lub istnienie tradycji budowania kompromisów (oczywiście w drugim przypadku *power-sharing* jest łatwiejsze).

Lijphart zdaje sobie sprawę z tego, że konsocjonalizm jako pełny model teoretyczny jest propozycją o charakterze idealnym, trudną do całościowej implementacji, zwłaszcza dlatego, że dynamika ewolucji systemów politycznych w społeczeństwach pluralnych jest zwykle powolna. Uważa jednak, że rozwiązania polityczne wychodzące naprzeciw

potrzebom odmiennych segmentów takich społeczeństw mogą w praktyce przybierać rozmaite formy czy też warianty rozwiązań modelowych konsocjonalizmu. W konsekwencji, obok kompleksowego modelu konsocjonalnego wyróżnia także pojedyncze elementy konsocjonalne w systemach politycznych i, jak sugeruje, systemy polityczne nie muszą posiadać ogółu elementów konsocjonalizmu, aby móc je określać mianem konsocjonalnych.

Model centrypetalny (centrypetalizm)

Centrypetalizm (ang. *centripetalism*), w przeciwieństwie do konsocjonalizmu, nie ma jednego głównego teoretyka, a wiedza na jego temat bazuje przede wszystkim na rozmaitych analizach praktycznych doświadczeń Nigerii (od 1979 r.) i Indonezji (od 1999 r.), jedynych państw, w których system ten funkcjonuje. Centrypetalizm można zdefiniować jako specyficzny system polityczny państw wieloetnicznych o prezydenckim systemie rządów, który dopuszcza do udziału we władzy reprezentantów elit politycznych różnych grup etnicznych, stymulując ich do pojednania, współpracy i integracji politycznej w poprzek podziałów etnicznych (Trzeciński, 2015, s. 184–190).

Zwolennicy rozwiązań centrypetalnych są przekonani, że elity, usatysfakcjonowane współudziałem w rządzeniu i możliwością obrony interesów swoich segmentów, powinny działać łagodząco na zachowania ich członków w relacjach z odmiennymi segmentami. Innymi słowy, akomodacja na poziomie elit powinna się z czasem przełożyć na stosunki na poziomie mas. I to w większym stopniu niż w przypadku konsocjonalizmu. Bowiem centrypetalizm z założenia promuje te poglądy i działania polityczne, szczególnie w kwestiach dotyczących interesów poszczególnych segmentów, które mają charakter umiarkowany, co ma umożliwiać trwałą rozwój pokojowej egzystencji społeczeństw pluralnych. Co więcej, jak wskazuje Benjamin Reilly (2011, s. 290), twórcy i propagatorzy tego systemu poprzez wdrażanie szczególnych rozwiązań strukturalnych, instytucjonalnych i organizacyjnych, służących popularyzacji i uzyskiwaniu w polityce zachowań wychodzących ponad partykularne interesy etniczne, dążą do depolityzacji etniczności.

Osiągnięciu wskazanych celów służyć powinno przede wszystkim równoczesne stosowanie kilku rozwiązań formalnych odnoszących się zwłaszcza do: rodzaju struktury terytorialnej, reguł wyboru prezydenta oraz zasad działalności partii politycznych (Trzeciński, 2015, s. 196–209). Jądro centrypetalizmu tworzą trzy konkretne elementy. Po pierwsze, jest to struktura terytorialna, w ramach której duże grupy etniczne są „rozbijane” w taki sposób, by ich członkowie zamieszkiwali w odrębnych, najlepiej wieloetnicznych jednostkach terytorialno-administracyjnych. To ma powodować, by elity polityczne wewnątrz tej samej dużej grupy, reprezentując różne regiony, konkurowały ze sobą na przykład o przydział środków z budżetu centralnego. Po drugie, jest to konstytucyjny wymóg uzyskania przez polityków kandydujących w wyborach prezydenckich terytorialnego rozłożenia głosów (zdobycia poparcia elektoratu w dużej liczbie regionów danego państwa)⁷, sprostanie któremu jest niezbędne dla objęcia urzędu prezydenckiego.

⁷ Na przykład zdobycia co najmniej 25% głosów oddanych w każdym z co najmniej 2/3 wszystkich stanów, jak ma to miejsce w Nigerii, lub minimum 20% głosów w ponad 50% prowincji, jak jest to w przypadku Indonezji.

Po trzecie, są to ponadregionalne i międzyetniczne partie polityczne, prawnie zmuszone do tworzenia etnicznie heterogenicznych list kandydatów m.in. w wyborach parlamentarnych.

W literaturze przedmiotu wymieniany jest również czwarty element centrypetalizmu – stosowanie w wyborach do parlamentu, szczególnie zaś izby niższej, tzw. głosowania preferencyjnego w formie proporcjonalnego (w okręgach wielomandatowych) systemu ordynacji PGP lub w postaci większościowego (w okręgach jednomandatowych) systemu głosu alternatywnego (Horowitz, 2003, s. 122–125). W głosowaniu preferencyjnym, dzięki stworzeniu rankingu kandydatów, wyborcy wyrażają swoje preferencje odnośnie kandydatów różnych partii. Zadaniem takiego typu głosowania w systemie centrypetalnym byłoby ograniczenie możliwości zdobycia mandatów parlamentarnych przez tych polityków, którzy nie zachowują powściągliwości w sprawach kluczowych dla podtrzymywania dobrych stosunków między poszczególnymi segmentami etnicznymi. Głosowania preferencyjnego nie wprowadzono jednak ani w Nigerii, ani w Indonezji. Jest to zatem propozycja normatywna mogąca wpłynąć na rozwój modelu centrypetalnego i zwiększenie prawdopodobieństwa realizacji jego celów.

Jak wskazuje zwłaszcza doświadczenie Nigerii, centrypetalizm tworzy bardzo silne bodźce dla międzyetnicznej współpracy, gdyż zachęca do zawierania i utrzymywania współpracy opartej na innych podstawach niż etniczność. Może nadto przenosić konflikty z poziomu międzyetnicznego na poziom wewnątrzetniczny (Horowitz, 1985, s. 612–613).

Zakończenie

Istnieją dwa znaczenia pojęcia *power-sharing*, szerokie i wąskie. Wąskie, skonceptualizowane pojęcie odnosi się do społeczeństw pluralnych, w tym wieloetnicznych. Wyróżnia się cztery podstawowe modele *power-sharing* w tym rozumieniu. Dwa z nich, libański konfesjonalizm i model Lewisa, mają charakter pierwowzorów *power-sharing* dla społeczeństw wieloetnicznych. Libański konfesjonalizm jest modelem empirycznym, który głównie skupia się na przeciwdziałaniu problemom związanym z istnieniem podziałów religijnych i wyznaniowych, które po części mają też wymiar etniczny. Z kolei model Lewisa, wprost ukierunkowany na potrzeby społeczeństw wieloetnicznych, ma charakter czysto teoretyczny. Dwa najważniejsze z funkcjonujących obecnie modeli *power-sharing* to konsocjonalizm oraz centrypetalizm. Pełny konsocjonalizm w wersji lijphartowskiej jest propozycją modelu idealnego, choć opartą na doświadczeniu. W praktyce w różnych społeczeństwach wieloetnicznych i innych pluralnych nie są równocześnie stosowane wszystkie jego rozwiązania albo też wdrożone zostały rozmaite ich warianty odbiegające od propozycji modelowych. Centrypetalizm ma z kolei charakter głównie empiryczny. W piśmiennictwie zostały zidentyfikowane jego podstawowe, stałe i jednolite elementy.

Trzy wzorce *power-sharing*: konfesjonalizm, model Lewisa i konsocjonalizm opierają się na tym samym fundamencie ideologicznym – prymordializmie. Jak przypomina Lijphart (1995, s. 855) stanowisko to zakłada, że tożsamość etniczna „jest właściwością dziedziczną i, nawet jeśli nie stałą, to co najmniej bardzo trudną do zmiany”.

Z perspektywy prymordialistycznej, pomysł stworzenia ponadetnicznych społeczeństw w warunkach wieloetniczności wydaje się nieprawdopodobny do urzeczywistnienia. Ideologiczne założenia centrypetalizmu są odmienne, gdyż mają podstawy konstruktywistyczne. Zwolennicy konstruktywizmu, choć zgadzają się z prymordialistycznym poglądem o tym, że etniczność jest czymś zawczasu ustalonym, to zarazem uważają, że można ją dalej kształtować dla osiągnięcia jakiegoś pożądanego celu, np. efektywniejszego ograniczania konfliktów niż ma to miejsce w przypadku konfesjonalizmu czy konsocjonalizmu.

Logika konfesjonalizmu, modelu Lewisa i konsocjonalizmu opiera się na założeniu, że w sytuacji, gdy społeczeństwo jakiegoś państwa jest silnie podzielone pod względem etnicznym/narodowym i/lub religijnym/wyznaniowym, jego poszczególne segmenty powinny posiadać odrębną (np. w postaci partii politycznych, choćby tzw. partii etnicznych) reprezentację we władzy państwowej i w ten sposób wpływać na treść podejmowanych decyzji. Taki stan rzeczy może mieć stabilizujący efekt dla sytuacji politycznej, zwłaszcza dzięki ograniczaniu międzysegmentowych konfliktów, w tym etnicznych, religijnych i tzw. *communal conflicts*. Zarazem jednak ugruntowuje on istniejące międzysegmentowe podziały głównie dlatego, że wzmacnia prawa grupowe.

Logika rządząca centrypetalizmem jest odmienna, gdyż zakłada możliwość integracji politycznej elit grupowych, stymulując je do pojednania i współpracy w poprzek podziałów segmentowych (np. w ramach partii ponadetnicznych). Centrypetalizm, tak jak i pozostałe rodzaje *power-sharing*, ma za zadanie ułatwianie osiągania stabilności politycznej w społeczeństwach pluralnych, ale jednocześnie powinien osłabiać istniejące podziały międzysegmentowe a nie wzmacniać je, czemu obok rozwiązań formalnych służy promowanie etnicznie neutralnych praktyk prawnych dotyczących statusu jednostek i grup. Dzięki tym cechom centrypetalny model *power-sharing* określany jest często mianem integracyjnego (*integrative power-sharing*, Sisk, 1996, s. 5).

Choć celem tego artykułu nie była ocena efektywności stosowania któregośkolwiek z omówionych modeli w praktyce, a jedynie ich objaśnienie w zarysie oraz wytłumaczenie istoty *power-sharing*, warto na koniec zauważyć, że najważniejsze jego wzorce, konsocjonalizm i centrypetalizm, nie rozwiązują wszystkich problemów wspólnej egzystencji odmiennych segmentów w ramach społeczeństw pluralnych, w tym wieloetnicznych. Przeciwnie, posiadają różne wady i mankamenty. I tak konsocjonalizm jest krytykowany zwłaszcza za: ugruntowywanie międzysegmentowych podziałów, spowalnianie procesu decyzyjnego (zwłaszcza w warunkach tzw. wielkiej koalicji), a także mnożenie stanowisk w administracji różnych szczebli, co może być następstwem stosowania zasady proporcjonalności przy mianowaniu pracowników służby cywilnej oraz wprowadzania autonomii terytorialnej. Z kolei centrypetalizm, choć oceniany pozytywnie w wymiarze rozładowywania napięć w stosunkach między grupami etnicznymi, zdaje się nie zmniejszać konfliktów religijnych między muzułmanami i chrześcijanami, zarówno w Nigerii, jak i w Indonezji, a zatem jego działanie stabilizujące jest ograniczone. Warto jednak pamiętać, że bez istnienia założeń i rozwiązań *power-sharing* rzeczywistość polityczna i społeczno-ekonomiczna społeczeństw pluralnych, w których są one stosowane, mogłaby być znacznie bardziej skomplikowana, a ograniczanie konfliktów mniej efektywne.

Bibliografia

- Berman E. (2009), *Radical, Religious, and Violent: The New Economics of Terrorism*, The MIT Press, Cambridge MA.
- Collins English Dictionary, <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/power-sharing>, 20.04.2016.
- Della Porta D. (2013), *Can Democracy Be Saved? Participation, Deliberation and Social Movements*, Polity Press, Cambridge.
- DeWitt M. R. (2000), *Beyond Equilibrium Theory: Theories of Social Action and Social Change Applied to a Study of Power Sharing in Transition*, University Press of America, Lanham MD.
- Elazar D. J. (1995), *Federalism*, w: *The Encyclopedia of Democracy*, vol. 2, red. S. M. Lipset, Routledge, London.
- Harb I. (2006), *Lebanon's Confessionalism: Problems and Prospects*, United States Institute of Peace, <http://www.usip.org/publications/lebanons-confessionalism-problems-and-prospects>, 21.04.2016.
- Horowitz D. L. (1985), *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Berkeley CA.
- Horowitz D. L. (2003), *Electoral Systems and Their Goals: A Primer for Decision-Makers*, „Journal of Democracy”, vol. 14, nr 4.
- Horowitz D. L. (2014), *Ethnic Power Sharing: Three Big Problems*, „Journal of Democracy”, vol. 25, nr 2.
- Keating E. (1998), *Power Sharing: Language, Rank, Gender, and Social Space in Pohnpei, Micronesia*, Oxford University Press, Oxford.
- Kittilson M. C., Schwindt-Bayer L. (2010), *Engaging Citizens: The Role of Power-Sharing Institutions*, „The Journal of Politics”, vol. 72, nr 4.
- Lewis W. A. (1965a), *Beyond African Dictatorship: The Crisis of the One-Party State*, „Encounter”, vol. 25, nr 2.
- Lewis W. A. (1965b), *Politics in West Africa*, George Allen & Unwin, London; Oxford University Press, New York.
- Lijphart A. (1968), *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, Berkeley CA.
- Lijphart A. (1980), *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven CT.
- Lijphart A. (1995), *Multiethnic Democracy*, w: *The Encyclopedia of Democracy*, vol. 3, red. S. M. Lipset, Routledge, London.
- Lijphart A. (2008), *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, Routledge, London.
- Macmillan Dictionary, <http://www.macmillandictionary.com/dictionary/british/power-sharing>, 20.04.2016.
- The New Oxford Dictionary of English* (2001), red. J. Pearsall, Oxford University Press, Oxford.
- Noel S. (2005), *Introduction*, w: *From Power Sharing to Democracy: Post-conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, red. idem, McGill-Queen's University Press, Montreal.
- O'Leary B. (2005), *Debating Consociational Politics: Normative and Explanatory Arguments*, w: *From Power Sharing to Democracy: Post-conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, red. idem, McGill-Queen's University Press, Montreal.
- Parry G. (1995), *Types of Democracy*, w: *The Encyclopedia of Democracy*, vol. 4, red. S. M. Lipset, Routledge, London.
- Reilly B. (2011), *Centripetalism*, w: *Routledge Handbook of Ethnic Conflict*, red. K. Cordell, S. Wolff, Routledge, London.

- Rustad S. A. (2008), *Power-sharing and Conflict in Nigeria: Power-sharing Agreements, Negotiations and Peace Processes*, „CSCW Papers”, Center for the Study of Civil War, International Peace Research Institute in Oslo, http://file.prio.no/Publication_files/Prio/Rustad%20%282008%29%20Power-sharing%20and%20Conflict%20in%20Nigeria%20%28CSCW%20Paper%29.pdf, 8.05.2016.
- Saurugger S. (2016), *Consociationalism*, w: *Encyclopaedia Britannica*, <http://www.britannica.com/topic/consociationalism>, 25.04.2016.
- Sir Arthur Lewis – *Biographical* (2014), Nobelprize.org, Nobel Media AB, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1979/lewis-autobio.html, 20.04.2016.
- Sisk T. D. (1996), *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflicts, United States Institute of Peace, Washington DC.
- Słownik Politologii* (2008), tłum. M. Kornobis, P. Kornobis, K. Wolański, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Trzcіński K. (2013), *Demokratyzacja w Afryce Subsaharyjskiej. Perspektywa zachodnioafrykańskiej myśli politycznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Trzcіński K. (2015), *Centrypetalizm – integrujący system polityczny dla państw wieloetnicznych. Zarys teorii empirycznej*, „Studia Polityczne”, t. 39, nr 3.
- Wilford R. (2003), *Power-sharing*, w: *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, red. I. McLean, A. McMillan, Oxford University Press, Oxford.
- Wolff S. (2010), *Consociationalism, Power Sharing, and Politics at the Center*, w: *The International Studies Encyclopedia*, vol. 2, red. R. A. Denemark, Wiley-Blackwell, Malden MA.
- Zrdeb A. (2014), *Odbudowa dysfunkcyjnych państw podzielonych. O aktualności konsocjonalizmu, w: Państwa dysfunkcyjne i międzynarodowe wysiłki zmierzające do ich naprawy*, red. R. Kłosowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

**The essence and key models of *power-sharing* in a multi-ethnic context.
An outline of issues**

Summary

This paper discusses the essence and key models of *power-sharing*. While *power-sharing* can be construed in a very broad way, a narrow understanding of it is analyzed in this paper. It refers to the phenomenon of the sharing of state power by different segments (e.g. ethnic groups and/or religious communities) of plural societies, especially multi-ethnic and/or multi-religious groups. There are two aims of this paper: 1) to explain how the concept of power-sharing in a multi-ethnic context is understood in the literature, and 2) to identify the main characteristics of the principal models of power-sharing (confessionalism, the Lewis Model, consociationalism, and centripetalism).

Key words: *power-sharing*, confessionalism, Lewis Model, consociationalism, centripetalism

Anita ADAMCZYK

Poznań

Kryzys migracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania

Streszczenie: Przedmiotem rozważań niniejszego artykułu są zagadnienia związane z działaniami UE w zakresie rozwiązania kryzysu migracyjnego w okresie od początku 2015 roku do końca pierwszego kwartału 2016 roku. W artykule dokonana została analiza ilościowa zjawiska migracji do UE. Uwypuklono sytuację w Niemczech ze względu na największe zainteresowanie tym krajem ze strony potencjalnych uchodźców. Rozważaniu poddane zostały także polityka migracyjna UE oraz działania zmierzające do rozwiązania kryzysu migracyjnego (w tym relokacja, przesiedlenie, powroty oraz współpraca z państwami pochodzenia imigrantów i tranzytu – Turcją, państwami Bałkanów Zachodnich i Afryki). W artykule pokazano rozłam w państwach członkowskich i tym samym brak solidarności w rozwiązywaniu problemu.

Słowa kluczowe: imigranci, uchodźcy, kryzys migracyjny, relokacja, przesiedlenie, Unia Europejska

Kryzys migracyjny jest największym wyzwaniem, przed którym stoi obecnie UE. Skłonił on instytucje unijne do wzmocnienia wewnętrznej solidarności i odpowiedzialności oraz zwiększenia pomocy państwom najbardziej narażonym na napływ imigrantów. W celu rozwiązania problemów związanych z kryzysem, Rada Europejska zdecydowała o podjęciu działań w trzech kierunkach. Do nich zaliczyła relokację/przesiedlenia, powroty/readmisję/reintegrację oraz współpracę z państwami pochodzenia i tranzytu. Presja migracyjna, w 2015 i pierwszych miesiącach 2016 roku, była na poziomie dotąd niespotykanym. Społeczeństwa i państwa europejskie nie były na to przygotowane. Coraz głośniejszy wyrażał swój sprzeciw wobec przyjmowania kolejnych cudzoziemców. Powstały kryzys migracyjny odsłonił problemy z zachowaniem solidarności i odpowiedzialności wewnątrz Unii Europejskiej.

Badając powyższą problematykę, zasadne wydaje się postawienie kilku pytań badawczych: jakie rozmiary osiągnęła migracja do państw UE w 2015 roku?, jakie decyzje podjęto na poziomie UE w celu rozwiązania napływu imigrantów?, jakie były reakcje państw na powstały kryzys? oraz czy w obliczu kryzysu udało się zachować jedność i solidarność w ramach państw członkowskich UE? Interdyscyplinarne podejście do badanego zjawiska wymusiło zastosowanie różnych metod badawczych, w tym metody analizy politologicznej, decyzyjnej, statystycznej i komparatystycznej.

W 2015 roku, w ocenie agencji Frontex, dotarło nielegalnie na teren UE 1,83 mln osób (Greece, 2016)¹. Był to wynik ponad 4 razy większy niż rok wcześniej. Cudzoziemcy zmierzali przede wszystkim do Niemiec, Wielkiej Brytanii i państw skandynawskich. Pochodzili oni najczęściej z państw Afryki Północnej, Wschodniej (Libia, Erytrea, Somalia, Nigeria) oraz Bliskiego Wschodu (Syria, Afganistan).

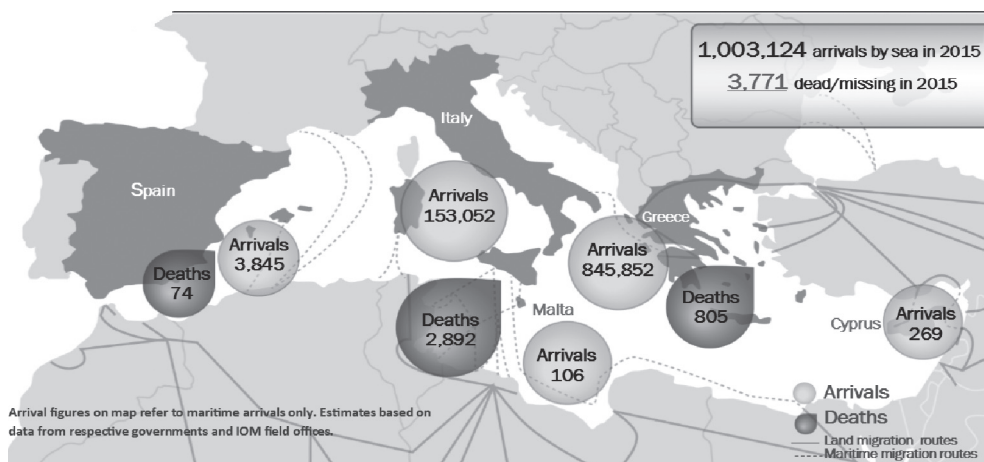
Do Europy próbowali przedostać się przez Morze Śródziemne do Hiszpanii (tzw. szlak zachodniośródziemnomorski), Grecji (tzw. szlak wschodniośródziemnomorski),

¹ Jedna osoba mogła przekraczać granicę więcej niż jeden raz.

głównie Syryjczycy, Afgańczycy) i Włoch (tzw. szlak śródziemnomorski – przede wszystkim obywatele Erytrej, Nigerii i Somalii). Dla innych droga wiodła przez Macedonię, Serbię w kierunku Węgier przez Austrię do Niemiec (szlak zachodniobałkański – najczęściej obywatele Syrii, Afganistanu i Iraku). Jeszcze inni przekraczali granicę rosyjsko-norweską (tzw. szlak murmański – głównie Afgańczycy).

Podróż do Europy była bardzo trudna. Imigranci poruszali się drogą lądową i morską przez Morze Śródziemne. Wielu z nich straciło życie. Wg szacunków w 2015 roku utonęło 3771 osób (w tym 2892 w centralnej części morza, 805 we wschodniej, a 74 osoby w zachodniej części – Mapa 1). Najtragiczniejszy na morzu był kwiecień i sierpień. Wówczas zginęło 1244 osoby i 686 osób. Dane szacunkowe IOM wskazują, że w ciągu 12 miesięcy ubiegłego roku zmarło ponad 5350 imigrantów (*Over*, 2015).

Mapa 1. Liczba imigrantów, która przybyła przez Morze Śródziemne do państw UE i utonęła w 2015 roku



Źródło: *Over 3,770 Migrants Have Died Trying to Cross the Mediterranean to Europe in 2015* (2015), IOM, <http://www.iom.int/news/over-3770-migrants-have-died-trying-cross-mediterranean-europe-2015>, 5.02.2016.

W odpowiedzi na niekontrolowany napływ cudzoziemców niektóre państwa podejmowały decyzję o: stawianiu płotów na granicach (Węgry, Słowenia, Austria, Macedonia), wprowadzeniu tymczasowych kontroli granicznych (Niemcy, Dania, Szwecja, Austria, Słowenia, Chorwacja), obniżeniu zasiłków dla uchodźców (Szwecja, Dania, Walia, Litwa, Norwegia, Holandia) oraz konfiskacie majątków imigrantów na poczet ich utrzymania (Dania, Szwajcaria, Bawaria i Badenia Wirtembergia w Niemczech). W wielu miastach europejskich dochodziło do protestów zwolenników i przeciwników pomocy imigrantom. Liczne były także ataki na ośrodki dla uchodźców. Na przykład w Niemczech doszło do 173 takich czynów w 2015 roku, podczas gdy rok wcześniej odnotowano 28 takich przypadków. Wzrosła ponadto liczba podpałów w Niemczech (z 6 do 92 w 2015 roku) oraz przestępstw przeciwko uchodźcom (z 199 do 1005 w 2015 roku – *Coraz więcej*, 2016). W lokalnych społecznościach swój sprzeciw wobec imigrantów wyrażano także poprzez wprowadzanie zakazu wstępu do baru (Bad Ischl w Austrii), klubów w Danii, na baseny

(Bornheim w Niemczech, Koksijde w Belgii). W Niemczech (Dolnej Saksonii, Meklemburgii Pomorza Przednim) i Finlandii tworzone „straże obywatelskie”.

Według sondażu przeprowadzonego na zlecenie Parlamentu Europejskiego w 28 państwach członkowskich we wrześniu 2015 roku (czyli przed zamachami w Paryżu) zagadnienie migracji znalazło się na drugim miejscu (przed walką z bezrobociem) wśród wyzwań stojących przed UE (*Główne wyzwania*, 2015). Tak uznało 47% badanych (ibidem, s. 2). Większość (66%) opowiedziała się za wspólnymi działaniami na poziomie UE w zakresie polityki migracyjnej oraz wsparciem finansowym państw członkowskich najbardziej narażonych na napływ imigrantów (62% – ibidem, s. 4). Obywatele UE uznali ponadto, że procedury dotyczące legalnej migracji powinny być „takie same” dla wszystkich państw członkowskich (79% – ibidem, s. 4). W ich ocenie rozłokowanie osób ubiegających się o status uchodźcy powinno być lepiej rozłożone między państwami członkowskim (78%)², a decyzje w tej sprawie winny zapadać na szczeblu UE na podstawie „wiążących kwot” (78% – ibidem, s. 5).

Mimowolne migracje ludności na dużą skalę zostały uznane także przez światowych ekspertów Forum Ekonomicznego za najważniejsze wyzwanie stojące przed światem w ciągu najbliższych 18 miesięcy (*The Global*, 2016, s. 13). Dotyczyło to także perspektywy regionalnej czyli kontynentu europejskiego (ibidem, s. 5). Na liście prawdopodobnych zagrożeń globalnych w 2016 roku migracje uplasowały się na pierwszym miejscu (pierwszy raz od 2007 roku, ibidem, s. 11).

Unia Europejska, jak pokazały wydarzenia z ostatnich miesięcy, nie miała sprawnie działającej polityki migracyjnej. Jej podstawą prawną są artykuły 79 i 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (*Wersje skonsolidowane*, 2012). Zgodnie z artykułem 80, polityka migracyjna UE opiera się na zasadzie „solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między Państwami Członkowskimi, w tym również na płaszczyźnie finansowej” (ibidem). Przepis ten w obliczu napływu imigrantów w 2015 roku stał się podstawą domagania się solidarności w sprawie ich podziału między państwa członkowskie UE.

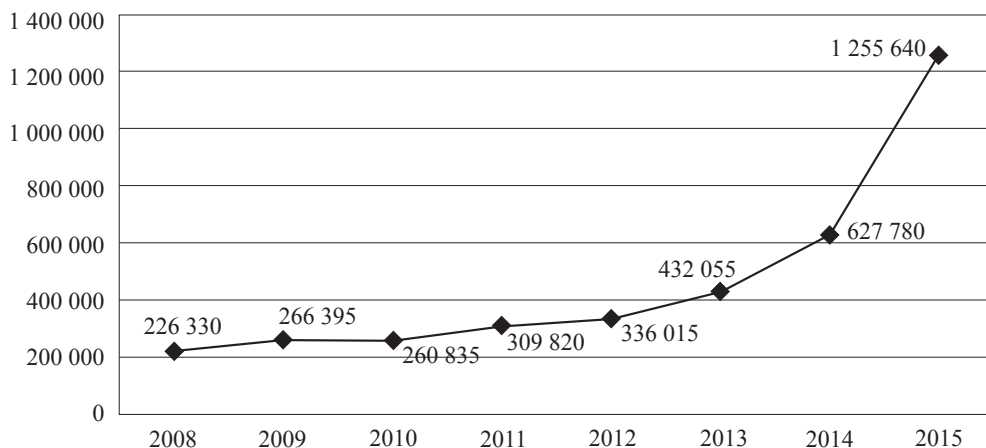
Europejska polityka migracyjna ma wymiar wewnętrzny i zewnętrzny. Pierwszy obejmuje zagadnienia legalnej i nielegalnej migracji (walka z przemytem ludzi), granic, wiz, wspólnego europejskiego systemu azylowego. Drugi określony został w programie zatytułowanym „Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności” (GAMM) z 2005 roku (*Global*, 2016). Dotyczy on współpracy UE z państwami trzecimi w dziedzinie migracji. GAMM realizowany jest poprzez szereg inicjatyw mających wymiar kontynentalny (np. partnerstwo UE–Afryka na rzecz migracji), jak i regionalny (np. dialog w zakresie migracji UE–państwa Afryki Subsaharyjskiej, UE–Ameryka Łacińska i Karaiby, Partnerstwo Wschodnie, Proces Praga, Proces Budapeszt).

Wzrost liczby osób aplikujących o status uchodźcy w państwach UE zauważalny był od 2012 roku. Przyrost ten do końca 2013 roku nie był jednak tak spektakularny, jak

² Poparcie dla odpowiedzi na pytanie „czy liczba osób ubiegających się o azyl powinna być lepiej rozdzielona pomiędzy wszystkie państwa członkowskie UE” różniło się w poszczególnych państwach. Na przykład w Niemczech odpowiedzi twierdzących udzieliło 97% badanych, podobnie jak w Szwecji – 94%. Natomiast na Słowacji i w Czechach tego zdania było tylko 31% i 33% respondentów. *Główne wyzwania dla UE, migracja oraz sytuacja gospodarcza i społeczna*, Parlametr 2015 – część I (2015), Bruksela 14.10.2015 r., Eurobarometr Parlamentu Europejskiego (EB/EP 84.1), s. 5, http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2015/2015parlemeter/EB84.1_synt_conso_pl.pdf, 2.02.2016.

z 2014 na 2015 rok. Wówczas liczba wnioskujących wzrosła z 627 780 do 1 255 640 osób (Wykres 1).

Wykres 1. Osoby aplikujące o status uchodźcy w państwach UE w latach 2008–2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Asylum and new asylum applicants – annual aggregated data* (2016a), Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tps00191&language=en>, 17.02.2016, *Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenship*, Eurostat Newesrelease (2016c), 44/2016, 4 March 2016, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>, 20.03.2016.

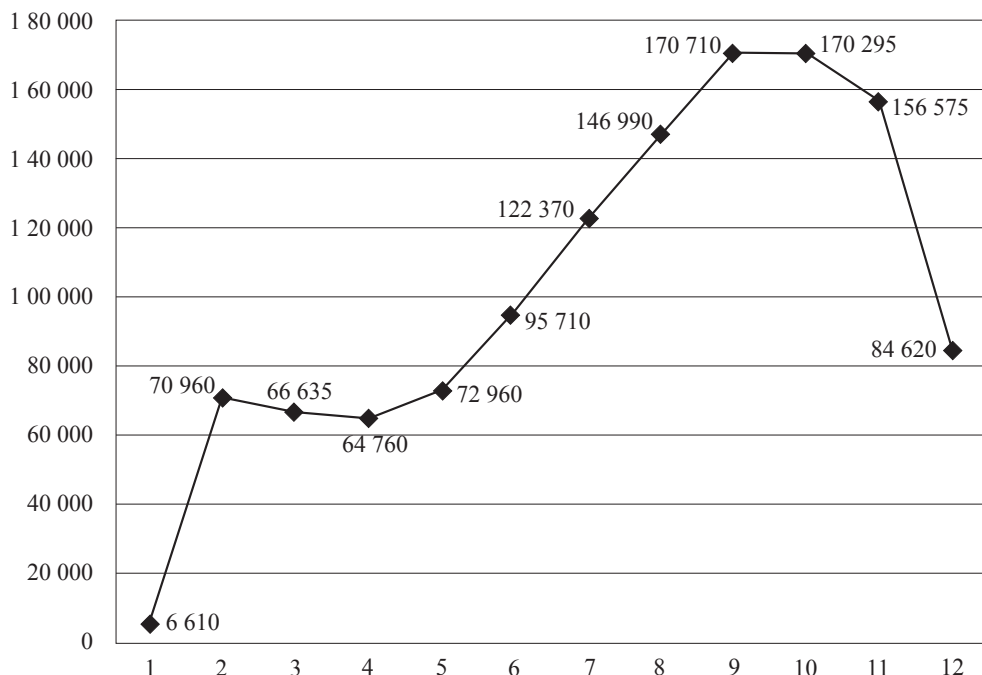
W 2015 roku, kiedy UE zmagala się z problemem imigracyjnym, największy wzrost osób ubiegających się o status uchodźcy nastąpił między styczniem a lutym o ponad 64 000, a największy spadek odnotowano w miesiącach zimowych między listopadem a grudniem (o prawie 72 000 osób – Wykres 2).

W latach 2008–2011 największym powodzeniem wśród państw członkowskich UE, w których cudzoziemcy ubiegali się o status uchodźcy cieszyła się Francja. Na drugim miejscu uplasowały się Niemcy, które w kolejnych latach wiodły prym w tej dziedzinie. W 2015 roku, poza Niemcami, najwięcej wniosków złożono na Węgrzech (174 435 – 14% wszystkich aplikacji na terenie UE), w Szwecji (156 110 – 12%) oraz Austrii i Włoszech (po 7%, *Asylum*, 2016c, s. 2). Należy jednocześnie zauważyć, iż w 2015 roku w stosunku do 2014 największy wzrost osób aplikujących o status uchodźcy na poziomie krajowym odnotowano w: Finlandii (o 822%), Węgrzech (o 323%), Austrii (o 233%) i Belgii (o 178%, *ibidem*).

W 2015 roku Niemcy były państwem, które przyjęło najwięcej imigrantów. Łącznie o azyl wnioski złożyło 476 649 cudzoziemców. Liczba ta była największa od 1995 roku, a w stosunku do roku poprzedniego wzrosła o ponad 100% (*Aktuelle*, 2016, s. 4). Od stycznia do sierpnia 2015 roku liczba wnioskodawców oscylowała między 25 000 a 37 000, a we wrześniu wzrosła do ponad 43 000. Najwięcej cudzoziemców o azyl aplikowało w listopadzie 2015 roku (57 816 osób – *Asylgeschäftsstatistik*, 2015, s. 11). Wzrost zainteresowania Niemcami miał związek z przesłaniem kanclerz Ange-

li Merkel zawartym w słowach „Wir schaffen das!” wypowiedzianych we wrześniu 2015 roku. Ta otwartość przysporzyła Niemcom popularność wśród potencjalnych uchodźców.

Wykres 2. Osoby aplikujące o status uchodźcy w państwach UE od stycznia do grudnia 2015 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Asylum and first time applicants by citizenship, age and sex Monthly data* (2016b), Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>, 17.02.2016.

Ogromna fala imigrantów zmierzająca i przybyła do Niemiec miała wpływ na decyzje o przywróceniu kontroli na granicy z Austrią oraz zaostrzeniu prawa azylowego. W trudnej sytuacji znalazła się Bawaria, która była drugim w kolejności landem przyjmującym najwięcej wniosków o azyl (71 168 w 2015 roku, podczas gdy Nadrenia Północna Westfalia 77 223 – *Asylgeschäftsstatistik*, 2015, s. 5). Premier Bawarii Horst Seehofer krytycznie odnosił się do polityki proimigracyjnej kanclerz Niemiec (tzw. Wilkommenspolitik). Był gotów złożyć skargę na rząd do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Opowiadał się za wprowadzeniem limitów imigracyjnych w Niemczech i UE, uruchomieniem hot spotów na granicy nieniecko-austriackiej w celu rejestracji przybyszów, a także kontrolą granic zewnętrznych UE. Zdesperowany wysłał autokarem do kanclerz imigrantów, których nie miał gdzie ulokować.

Na terenie Niemiec do dystrybucji uchodźców wykorzystuje się system kwotowy (tzw. Königsteiner Schlüssel). Na jego podstawie w danym landzie liczba imigrantów ubiegająca się o status uchodźcy obliczana jest na podstawie wpływów podatkowych i liczby ludności każdego landu co roku (Mapa 2).

Mapa 2. Rozdział imigrantów z wykorzystaniem systemu kwotowego między niemieckie landy w 2016 roku



Źródło: „Königsteiner Schlüssel”, <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html>, 3.03.2016.

Wśród imigrantów aplikujących o status uchodźcy, w 2015 roku na terenie UE, najczęściej byli obywatele Syrii, Afganistanu i Iraku. Na łączną liczbę 1 255 640 wnioskodawców pierwsi stanowili 29%, drudzy 14%, a trzeci 10% (*Asylum*, 2016c, s. 3). Ochrony szukali przede wszystkim w Niemczech, Szwecji i na Węgrzech.

Z badań przeprowadzonych między 8 października 2015 roku a 2 lutego 2016 roku przez pracowników Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) w Chorwacji, Macedonii, Grecji i Słowenii wynikało, iż przeciętny Syryjczyk był w wieku 28 lat.

W 74% byli to mężczyźni. Większość z nich podróżowała do Europy w grupach (87%) wraz z innymi członkami rodziny (73% – *Flow*, 2016, s. 38). Byli oni dobrze wykształceni – 40% skończyła studia, a 44% liceum (ibidem, s. 39). Większość z nich (98%) nie mieszkała wcześniej w obozie dla uchodźców. Ich miejscem przeznaczenia były przede wszystkim Niemcy (75% – ibidem, s. 39). Niewielki procent chciał dotrzeć do Szwecji (7%) i Holandii (4%). W kraju przeznaczenia aż 64% badanych miało rodzinę, a 35% nie posiadała krewnych (ibidem, s. 40). Poza Syryjczykami drugą co do wielkości grupą przebadaną przez pracowników IOM byli obywatele Afganistanu. Byli oni młodsi od Syryjczyków i mieli na ogół 24 lata. W 86% byli mężczyznami podróżującymi najczęściej w grupach (83%). Jedynie 17% z nich wędrowała samotnie (ibidem, s. 40). 21% Afgańczyków ukończyło studia, 49% szkołę średnią, a 23% naukę na poziomie szkoły podstawowej (ibidem, s. 41). Podobnie, jak Syryjczycy również i Afgańczycy nie mieszkali wcześniej w obozach uchodźczych (98%). Chcieli oni dotrzeć do Niemiec (60%) i Szwecji (11% – ibidem). W państwach docelowych 42% miało krewnych, a 58% nie. Kolejną nacją, poza obywatelami Syrii i Afganistanu, byli Irakijczycy. Ich charakterystyka była bardzo zbliżona do poprzednich narodowości. Oznacza to, że byli oni przede wszystkim mężczyznami (85%) na ogół w wieku 29 lat, podróżującymi częściej w grupie (88%), niż samotnie (12% ibidem, s. 42). Wcześniej nie przebywali w obozach dla uchodźców (94%) i zamierzali, jak pozostali dotrzeć do Niemiec (68%) i Szwecji (7%). Wyróżniał ich jednak fakt słabszego wykształcenia od pozostałych ww. grup narodowościowych (55% ukończyła szkołę podstawową, 28% studia, a 13% szkołę średnią – ibidem, s. 43).

W obliczu wyzwań, jakie niósł za sobą napływ imigrantów do UE podjęto szereg inicjatyw mających na celu rozwiązanie tego problemu. Wśród nich znalazły się między innymi przesiedlenia, relokacja i powroty nielegalnych imigrantów. Pierwsza z propozycji nie była nowa. Działania związane z przesiedleniem uchodźców z państw trzecich do członkowskich UE podjęto już w 2005 roku. Wówczas związane były one z przyjęciem programu haskiego, w którym zaproponowano regionalne programy ochrony (*Program Haski*, 2005). Ich partnerami miały być państwa UE i wybrane kraje trzecie. Przesiedlenia określono jako główny element pomocy tym krajom w ochronie uchodźców. Inne działania miały wymiar instytucjonalny. W ramach tej aktywności uruchomiono w 2008 roku Nowy Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (*Decyzja*, 2007), a dwa lata później Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (*Rozporządzenie*, 2010). Do przesiedleń odwołano się w planie polityki azylowej z 2008 roku (*Komunikat*, 2008), wspólnym unijnym programie przesiedleń (*Komunikat*, 2009) oraz rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 18 maja 2010 roku (*Rezolucja*, 2010). W dniu 8 czerwca 2015 roku zaakceptowano Europejski Program Przesiedleń (*Zalecenie*, 2015). Na jego podstawie zalecono przemieszczenie na teren UE 20 000 osób potrzebujących ochrony międzynarodowej (szczególnie z Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu, Rogu Afryki i państw, w których realizowane były regionalne programy rozwoju i ochrony). Czas trwania programu określono na dwa lata od dnia przyjęcia zalecenia. Krajom przyjmującym zapewniono środki finansowe proporcjonalnie do liczby przyjętych. Stwierdzono, że przyszły podział osób „wyraźnie potrzebujących ochrony międzynarodowej” powinien opierać się na:

- a) wielkości populacji (współczynnik ważenia 40%),
- b) całkowitym PKB (współczynnik ważenia 40%),

- c) średniej liczbie spontanicznych wniosków o udzielenie azylu i liczbie przesiedlonych uchodźców na 1 mln mieszkańców w latach 2010–2014 (współczynnik ważenia 10%),
d) stopie bezrobocia (współczynnik ważenia 10%)” (pkt 9, *Zalecenie*, 2015).

Do dokumentu dołączono załącznik z podziałem 20 000 osób między poszczególne państwa członkowskie. Najwięcej ich przyznano Niemcom, Francji i Wielkiej Brytanii (w kolejności: 3086, 2375, 2309 osób). Polsce zaproponowano 962 osoby (ibidem, *Załącznik*).

Poza przesiedleniami innym sposobem rozwiązania problemu napływu imigrantów była ich relokacja. Polega ona na wewnątrzunijnym transferze uchodźców z jednego do drugiego państwa członkowskiego UE. Pierwszy projekt (EUREMA) w ramach relokacji zatwierdzono w czerwcu 2009 roku. Zakładał on przejęcie cudzoziemców z Malty. Realizowany był on w dwóch fazach w 2011 i 2012 roku. W pierwszej edycji do relokacji zakwalifikowano 253–255 imigrantów, z których przeniesiono do innych państw członkowskich 227 osób (*EASO*, 2012, s. 6). Najwięcej z nich przyjęły Niemcy (102 osoby) i Francja (95 osób). Z kolei do drugiej fazy włączono 356 osób (ibidem). Polska była uczestnikiem tego projektu i w pierwszej jego części zadeklarowała przyjęcie 6, a w drugiej 50 cudzoziemców. Z propozycji naszej skorzystało jedynie 6 osób (5 Somalijczyków i 1 Erytrejczyk – *EUREMA II*, 2013). Geneza tych działań miała swoje źródło w art. 78 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Stanowi on, że „w przypadku gdy jedno lub więcej państw członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego państwa lub państw członkowskich. Rada przyjmuje te środki po konsultacji z Parlamentem Europejskim” (*Wersje skonsolidowane*, 2012).

Na podstawie ww. regulacji prawnej państwa członkowskie UE podjęły stosowne działania. Jednym z pierwszych było opracowanie 10-punktowego planu będącego odpowiedzią na pogłębiający się kryzys (*Joint Foreign*, 2015). Przyjęto go 20 kwietnia 2015 roku w Luksemburgu na wspólnym posiedzeniu Rady do Spraw Zagranicznych i Rady do Spraw Wewnętrznych. Był on reakcją na tragiczną sytuację w basenie Morza Śródziemnego. Plan ten przewidywał:

- wzmocnienie wspólnych działań na Morzu Śródziemnym (Triton, Posejdon) poprzez zwiększenie na to środków finansowych oraz poszerzanie obszaru operacyjnego;
- systematyczne przeciwdziałanie aktywności przemytników w basenie Morza Śródziemnego (np. operacja Atlanta);
- zaciśnięcie współpracy między takimi instytucjami, jak: EUROPOL, FRONTEX, EASO i EUROJUST w celu zebrania niezbędnych informacji o aktywności przemytników;
- zaangażowanie przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu zespołów do wspólnego rozpatrywania wniosków o ochronę międzynarodową w Grecji i we Włoszech;
- zobowiązanie państw członkowskich do pobierania odcisków palców wszystkim imigrantom;
- rozważenie możliwości wprowadzenia mechanizmu relokacji;
- stworzenie dobrowolnego projektu UE w sprawie przesiedleń dla osób potrzebujących ochrony;

- przygotowanie nowego programu powrotu nielegalnych imigrantów;
- podjęcie wspólnych wysiłków Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych na rzecz otaczających Libię państw i wzmocnienie inicjatyw w Nigerii;
- zaangażowanie oficerów łącznikowych ds. migracji (ILO) w kluczowych państwach trzecich do zbierania informacji na temat przepływów migracyjnych do UE oraz wzmocnienie delegatur UE (ibidem).

Po przyjęciu 10-punktowego planu dalsza aktywność w dziedzinie migracji została określona w oświadczeniu wydanym przez Radę Europejską (w części zatytułowanej „Wzmocnić wewnętrzną solidarność i odpowiedzialność”) w dniu 23 kwietnia 2015 roku. Zapowiedziano w nim między innymi prace na rzecz skutecznego wdrożenia europejskiego systemu azylowego, pomocy państwom członkowskim najbardziej narażonym na napływ imigrantów oraz organizacji relokacji i przesiedleń (*Nadzwyczajne*, 2015). Odwołanie się do pomocy państwom członkowskim z największą liczbą wnioskujących o status uchodźcy miało miejsce również w treści rezolucji wydanej przez Parlament Europejski w dniu 28 kwietnia 2015 roku.

W związku z narastającym kryzysem migracyjnym w UE przygotowano europejski program w zakresie migracji (*Komunikat*, 2015). Związany był on z pomocą państwom najbardziej narażonym na napływ nielegalnych imigrantów szukających w UE schronienia, ale także z przesiedleniem ich z tych państw (Włoch, Grecji, a potem Węgier). W załączniku do tego dokumentu określono kryteria podziału uchodźców między państwami członkowskimi oraz poinformowano o podjęciu działań na rzecz przyjęcia europejskiego programu przesiedleń dla 20 000 osób. Tego samego miesiąca Komisja Europejska przyjęła pierwsze konkretne rozwiązania w ramach europejskiego programu w zakresie migracji (*Postęp*, 2015). Wśród propozycji dotyczących relokacji znalazły się:

- transfer obywateli Syrii i Erytrei wymagających międzynarodowej ochrony, którzy przybyli do Włoch bądź Grecji po 15 kwietnia 2015 roku lub przybędą tam po uruchomieniu tego mechanizmu;
- przemieszczenie 40 000 osób do innych państw członkowskich UE w oparciu o klucz podziału w ciągu dwóch lat;
- przekazanie 6000 euro na każdą relokowaną osobę.

Z kolei w zakresie przesiedleń zaproponowano:

- przemieszczenie 20 000 osób spoza UE w ciągu dwóch lat;
- uznanie osób podlegających przemieszczeniu przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców za wymagające międzynarodowej ochrony;
- podział ww. osób wg odpowiedniego klucza;
- wsparcie finansowe w wysokości 50 milionów euro w latach 2015–2016 dla państw członkowskich UE uczestniczących w tym systemie (ibidem).

Tabela 1

**Relokacja i przesiedlenia spoza UE na podstawie decyzji Komisji Europejskiej
z 27 maja 2015 roku**

Państwo	Relokacja z Włoch	Relokacja z Grecji	Przesiedlenia
1	2	3	4
Austria	728	485	444

1	2	3	4
Belgia	818	546	490
Bułgaria	343	229	216
Chorwacja	448	299	315
Cypr	104	69	69
Estonia	443	295	326
Finlandia	475	317	293
Francja	4 051	2 701	2 375
Hiszpania	2 573	1 715	1 549
Litwa	302	201	207
Luksemburg	221	147	147
Łotwa	310	207	220
Malta	175	117	121
Holandia	1 228	819	732
Niemcy	5 258	3 505	3 086
Polska	1 595	1 064	962
Portugalia	1 021	680	704
Republika Czech	797	531	525
Rumunia	1 023	682	657
Słowacja	471	314	319
Słowenia	297	198	207
Szwecja	821	548	491
Węgry	496	331	307
Włochy	–	–	1 989
Wielka Brytania	–	–	2 309
Dania	–	–	345
Grecja	–	–	323
Irlandia	–	–	272
Razem	24 000	16 000	20 000

Źródło: *Postęp w realizacji unijnego programu w zakresie migracji* (2015), Bruksela 27.05.2015 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_pl.htm, 8.02.2016.

W czerwcu 2015 roku Rada Europejska zatwierdziła dalsze prace nad wnioskami przedstawionymi przez Komisję Europejską w ramach europejskiego programu w zakresie migracji, koncentrując się na relokacji i przesiedleniu, powrocie uchodźców oraz współpracy z krajami ich pochodzenia i tranzytu (*Konkluzja*, 2015). Zgodę na wprowadzenie czasowych i wyjątkowych mechanizmów relokacji osób „wyraźnie potrzebujących ochrony międzynarodowej” wyraziła Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 20 lipca 2015 roku (*Rada ds. Wymiaru*, 2015). Na początku zaplanowano relokację 32 256 osób w ciągu dwóch lat (Tabela 2). Decyzję w sprawie pozostałych 7744 imigrantów ministrowie zobowiązali się podjąć do grudnia 2015 roku. Państwa członkowskie porozumiały się także w sprawie przesiedlenia 22 504 osób potrzebujących ochrony międzynarodowej (co oznaczało wzrost o 2504 przesiedleńców w stosunku do decyzji z dnia 27 maja 2015 roku).

Tabela 2

Relokacja z Włoch i Grecji osób wymagających ochrony międzynarodowej do innych państw UE oraz przesiedlenia osób spoza UE na podstawie rezolucji z dnia 20 lipca 2015 roku

Państwo	Relokacja z Włoch i Grecji	Przesiedlenia spoza UE
Austria	0	1 900
Belgia	1 364	1 100
Bułgaria	450	50
Chorwacja	400	150
Cypr	173	69
Dania	0	1 000
Estonia	130	20
Finlandia	792	293
Francja	6 752	2 375
Grecja	0	354
Hiszpania	1 300	1 449
Irlandia	600	520
Islandia	–	50
Lichtenstein	–	20
Litwa	255	70
Luksemburg	320	30
Łotwa	200	50
Malta	60	14
Holandia	2 047	1 000
Niemcy	10 500	1 600
Norwegia	–	3 500
Polska	1 100	900
Portugalia	1 309	191
Republika Czech	1 100	400
Rumunia	1 705	80
Słowacja	100	100
Słowenia	230	20
Szwajcaria	–	519
Szwecja	1 369	491
Węgry	0	0
Włochy	–	1 989
Wielka Brytania	–	2 200
Razem	32 256	22 504

Źródło: *Outcome of the Council Meeting. 3405th Council meeting Justice and Home Affairs, Brussels, 20 July 2015, Council of the European Union 11097/15, s. 4–5, 7–8.*

Kolejne działania w sprawie rozwiązania kryzysu migracyjnego podjęto we wrześniu 2015 roku. Pierwszym z nich było zaproponowanie przez Komisję Europejską drugiego pakietu środków mających rozwiązać powstały kryzys (9 września). W ramach tego projektu zainicjowano między innymi relokację w sytuacjach nadzwyczajnych 120 000 osób „wyraźnie potrzebujących ochrony międzynarodowej” z Włoch, Grecji i Węgier (*Decyzja*, 9.09.2015). W pierwszym z wymienionych państw dotyczyło to 15 600 imigrantów, w drugim – 50 400, a w trzecim 54 000 osób (Tabela 3). Poza tym, określono także procedury relokacji, prawa i obowiązki wnioskodawców objętych decyzją o relokacji, środki uzupełniające podejmowane wobec ww. trzech państw, jak i wsparcie finansowe (na każdą osobę relokowaną 6000 euro oraz ryczałtowo 500 euro na przebywającą na obszarze Włoch, Grecji i Węgier). Łączny koszt realizacji powyższych działań oszacowano na kwotę 780 000 000 euro (*ibidem*).

Tabela 3

Relokacja na podstawie decyzji Komisji Europejskiej z dnia 9 września 2015 roku

Państwo	Relokacja z Włoch	Relokacja z Grecji	Relokacja z Węgier	Razem
Austria	473	1 529	1 638	3 640
Belgia	593	1 917	2 054	4 564
Bułgaria	208	672	720	1 600
Chorwacja	138	447	479	1 064
Cypr	36	115	123	274
Estonia	48	157	168	373
Finlandia	312	1 007	1 079	2 398
Francja	3 124	10 093	10 814	24 031
Hiszpania	1 941	6 271	6 719	14 931
Litwa	101	328	351	780
Luksemburg	57	185	198	440
Łotwa	68	221	237	526
Malta	17	56	60	133
Holandia	938	3 030	3 246	7 214
Niemcy	4 088	13 206	14 149	31 443
Polska	1 207	3 901	4 179	9 287
Portugalia	400	1 291	1 383	3 074
Republika Czech	387	1 251	1 340	2 978
Rumunia	604	1 951	2 091	4 646
Słowacja	195	631	676	1 502
Słowenia	82	265	284	631
Szwecja	581	1 877	2 011	4 469
Razem	15 600	50 400	54 000	120 000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Załączniki towarzyszące wnioskowi dotyczącemu decyzji Rady wprowadzającej środki przejściowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Włoch, Grecji i Węgier* (2015), Bruksela 9.09.2015r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/proposal_for_council_decision_establishing_provisional_measures_in_the_area_of_international_protection_for_it_gr_and_hu_-_annexe_pl.pdf, 5.03.2016.

14 września 2015 roku Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przyjęła ostateczną decyzję w sprawie relokacji. Wiązała się ona z transferem 40 000 osób wymagających ochrony międzynarodowej z Włoch (24 000) i Grecji (16 000) do innych państw członkowskich UE – *Decyzja*, 14.09.2015). Dokument ten wynikał z rezolucji przedstawicieli rządów państw z dnia 20 lipca 2015 roku. Określono w nim procedury relokacji, prawa i obowiązki wnioskujących o ochronę międzynarodową oraz potwierdzono wsparcie finansowe dla państw członkowskich przyjmujących relokujących w wysokości 6000 euro na osobę. Następnie członkowie tej samej rady, w dniu 22 września 2015 roku, przyjęli decyzję o relokacji imigrantów z Włoch i Grecji (*Decyzja*, 22.09.2015). Została ona zaaprobowana przy sprzeciwie Rumunii, Węgier, Słowacji i Czech oraz głosie wstrzymującym Finlandii. Na podstawie tej decyzji relokacja, do 26 września 2017 roku, objęto 120 000 osób, w tym z Włoch (15 600) i Grecji (50 400 – Tabela 4). Niniejsza decyzja dotyczyła osób przybywających na terytorium ww. państw od dnia 25 września 2015 roku do dnia 26 września 2017 roku oraz wnioskodawców, którzy przybyli na terytorium Włoch i Grecji od dnia 24 marca 2015 roku (art. 13 ust. 3).

Tabela 4

Relokacja na podstawie decyzji Rady UE z dnia 22 września 2015 roku

Państwo	Relokacja z Włoch	Relokacja z Grecji
Austria	462	1 491
Belgia	579	1 869
Bułgaria	201	651
Chorwacja	134	434
Cypr	35	112
Estonia	47	152
Finlandia	304	982
Francja	3 064	9 898
Hiszpania	1 896	6 127
Litwa	98	318
Luksemburg	56	181
Łotwa	66	215
Malta	17	54
Holandia	922	2 978
Niemcy	4 027	13 009
Polska	1 201	3 881
Portugalia	388	1 254
Republika Czech	376	1 215
Rumunia	585	1 890
Słowacja	190	612
Słowenia	80	257
Szwecja	567	1 830
Węgry	306	988

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Załącznik do Decyzji Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 roku ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. U. UE L 2015.248.80.

W sumie relokacji miało być poddane 160 000 osób. Była to suma transferu 40 000 osób zaakceptowana przez Parlament Europejski w dniu 9 września i przyjęta przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 14 września oraz 120 000 osób zgodna z decyzją Rady UE z dnia 22 września 2015 roku.

Pierwsza relokacja w ramach UE miała miejsce 9 października 2015 roku. W tym dniu z Rzymu do Szwecji udało się 19 osób pochodzących z Erytrei. W tym samym miesiącu wykonano jeszcze jeden transfer do Szwecji (19 Syryjczyków) i Finlandii (49 obywateli Erytrei). W listopadzie na relokację zgodziła się Francja (19 Erytrejczyków), Hiszpania (11 obywateli Erytrei i 1 Syrii) i Szwecja (1 kobieta z Erytrei). Z kolei w ostatnim miesiącu 2015 roku z Włoch relokowano uchodźców do: Finlandii (38 osób), Portugalii (10 osób), Belgii (6 osób) oraz Hiszpanii (6 osób – *Annex*, 2016a, s. 5). Łącznie wg danych na dzień 11 lutego 2016 roku relokacji uchodźców z Włoch podjęło się 7 państw. Wśród nich były: Szwecja (39 osób), Belgia (14 osób), Finlandia (96 osób), Francja (41 osób), Holandia (50 osób), Niemcy (11 osób), Portugalia (10 osób) i Hiszpania (18 osób – *Member States*, 2016).

Z Grecji relokację rozpoczęto 4 listopada 2015 roku. Pierwszych 30 osób (z Syrii i Iraku) przetransportowano do Luksemburga. W grudniu z kolei relokowano uchodźców na Litwę (czterooosobowa irańska rodzina), do Finlandii (24 osoby z Erytrei), Niemiec (10 osób z Iraku i Syrii) i Portugalii (12 obywateli Iraku i 2 Syrii – *Annex*, 2016a, s. 3).

Łącznie wg danych z 11 lutego 2016 roku z Grecji przewieziono imigrantów do: Luksemburga (30 osób), Litwy (4 osoby), Finlandii (44 osoby), Niemiec (31 osób), Francji (94 osoby), Portugalii (20 osób), Irlandii (10 osób), Łotwy (6 osób) i na Cypr (6 osób – *Member States*, 2016).

W sumie, do 11 lutego 2016 roku, relokowano 524 osoby, w tym 279 z Włoch (spośród 39 600) i 245 osób z Grecji (z 66 400 – *Member States*, 2016). Stan ten w stosunku do stycznia znacznie się poprawił, bowiem wzrósł o 252 osoby (*Relocation* 2016, *Member States*, 2016). Dotyczyło to także kolejnego miesiąca, w którym łączna liczba relokowanych imigrantów wyniosła 937 osób, co oznaczało zwiększenie ich liczby o 413 (dane z 15 marca 2016 roku, *Umverteilung*, 2016). Zdecydowany przyrost relokowanych widoczny był z Grecji (o 324 osoby). Do państw, które wzięły udział w relokacji dołączyły: Bułgaria, Malta i Rumunia (od 11 lutego do 15 marca).

Tabela 5

Relokacja uchodźców z Włoch i Grecji do poszczególnych państw wg stanu na dzień 15 marca 2016 roku

Państwo	Formalnie zadeklarowane	Relokacja z Włoch	Relokacja z Grecji	Liczba osób do relokacji
Belgia	30	24	0	3 812
Bułgaria	250	0	2	1 302
Cypr	80	0	6	320
Czechy	30	0	0	2 691
Estonia	31	0	0	329
Finlandia	320	96	77	2 078
Francja	770	41	242	19 714
Niemcy	50	20	37	27 536
Irlandia	60	0	10	600
Łotwa	46	0	6	481
Litwa	80	0	6	671
Luksemburg	100	0	30	557
Malta	23	15	6	131
Holandia	200	50	48	5 947
Polska	100	0	0	6 182
Portugalia	718	65	84	2 951
Rumunia	515	0	15	4 180
Hiszpania	200	18	0	9 323
Słowenia	40	0	0	467
Szwecja	50	39	0	3 766
Szwajcaria	30	0	0	b.d.
Razem	3 723	368	569	93 038

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. First report on relocation and resettlement, Annex 1* (2016c), European Commission, Brussels 16.03.2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160316/first_report_on_relocation_and_resettlement_-_annex_1_en.pdf, 18.03.2016; *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. First report on relocation and resettlement, Annex 2* (2016d), European Commission, Brussels 16.03.2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160316/first_report_on_relocation_and_resettlement_-_annex_2_en.pdf, 18.03.2016.

W dzienniku „Corriere della Sera” pod koniec października 2015 roku napisano, iż plan relokacji imigrantów to porażka (*Corriere*, 2015). Szef włoskiego departamentu ds. migracji Mario Morcone wskazał na trzy przyczyny fiaska tego procesu. Wśród nich były: skomplikowana procedura relokacji imigrantów, ograniczenie do kilku narodowości osób podlegających tej procedurze (Irak, Syria, Erytrea) oraz niechęć państw do ich przyjmowania (*Włosi*, 2016). Do innych przyczyn można było zaliczyć także awersję samych imigrantów do rejestrowania się w pierwszym państwie, do którego dotrą (Włoch i Grecji), co było warunkiem objęcia relokacją. Cudzoziemcy tego najczęściej nie czynili, ponieważ chcieli się dostać do Niemiec czy Szwecji, a nie do Polski czy Rumunii (Bielecki, 2016). Ponadto rządy Grecji i Włoch nie uruchomiły zaplanowanej liczby 11 centrów rejestracji uchodźców (hotspots) tylko 3 (w tym 2 we Włoszech na Lampedusie i w Pozzallo oraz 1 na wyspie Lesbos w Grecji – *ibidem*). Prace nad uruchomieniem kolejnych trwają.

W listopadzie węgierski parlament upoważnił rząd do złożenia skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Dotyczyła ona decyzji Komisji Europejskiej w sprawie obowiązkowego rozmieszczenia uchodźców w poszczególnych państwach członkowskich UE. Swoją brak akceptacji do poczynań UE w tym zakresie wyraziły także władze Bułgarii, które wcześniej zgodziły się na unijny plan w zakresie migracji. W gronie tym znalazła się ponadto Słowacja, domagając się unieważnienia przez trybunał zasądzonych we wrześniu kwot imigrantów objętych relokacją. Premier tego państwa Robert Fico oznajmił, że Słowacja nie będzie respektować tej decyzji dopóki będzie szefem rządu (*Reakcja*, 2015). Czeski rząd nie przyłączył się do słowackiego pozwu. W listopadzie duński premier Lars Lokke Rasmussen poinformował o odmowie przyjęcia w ramach relokacji 1000 uchodźców. Wśród przeciwników systemu kwotowego była również Polska, ale ostatecznie władze zgodziły się na wzięcie udziału w programie relokacji. Nowy rząd PiS mimo, iż uznał wcześniejsze ustalenia, to jednak oponował wobec dodatkowym kwotom, podobnie jak Francja. Z systemu relokacji wyłączone były Wielka Brytania i Dania (na podstawie art. 1 i 2 protokołu 22 dołączonego do Traktatu o funkcjonowaniu UE).

W grudniu 2015 roku Komisja Europejska przyjęła wniosek Szwecji w sprawie wyłączenia jej z programu relokacji uchodźców z terenów Grecji i Włoch na co najmniej rok. Powodem był fakt, że do Szwecji przybyła rekordowa liczba imigrantów z Bliskiego Wschodu. Jednocześnie, Szwedzi złożyli w Komisji Europejskiej wniosek o przesiedlenie uchodźców z ich kraju na terytoria innych państw UE. Tymczasowym zawieszeniem relokacji objęto także Austrię (*Decyzja wykonawcza*, 2016). Na podstawie art. 1 decyzji z dnia 8 marca 2016 roku odroczone relokację 1065 imigrantów z Włoch i Grecji (dotyczy to 30% wnioskodawców przydzielonych Austrii na mocy decyzji UE 2015/1601 przez okres 1 roku). Powodem tego stanowiska był gwałtowny wzrost wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową na terenie Austrii.

Wraz z relokacją rozpoczęto także przesiedlenia. Na podstawie programu uzgodnionego w dniu 20 lipca 2015 roku przetransferowano na teren UE 4555 cudzoziemców, wg danych na dzień 15 marca 2016 roku (*Umverteilung*, 2016). Wśród osób przesiedlonych znaleźli się obywatele: Libanu, Jordanii, Turcji, Iraku, Syrii, Maroko, Etiopii i Egiptu (*Annex*, 2016e).

Tabela 6

**Liczba przesiedlonych spoza UE do poszczególnych państw
wg danych na dzień 15 marca 2016 roku**

Państwo przyjmujące przesiedleńców	Liczba osób przesiedlonych	Ogólna liczba zaakceptowana do przesiedleń 20.07.2015 r.
Austria	1 395	1 900
Belgia	212	1 100
Bułgaria	0	50
Chorwacja	0	150
Cypr	0	69
Czechy	52	400
Dania	b.d.	1 000
Estonia	0	20
Finlandia	0	293
Francja	15	2375
Grecja	0	354
Hiszpania	0	1 449
Holandia	231	1 000
Islandia	b.d.	50
Irlandia	251	520
Lichtenstein	20	20
Litwa	0	70
Luksemburg	0	30
Łotwa	0	50
Malta	0	14
Niemcy	0	1 600
Norwegia	6	3 500
Polska	0	900
Portugalia	0	191
Rumunia	0	80
Słowacja	0	100
Słowenia	0	20
Szwecja	0	491
Węgry	0	0
Włochy	96	1 989
Wielka Brytania	1 864	2 200
Szwajcaria	413	519
Razem	4 555	22 504

Źródło: *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. First report on relocation and resettlement, Annex 6* (2016e), European Commission, Brussels 16.03.2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160316/first_report_on_relocation_and_resettlement_-_annex_2_en.pdf, 18.03.2016.

Kolejnym sposobem złagodzenia kryzysu imigranckiego w UE było przygotowanie planu powrotów nielegalnych imigrantów (zapowiedzianego w 10-punktowym planie z dnia 20 kwietnia 2015 roku). Przyjęto go we wrześniu 2015 roku (*Plan działania*, 2015). Jego celem miało być między inny zwiększenie skuteczności powrotów nielegalnych imigrantów i zacieśnienie współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi, agencjami UE i państwami pochodzenia cudzoziemców (ibidem, s. 2). Realizacja

tego planu uwzględniała międzynarodowe standardy w zakresie ochrony praw człowieka oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 grudnia 2008 roku (*Dyrektywa*, 2008). Środki na realizację zadań w tym zakresie pochodziły z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji. Postanowiono przeznaczyć na nie ponad 800 mln euro w latach 2014–2020 (*Plan działania*, 2015, s. 3). W celu zwiększenia skuteczności powrotów zaproponowano:

- wzrost liczby osób podlegających powrotom dobrowolnym i przymusowym;
- skuteczne egzekwowanie prawa unijnego w zakresie powrotów;
- położenie nacisku na wymianę informacji między państwami na temat wydanych przez siebie decyzji nakazujących cudzoziemcom powrót lub zakazujących wjazdu;
- zwiększenie roli Frontexu w zakresie powrotu imigrantów;
- opracowanie zintegrowanego systemu zarządzania powrotami;
- rozwijanie współpracy w zakresie readmisji z krajami pochodzenia i tranzytu nielegalnych imigrantów (*ibidem*, s. 3–17).

Z analizy statystyk jawi się jednak znaczna różnica między liczbą osób, którym wydano decyzję nakazującą powrót, a liczbą osób, które w następstwie tej decyzji wyjechały z terenu UE. Wg danych z 2014 roku uczyniło to jedynie 36% osób zakwalifikowanych do powrotu. Łącznie 470 080 obywateli państw trzecich otrzymało nakaz powrotu. 67% z tej liczby przypadło na cztery państwa – Francję (86 955 imigrantów), Grecję (73 670), Wielką Brytanię (65 365) i Hiszpanię (42 150 – *Third country*, 2015; *EMN Annual*, 2015, s. 84). W omawianym okresie wyjechało jedynie 168 925 cudzoziemców, z czego 46 610 z Wielkiej Brytanii, 27 055 z Grecji, 19 525 z Francji i 15 150 osób z Hiszpanii (*ibidem*). Wśród nich najwięcej było obywateli Syrii (44 470), Maroka (32 825) i Albanii (29 665 – *Number*, 2015).

Rozwiązaniu problemu napływu imigrantów o nieuregulowanym statusie do UE służyła również współpraca z innymi państwami. Dotyczyło to krajów pochodzenia imigrantów, jak i tranzytu. W ramach tego zadania państwa członkowskie UE podjęły kooperację między innymi z państwami afrykańskimi, Turcją oraz krajami Bałkanów Zachodnich.

Potrzebę zorganizowania spotkania z państwami afrykańskimi zgłosili uczestnicy nadzwyczajnego szczytu Rady Europejskiej w dniu 23 kwietnia 2015 roku. Następnie europejscy i afrykańscy przywódcy podjęli temat migracji podczas szczytu w Valetcie w listopadzie 2015 roku. Uznano go wówczas za wspólny problem. Przyjęto deklarację i 16-punktowy plan działań, który ma być zrealizowany do końca 2016 roku. Efektem spotkania było również uruchomienie nadzwyczajnego funduszu powierniczego na rzecz stabilizacji oraz eliminacji przyczyn migracji nieuregulowanej i przesiedleń w Afryce. Z budżetu UE i Europejskiego Funduszu Rozwoju wyasygnowano na ten cel 1,8 mld euro. Ponadto swoje deklaracje finansowe złożyły państwa członkowskie (*A European*, 2015). Podczas szczytu na Malcie UE i Etiopia podpisały wspólny program w obszarze migracji i mobilności.

O potrzebie podjęcia współpracy z Turcją w zakresie migracji rozmawiano wielokrotnie. Dotyczyło to na przykład: nieformalnego szczytu szefów państw i rządów w dniu 23 września 2015 roku, konferencji wysokiego szczebla w sprawie szlaku wschodniośrodkowomorskiego i zachodniobałkańskiego w Luksemburgu w dniu 8 października 2015 roku, posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 15 października 2015 roku, nieformalnego szczytu szefów państw i rządów w Valetcie w dniu 12 listopada 2015 roku oraz szczytu UE–Turcja

w dniu 29 listopada 2015 roku. Podczas ostatniego z wymienionych spotkań UE zapewniła Turcję o swojej pomocy finansowej w ramach uruchomionego Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji od dnia 1 stycznia 2016 roku (na łączną kwotę 3 mld euro, w tym 1 mld euro z budżetu UE, a 2 mld euro ze składek członkowskich, *Decyzja*, 24.11.2015). Strony wprowadziły także w życie postanowienia planu działań w zakresie migracji (przyjęty 15 października na posiedzeniu Rady Europejskiej), jak i zapowiedziały realizację umowy o readmisji z czerwca 2016 roku (*EU-Turkey*, 2015). W celu udzielenia pomocy finansowej dla Turcji państwa członkowskie, w dniu 3 lutego 2016 roku, uzgodniły rozkład składek między poszczególne państwa członkowskie (2 mln euro). Najwięcej środków ma pochodzić z Niemiec (427,5 mln euro), Wielkiej Brytanii (327,6 mln euro) i Francji (309,2 mln euro). Polska na fundusz wyłoży 57 mln euro (*Instrument*, 2016). W dniu 10 lutego 2016 roku Komisja Europejska uaktualniła priorytety w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji (*Annex*, 2016a). Do kolejnego szczytu UE–Turcja doszło 7 marca 2016 roku. Uzgodniono wówczas wiele działań w zakresie migracji, wśród których były między innymi: odsyłanie wszystkich nowych imigrantów o nieregulowanym statusie przedostających się z Turcji do Grecji na koszt UE, przyspieszenie wypłaty przydzielonych wcześniej 3 mld euro oraz współdziałanie z Turcją na rzecz poprawy warunków humanitarnych w obrębie Syrii (*Oświadczenie*, 2016a). Współpracę kontynuowano także na spotkaniu w dniu 18 marca 2016 roku. Uzgodniono wówczas dziewięć działań mających na celu położenie kresu nieregulowanej imigracji z Turcji do państw członkowskich UE (*Oświadczenie*, 2016b).

Poza Turcją, UE zdecydowała także o wsparciu państw Bałkanów Zachodnich w zakresie radzenia sobie z niekontrolowanym przepływem cudzoziemców. Problematyka ta było przedmiotem rozmów szefów państw i rządów w dniu 23 września 2015 roku. Następnie dyskutowano o tym podczas konferencji w sprawie wschodniośrodkowomorskiego i zachodniobałkańskiego szlaku, która odbyła się w Luksemburgu w dniu 8 października 2015 roku. Przyjęto na niej deklarację, w której między innymi zobowiązano partnerów do większej solidarności i sprawniejszego zarządzania przepływami imigrantów (*High*, 2015).

W związku z tym, iż przez Bałkany przebiegał szlak najczęściej wybierany przez imigrantów Komisja Europejska zorganizowała w Brukseli, w dniu 25 października, spotkanie przywódców jedenastu państw (Albanii, Austrii, Bułgarii, Chorwacji, Grecji, Macedonii, Niemiec, Rumunii, Serbii, Słowenii i Węgier). Na spotkaniu przyjęto 17-punktowy plan działania oparty na solidarności i odpowiedzialności. Jego celem było przywrócenie stabilności w zarządzaniu migracjami w regionie szlaku zachodniobałkańskiego (*Leaders' Meeting*, 2015). Wśród postanowień znalazło się między innymi:

- wyznaczenie punktów kontaktowych (ułatwiających wymianę informacji i koordynację działań);
- udzielenie pomocy humanitarnej imigrantom udającym się szlakiem bałkańskim do UE (tymczasowe schronienia, jedzenia);
- zapewnienie szybkiej z pełnym poszanowaniem godności i praw człowieka organizacji powrotów cudzoziemcom niepotrzebujących ochrony międzynarodowej. W tym celu postanowiono zintensyfikować współpracę w ramach readmisji szczególnie z Afganistanem, Bangladeszem i Pakistanem oraz przygotować umowy readmisyjne z innymi państwami, z którymi nie zawarto stosownych porozumień w tym zakresie;

- zwiększenie wysiłków na rzecz odzyskania kontroli na granicach UE i lepszej koordynacji działań w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi;
- wsparcie ze strony Frontex ochrony granic Grecji, między Bułgarią a Turcją oraz chorwacko-serbskiej;
- wysłanie 400 funkcjonariuszy, w ciągu tygodnia, do Słowenii w celu kontroli granic;
- wzmocnienie współpracy transgranicznej między Grecją a Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii;
- zapewnienie przez Grecję, do końca 2015 roku, 30 000 miejsc dla imigrantów;
- utworzenie dla 50 000 osób ośrodków wzdłuż szlaku migracyjnego przy wsparciu Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców;
- wzmocnienie współpracy policyjnej i sądowej oraz zintensyfikowanie działań przeciwko handlowi ludźmi (ibidem).

O ważności pomocy dla państw z rejonu Bałkanów Zachodnich świadczył fakt, iż na mocy decyzji Komisji Europejskiej z dnia 21 grudnia 2015 roku działania w tym regionie wsparto środkami z regionalnego funduszu powierniczego Madad (*Commission Decision of 21.12.2015*).

Uzupełnieniem powyższych działań było uruchomienie dla Syrii funduszy na pomoc humanitarną, gospodarczą i stabilizacyjną oraz państw sąsiadujących, które przyjęły ich obywateli (Libanu, Jordanii, Iraku, Egiptu, Turcji). Środki finansowe na ww. cele pochodziły z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju, Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014–2020, regionalnego programu rozwoju i ochrony oraz regionalnego funduszu powierniczego UE w odpowiedzi na syryjski kryzys „Fundusz Madad”. Ostatni z nich ustanowiony został w grudniu 2014 roku. Objął on swoim zasięgiem Syrię, Liban, Jordanię, Irak, Egipt, Turcję i inne państwa w regionie dotknięte przez kryzys syryjski (art. 1 pkt 5, *Commission Decision of 10.12.2014*). W dniu 23 września 2015 roku na nieformalnym posiedzeniu szefów państw i rządów podjęto decyzję o uruchomieniu dodatkowych środków na ten fundusz. Kwestia ta była również przedmiotem rozmów podczas międzynarodowej konferencji zatytułowanej „Wspierając Syrię i region” w Londynie, która odbyła się w lutym 2016 roku. Wówczas postanowiono przeznaczyć w 2016 roku ponad 3 mld euro na pomoc Syryjczykom w Syrii, syryjskim uchodźcom i społeczności ich przyjmujących w państwach ościennych (*Po konferencji*, 2016). Premier RP Beata Szydło zdecydowała o przekazaniu 4,5 mln euro, z czego 3 mln euro na pomoc humanitarną w Syrii, a 1,5 mln euro na uchodźców w państwach sąsiadujących (*Beata Szydło*, 2016).

Tabela 6

Zestawienie środków finansowych państw członkowskich, Norwegii i Szwajcarii na fundusz powierniczy na rzecz stabilizacji oraz eliminacji przyczyn migracji nieuregulowanej i przesiedleń w Afryce oraz regionalny fundusz powierniczy UE w odpowiedzi na syryjski kryzys „Fundusz Madad” w milionach euro na dzień 11 lutego 2016 roku

Państwo	Fundusz na rzecz Afryki	Fundusz Madad	Razem
1	2	3	4
Austria	3	11,5	14,5
Belgia	10	–	10
Bułgaria	0,05	0,1	0,15

1	2	3	4
Chorwacja	–	–	–
Cypr	–	–	–
Czechy	0,74	5	5,74
Dania	6	9,75	15,75
Estonia	0,15	0,25	0,40
Finlandia	5	3	8
Francja	3	3	6
Niemcy	3	5	8
Grecja	–	–	–
Węgry	0,7	3	3,7
Irlandia	3	–	3
Włochy	10	5	15
Łotwa	0,05	0,05	0,1
Litwa	0,05	0,1	0,15
Luksemburg	3,1	–	3,1
Malta	0,25	0,02	0,27
Holandia	15	5	20
Polska	1,1	3	1,4
Portugalia	0,25	0,2	0,45
Rumunia	0,1	0,08	0,18
Słowacja	0,5	3	3,5
Słowenia	0,05	–	0,05
Hiszpania	3	–	3
Szwecja	3	3	6
Wielka Brytania	3	–	3
Norwegia	3	–	3
Szwajcaria	4,62	–	4,62
razem	81,71	60,05	141,76
Wkład UE	1800	500	2300

Źródło: *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration Member States' pledging to Trust Funds – State of Play table, European Commission (2016b), Brussels, 10.02.2016.* s. 2, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_07_en.pdf, 1.03.2016.

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, iż na obecny kryzys migracyjny wpływ wywarły bezpośrednio konflikty zbrojne, w tym w Syrii. Wśród innych powodów było także: ubóstwo, łamanie praw człowieka, zmiany klimatyczne, trendy demograficzne oraz postępująca globalizacja w zakresie komunikacji i transportu. Napływ imigrantów do UE w 2015 roku był rekordowy. Pierwszy kwartał 2016 roku pokazał, że tendencja w tym zakresie nie słabnie. Sytuacja ta stawia przed UE zadanie wzmocnienia unijnego systemu migracyjnego. Wymaga także większej solidarności europejskiej, szczególnie w zakresie radzenia sobie ze skutkami nielegalnej migracji.

Jak wykazano w niniejszym artykule, wiele wysiłku na poziomie UE włożono już w działania na rzecz rozwiązywania problemu migracyjnego (relokacja, przesiedlenia, powroty, readmisja, dodatkowe środki finansowe z budżetu UE na kryzys migracyjny, zacieśnienie współpracy z państwami Afryki, Bałkanów Zachodnich, Turcji). Nie udało się jednak powstrzymać fali uchodźców. Reakcje społeczeństw państw członkowskich

UE były coraz częściej negatywne. Nasilały się demonstracje antyimigranckie. Pojawiały się także deklaracje polityków i konkretne działania władz państwowych zmierzające do ograniczenia napływu imigrantów (np. zmiany w prawie azylowym, limity przyjmowania uchodźców). Próby rozwiązania kryzysu migracyjnego ujawniły brak solidarności szczególnie ze strony państw Europy Środkowej i Wschodniej. Dotyczyło to przede wszystkim ich udziału w programie relokacji imigrantów z Grecji i Włoch.

Kryzys migracyjny stawia przed UE i jej instytucjami wiele zadań. Do nich należą działania mające na celu wzmocnienie wewnętrznej jedności, realizację już podjętych decyzji, zmniejszenie liczby napływających do UE cudzoziemców oraz uszczelnienie zewnętrznych granic UE.

Bibliografia

- Aktuelle Zahlen zu Asyl, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (2016), https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile, 1.03.2016.
- Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration EU-Turkey Joint Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration Relocation – State of Play Table*, European Commission, Brussels (2016a), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_04_en.pdf, 1.03.2016.
- Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration Member States' pledging to Trust Funds – State of Play table*, European Commission, Brussels (2016b), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_07_en.pdf, 1.03.2016.
- Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. First report on relocation and resettlement, Annex 1*, European Commission, Brussels (2016c), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160316/first_report_on_relocation_and_resettlement_-_annex_1_en.pdf, 18.03.2016.
- Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. First report on relocation and resettlement, Annex 2*, European Commission, Brussels (2016d), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160316/first_report_on_relocation_and_resettlement_-_annex_2_en.pdf, 18.03.2016.
- Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. First report on relocation and resettlement, Annex 6*, European Commission, Brussels (2016e), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160316/first_report_on_relocation_and_resettlement_-_annex_6_en.pdf, 18.03.2016.
- Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015), https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201512-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile, 1.03.2016.

- Asylum and new asylum applicants – annual aggregated data* (2016a), Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tps00191&language=en>, 17.02.2016.
- Asylum and first time applicants by citizenship, age and sex Monthly data* (2016b), Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>, 17.02.2016.
- Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenship*, Eurostat Newesrelease (2016c), 44/2016, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>, 18.03.2016.
- A European Agend on Migration, Summit on Migration* (2015), Valletta, <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>, 7.02.2016.
- Beata Szydło: Polska przeznaczy 4,5 mln euro na kryzys humanitarny* (2016), <http://www.rmfm24.pl/raporty/raport-fala-uchodzcow/najnowsze-fakty/news-beata-szydlo-polska-przeznaczy-4-5-mln-euro-na-kryzys-humanitarny>, 1.03.2016.
- Bielecki J., *Największa porażka Europy* (2016), <http://www.rp.pl/Uchodzczy/301109931-Najwieksza-porazka-Europy.html#ap-1>, 3.03.2016.
- Commission Decision of 10.12.2014 on the establishment of a European Union Regional Trust Fund in response to the Syrian crisis, „the Madad Fund”* (2014), http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/pdf/key-documents/syria_2014_9615_f1_comission_decision793137.pdf, 1.02.2016.
- Commission Decision of 21.12.2015 amending Decision C(2014) 9615 final on the establishment of a European Union Regional Trust Fund in response to the Syrian crisis, „the Madad Fund”* (2015), <http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/pdf/key-documents/syria/2015-mod-eu-trust-fund-syrian-crisis-establishment-commission-decision.pdf>, 1.03.2016.
- Coraz więcej ataków na ośrodki dla uchodźców w Niemczech* (2016), <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/niemcy-wzrasta-liczba-atakow-na-osrodki-dla-imigrantow,614562.html>, 2.03.2016.
- „Corriere della Sera”: fiasko planu relokacji migrantów* (2015), <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Corriere-della-Sera-fiasko-planu-relokacji-migrantow-3431371.html>, 20.02.2016.
- Decyzja nr 573/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 roku ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz uchodźców na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” oraz uchylająca decyzję Rady 2004/904/WE, Dz. U. UE L 2007.144.1.*
- Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 roku ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dz. U. UE L 2015.239.146.
- Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 roku ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dz. U. UE L 2015.248.80.
- Decyzja Rady wprowadzająca środki tymczasowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch, Grecji i Węgier* (2015), Bruksela 9.09.2015 r., <https://ec.europa.eu/transparency/reg-doc/rep/1/2015/PL/1-2015-451-PL-F1-1.PDF>, 1.03.2016.
- Decyzja wykonawcza Rady w sprawie tymczasowego zawieszenia relokacji 30% wnioskodawców przydzielonych Austrii na mocy decyzji (UE) 2015/1601 ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji* (2016), Bruksela, 8 marca 2016 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6715-2016-INIT/pl/pdf>, 11.03.2016.
- Decyzja z dnia 24 listopada 2015 roku w sprawie koordynacji działań Unii i państw członkowskich przy użyciu mechanizmu koordynacji – Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji*, Dz. U. UE C 2015.407.8.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 roku w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich*, Dz. U. UE L 2008.348.98.

- EASO Fast finding report on intra-EU relocation activities from Malta* (2012), <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EUREMA-fact-finding-report-EASO1.pdf>, 12.03.2016.
- EMN Annual Report on Immigration and Asylum 2014 A Synthesis of Annual Policy Reports 2014 submitted by EU Member States and Norway, European Migration Network* (2015), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2014/00.emn_annual_report_on_immigration_and_asylum_synthesis_report.pdf, 5.03.2016.
- EUREMA II: Polska niesie ulgę Malcie* (2013), <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/40-luty-2013/eu-rema-ii-polska-niesie-ulge-malcie>, 1.03.2016.
- EU-Turkey joint action plan* (2015), Brussels, 15 October 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm, 1.03.2016.
- Flow Monitoring Compilation, Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond, Reporting Period 28 JAN – 03 FEB 2016* (2016), https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/Mixed-Flows-in-the-Mediterranean-and-Beyond-4February2016.pdf, 5.03.2016.
- Global Approach to Migration and Mobility* (2016), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index_en.htm, 20.03.2016.
- Główne wyzwania dla UE, migracja oraz sytuacja gospodarcza i społeczna, Parlament 2015 – część I* (2015), Bruksela 14.10.2015 r., Eurobarometr Parlamentu Europejskiego (EB/EP 84.1), http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2015/2015parlemeter/EB84.1_synt_conso_pl.pdf, 2.02.2016.
- Greece and Italy continued to face unprecedented number of migrants in December* (2016), <http://frontex.europa.eu/news/greece-and-italy-continued-to-face-unprecedented-number-of-migrants-in-december-0BbBRd>, 2.02.2016.
- High-Level Conference on the Eastern Mediterranean/Western Balkans route-Declaration* (2015), Brussels 9 October 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12876-2015-INIT/en/pdf>, 2.02.2016.
- Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji: państwa członkowskie uzgadniają szczegóły finansowania* (2016), <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/>, 1.03.2016.
- Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration* (2015), Luxembourg, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm, 1.03.2016.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski program w zakresie migracji* (2015), Bruksela 13.05.2015 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pl.pdf, 6.03.2016.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan polityki azylowej: Zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE* (2008), Bruksela 17.06.2008 r., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52008DC0360>, 1.03.2016.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ustanowienia wspólnego unijnego programu przesiedleń* (2009), Bruksela 2.09.2009 r., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52009DC0447>, 1.03.2016.
- Komitetu Regionów – Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania i narzędzia* (2008), Bruksela, 17.06.2008 r., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52008DC0359>, 4.03.2016.
- Konkluzja posiedzenia Rady Europejskiej* (2015), Bruksela 26.06.2015 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2015/06/25-26/>, 4.03.2016.
- „Königsteiner Schlüssel”, <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html>, 3.03.2016.

- Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route Leaders' Statement* (2015), http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf, 8.02.2016.
- Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism, Communicated as of 11 February 2016* (2016), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf, 22.02.2016.
- Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej* (2015), <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>, 7.03.2016.
- Number of non-EU citizens ordered to leave has decreased between 2008 and 2014* (2015), http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation, 19.02.2016.
- Oświadczenie szefów państw i rządów UE* (2016a), Bruksela 8 marca 2016 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/>, 10.03.2016.
- Oświadczenie UE–Turcja* (2016b), Bruksela 18 marca 2016 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>, 27.03.2016.
- Outcome of the Council Meeting. 3405th Council meeting Justice and Home Affairs* (2015), Brussels 20 July 2015, Council of the European Union 11097/15
- Over 3,770 Migrants Have Died Trying to Cross the Mediterranean to Europe in 2015* (2015), IOM, <http://www.iom.int/news/over-3770-migrants-have-died-trying-cross-mediterranean-europe-2015>, 5.02.2016.
- Plan działania UE w zakresie powrotów. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady* (2015), Bruksela dnia 9.09.2015 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_from_the_ec_to_ep_and_council_-_eu_action_plan_on_return_pl.pdf, 2.03.2016.
- Postęp w realizacji unijnego programu w zakresie migracji* (2015), Bruksela 27.05.2015 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_pl.htm, 8.02.2016.
- Po konferencji w Londynie: UE przeznaczy ponad 3 mld EUR na pomoc Syryjczykom w 2016 r.*, (2016), <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/02/04-eu-pledge-for-syrians/>, 4.02.2016
- Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, Dz. U. UE C 2005.53.1.
- Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych* (2015), Bruksela 20.07.2015 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/jha/2015/07/20/>, 7.02.2016.
- Reakcja po ogłoszeniu propozycji UE ws. imigrantów* (2015), <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/reakcja-po-ogloszeniu-propozycji-ue-ws-imigrantow/kb7d3x>, 22.09.2015.
- Realizacja europejskiego programu w zakresie migracji: Sprawozdania Komisji z postępu prac w Grecji, we Włoszech i na Bałkanach Zachodnich*, Komisja Europejska – Komunikat prasowy (2016), Bruksela, 10.02.2016 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-269_pl.htm, 7.03.2016.
- Relocation – State of play as of 12 January*, s. 7, in: *Managing the Refugee Crisis. State of Play and future action* (2016), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam_state_of_play_and_future_actions_20160113_en.pdf, 6.03.2016.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 maja 2010 roku w sprawie ustanowienia wspólnego unijnego programu przesiedleń* (2009/2240(INI)), Dz. U. UE C 2011.161E.1
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 roku w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu*, Dz. U. UE L 2010.132.11.
- The Global Risks Report 2016. 11th Edition*, World Economic Forum (2016), Geneva 2016, http://www3.weforum.org/docs/GRR/WEF_GRR16.pdf, 6.03.2016.
- Third country nationals ordered to leave – annual data (rounded)* (2016), Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>, 9.03.2016.

- Umverteilung Und Neuansiedlung – aktuelle Stand* (2016), Europäische Kommission, Stand: 15 März 2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160316/relocation_and_resettlement_-_state_of_play_de.pdf, 18.03.2016.
- Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. U. UE C 2012.326.1.
- Włosi wściekli. Relokowano tylko 0,47 proc. uchodźców* (2016), <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-swiatek/2/kryzys-imigracyjny-tylko-190-uchodzcow-relokowanych-z-wloch,608577.html>, 6.01.2016.
- Załącznik do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady. Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji* (2015), Bruksela 14.10.2015 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_on_eam_state_of_play_20151014_annex_1_pl.pdf, 20.03.2016.
- Załącznik do Decyzji Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 roku ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dz. U. UE L 2015.248.80.
- Załączniki towarzyszące wnioskowi dotyczącemu decyzji Rady wprowadzającej środki przejściowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Włoch, Grecji i Węgier* (2015), Bruksela 9.09.2015 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/proposal_for_council_decision_establishing_provisional_measures_in_the_area_of_international_protection_for_it_gr_and_hu_-_annexe_pl.pdf, 5.03.2016.
- Zalecenie Komisji (UE) 2015/914 z dnia 8 czerwca 2015 roku dotyczące europejskiego programu przesiedleń*, Dz. U. UE L 2015.148.32.

Migration crisis in the EU and ways to resolve it

Summary

The subject of the considerations in this paper are the issues related to the activities of the EU to solve the immigration crisis in the period from early 2015 to the end of the first quarter of 2016. This paper describes the phenomenon of immigration into the EU in terms of a quantitative analysis. It highlights the situation in Germany, which is the main destination of potential refugees. The author discusses EU immigration policy and the efforts to solve the immigration crisis (relocation, resettlement, return and cooperation with countries of origin and transit - Turkey, the Western Balkans and Africa). The paper reveals the split in member states and the resulting lack of solidarity in solving the problem.

Key words: immigrants, refugees, immigration crisis, relocation, resettlement, the European Union

Wojciech NOWIAK, Dominika NAROŻNA

Poznań

Cornelius CAPPELEN¹

Bergen, Norwegia

Migracja wewnętrzna w UE oraz EOG a problem nielegalnego rynku pracy. Analiza sytuacji imigrantów z Polski zamieszkujących okręg Hordaland

Streszczenie: Niniejsze opracowanie jest wynikiem pracy międzynarodowego zespołu badawczego i dotyczy funkcjonowania Polaków na nielegalnym rynku pracy w Norwegii. Badania zostały oparte na wywiadach pogłębionych, przeprowadzonych wśród imigrantów z Polski, zamieszkujących okręg Hordaland, którego centrum administracyjnym jest miasto Bergen. Ukazuje ono charakter tego rynku pracy oraz zasady i motywy funkcjonujących na nim pracowników z Polski.

Słowa kluczowe: migracja zarobkowa, Polacy w Norwegii, undeclared work, black labor, the black economy, informal employment

Wprowadzenie

Państwa Nordyckie stały się atrakcyjnym miejscem pracy oraz nowego osiedlenia obywateli RP, a mała, niespełna 5 milionowa Norwegia czwartym krajem emigracji Polaków po Wielkiej Brytanii, Irlandii oraz Niemczech. Wszystko wskazuje na to, iż z uwagi na atrakcyjność rynku pracy oraz warunki socjalne oferowane na takich samych zasadach jak dla Norwegów, może dojść do dalszej intensyfikacji migracji. Już dzisiaj Polacy w Norwegii stanowią drugą grupę narodowościową po Norwegach w tym państwie.

Nie ulega wątpliwości, iż migracja na tak dużą skalę powoduje określone konsekwencje zarówno dla państw i społeczeństw przyjmujących imigrantów, jak i ich pochodzenia. Jedną z bardzo ważnych kwestii jest badanie efektów migracyjnych z perspektywy konsekwencji społeczno-ekonomicznych, w tym istniejących relacji dotyczących rynków pracy. Jednym ze zjawisk funkcjonujących na tych rynkach jest praca nierejestrowana tzw. „praca na czarno”.

¹ Autorzy i Nina Berven, Stein Kuhnle, Kjetil Lundberg, Ragnhild Louise Murrias to członkowie zespołu uczestniczącego w Projekcie 227048 finansowanym przez Research Council of Norway w ramach programu: Research Programme on Welfare, Working Life and Migration – VAM 2009–2018, tytuł: **Labor migration and the moral sustainability of the Norwegian welfare state**, przygotowujący pytania badawcze, opracowujący metodologię badań, współuczestniczący w przeprowadzaniu wywiadów. Wyniki tych badań zostały wykorzystane w opracowaniu tego artykułu.

Metodologia badań

Podstawą niniejszego artykułu są badania podjęte przez międzynarodowy zespół badawczy realizujący projekt **Labour migration and the moral sustainability of the Norwegian welfare state** finansowany przez Research Council of Norway, w ramach programu *Welfare, Working Life and Migration* (Velferd, Arbeidsliv og Migrasjon – VAM). Kierownikiem Projektu jest Profesor Stein Kuhnle, Department of Comparative Politics, University of Bergen, natomiast częścią badawczą dotyczącą Polaków kieruje Profesor Wojciech Nowiak². The primary objective of the research project is to examine how labour migration affects various aspects of the welfare state and the organization of labour life.

Podstawę metodologiczno-teoretyczną zespołu stanowią metody komparatystyczne – comparative politics (Landman, Robinson, 2009). Badania dotyczące imigrantów prowadzone zostały przy użyciu metod zarówno ilościowych – analizy danych statystycznych, jak i jakościowych – badania przy użyciu metody wywiadu pogłębianego (Weiss, 1995; Kvale, Brinkmann, 2009). Najczęstszą barierą w tego typu interkulturowych badaniach są możliwości komunikacyjne, zostały one przełamane poprzez fakt funkcjonowania w zespole badaczy z Polski. Uczestniczący bezpośrednio w opracowaniu podstaw metodologicznych oraz w przeprowadzeniu wywiadów Wojciech Nowiak – posługujący się biegle językiem polskim, norweskim oraz angielskim – sprzyjał otwartości przeprowadzanych wywiadów. Nie wystąpiła konieczność korzystania z tłumaczy, zarówno na etapie dyskusji metodologicznej, jak i bezpośredniego przeprowadzenia wywiadów, w których uczestniczył kolejny badacz z Polski, Dominika Narożna.

Podjęcie próby odpowiedzi na pytanie dotyczące nielegalnego rynku pracy było możliwe dzięki wywiadowi przeprowadzonym w roku 2014 – okręg Hordaland w Norwegii. Główna grupa to Polacy mieszkający i pracujący w Bergen. Pierwszy etap stanowiły, przeprowadzone na początku 2014 roku wywiady pilotażowe, uczestniczyła w nich grupa 10 Polek i Polaków. Po analizie danych pochodzących z badań pilotażowych, stworzono podstawę do badań właściwych, zostały one przeprowadzone w okresie 05–07.2015 na grupie 80 Polek i Polaków. Czas trwania wywiadów od 1 do 2,5 godziny. Analizie stanowiącej podstawy niniejszego opracowania poddano 66 wywiadów z II fazy badań, ponieważ część respondentów wycofała w późniejszym czasie swój akces uczestniczenia w opracowanych badaniach. Względy etyczne nakazały, by uszanować ich wolę, mimo wcześniejszych deklaracji i oświadczeń o dobrowolności.

W badaniu wykorzystano efekt kuli śnieżnej. W miarę wzrostu liczby osób przebadanych, nabraniu zaufania do badaczy, kolejne osoby podawały kontakty do innych respondentów. Starano się, by dobór ten był adekwatny do sytuacji Polaków na norweskim rynku pracy oraz w polskiej grupie imigrantów. Dominują na nim zawody budowlane

² W Projekcie uczestniczą: Department of Comparative Politics, University of Bergen – Prof. Stein Kuhnle; Prof. Ragnhild Louise Muriaas; Cornelius Cappelen Ph.D., Prof. Michaël Tatham, Jannike Gottschalk Ballo M.A., Prof. Tor Midtbø, Yvette Peters Ph.D.; Buskerud and Vestfold University College – Prof. Eskil Le Bruyn Goldeng; Norwegian School of Economics (NHH) – Prof. Alexander Cappelen, Prof. Bertil Tungodden; Norwegian School of Business (BI) – Prof. Amir Sasson; Uni Research Rokkan Centre – Nina Breven Ph.D., Kjetil G. Lundberg Ph.D.; Adam Mickiewicz University, Faculty of Political Science & Journalism, Poznań – Prof. Wojciech Nowiak, Dominika Narożna Ph.D.

oraz pokrewne, natomiast dominującą grupą są mężczyźni, w większości pracujący i zamieszkujący bez członków swoich rodzin.

Część pytań dotyczyła doświadczeń respondentów z funkcjonowaniem nierejestrowanego rynku pracy w Norwegii. Mogły one mieć charakter bezpośredni – doświadczenia osobiste lub pośredni – znajomość osób i sytuacji związanych z tym sektorem rynku pracy. Bardzo istotne było umiejętne formułowanie pytań. Używano określeń „praca na czarno”, „praca nielegalna”, „dorabianie sobie”, „fucha”, „praca po godzinach”. Miało to być bardziej zrozumiałe, niż oficjalne określenia – „undeclared work”, „informal employment”.

Bardzo istotne było zachowanie anonimowości respondentów, na potrzeby publikacji zakodowano wszystkie imiona, stąd dziwnie brzmiąca, nie polska pisownia niektórych z nich. Wywiady były dobrowolne.

Sytuacja Polaków na rynku pracy w Norwegii po przystąpieniu do UE

Norwegia przestała być peryferyjnym, pod względem migracji, państwem Europy. W 2010 roku zarejestrowano przybyszów z ponad 200 państw świata. Norwegia stała się w tej kwestii liderem wśród wszystkich państw Norden³, wyprzedzając Szwecję czy też Danię. Bardzo istotny okazał się fakt rozszerzenia UE o grupę państw E10 (Velferd, NOU: 2011:7, s. 12). Norwegia była i jest jednym z państw EOG, które bezpośrednio po przystąpieniu w 2004 roku nowych państw członkowskich do UE odczuło efekt migracyjny. Podobnie, jak i w innych państwach europejskich, dominował tam nowy typ migracji zarobkowej. W odniesieniu do Europy Wschodniej, Norwegia stosowała kwoty specjalistów oraz przyjmowała pracowników sezonowych głównie w rolnictwie, nigdy liczba ich nie przekraczała kilku tysięcy rocznie (Brox, 2005).

W odniesieniu do 8 nowych państw członkowskich UE: Polski, Czech, Węgier, Estonii, Łotwy, Litwy, Słowacji i Słowenii w latach 2004–2009 obowiązywały przepisy przejściowe dotyczące zatrudnienia (Velferd, NOU: 2011:7, s. 71). Konsekwencje bycia członkiem EOG nosły daleko idące, bardzo korzystne zmiany, jeśli chodzi o możliwość korzystania z rozwiązań socjalnych funkcjonujących w Norwegii. Polacy z dnia na dzień stali się częścią norweskiego „welfare state” (Nowiak, 2011).

Polacy migrujący do Norwegii w celach zarobkowych wykorzystują w praktyce wszystkie możliwe formy zatrudnienia. Norwegia jest dla Polaków atrakcyjnym miejscem pracy nie tylko z uwagi na wysokość zarobków, lecz również fakt, iż nie są oni tam traktowani jak zagrożenie czy też konkurencja dla miejscowej siły roboczej (Ødegård, Andersen, 2011:21). Z uwagi na istniejące bariery o charakterze językowym, większość Polaków przyjeżdżających do Norwegii znajdowała zatrudnienie w tradycyjnych zawodach robotniczych (Frieberg, Dølvig, Eldring, 2013, s. 17).

W okresie 10 lat członkostwa (2004–2014) przyrost ilościowy dotyczący Polaków osiągnął poziom 1101%, większy wzrost odnotowano jedynie w przypadku obywateli Litwy 3694% (Aftenposten, 2014). W liczbach bezwzględnych, według danych na

³ W odniesieniu do regionu, powszechnie stosowane jest określenie Norden, odnoszące się do całej grupy państw i regionów, w skład tej wspólnoty wchodzi: Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia, Szwecja, Wyspy Alandzkie, Grenlandia oraz Wyspy Owcze.

1 stycznia 2015 roku, imigranci oraz dzieci imigrantów z korzeniami polskimi stanowili 99 400 osób, przy ogólnej liczbie 804 963. Oznaczało to, iż Polacy stanowili największą grupę przed Litwinami – 39 300 oraz Szwedami – 39 100 (Invandrerne, 2015).

Dane dotyczące dotychczasowych imigrantów z Polski, którzy podjęli pracę w Norwegii pokazują, iż na dwoje z trzech obywateli polskich, to mężczyźni. Kobiety, Polki, które funkcjonują w tym kraju, to głównie osoby młode lub przybyłe w wyniku łączenia rodzin z ich partnerami, którzy wcześniej przybyli w celach zarobkowych. Badania prowadzone w Norwegii dotyczące imigrantów z Polski wskazują, iż większość z nich przyjechała do pracy, o którą starali się podczas pobytu w Polsce, było to wynikiem funkcjonowania polskich lub norweskich biur pracy (Friberg, Eldring, 2011:27).

Polacy, podobnie jak obywatele z innych państw grupy E10, pracowali głównie, bo aż w 77%, w trzech sektorach gospodarki: rolnictwo, przemysł oraz budownictwo. Sytuacja ta zmieniła się nieco po roku 2010, gdy do Norwegii zaczęły przybywać kobiety i podejmować pracę zarobkową (Friberg, Eldring, 2011:27, s. 22). Pozostałe branże to usługi sprząające, handel, transport, hotelarstwo, gastronomia oraz usługi publiczne, między innymi zdrowotne oraz socjalne. Jeśli chodzi o kobiety, to w zdecydowanej większości znajdują one początkowe zatrudnienie w branży sprząającej, na podstawie prywatnych zleceń dotyczących gospodarstw domowych. Jest to niewątpliwie związane z barierą językową, kobiety nie pracują w dużych grupach, takich w jakich w branży budowlanej funkcjonują mężczyźni, w związku z powyższym znajomość języka jest dla nich niezbędnym warunkiem uzyskania innej pracy. Badania przeprowadzone w Norwegii dotyczące Polaków pracujących w Oslo wskazują, iż w głównych branżach, jakimi są sektor budowlany oraz czystości (firmy sprząające) są oni głównie pracownikami podnajmowanymi.

Polacy pracujący w okręgu Hordaland – doświadczenia z nierejestrowanym rynkiem pracy – badania własne

Tak jak wspomniano na wstępie, badania objęły grupę łącznie ponad 80 osób, część z respondentów po przeprowadzonych wywiadach, bezpośrednio komunikując się z grupą przeprowadzającą wywiady, poprosiła o wyłączeniu ich z opracowania, co zgodnie z przyjętymi zasadami etycznymi było możliwe na każdym etapie badania. Ostatecznej analizie autor artykułu poddał 65 wywiadów. W grupie tej znalazło się 21 kobiet i 44 mężczyzn.

Pytania dotyczące pracy nierejestrowanej tzw. „na czarno” były sformułowane w taki sposób, by dać respondentom możliwość komfortowych odpowiedzi. Brzmiały one: *Czy kiedykolwiek pracowałeś na czarno? A czy znasz kogokolwiek kto pracuje lub pracował na czarno w Norwegii, bez podawania danych personalnych? Czy spotkałaś/eś się ze zjawiskiem takiej pracy? Czy masz takie informacje od znajomych lub innych osób potwierdzające ten rodzaj pracy?*

Bardzo bliski kontakt z badanymi oraz fakt, iż nabrali oni stopniowo zaufania do przeprowadzających wywiady, którymi byli Polacy, spowodował niezwykle otwartą rozmowę na ten temat. Nie mieli oni obaw o ewentualne konsekwencje swojej szczerości.

Nim przejdziemy do analizy poszczególnych wypowiedzi, która z racji objętości tego opracowania jest ograniczona, warto przytoczyć generalne dane. W przypadku całej badanej grupy, 29 osób jednoznacznie określiło, iż miały podczas swojego pobytu w Norwegii epizody związane z pracą na czarno. Dotyczyło to 11 kobiet oraz 28 mężczyzn. O motywach i charakterze tej pracy będzie mowa później. Jeśli chodzi o znajomość faktów pracy innych Polaków w nieoficjalnym sektorze gospodarki (the black economy), zostało to potwierdzone przez dużo większą grupę, bo aż 55 osób. W tej grupie 22 osoby były tymi, którzy sami pracowali w podobnym charakterze, a 30 osób same nie pracowały i nie miały osobiście takich doświadczeń, natomiast знаły lub znają przypadki innych osób. Wśród niepracujących osobiście, natomiast znających inne osoby lub fakty, 12 to były kobiety, 18 to mężczyźni. Łącznie z wszystkich badanych 59 osób miało bezpośrednie lub pośrednie doświadczenia z nieformalnym rynkiem pracy (informal employment), co wymaga zastanowienia, mając na uwadze, iż od 2004 roku Polska jest częścią UE.

Co powoduje taką sytuację postaramy się odpowiedzieć poprzez analizę wywiadów. Z uwagi na ograniczenie objętościowe posłużymy się wybranymi wypowiedziami, bardziej szczegółowe opracowanie będzie miało wymiar monografii. Podzielimy je na cztery grupy, z uwagi na ich osobiste doświadczenia.

Pierwsza grupa – osoby pracujące kiedykolwiek na nieformalnym rynku pracy – kobiety.

Cecylja, lat 47, dwoje dzieci, rozwiedziona, zatrudniona w sektorze usług publicznych.

Jednoznacznie stwierdziła, iż pracowała na czarno około roku. Pracowała legalnie i jednocześnie sobie dorabiała, sprząając po godzinach w firmie adwokackiej. Motywem nie był zysk tylko propozycja od samych pracodawców, którzy zaproponowali jej pracę po godzinach, nierejestrowaną bez konieczności opłacania podatków. Opłacali jej nawet koszty dojazdu do pracy środkami komunikacji miejskiej.

Justyna, 49 lat, troje dzieci, mieszka z rodziną w Norwegii, zatrudniona w sektorze publicznym.

Jednoznacznie stwierdziła, iż w swoich wcześniejszych doświadczeniach zawodowych pracowała na czarno, sprząając i pilnując dzieci. Była to praca z tzw. polecenia, osoby – Norwegowie zadowoleni z pracy Justyny, polecali ją innym swoim znajomym, a ona wędrując od domu do domu dorabiała sobie dodatkową pensję. W tym samym czasie pracowała legalnie w firmie sprząającej, wykonującej usługi dla biur oraz różnych instytucji.

Penelopa, 31 lat, samotna, bezdzietna, zatrudniona w sektorze gastronomicznym.

Jednoznacznie stwierdziła, iż pracowała tak przez dwa miesiące, w czasie uczęszczania na kurs językowy. Pracy poszukiwała poprzez rozmieszczanie ogłoszeń w supermarketach. Pracowała, opiekując się dziećmi oraz osobami starszymi, po uzyskaniu legalnego zatrudnienia zrezygnowała z dorabiania, z powodu braku czasu. Swoje kontakty przekazała innym Polkom.

Róża, 44 lata, troje dzieci, cała rodzina mieszka w Norwegii, zatrudniona w sektorze prywatnym – księgowość.

W początkowym okresie swojego pobytu, nie znając języka, pracowała nielegalnie sprząając norweskie domy. Powodem nie był brak pieniędzy – jej mąż wcześniej przy-

jechał do Norwegii i miał legalną pracę, lecz chęć robienia czegokolwiek. Jej zdaniem Norwegowie chętnie zatrudniają w ten sposób obcokrajowców, gdyż mają o 50% tańszą usługę, niż gdyby robiły to legalnie funkcjonujące firmy.

Benedykta, 31 lat, jedno dziecko, cała rodzina mieszka w Norwegii, zatrudniona w sektorze usług.

Wykonuje swoją pracę po godzinach, pracuje jednocześnie legalnie w usługach kosmetycznych. Ma swoich stałych klientów, nie daje ogłoszeń. Główną przeszkodą w zarejestrowaniu własnych usług i legalnego odprowadzania podatków jest brak jasnych i przyjaznych przepisów. W jej ocenie możliwość legalnej działalności w tym sektorze jest dużo łatwiejsza w Polsce niż w Norwegii.

Drua grupa – osoby pracujące kiedykolwiek na nieformalnym rynku pracy – mężczyźni.

Filip, wiek około 40 lat, dwoje dzieci, wspólnie z rodziną mieszka w Norwegii, zatrudniony w sektorze budowlanym.

Jednoznacznie oświadczył, iż w ciągu swojego pobytu w Norwegii około roku pracował na czarno. Początkowo pracował legalnie, miał zarejestrowaną firmę w sektorze usług budowlanych, jednak ta firma zbankrutowała z powodu nieuregulowania płatności przez kontrahentów. Nie miał pieniędzy na podatki, musiał kontynuować działalność nielegalnie, to trwało około 1 roku. Zatrudniali go i korzystali z jego usług Ci sami Norwegowie, u których wcześniej wykonywał usługi legalnie, decydowała znajomość i wcześniejsze kontakty. Po ponownym podjęciu legalnej pracy zrezygnował z tej formy, pomimo wyższych dochodów. Decydującym motywem była chęć podlegania legalnym zasadom zatrudnienia.

Dominik, wiek 41 lat, dwoje dzieci z pierwszego małżeństwa, jedno z drugiego, z obecną rodziną mieszka w Norwegii, zatrudniony w sektorze usług budowlanych.

Ocenia, iż w sumie „dorabiał sobie” około 3 miesiące. Nie wynikało to z chęci zysku, ale znajomi prosili go o to, żeby pomógł im w remontowaniu mieszkania, zgodził się na to. Nie ma potrzeby dodatkowego, nielegalnego zatrudnienia, ponieważ on oraz jego żona pracują w Norwegii legalnie i mają dobry standard życia.

Paweł, wiek 30 lat, jedno dziecko, żonaty, rodzina zamieszkuje w Polsce, zatrudniony w sektorze budowlanym.

Przyznaje, iż około 6 miesięcy pracował w nieformalnym sektorze gospodarki. Pracę wykonywał u przyszłego pracodawcy, Norwega, wykonując usługi budowlane. Był to swoistego rodzaju okres próbny – od samego początku było wiadomo, że jeżeli się sprawdzi, to dostanie stałą pracę. Paweł opowiada, iż w ten sposób rozpoczyna swoją „przygodę” z norweskim rynkiem pracy bardzo wielu Polaków. Godzą się na to, ponieważ nie mają wyboru. Jest to wymuszone przez ich potencjalnych, norweskich pracodawców.

Danek, wiek 42 lata, dwoje dzieci, żonaty, rodzina mieszka w Polsce, zatrudniony w branży budowlanej.

Przyznaje, iż na początku swojego pobytu przez około 3 miesiące pracował nielegalnie, nie miał żadnych obaw, gdyż było to powszechnie praktykowane – rok 2005. W tym okresie wszyscy jego znajomi pracowali w ten sposób, nikt się tym nie przejmował. Pierwsze dwa dni strachu, potem już rutyna. W jego ocenie nie było alternatywy, decyzja o początkowej pracy na czarno lub powrót do Polski. W chwili obecnej

nie podejmuje i nie pojąłby się takiej pracy, ponieważ pracuje legalnie i czułby się wykorzystywany.

Patek, wiek 43 lata, dwoje dzieci, żonaty, rodzina mieszka w Polsce, zatrudniony w branży budowlanej.

Przez kilka miesięcy pracował na czarno. Było to swoistego rodzaju oszukiwanie norweskich inspektorów pracy, gdyż praca była od 16 godziny. Natomiast jak stwierdził, wszyscy wiedzą, iż norwescy inspektorzy pracy nie pracują popołudniami. Po znalezieniu legalnej pracy nie pracował już w taki sposób, gdyż jest to zbyt ryzykowne i się to nie opłaca.

Trzecia grupa – osoby same niemające takich doświadczeń, lecz znające lub mające informacje o innych – kobiety.

Truda, wiek 55 lat, 3 dzieci, mężatka, rodzina mieszka w Norwegii, zatrudniona w sektorze usług publicznych.

Sama nie pracowała w sektorze gospodarki nieformalnej, gdyż nie było takiej potrzeby. Zna osoby zatrudnione na czarno, jest to głównie sektor budowlany oraz mechanicy samochodowi w przypadku mężczyzn. Natomiast jej zdaniem kobiety głównie pracują jako opiekunki do dzieci. Opisując motywacje tych ludzi uważa, iż jest to swoistego rodzaju okres przejściowy przed uzyskaniem legalnej pracy lub chęć dorobienia sobie. Jej zdaniem pomimo ryzyka, Norwegowie bardzo chętnie zatrudniają w ten sposób, gdyż korzyści są obopólne.

Olesia, wiek 51 lat, jedno dziecko, mężatka mieszka z rodziną w Norwegii, zatrudniona w sektorze publicznym.

Od samego początku sama pracowała legalnie, pomimo wyższego wykształcenia była to na początku praca w firmie sprzątającej. Teraz pracuje zgodnie ze swoim zawodem i taka potrzeba nie występuje również teraz. Jej zdaniem większość osób pracujących w nieformalnym sektorze gospodarki to osoby remontujące domy, opiekujące się dziećmi lub sprzątające. Jej zdaniem Norwegowie biorą głównie ludzi do drobnych prac domowych, budowlanych, w ogrodzie lub remontów. Przy większych inwestycjach jest zbyt duże ryzyko związane z gwarancją itp. Pewne prace muszą być wykonywane legalnie przez oficjalne firmy, bo ryzyko jest zbyt duże – dotyczy to prywatnych inwestorów.

Zuzanna, wiek 29 lat, nie ma dzieci, wspólnie z partnerem mieszka w Norwegii, pracuje w prywatnym sektorze innowacyjnych technologii.

Od razu znalazła legalną pracę w firmie międzynarodowej, zna osoby pracujące nielegalnie. Są to głównie osoby sprzątające domy lub pracujące w usługach budowlanych. Jej zdaniem głównym powodem takiej formy pracy jest brak stałego zatrudnienia lub nieznajomość języka. Często są to kobiety mające małe dzieci, chcące sobie dorobić bez utraty świadczeń rodzinnych. W jej ocenie Norwegowie oszczędzają w ten sposób pieniądze oraz unikają obowiązków biurokratycznych – umów itp.

Celina, wiek 31 lat, dwoje dzieci, mężatka, wspólnie z mężem mieszkają w Norwegii, zatrudniona w sferze usług publicznych.

Jej zdaniem nie jest osobą, która ma predyspozycje do tego typu pracy i nigdy nie miała takich ofert. Głównie zna osoby pilnujące dzieci, sprzątające domy lub remontujące domy i mieszkania. Odbywa się to w ten sposób, iż norweski inwestor kupuje materiały, znajduje nielegalnego wykonawcę i oboje na tym zyskują. Osoby wykonujące

te prace są bezrobotne lub chcą sobie dorobić. Uważa, iż jeżeli chodzi o prace budowlane, to Polacy są tańsi i decyduje chęć oszczędzania przy ich zatrudnieniu. Natomiast jeżeli chodzi o opiekę nad dziećmi, to Polki mają renomę dobrych opiekunek, dbających o dzieci. Przy sprzątaniu można często zarobić więcej niż będąc normalnie zatrudnionym. Ona sama zna takie osoby, które zarabiają więcej od niej.

Katrin, wiek 54, jedno dziecko, rozwiedziona, prywatny przedsiębiorca.

Jak sama twierdzi, nigdy nie miała potrzeby takiej pracy, natomiast jeśli nie miałaby środków do życia, to osobiście by taką pracę podjęła. Zna bardzo wielu Polaków pracujących nielegalnie, są to głównie osoby zatrudnione w nieformalnym sektorze gospodarki (informal economy), w sektorze budowlanym. Oprócz tego jest też sprzątanie mieszkań i domów. Jej zdaniem pracę na czarno determinuje brak znajomości języka, dotyczy to zwłaszcza branży budowlanej.

Czwarta grupa – osoby same niemające takiego doświadczenia, lecz znające lub mające informacje o innych – mężczyźni.

Teodor, wiek 36 lat, jedno dziecko, żonaty, rodzina przebywa w Polsce, zatrudniony w sektorze budowlanym.

Jak stwierdził, nigdy nie pracował w Norwegii na czarno i nie chciałby tego robić. Motyw jest jednoznaczny, myśli o przyszłości i o emeryturze. Zna przypadki wielu Polaków, zatrudnianych przez polskich pośredników, chcących ich w ten sposób wykorzystać i na nich dodatkowo zarobić. Jego zdaniem Norwegowie są bardziej ostrożni, boją się kontroli i konsekwencji. Zna również Polaków dorabiających sobie nielegalnie po godzinach. W jego ocenie są to prace z tzw. polecenia przez znajomych.

Wiktor, wiek 30 lat, 2 dzieci, żonaty, rodzina przebywa w Polsce, zatrudniony jako brukarz.

Norwegia nie jest jego pierwszym miejscem pracy za granicą, od samego początku pracuje tu legalnie. Zna osoby pracujące nielegalnie po 2–3 godziny dziennie, są to osoby pracujące dorywczo. W jego ocenie jest to wygodne dla Norwegów, zwłaszcza w jego branży oraz opłacalne dla Polaków, którzy nie przyjechali na wakacje i zwiedzanie, tylko do ciężkiej pracy, żeby zarobić pieniądze.

Sergiusz, wiek 41 lat, troje dzieci, żonaty, rodzina mieszka w Polsce, zatrudniony w branży budowlanej.

Od samego początku zatrudniony był legalnie. Nie interesowała go praca „na czarno”, bo nie miał na to czasu. Zna osoby tak pracujące, są to głównie ludzie chwilowo bezrobotni. Polacy są głównie zatrudniani do prac wokół domu oraz remontów. Jego zdaniem, Norwegom się to opłaca, gdyż mają dobrą i tańszą usługę, a Polacy pieniądze. Natomiast uważa, że nie zatrudniają w ten sposób firmy, gdyż jest to zbyt ryzykowne.

Linik, wiek 28 lat, bezdzietny, partnerka mieszka w Norwegii, pracuje jako konserwator w prywatnej posiadłości.

Sam nie pracował na czarno, nie miał takiej potrzeby i możliwości. Natomiast mówił, iż rozumie tych ludzi i gdyby sam był w sytuacji bez pracy, to zdecydowałby się na nielegalne zatrudnienie. Zna bardzo wiele osób pracujących legalnie u Norwegów i dorabiających na tzw. „fuszach”. Norwegowie zatrudniają te osoby, ponieważ jest to dużo taniej niż zatrudnialiby do tego typu prac legalne firmy. Zarówno Polakom, jak i Norwegom się to opłaca.

Oliwjer, wiek 35 lat, dwoje dzieci, żonaty, rodzina mieszka w Polsce, zatrudniony w branży budowlanej.

Nigdy nie miał potrzeby pracy na czarno, pracował tylko legalnie, oprócz tego nie ma na taką pracę czasu. Zna osoby pracujące w ten sposób w branży budowlanej. Może to być np. wykończeniówka – ludzie do 16-tej kładą płytki legalnie, a od 17-tej nielegalnie. Są tego typu zlecenia, zarówno Norwegowie, jak i Polacy na tym zyskują.

Wnioski płynące z badań imigrantów z Polski w Norwegii

Wyniki badań, reprezentatywne przedstawienie analizy części wywiadów wskazuje, iż dzięki otwartości i dobrej współpracy z prowadzącymi badanie, udało się uzyskać bardzo wiarygodne dane oparte na osobistych doświadczeniach, a dotyczące Polaków funkcjonujących na norweskim nielegalnym rynku pracy. Blisko połowa badanych (29 osób) miała osobiste, głównie krótkookresowe lub doraźne doświadczenia na nieformalnym rynku pracy. Ponad osiemdziesiąt procent badanych (55 osób) potrafi jednoznacznie wskazać przykłady innych osób pracujących na czarno w Norwegii.

Nielegalny, nieformalny rynek pracy mężczyzn dotyczy głównie branży budowlanej – wykończanie lub remontowanie domów oraz mieszkań lub prace wokół domów – zieleń oraz szeroko rozumiane porządkowanie. Bardzo często Polacy zaczynają w ten sposób swoją pracę w Norwegii, jest to swoistego rodzaju sprawdzenie ich kwalifikacji przez norweskich pracodawców lub konieczność związana z początkowym, krótkotrwałym brakiem pracy.

Ponieważ respondentami były osoby pracujące w tym kraju od kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu lat, widać wyraźnie, iż możliwości na wpół legalnej pracy w dużych firmach jednoznacznie zostały ograniczone poprzez możliwości kontroli oraz kar stosowanych przeciwko nieuczciwym wobec państwa przedsiębiorcom.

Bardzo prężny jest natomiast sektor drobnych usług świadczonych prywatnym inwestorom w postaci remontów domów oraz mieszkań. Jak widać, jest to praktyka powszechnie znana i akceptowana przez Norwegów. Cenią sobie oni dużo tańsze niż oficjalnie, bardzo dobrze wykonywane prace, które wykonują Polacy.

Większość badanych Polaków nie jest zainteresowana tego typu pracą na stałe, zdarza się im ona podczas krótkotrwałych kryzysów, związanych z brakiem pracy lub na zasadzie dorobienia po godzinach tzw. „fuch”.

Jak wskazuje bardzo wiele badań (Ayres, 2013) przeprowadzonych w Europie po rozszerzeniu UE o nowe państwa członkowskie, na nielegalnym rynku pracy dotyczącym kobiet jednym z dominujących sektorów obok prostytucji, są szeroko rozumiane prace domowe. Potwierdza się to w odniesieniu do prac domowych niemal w 100% kobiet, nie odnotowano natomiast ani jednego odniesienia, jeśli chodzi o przypadki prostytucji. Może to świadczyć o przejściowym charakterze pracy w nieformalnym sektorze kobiet z Polski.

Dowodły tego również badania przeprowadzone w Norwegii. Polki pracują tam głównie jako osoby sprzątające oraz opiekunki do dzieci. Głównym powodem tego typu zatrudnienia jest początkowy brak znajomości języka oraz chęć dowartościowania, posiadania własnych pieniędzy. Polki przyjeżdżają głównie do Norwegii w wyniku

naturalnego, stopniowego procesu łączenia rodzin lub przyjeżdżając samotnie znajdują partnerów w Norwegii.

Zakończenie

Jak wskazuje analiza wywiadów przeprowadzonych w roku 2014 w okręgu Hardaland, z jego centrum administracyjnym Bergen, członkostwo Polski w Unii Europejskiej oraz możliwość legalnej pracy w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego, do których należy Norwegia, nie wyeliminowało zjawiska pracy w nieformalnym obiegu gospodarczym.

Jednak praca ta stała się głównie krótkookresowa czy wręcz dorywcza. Większość Polaków – mężczyzn pracujących w branży budowlanej, nie jest zainteresowana w podejmowaniu tego typu zatrudnienia, chyba że są do tego zmuszani przez okoliczności. Dla Polek praca ta jest w większości przypadków krótkotrwałą koniecznością z uwagi na brak znajomości języka i braku możliwości podjęcia innej pracy.

Bardzo ciekawy jest fakt, iż jak wskazują wyniki badań przedstawiane w tym artykule, prace wykonywane przez Polki oraz Polaków w Norwegii są inicjowane, a czasami nawet wymuszane przez pracodawców norweskich. Czasami można odnieść wrażenie, iż jest to praktyka powszechnie akceptowana, zwłaszcza, że dotyczy to prac domowych – sprzątanie, remontowanie domów oraz mieszkań. Jedyną barierą w tym zakresie jest brak chęci podejmowania takiej pracy przez Polaków.

Bibliografia

Aftenposten, Lørdag 26. april 2014.

Anderson B. (2000), *Doing the dirty work? The global politics of domestic labour*, Zed Books, London–New York.

Ayres R., Barber T., Anthias F., Cederberg M. (2013), *Profiling Female Migrants in Europe: Categories of Difference*, w: Ayres R., *Profiling Female Migrants in Europe: Categories of Difference*, Springer, s. 17–36.

Brox O. (2005), *Arbeidskraftimport: velferdsstatens redning – eller undergang?*, Pax, Oslo.

Castles S., Miller J. M. (2009), *The age of migration: International population movements in the modern world*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Friberg J. H., Eldring L., *Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden*, Fafo-rapport 2011:27.

Friberg J. H., Dølvig J. E., Eldring L. (2013), *Arbeidsmigrasjon fra Øst-og Sentral-Europa*, Temanotat, Norges forskningsråd, Oslo.

Friberg J. H., Elgvin O., Djuve A. B., *Innvandrerne som skulle klare seg selv*, Fafo-rapport 2013:31.

Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, 1. januar 2015, <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbe/aar/2015-03-04>, 15.06.2015.

NOU: 2011:7, *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*.

Kivisto P. (2001), *Theorizing transnational immigration: a critical review of current efforts*, „Ethnic and Racial Studies”, vol. 24, nr 4, s. 549–577.

Kvale S., Brinkmann S. (2009), *Interviews. Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*, SAGE.

- Landman T., Robinson N. (2009), *The SAGE Handbook of Comparative Politics*, SAGE.
- Nowiak W. (2011), *Nordycki model „welfare state” w realiach XXI wieku. Dylematy wyboru i ewolucja systemu w społeczeństwach dobrobytu – wnioski praktyczne*, Poznań.
- Ødegård A. M., Andersen R. K., *Østeuropeisk arbeidskraft i hotell, verft, fiskeindustri og kjøttindustri*, Fafo-notat 2011:21.
- Schwenken H. (2005, January), „*Domestic slavery*” versus „*Workers’ rights*”: *Political mobilizations of migrant domestic workers in the European Union* (Working Paper 116), University of Kassel, Centre for Comparative Immigration Studies, University of California, Kassel.
- Weiss R. S. (1995), *Learning from strangers. The Art and Method of Qualitative Interview Studies*, The Free Press.

**Internal migration within the EU and EEA vis-à-vis black labor market.
An analysis of the situation of Polish immigrants living in Hordaland county**

Summary

This study is the result of an international research team and concerns the functioning of Poles in the illegal labor market in Norway. The study is based on in-depth interviews conducted among Polish immigrants, living in Hordaland county, whose administrative center is the city of Bergen. It shows the nature of the labor market and the principles and motives of Poles that function on the labor market.

Key words: labor migration, Poles in Norway, undeclared work, black labor in Norway, the black economy, informal employment in Norway

Damian PUŚLECKI
Poznań

Polityka wsparcia rodziny czy stymulowanie wzrostu demograficznego w Programie Rodzina 500 plus

Streszczenie: Celem niniejszego opracowania było określenie *ratio legis* Programu 500 plus w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. W artykule podkreślono, że przez wiele lat trudno doszukać się skutecznych mechanizmów oddziaływania polityki prorodzinnej w Polsce. Ukazano prawne, ekonomiczne i systemowe przyczyny aktualnego kryzysu demograficznego. Opracowanie stanowi omówienie obowiązujących rozwiązań oraz analizę rzeczywistego celu nowo wprowadzonej regulacji prawnej. W konkluzji autor stwierdza, że podjęte prace legislacyjne to milowy krok w zakresie polskiej polityki prorodzinnej, choć są to rozwiązania nie pozbawione wad. Program 500 plus należy potraktować wspomagająco, nie zaś jako kluczowe narzędzie polityki demograficznej Polski.

Słowa kluczowe: Program Rodzina 500 plus, polityka prorodzinna, polityka demograficzna, wsparcie Państwa w wychowywaniu dzieci

Wprowadzenie

Przy braku skutecznej polityki prorodzinnej w efekcie zmian demograficznych przyrost naturalny w Polsce drastycznie się obniżył w porównaniu do krajów Europy Zachodniej, a nawet innych państw świata. Według najnowszych danych określających przyrost naturalny, Polska znajduje się na 203 miejscu na świecie. Do państw z najwyższym dodatnim przyrostem naturalnym w Europie, należy przede wszystkim San Marino – 0,87%, (127 miejsce), Lichtenstein – 0,82% (134 pozycja na świecie), Hiszpania – 0,81% (135), Szwecja – 0,79% (140), Szwajcaria – 0,78% (141), Wielka Brytania – 0,54% (152), Francja – 0,45% (158), Holandia – 0,42% (161), Włochy – 0,30% (171), Dania – 0,22% (178) (The World of Factbook 2015).

Poza tymi wymienionymi powyżej istnieją jednak w Europie państwa, które mają ujemny przyrost naturalny. Jest wśród nich Rosja – 0,03% (200), Polska – 0,11% (203), Niemcy – 0,18% (212), Ukraina – 0,65% (226), Estonia – 0,68% (228) i Bułgaria – 0,83% (229). Największe przyrosty naturalne występują aktualnie w państwach na kontynencie afrykańskim, a najmniejsze w Europie i Ameryce Północnej. Poważna sytuacja panuje w tej materii na Ukrainie, która w sporządzonym wykazie obejmującym 233 państwa zajmuje 226 pozycję na świecie i jednocześnie ostatnią w Europie (Wawryniuk, 2014). Nie można jednak zapomnieć, że jest to rejon, na którym od blisko dwóch lat występuje konflikt zbrojny.

Podobnie jak w wielu krajach Europy Zachodniej sytuację demograficzną Polski cechuje spadek dzietności (wyrażający się niskim współczynnikiem dzietności) oraz wzrost przeciętnego trwania życia ludności. Oba te czynniki prowadzą nieuchronnie do zjawiska starzenia się polskiego społeczeństwa. Jednocześnie, obserwując obecną

i przewidywaną strukturę wieku populacji, należy spodziewać się większego spadku liczby ludności. Proces ten nasila się niewątpliwie w obliczu migracji zagranicznych. Rozwiązaniem powyższych problemów miało być m.in. wprowadzenie w Polsce świadczenia dla rodziców tzw. „becikowego”. Oprócz tego należy wskazać na inne próby legislacyjne, które skupiły się przede wszystkim na oddziaływaniu na strukturę dzisiejszych pracowników – wprowadzenie tzw. „rocznych urlopów macierzyńskich” czy przyznanie świadczeń macierzyńskich bezrobotnym, studentom oraz osobom wykonującym pracę na podstawie umów cywilnoprawnych – nieubezpieczonych w ZUS (Puślecki, 2015). Wskazane powyżej działania w niewielkim stopniu przyczyniły się do polepszenia sytuacji demograficznej Polski. Od wielu lat można się spotkać ze stwierdzeniem, że polityka prorodzinna państwa zdaje się być jedynie grą pozorów. Przełomem w tej materii ma być ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy Państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. 2016, poz. 195) zwana przez rząd Programem Rodzina 500 plus.

Celem niniejszego opracowania jest określenie *ratio legis* (celu regulacji prawnej) Programu 500 plus w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Dla realizacji wskazanego powyżej celu konieczne było ukazanie prawnych, ekonomicznych i systemowych przyczyn aktualnego kryzysu demograficznego w Polsce. Analizie poddane zostały rozwiązania przyjęte w omawianym akcie prawnym ze szczególnym uwzględnieniem beneficjentów świadczenia wychowawczego. Rozważanych kwestii nie sposób rozpatrywać bez uwzględnienia zasady sprawiedliwości społecznej i solidaryzmu społecznego. Wnioski przedstawione w artykule są także próbą odpowiedzi na pytanie postawione w tytule opracowania.

1. Przyczyny problemów demograficznych w Polsce

Przyczyny występujących obecnie w Polsce problemów demograficznych mają charakter społeczno-prawno-ekonomiczny. Współczynnik dzietności w naszym kraju spada systematycznie od 1989 r. Jednocześnie od 1997 r. przyjął wartości charakteryzujące zjawisko niskiej dzietności (poniżej 1,5), a od 2001 r. oscyluje wokół wartości 1,3. W 2014 r. współczynnik dzietności w Polsce wyniósł 1,29. Wartość współczynnika dzietności mniejsza od poziomu ok. 2,1 oznacza, że proces odtwarzania populacji kształtuje się poniżej prostej zastępowalności pokoleń (Szukalski, 2009).

Dane ze Spisów Powszechnych 2002 (NSP 2002) i 2011 (NSP 2011) wskazują, że zmianie uległa struktura rodzin z dziećmi. Wzrósł udział rodzin z jednym dzieckiem (z 46,9% wg NSP 2002 do 53,3% wg NSP 2011), a spadł udział rodzin z dwojgiem (z 36,2% do 35,2%), trojgiem (z 11,8% do 8,6%), czworgiem i więcej dzieci (z 5,4% do 2,9%) w liczbie rodzin z dziećmi do 24. roku życia (GUS 2011).

Twórcy Programu 500 plus w uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślili, że celem regulacji ma być przede wszystkim pomoc finansowa kierowana do rodzin wychowujących dzieci. Rodziny wychowujące potomstwo będą otrzymać nowe świadczenie wychowawcze. Świadczenie skierowane jest do rodzin wychowujących dzieci do 18. roku życia. Proponowane rozwiązanie ma zmniejszyć obciążenia finansowe rodzin związane z wychowywaniem dzieci, a tym samym zachęcać do podejmowania decyzji o posiadaniu większej liczby dzieci (Druk Sejmowy 216).

Warto w tym miejscu zauważyć, że Program Rodzina 500 plus, będący systemowym wsparciem polskich rodzin, adresowany jest także do rodzin zamieszkujących obszary wiejskie. W wielu państwach europejskich dzietność kobiet w miastach jest niższa niż na wsi. Z taką sytuacją mamy także do czynienia w Polsce. W miastach wskaźnik ten wynosi 1,18 na wsi, natomiast – 1,37. Oznacza to, że na każde 100 kobiet w wieku 15–49 lat, na wsi przypada 137 narodzonych dzieci, a w mieście tylko 118 (Waligórska, 2014). Należy zauważyć, że nie jest to znowu na tyle duża dysproporcja, żeby można tu było mówić o skrajności prezentowanych danych. Wielodzietność rodzin wiejskich nie jest dziś już tak powszechna jak w latach 50-tych. W rezultacie, o ile w okresie bezpośrednio powojennym odsetek dzieci czwartych i dalszych wynosił 20%, dziś równy jest jedynie 5% (Szukalski, 2011). W latach 1988–2011 średnia wielkość gospodarstwa domowego spadła z 3,1 do 2,8 osoby. Wyraźnie wzrósł odsetek gospodarstw jedno- i dwuosobowych, a spadł odsetek gospodarstw liczących trzy lub więcej osób. Wśród rodzin, pomiędzy rokiem 1988 a 2011 odnotowano istotny wzrost odsetka par bez dzieci (z 22,8% do 25,9%) oraz rodzin niepełnych (z 15,4% do 22,8%) (Boni, 2011; Kotowska, 2012).

Powyższe dane obrazują proces stałego spadku liczby narodzin w Polsce. Proces ten podobnie jak w innych krajach europejskich, związany jest przede wszystkim z takimi zjawiskami, jak: opóźnianie zakładania rodziny i decyzji o posiadaniu dzieci, spadek częstości zawierania małżeństw i wzrost popularności związków nieformalnych, deinstytucjonalizacja i destabilizacja rodziny (przejawiające się rosnącą liczbą separacji i rozwodów) (Kotowska, 2014). Z drugiej strony, spadek dzietności w Polsce wzmocniony został także przez przemiany związane z transformacją ustrojową. Usunięcie państwa z roli pracodawcy oraz podmiotu gwarantującego dostęp do usług i pomocy społecznej, zmiany na rynku pracy, zagrożenie bezrobociem, czy wzrost aspiracji edukacyjnych osób młodych stanowią istotne przyczyny kryzysu demograficznego. Równie dużą rolę odgrywały i odgrywają w tej materii czynniki kulturowe, związane z coraz szerszym otwieraniem się Polski na procesy globalizacji, nowe ideologie i nowe style życia.

Niska dzietność w społeczeństwie stanowi swego rodzaju pułapkę: „mniejsza dzietność oznacza mniejszą liczbę urodzonych dzieci, co z kolei z czasem prowadzi do zmniejszenia się odsetka młodych ludzi w populacji, czego następstwem jest zwiększenie świadczeń socjalnych na osoby w starszym wieku, pogorszenie sytuacji ekonomicznej osób młodych i w rezultacie utrzymywanie niskiej dzietności bądź jej spadek (*Prognoza ludności na lata 2014–2050*, GUS 2014).

Wnioski te potwierdzają wyniki prognozy GUS na lata 2014–2050. Przy zachowaniu obecnych trendów, według przewidywań GUS, współczynnik dzietności wprawdzie będzie wzrastał do roku 2050, jednak utrzyma się na poziomie niskiej dzietności (1,52 w końcowym roku prognozy), zaś liczba kobiet w wieku rozrodczym (15–49) spadnie z obecnych 9,3 mln do 5,7 mln w roku 2050. Będzie również wzrastał średni wiek rodzenia dziecka z 29 lat w 2013 r. do 31,3 lat w 2050 r. Im później zaś kobieta urodzi pierwsze dziecko, tym mniej czasu na urodzenie kolejnych pozostaje do końca jej wieku prokreacyjnego. Jednocześnie, warto podkreślić, że zgodnie z danymi GUS, od 1992 r. w Polsce obserwujemy dynamiczny wzrost trwania życia: na przestrzeni ostatnich 24 lat (1990–2014) – wzrost przeciętnego trwania życia mężczyzn o 7,5 roku, natomiast kobiet o 6,3 lat (Puślecki, 2012).

Problemy demograficzne Polski pogłębia także powszechne o ostatnich latach zjawisko emigracji zarobkowej. Według szacunków GUS w końcu 2013 roku poza granicami Polski przebywało około 2196 tys. mieszkańców naszego kraju, o 66 tys. (3,1%) więcej niż w 2012 r. (około 2130 tys.). Są to przeważnie ludzie młodzi w wieku 18–44 lat, podczas gdy w całej populacji Polski ta kategoria stanowi 39% ogółu ludności. Najliczniejsza była grupa migrantów w wieku 25–34 lata, co w przypadku kobiet wiek ten w przybliżeniu pokrywa się z okresem najwyższej aktywności prokreacyjnej (*Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2013*, GUS 2013).

Dla kryzysu demograficznego nie bez znaczenia pozostaje kondycja ekonomiczna polskich gospodarstw domowych. Wydatki na utrzymanie i wychowanie dziecka wynoszą około 15–30% budżetów polskich rodzin. Całkowity koszt wychowania jednego dziecka do ukończenia przez niego 19 roku życia zawiera się w przedziale od 176 tys. do 190 tys. zł, a dwójki dzieci od 317 tys. do 350 tys. zł. Przeciętne wydatki na osobę w gospodarstwie domowym składającym się z małżeństwa z dziećmi wynoszą od 504 zł w przypadku rodziny z trojgiem dzieci do 951 zł w rodzinie z jednym dzieckiem (Surdej, 2015; Raport OECD Doing better for families, 2011).

Mając powyższe na uwadze można stwierdzić, że rodziny z dziećmi są bardziej narażone na ubóstwo w porównaniu do tych nieposiadających dzieci na utrzymaniu. Nawet po uwzględnieniu wsparcia w postaci świadczeń rodzinnych oraz świadczeń z pomocy społecznej dochód części rodzin, po uwzględnieniu liczby osób zależnych, często pozostaje niski (*Ubóstwo ekonomiczne w Polsce*, GUS 2015). W skrajnych przypadkach, gdy jedynym żywicielem czteroosobowej rodziny będzie rodzic otrzymujący najniższe minimalne wynagrodzenie, po uwzględnieniu wsparcia w postaci świadczeń rodzinnych oraz z pomocy społecznej, dochód w tej rodzinie może wynieść niewiele ponad 520 zł na osobę. Uwzględniając obecną kwotę minimalnego wynagrodzenia 1850 zł brutto dochód netto bez świadczeń socjalnych na członka rodziny wyniesie jednak tylko ok. 337 zł na osobę miesiącnie.

Istotną kwestią dla problemów demograficznych jest wysoki koszt i utrudniony dostęp do usług opiekuńczych dla dzieci w Polsce. Szacuje się, że częściowa lub całkowita dezaktywizacja zawodowa z powodu braku dostępu do usług opiekuńczych dotyczy przede wszystkim kobiet w wieku do 34 lat i stanowią one 11,3% kobiet w miastach oraz 15,7% na wsi (*Praca a obowiązki rodzinne w 2010 roku*, GUS 2012).

Do wskazanych powyżej przyczyn problemów demograficznych należy zaliczyć czynniki prawne i systemowe. Do analizy zjawisk dzietności w społeczeństwach o nowoczesnym modelu reprodukcji często stosuje się tzw. „ekonomiczną teorię dzietności” stworzoną przez Gary Beckera na przełomie lat 70. i 80. Teoria ta jest szczegółowym zastosowaniem „teorii racjonalnego wyboru”. Zakłada, że indywidualna decyzja o posiadaniu dzieci jest rezultatem analizy szeroko pojętych kosztów i korzyści, jakie wynikną z posiadania potomstwa. Celem polityki prorodzinnej państwa powinno być zatem tworzenie takich rozwiązań prawnych i systemowych, które zmniejszą koszty posiadania dzieci (Sleeboś, 2003).

Chodzi tu zatem o rozwiązania zapewniające pewność w zatrudnieniu oraz możliwość łączenia posiadania potomstwa z karierą zawodową. Polska należy jednak do krajów, w których wskaźnik zatrudnienia kobiet jest jednym z najniższych w Europie.

Wśród ważniejszych przyczyn takiego stanu rzeczy w tych krajach wskazuje się brak elastycznych godzin czasu pracy oraz trudny dostęp do placówek opiekuńczych, które zmuszają do wyboru między pracą a rodzicielstwem. Brak pewności w zatrudnieniu spowodowany jest w Polsce powszechnym zjawiskiem stosowania umów na czas określony. Polska zajmuje także drugie miejsce w Europie po Hiszpanii pod względem osób zatrudnionych na umowach tymczasowych. W wielu krajach odsetek zatrudnionych na kontraktach tymczasowych jest wysoki dla najmłodszej kategorii wieku (15–24 lata), lecz potem spada. Tymczasem w Polsce utrzymuje się on na wysokim poziomie również wśród starszych pracowników (23,6% – dla grupy 25–49 lat, oraz 18,4% dla grupy 50–64 lat, co jest zdecydowanie najwyższym wynikiem w Europie) (Raport KE Employment in Europe 2010).

Tak jak to zostało wskazane we wstępie opracowania, polityka prorodzinna w Polsce zdaje się nie zauważać powyższych kwestii. Brak stabilności w zatrudnieniu młodych ludzi starano się dotychczas rozwiązać instrumentami ochronnymi dla pracowników w ciąży i wychowujących małe dzieci. Od 2016 roku uprawnienia te rozciągnięte zostały także na osoby bezrobotne, studentów i rolników (Puślecki, 2015). Warto równocześnie zaznaczyć, że problemy zwiększonych wydatków wśród rodzin z dziećmi starano się rozwiązać, wprowadzając od 1 stycznia 2007 r. w Polsce ulgę prorodzinną. W 2013 r. wprowadzone zostały zmiany mające uzależnić jej wysokość od dochodu i liczby dzieci. Ulgą na pierwsze dziecko przysługuje obecnie tylko osobom o dochodzie poniżej 56 000 zł rocznie na osobę i wynosi 92,67 zł miesięcznie. Ulgą na drugie dziecko w tej samej wysokości – przysługuje wszystkim, niezależnie od dochodu. Ulgą na trzecie dziecko wynosi 139,05 zł na miesiąc, a na czwarte i każde kolejne wynosi 185,34 zł na miesiąc. Należy podkreślić, że w większości przypadków rodziny wiejskie nie mają możliwości skorzystania z takiej możliwości, gdyż nie płacą podatku dochodowego.

Ostatnią kwestią, na którą warto zwrócić uwagę jest problem bezrobocia. Stopa bezrobocia rejestrowanego jest jednym z częściej wykorzystywanych wskaźników ogólnej sytuacji gospodarczej kraju. Jest to także wskaźnik szeroko dyskutowany w mediach i szybko zauważalny w praktyce (poprzez rozchodzące się informacje np. o osobach tracących pracę). Jego wzrosty i spadki wyraźnie wpływają na percepcję sytuacji gospodarczej. Co do zasady, w okresach wzrostu bezrobocia współczynnik dzietności spada, natomiast rośnie wraz z malejącym bezrobociem (Kotowska, 2013). Stopa bezrobocia w Polsce wynosi obecnie 7,9% a na wsi 8,5%. W końcu 1994 r. bezrobotni mieszkańcy wsi w liczbie 1157,9 tys. stanowili 40,8% ogółu bezrobotnych. Tak jak bezrobocie ogółem, od tego okresu wiejski rynek pracy charakteryzował się spadkową tendencją liczby bezrobotnych. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych nastąpił ponowny gwałtowny wzrost bezrobocia na wsi. Wzrost ten utrzymywał się przez kolejne lata. W 2002 r. bezrobocie na obszarach wiejskich osiągnęło najwyższy poziom (ponad 1,3 mln osób). Od 2003 do 2008 r. notowany był spadek liczby bezrobotnych zamieszkających na wsi, przy czym dynamika spadku była słabsza niż w miastach. W 2009 r. bezrobocie na wsi również wyraźnie wzrosło – o 162,5 tys., tj. aż o 24,2%. Wzrost bezrobocia, ale już w mniejszej skali utrzymywał się przez cztery kolejne lata – odpowiednio o 2,8%, o 2,1%, o 7,4% i o 1,7% w ujęciu rocznym. W końcu 2014 r. bezrobocie na wsi osiągnęło poziom 812,1 tys. osób (MPiPS, 2014).

Warto w tym miejscu zauważyć, że świadczenia wypłacane rodzicom lub opiekunom w związku z wychowywaniem dzieci są przewidziane w ustawodawstwie wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej i stanowią odrębny dział zabezpieczenia społecznego, obejmujący szeroko rozumiane świadczenia rodzinne. Można tu wyróżnić trzy modele wsparcia rodziców w wychowywaniu dzieci: powszechny (adresowany do wszystkich rodziców i opiekunów bez względu na dochody), różnicujący (głównie w oparciu o ocenę sytuacji dochodowej) oraz mieszany (powszechny z dodatkowym wsparciem rodzin o najniższych dochodach). Polska propozycja na pozór jest rozwiązaniem powszechnym, co zostanie wykazane w dalszej części opracowania.

Warto w tym miejscu przytoczyć rozwiązania przyjęte w Niemczech. Zasiłek na dziecko (Kindergeld) przysługuje na każde dziecko do 18. roku życia niezależnie od dochodów w rodzinie. Może być również wypłacany do 21. roku życia dziecka w przypadku, gdy nie podjęło ono pracy, lub do wieku 25 lat, gdy studiuje lub uczy się zawodu. Zasiłek ten przysługuje bez limitu wiekowego w przypadku, gdy dziecko jest niepełnosprawne w stopniu uniemożliwiającym samodzielne funkcjonowanie. Wysokość zasiłku wynosi 184 euro miesięcznie na pierwsze i drugie dziecko, 190 euro na trzecie i po 215 euro miesięcznie na czwarte i każde kolejne dziecko. Pomimo tak zakrojonego wsparcia Niemcy znajdują się jednak w głębokim kryzysie demograficznym i w światowych rankingach zajmują miejsce tuż za Polską.

2. Beneficjenci programu 500 plus

Rządowy program 500 plus skierowany jest do wszystkich rodzin niezależnie od prowadzonej działalności zawodowej. Przepisy ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci określają grupę beneficjentów, którzy mogą pobierać świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł na dziecko. Świadczenie przysługuje matce, ojcu, opiekunowi prawnemu dziecka lub opiekunowi faktycznemu dziecka. Rozszerzenie katalogu na opiekunów faktycznych dziecka ma przede wszystkim zabezpieczać otrzymywanie świadczenia w sytuacjach, w których osoba faktycznie opiekująca się dzieckiem wystąpiła do sądu opiekuńczego z wnioskiem o jego przysposobienie. Prawo do świadczeń wychowawczych przysługuje na dziecko, rozumiane jako: dziecko własne, dziecko małżonka, dziecko przysposobione (adoptowane), dziecko znajdujące się pod opieką prawną do czasu ukończenia przez nie 18-stego roku życia. Świadczenie mogą pobierać: rodzice, jeden rodzic, opiekunowie prawni i faktyczni opiekunowie. Świadczenie nie przysługuje jednak w przypadku, gdy dziecko jest w związku małżeńskim, dziecko znajduje się w placówce zapewniającej całodobowe utrzymanie lub jest pod opieką zastępczą, dziecko posiada prawo do świadczenia na własne dziecko, na dziecko przysługuje świadczenie rodzinne za granicą (wyjątek: gdy umowy dwustronne lub przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego stanowią inaczej). Beneficjentami programu 500 plus mogą być przede wszystkim obywatele polscy. Program ma także zastosowanie wobec cudzoziemców, gdy stosuje się wobec nich przepisy o koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych, gdy wynika to z międzynarodowych umów dwustronnych, gdy osoba posiada kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”, ale z wyłączeniem obywateli państw trzecich: z pozwoleniem na pracę na okres krótszy

niż 12 miesięcy, którzy przybyli do Polski na studia oraz mogących pracować w oparciu o wizę. Cudzoziemcy mają prawo do świadczeń pod warunkiem zamieszkiwania na terytorium Polski przez okres pobierania świadczenia. Wyjątek stanowią sytuacje, gdy dwustronne umowy międzynarodowe lub przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego stanowią inaczej.

Przepisy ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci wprowadzają świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł na miesiąc, na drugie i każde kolejne dziecko. Świadczenie to będzie wypłacane bez względu na wysokość dochodu na członka rodziny. Dla uboższych rodzin istnieje możliwość uzyskania świadczenia także na pierwsze dziecko, w przypadku, gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza 800 zł. W przypadku wychowywania przynajmniej jednego dziecka niepełnosprawnego dochód rodziny został podwyższony do 1200 zł, w przeliczeniu na członka rodziny. Dziecko niepełnosprawne tj. dziecko, które nie ukończyło jeszcze 18 lat, posiadające orzeczenie o niepełnosprawności wg przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Warto jednak w tym miejscu zastanowić się nad znaczeniem omawianego programu dla rodzin rolników. Z pomocy ma skorzystać w skali kraju 3,7 mln dzieci z 2,7 mln rodzin, w tym także rodziny rolnicze. Kwota wsparcia z programu Rodzina 500 plus to 23 mld zł, z czego 11 mld zł trafi do rodzin wiejskich (MPiPS, 2016). Wskazane w ustawie kryterium dochodowe ma dla rolników charakter szacunkowy. Dochód rodziny rolnika obliczany jest na podstawie obwieszczonego przez GUS dochodu z hektara przeliczeniowego – obecnie wynosi on 2506 zł (Obwieszczenie Prezesa GUS, 2015). Mając zatem na względzie średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w Polsce – 10,49 ha (ARiMR, 2015) przy założeniu braku dodatkowych dochodów z działalności pozarolniczej rolnicy otrzymają świadczenie od państwa już na pierwsze dziecko. Przeprowadzając szczegółowe wyliczenia można wskazać, że programem objęci zostaną rolnicy posiadający gospodarstwo rolne o wielkości do 11,5 ha. Dochód na członka rodziny takiego gospodarstwa wynosi 800 zł miesięcznie – rolnik, małżonek i jedno dziecko. Program w wersji podstawowej będzie obejmował zatem blisko 75% polskich gospodarstw rolnych. Dotyczyć będzie rolników prowadzących małe, rodzinne gospodarstwa rolne. Niemniej warto zaznaczyć, że wskazane powyżej wyliczenia dochodu i wielkości gospodarstwa rolnego dotyczą gruntów niedzierżawionych przez rolników. Z kolei jeśli rodzina uzyskuje też dochody pozarolnicze, dochody te sumuje się.

3. Cel regulacji – polityka wsparcia rodziny

Należy w tym miejscu zastanowić się nad rozwiązaniem problemu określonego w celu artykułu oraz nad odpowiedzią na pytanie postawione w tytule opracowania. Świadczenie skierowane do rodzin zostało nazwane przez ustawodawcę świadczeniem wychowawczym. Taka określona nazwa świadczenia może sugerować, że jest to działanie państwa mające na celu wsparcie rodziców w wychowywaniu dzieci. Świadczenie wychowawcze kierowane jest do rodzin mających na utrzymaniu dzieci, a jego celem jest przede wszystkim częściowe pokrycie wydatków związanych z zaspokojeniem potrzeb życiowych i wychowywaniem dzieci. Wykształcenie i przygotowanie do życia

dzieci wiąże się z dużym obciążeniem finansowym dla osób, u których pozostają one na utrzymaniu, w szczególności w rodzinach wieloosobowych.

Trudno jednak jednoznacznie stwierdzić, że wprowadzone świadczenie ma przedstawiony powyżej charakter. Wątpliwości występują już w samej konstrukcji tego świadczenia.

Program 500+ nie wspiera z zasady rodzin z jednym dzieckiem. Choć na drugie i kolejne dziecko nie występuje tu kryterium dochodowe, to aby otrzymać świadczenie na pierwsze dziecko należy wykazać się kryterium 800 zł/mc. Wsparcie rodzin z jednym dzieckiem dotyczy zatem tylko rodzin nisko uposażonych, zbliżających się do wartości dochodów na poziomie poniżej minimum socjalnego.

Do dochodu wlicza się przede wszystkim przychody podlegające opodatkowaniu w myśl ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, zmniejszone o koszty uzyskania przychodu, podatki, składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Warto zauważyć, że kryterium tego nie spełnią rodzice otrzymujący najniższe wynagrodzenie posiadający jedno dziecko. Płaca minimalna w Polsce to obecnie 1850 zł co daje w zaokrągleniu dochód w wysokości 1355 zł. W przypadku, gdy oboje rodzice pracują w rodzinie 2+1 dochód na członka rodziny wyniesie nieco powyżej 903 zł na osobę. Zaznaczam, że jest to sytuacja rodziców otrzymujących wynagrodzenie minimalne na podstawie przepisów prawa pracy. Nie otrzymają oni świadczenia na pierwsze dziecko, gdyż nie spełniają wymaganego ustawowo kryterium dochodowego. Obowiązująca ustawa nie pozwala zatem na zmniejszenie występujących obecnie ekonomicznych ograniczeń, w szczególności wśród młodych ludzi rozważających kwestię posiadania potomstwa. Może ona oddziaływać jedynie w sytuacji zdecydowania się przez rodziców na posiadanie drugiego i kolejnego dziecka. Polityka wsparcia ubogich rodzin w tej materii wydaje się zatem dyskusyjna. Trudno bowiem nie zaliczyć do tej kategorii rodzin 2+1 z najniższym minimalnym wynagrodzeniem. Są to w praktyce najczęściej młodzi ludzie rozpoczynający karierę zawodową. Problem narasta jeżeli uwzględni się tu wskaźniki urodzeń w Polsce oraz koszty związane z wychowywaniem tylko jednego dziecka. Świadczenie nie może zatem zapewnić tym rodzinom potrzebnego wsparcia ekonomicznego, a są one przecież zagrożone ubóstwem, oraz ponoszą stosunkowo wysokie względem uzyskiwanych dochodów wydatki wychowania i wykształcenia dziecka. Może to skutkować odłożeniem decyzji o powiększeniu takiej rodziny w czasie, zwłaszcza w przypadku chęci posiadania pierwszego dziecka.

Kolejnym istotnym problemem jest tu jednakowe wsparcie dla rodzin bogatych i biednych. Pomimo teoretycznego równego traktowania system tylko z pozoru sprawia wrażenie społecznie sprawiedliwego. Z założenia ustawodawcy jest to swoiste uproszczenie systemu. Świadczenie wychowawcze jest więc odzwierciedleniem zasady sprawiedliwości społecznej. Takiemu rozwiązaniu daleko jest natomiast do zasady solidaryzmu społecznego, w którym silniejsi wspierają słabszych, którzy z różnych przyczyn znaleźli się w potrzebie. Zasada ta może mieć co najwyżej odzwierciedlenie w przyznaniu równego świadczenia wychowawczego na kolejne dzieci. Z zasady zatem wyższe wsparcie otrzymają rodziny z większą ilością potomstwa. Pomoc państwa w wychowywaniu dzieci byłaby sprawiedliwa społecznie tylko w przypadku przyznania świadczeń dla każdej rodziny na każde dziecko, także i pierwsze, chyba, że ustawodawca założył w ustawie *de facto* inny cel – wsparcie głównie rodzin z dwojgiem lub większą liczbą dzieci. Trudno

jednak generalnie uznać, że rodziny posiadające na utrzymaniu jedynie jedno dziecko są w większości zdolne do poniesienia ciężaru ekonomicznego związanego z jego wychowaniem i wykształceniem. Wątpliwości potwierdzają powyższe rozważania. Nie można nie zauważyć, że rozszerzenie zakresu świadczenia wychowawczego również na rodziny 2+1 wiązałoby się z dużym obciążeniem budżetu państwa ze względu na liczbę potencjalnych beneficjentów. Pozostaje zatem pytanie czy ustawa rzeczywiście sprawiedliwie wspiera polskie rodziny, czy z założenia jedynie rodziny 2+2 i większe?

Świadczenie wychowawcze ma na celu wsparcie rodzin w wychowywaniu dzieci, a nie dzieci w rodzinach. Państwo nie będzie bowiem w żaden sposób kontrolowało na jakie potrzeby w rodzinie przeznaczone zostaną przydzielone środki. Zaufanie Państwa do obywateli zasługuje na uznanie. Z założenia bowiem, od decyzji rodziców zależy na co przeznaczą przyznane wsparcie. Od tej zasady zaufania istnieje jednak jeden wyjątek. Zgodnie bowiem z art. 15 ustawy, jeżeli w stosunku do osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia wychowawczego lub osoby pobierającej to świadczenie wystąpią wątpliwości dotyczące sprawowania opieki nad dzieckiem, w tym również w przypadku zbiegu prawa rodziców oraz wydatkowania świadczenia wychowawczego niezgodnie z celem lub marnotrawienia świadczenia wychowawczego, organ właściwy oraz marszałek województwa mogą zwrócić się do kierownika ośrodka pomocy społecznej o przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Ustawa zakłada, że świadczenie wychowawcze przysługiwać będzie uprawnionym podmiotom do czasu osiągnięcia przez dziecko przyjmowanej powszechnie granicy dorosłości, tj. ukończenia przez dziecko 18 roku życia lub wstąpienia wcześniej w związek małżeński (kobieta lat 16). Choć na pozór granica ta dotyczy jednego dziecka to należy zauważyć, że w przypadku osiągnięcia takiego wieku przez pierwsze dziecko w rodzinie świadczenie na drugie dziecko pozostanie wstrzymane, chyba że rodzina spełniać będzie kryterium dochodowe 800 zł. Granica 18 lat jest o tyle nienaturalna, gdyż nie zapewnia każdemu drugiemu dziecku świadczenia do ukończenia przez nie 18 lat. Z drugiej strony nie uwzględnia także kosztownych potrzeb edukacyjnych i możliwości zarobkowych młodego człowieka. Ustawodawca nie traktuje zatem dorosłych dzieci jako dzieci w rozumieniu przepisów ustawy. Pierwszym dzieckiem, w rozumieniu przepisów ustawy, jest jedyne najstarsze dziecko w rodzinie w wieku do ukończenia 18 roku życia. Jest to tym bardziej zastanawiające, gdyż dzieci takie pozostają w praktyce jeszcze często na utrzymaniu rodziców i same nie zarobkują. Rodziny z jednym dorosłym dzieckiem zostaną zatem wyłączone z rządowego programu wsparcia także w przypadku, gdy posiadać będą młodsze dziecko poniżej 18 roku życia. Rozważany przez autora aspekt paradoksalnie uwzględnia się jedynie przy wyliczaniu dochodu na jednego członka rodziny, gdyż przez rodzinę rozumie się również pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25 roku życia. Przy ustalaniu dochodu na osobę w rodzinie brane będą również pod uwagę dzieci starsze niż w wieku do ukończenia 18 lat.

Istotnym zabiegiem ustawodawcy z punktu widzenia rodzin gorzej sytuowanych, jest wyłączenie dochodów uzyskiwanych z tytułu świadczenia wychowawczego z katalogu dochodów warunkujących prawo do świadczeń o charakterze społecznym. Oznacza to, że świadczenie wychowawcze nie ma wpływu na prawo do świadczeń z pomocy społecznej. Problemem jest jednak możliwość egzekucji tych środków przez komorników z rachunku bankowego, na który zostaną wypłacane środki wsparcia dla rodzin. Dodat-

kowo kolejnym problemem jest kwestia obniżenia wysokości świadczenia alimentacyjnego określanego przez sądy dla dzieci w sytuacji pobierania przez rodzica świadczenia wychowawczego. Powyższych problemów nie zauważył ustawodawca. Stosowne zmiany w ustawie zapowiedział Prezydent RP, kierując do sejmiku projekt nowelizacji omawianych rozwiązań.

4. Ukryty czy dodatkowy cel regulacji – polityka wzrostu demograficznego

W uzasadnieniu projektu omawianej ustawy zostało wykazane, że omawiana regulacja ma na celu przede wszystkim pomoc dla rodzin wychowujących dzieci oraz przeciwdziałanie spadkowi demograficznemu w Polsce, przez przyznanie tym rodzinom nowego świadczenia wychowawczego. Podobnie jak to zostało uczynione we wstępie tego artykułu, ustawodawca wskazał na istotne problemy demograficzne Państwa i powiązał ten stan rzeczy z ubóstwem ekonomicznym „wraz z postępującym spadkiem demograficznym powiększa się liczba osób żyjących w ubóstwie ekonomicznym” (*Uzasadnienie do projektu ustawy* – Druk Sejmowy 216). W dalszej części uzasadnienia brak jest jednak szczegółowych odniesień do tego celu ustawy.

W ocenie autora cel ten ma charakter zagadkowy. Został on bowiem powiązany jedynie z ekonomicznym aspektem spadku dzietności w Polsce. Tak jak to zostało wyżej wykazane jest to poważny aspekt, ale nie jedyna przyczyna obecnego kryzysu demograficznego. Rozwiązania zaproponowane w ustawie trudno nazwać polityką mającą na celu poprawę sytuacji demograficznej. Świadczy o tym kilka poniższych argumentów.

Po pierwsze, tak jak to zostało wykazane, wsparcie w zasadzie nie dotyczy urodzenia się pierwszego dziecka w rodzinie. To najistotniejsza kwestia, której regulacja nie rozstrzyga. Dotychczasowe rozwiązania poboczne w postaci tzw. rocznych urlopów macierzyńskich i tzw. świadczenia „becikowego” nie rozwiązały istniejącego od lat problemu. Wielu młodych ludzi nie decyduje się na założenie rodziny i ma poważne obawy przed podjęciem decyzji o posiadaniu potomstwa w ogóle. Z drugiej także strony bardzo często sytuacja taka dotyczy młodych dobrze sytuowanych ludzi, w tym kobiet pracujących na kierowniczych stanowiskach. Omawiana regulacja nie zauważa tego problemu, nie dostrzega też poważnej kwestii w jaki sposób zachęcić bogatszych obywateli do posiadania dzieci w ogóle oraz do posiadania większej ilości dzieci. Zastosowanie jednakowo wysokiego wsparcia w tej materii nie wydaje się być zatem wystarczającym rozwiązaniem.

Cel demograficzny nie jest głównym celem regulacji, gdyż w przeciwnym razie rozwiązania wskazane w omawianym akcie prawnym powinny objąć dzieci urodzone po wejściu w życie ustawy. Takie rozstrzygnięcie kwestii pozwoliłoby osiągnąć zamierzone cele demograficzne przy znacznie niższych wydatkach budżetowych. Mogłoby jednak spotkać się z ogromnym niezadowoleniem społecznym oraz nie wypełniałoby złożonych obietnic wyborczych aktualnego rządu. Mowa tu jednak o celu demograficznym, a nie jak to zostało wskazane w uzasadnieniu aktu prawnego celu subsydiarnym.

W opinii autora cel demograficzny regulacji został ukryty w konstrukcji świadczenia wychowawczego, które przysługuje na drugie i kolejne dziecko. W założeniu ustawodawcy bowiem, rodzina pobierająca z zakładu pracy wynagrodzenie minimalne chcąc

ubiegać się o świadczenie powinna zdecydować się na drugie dziecko. W takim przypadku ich kryterium dochodowe wyniesie 677 zł na osobę i uprawn do świadczenia także na pierwsze dziecko. Na podstawie ukazanego powyżej przykładu trudno stwierdzić, ile rodzin może się na taki krok zdecydować. Wskazany powyżej dochód może nie wystarczyć na egzystencję rodziny na poziomie tzw. minimum socjalnego. Pomoże w tym co prawda wsparcie dane przez państwo, ale tylko przy założeniu, że omawiane rozwiązania będą traktowane jak prawa nabyte i w przyszłości Polska nie zrezygnuje z kontynuacji Programu 500 plus. Niepewność wprowadzonego obecnie wsparcia jest uzasadniona. Zgodnie bowiem z art. 54 ustawy weryfikacja programu, kwot świadczeń oraz kryteriów dochodowych zostanie przeprowadzona po trzech latach funkcjonowania omawianych rozwiązań. Szczególnie w przypadku rodzin ubogich, które z założenia mają być objęte opieką w omawianej ustawie kwestia ta może stanowić poważne spowolnienie czy wręcz zahamowanie przewidywanego w przyszłości wzrostu demograficznego.

Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, iż nie można jednoznacznie potwierdzić wskazanego przez ustawodawcę celu omawianej regulacji prawnej. Przedstawione powyżej argumenty wskazują, iż jest to niepełny i niejedyny cel legislacji. Ponadto ze względu na przyjęte kryteria dochodowe program, z samego założenia twórców, nie ma charakteru powszechnego.

Omawiana ustawa po raz pierwszy od lat dostrzega problemy rodzin i wprowadza realne wsparcie dla osób wychowujących dzieci. Można z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że od ponad 25 lat państwo na równi traktowało rodziny z dziećmi i rodziny bezdzietne co nie wydaje się być słuszne. Dotychczasowe rozwiązania w postaci ulgi podatkowej na dzieci okazały się być niewystarczające. Polityka państwa w niewielkim stopniu zachęcała też młodych ludzi do posiadania dzieci w ogóle. Wsparcie w postaci tzw. „becikowego” to najlepszy przykład świadczący tu jedynie o grze pozorów.

Program Rodzina 500 plus to zatem miły krok dla polskiej polityki prorodzinnej. Od wielu lat ustawodawca praktycznie nie zauważał nawarstwiających się problemów polskich rodzin. Przysłowiowy zachwyt poważnie przyćmiewają jednak wskazane w opracowaniu mankamenty wprowadzonych rozwiązań prawnych.

Ustawa, choć kierowana jest do rodzin mających na utrzymaniu dzieci, a jej celem jest przede wszystkim częściowe pokrycie wydatków związanych z ich wychowywaniem, nierówno wspiera polskie rodziny. Poważnym problemem jest tu w praktyce brak wsparcia dla rodzin z jednym dzieckiem, a rozwiązania takie niejednokrotnie przewidują ustawodawstwa innych krajów europejskich. Ustawa nie obejmuje opieką państwa każdego dziecka do ukończenia przez nie 18 lat. Wprowadzona regulacja ma w założeniu ustawodawcy w przyszłości umożliwić wyeliminowanie lub istotne zmniejszenie problemów egzystencjalnych polskich rodzin, ale nie czyni tego w przypadku otrzymywania przez rodziców najniższego możliwego wynagrodzenia minimalnego. Program pozwoli zatem zmniejszyć istniejące obecnie ekonomiczne ograniczenia wśród młodych ludzi, jeżeli w ogóle zdecydują się na posiadanie potomstwa i to bardzo często tylko w przypadku urodzenia się im dopiero drugiego, i kolejnego dziecka.

Omawiane rozwiązania z uwagi na brak realnego, powszechnego wsparcia wychowania pierwszego dziecka w rodzinie poprzez wprowadzenie *de facto* mechanizmu zachęty do posiadania kolejnych dzieci przesądzają o podstawowym celu ustawy. Jest nim wsparcie już istniejących rodzin 2+2 i większych w wychowywaniu dzieci oraz nieśmiały bodziec do powiększenia rodzin 2+1. Choć w uzasadnieniu projektu ustawy prognozuje się, że rozwiązanie przyczyni się do sumarycznego wzrostu liczby urodzeń w ciągu 10 lat o 278 tys., to wydaje się, że są to dane mocno przeszacowane. Ocena drugiego „ukrytego” celu regulacji czyli wzrostu demograficznego będzie możliwa dopiero po kilku latach od wprowadzenia programu. Przedstawione dane w opracowaniu przesądza o tym, że ten właśnie cel jest i powinien być dziś priorytetowy dla polityki Państwa. Program 500 plus można potraktować wspomagająco nie zaś jako kluczowe narzędzie polityki demograficznej Polski. Konieczne jest zatem stworzenie nowego, dodatkowego rozwiązania legislacyjnego, diametralnie poprawiającego dietność Polaków, co stanowić będzie swoistą inwestycję w przyszłość. Nie ma na dzień dzisiejszy poważniejszego wyzwania dla polityki Polski i prawa socjalnego. Wskazane zadanie zdaje się być o tyle trudne, że powinno to być rozstrzygnięcie systemowe i wielopłaszczyznowe z uwagi na ukazane w opracowaniu przyczyny kryzysu demograficznego. Dodatkowym argumentem utwierdzającym w postawionej tezie jest paradoksalna sytuacja Niemiec, które przy zastosowaniu podobnych rozwiązań, przy uwzględnieniu pomocy także na pierwsze dziecko w rodzinie, zmagają się z ogromnym kryzysem demograficznym i w światowych rankingach zajmują obecnie miejsce tuż za Polską.

Bibliografia

- Boni M. (2011), *Młodzi*, Warszawa.
- Departament rynku pracy, *Stan i struktura rejestrowanego bezrobocia na wsi w 2014 r.* MPiPS, Wydział analiz i statystyki, Warszawa maj 2015 r. wyd. elektr.
- Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2013* (2012), GUS.
- Kotowska I. (2014), *Niska dietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013*, Warszawa.
- Kotowska I. (2013), *Diagnoza Społeczna 2013 – Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków*, Warszawa.
- Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 23 września 2015 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2014 r.
- Ogłoszenie Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z 21 września 2015 r.
- Praca a obowiązki rodzinne w 2010 roku* (2012), GUS, Warszawa.
- Prognoza ludności na lata 2014–2050* (2014), GUS, Warszawa.
- Puślecki D. (2012), *Z rozważań nad kwestią wieku emerytalnego w Polsce*, Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia, Warszawa
- Puślecki D. (2015), *Nowa konstrukcja zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia społecznego rolników*, Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia, Warszawa.
- Raport Komisji Europejskiej Employment In Europe 2010,
- Raport OECD Doing better for families, 2011.
- Rocznik Demograficzny 2015*, GUS.

- Sleeboos J. (2003), *The Low Fertility Rates in OECD Countries*, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers nr 15.
- Surdej A. (red) (2015), *Koszty wychowania dzieci w Polsce 2015*, Raport Centrum im. Adama Smitha, Warszawa.
- Szukalski P. (2009), *Czy w Polsce nastąpi powrót do prostej zastępowalności pokoleń?*, „Folia Oeconomica”, nr 231.
- Szukalski P. (2012), *Wielodzietność we współczesnej Polsce*, „Demografia i Gerontologia Społeczna”, nr 4.
- The World of Factbook 2015, www.cia.gov.com.
- Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 r.* (2015), GUS, Warszawa.
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016, poz. 195.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*, Druk Sejmowy 216.
- Waligórska M. i inni (2013), *Przekrojowy współczynnik dzietności w miastach i na wsi w latach 1990–2013*, GUS.
- Wawryniuk A., *Najważniejszy czynnik demograficzny*, Sprawy Nauki, ISSN 2081-8947 wyd. elekt. (2014).

The Family 500+ program – a family support policy, or a demographic growth stimulator

Summary

The main aim of this paper is to determine the *ratio legis* of the 500+ program in the Polish State Aid for Child Support Act. The study highlights the long-term disregard for supporting families in State policy. It shows also the legal, economic and systemic causes of the current demographic crisis in Poland. This study offers an overview of existing solutions and an analysis of the true purpose of the newly introduced law. In conclusion, the author states that although the legislative work is a milestone in the field of Polish pro-family policy, there are a lot of drawbacks in these solutions. The 500+ Program should be applied as a supplementary tool, rather than the main tool of Polish demographic policy.

Key words: 500+ Program, family policy, demographic policy, State Aid for Child Support Act

Artur LIPIŃSKI

Poznań

Strategie „komunizacji” przeciwnika politycznego. Obraz środowiska Unii Wolności w dyskursie polskiej prawicy¹

Streszczenie: Unia Wolności, mimo swojej wieloletniej nieobecności na scenie politycznej, nadal wykorzystywana bywa jako dyskursywna figura służąca polaryzacji debaty publicznej i polityki partyjnej oraz dyskredytowaniu oponentów politycznych. Celem niniejszego tekstu jest ukazanie genealogii oraz analiza specyficznych treści budujących strategię delegitymizacji przy użyciu figury Unii Wolności. Zadanie to realizowane będzie poprzez analizę szczegółowych strategii budowania wizerunku środowiska UW i jej poprzedników: Ruchu Obywatelskiego Akcji Demokratycznej oraz Unii Demokratycznej podejmowanych przez ugrupowania prawicowe.

Słowa kluczowe: konstruowanie wroga politycznego, partie polityczne, Unia Wolności, dyskurs

Unia Wolności, mimo swojej wieloletniej nieobecności na scenie politycznej, z której zeszała po serii klęsk wyborczych, błędów strategicznych i wewnętrznych podziałów, nadal wykorzystywana bywa jako dyskursywna figura służąca polaryzacji debaty publicznej i polityki partyjnej oraz dyskredytowaniu oponentów politycznych. W marcu 2015 r., u progu kampanii prezydenckiej tygodnik „Newsweek” opublikował artykuł, informujący o tym, że Andrzej Duda, kandydat Prawa i Sprawiedliwości, był członkiem Unii Wolności w latach 2001–2002. Świadczyć o tym miały dokumenty małopolskiej Unii Wolności znalezione przez dziennikarzy tygodnika w Archiwum Narodowym: wykaz małopolskich struktur terenowych i osób w nich działających, podpis na liście obecności na III Zjeździe Regionalnym Małopolskiej UW, a także potwierdzenie, że A. Duda opłacił składki członkowskie w 2002 r. (Szulc, Krzymowski, 2015, s. 20). Co istotne dla sprawy, o fakcie tym milczał oficjalny życiorys kandydata, który wspominał jedynie o jego zaangażowaniu w kampanię wyborczą 1989 r., a następnie działalności politycz-

¹ Tytuł artykułu posługuje się nazwą Unii Wolności jako nazwą ostatniej formy organizacyjnej, którą przyjęło środowisko polityczne, negocjujące przy Okrągłym Stole, skupione m.in. wokół T. Mazowieckiego, B. Geremka, J. Kuronia, czy A. Michnika, tworzące Ruch Obywatelski Akcję Demokratyczną (od 16 lipca 1990 r. – ogłoszenie „Deklaracji”), wspierające rząd T. Mazowieckiego oraz jego starania o objęcie urzędu prezydenta w kampanii wyborczej 1990 r., następnie Unię Demokratyczną (od 13–14 maja 1991 r. powstała ze zjednoczenia Unii Demokratycznej, Ruchu Obywatelskiego Akcji Demokratycznej oraz Forum Prawicy Demokratycznej), wreszcie Unię Wolności (powstała 23 kwietnia 1994 r. na Kongresie Zjednoczeniowym w Warszawie z połączenia dwóch partii: Unii Demokratycznej i Kongresu Liberalno-Demokratycznego) (zob. Paszkiewicz, 2000, s. 133–137; też, 2000, s. 142–149). Analiza dotyczyć jednak będzie obrazu wszystkich wymienionych powyżej podmiotów, w centrum zainteresowania leżą więc wszystkie formy organizacyjne tego względnie jednolitego środowiska (choć np. w drugiej połowie 1992 r. jej szeregi opuścili ludzie związani z Frakcją Prawicy Demokratycznej A. Halla, którzy utworzyli Partię Konserwatywną). Szerzej na temat UD oraz UW piszą: (Nyzio, 2014; Winclawska, 2010).

nej w PiS po 2005 r. Ważne jest również, że członkostwo w UW miało miejsce w okresie schyłkowym dla ugrupowania, co było interpretowane jako przejaw silnych ideowych związków z partią. Ujawnienie faktu przeszłej przynależności do UW miało podważać wiarygodność A. Dudy jako osoby o niestabilnych przekonaniach politycznych. By to podkreślić eksponowano sprzeczność pomiędzy przynależnością do partii skrajnie krytycznej względem lustracji i traktującej dekomunizację jako rodzaj polowania na czarownice, a autoryzowaniem przez A. Dudę projektu radykalnej wersji lustracji w 2006 r. Siła ataku była tym intensywniejsza, że dziennikarze w pełni zdając sobie sprawę, jak UW była postrzegana w kręgach prawicowych zastosowali strategię odwrócenia argumentu. Z perspektywy liberalnego tygodnika naganna była nie tyle sama przynależność do UW, ile wyrażnie podkreślana zmienność poglądów. Jednocześnie ta sama przesłanka („A. Duda był członkiem UW”), w oczach wielu środowisk prawicowych tworzących PiS, a także będących poza PiS był cechą silnie dyskredytującą, jednak z innych, często niewypowiedzianych powodów. Charakterystyczna była odpowiedź J. Kaczyńskiego, który pytany na konferencji prasowej o publikację wyjaśniał, że wiedział o fakcie dużo wcześniej. Jak mówił, informacja ta pojawiła się w deklaracji: „Tam jest taka rubryka, w której trzeba napisać, czy było się w jakiejś partii i w jakiej. On przecież nigdy tego nie ukrywał. Z mojego punktu widzenia to jest incydent” (Kaczyński, 2014). Co może wydawać się dziwne, odpowiedź J. Kaczyńskiego nie odnosiła się do sedna zarzutów formułowanych przez „Newsweek”. J. Kaczyński nie wskazywał więc na ewolucję poglądów kandydata czy pluralizm partii, w której szeregach miejsce znaleźć mogą ludzie o różnych poglądach, lecz odpowiedział zgodnie z niewyartykułowaną normą traktującą przynależność do UW jako cechę dyskredytującą.

W podobny sposób normę reprodukował również Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego Piotr Gliński deklarując podczas dyskusji parlamentarnej: „Byłem członkiem Unii Wolności [...] startowałem do Sejmu w wyborach, ale byłem członkiem frakcji ekologicznej zakładanej przez Ruch «Wolność i Pokój» [...] która była w bardzo ostrym konflikcie z ówczesnym liderem tej partii” (Sprawozdanie stenograficzne z 18 posiedzenia Sejmu, 2016). Wicepremier i minister reagował więc tak, jakby przynależność do UW była czymś, co wymaga usprawiedliwienia czy też zaprzeczania, nie będąc naturalnym elementem biografii polityka polskiego. Byłoby to tym bardziej zasadne, iż w Polsce, na co zwraca uwagę wielu badaczy, liczne transfery partyjne przez długi czas były zjawiskiem często spotykanym. Stąd w biografiach wielu polityków odnaleźć można przynajmniej kilka przeszłych filiacji partyjnych. Co jednak charakterystyczne, i w przypadku J. Kaczyńskiego i P. Glińskiego tłumaczenia nie były uzasadniane, nie dostarczano wyjaśnienia, dlaczego przynależność do UW należy kategoryzować jako „incydent” (J. Kaczyński), czy też skąd potrzeba podkreślania niegdysiejszego dystansu (P. Gliński).

Celem niniejszego tekstu jest ukazanie genealogii oraz analiza specyficznych treści budujących dyskredytującą normę, co pozwoli na lepsze zrozumienie implikowanych aspektów powyższych wypowiedzi. Zadanie to realizowane będzie poprzez analizę szczegółowych strategii budowania wizerunku środowiska UW i jej poprzedniczek: Ruchu Obywatelskiego Akcji Demokratycznej oraz Unii Demokratycznej podejmowanych przez ugrupowania prawicowe. Krytyka UW jako reguła prawicowej polityki tożsamości może być zbadana między innymi poprzez ustalenie treści dyskursu na temat partii,

który był źródłem dyskredytujących argumentów. Jeśli przyjąć, że podstawą prawicowego samoopisu w Polsce lat 90. był antykomunizm oraz katolicyzm, a osią partyjnej rywalizacji podział postkomunistyczny (Grabowska, 2004), to szczególnie interesujące stają się te strategie, których celem było pozbawienie postsolidarnościowych UD i UW symbolicznego kapitału antykomunistycznego. Bazę empiryczną analizy stanowi dyskurs polityczny (wypowiedzi na łamach prasy, wywiady-rzeki, wystąpienia programowe) oraz dyskurs dziennikarski (artykuły-opinie oraz felietony na łamach mediów blisko związanych z konkretnymi partiami politycznymi) z okresu 1989–2001. W świetle tez o częściowym paralelizmie między światem polityki i mediów zestawienie tych dwóch dyskursów wydaje się być uprawnione (Dobek-Ostrowska, 2011, s. 91; tamże, 2012, s. 33–34). Wiele tytułów prasowych często bardzo otwarcie utożsamiało się z konkretnymi ugrupowaniami politycznymi (np. „Nasza Polska” wspierała środowiska polityczne związane z Janem Olszewskim i Antonim Macierewiczem), dziennikarze tych mediów byli niekiedy członkami partii, a politycy popieranych ugrupowań pojawiali się systematycznie na ich łamach. Uzupełnienie dyskursu politycznego o dyskurs dziennikarski pozwoli ponadto na pełniejszą rekonstrukcję niuansów argumentacji, przy pomocy której tworzono negatywny obraz środowiska Unii Wolności.

Genealogia

Korzeni stosunku prawicy do Unii Wolności szukać należy w okresie tzw. „wojny na górze”, założycielskiego sporu w obozie solidarnościowym. I. Pańków porównuje ów okres do politycznej terapii szokowej stopniem radykalizmu przypominającej efekty planu L. Balcerowicza w sferze ekonomii (Pańków, 1998, s. 12). „Wojna na górze” była wydarzeniem znaczącym o tyle, o ile wymusiła samookreślenie się wielu ugrupowań, skłaniając je do pozycjonowania się w ramach podziału lewica–prawica. Choć korzeni konfliktów związanych z tempem wychodzenia z komunizmu, pluralizacją obozu solidarnościowego, przyszłością NSZZ „Solidarność” oraz statusem ruchu komitetów obywatelskich należy szukać jeszcze w końcu roku 1988, same słowa o „wojnie na górze” wypowiedziane zostały przez L. Wałęsę jeszcze w maju 1990 r. podczas spotkania w Pucku, a następnie powtórzone na posiedzeniu Komitetu Obywatelskiego w Warszawie. Od tego momentu dochodzi do gwałtownego dzielenia się obozu solidarnościowego. Po jednej stronie stanęli tzw. „pluraliści” zwolennicy wprowadzenia podziału partyjnego, po drugiej „elityści”, chcący utrzymać jedność „Solidarności” i ruchu komitetów obywatelskich jako organizacji stanowiących zaplecze dla rządu T. Mazowieckiego, co pozwoliłoby zabezpieczać proces wielowymiarowych reform (Pańków, 1998). Już wówczas oskarżano obóz T. Mazowieckiego o tendencje do monopolizacji władzy, zarzucano próby stworzenia monopartii, „Frontu Jedności Narodu”, „PZPR-Solidarności”, wzbudzającego podejrzenia „monolitu”, bliskości duchowej strony opozycyjnej naznaczonej stygmatem „lewicy” z rzeczywistą lewicą „posttotalitarną” (Wałęsa, 1990a, s. 5; Wałęsa, 1990b, s. 2; Ławiński, 1990, s. 2). Z kolei orientacja na pluralizację obozu była ściśle związana z dążeniem L. Wałęsy do objęcia fotela prezydenckiego, a J. Kaczyńskiego do maksymalizacji wpływów nowopowstałego Porozumienia Centrum. Deklaracja ugrupowania z 12 maja 1990 r. podkreślała chęć przyspieszenia transformacji, a także wska-

zywała na konieczność zmiany ówczesnego układu władzy, który miał konserwować „spadek po komunizmie” za pomocą polityki „grubej kreski” (*Deklaracja Porozumienia Centrum*, 1990, s. 2). Dalszą konsekwencją „wojny na górze” była decyzja o zorganizowaniu bezpośrednich wyborów na urząd prezydenta, a także ogłoszenie decyzji o starcie przez L. Wałęsę, a następnie przez premiera T. Mazowieckiego. Stopniowo dochodziło również do podziałów w ramach Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, a także ruchu komitetów obywatelskich. Z kolei na poziomie partyjnym reakcją na powstanie PC było powołanie 16 lipca 1990 r. Ruchu Obywatelskiego-Akcji Demokratycznej, ugrupowania, które wspierało kandydaturę T. Mazowieckiego na prezydenta, a z którego w przyszłości wyłoniła się Unia Demokratyczna, a następnie Unia Wolności. Jak zauważył P. Śpiewak, wątki, toposy oraz schematy legitymizacyjne, które ukształtowały się w okresie „wojny na górze” podlegały w kolejnych latach przekształceniom, konkretyzacji, bądź specyfikacji, były jednak silnie zakorzenione w owym momencie fundacyjnym podziału solidarnościowego (Śpiewak, 2000, s. 90). Dyskurs charakteryzowała więc silna inercja, której wyrazem była powtarzalność wielu toposów, słów-kluczy, schematów interpretacyjnych, czy też argumentów krytycznych formułowanych wobec UD, a później UW w całym analizowanym okresie, a więc od „wojny na górze” do opuszczenia parlamentu po wyborach 2001 r. O ile krytyka postkomunistycznego Sojuszu Lewicy Demokratycznej czerpała wiele z antykomunistycznego dyskursu opozycji politycznej sprzed 1989 r., o tyle krytyka środowiska późniejszej Unii Wolności swoje korzenie znajdowała właśnie w okresie „wojny na górze”. Ze względu jednak na rolę antykomunizmu dla budowania tożsamości prawicy oraz siłę podziału postkomunistycznego logika polaryzacji powodowała, że dominowała perspektywa „komunizacji” środowiska UD, a później UW². Wszystkie zachowania i decyzje polityczne środowiska, były ujmowane z perspektywy antykomunistycznej ramy dzielącej rzeczywistość polityczną na „my–oni”, zarówno na poziomie ontologicznym, jak i normatywnym. Podkreślić jednak należy, iż poszczególne ugrupowania prawicowe w różnym zakresie z owego zabiegu korzystały. W dodatku istniały również takie środowiska, które w okresie „wojny na górze” poparły T. Mazowieckiego, a w kolejnych latach konsekwentnie wysuwały pomysły stworzenia „obozu Polski posierpniowej” – prawicowej koalicji, która obejmowałaby również UW. Mowa przede wszystkim o A. Hallu, Partii Konserwatywnej i ugrupowaniach wywodzących się z tego środowiska politycznego (np. Koalicji Konserwatywnej czy Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego).

Strategie „komunizacji”

Strategia „komunizacji” środowiska UW opierała się na systematycznym zawieszaniu różnicy poprzez podkreślanie tożsamości, a przynajmniej podobieństwa pomiędzy UW a SLD. W warunkach dominacji podziału postkomunistycznego, w którym

² D. Dabert pisząc o dyskursie prawicy zauważyła, że: „Poziom niechęci wobec postkomunistów jest stały. Z drobnymi wahaniem. Największe negatywne emocje wywołują natomiast ugrupowania wyrosłe z ruchów opozycji demokratycznej i przedsierpniowej” (Dabert, 2003, s. 34). Podobnie I. Kamińska-Chmaj dostrzegała, iż na łamach wpływowego pisma prawicy – „Gazety Polskiej” ataki na UD czy UW były ostrzejsze, niż względem SLD (Kamińska-Szmaj, 2001, s. 80–81).

tożsamość prawicy opierała się na antykomunizmie zabieg „komunizacji” wykluczał więc z grona partii dysponujących kapitałem symbolicznym wywodzącym się z mitu „Solidarności” i przesunął ugrupowanie w stronę dyskredytującego bieguna (Lipiński, 2009). Zabieg „komunizacji” środowiska UW odnosił się do kilku wymiarów jej politycznego istnienia. Po pierwsze, na najbardziej generalnym poziomie dotyczył ustalania jej tożsamości politycznej oraz miejsca na scenie politycznej. Dyskursywnym tego wyrazem były zabiegi kategoryzacyjne, przypisujące partii (post)komunistyczną tożsamość. Po drugie, ważnym elementem była taka konstrukcja życiorysów i przeszłych politycznych zaangażowań liderów, która pozwalała dyskredytować roszczenia do opozycyjnego kapitału moralnego³. Wyrażało się to w konstruowaniu narracji historycznych, czy też eksponowaniu tych faktów, epizodów biografii czy aspektów działania, które pozwalały podważać prawo do odwołań do solidarnościowych korzeni. Po trzecie, identyfikowano idee, poglądy, ideologie przyświecające politycznej aktywności UW. Same działania, interesy leżące u ich podłoża, a także efekty działań podlegały negatywnej ocenie ze względu na związki z (post)komunizmem. W tej perspektywie UD, a później UW to partie, które jako sojusznicy SdRP, czy SLD⁴ wspomagały komunistów czy postkomunistów oraz wykazywały się tolerancją „wobec komunizmu, postkomunizmu, półkomunizmu, dziedzictwa komunistycznego i wszystkiego, co się z tym łączy” (Kwieciński 1999, s. 18). Przedmiotem zainteresowania w niniejszym tekście będą dwie pierwsze strategie jako najbardziej spektakularne przejawy „komunizacji”. Nie oznacza to oczywiście jakiegokolwiek oceny co do znaczenia czy częstotliwości korzystania z którejkolwiek z trzech strategii dyskursywnych, płynące raczej z ograniczonych ram objętościowych tekstu.

Przypisywanie lewicowej tożsamości

Wiarygodność tezy o sojuszu z SLD uzyskiwana była poprzez szereg zabiegów kategoryzacyjnych, które miały zmniejszyć dystans pomiędzy obydwojema ugrupowaniami. Wielokrotnie opisywanej niechęci tego środowiska do podziału „lewica–prawica” (Chi-

³ Pojęcie kapitału moralnego stosuje za Johnem Kanem. Kapitał moralny jest rodzajem moralnego prestiżu podmiotu zbiorowego, bądź indywidualnego, wykorzystywanego dla realizacji określonych celów. Określenie „opozycyjny” odnosi się do zaangażowania w działania opozycyjne w okresie PRL skierowane przeciwko niedemokratycznej władzy. Jak zauważa J. Kane wrażliwość tej formy kapitału wynika z faktu, że jego istnienie jest wynikiem ludzkich sądów moralnych i jako takie zależy od społecznej percepcji. Oznacza to, że zainteresowane podmioty polityczne oraz ich oponenci poprzez wpływanie na percepcję za pośrednictwem dyskursu mogą wzmacniać, osłabiać, bądź pozbawiać kapitału moralnego (Kane, 2004, s. 7).

⁴ Mniej lub bardziej bezpośrednie stwierdzenia o sojuszu części sił solidarnościowych oraz postkomunistów znaleźć można w szeregu wypowiedzi. J. Parys mówił o „siłach postkomunistycznych i chroniących je grupach dawnej opozycji” (Cyt. za: Szemplińska, 1992, s. 21). ZChN oskarżał „posłów lewicy postkomunistycznej i ich sojuszników z lewicy solidarnościowej” o powodowanie kryzysów politycznych (*Oświadczenie ZChN*, 1991, s. 3). S. Niesiołowski pisał o „części dawnej demokratycznej opozycji”, która zaakceptowała zmianę tożsamości komunistów i uznała ich za wiarygodnych partnerów politycznych (Niesiołowski, 1994, s. 5). Jan Parys wyjaśniał z kolei: „Komunizm odrodził się szybko, bo miał dobre zaplecze, dobre przyczółki i nieświadomych sojuszników. Tu potężną winę ponosi UD [...]” (J. Parys) (Cyt. za: Gargas, 1993, s. 3).

miak, 2010, s. 141–149) już od czasu tzw. wojny na górze odpowiadały strategii narzucającej etykiety czy wymuszającej przyjęcie tożsamości (Dunin, Kraśko, 1991, s. 201–203; Pańków 1998, s. 10–11), o tyle ważne, iż „lewicowość” była traktowana jako „miara skomunizowania” (Pankowski 1997, s. 96–98). Owej tożsamości zdecydowanie odmawiano cech prawicowych (Parys, 1994b, s. 6; Załuska, 1994, s. 3), zarzucając również brak antykomunistycznego nastawienia⁵, traktowanego rzekomo w tym środowisku jako „epitet, wstydliva przypadłość, niegodna kulturalnego, bywałego człowieka” (Kwieciński, 1999, s. 18). Obecny w tym środowisku sprzeciw wobec sytuowania się w ramach podziału „lewica–prawica” był uznawany za wyraz dążeń do zawłaszczenia całej sceny politycznej, bądź ukrywania swojej prawdziwej ideologii, co potwierdzało tylko fakt, iż była ona zła, nieprawomyślna i zasługująca na potępienie (zob. np. Wierzbicki, 1989, s. 8–9). Retoryka „wojny na górze” stwarzała więc rodzaj podwójnego szantażu. Przypisywanie etykiety lewicy przez ugrupowania pozycjonujące się jako „prawica” było deprecjonującą etykietą ujawniającą ideowe powinowactwo. Jej odrzucanie zaś dawało asumpt do podejrzeń o maskowanie swojej prawdziwej tożsamości.

Ogólne określenie lewicy było często uzupełniane o wskazujące rodowód oraz nastawienia ideowe przymiotniki. W opisie środowiska UD czy UW posługiwano się terminami „opozycyjna lewica”, „solidarnościowa lewica”, „lewica laicka”, która pozostawała w sojuszu z „lewicą katolicką”⁶, ugrupowanie „lewicowo-liberalne”, „socjal-liberalne”, a nawet „Nowa Lewica” (Krzaklewski, 1996, s. 13; Niesiołowski, 1990, s. 1; Siergiejczyk, 1996, s. 3; Kaczyński, 1996, s. 4; Kaczyński, 1994, s. 5; Jakucki, 1997, s. 1; Kwieciński, 1994, s. 16). Szczególnie dyskredytująca była kategoria „udecji”, będąca derywatem nawiązującym do nazwy komunistycznej instytucji. Kategoria lewicy, obecna we wszelkich nominacjach tego środowiska już na poziomie językowym była oznaką bliskości czy nawet tożsamości UW i przyznających się do lewicowości postkomunistów.

Innym jeszcze sposobem dyskredytacji środowiska było przypisywanie, nie tyle lewicowej, ale wręcz komunistycznej tożsamości. Definicja komunizmu, będąca bazą dla takiego zabiegu miała charakter silnie perswazyjny, obejmując wszystkie te składniki, które pozwalały na deprecjonowanie, niezależnie od stopnia ich związków z ustalonym znaczeniem terminu. Pisano na przykład, iż UW posiada „typowo komunistyczną cechę: niezdolność do dzielenia się czymkolwiek (np. wpływami) z kimkolwiek” (Wierzbicki, 1993, s. 2). Partii przypisywano rozumienie demokracji jako ustroju, w którym rządzią demobilizujące społeczeństwo elity oraz tendencję do wprowadzenia demokracji sterowanej, „będącej pochodną demokracji socjalistycznej” (Niesiołowski, 1990, s. 1). Zasadnicza intencja wszelkich dążeń „lewicy laickiej” oraz „lewicy katolickiej” polegała na dążeniu do wyeliminowania prawicy i stworzenia układu oligarchicznego oraz demokracji fasadowej wraz z SLD. Efektem miał być istniejący w Polsce układ oligarchiczny, a rzekoma dwubiegunowość, w rzeczywistości wyparta została przez jednobiegunowość (Jakucki, 1999, s. 9; Wierzbicki, 1995, s. 16; Lipiński, 1996, s. 8). W pierwszej opcji, UD/UW dążyła do władzy, korzystając z pomocy komunistów, w drugiej opcji, dąży-

⁵ Zdaniem P. Łączkowskiego z Partii Chrześcijańskich Demokratów, UW nie mogła zostać uznana za ugrupowanie „wyraźnie antykomunistyczne” (cyt. za: Zdort, Reszka, 1996, s. 4).

⁶ Określaną obraźliwie jako „katolewica”. Jak wyjaśnia J. M. Jackowski, byli to „postępowi katolicy często zorganizowani w KIK-ach” (Jackowski, 1993, s. 81).

ła do władzy wraz z komunistami, w trzeciej, wspomagała komunistów w utrzymaniu dziedzictwa PRL, prowadziła bowiem politykę zakładającą, iż „układ postpeerelowski jest nienaruszalny” (Kaczyński, 2000, s. 16). Z tego wywodzono dalsze wnioski, które naturalizowały wzajemne związki środowiska UW z postkomunistami, sprowadzając tezy o ich istnieniu do twierdzeń o oczywistościach, pewnikach, które nie ulegają wątpliwości, wreszcie niepoddawanych refleksji punktach wyjścia do dalszych rozważań⁷. To prowadziło do ześlizgiwania się dyskursu w stronę ataków, które po prostu zrównywały UW z postkomunistami, bądź komunistami. Najbardziej radykalne stwierdzenia formułowane w obrębie omawianego stanowiska mówiły o UD, czy później UW, jako partii postkomunistycznej (Wawrzynowski, 1997, s. 9; Kaim, 1993, s. 5), traktowały SLD i UW, jako partie „skupiające dwie odmiany komunistów” (Jakucki, 1999, s. 1), czy jako „spadkobierców stalinizmu” (Echolette, 2000, s. 14). UW to formacja zależna, służebna, „niejako wobec komunistów pomocnicza”, „ozdobnik” SLD (W. K., 1999, s. 1; Glapiński, 1994, s. 4). Zawieszanie różnicy pomiędzy SLD i UW umożliwiało również charakterystyczna klisza „różowych”, jako sojuszników „czerwonych”, którą często się posługiwano, a która odnosiła się właśnie do środowiska UW (Kwiatek, 1997, s. 3; Wrzodak, 1997, s. 4; Chrzanowski, 1999, s. 19; Jackowski, 1993, s. 83; Chrzanowski, 1997, s. 434–435). UW to po prostu „różowi”, będący w ścisłych związkach z komunistami. W perspektywie prawicowej środowisko „różowych” nie tworzyło wyraźnej alternatywy dla postkomunistów, było ono nie tylko zorientowane na współdziałanie z SLD, nie tylko dążyło do współrzędzenia z nimi, ale co więcej, przyczyniało się do rehabilitacji komunistów (Parys, 1994a, s. 5; Parys, 1994b, s. 6; Niesiołowski, 2000, s. 7).

Pozbawianie opozycyjnego kapitału moralnego

Deprecjonowanie poprzez wskazywanie niechlubnej, kompromitującej przeszłości, tak istotne w odniesieniu do postkomunistycznego SLD (zob. Lipiński, 2007), znajdowało zastosowanie również w odniesieniu do UW, mimo opozycyjnych zaangażowań liderów i szeregowych członków partii. Uznanie znaczenia działalności opozycyjnej środowiska późniejszej UW, której początki datowano na rok 1956 było rzadkie (Siergiejczyk, 1996, s. 3)⁸. Opozycja, którą tworzyło środowisko UW to opozycja z założenia gorsza, bo „wewnątrzsystemowa” (Kaczyński, Bichniewicz, Rudnicki, 1993, s. 11; Chrzanowski, 2000, s. 12), czy „koncesjonowana (KIK, KOR)”, „liberalne skrzydło PZPR” (Zawisza, 1996, s. 7), czy inaczej, „część dawnych aktywistów PZPR”⁹.

⁷ Strategię naturalizacji, jako jeden z efektów ideologii błyskotliwie omawia T. Eagleton (Eagleton, 1991, s. 58–61). Jej wykorzystanie sygnalizowały następujące stwierdzenia: „Wspólna droga z byłymi PZPR-owcami z natury rzeczy bardziej odpowiada lewicy, niż ugrupowaniom o nielewicowych zapętlaniach”; „Z punktu widzenia elity PZPR naturalnym kandydatem do roli takiego koła ratunkowego jest opozycyjna lewica” (Kaczyński, 1989, s. 3; Pawłowski, Węgiełek, 1990, s. 7).

⁸ Przy takim stanowisku konsekwentnie obstawał J. Kaczyński, choć i on zwracał uwagę na negatywne konsekwencje minimalistycznych form przeszłej działalności opozycyjnej, charakterystycznych np. dla ruchu „Znak”: nadmierne obawy przed komunistami sięgające jeszcze okresu III Rzeczypospolitej czy niechęć do jednoznacznych, dekomunizacyjnych działań (zob. Kaczyński, 1996, s. 4).

⁹ Najbardziej radykalne, przesyczone antysemityzmem i inspirowane tekstem W. Jedlickiego (zob. W. Jedlicki, *Klub Krzywego Koła*, Warszawa 1989, s. 17–60 [rozd. pt. „Chamy i Żydy”]) sformułowa-

Pozbawianie opozycyjnego kapitału moralnego, budowanego jeszcze w okresie Komitetu Obrony Robotników, dokonywało się najczęściej trojako. Po pierwsze, w rozważaniach na temat historii środowiska podkreślano komunistyczną przeszłość, „ukąszenie heglowskie”, któremu uległo wielu liderów partii¹⁰, wskazywano na rewizjonistyczne, socjalistyczne czy trockistowskie korzenie¹¹, chętnie przywoływano stalinowskie zaangażowania z przeszłości, a także ustawicznie podkreślano fakt przynależności do PZPR (Zawisza, 1996, s. 8; Jakucki, 1999, s. 9)¹². UD miała być „nieliczną, zahartowaną w bojach grupą ludzi, którzy wyszli z tradycji komunistycznej, leninowskiej, trockistowskiej, bądź rewizjonistycznej. Wywodzą się na ogół z rodzin działaczy przedwojennej Komunistycznej Partii Polski, organizacji agenturalnej” (Wierzbicki, 1993, s. 2)¹³. Zetknięcie z systemem zawsze oznaczało degradację i natychmiast sytuowało po stronie zła, a oczywistość normatywnej kwalifikacji była wzmacniana tezą o trwałości takiej degradacji. Stąd eksponowanie genealogii nabierało wielkiego znaczenia, bo wskazywało na intencje, motywacje oraz schematy bieżących działań, które na zawsze miały być skażone piętnem układu komunistycznego. Związek z komunizmem podlegał więc esencjalizacji, będąc wyobrażanym jako rodzaj skażenia, które na trwale przekształca istotę indywidualnej i zbiorowej tożsamości.

Po wtóre, degradacja przeszłości opozycyjnej środowiska UW dokonywała się również poprzez przypisywanie działalności opozycyjnej tego środowiska aspołecznych, egoistycznych intencji oraz błędnych i antynarodowych kalkulacji politycznych. Intencje owe wiązały się przede wszystkim z dążnością do zaspokojenia grupowych interesów o charakterze politycznym czy ekonomicznym (Jackowski, 1993, s. 44; Olszewski, Polak-Palkiewicz, 1997, s. 162, 189)¹⁴. Wariantem tego poglądu była teza o nie tyle

nia genealogię UW wywodzące z tzw. frakcji „żydów” w PZPR, która dążyć miała do historycznego kompromisu z „chamami” partyjnymi. Z wersją tą lansowaną przez S. Michalkiewicza polemizowali publicyści „Myśli Polskiej” i „Naszej Polski”, którzy twierdzili, że całe kierownictwo SLD również wywodzi się z frakcji „żydów” (zob. Siergiejczyk, 1997, s. 9; tenże, 1997, s. 8).

¹⁰ „Scedowanie na grupę ludzi niegdyś «ukąszonych przez Hegla» niemal całej odpowiedzialności za kraj było strasliwym błędem, dzięki któremu powstały mechanizmy zawłaszczenia gospodarki i ludzkich umysłów przez postkomunistów” (Krzaklewski, 2000, s. 3).

¹¹ Charakterystyczny zabieg stosował M. Krzaklewski, dokonując rozróżnienia pomiędzy „lewicą laicką a opozycją katolicką”, podważając tym samym opozycyjny status tej pierwszej (Krzaklewski, Łętowski, Zaremba, 1997, s. 26).

¹² R. Bender pisał: „Przecież wielu obecnych posłów i senatorów z UD to dawni towarzysze, byli członkowie PZPR” (*Trzy pytania...*, 1991, s. 2). Szczegółowo komunistyczne filiacje organizacyjne B. Geremka, J. Kuronia, J. Osiatyńskiego, M. Święcickiego czy L. Balcerowicza wskazywał (Siergiejczyk, 1998, s. 5). Odnośnie T. Mazowieckiego pisał: „wprawdzie do PZPR nie należał, ale swoją karierę rozpoczął od publikowania tekstów szkalujących biskupa Kaczmarka w czasie jego procesu w 1953 roku, by później, przez kilka kadencji zasiadać w PRL-owskim Sejmie”. Prawa do odwoływania się do solidarnościowej, opozycyjnej tradycji poprzez wykazywanie przeszłych komunistycznych zaangażowań odmawiał również Jakucki (1997, s. 1). Podobnej analizy przeszłości w odniesieniu do L. Balcerowicza dokonywał Sakiewicz (1995, s. 10–11).

¹³ O „formacji KPP”, z której wywodzić się miała i która wpływać miała na UW mówili też: J. Kaczyński i J. Olszewski (zob. Kaczyński, Bichniewicz, Rudnicki, 1993, s. 20; Olszewski, Polak-Palkiewicz, 1997, s. 192–193).

¹⁴ A. Macierewicz mówił o konsekwentnej realizacji przez środowisko „korowskie” jednej linii – zdobycia władzy (zob. Macierewicz, 1993, s. 198). P. Bączek pisał, iż mimo ewolucji poglądów w tej grupie „cel pozostawał zawsze ten sam – zdobycie władzy” (Bączek, 1994, s. 5). Znaczące były

złych intencjach KOR, a później doradców, intelektualistów działających w „Solidarności”, ile negatywnych, niezamierzonych efektach ich działań. Nawet, jeśli intencje były nienaganne, działania prowadziły do niekorzystnych dla społeczeństwa skutków. Aspołeczność wynikała więc z mechanizmów, działających poza obszarem indywidualnych intencji oraz wpływów i była pochodną manipulacyjnej aktywności władzy¹⁵. Mniej socjologizujące, a bardziej psychologizujące wyjaśnienie eksponowało rolę indywidualnych ambicji politycznych, dążenie do osiągnięcia eksponowanych stanowisk, zmonopolizowania władzy, zmonopolizowania dziedzictwa np.: zawłaszczenia „Solidarności” przez lewicę laicką. Ponadto podkreślano, iż orientacja na finlandyzację Polski, rozmowy z reformatorskimi skrzydłami PZPR, porozumienie z nim i współzrządzenie krajem w najlepszym razie były błędem politycznym, niepotrzebnym ograniczaniem horyzontu działań kontestatorskich (Kaczyński, Bichniewicz, Rudnicki, 1993, s. 11), a w najgorszym naruszały fundamentalny cel opozycji, którym miała być niepodległość kraju¹⁶.

Po trzecie, podejrzliwość względem minionych działań dysydenckich budowano poprzez obniżanie rangi tego typu aktywności. Wskazywano, iż działania te nie wymagały odwagi i bohaterstwa. Zgodnie z populistyczną strategią dodawano, iż jeśli w ogóle można mówić o rzeczywistym niebezpieczeństwie, to dotyczyło ono „szeregowych działaczy włączających się dopiero co do ruchu, albo go wspierających” (Olszewski, Polak-Palkiewicz, 1997, s. 197, 198). Podkreślano, że solidarność środowiskowa, kontakty zagraniczne z wspierającym opozycję lewicową, socjalistyczną czy liberalną Zachodem, wreszcie nacisk ludzi o znanych nazwiskach i dużej reputacji ograniczały możliwość represji (Jackowski, 1993, s. 85; Olszewski, Polak-Palkiewicz, 1997, s. 197–198), a fundusze oraz polityka władz komunistycznych, wspierających lewicową opozycję dawała im przewagę nad ludźmi o prawicowych poglądach (Olszewski, Polak-Palkiewicz, 1997, s. 194; Macierewicz, 1993, s. 194–196)¹⁷. Że ludzie KOR mieli status opozycji uprzywilejowanej, chronionej przez władzę. Skrajną wersją tego poglądu było przekonanie, iż opozycja została po prostu stworzona przez władzę, po to by zapewnić sobie przewidywalnego partnera do rozmów, a jednocześnie kanalizować napięcia społeczne, obecne

również stwierdzenia M. Krzaklewskiego, dotyczące środowiska KOR, iż nie chciało ono bronić aresztowanego K. Świtoniego, znanego z prawicowych poglądów założyciela pierwszych Wolnych Związków Zawodowych na Śląsku, „bo nie był «ich»” (Krzaklewski, Łętowski, Zaremba, 1997, s. 26). Z tym poglądem polemizował A. Michnik, wskazując na szereg oświadczeń KOR, dokumentujących wysiłki mające na celu obronę opozycjonisty (Michnik, 1997, s. 1; Dańko, Michnik, 1997, s. 5).

¹⁵ O doradcach „Solidarności” oraz ludziach związanych z KOR, wywierających silny wpływ na związek mówił J. Olszewski: „Nie chciałbym zarzucać ludziom, którzy wówczas brali w tym udział, że robili to z całkowitym cynizmem, zakładając, że robią na tym osobistą karierę. Być może w tym momencie nie przychodziło im to do głowy i uważali, że z punktu widzenia realnych możliwości to jest jedyne usprawiedliwione działanie”, jednak te działania ludzi opozycji władzy się „opłacili” (Olszewski, Polak-Palkiewicz, 1997, s. 209).

¹⁶ J. Olszewski mówił o „reformowaniu PRL-u i współpracy z ugrupowaniami wewnątrzpartyjnymi”, jako celu działań lewicowej opozycji (zob. Olszewski, Polak-Palkiewicz, 1997, s. 199).

¹⁷ Jak mówił M. Krzaklewski: „Pamiętajmy, że od pewnego momentu opozycja korowska była nieco łagodniej traktowana przez władze, niż pozostała część opozycji, choćby KPN czy Świton. Jak wynika z pewnych źródeł ONZ, KOR mógł liczyć nawet na stosunkowo niewielką pomoc materialną. [...] KOR był dla komunistycznego rządu listkiem figowym wobec zachodnich rządów. Łagodniejsze traktowanie go przez rząd komunistyczny było spłacane zachodnimi kredytami zaciąganyymi przez Gierka” (Krzaklewski, Łętowski, Zaremba, 1997, s. 73).

w reżimie niedemokratycznym¹⁸, co miało być efektem szerszej strategii komunistów, swoje korzenie znajdującej w Moskwie¹⁹.

Wszystkie te wątki, choć obecne w formie rozproszonej w wypowiedziach wielu polityków prawicy, współwystępowały jedynie na najdalej wysuniętym stanowisku w ramach omawianego bieguna, tworząc rodzaj opowieści, swoisty schemat historiozoficzny, wyjaśniający meandry najnowszych dziejów Polski i identyfikujący przyczyny aktualnego zła. Narracja o najnowszej historii Polski to opowieść linearna i spójna dzięki ciągłości tożsamości oraz zbieżności interesów dwóch stron kontraktu Okrągłego Stołu – kontraktu decydującego o kształcie III Rzeczypospolitej, umowy, która zaprogramowała i określiła, jeśli nie dokładny przebieg (Olszewski, 1993, s. 9), to z pewnością warunki brzegowe transformacji w Polsce (Macierewicz, 1993, s. 197). W tej opowieści polski ruch oporu przeciwko rządowi komunistycznemu obejmował dwa nurty, jeden prawowity – niepodległościowy, bliski narodowi i wartościom przezeń wyznawanym, drugi – „dysydencki”, tworzony przez ludzi rozczarowanych do systemu komunistycznego, ale pochodzący z jego wnętrza. Oba nurty współdziałały w obliczu wspólnego wroga, lecz od początku istniało, wprawdzie tuszowane, ale jednak poczucie różnicy²⁰ i większej siły pierwszego nurtu wynikające ze wsparcia własnych środowisk, środków masowego przekazu z zagranicy, lepszego do nich dostępu, lepszej organizacji (Kaczyński, Bichniewicz, Rudnicki, 1993, s. 11). Owo poczucie różnicy wynikało z odmiennych aspiracji oraz poglądów na cel, w jakim zmierzać winna działalność opozycyjna. W pierwszym przypadku była to działalność wynikająca z indywidualnych czy środowiskowych aspiracji politycznych, zorientowana na reformowanie i liberalizację systemu, w drugim, dążność do wyrażenia pragnień społeczeństwa – narodu, której celem ostatecznym miało być „obalenie komunizmu” (Olszewski, 1993, s. 8). Ów spór co do intencji i celów widoczny już w okresie KOR, znacznie mocniej w okresie „Solidarności” 1980–1981, będąc stłumiony przez stan wojenny i okres działalności podziemnej, z całą mocą ujawnił się przy Okrągłym Stole. Jego strony tworzyły grupy sobie bliskie, tworzące układ spleciony wzajemnymi zależnościami: genealogicznymi, ideowymi, agenturalnymi, finansowymi i politycznymi. Do rozwoju owego układu, obecnego

¹⁸ A. Macierewicz mówił o tym w sposób następujący: „Władcy tego systemu [PRL – A.L.] bardzo dbali o to, żeby ruch opozycyjny ująć w karby przez siebie sterowanych i przygotowywanych elit”, dalej mówiąc o owych władcach: „Rzecz w tym, czy ustąpiliby przed siłami przez siebie wykreowanymi, na warunkach, które im narzucili (i które te siły zgodziły się po dziś dzień respektować, że wspomnę choćby sprawę majątku PZPR), czy też musieliby ustępować przed siłami autentycznymi” (Macierewicz, 1993, s. 196–197). W ramach takiej optyki można było nawet formułować kuriozalne tezy, iż lewica w 1993 r. „wygrała wybory, bo miała sojuszników w ludziach, którzy co najmniej od 1976 r. *udawali opozycję* [kursywa – A.L.], po to, by przejąwszy władzę roztoczyć nad «czerwonymi» parasol ochronny” (Kwiatek, 1997, s. 3).

¹⁹ Globalna strategia transformacji przygotowywana przez KGB i GRU zakładała, iż „władza spoczywa w rękach wyselekcjonowanej, niekomunistycznej, liberalno-lewicowej elity, życzliwej i przychylniej wobec imperialnych dążeń Rosji i interesów krajowych komunistów” (Glapiński, 1996, s. 11).

²⁰ Wyrażające się już na poziomie językowym. Jak mówił J. Olszewski: „Odmienne reagowaliśmy na pewne pojęcia. Używanie słowa «niepodległość», pomimo, że była ona wówczas mało realna, było jednak dla nas czymś naturalnym. To był ten ostateczny, najistotniejszy cel. Słowo «naród» odnosiło się do bardzo konkretnej rzeczywistości. Grupa Kuronia i Michnika takich słów nie używała. Dla nich były to określenia, jakich «ludzie z towarzystwa» nie używają” (Olszewski, Polak-Palkiewicz, 1997, s. 163).

właściwie od początku istnienia opozycji dysydenckiej, doszło w toku lat 80., kiedy to władza poprzez różnego rodzaju mechanizmy, w tym działalność agenturalną, tworzyła opozycję lewicową, zaś ta ostatnia monopolizowała władzę w strukturach podziemnych, a później oficjalnych (Kern, 1997, s. 4). Okragły Stół to kontrakt, który miał zapewnić bezpieczeństwo i korzyści stronie komunistycznej, zachowanie dominujących wpływów w państwie i gospodarce. Podobnym celom miała również służyć polityka „grubej kreski” rządu T. Mazowieckiego, zabezpieczająca byłych działaczy PZPR przed rozliczeniami, zachowująca ich wpływy w kluczowych strukturach polityczno-ekonomicznych oraz zezwalająca na uwłaszczenie nomenklatury²¹. Późniejszy dystans tego środowiska do tworzenia partii politycznych w pierwszym okresie po 1989 r., do posługiwania się etosem „Solidarności” jako szyldem, pod którym zbierać się miała cała strona postsolidarnościowa, traktowane były właśnie jako wyraz układu z komunistami, dążenia do zawłaszczenia całej sfery politycznej oraz uczynienia z demokracji fasady, w ramach której rywalizować ze sobą miały pozornie tylko alternatywne siły (Michalkiewicz, 1996, s. 4; Michalkiewicz, 1997, s. 3; Kaczyński, Bichniewicz, Rudnicki, 1993, s. 29–31; Kaczyński, 1994, s. 104).

Równie koherentna narracja jak ta dotychczas przedstawiona rzadko była adresowana do szerszej publiczności, rzadko też wykraczała poza łamy prasy pravicowej czy sale skupiające zwolenników partii radykalnie dekomunizacyjnych, czy niepodległościowych (np. Ruch Trzeciej Rzeczypospolitej, Ruch Odbudowy Polski). Swój najbardziej bodaj spójny wyraz znalazła w głośnej wypowiedzi członka Ruchu Odbudowy Polski Z. Wrzodaka w 20. rocznicę Czerwca '76, kiedy to porównał KOR do „różowych hien”, które konsekwentnie realizowały swój interes polityczny, kosztem robotników (Wrzodak, 1997, s. 4). Reakcja, z jaką spotkała się ta wypowiedź nie zawsze była równie jednoznaczna jak Z. Romaszewskiego, który wskazywał na konieczność ostrego rozdzielenia oceny KOR od działalności wielu ludzi tego środowiska w okresie późniejszym (Romaszewski, 1995, s. 5). Przywódcy dwóch wpływowych ugrupowań prawicy: AWS i ROP dalecy byli od równie jednoznacznych stwierdzeń, wskazując raczej na obiektywne efekty działań, które potwierdzać miały przekonania Z. Wrzodaka, niezależnie od indywidualnych motywacji ludzi KOR, dopuszczając możliwość snucia takich spekulacji, ze względu na to, że rola „lewicy laickiej w różnych działaniach obozu sierpniowego” nie została wyjaśniona, czy wreszcie neutralizując moc wypowiedzi poprzez fakt jej pochodzenia ze środowiska robotniczego, a więc wspólnoty niewrażliwej na niuanse, posługującej się kodem ograniczonym (Krzaklewski, 1996, s. 13; Krzaklewski, Łętowski, Zaremba, 1997, s. 217; Olszewski, Polak-Pańkiewicz, 1997, s. 209).

W praktyce analizowana narracja była traktowana jako ważny zasób nie tylko w tym sensie, że komponenty dyskursywne, z których się składała były wykorzystywane w sposób swobodny przez wielu polityków prawicy. Ich częściowe wykorzystanie pozwalało

²¹ Zwięźle wyrażał to J. Olszewski, wyjaśniając przyczyny sukcesu postkomunistów w 1993 r.: „Prawdziwymi autorami tego sukcesu są partie odpowiedzialne za dotychczasowy charakter tzw. transformacji ustrojowej w Polsce, a więc przede wszystkim Unia Demokratyczna i KLD. To im komuniści zawdzięczają zachowanie dominujących wpływów w strukturach państwa i najważniejszych sferach gospodarki. «Gruba kreska» zwolniła ich od odpowiedzialności za czterdzieści parę lat PRL i pozwoliła jednocześnie obciążyć hipoteką wszystkich trudności ostatnich czterech lat Solidarność” (Olszewski, 1993, s. 3).

zachować, bądź przyciągać twardy, radykalnie myślący elektorat prawicowy, a jednocześnie poszerzać apel wyborczy tak, by trafiał on do grup bardziej umiarkowanych. Użycie tylko pewnych komponentów, chroniło przed zarzutami o radykalizm, a jednocześnie pozwalało ewokować treści znane radykalnym wyborcom prawicy, a więc czynić aluzje do znanych schematów interpretacji, słów o uzgodnionych znaczeniach czy linii argumentacyjnych. W latach 90. mniej lub bardziej zdecydowana krytyka UW była dominującą postawą na prawicy. Skrajna krytyka UW była cechą charakterystyczną Ruchu Odbudowy Polski oraz Akcji Wyborczej Solidarność, dwóch największych podmiotów prawicowych drugiej połowy lat 90. Zjawisko to dostrzegał P. Zaremba: „Zespół na Rzecz Programu AWS z Adamem Słomką i Janem Marią Jackowskim opiera na krytyce nadmiernych unijnych wpływów, także i programowych, bez mała całą swą tożsamość. Zresztą znaczna część Akcji – i ta związkowa, i ta narodowo-katolicka, i ta najbardziej antykomunistyczna – jest mocno przywiązana do takiej wizji rzeczywistości” (Zaremba, 1998, s. 6). Współcześnie skrajna krytyka środowiska UW i jego poszczególnych przedstawicieli jest na prawicy normą na tyle oczywistą, że bardzo często sama nazwa partii, populistyczne określenia jej inteligencko-elitystycznego charakteru (np. salon) bądź derywaty wywodzące się od nazwisk sympatyków partii (np. michnikowszczyzna) służą celom etykietującym, bez konieczności przywoływania szczegółowej argumentacji.

Bibliografia

- Bączek P. (1994), *Oszustwo stulecia*, „Najwyższy Czas” 5 lutego, nr 6.
- Boguicka T. (1997), *Na dwoje Akcja wróżyła*, „Gazeta Wyborcza” 8–9 marca, nr 57.
- Chimiak K. (2010), *ROAD. Polityka czasu przełomu. Ruch Obywatelski-Akcja Demokratyczna*, Fundacja Lorga, Płock 2010
- Chrzanowski W. (1997), *Pół wieku polityki czyli rzecz o obronie czynnej*, Ad Astra, Warszawa.
- Chrzanowski W. (2000), *Przemówienie na Zjeździe Założycielskim ZChN w dniu 28 X 1989 r.*, „Sprawa Polska”, nr 3.
- Chrzanowski W. (1999), *Legenda okrągłego stołu – wywiad*, „Życie” 11 maja, nr 108.
- Dabert D. (2003), *Mowa kontrolowana. Szkice o języku publicznym w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo „Bonami”, Poznań.
- Dańko I., Michnik A. (1997), *Tak było (w przybliżeniu)*, „Gazeta Wyborcza” 15 listopada, nr 215.
- Deklaracja Porozumienia Centrum* (1990), „Tygodnik Solidarność” 13 maja, nr 20.
- Dobek-Ostrowska B. (2011), *Polski system medialny na rozdrożu. Media w polityce, polityka w mediach*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Dobek-Ostrowska B. (2012), *Italianization (or Mediterraneanization) of the Polish Media System? Reality and Perspective*, w: *Comparing Media Systems Beyond the Western World*, red. D. C. Hallin, P. Mancini, Cambridge University Press, Cambridge.
- Domosławski A. (1997), *Przeciw „bolszewikom”. Z dziejów polskiej prawicy 1989–1997* (część 6 – ostatnia), „Gazeta Wyborcza” 16 września, nr 216.
- Dunin K., Kraśko N. (2010), *Nieprawica, czyli o tym czy możliwa jest w Polsce lewica*, w: *Cudze problemy. O ważności tego, co nieważne. Analiza dyskursu publicznego w Polsce*, red. M. Czyżewski, K. Dunin, A. Piotrowski, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Eagleton T. (1991), *Ideology. An introduction*, Verso, London–New York.

- E.S. (1998), *Izolować lewicę*, „Głos” 7 lipca, nr 127.
- Echolette A. (2000), *Komunistyczni bracia syjamscy*, „Nasza Polska” 14 czerwca, nr 24.
- Gargas A. (1993), *Miedzy nami, liderami*, „Gazeta Polska” 30 listopada, nr 11.
- Głapiński A. (1994), *Jaka Polska? Miedzy suwerennością a serwilizmem*, „Tygodnik Solidarność” 29 grudnia, nr 48.
- Głapiński A. (1996), *Ukryta władza*, „Gazeta Polska” 15 lutego, nr 6.
- Grabowska M., *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Warszawa 2004.
- Jackowski J. M. (1993), *Bitwa o Polskę*, Ad Astra, Warszawa.
- Jakucki P. (1996), *Faryzeusze*, „Nasza Polska” 13 czerwca, nr 24.
- Jakucki P. (1997), *Rocznica zdrady*, „Nasza Polska” 12 lutego, nr 7.
- Jakucki P. (1997), *Spadkobiercy PZPR*, „Nasza Polska” 5 lutego, nr 6.
- Jakucki P. (1999), *Czerwoni demagodzy w ataku*, „Nasza Polska” 12 maja, nr 19.
- Jakucki P. (1999), *Recydywiści z UW*, „Nasza Polska” 27 grudnia, nr 43.
- Kaczyński J. (1994), *Nowa Polska czy jeszcze stara?*, w: T. Torńska, *My*, Wydawnictwo „Most”, Warszawa.
- Kaczyński J. (1994), *Pierwsze przykazanie: Jednoczmy się*, „Gazeta Polska” 24 marca, nr 12.
- Kaczyński J. (1996), *Tolerowana agentura – wywiad*, „Nowe Państwo” 26 stycznia, nr 4.
- Kaczyński J., Bichniewicz M., Rudnicki P. M. (1993), *Czas na zmiany*, Editions Spotkania, Warszawa.
- Kaczyński J. (1989), *Sojusz mądrych*, „Tygodnik Solidarność” 15 grudnia, nr 28.
- Kaczyński J. (2000), *Trudno iść razem*, „Życie” 30 maja, nr 125.
- Kaczyński o przeszłości Dudy w Unii Wolności: *To incydent*, w: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/duda-w-unii-wolnosci-kaczynski-on-tego-nie-ukrywal,524620.html>, 12 maja 2016.
- Kaim P. (1993), *Przeszłość określamy grubą linią*, „Najwyższy Czas”, nr 44.
- Kamińska-Szmaj I. (2001), *Słowa na wolności. Język polityki po 1989 roku*, Wydawnictwo Europa, Wrocław.
- Kane J. (2004), *The Politics of Moral Capital*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kern A. (1997), *Krótką historią drużyny Lecha Wałęsy*, „Tygodnik Solidarność” 18 kwietnia, nr 16.
- Krzaklewski M. (1996), *Możemy wygrać – wywiad*, „Życie” 9–11 listopada, nr 36.
- Krzaklewski M. (2000), *Moja Solidarność – wywiad*, „Tygodnik Solidarność”, nr 35.
- Krzaklewski M., Łętowski M., Zaremba P. (1997), *Czas na akcję*, Tysol, Warszawa.
- Kwiatek W. (1997), *Fantomy demokracji*, „Nasza Polska” 28 maja, nr 22.
- Kwiatek W. P. (1997), *Fantomy demokracji*, „Nasza Polska” 28 maja, nr 22.
- Kwieciński J. (1994), *Nowa Lewica i komuniści*, „Gazeta Polska” 10 lutego, nr 6.
- Kwieciński J. (1999), *Bez wybaczenia. O Unii Wolności*, „Gazeta Polska” 27 stycznia, nr 3.
- Lipiński A. (2007), *Das Phanomen der Kommunisten nach dem Kommunismus – die rechte Konstruktion eines linken Feindes in Polen nach 1989*, w: *Die Destruktion des Dialogs. Zur innenpolitischen Instrumentalisierung negativer Fremd- und Feindbilder. Polen, Tschechien, Deutschland und die Niederlande im Vergleich, 1900–2005*, Wydawnictwo Harrassowitz Verlag, Wiesbaden.
- Lipiński A. (2009), *Dyskursywne konstruowanie tożsamości prawicy w warunkach podziału postkomunistycznego*, w: *Współczesne partie polityczne. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń (współautorstwo z T. Godlewskim, M. Jastrzębskim, I. Kapsą, D. Karnowską).
- Lipiński Z. (1996), *Prawica nie tylko zjednoczona*, „Myśl Polska” 11 sierpnia, nr 32.
- Ławiński P. (1990), *Podstawy programu przyspieszenia*, „Gazeta Wyborcza” 25 czerwca, nr 145.

- Macierewicz A. (1993), *Gdy politykom brak odwagi, następne pokolenie płaci krwią*, w: J. Kurski, P. Semka, *Lewy czerwcowy*, Editions Spotkania, Warszawa.
- Michalkiewicz S. (1996), „*Drugi etap*” budowy demokracji, „*Najwyższy Czas*” 2 marca, nr 9.
- Michalkiewicz S. (1997), *Anatomia kryzysu*, „*Najwyższy Czas*” 22 lutego, nr 8.
- Michnik A. (1997), *Czas na akcję, czas na reakcję*, „*Gazeta Wyborcza*” 12 września, nr 213.
- Niesiołowski S. (1990), *Reguły gry*, „*Ład*” 10 czerwca, nr 23.
- Niesiołowski S. (1994), *Polsce potrzeba silnej, tradycyjnej prawicy*, „*Rzeczpospolita*” 12 grudnia, nr 288.
- Niesiołowski S. (2000), *Odpowiedzialność*, „*Tygodnik AWS*” 11 czerwca, nr 24.
- Nyzio A. (2014), *Rządzić znaczy służyć? Historia Unii Demokratycznej (1991–1994)*, Wydawnictwo PiT, Kraków.
- Olszewski J. (1993), *Mamy plan kształtowania Polski XXI wieku – przemówienie wygłoszone podczas konferencji RdR w dniu 24 stycznia 1993 r.*, w: *Ruch dla Rzeczypospolitej. Materiały programowe*, Warszawa.
- Olszewski J., Polak-Palkiewicz E. (1997), *Prosto w oczy*, As Astra, Warszawa.
- Oświadczenie ZChN (1991), „*Gazeta Wyborcza*” 15 marca, nr 63.
- Pankowski K. (1997), *Lewicowość – prawicowość: deklaracje polityczne Polaków 1990–1997*, w: *Prognozy i wybory. Polska demokracja '95*, red. L. Kolarska-Bobińska, R. Markowski, Warszawa.
- Panków I. (1998), *Podziały w obozie solidarnościowym. Pluralizm polityczny a polityczna tożsamość*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Pańków I. (1997), *Narodziny posierpniowego pluralizmu: spór „elitystów” z „pluralistami”*, w: *Zbiorowi aktorzy polskiej polityki*, red. J. Wasilewski, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Parys J. (1994), *Prawica, Kościół, Solidarność*, „*Najwyższy Czas*”, nr 29.
- Parys J. (1994b), *Przebudzenie „Solidarności” – wywiad*, „*Gazeta Polska*” 12 maja, nr 19.
- Paszkiewicz K. A. (2000), *Unia Demokratyczna*, w: *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej*, red. też, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Pawłowski J., Węgiełek J. (1990), *Droga donikąd*, „*Tygodnik Solidarność*” 5 stycznia, nr 1.
- Romaszewski Z. (1996), *Dlaczego byliśmy w KOR?*, „*Gazeta Polska*” 11 lipca, nr 28.
- Sakiewicz T. (1995), *Różne oblicza Balcerowicza*, „*Gazeta Polska*” 4 maja, nr 18.
- Sergiejczyk P. (1998), *Unia „patriotów”*, „*Nasza Polska*” 16 września, nr 38.
- Sergiejczyk P. (1996), *„Solidarność” dla Polski*, „*Myśl Polska*” 1 września, nr 31.
- Sergiejczyk P. (1996), *Socjal-liberałowie u władzy*, „*Myśl Polska*” 14 stycznia, nr 2.
- Sergiejczyk P. (1997), *Blisko, coraz bliżej...*, „*Nasza Polska*” 16 lipca, nr 29.
- Sergiejczyk P. (1997), *W stronę historycznego sojuszu?*, „*Myśl Polska*” 8 czerwca, nr 23.
- Sprawozdanie stenograficzne z 18 posiedzenia Sejmu w dniu 11 maja 2016 r., http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/B302B3DF054A54DBC1257FB0005DF994/%24File/18_a_ksiadzka.pdf, 15 maja 2016.
- Szemplińska E. (1992), *Lewa ręka*, „*Wprost*” 23 sierpnia, nr 34.
- Szulc A., Krzymowski M. (2015), *Duda gracz*, „*Newsweek*” 16–22 marca, nr 12.
- Śpiewak P. (2000), *Wojna na górze*, „*Przegląd Polityczny*”, nr 46/47.
- Trzy pytania do Ryszarda Bendera (1991), „*Ład*” 20 września, nr 38.
- W.K. (1999), *Chcę uczcić okrągły stół*, „*Głos*” 4 marca, nr 44,
- Wałęsa L. (1990a), *Prezydentem nie chcę zostać... będę musiał zostać – wywiad*, „*Gazeta Wyborcza*” 20 czerwca, nr 141.
- Wałęsa L. (1990b), *„Solidarność” – drzewo nadziei*, „*Rzeczpospolita*” 3 listopada, nr 204.

- Wawrzynowski R. (1997), *Siedem grzechów głównych. Od SLD do UW*, „Głos” 9 grudnia, nr 162.
- Wierzbicki P. (1990), *Maska i frak*, „Tygodnik Solidarność” 12 stycznia, nr 2.
- Wierzbicki P. (1993), *Dlaczego komuniści wygrali?*, „Gazeta Polska” 23 stycznia, nr 32.
- Wierzbicki P. (1995), *Partia rządząca*, „Gazeta Polska” 13 kwietnia, nr 15.
- Winclawska M. (2010), *Unia Wolności. Partia polityczna w okresie transformacji*, Scholar, Warszawa.
- Wrzodak Z. (1997), *Różowe hieny*, „Myśl Polska” 29 czerwca, nr 24.
- Załużska W. (1994), *Gra skrzydłami*, „Gazeta Wyborcza” 7 lutego, nr 31.
- Zaremba P. (1997), *Szukając sposobu na Unię*, „Nowe Państwo” 22 maja, nr 21.
- Zawisza A. (1996), *Dlaczego warto być antykomunistą?*, „Myśl Polska” 31 marca, nr 13.
- Zawisza A. (1996), *Przypadek Unii Wolności*, „Myśl Polska” 4 lutego, nr 5.
- Zdort M., Reszka P. (1996), *Otwarta lista „Solidarności”*, „Rzeczpospolita” 12 czerwca, nr 135.

Strategies of „communisation” of the political enemy. The image of Freedom Union’s milieu in the discourse of the Polish right

Summary

Despite its long absence from the political scene Freedom Union is still used as a discursive figure constructed to polarize the public debate and party policy and discredit political opponents. The purpose of this paper is to show the genealogy and provide the analysis of the specific strategies of delegitimization using the figure of Freedom Union. These tasks will be achieved through the analysis of specific right wing strategies of building the image of Freedom Union the environment UW and its predecessors: Civic Movement Democratic Action and the Democratic Union.

Key words: political enemy construction, political parties, Freedom Union, discourse

Marek ŻYROMSKI

Poznań

Rola i funkcje wyborów w systemach niedemokratycznych

Streszczenie: Wybory stanowią najważniejszą procedurę ustroju demokracji parlamentarnej. Pomimo długiego ich stosowaniu, ciągle jeszcze pojawiają się trudności. W najnowszych wyborach parlamentarnych w Polsce, których pierwszą rocznicę właśnie obchodzimy, aż co szósty głos został zmarnowany – czyli oddany na partię, która nie dostała się do parlamentu. Tym niemniej wybory funkcjonowały również i w systemach politycznych, które z demokracją nie miały zbyt wiele wspólnego. W Związku Radzieckim wybory były prawdziwym świętem, choć ich wynik był z góry przesądzony. Dlatego też wybory pełniły w systemach niedemokratycznych zupełnie inne funkcje niż w ustroju demokracji parlamentarnej. Zadaniem wyborów była mobilizacja społeczeństwa, wykazanie sprawności aparatu a nawet kwestie czysto administracyjne – jak meldunek i zamieszkanie w określonym miejscu.

Słowa kluczowe: wybory, system polityczny, demokracja

Wybory uważane są, niewątpliwie słusznie, za jeden z najbardziej istotnych mechanizmów demokracji. Już pewnie kilka półek w bibliotece (np. w świetnie zaopatrzonej bibliotece londyńskiej LSE – *London School of Economics and Political Science*), można by zapisać książkami analizującymi proces wyborczy w różnych państwach – zwłaszcza państwach należących do, szeroko rozumianej, cywilizacji europejskiej (a więc razem z USA, Kanadą, Australią czy Nową Zelandią). Mamy więc wybory prezydenckie, parlamentarne czy samorządowe. Występują równocześnie różne ordynacje wyborcze, z których najważniejsze to ordynacja większościowa *versus* proporcjonalna (uwzględniająca w dodatku różne metody przeliczania głosów na mandaty). W dużym uproszczeniu można wskazać, iż w przypadku zastosowania ordynacji większościowej łatwiej jest utworzyć w danym państwie stabilną większość rządową, a z kolei ordynacja proporcjonalna lepiej odzwierciedla polityczne preferencje danego społeczeństwa. W związku z tym sytuacja, która nastąpiła w Polsce po ostatnich wyborach parlamentarnych (25.10.2015 r.), kiedy to prawie co szósty oddany głos został „zmarnowany” (czyli został oddany na partię, która nie znalazła się w parlamencie), traktowana jest raczej jako wyjątek niż reguła. Oczywiście nawet wygranie wyborów czy nawet uzyskanie dzięki wyborom samodzielnej większości w parlamencie (czyli bez konieczności tworzenia koalicji i zawierania kompromisów), nie uprawnia jeszcze do zmieniania zasad prawno-ustrojowych funkcjonowania państwa, przynajmniej do czasu uzyskania przez zwycięską partię także większości konstytucyjnej. Można się bowiem zastanawiać czy i na ile mamy wtedy jeszcze do czynienia z demokracją. Jednocześnie jednak, podobnie jak cały czas toczy się dyskusja (nie tylko wśród politologów, ale także socjologów czy prawników), czy mieliśmy do czynienia w dwudziestowiecznej Europie z jednym modelem totalitaryzmu czy może raczej z kilkoma różnymi państwami o charakterze totalitar-

nym, analogicznie przedstawia się (jak się wydaje) sprawa w odniesieniu do demokracji. Dyskusja nad modelem demokracji z jednej, a nad różnymi formami systemów demokratycznych z drugiej strony, toczy się przecież już począwszy od klasycznej demokracji ateńskiej piątego i czwartego wieku p.n.e. Wtedy wybierano wprowadzić urzędników (cywilnych przez losowanie, a wojskowych i posłów – przez głosowanie), ale prawo udziału w procedurach demokratycznych przysługiwało jedynie każdemu dorosłemu obywatelowi ateńskiej *polis* (mężczyźnie!). Była to więc raczej „demokracja dla nielicznych” (aby użyć terminu Michela Parentiego), gdyż pełnoletni mężczyźni z rodzin obywatelskich stanowili zaledwie około dziesięciu procent mieszkańców Attyki (Żyromski, 2010). Równocześnie była to jednak klasyczna demokracja bezpośrednia, występująca (oczywiście w znacznie zmienionej formie) również i we współczesnej Szwajcarii. Generalnie obecnie dominuje jednak w Europie demokracja reprezentacyjna (przedstawicielska), gdzie forma tej reprezentacji jest określana właśnie w procesie wyborczym. Występowanie wyborów nie jest jednak bynajmniej ograniczone do państw o charakterze demokratycznym. Również i państwa o charakterze niedemokratycznym (systemy autorytarne czy nawet totalitarne), stosowały procedury wyborcze – choć oczywiście nie chodziło w takim przypadku o żadne wyłanianie żadnej reprezentacji. Rola i funkcje wyborów były zgoła zupełnie inne – i o tym właśnie traktuje niniejszy szkic.

Wiek dwudziesty w Europie to okres narodzin systemów o charakterze totalitarnym oraz czasy bardzo wyraźnego rozpowszechnienia się ustrojów o charakterze autorytarnym (w międzywojennej Polsce po przewrocie majowym 1926 roku). Szczególnie jednak ustroje o charakterze totalitarnym, a zwłaszcza stalinowski Związek Radziecki czy nazistowska Trzecia Rzesza, zgodnie z łacińską etymologią terminu (*totalis* czyli totalny, wszechogarniający), starały się podporządkować monopartyjnemu państwu możliwie wszystkie dziedziny życia społecznego swych obywateli. Systemy te były więc bardzo dalekie od demokracji – a przynajmniej od demokracji w rozumieniu zachodnio-europejskiej demokracji liberalnej. „W obu krajach za istotę demokracji uważano brak podziałów politycznych i autentyczne reprezentowanie interesów ludu” (Overy, 2009, s. 85). Zarówno w hitlerowskich Niemczech, jak i w stalinowskim Związku Radzieckim to właśnie rządzące partie (odpowiednio NSDAP i KPZR), zawłaszczyły sobie prawo reprezentowania swoich społeczeństw. W tej koncepcji „partia reprezentuje ogół społeczeństwa, a nie tylko pojedynczą grupę interesu lub społeczną elitę [...]. Idea reprezentacji była centralnym składnikiem koncepcji ‘niemieckiej demokracji’. Narodowy socjalizm reprezentował zjednoczony naród – Volk – którego Hitler był doskonałym uosobieniem” (Overy, 2009, s. 85). Nie tylko zresztą Hitlerowi czy Mussoliniemu (choć tylko do pewnego stopnia), ale również (a może nawet w większym stopniu Stalinowi) udało się bowiem rzadka i zarazem trudna sztuka utożsamienia – partii z narodem, a siebie – przywódcy (*Führer*, *vozd*, *Duce*) – z jedyną partią i jedynie słuszną ideologią. „Oba reżimy utrzymywały, że sprawują rządy z nadania i w imieniu ludu. [...] populistyczne podwaliny dyktatury stanowiły potężne narzędzie legitymizacji” (Overy, 2009, s. 85). Niewątpliwie europejskie systemy o charakterze totalitarnym były zarówno populistyczne, jak i elitarne. Populistyczne, gdyż to wola narodu wyrażona czy to w czasie rewolucji (ZSRR), zamachu stanu (Włochy) czy poprzez wygranie wyborów parlamentarnych (Trzecia Rzesza), miała legitymizować coraz to bardziej dyktatorskie rządy. Charakterystyczne jednocześnie, iż wystarczyło – tak jak w hitlerowskiej Trzeciej Rzeszy – raz

wygrać wybory parlamentarne, a później już tylko organizowano referenda i plebiscyty dla potwierdzenia raz zdobytej władzy (Żyromski, 2015). Oczywiście, jak to powiedział jeden z przywódców komunistycznej (czy może raczej jedynie socjalistycznej) Polski Ludowej – „władzy raz zdobytej nie oddamy nigdy”. „Wypowiedzi Mussoliniego i Hitlera nie pozostawiały żadnej wątpliwości co do ich nienawiści do demokracji politycznej, w której każdy miałby prawo uczestnictwa w decyzjach politycznych [...] podkreślając, że kłamstwem jest sama idea równości. Demokracja zaś pozwala na przewagę większości słabszych, głupszych, gorszych. [...] Hitler wielokrotnie powtarzał w swoich mowach, że demokracja jest nieporozumieniem, gdyż oznacza przewagę masy, rządy niekompetentnych” (Zmierzak, 2006, s. 172).

Pomimo wskazanego negatywnego podejścia do ustroju demokratycznego (szczególnie w rozumieniu zachodnioeuropejskiej demokracji liberalnej), przywódcy państw o charakterze totalitarnym przyjęli niektóre jej narzędzia i mechanizmy – w tym zwłaszcza procedury wyborcze. Oczywiście wybory nie służyły bynajmniej wskazywaniu, która partia najlepiej reprezentuje wolę narodu, gdyż partia była i tak już tylko jedna, a wola narodu została już raz wykazana, dopuszczając totalitarnych przywódców do władzy. Tym niemniej, zarówno na użytek wewnętrzny, jak i dla celów polityki zagranicznej (czy może raczej propagandy), można było się chwalić zachowaniem procedur wyborczych. Przykładowo w Związku Radzieckim 31 stycznia 1935 roku „Politbiuro przyjęło z inicjatywy Stalina decyzję o wprowadzeniu nowej sowieckiej konstytucji. Główną cechą tego dokumentu było przyznanie praw wyborczych licznym grupom, które wcześniej, jako ‘elementy wrogie’, były ich pozbawione. Teraz wybory miały być bezpośrednie, a głosowanie tajne, a nie jawne, tak jak było wcześniej” (Khlevniuk, 2016, s. 188). Jak słusznie wskazują Ralph Jessen i Richter Hedwig – „Stalin wprowadził nową konstytucję w 1936 i nowe powszechne prawo wyborcze w 1937 podczas najczarniejszych lat masowego terroru, skupiając w ten sposób uwagę na wyraźnie modernizacyjnym potencjale komunizmu” (Jessen, Hedwig, 2011, s. 22). Oczywiście straszliwe czystki stalinowskie lat trzydziestych XX wieku stanowią przedmiot całego szeregu opracowań i badań historycznych, warto jednak i w tym miejscu podkreślić, iż czystki te w szczególności mocny sposób uderzyły właśnie w sowiecki aparat partyjny. „Odsetek ofiar był największy wśród samych bolszewików: spośród 1966 delegatów na XVII Kongres Partii, który odbył się w 1934, zaledwie 858 przeżyło rok 1937. Spośród 139 członków czy kandydatów na członków Komitetu Centralnego partii komunistycznej 98 zostało rozstrzelanych w tym samym roku. Był to jednocześnie ten sam rok, w którym narodził się sowiecki szampan” (Gronov, 2003, s. 4). Niewątpliwie wybranym w tak specyficznych wyborach członkom komunistycznej nomenklatury niczego nie brakowało, nie tylko przysłowiowego szampana czy kawioru. Ale jak pokazuje wskazany przykład czystek stalinowskich, cena za luksusy potrafiła być niekiedy dramatycznie wysoka. Oczywiście wybory w ustrojach o charakterze totalitarnym były w praktyce fikcją – były to wybory tylko z nazwy. Jednocześnie jednak samo słowo „wybór” wskazuje, iż mamy jakąś realną alternatywę, mamy właśnie wybór. Tymczasem trudno nazwać wyborem możliwość (a w praktyce politycznej państw o charakterze totalitarnym właściwie konieczność), głosowania na tylko jednego kandydata na dane stanowisko. „W radzieckich wyborach na każde stanowisko typowano jednego tylko kandydata [...] Krajowy parlament, do którego wybierano posłów, nie dysponował rzeczywistą władzą polityczną. Władze no-

minowały kandydatów, starając się w każdym obwodzie zapewnić należyłą reprezentację robotników, chłopów, inteligencji, kobiet, stachanowców, członków partii, bezpartyjnych i komsomolców” (Fitzpatrick, 2012, s. 269). Jeżeli jednak i obecnie nie kłóci się z poczuciem logiki określenie „jednoosobowa spółka skarbu państwa”, tak jakby spółka mogła być jednoosobowa, to może i wybory z udziałem tylko jednego kandydata były w porządku...

W roku 2011 ukazała się we Frankfurcie (*am Mein*) praca zbiorowa, pod redakcją już wspomnianych w tym szkicu dwóch niemieckich badaczy (Ralph Jessen i Richter Hedwig), analizująca różne aspekty wyborów w nazistowskiej Trzeciej Rzeszy i w komunistycznym Związku Radzieckim. Zasadnicze pytanie postawione w tej książce to: „dlaczego reżimy polityczne, które były radykalnie przeciwne liberalnej demokracji, naśladowały jedną z kluczowych cech tego antagonistycznego systemu?” (Jessen, Hedwig, 2011, s. 10). Próba odpowiedzi na to istotne pytanie pojawia się nie tylko w szkicach cytowanej właśnie pracy zbiorowej, ale stanowi także podstawę rozważań niniejszego artykułu – jaka była rola i funkcje wyborów w systemach niedemokratycznych? Można wskazać na przynajmniej kilka takich właśnie funkcji. Po pierwsze była to funkcja legitymizująca. Nawet bowiem systemy o charakterze totalitarnym czy autorytarnym nie mogą ciągle opierać swojego działania na używaniu „nagiej siły” [*naked power*], tak jak w koncepcji Bertranda Russella (Russell, 1960). Dana ekipa rządząca musi bowiem, przynajmniej jeżeli chce dłużej utrzymać się przy władzy, wypracować sobie jakiś rodzaj autorytetu czy poziom społecznego poparcia. Jeżeli będzie z kolei ciągle tropić i niszczyć przeciwników politycznych (prawdziwych czy potem coraz bardziej wydumanych), to w rezultacie nie zrealizuje żadnego sensownego programu społeczno-politycznego i może taką (nawet bardzo silną) władzę utracić (Beetham, 1991). O skuteczności legitymacji władzy w przypadku państw o charakterze totalitarnym może świadczyć wysoki poziom poparcia społecznego dla ich przywódców. W przypadku Mussoliniego czy Hitlera poparcie to załamało się dopiero w wyniku dotkliwych klęsk militarnych, a zwycięska dla Stalina druga wojna światowa (czy jak określa się do dziś w Rosji – Wielka Wojna Ojczyźniana), wywindowała poparcie dla sowieckiego dyktatora do niespotykanego wcześniej poziomu. Nawet więc reżimy o charakterze totalitarnym nie powinny lekceważyć kwestii legitymacji władzy (czy może raczej procesu legitymizacji). „Wybory powinny także służyć do legitymowania władzy w dyktaturach. Nadają się do tego celu, gdyż przede wszystkim (w przeciwieństwie do wszystkich innych technologii politycznych) symbolizują modernizację. [...] Nawet antyliberalne, totalitarne systemy nie mogą unikać tej logiki i muszą łączyć swą oficjalną narrację, wskazującą na jedność pomiędzy narodem, państwem a rządzącą partią z wykazaniem, iż ta jedność manifestuje się w wyborach i plebiscytach” (Jessen, Hedwig, 2011, s. 20). Można w istocie zauważyć pewne oznaki modernizującej roli wyborów, na przykład taki skutek miało wprowadzenie powszechnego prawa wyborczego w republikach azjatyckich ZSRR, gdzie kobiety nie tylko po raz pierwszy uzyskały prawa wyborcze, ale mogły wreszcie zacząć proces emancypacji od dominującego męskiego świata. „Kiedy Stalin ustanowił nową sowiecką konstytucję, wraz z powszechnym, równym, bezpośrednim i tajnym systemem wyborczym [...] spotkał się z prawdziwą euforią ze strony niektórych zachodnich intelektualistów” (Jessen, Hedwig, 2011, s. 20). Wybory w Związku Radzieckim były nie tylko powszechne, ale były w dodatku dość częste. „W ZSRR wybory odbywały się

na różnych poziomach partii i rządu, a obywatele byli nakłanianiani do wzięcia w nich udziału niezwykle często [...] Wybory do wszystkich instytucji ignorowały powszechnie uznane normy” (Smith, 2011, s. 60). W dodatku wybory były w praktyce obowiązkowe. „Wybory sowieckie od 1937 do połowy lat osiemdziesiątych były przede wszystkim demonstracją podporządkowania całego narodu wszechmocnemu władcy. Każdy czuł się zobligowany do wzięcia udziału w tym wydarzeniu – ze strachu przed karą” (Merl, 2011, s. 276).

Istotna była także, jak się wydaje, społeczna rola wyborów w systemach o charakterze totalitarnym. W sytuacji dyktatury z reguły brak jest autentycznego kontaktu dyktatora (wraz z jego najbliższym otoczeniem) z niższymi klasami czy grupami danego społeczeństwa. W dodatku dyktatura (zarówno faszystowska/nazistowska, jak i komunistyczna) budzi strach, często zresztą uzasadniony. W związku z tym „w przypadku dyktatury wybory stanowiły rytuał interakcji pomiędzy państwem a społeczeństwem” (Jessen, Hedwig, 2011, s. 16). Przykładowo w Związku Radzieckim często obywatele traktowali karty do głosowania jako rodzaj petycji do władz, wypisując swe żale, skargi czy życzenia. Nie chodziło więc raczej o odrzucenie systemu jako takiego, ale raczej o poprawę warunków życia. Równocześnie dla totalitarnej władzy wybory stanowiły jedną z nielicznych możliwości poznania prawdziwych opinii obywateli (czy może raczej poddanych). „Władze radzieckie bardzo obawiały się możliwości publicznego wyrażania przez obywateli nieocenzonej opinii w sprawach o publicznym znaczeniu. Z drugiej zaś strony były ogromnie ciekawe, co myślą ludzie. Z taką sprzecznością zmagają się wszystkie represyjne reżimy autorytarne. [...] Władze radzieckie miały tylko dwa sposoby poznawania poglądów społeczeństwa – raporty służby bezpieczeństwa i listy do polityków” (Fitzpatrick, 2012, s. 245). Podobnie jak rytuał wyborczy, tak i pisanie listów stanowiły niewątpliwie pewien substytut procedur demokratycznych. Nic więc dziwnego, iż „przywódcy partyjni poświęcali mnóstwo czasu otrzymanym listom. Podobno Kalinin, jeden z głównych odbiorców, miał dostać w latach 1923–1935 ponad 1,5 mln pisemnych i ustnych próśb. [...] Mieszkańcy Związku Radzieckiego najwyraźniej podzielali pogląd władz, że pisanie listów jest praktyką demokratyczną, która zbliża zwykłych ludzi do rządzących. [...] Nadawcy listów żywili przekonanie, że rządzący nie tylko mogą, ale muszą pomagać ludziom” (Fitzpatrick, 2012, s. 262). Równocześnie więc „wybory pozwalały także policji na ocenę nastrojów społecznych – i to zarówno poprzez partycypację społeczeństwa w procesie wyborczym, jak i dzięki związanymi z nim komentarzami” (Smith, 2011, s. 63).

Kolejna funkcja wyborów w systemach o charakterze totalitarnym wiąże się już ściśle z samą elitą władzy – komunistyczną nomenklaturą lub aparatem partii faszystowskiej we Włoszech czy nazistowskiej w Niemczech. Wprawdzie głosowano, jak już wspomniano, tylko na jednego kandydata, ale jednak taki kandydat w ogóle musiał się pojawić. „Konwencje partyjne i demonstracyjne kampanie wyborcze miały aktywizować szeregowych członków partii oraz dać im poczucie znaczenia, podobnie jak poczucie sensu bliskiego związku z reżimem” (Jessen, Hedwig, 2011, s. 23). Przykład stalinowskiego Związku Radzieckiego, choć sytuacja niekonkurencyjnych wyborów trwała przecież w ZSRR aż do czasów reform Michaiła Gorbaczowa w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku, pokazuje, iż właściwie ważniejsze od samych wyborów było to co działo się przed nimi. Chodzi mianowicie o „proces nominowania, który selekcionował kandydatów na de-

putowanych. Razem z wyborami jedyne go kandydata do pomniejszych instytucji partii i państwa proces ten stanowił kluczowy element w systemie nomenklatury, a także działał jako drabina awansu społecznego” (Smith, 2011, s. 63).

Wreszcie wybory pełniły także funkcje czysto administracyjne. To dzięki tworzeniu list osób uprawnionych do wzięcia udziału w głosowaniu można było dokonać uaktualnienia dokumentów czy meldunku. Dzięki wyborom można było także, szczególnie w Związku Radzieckim, dokonywać okresowego przeglądu kadr – zgodnie ze sławnym powiedzeniem Stalina, iż „kadry decydują o wszystkim” (*kadry rieszajut wsio*). „Wybory miały z jednej strony kontrolować lokalnych urzędników, a z drugiej strony miały zademonstrować jedność poddanych i panującego” (Merl, 2011, s. 276). Podejście sowieckie tak naprawdę było zgodne z wieloletnią (aby nie napisać wielosetletnią) tradycją, wywodzącą się jeszcze z czasów carskich. Był to „mit cara: mądrego i sprawiedliwego władcy, który dba jedynie o publiczne i indywidualne dobro swych poddanych, podczas gdy skorumpowana i niekompetentna administracja przeszkadza mu w tym zbożnym dziele” (Merl, 2011, s. 276). Mit dobrego cara funkcjonuje również i obecnie, tłumacząc w dużej mierze prawie powszechne poparcie rosyjskiego społeczeństwa dla prezydenta Władimira Putina – zwłaszcza w kontraście z nieporadnością jego poprzednika Borysa Jelcyna. I to właśnie wybory „miały zdemaskować niekompetentnych i skorumpowanych urzędników. Taka była istota stalinowskiego rozumienia ‘demokracji’ ” (Merl, 2011, s. 276).

Wybory określane są niejednokrotnie jako święto demokracji. W systemach o charakterze totalitarnym trudno było mówić o jakiegokolwiek demokracji, ale święto to było na pewno. „Wyborom nadawano uroczystą oprawę, zarazem jednak wywierano silny nacisk na udział w głosowaniu i frekwencja była zawsze bardzo wysoka (przynajmniej według oficjalnych danych) [...] Ponieważ nie było możliwości wyboru pomiędzy kandydatami, głosowanie nie dostarczało władzom szczególnej wiedzy o nastrojach społecznych” (Fitzpatrick, 2012, s. 269). Już na kilka dni przed wyborami w sklepach pojawiały się dawno niewidziane produkty, jak lepsze kielbasy, szynka czy owoce cytrusowe. Oczywiście nie brakowało, jak zawsze, wyrobów spirytusowych. W dniu wyborów dochodziły do tego również występy artystyczne, pokazy sportowe, zespoły ludowe i orkiestry. „Dzień wyborów, z reguły niedziela, służył jako symboliczne święto jedności poddanych i władcy oraz pokazanie kulturalnych osiągnięć sowieckiej władzy. Lokalny sekretarz partii był osobiście odpowiedzialny za lokalne przygotowania i za to, aby wszyscy wyborcy pojawili się w lokalach wyborczych i zagłosowali na kandydata” (Merl, 2011, s. 293). Po drugiej wojnie światowej, w podporządkowanych władzy ZSRR państwach socjalistycznych trzeba było szczególnie starannie dbać o powszechny udział społeczeństwa w wyborach, gdyż poziom strachu (i zarazem represji) był nieporównywalnie niższy niż w ojczyźnie światowego komunizmu. Przykładowo w Polsce, jeżeli ktoś opóźniał swe przybycie do lokalu wyborczego, to wysyłano po niego (lub po nią) taksówkę, pytając się z troską o stan zdrowia. Łza się w oku kręci... I tylko czasami w systemach totalitarnych zdarzało się przedobrzyć. Przed wyborami do niemieckiego Reichstagu 29 marca 1933 roku – „Długie ramię propagandy nie zatrzymało się na wielkich miastach, lecz docierało do najmniejszych wiosek. [...] Domy zdobiono kwiatami, zdjęciami Hitlera i innymi świątecznymi dekoracjami” (Kershaw, 2009, s. 87. Wprawdzie według oficjalnych danych na „jedynie słuszną” listę oddano 98,8% głosów, ale za

to „Gauleiter Kolonii uzyskał w swoim okręgu wynik 103 procent, rozdawszy swoim ludziom zbyt wiele duplikatów kart do głosowania” (Kershaw, 2009, s. 87).

Niewątpliwie wybory – i to nawet wybory spełniające standardy i wymogi demokracji – mogą być jedynie warunkiem koniecznym, ale dalece niewystarczającym dla uznania danego państwa za państwo w pełni demokratyczne (zwłaszcza w rozumieniu zachodnioeuropejskiej demokracji liberalnej). Potrzeba jeszcze rządów prawa, odpowiedzialności urzędników wszystkich szczebli, jawności w życiu publicznym, niezależnych mediów, niezawisłości sądów czy trójpodziału władzy. Poszczególne władze i instytucje powinny się wzajemnie kontrolować i równoważyć (amerykańska zasada *check and balance*), gdyż nadmierna przewaga którejkolwiek z władz grozi stopniową ewolucją w stronę systemu autokratycznego czy po prostu zwykłej dyktatury. Tymczasem w ramach systemu politycznego państw o charakterze totalitarnym wybory miały tak naprawdę charakter fasadowy, maskując dyktatorski charakter władzy naczelnej. Trochę przypomina to koncepcję Gaetano Moski – twórcy teorii elity (Żyromski, 2004). „Państwa pod rządami Stalina i Hitlera były dyktaturami populistycznymi, karmiącymi się masowym poparciem i zaangażowaniem społecznym, a także fascynacją na punkcie nieograniczonej władzy” (Overy, 2009, s. 625). W związku z tym wybory pełniły w państwach o charakterze totalitarnym całkowicie inną rolę i wypełniały odmienne funkcje niż w systemach demokratycznych. Jak może nazbyt poetycko pisze Stephan Merl – „sowiecki system wyborczy był szaloną konstrukcją. Wybory określano jako dowód ‘demokracji’, nawet chociaż nie było żadnego wyboru pomiędzy kandydatami, a głosowanie nazywano ‘tajnym’ chociaż ogromna większość ludzi głosowała jawnie, traktując tych, którzy szli do kabiny podejrzliwie, jako głosujących przeciwko reżimowi” (Merl, 2011, s. 306). Jak się wydaje, warto ciągle jeszcze pamiętać i przypominać o doświadczeniach systemów totalitarnych, przede wszystkim dlatego, aby się już nigdy nie powtórzyły.

Bibliografia

- Beetham D. (1991), *The Legitimation of Power*, MacMillan, London.
- Fitzpatrick S. (2012), *Życie codzienne pod rządami Stalina. Rosja radziecka w latach trzydziestych XX wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków (first edition Oxford University Press 1999).
- Gronov J. (2003), *Caviar with Champagne. Common Luxury and the Ideas of the Good Life in Stalin's Russia*, Berg, Oxford.
- Jessen R., Hedwig R. (2011), *Non-Competitive Elections in 20th Century Dictatorships: Some Questions and General Considerations*, w: *Voting for Hitler and Stalin. Elections Under 20th Century Dictatorships*, red. R. Jessen, R. Hedwig, Campus Verlag, Frankfurt am Main, s. 9–36.
- Kershaw I. (2009), *Mit Hitlera. Wizerunek a rzeczywistość w III Rzeszy*, Replika, Zakrzewo (English edition Clarendon Press, Oxford 1987).
- Khlevniuk O. V. (2016), *Stalin. Nowa biografia*, Znak Horyzont, Kraków (first edition Yale University Press 2015).
- Merl S. (2011), *Elections in the Soviet Union, 1937–1989: A View into a Paternalistic World from Below*, w: *Voting for Hitler and Stalin. Elections Under 20th Century Dictatorships*, red. R. Jessen, R. Hedwig, Campus Verlag, Frankfurt am Main, s. 276–308.
- Overy R. (2009), *Dyktatorzy. Hitler i Stalin*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław (first edition 2004).

- Russell B. (1960), *Power. A new social analysis*, London.
- Smith M. B. (2011), *Popular Sovereignty and Constitutional Rights in the USSR's Supreme Soviet Elections of February 1946*, w: *Voting for Hitler and Stalin. Elections Under 20th Century Dictatorships*, red. R. Jessen, R. Hedwig, Campus Verlag, Frankfurt am Main, s. 59–80.
- Zmierczak M. (2006), *Ideologie totalitarne: faszyzm i narodowy socjalizm*, w: *Totalitaryzm a zachodnia tradycja*, red. M. Kuniński, Ośrodek Myśli Politycznej i Księgarnia Akademicka, Kraków, s. 160–188.
- Żyromski M. (2004), *Procedury wyborcze jako element legitymizacji władzy elity. Gaetano Mosca o fikcji wyborów parlamentarnych*, w: *Rola wyborów w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, red. S. Drobczyński, M. Żyromski, Poznań, s. 321–328.
- Żyromski M. (2010), *Demokracja ateńska jako demokracja dla elity*, w: *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, s. 17–23.
- Żyromski M. (2015), *Referenda i plebiscyty w systemach autorytarnych i totalitarnych*, w: *Ideologie, doktryny, ruchy społeczne i polityczne. Wybrane problemy*, red. M. Marczevska-Rytko, W. Ziętara, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, s. 461–474.

The role of elections in non-democratic political systems

Summary

Abstract: Parliamentary elections certainly form the most important procedure in a democratic political system. Nevertheless, there are some difficulties with their application. For instance, in the parliamentary elections in Poland last year, about every sixth vote was wasted or, in other words, it was cast for a political party that failed to be elected to the parliament. Elections also functioned in non-democratic political systems. In the former Soviet Union, elections were truly celebrated, even though their results were known in advance. Thus, elections had quite different functions in non-democratic political systems than in modern parliamentary democracies. For instance, they were supposed to mobilize society, to show the efficiency of the political system and also to address some purely administrative questions – such as checking who lived at specific addresses.

Key words: elections, political system, democracy

Natalia KUSA
Poznań

Potencjał protestów motywowanych ekonomicznie – przypadek współczesnej Federacji Rosyjskiej

Streszczenie: Działalność rosyjskiej opozycji politycznej została znacznie ograniczona po masowych protestach z przełomu 2011 i 2012 r. Liczne zmiany w prawie spowodowały istotne zmniejszenie się liczby podmiotów, które opozycyjną działalność w sferze polityki mogłyby kontynuować. Jednocześnie, pogłębiający się kryzys gospodarczy i pogarszająca się sytuacja ekonomiczna szerokich mas Rosjan, ujawniła niezagospodarowaną dotąd przestrzeń, w której w ostatnich miesiącach zaczęło się ujawniać niezadowolenie rosyjskich obywateli z poczynań władzy. Celem artykułu jest analiza aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej Federacji Rosyjskiej oraz wskazanie na ewentualne przejawy ekonomicznie motywowanych protestów Rosjan. Podstawą analizy będą wskaźniki makroekonomiczne, wyniki badań rosyjskiej opinii publicznej oraz analiza informacji o ewentualnych wydarzeniach o charakterze protestu zamieszczonych w rosyjskich mediach (głównie społecznościowych). W efekcie artykuł może stać się przyczynkiem do dyskusji na temat potencjalnych relacji pomiędzy brakiem stabilności w kwestiach poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego i socjalnego a skłonnością do udziału w protestach przeciwko władzy.

Słowa kluczowe: opozycja w Federacji Rosyjskiej; protesty przeciwko władzy; gospodarka Rosji; społeczne postrzeganie kryzysu

Działalność rosyjskiej opozycji politycznej została znacznie ograniczona po masowych protestach z przełomu 2011 i 2012 r. Liczne zmiany w prawie spowodowały istotne zmniejszenie się liczby podmiotów, które opozycyjną działalność w sferze polityki mogłyby kontynuować. Jednocześnie, pogłębiający się kryzys gospodarczy i pogarszająca się sytuacja ekonomiczna szerokich mas Rosjan, ujawniła niezagospodarowaną dotąd przestrzeń, w której w ostatnich miesiącach nieznacznie zaczęło się ujawniać niezadowolenie rosyjskich obywateli z poczynań władzy.

Celem artykułu jest analiza aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej Federacji Rosyjskiej oraz wskazanie na ewentualne przejawy ekonomicznie motywowanych protestów Rosjan. Dodatkowo, istotnym elementem będzie również analiza społecznej gotowości do ewentualnego udziału w protestach, a także próba określenia poziomu poparcia społeczeństwa dla ewentualnych inicjatyw podejmowanych w sferze publicznych protestów. Co ważne, artykuł obejmie też społeczny odbiór kryzysu gospodarczego, co może być użyteczne podczas prób prognozowania potencjalnych wystąpień. Wartość stanowi również sformułowany przez autorkę katalog czynników, które ewentualne protesty rosyjskich obywateli mogłyby blokować. W efekcie poddana weryfikacji zostanie następująca hipoteza: trudna sytuacja gospodarcza dotkliwie wpływająca na jakość życia społeczeństwa może być katalizatorem masowych protestów przeciwko władzy.

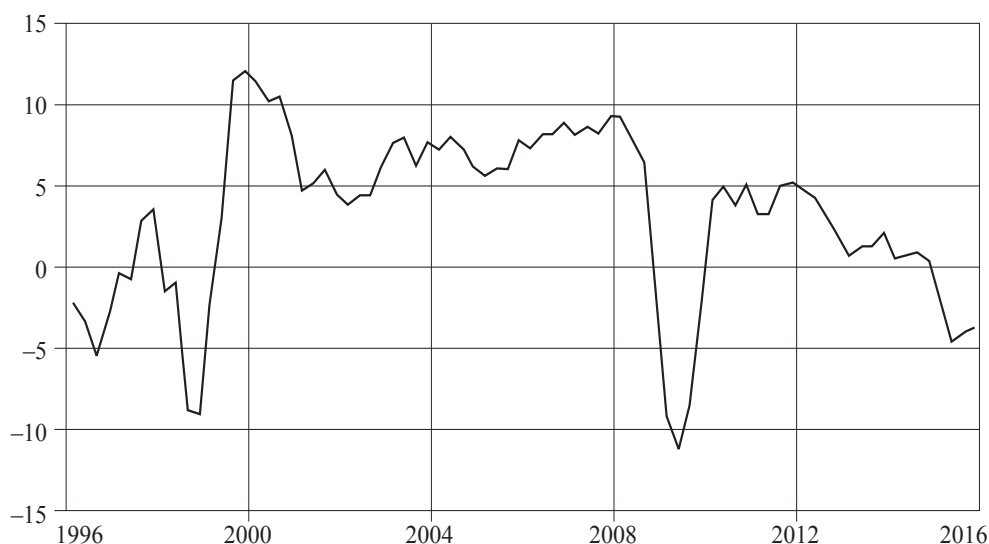
Podstawę analizy stanowią wskaźniki makroekonomiczne, wyniki badań rosyjskiej opinii publicznej oraz analiza informacji o ewentualnych wydarzeniach o charakterze

protestu zamieszczonych w rosyjskich mediach (głównie społecznościowych). W efekcie wystąpienie może stać się przyczynkiem do dyskusji na temat potencjalnych inklinacji pomiędzy brakiem stabilności w kwestiach poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego i socjalnego a skłonnością do udziału w protestach przeciwko władzy.

Aktualna sytuacja gospodarcza Federacji Rosyjskiej

Okres sprawowania władzy przez Władimira Putina często jest określany czasem stabilnego rozwoju gospodarczego, tak bardzo kontrastujący wobec załamania gospodarczego z drugiej połowy lat 90. Jednak warto pamiętać, iż pierwsze problemy w sferze ekonomicznej pojawiły się w momencie, kiedy cały świat borykał się z kryzysem finansowym. W 2009 r. PKB Federacji zanotowało spadek aż o 11,20% (wykres 1), poziom inflacji wynosił ponad 15% (*Rosja – Inflacja*), a cena ropy naftowej spadła do niespełna 45 dolarów za baryłkę (wykres 2). Jednak w tamtym kryzysowym momencie Rosja dysponowała gigantycznymi rezerwami zgromadzonymi głównie dzięki wysokim cenom surowców, szczególnie ropy naftowej, której cena osiągała rekordy jeszcze w 2008 r. (ponad 145 dolarów za baryłkę). Dodatkowo, pomimo niekorzystnych wskaźników makro- i mikroekonomicznych, realne dochody Rosjan podczas kryzysu w 2009 r. wciąż rosły, co wynikało właśnie z przekierowania na rynek znacznej ilości pieniędzy z rezerw walutowych (Łobuszewska, Kazimierska, Mańkowski, 2015, s. 20). Dlatego też, trudno wykazywać podobieństwa pomiędzy kryzysem sprzed blisko siedmiu lat a aktualnymi trudnościami, z którymi mierzy się rosyjska gospodarka.

Wykres 1. Roczne tempo wzrostu PKB w Federacji Rosyjskiej w latach 1996–2016



Źródło: Rosja – Roczne tempo wzrostu.

Wykres 2. Poziom ceny ropy naftowej w dolarach za baryłkę w latach 1996–2016

Źródło: Ropa – notowania surowców.

Kiedy w połowie grudnia 2014 r. doszło do kryzysu na rosyjskim rynku finansowym, władze Federacji nie dysponowały już tak gigantycznymi rezerwami, które pomogłyby szybko odpowiedzieć na spadki, a dodatkowo rosyjska gospodarka została w znaczny sposób odcięta od możliwości dofinansowania jej zagranicznymi kredytami i inwestycjami (efekt zachodnich sankcji po zaangażowaniu Rosji w konflikt na wschodzie Ukrainy). Wprawdzie Bank Centralny interweniował na rynku walutowym – co pozwoliło powstrzymać radykalnie spadający kurs rubla (stracił na wartości wobec dolara blisko 40%), jednak słaba waluta, niska cena ropy naftowej oraz rosnąca inflacja okazały się być tylko objawami postępującego już od jakiegoś czasu kryzysu rosyjskiej gospodarki (Menkiszak, Fischer, 2014). Według analityków Ośrodka Studiów Wschodnich, można wyróżnić trzy główne źródła aktualnych problemów: po pierwsze, struktura rosyjskiej gospodarki oparta na eksporcie surowców energetycznych (zapewnia 50% dochodów budżetu i stanowi 20% PKB Federacji) i inwestycjach skupionych w tym sektorze; po drugie, polityka zagraniczna, w której dominują agresywne zachowania w stosunku do Ukrainy (aneksja Krymu, zaangażowanie w konflikt na wschodzie) oraz pogarszające się z tego powodu relacje z Zachodem (zachodnie sankcje i rosyjskie kontrsankcje w znaczący sposób wpływające na rosyjską gospodarkę, odpływ zagranicznych inwestycji); po trzecie, gwałtowny spadek cen ropy naftowej, zapoczątkowany już w połowie 2014 r. i wciąż niepowstrzymany, co stanowi poważne wyzwanie dla budżetu opartego w znacznej części właśnie o dochody ze sprzedaży ropy i gazu (Menkiszak, Fischer, 2014). Wyczerpywanie się modelu zapoczątkowanego w roku 2000 jest wyraźne, brakuje natomiast pomysłu, czym zastąpić opartą o surowce gospodarkę, której wszystkie najważniejsze wskaźniki wciąż spadają, nie zapowiadając poprawy w najbliższym czasie.

Kryzys rosyjskiej gospodarki to również ogromne wyzwanie dla rządu Federacji, który jest odpowiedzialny za jej budżet. Korekty, i to znacznej, wymagał już plan dochodów i wydatków państwa na rok 2015, kiedy okazało się, że cena ropy naftowej z zakładanych 100 dolarów spadła do około 50. Zmiany wprowadzone do budżetu w marcu 2015 r. uwzględniały nie tylko niższe dochody ze sprzedaży surowców, ale również systematycznie wzrastający poziom inflacji (ponad 12%) oraz niestabilny i wciąż tracący w stosunku do dolara kurs rubla. Dodatkowo, należało wziąć pod uwagę również prognozy inwestycyjne – spadek o 14%, zmniejszenie importu o 40%, a także płacy realnej o 6% (Fischer, 2015). Tak znaczne ograniczenia wpływów do budżetu musiały znaleźć odzwierciedlenie po stronie wydatków, głównie w sferze oświaty, ochrony zdrowia i kultury. Co istotne, zamiast działań zmierzających do modernizacji rosyjskiej gospodarki, rząd Federacji skupił się przede wszystkim na utrzymywaniu *status quo* z wciąż wzrastającymi wydatkami na obronność oraz dotacjami dla sektora socjalnego, który ma zapewnić bezpieczeństwo wewnętrzne (Fischer, 2015). Takie doraźne działania mające na celu jedynie przynajmniej próby równoważenia budżetu, nie rozwiązują najważniejszego problemu – wymagającej strukturalnych zmian i pogłębiającej się w kryzysie rosyjskiej gospodarki.

W oparciu o założenia uwzględniające kryzys powstawał również plan budżetu na rok 2016. Eksperci zauważają jednak, iż przyjęte założenia – cena ropy naftowej na poziomie 50 dolarów za baryłkę, inflacja na poziomie 6,4%, wzrost PKB o 0,7% oraz kurs rubla do dolara na poziomie 63,3 – są zbyt optymistyczne i będą wymagały wielokrotnej korekty (Domańska, 2015; Kośka, 2015). Już od początku 2016 r. można obserwować wciąż spadającą cenę ropy naftowej, która na początku lutego wynosiła niewiele ponad 34 dolary za baryłkę, nierealny wydaje się również spadek inflacji, której poziom na koniec 2015 r. wciąż wynosił blisko 13% (*Rosja – Inflacja*). Jednak, nawet w przypadku tak optymistycznych prognoz, które sformułował rząd Federacji, w rosyjskim budżecie niezbędne były znaczne cięcia wydatków – nie uzyskano wprawdzie zgody na redukcję wydatków na armię i obronność, a nakłady na politykę społeczną nawet nieznacznie wzrosną, cięcia będą jednak dotyczyły w znacznym stopniu edukacji i ochrony zdrowia (Domańska, 2015). Warto zwrócić uwagę na zagrożenie, iż „konstruując budżet z wyraźnym pominięciem dotowania nauki i badań, Rosja dobrowolnie rezygnuje z podążania za odbywającymi się na świecie zmianami i w efekcie pozostaje w tyle za państwami Zachodu” (Kośka, 2015).

Co istotne jednak, tak optymistyczne założenia budżetowe oraz brak cięć w sferze wydatków socjalnych, wskazywać może polityczno-propagandową funkcję aktualnego budżetu – we wrześniu 2016 r. mają się odbyć wybory do Dumy Państwowej, a na 2018 r. zaplanowane są wybory prezydenckie. Według Marii Domańskiej z Ośrodka Studiów Wschodnich „świadczą o tym zarówno plany dodatkowej indeksacji emerytur tuż przed wyborami parlamentarnymi, jak i dążenie do odłożenia trudnych decyzji (podniesienie wieku emerytalnego, wzrost podatków) na okres po 2018 roku. Władze najpewniej będą dążyć do zachowania na wyborczy rok 2018 „żelaznej” rezerwy w postaci środków Funduszu Dobrobytu Narodowego, co może je skłonić do zwiększania długu państwowego w miarę wyczerpywania się Funduszu Rezerwowego” (Domańska, 2015). Zorientowany na politykę obronną oraz społeczną budżet zadba o twardy elektorat W. Putina, który docenia działania mające na celu

uwładatnienie rosyjskiej polityki imperialnej, a także jest uzależniony od transferów ze strony państwa.

Prognozy dla gospodarki rosyjskiej

Optymistyczne prognozy dla rosyjskiej gospodarki formułują głównie rosyjscy politycy. W grudniu 2015 r. rosyjski prezydent W. Putin przekonywał, iż pomimo spadku PKB, wysokiej inflacji oraz zmniejszających się inwestycji i dochodów ludności, „szczyt kryzysu gospodarka ma już za sobą [...] Te liczby trzeba znać i odpychać się od nich” (*Putin*). Premier Federacji Dmitrij Miedwiediew podkreślał natomiast, że w sytuacji, kiedy najważniejsze rynki finansowe zamknęły się na Rosję, ona „dowodła samowystarczalności swojej gospodarki” (*Miedwiediew*).

Według rosyjskich mediów te optymistyczne prognozy potwierdzają międzynarodowe agencje ratingowe, które zapowiadają wzrost rosyjskiej gospodarki. Ekonomistka Agencji Standard&Poor's ds. Rosji Tatiana Łysienko informuje, iż jej agencja prognozuje „stabilizację kursu waluty i zmniejszenie tempa inflacji do 6–7% pod koniec 2016 roku”, natomiast Starszy dyrektor w grupie analitycznej Fitch ds. suwerennych ratingów Charles Seville „spodziewa się stabilizacji gospodarki w 2016 roku przy wzroście w ciągu roku o około 0,5% i jego przyspieszeniu do 1,5% w 2017 roku” (*Co czeka*). Dodatkowo, T. Łysienko podkreśla, iż „W chwili obecnej agencje oceniają rozwój sytuacji w gospodarce raczej jako stabilny, co odzwierciedliła w najnowszym ratingu agencja Moody's, gdy polepszyła do stabilnego prognozę suwerennego ratingu Rosji” (*Co czeka*).

Jednak w przestrzeni medialnej pojawiają się również mniej optymistyczne dla przyszłości rosyjskiej gospodarki prognozy. Ekonomiści Agencji Bloomberg zaliczyli Rosję do grupy pięciu najgorszych gospodarek w 2016 r. Twierdzą oni, iż istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia recesji, a pomimo dużych spadków PKB w 2015 r., szczyt spadków jeszcze przed Rosją – może to być jeden z najbardziej przedłużających się kryzysów w Rosji od ponad 20 lat (*Bloomberg*).

Sceptyczny wobec prognoz rychłego zakończenia kryzysu w Rosji jest również Władisław Inoziemcew (wybitny rosyjski ekonomista, Dyrektor Centrum Badań Społeczeństwa Postindustrialnego), który twierdzi, iż pomimo powolnej stabilizacji sytuacji w gospodarce, kluczowe dla jej dalszych losów będą wydarzenia roku 2016. Zwraca on uwagę, iż pomimo odnotowywanych przez sektor korporacyjny zysków, kluczowe dla jego rozwoju gałęzie – takie jak budownictwo, gastronomia, transport lotniczy, handel nieruchomościami, turystyka – notują straty, a spora część przedsiębiorstw znajduje się na granicy bankructwa. Jeśli w ciągu najbliższych kilku miesięcy nie pojawią się sygnały o przezwycięzeniu kryzysu, konsumenci ograniczą wydatki, a balansujące na granicy nierentowności przedsiębiorstwa zostaną zamknięte, co tylko pogłębi recesję. Dodatkowo, można dziś w Rosji obserwować krach na rynku nieruchomości (oraz innych trwałych dóbr), co powoduje zastój w budownictwie, a także kryzys w systemie bankowym, przejawiający się odbieraniem licencji kolejnym bankom (Inoziemcew, 2015). Dlatego, choć pojawiają się licznie optymistyczne prognozy, decydujące będą dopiero pierwsze miesiące 2016 r., ponieważ wciąż brakuje jednoznacznego impulsu sprzyjającemu poprawie sytuacji rosyjskiej gospodarki.

Spoleczny odbiór kryzysu gospodarczego

Rok 2015 był według analityków Centrum Lewady pierwszym od początku XXI wieku, w którym realne dochody ludności zmniejszały się niemal bez przerwy. Blisko połowa dorosłych obywateli Federacji stwierdziła w grudniu 2015 r., że sytuacja finansowa ich rodziny uległa pogorszeniu, a tylko 5% przyznało, że finansowo żyje im się lepiej. W stosunku do roku 2014, spadła również liczba osób, które oczekują szybkiego zakończenia kryzysu (co trzeci Rosjanin pod koniec 2014 r. oraz co czwarty pod koniec 2015 r. oczekiwał szybkiej poprawy). Dodatkowo, wzrosła – do blisko 60% – liczba osób niemogących nie zaoszczędzić, przeznaczając całe dochody na żywność i – rzadziej – odzież (*Трудный*). Rosjanie odczuwają kryzys w zmniejszających się realnych dochodach, a dodatkowo, spora część z nich nie spodziewa się szybkiej poprawy sytuacji.

Według Centrum Analitycznego Lewady pensje i emerytury są jedynym źródłem dochodów dla prawie wszystkich rosyjskich obywateli. Oszczędnościami – zwykle niewielkimi, pozwalającymi przetrwać maksymalnie kilka miesięcy – dysponuje tylko co trzeci Rosjanin. Jest to istotne ze względu na specyfikę rosyjskiego rynku pracy – w sytuacjach kryzysu większość firm nie zwalnia swoich pracowników, a jedynie redukuje płace lub zawiesza ich wypłacanie. Takie kryzysowe działania pracodawców odczuła w 2015 r. połowa Rosjan. Zmniejszone dochody powodują tzw. zjawisko godnego ubóstwa, którym można określić sytuację, kiedy pieniądze z pensji lub emerytury wystarczają tylko na naprawdę niezbędne wydatki, głównie podstawową żywność, zdecydowanie rzadziej tanią odzież¹. W efekcie znaczna część Rosjan, choć odczuwa kryzys, dzięki intensywnym poszukiwaniom tańszych zamienników wielu produktów żywnościowych, może zaspokoić swoje podstawowe potrzeby.

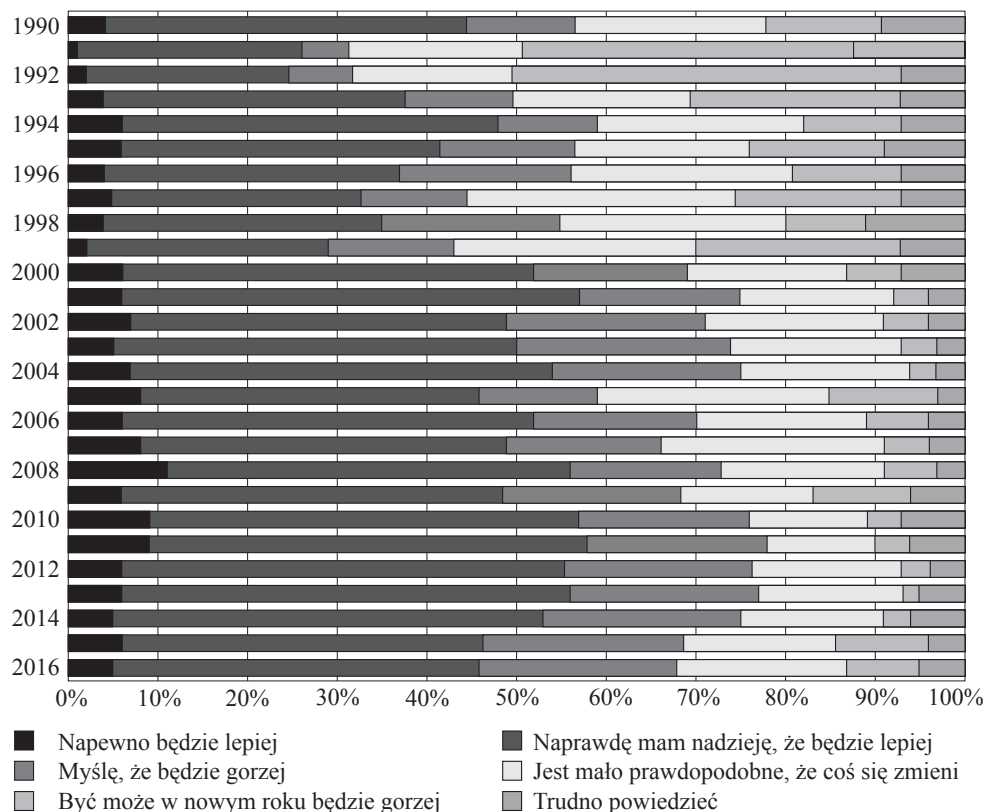
Prognozy na nowy rok 2016 (społeczne oczekiwania)

W odpowiedzi na pytania o prognozy na nowy od początku kryzysu, czyli od końca 2014 r., coraz więcej Rosjan coraz mniej optymistycznie patrzy w przyszłość. U progu 2015 oraz 2016 r. blisko co dziesiąty Rosjanin był przekonany, iż w nowym roku będzie gorzej, natomiast co piąty uważał, że jest mało prawdopodobne, aby coś się zmieniło na lepsze (wykres 3). Podobne wartości notowano u progu 2009 r., kiedy do Rosji docierał międzynarodowy kryzys finansowy, a jeszcze mniej optymistyczne pod koniec lat 90. w trakcie największych trudności gospodarczych współczesnej Federacji. Jednocześnie, odnotowano spadek liczby osób, które mają nadzieję, iż w kolejnym roku będzie lepiej lub nawet są tego pewne. Jednak, nadal 40% Rosjan z ogromną nadzieją na lepsze patrzy w przyszłość.

Umiarkowanego optymizmu można się doszukiwać w wynikach badań, w których pytano Rosjan o prognozy dotyczące kryzysu. U progu 2016 r. znacznie, bo o połowę, zmalała liczba osób, które były przekonane, iż w najbliższym roku dojdzie do poważnego kryzysu gospodarczego (tabela 1). Wzrosła natomiast, choć już nie tak spektakularnie,

¹ Określenia „godne ubóstwo” na aktualną sytuację znacznej części Rosjan używa Marina Krasilnikov, kierowniczka badań nad dochodami i konsumpcją Centrum Analitycznego Lewady w artykule *Тяжелый год: как россияне справляются с кризисом (Тяжелый)*.

Wykres 3. Oczekiwania Rosjan wobec kolejnego roku (badania przeprowadzane corocznie w grudniu od 1990 do 2015 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Centrum Analitycznego Lewady (*Ожидания*).

liczba osób, które takiego kryzysu w 2016 r. nie przewidują (z mniejszym lub większym przekonaniem co trzeci Rosjanin). Co piąty obywatel Federacji nie potrafi natomiast sformułować swojego zdania na ten temat, co może oznaczać pewną dezorientację oraz niechęć do zastanawiania się nad niepewną przyszłością.

Tabela 1

Opinia Rosjan na temat możliwości pojawienia się kryzysu gospodarczego podobnego do tego, który miał miejsce w 2008 r. (w %)

Czy to możliwe, aby w przyszłym roku w Rosji miał miejsce kryzys gospodarczy (taki jaki był w 2008 roku)?					
Rok	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Trudno powiedzieć
1	2	3	4	5	6
2016	11	36	27	6	20
2015	20	42	20	5	13
2014	6	32	40	5	17

1	2	3	4	5	6
2013	6	33	37	8	16
2012	2	37	34	7	19
2011	7	28	40	7	19
2007	3	18	44	12	22
2006	5	24	45	13	12

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Centrum Analitycznego Lewady (*Ожидания*).

Prognozy protestów i gotowość społeczeństwa do udziału w nich

Trudna sytuacja gospodarcza oraz brak powszechnej nadziei na to, iż w najbliższym czasie problemy ekonomiczne znajdą rozwiązanie nie znajduje odzwierciedlenia w opiniach Rosjan na temat ewentualnych prognozowanych masowych wieców i protestów. Ponad połowa Rosjan twierdzi, iż w 2016 r. nie odbędą się żadne masowe manifestacje, a tylko co trzeci obywatel Federacji widzi taką możliwość (ale nie jest o tym zupełnie przekonany, tabela 2). Na podstawie wyników badań rosyjskiej opinii publicznej, można zauważyć, że w ciągu ostatnich dziesięciu lat, masowe protesty były według Rosjan najbardziej prawdopodobne były w roku 2012². W kolejnych latach, wraz z wprowadzanymi systematycznie przez władzę ograniczeniami funkcjonowania opozycji w Rosji, oczekiwania Rosjan wobec potencjalnych masowych protestów stopniowo malały.

Tabela 2

Opinia Rosjan na temat możliwości pojawienia się masowych wieców i protestów (w %)

Czy to możliwe, aby w przyszłym roku w Rosji miały miejsce masowe wiece i protesty?					
Rok	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Trudno powiedzieć
2016	4	27	37	18	15
2015	4	28	38	16	14
2014	6	37	35	8	15
2013	5	45	31	8	12
2012	6	50	25	5	13
2011	6	40	28	8	18
2007	5	27	36	13	19

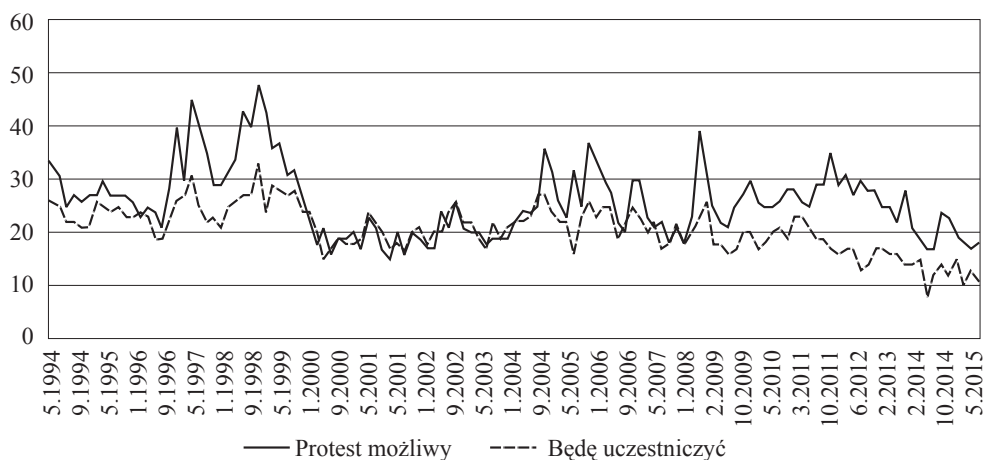
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Centrum Analitycznego Lewady (*Ожидания*).

Powszechny brak wiary w to, że w najbliższym czasie mogą mieć miejsce w Rosji masowe protesty potwierdzają również badania, w których Rosjanie zostali poproszeni o opinię na temat możliwości pojawienia się protestów motywowanych ekonomicznie (przeciwko obniżającemu się poziomowi życia) – tylko co piąty Rosjanin pod koniec

² Sfałszowane wyniki wyborów do Dumy Państwowej w grudniu 2011 r. zmobilizowały tysiące Rosjan do zamianifestowania na rosyjskich ulicach i placach (głównie w największych miastach Federacji) swojego niezadowolenia. Obserwatorzy tamtych wydarzeń nazwali je Białą Rewolucją, w ramach której w protestach wzięło udział nawet około 100 tysięcy obywateli Rosji.

2015 r. był przekonany, że takie manifestacje mogą mieć miejsce (wykres 5). Jeszcze mniej osób deklarowało udział w takich potencjalnych protestach – tylko co dziesiąty obywatel Federacji. Największy potencjał protestu z przyczyn ekonomicznych można było obserwować w Rosji w drugiej połowie lat 90. (a szczególnie w latach 1997–1999, kiedy Federacja Rosyjska borykała się z gigantycznym kryzysem gospodarczym), kiedy to masowych protestów oczekiwała blisko połowa Rosjan. Potencjał protestu był również dosyć wysoki w drugiej połowie pierwszej dekady lat dwutysięcznych, a szczególnie w roku 2009, kiedy do Federacji Rosyjskiej dotarł światowy kryzys finansowy.

Wykres 4. Potencjał protestu motywowanego ekonomicznie na przestrzeni lat 1994–2015 (Centrum Analityczne Lewady)

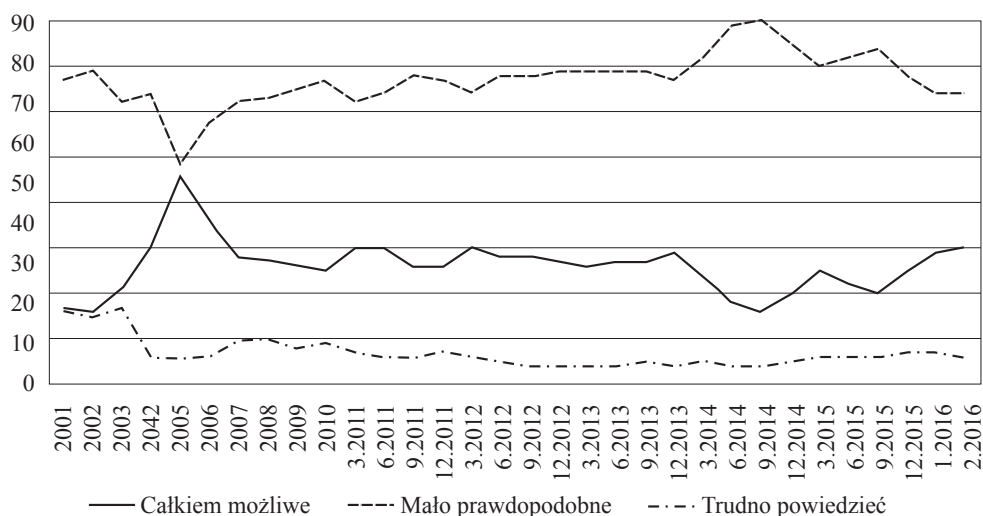


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Centrum Analitycznego Lewady (*Оценка*).

Podobne badania wśród rosyjskich obywateli prowadzi również regularnie Rosyjskie Centrum Badania Opinii Publicznej (Всероссийский центр изучения общественного мнения – ВЦИОМ) – choć w tych wynikach potencjał protestów motywowanych ekonomicznie jest nieznacznie wyższy (dwadzieścia kilka do maksymalnie 30% Rosjan uznaje takie protesty za możliwe), to wyraźnie widać, że od dziesięciu lat nie obserwowano większych zmian (z wyjątkiem lat 2014–2015, kiedy potencjał uległ obniżeniu, prawdopodobnie na skutek przedstawianej powszechnie jako sukces Federacji Rosyjskiej aneksji Krymu, wykres 5).

Kryzys gospodarczy, z którym od ponad roku zмага się rosyjska gospodarka, a przede wszystkim rosyjscy obywatele, pozostaje na razie bez wpływu na oczekiwania Rosjan wobec potencjalnych protestów motywowanych ekonomicznie. Zdecydowana większość obywateli Federacji uznaje ewentualne masowe manifestacje przeciwko pogarszającym się warunkom życia za mało prawdopodobne, niewielka też grupa Rosjan deklaruje udział w takich potencjalnych wystąpieniach. Stąd można uznać, iż na obecnym etapie kryzysu, trudno oczekiwać powszechnych protestów rosyjskich obywateli przeciwko trudnej sytuacji gospodarczej.

Wykres 5. Potencjał protestu motywowanego ekonomicznie na przestrzeni lat 2001–2016 (ВЦИОМ)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Rosyjskiego Centrum Badania Opinii Publicznej (Протестный).

Przyczyny niechęci Rosjan wobec nawet potencjalnego udziału w protestach przeciwko władzy

Trudno dziś jednoznacznie wskazać, dlaczego zdecydowana większość Rosjan, pomimo pogarszającej się sytuacji gospodarczej i coraz dotkliwiej odczuwanych przez statystycznych Rosjan skutków kryzysu, nie zamierza organizować, ani brać udziału w masowych protestach przeciwko władzy. Łatwiej natomiast zbudować wieloaspektowy katalog potencjalnych przyczyn, które mogłyby to zjawisko tłumaczyć:

- większość protestów, które miały miejsce w ostatnich latach (ale już po manifestacjach z przełomu 2011/2012) była organizowana w obronie interesów konkretnych grup, najczęściej zawodowych – lekarzy, nauczycieli, kierowców ciężarówek. Jednak takie działania nie przyciągają poparcia znacznej części Rosjan, ponieważ przeważa opinia „nas to nie dotyczy”, „to nie w naszym interesie”. A bez solidarności z innymi grupami wszystkie protesty są skazane na pozostanie jednorazowymi akcjami, nie mają szansy na stworzenie szerokiego ruchu protestu, a tym bardziej nie mają szans, aby wstrząsnąć podstawami ładu politycznego (Болков, 2015);
- poparcie dla protestów czy gotowość udziału w nich wzrasta w Rosji dopiero w momencie, kiedy się one zaczęły – dopiero doniesienia o protestujących, wychodzących na ulice współobywatelach, mobilizują pozostałych do działania (Болков, 2015),
- trudno dziś połączyć interesy bogatych, wykształconych, z dostępem do Internetu, którzy stanowili trzon protestów w 2012 r. z interesami kierowców ciężarówek, którzy dziś są bodaj jedyną grupą organizującą protesty;
- klasa średnia, która dominowała w grupie protestujących po wyborach do Dumy Państwowej w 2011 r., dziś – w czasie kryzysu – skupia się na przetrwaniu oraz

zabezpieczeniu swojego majątku, dlatego też trudno oczekiwać masowego jej zaangażowania w potencjalne protesty. Dodatkowo, w opinii Pawła Kazarina „jej upadek nie będzie miał wpływu na rosyjską politykę, ponieważ elity rządzące nie biorą tej klasy pod uwagę przy podejmowaniu decyzji” (*Debata*);

- sytuacja najbiedniejszych, którzy mogliby stanowić tym razem trzon protestu, nie jest aż tak zła, żeby zaryzykowali oni udział w protestach, w których mogą stracić wszystko. Według Denisa Volkova „Rosjanie mają też ciągle nadzieję na wprowadzenie – w obliczu wysokiej inflacji – indeksacji płac i emerytur. Dopiero jeśli tak się nie stanie, może dojść do protestów” (*Debata*). Dowodzi to, iż uzależnienie od potencjalnych transferów ze strony państwa skutecznie powstrzymuje przed udziałem w protestach;
- piętnaście lat sprawowania władzy przez Władimira Putina to okres znacznego systematycznego podnoszenia się średniego poziomu życia Rosjan (szczególnie w stosunku do drugiej połowy lat 90., kiedy Rosja zmagala się z gigantycznym kryzysem) – trudności, których dziś doświadczają Rosjanie, trudno porównywać z tymi sprzed blisko dwóch dekad, dlatego też większość rosyjskich obywateli nie chce zaryzykować wszystkiego, co posiada (a posiada znacznie więcej niż w latach 90.) i brać udziału w protestach (Łobuszewska, Kazimierska, Mańkowski, 2015, s. 20);
- kryzys rosyjskiej gospodarki, który mógłby stać się dziś głównym impulsem do masowych protestów, nie istnieje w rosyjskiej przestrzeni medialnej – „Jak mówiła Jekaterina Romanowa, społeczeństwu wmawia się, że kryzys jest spowodowany wyłącznie sankcjami zachodnimi, nie zaś nieefektywnym modelem gospodarczym i problemami wewnętrznymi – tych bowiem Rosja jakoby nie posiada” (*Debata*). Zdecydowana większość Rosjan ufa W. Putinowi, który nieustannie zapewnia, że rosyjska gospodarka maksymalnie w ciągu dwóch lat odbije się od dna i wszystkie problemy gospodarcze się skończą³. Dodatkowo, przeniesienie odpowiedzialności na „wrogi Rosji Zachód” wyklucza możliwość oskarżania władz rosyjskich, a co za tym idzie, protestowania przeciwko nim.

Podsumowanie

Aktualny kryzys gospodarczy, którego doświadczają Rosjanie, przywołuje pytanie o trwałość umowy społecznej, która przez ostatnie piętnaście lat obowiązywała w Federacji. Według opinii Pawła Kazarina (współpracownika Centrum Carnegie) „obecna rzeczywistość ekonomiczna jest wynikiem rzeczywistości politycznej i doprowadzi do konsekwencji politycznych. Jedną z tych konsekwencji może być upadek swego rodzaju umowy społecznej, w ramach której obywatele zrzekali się wolności politycznej w zamian za zapewnienie dobrobytu przez władzę. Kryzys może też doprowadzić do narastania konfliktu wśród rosyjskich elit” (*Debata*). Również w opinii Zespołu Rosyjskiego

³ Z badań opinii publicznej przeprowadzanych przez Centrum Analityczne Lewady wynika, iż około połowa Rosjan wierzy w zapewnienia W. Putina (poczynione podczas obchodów 70. rocznicy zwycięstwa nad hitlerowskimi Niemcami podczas II wojny światowej), iż recesja potrwa jeszcze tylko maksymalnie dwa lata. Co więcej, Rosjanie, zapytani podczas badań fokusowych, o wyjaśnienie źródeł tych silnych przekonań, odpowiada po prostu „Tak powiedział Putin” (Volkov, 2016).

OSW formuła tej swoistej umowy społecznej uległa wyczerpaniu, ponieważ „pogorszenie sytuacji ekonomicznej uniemożliwia władzom zapewnianie obywatelom stałej poprawy poziomu życia, co dotąd gwarantowało wysokie poparcie dla rządzących” (Menkiszak, 2015, s. 6). W tej sytuacji pojawia się również pytanie, czy dotychczasowa umowa społeczna nie została przededefiniowana – czy nie nastąpiła wymiana gwarantowanego dotychczas przez państwo dobrobytu na oferowane dziś poczucie wielkości, mocarstwowości, swoisty imperializm, który wymaga poświęceń ze strony społeczeństwa, choćby w postaci konieczności borykania się z kryzysem gospodarczym.

Jednak, abstrahując od debaty na temat kondycji umowy społecznej pomiędzy władzą a Rosjanami i jednocześnie biorąc pod uwagę bierność społeczeństwa oraz ogromne trudności w zmobilizowaniu większej grupy osób nie w imię partykularnych interesów, a abstrakcyjnego dobra wspólnego, trudno dziś przewidywać, aby w najbliższym czasie miało dojść do masowych protestów przeciwko władzy. Najbiedniejsi Rosjanie wciąż radzą sobie z rosnącymi cenami i malejącymi dochodami, ograniczając swoje potrzeby do minimum; klasa średnia, która ewentualnie mogłaby być zalążkiem i organizatorem protestów, skupiona jest na radzeniu sobie z kryzysem i próbach ocalenia reszty majątku; natomiast elity od władzy uzależnione, obawiają się jej zmiany, z uwagi na niemożliwość do przewidzenia scenariusz przemian.

Bibliografia

- Bloomberg включил Россию в топ-5 худших экономик 2016 года*, 11.01.2016, forbes.ru, <http://www.forbes.ru/news/310005-bloomberg-vklyuchil-rossiyu-v-top-5-khudshikh-ekonomik-2016-goda>, 13.01.2016.
- Co czeka rosyjską gospodarkę w 2016 roku?*, 24.12.2015, pl.sputniknews.com, <http://pl.sputniknews.com/gospodarka/20151224/1716798/2016-rating-gospodarka.html>, 12.01.2016.
- Debata: Gospodarka Rosji w czasach kryzysu. Omówienie spotkania*, 20.10.2015, pl-ru.club, <http://pl-ru.club/gospodarka-rosji-w-czasach-kryzysu/>, 3.02.2016.
- Domańska M., *Kryzysowy budżet Rosji AD 2016*, 9.12.2015, osw.waw.pl, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-12-09/kryzysowy-budzet-rosji-ad-2016>, 13.01.2016.
- Fischer E., *Korekta rosyjskiego budżetu na 2015 rok: próba utrzymania status quo*, 18.03.2015, osw.waw.pl, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-03-18/korekta-rosyjskiego-budzetu-na-2015-rok-proba-utrzymania-status-quo>, 13.01.2016.
- Inoziemcow W., *Gospodarka: kolejna fala kryzysu*, 19.11.2015, media-w-rosji.blogspot.com, <http://media-w-rosji.blogspot.com/2015/11/gospodarka-kolejna-fala-kryzysu.html>, 12.12.2015.
- Kośka M., *Rosja sobie nie radzi, ale tego nie przyzna*, 21.12.2015, obserwatorfinansowy.pl, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/rosja-sobie-nie-radzi-ale-tego-nie-przyzna/>, 12.01.2016.
- Łobuszewska A. (red.), Kazimierska K., Mańkowski W. (2015), *Kryzys gospodarczo-finansowy w Rosji. Uwarunkowania, przejawy, perspektywy*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa.
- Menkiszak M. (red.) (2015), *Późny Putin. Koniec rozwoju, koniec stabilności*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa.
- Menkiszak M., Fischer E., *Kryzys putinowskiego modelu gospodarki w Rosji*, 17.12.2014, osw.waw.pl, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-12-17/kryzys-putinowskiego-modelu-gospodarki-w-rosji>, 12.01.2016.
- Miedwiediew: Dowiedliśmy samowystarczalności naszej gospodarki*, 9.12.2015, pl.sputniknews.com, <http://pl.sputniknews.com/gospodarka/20151209/1610791/Miedwiediew-samowystarczalnosc-rosyjskiej-gospodarki.html>, 19.12.2015.

- Putin: pomimo spadku ceny ropy naftowej rosyjska gospodarka pokonała kryzys*, 17.12.2015, pl.sputniknews.com, <http://pl.sputniknews.com/swiat/20151217/1663507/Putin-liczby-gospodarka.html>, 19.12.2015.
- Ropa – notowania surowców*, bankier.pl, <http://www.bankier.pl/inwestowanie/profile/quote.html?symbol=ROPA>, 24.02.2016.
- Rosja – Inflacja*, pl.tradingeconomics.com, <http://pl.tradingeconomics.com/russia/inflation-cpi>, 24.02.2016.
- Rosja – roczne tempo wzrostu PKB*, pl.tradingeconomics.com, <http://pl.tradingeconomics.com/russia/gdp-growth-annual>, 24.02.2016.
- Volkov D., *Are Russians Feeling the Economic Crisis?*, 1.03.2016, carnegie.ru, <http://carnegie.ru/commentary/2016/03/01/are-russians-feeling-economic-crisis/uo1>, 3.03.2016.
- Волков Д., *За дальноебоев: ждать ли в России массовых протестов*, 1.12.2015, Carnegie Center, <http://carnegie.ru/commentary/2015/12/01/ru-62128/imh9>, 3.02.2016.
- Красильникова М., *Тяжелый год: как россияне справляются с кризисом*, 25.12.2015, rbc.ru, <http://www.rbc.ru/opinions/society/25/12/2015/567d15d49a794739d8c8a826>, 17.01.2016.
- Ożhidania ot budushhego goda*, 28.12.2015, Centrum Analityczne Lewady, <http://www.levada.ru/2015/12/28/ozhidaniya-ot-budushhego-goda/>, 24.02.2016.
- Oценка текущего положения дел в стране*, Centrum Analityczne Lewady, <http://www.levada.ru/indikatory/polozhenie-del-v-strane/>, 1.02.2016.
- Протестный потенциал*, Rosyjskie Centrum Badania Opinii Publicznej (ВЦИОМ), http://wciom.ru/news/ratings/protestnyj_potencial/, 25.02.2016.
- Трудный год: как россияне справляются с кризисом*, 28.12.2015, Centrum Analityczne Lewady, <http://www.levada.ru/2015/12/28/tyazhelyj-god-kak-rossiyane-spravlyayutsya-s-krizisom/>, 2.02.2016.

The potential for economically motivated protests – the case of today's Russian Federation

Summary

The activities of the Russian political opposition have been significantly limited after the mass protests at the turn of 2011 and 2012. Numerous changes in the law resulted in a significant decrease in the number of entities that could continue opposition activity in the sphere of politics. At the same time, the deepening economic crisis and the deteriorating economic situation of the broad masses of Russians revealed a hitherto undeveloped space where the dissatisfaction of Russian citizens with the actions of the authorities began to be manifested in recent months. This paper aims to analyze the current socio-economic situation of the Russian Federation and indicate the possible manifestations of the economically motivated protests by Russians. The analysis will be based on macroeconomic indicators, the results of research into Russian public opinion and an analysis of information on the potential protests published in the Russian media (mostly social media). As a result, the paper may form a contribution to the discussion on the potential relationship between the lack of stability in such matters as the sense of economic and social security and the propensity to participate in protests against the government.

Key words: opposition in the Russian Federation; protests against the government; Russia's economy; public perception of the crisis

Witold MAZURCZAK

Poznań

Kolonializm – Dekolonizacja – Postkolonializm. Rozważania o istocie i periodyzacji

Streszczenie: Trudno przecenić znaczenie epoki kolonialnej dla dziejów świata. W ostatnich latach obserwujemy wręcz lawinowy wzrost publikacji już nie tylko o kolonializmie ale przede wszystkim o postkolonializmie. Głos zabierają filolodzy, kulturoznawcy, historycy, socjologzy i politolodzy, prawnicy, ekonomiści a nawet medycy i psycholodzy, co często wprowadza chaos i różne rozumienie wielu wydawałoby się oczywistych pojęć. To wszystko wymaga uporządkowania. Celem artykułu jest zdefiniowanie podstawowych kategorii takich jak kolonializm i dekolonizacja, neokolonializm i postkolonializm, określenie ich granic terytorialnych i chronologicznych. To swego rodzaju próba wyjaśnienia dyskusji, pisana przez historyka i politologa, a więc z perspektywy człowieka zajmującego się dziejami kolonializmu.

W artykule przedstawiono rozważania dotyczące definicji i zakresu pojęcia kolonializm, jego rozwój w XIX i pierwszej połowie XX wieku – od genezy poprzez ekspansję państw europejskich aż do jego kryzysu, którego początki widzieć powinniśmy już w latach I wojny światowej i wreszcie jego rozpadu po II wojnie światowej. Następnie omówiono pojęcie dekolonizacji, czynniki przyspieszające dekolonizację oraz nowe propozycje periodyzacyjne. Ostatnia część artykułu to rozważania na temat postkolonializmu, a więc nowej refleksji nad kolonializmem a przede wszystkim nad jego konsekwencjami i pozostałościami we współczesnym świecie. Coraz częściej bowiem nie ograniczano się tylko do historii kolonializmu i dekolonizacji. Podkreślano, że istnieją różne rodzaje podporządkowania, a nowe ujęcie powinno dotyczyć historii i perspektyw wszystkich grup podporządkowanych np. ludzi zmarginalizowanych (klas niższych, kobiet, mniejszości narodowych i seksualnych itp.). W tym sensie kolonializm trwa nadal i stąd być może ten wzrost zainteresowania i aktualność problematyki, która jeszcze niedawno wydawała się kategorią już tylko historyczną.

Słowa kluczowe: kolonializm, kolonializm i wojna, kryzys i rozpad systemu kolonialnego, dekolonizacja, neokolonializm, postkolonializm, studia o grupach podporządkowanych

Od początku moich badań naukowych zajmowałem się i nadal zamierzam zajmować się problematyką kolonializmu i dekolonizacji. Z tych właśnie względów musiałem, choćby tylko dla siebie, zakreślić granice terytorialne i chronologiczne przedmiotu moich zainteresowań i zdefiniować aparat pojęciowy. W miarę upływu czasu i rozwijających się dyskusji naukowych moje spojrzenie na ich istotę zmieniało się. Nie wszystko jest jeszcze dla mnie jasne. Nie ukrywam, że przez wiele lat inspiracją była książka Jana Kieniewicza (Kieniewicz, 1986). W ostatnich latach obserwujemy jednak wręcz lawinowy wzrost publikacji już nie tylko o kolonializmie ale przede wszystkim o postkolonializmie. Głos zabierają filolodzy, kulturoznawcy, historycy, socjologzy i politolodzy, co często wprowadza chaos i różne rozumienie wielu wydawałoby się oczywistych pojęć. To wszystko wymaga uporządkowania. Artykuł, te kilkanaście stron, ma na celu nie tylko zarysowanie moich przemyśleń i propozycji, ale rozpoczęcie być może dyskusji, czy idą one we właściwym kierunku.

Na początku niezbędne wydaje się wyjaśnienie podstawowych pojęć. Po pierwsze, oczywiście kolonializm, który w literaturze polskiej określa się jako podbój, zabór, uzależnienie i eksploatacja krajów zamorskich (Kieniewicz, 1986, s. 13 i n.). To najczęściej przyjmowana definicja (Lasoń, 2008, s. 149; *Leksykon*, 2000, s. 176), pozostałe niestety rażą schematycznością i ogólnikowością jak np. panowanie państw nad obszarami zamorskimi (*Mały słownik*, 1996, s. 58.). Są też autorzy, dla których kolonializm jest równoznaczny tylko z ekspansją, jak np. M. Ferro, który błędnie też utożsamia kolonializm z kolonizacją (Ferro, 1997, s. 12 i n.).

Tymczasem problem jest znacznie bardziej skomplikowanym. Nie wynikając w szczególności, dla których tu niestety brak miejsca, stwierdzmy, że kolonializm to także, a może przede wszystkim zespół zjawisk, które zachodziły w procesie wymuszonej adaptacji społeczeństwa zależnego do warunków stworzonych przez dominację. W rezultacie stan społeczeństwa stającego się kolonią coraz bardziej różnił się od poprzedniego (Kieniewicz, 2008, s. 99).

Ważnym elementem kolonializmu wydaje się być przejęcie kontroli politycznej nad zajętym terytorium i utworzenie własnego aparatu zarządzającego. To jest warunek konieczny. Bez zależności politycznej od metropolii nie możemy mówić o zależności kolonialnej. Zbudowanie własnych struktur administracyjnych pozwoliło i ułatwiło podporządkowanie gospodarki. Przykładem uzależnienia bez podboju są Chiny, które nigdy nie stały się kolonią, zawsze pozostawały państwem choć jego suwerenność czasami była mocno ograniczona (Kieniewicz, 2003, s. 256).

Kolonią – i to jest kolejne, ważne uzupełnienie przyjętej definicji – będzie więc terytorium podporządkowane politycznie i ekonomicznie metropolii, położone poza jej granicami i zasięgiem jej cywilizacji. Relacje między metropolią a koloniami były jednak znacznie bogatsze. Według Mariana Golki: „Kolonializm to także wszelkie długotrwałe przejawy przymusu politycznego, prawnego, ideologicznego gospodarczego, militarne-go i kulturowego państw silniejszych wobec krajów i społeczeństw słabszych” (Golka, 2009, s. 442). Kolonia pod względem prawnym i organizacyjnym była tworem metropolii i jej przynosiła korzyść.

Historią kolonializmu będą więc dzieje powstawania zależności i kształtowania się stanu zacofania w systemach społecznych o odmiennej kulturze (Kieniewicz, 1986, s. 34). Istotą kolonializmu jest nierównomierność rozwoju, wyższość rasy i brzemię białego człowieka (Kieniewicz, 2003, s. 246). Dla genezy kolonializmu istotna jest ekspansja właściwa systemom postępowym i zacofanie systemów o odmiennej kulturze, pozwalające na ukształtowanie się dominacji.

Od kiedy możemy więc zacząć historię kolonializmu?

Kolonizację i tworzenie kolonii spotykamy już w starożytności przede wszystkim w rejonie Morza Śródziemnego. Byli to Grecy i Fenicjanie, ale taką działalność prowadzili też m.in. Chińczycy w Azji Południowej. Nazwa kolonie utrzymała się potem w średniowieczu, w epoce nowożytnej w wyniku odkryć geograficznych aż do dzisiaj, za każdym razem oznacza jednak co innego.

W wielu opracowaniach historia kolonializmu, ale rozumianego głównie jako podporządkowywanie ówczesnego świata Europie, zaczyna się – to zrozumiałe – od odkryć geograficznych, pierwszych kontaktów dwóch światów, zderzenia różnych systemów społecznych, wreszcie podboju. Takie tradycyjne spojrzenie na historię kolonializmu od „od-

krycia Ameryki” (albo jak chcą niektórzy od „zakrycia Ameryki”) funkcjonuje i to dość powszechnie, do dzisiaj. W moim przekonaniu to jest tylko punkt wyjścia, ważny, bo bez niego nie sposób zrozumieć istoty kolonializmu, gdy on już się w pełni uformuje.

Dla wielu autorów kolonializm pojawia się jednak dopiero w XVIII wieku lub nawet w XIX wraz z rozwojem kapitalizmu. Takie stanowisko prezentowali przede wszystkim marksiści, którzy pisali że kolonializm jest produktem kapitalizmu (a ściślej mówiąc za Leninem), jego najwyższym stadium, czyli imperializmu. W literaturze podkreślano głównie jego niszczyielski charakter, określając kolonializm jako całość zjawisk określających eksploatację.

Z tego samego punktu, ale do innych wniosków dochodzi Kieniewicz – zakłada on, że kolonializm jest systemem mieszczącym się w systemie światowego kapitalizmu, który rozprzestrzenił się na tereny pozaeuropejskie. Dlatego np. faza epoki dominacji iberyjskiej to według niego faza przedkolonialna. Wielu autorów rozróżnia przedkapitalistyczne i kapitalistyczne odmiany kolonializmu. Marcin F. Gawrycki i Andrzej Szeptycki w swojej książce piszą np. o pierwszym i drugim stadium kolonializmu (Gawrycki, Szeptycki, 2011, s. 17–26). Ania Loomba pisze co prawda, że korzenie kolonializmu sięgają przedkapitalistycznej przeszłości (s. 20), ale kolonializm europejski traktuje jako transformację niekapitalistycznych gospodarek w celu zasilenia europejskiego kapitalizmu i w tym sensie według niej, jest on integralną częścią rozwoju kapitalistycznego (s. 36). Filip Kubiacyk, wprowadza pojęcie „kolonialności” jako konstytutywnego składnika nowoczesności od Kolumba po wojnę w Iraku (s. 319), z kolei w innym miejscu pisze jednak o tradycyjnym kolonializmie, który skończył się w Ameryce dwa wieki temu (Kubiacyk, s. 10). Przyjmuję więc, że kolonializm zaczyna się w momencie powstania kapitalizmu i utworzenia systemu dominacji, uzależnienia terenów zamorskich od światowego centrum. Proces ten według Kieniewicza miał miejsce w latach 1750–1900 (Kieniewicz, 2008, s. 109).

Nic więc dziwnego, że dopiero w XIX wieku pojawia się pojęcie kolonialny i kolonializm. Słowo kolonialny, odnoszący się do kolonii po raz pierwszy zostało użyte przez Akademię Francuską dopiero w 1835 roku (Kieniewicz, 1986, s. 18). Dla ówczesnych twórców imperium kolonializm był sumą działań na rzecz tworzenia i utrzymania imperium. Często zresztą wtedy i później utożsamiano imperializm z kolonializmem. Byli jednak i tacy, którzy przeciwstawiali te pojęcia, choć tak naprawdę one się uzupełniają.

W moim przekonaniu o nagłym zainteresowaniu nowymi ziemiami zadecydowała w sumie wielka rewolucja przemysłowa. Istotny był czynnik ekonomiczny. Produkcja masowa wymuszała zapewnienie swobodnego dostępu do surowców i dużego rynku zbytu. Państwa, chroniąc własny przemysł, coraz częściej zamykały się w granicach celnych – Niemcy w 1879 roku, Francja w 1892 roku. Warunkiem rozwoju od pewnego etapu stawało się potężne imperium. Im większe, tym lepiej. Były inne czynniki – społeczne (przeludnienie państw europejskich), militarne, prestiżowe wreszcie ideologiczne.

Rewolucja przemysłowa to także rewolucja w dziedzinie komunikacji, jakże istotnej dla relacji metropolia–kolonia. Radio, telegraf umożliwiały bezpośrednią i natychmiastową kontrolę. Statki parowe, ułatwiały i przyspieszały dostęp do kolonii. Dzięki temu mogły one zostać włączone w system gospodarczy metropolii. Jak pisze Andrzej Gałganek, powołując się na Marksa: „siła pary” wyrwała Indie ze stanu izolacji i pozwoliła na bliższe związki z metropolią (Gałganek, s. 566–567).

A więc rewolucja przemysłowa i jej konsekwencje wyznaczają początek epoki kolonialnej, w której coraz większą rolę będzie odgrywało państwo. Budowa imperium kolonialnego to już nie prywatna inicjatywa wielu kompanii handlowych – teraz to świadoma polityka państwa, które coraz częściej angażuje się w popieranie ekspansji, rozwój kolonii, konflikty kolonialne, a nawet gotowe jest do wojny w ich obronie. Momentem przełomowym będzie więc włączenie kolonii w system gospodarczy i polityczny metropolii i świata kapitalistycznego. Kolonializm to kapitalizm i kontrolą polityczną państwa.

W którym momencie to się stało? Trudno wyznaczyć jedną datę – dla Francji może to być rok 1871, gdy po przegranej wojnie z Prusami, Paryż zwraca się ku terenom pozaeuropejskim. Dla WB rok 1858 (wydarzenia w Indiach), a dla Niemiec rok 1884 przynoszący poparcie Bismarcka dla ekspansji niemieckiej oraz kongres berliński na przełomie lat 1884–1885. Ten ostatni ważny dla wszystkich – ostateczny podział Afryki dokonany został w imieniu i przez przedstawicieli ówczesnych państw kapitalistycznych.

Budowano więc znowu imperia kolonialne, rozbudowywano kontakty gospodarcze, w metropoliach opracowywano nowe zasady prowadzenia polityki kolonialnej. Powstała kultura kolonialna (literatura, architektura), ideologia kolonialna i wreszcie kształtowało się nowe społeczeństwo kolonialne. To wszystko w końcu w połączeniu z tworzącym się światowym systemem gospodarczym doprowadziło na przełomie XIX i XX wieku do zbudowania systemu kolonialnego.

Całkowicie uformował się przed 1914 rokiem. W stosunkach międzynarodowych rozpoczyna się nowa epoka, a w niej rywalizacja, konflikty kolonialne nieraz ostre, a nawet (ale rzadko) na krawędzi wojny między mocarstwami – Faszoda, kryzysy marokańskie – a w koloniach rewolucja społeczno-gospodarcza i ustrojowa.

Eksploracja (bo już nie prosty rabunek) zniszczyła bowiem lokalne struktury gospodarcze, a nowy aparat podatkowy i system prawny zaburzyły dotychczasowy porządek. Nastąpiło zdewastowanie lokalnych struktur politycznych, społecznych i ekonomicznych. Przewaga militarna i organizacja administracyjna pozwalały na narzucanie korzystnych dla metropolii rozwiązań. Z jakim skutkiem? Z reguły katastrofalnym. Według Kieniewicza świat w przyszłości podporządkowany Europie w połowie XVIII wieku dawał ok. 73–78% globalnej produkcji nierolniczej, w 1860 roku już tylko 17–19%, a przed wybuchem I wojny światowej zaledwie 6% (Kieniewicz, 1986, s. 161). Czy to tylko kwestia rewolucji przemysłowej i błyskawicznego rozwoju Europy? Czy byłby on możliwy, gdyby nie surowce z kolonii i wyeliminowanie konkurencji? Stan zacofania peryferii nie da się rzecz jasna wytłumaczyć tylko wyczyszczeniem kolonialnym. Rację ma Jan Kieniewicz, który pisze, że „... badania współczesne nie potwierdzają tezy o wyjątkowej zyskowności posiadłości kolonialnych oraz prostej zależności między kapitalizmem, panowaniem i zacofaniem społeczeństw podporządkowanych” (Kieniewicz, 2003, s. 295). Nie bez znaczenia będzie przedkolonialna przeszłość, a więc stan społeczeństwa przed podbojem kolonialnym. Kształtowanie się dominacji w tych warunkach przybierało w różnych regionach różne formy, a to wszystko w konsekwencji decydowało o przyszłości nie tylko kolonialnej, ale i postkolonialnej.

Początki kryzysu kolonializmu wyznacza pierwsza wojna światowa. Prawda, że polityka kolonialna mocarstw się nie zmieniła, dominowało przekonanie że wojna nie sprzyja reformom, ale jej konsekwencje były naprawdę rewolucyjne. Powołanie wojsk

kolonialnych i otrzymanie broni do ręki pozwoliło ludom podbitym poczuć się w zupełnie nowej roli (Kula, 1990, s. 43–44). Nie doszło jednak wtedy do wybuchu wielkich powstań antykolonialnych, ale krwawe walki i śmierć wielu białych spowodowały, że zaczął się proces upadku mitu białego człowieka, a przecież przekonanie o jego wyższości stanowiło podstawę kolonializmu (Kieniewicz, 1986, s. 20).

Uważam też, że ważne miejsce w tym procesie zajęła konferencja w Paryżu, na co rzadko zwraca się uwagę, lub nawet krytycznie traktując przyjęte tam rozwiązania „... jako jeszcze jeden przejaw kolonializmu, tyle że realizowany innymi metodami” (Gawrycki, Szeptycki, 2011, s. 26–27). Tymczasem na konferencji wprowadzono system mandatowy, a wraz z nim zaakceptowano nowe zasady:

- że kolonializm nie jest wieczny i kiedyś się skończy, a kolonie uzyskają niepodległość;
- że sprawy kolonialne mogą się stać obiektem zainteresowania międzynarodowej opinii publicznej.

System mandatowy dał początek międzynarodowej kontroli nad koloniami, formalnej – to prawda – ale jednak oznaczało to sporą rewolucję w relacjach między metropolią a kolonią. Do tej pory metropolia rządziła w swoich koloniach wedle własnego uznania, nieograniczona żadną odpowiedzialnością. Kwestia kolonialna, choć na razie w niewielkiej części, stała się sprawą międzynarodową. Przyjmowano, że kolonialna administracja miała służyć interesom tubylców, a nie metropolii. Wreszcie zapowiadano koniec kolonialnej zależności i uzyskanie w przyszłości niepodległości przez kolonie. Były to stwierdzenia, które jeszcze w 1914 roku wydawały się niemożliwe do zaakceptowania przez europejskie państwa kolonialne (Mazurczak, 1999, s. 92–93; Albertni, 1971, s. 7; Grimal, 1965, s. 16–17).

Zmiany w stanie posiadania imperiów kolonialnych w okresie międzywojennym były jednak niewielkie. Egipt i Irak zdobywają niepodległość, ale w końcu nie były to klasyczne kolonie. Szczególnym wydarzeniem była wojna etiopska, ostatnia wojna kolonialna o zdobycie nowych ziem, zakończona aneksją Abisynii i utworzeniem nowej kolonii – Włoskiej Afryki Wschodniej.

Ważniejsze okazały się ruchy antykolonialne i niepokoje społeczne w koloniach w okresie międzywojennym – to przede wszystkim Wietnam, Indie, Indonezja. Warto to podkreślić, bo proces dekolonizacji po II wojnie światowej rozpocznie się właśnie od tych posiadłości. Były jeszcze niespokojne brytyjskie Karaiby w latach 1935–1938, ale tu konsekwencje tych wydarzeń przyniosły nieoczekiwane i naprawdę ważne rezultaty – zmianę polityki kolonialnej Londynu. Mówiono o konieczności reform ekonomicznych i po raz pierwszy w takim stopniu, reform społecznych, które jak podkreślano, będą niemożliwe bez interwencji metropolii. Oznaczało to ostateczne odejście od polityki opartej o zasadę samowystarczalności kolonii (Mazurczak, 1988, s. 20–22). Kolonia kosztowała coraz więcej, stawała się ciężarem dla metropolii.

Rząd zdawał sobie jednak sprawę, że nie ma już żadnej możliwości odkładania decyzji o udzielaniu pomocy posiadłościom, które tego wymagały – alternatywą mogły być kolejne wystąpienia i niepokoje, a tego Londyn wobec nadchodzącej wojny wołał uniknąć. Pod koniec sierpnia 1939 roku odpowiedni projekt ustawy był już w zasadzie gotowy. Ustawa o Kolonialnym Rozwoju i Dobrobycie – Colonial Development and Welfare Act – weszła w życie już w czasie wojny, 17 lipca 1940 roku (Mazurczak, 1999, s. 213, 218).

Tak naprawdę to właśnie dopiero druga wojna światowa stała się dla dekolonizacji posiadłości państw europejskich, tym czym były wojny napoleońskie dla kolonii hiszpańskich i portugalskich w Ameryce Południowej. Według Bartnickiego bowiem, pierwsza wojna uruchomiła procesy, które przyniosły kryzys systemu kolonialnego, natomiast druga wojna światowa wyznaczyła początek rozpadu systemu kolonialnego, przez który należy rozumieć uzyskanie niepodległości przez narody kolonialne (Bartnicki, 1971, s. 330).

Wpływ wojny na procesy dekolonizacyjne jest widoczny i powszechnie uznawany i to jest bezdyskusyjne, ale dzisiaj coraz częściej dochodzimy do przekonania, że jej oddziaływanie na kolonializm było jednak mniejsze niż oczekiwano. Druga wojna nie była rewolucją, częściej raczej kontynuacją, nie uruchomiła też nowych procesów, przyspieszyła jedynie wydarzenia, głównie poprzez radykalizację społeczeństw, ale ten proces miał w końcu miejsce i w Europie. W końcu w czasie wojen tempo przemian wszędzie ulega przyspieszeniu. Na Dalekim Wschodzie spowodowane było ono bezpośrednim wpływem wojny – okupacją japońską, ale z kolei w Afryce i na Karaibach również złą sytuacją ekonomiczną. Trudno uwolnić się od przekonania, że nasze spojrzenie na wojnę w koloniach jest po prostu spojrzeniem ciężko doświadczonego tą wojną Europejczyka, dla którego była ona katastrofą, o czym pisałem w swojej książce (Mazurczak, 1999, s. 427).

Wpływ USA i ZSRR na sytuację w koloniach był również znacznie mniejszy niż z reguły się uważa, biorąc pod uwagę politykę powojenną. Dekolonizacja nie stała się problemem pierwszorzędny w stosunkach między mocarstwami. Wreszcie polityka kolonialna metropolii też nie uległa większym zmianom, mówić nawet możemy o jej ciągłości. Europejskie metropolie pozostały zadziwiająco konserwatywne w swej postawie wobec kolonii.

Druga wojna światowa natomiast największe konsekwencje i zmiany przyniosła społeczeństwom kolonialnym przede wszystkim na Dalekim Wschodzie. W 1943 roku w Tokio zdecydowano by zajmowanym przez Japonię terytoriom państw europejskich i USA nadawać stopniowo niepodległość, co oznaczało tworzenie nowych, własnych, lokalnych instytucji. Zmian wtedy rozpoczętych nie można już było zatrzymać. Koniec wojny przynosi właśnie tam początek dekolonizacji.

Najczęściej dekolonizacja określana jest po prostu jako proces likwidacji systemu kolonialnego we współczesnym świecie. Podobnie definiuje ją Edmund Osmańczyk w swojej *Encyklopedii ONZ i stosunków międzynarodowych* dodając jednak, że jest to proces tworzenia niepodległych państw z dawnych terytoriów zależnych (Osmańczyk, 1986, s. 127). Taką definicję powtarza Piotr Ostaszewski (Ostaszewski, 2008, s. 145). Samo pojęcie i w polityce i w nauce pojawiło się właściwie dopiero po II wojnie światowej – o dekolonizacji pisał lord Hailey w 1946 roku. Przełomem był rok 1961 – w ONZ powstał specjalny komitet do spraw realizacji Deklaracji o Przyznaniu Niepodległości Krajom i Ludom Kolonialnym, zwany w skrócie Komitetem Dekolonizacji. Rezultatem dekolonizacji powinien być koniec kolonializmu i powrót do stanu przedkolonialnego, a więc uniezależnienie się całkowite od dawnych metropolii. Tak oczywiście nie jest. Dekolonizacja jest, bowiem według wielu autorów jedynie procesem politycznym, to tylko usuwanie zewnętrznych form zależności. Uzyskanie niepodległości nie zlikwidowało stanu zacofania kolonii. W zdecydowanej większości wypadków wpływy metropolii się utrzymały – gospodarcze, społeczne i najsilniej kulturowe. Ma więc rację A. Kosidło, gdy pisze o dekolonizacji formalnej, wiodącej

do „kwalifikowanej niepodległości”, zewnętrznej tylko dekolonizacji *de iure* (Kosidło, 1997, s. 11). Filip Kubiacyk proponuje rozróżnienie pojęć dekolonialności – szerszej chronologicznie i merytorycznie oraz dekolonizacji tylko politycznej ograniczonej do XX wieku (Kubiacyk, 2013, s. 79).

Podobnie w gruncie rzeczy Wolfgang Reinhard, który pisze o pierwszej (Ameryka Północna) i drugiej (Ameryka Południowa) dekolonizacji, rezerwując pojęcie wielkiej dekolonizacji (the great decolonisation) na okres po II wojnie światowej (Reinhard, 2011, s. 226 i n). Raymond F. Betts swoją książkę o dekolonizacji zamyka w latach 1945–1997 (porozumienie w sprawie Hongkongu) podkreślając, że jest to dekolonizacja tylko formalna (Betts, 2004, s. 100 i n.).

Chcę postawić kropkę nad i. Skoro zaczynamy historię kolonializmu od XIX wieku i jedną z przyjętych jego cech jest kontrola polityczna państwa, to dekolonizacja rozpoczyna się dopiero po II wojnie światowej, gdy kolonie tę kontrolę odrzucają. A potem już poszło bardzo szybko, tak szybko, że zaskoczyło to wielu nawet wytrawnych polityków, była dla nich prawdziwym szokiem. Jeszcze w 1952 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło w sprawie dekolonizacji Dwudziestoletni Plan Pokoju (Peace Plan for Next Twenty Years), który zakładał przygotowanie terytoriów niesamodzielnych „do samorządu lub niepodległości” dopiero po 1972 roku. W 1959 roku w brytyjskim Colonial Office przyjmowano, że Tanganika osiągnie niepodległość najwcześniej przed 1970 rokiem, a Kenia i Uganda nie wcześniej niż po 1975 roku (Goldsworthy, 1966, s. 34). Rok później 17 kolonii afrykańskich uzyskało niepodległość. Skąd to przyspieszenie?

Przyczyny dekolonizacji politycznej, jej tempo i rodzaje możemy rozpatrywać na trzech płaszczyznach:

- narodowej, a więc będzie to wzrost znaczenia ruchów narodowych, zmiany społeczno-gospodarcze i polityczne, jakie zaszły w społeczeństwach kolonialnych, te które doprowadziły do ich emancypacji i uniezależnienia od wpływów metropolii. To z kolei pozwoli odpowiedzieć na pytanie: na ile narody kolonialne same wybiły się na niepodległość?
- międzynarodowej, to z kolei odpowiedź na pytanie na ile sprzyjająca sytuacja międzynarodowa ułatwiła zdobycie niepodległości przez kolonie? W tym wypadku podkreśla się nie tyle osłabienie mocarstw kolonialnych spowodowane wojną co antykolonialną politykę Stanów Zjednoczonych oraz ZSRR. Były i inne czynniki w tym wspomniana już rola Japonii w dekolonizacji Dalekiego Wschodu;
- metropolitarnej, a więc na ile dekolonizacja zależała od sytuacji w samym centrum? W jakim stopniu metropolia decydowała o wyborze drogi i tempie dekolonizacji a w jakim stopniu kolonie i dekolonizacja wpływały na zmiany w metropolii? Jasne jest, że opracowywano tam plany dekolonizacji, możemy wręcz mówić o modelach dekolonizacji, uważam więc, że była to raczej polityka dekolonialna niż tradycyjna kolonialna. Teraz jej celem było prowadzenie narodów zależnych do niepodległości w tempie i w warunkach, które odpowiadały przede wszystkim metropolii (Mazurczak, 1988, s. 3 i n.).

W literaturze naukowej zajmującej się problemem dekolonizacji różnie będzie się oceniało znaczenie tych czynników. Uważam, że ten spór jest o tyle bezprzedmiotowy, że ich wzajemne w końcu relacje zależały od zmieniających się warunków rozwoju współczesnego świata. Lata powojenne, które przynosiły rozpad imperiów kolonialnych,

nie można żadną miarą traktować jako jednorodnego, zamkniętego okresu. Zmieniła się sytuacja międzynarodowa, zmieniała się sytuacja w metropolii i w koloniach. Nie można więc dyskutować o stopniu ważności czynników zewnętrznych czy też wewnętrznych, nie określając czasu ani miejsca procesów dekolonizacyjnych.

Proces politycznej dekolonizacji po 1945 roku podzielić możemy na cztery etapy.

Etap azjatycki (1945–1955/1956). To rezultat głównie II wojny światowej i polityki Japonii w tym czasie wobec posiadłości europejskich i USA na Dalekim Wschodzie. Po klęsce Japonii w Europie i w USA podejmowano decyzje o powrocie. Nie było to już jednak takie łatwe – istniały rozbudowane lokalne instytucje, a niepodległość otrzymana od Japonii traktowana była jako fakt nieodwracalny. To, że rozpoczętych zmian nie można zawrócić najszybciej zostało zaakceptowane w USA i nawet w Wielkiej Brytanii, trudniej było Holendrom, najtrudniej Francji. Niepodległość Filipin w 1946 roku, a przede wszystkim Indii w 1947 roku wyznaczały początek. Potem była wymęczona decyzja Holandii i niepodległość Indonezji, wreszcie klęska Francuzów pod Dien Bien Phu i decyzja Paryża o wycofaniu się z Wietnamu. Ten etap kończy I Konferencja Narodów Azji i Afryki w Bandungu (1955) i kryzys sueski (Mazurczak, 2013, s. 125–133).

Etap afrykański (1956–1975). Początek wyznacza kryzys sueski, który w wypadku Francji wraz ze sprawą Algierii doprowadzi do upadku IV Republiki, a w wypadku Wielkiej Brytanii do odejścia A. Edena. Jego następca, Harold Macmillan w 1961 roku wygłosi – w Południowej Afryce – przemówienie, które przejdzie do historii jako przemówienie wiatru przemian (the wind of change). Uznał siłę i znaczenie ruchów narodowych w koloniach afrykańskich, a w konsekwencji zapowiedział zgodę na przyznanie natychmiastowej niepodległości tym koloniom, które tego zażądata. Apogeum przypada na rok 1960 – to tzw. rok Afryki, w którym niepodległość otrzymują głównie kolonie francuskie, co jest konsekwencją przede wszystkim wojny w Algierii i nowej polityki de Gaulle’a. Ważnym wydarzeniem była XV sesja Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 1960 roku i uchwalona radykalna deklaracja w sprawie przyznania niepodległości koloniom. Deklaracja proklamowała prawo wszystkich narodów do samostanowienia, stwierdzała że obce panowanie i wyzysk innych narodów jest sprzeczne z Kartą Narodów Zjednoczonych i w związku z tym podkreślała, że istnieje konieczność szybkiego i bezwarunkowego położenia kresu kolonializmowi we wszystkich jego formach. Po tych wydarzeniach rozpadł się ostatecznie system kolonialny i upadły imperia kolonialne. Oczywiście nie będzie to znowu jedna, wspólna cezura. Dla Francji możemy przyjąć, że była to zgoda na niepodległość Algierii (1962), w wypadku Wielkiej Brytanii przemówienie Macmillana i likwidacja Colonial Office (1967) i na koniec tego okresu w Portugalii rewolucja goździków i niepodległość dla wszystkich kolonii Lizbony (1974–1975).

Etap trudnych problemów (1975–1990). Przyniósł spóźnioną niepodległość ostatnich wielkich posiadłości w Afryce – Rodezji i Namibii. To pierwsze spóźnienie spowodowane było decyzją białych osadników o ogłoszeniu niepodległości bez przyznania praw tubylcom, to drugie było konsekwencją podporządkowania Republice Południowej Afryki, gdzie panujący apartheid nie pozwalał na żadne reformy. Jego upadek oznaczał zdobycie niezależności przez Namibię, co ostatecznie zamknęło dekolonizację całego kontynentu.

Pojawił się też w tym czasie problem małych kolonii (głównie brytyjskich). Zastanawiano się co z nimi zrobić. Dla Londynu były za małe by funkcjonować we współczesnym świecie, ale ostatecznie po upadku idei ich federacji, od 1974 r. stopniowo nada-

wano im jednak niepodległość osobno. W efekcie powstało kilkadziesiąt mikro- a nawet minipaństw.

Etap współczesny (po 1990 roku). To głównie szukanie rozwiązań dla pozostałości kolonialnych. W zdecydowanej większości są to małe wysepki liczące od kilkudziesięciu mieszkańców do kilkudziesięciu tysięcy, najwięcej na Pacyfiku i w Ameryce Środkowej. Według ONZ jest ich 16, ale według niektórych autorów blisko 30, a nawet i więcej (Sobczyński, 2006, s. 253 i n.). Różnice wynikają z uwzględniania tu wysp i terytoriów niezamieszkałych oraz z różnego rozumienia cech niepodległego państwa – autorzy nie są zgodni czy terytorium zależne jest już suwerennym państwem, czy jeszcze nie? Poza tym są terytoria, których status dzisiaj wydaje się być rozwiązany (Grenlandia, Aruba, Martynika, Gwadelupa i inne), ale w przyszłości nie możemy wykluczyć pojawienia się tam żądań większej autonomii, nie mówiąc o pełnej niepodległości (Mazurczak, 2009, s. 125–133).

Jeśli przyjmiemy, że istotą kolonializmu jest kontrola metropolii na wszystkich trzech płaszczyznach – polityczno-prawnej, ekonomicznej i społeczno-kulturowej, to uzyskanie niepodległości politycznej nie kończy jego historii, o czym już wyżej wspomniano. Ma rację Noam Chomsky tytułując swoją książkę: *Rok 501. Podbój trwa*. Odrzucić cały system dominacji jest jednak niesłuchanie trudno, tak ze względu na uwarunkowania zewnętrzne jak i – o czym często się zapomina – wewnętrzne. Pojawił się problem co zrobić z tym kłopotliwym dziedzictwem?

Najwcześniej zwrócono uwagę na utrzymujące się zależności ekonomiczne. Już w 1965 roku pisał o tym Kwame Nkrumah w pracy *Neocolonialism; the Last Stage of Imperialism*. Uzyskanie niepodległości nie likwidowało problemu zależności ekonomicznej. Ta istniała w dalszym ciągu. Podkreślano, że neokolonializm stara się uczynić z niepodległych już krajów zaplecze gospodarcze formacji kapitalistycznej. „Odchodzono, by pozostać” (Iwiński, 1979, s. 11–25). O trwającej eksploatacji ekonomicznej i neokolonializmie byłych terytoriów zależnych pisali P. Ostaszewski (Ostaszewski, 2008, s. 136) oraz M. F. Gawrycki i A. Szeptycki, którzy podkreślają że inwestycje dawnych metropolii przyczyniają się przede wszystkim do wzrostu ich zależności, co w konsekwencji jeszcze bardziej zwiększa przepaść między bogatymi a biednymi (Gawrycki, Szeptycki, 2011, s. 36–37).

Do tego momentu, pisząc o dekolonizacji, zajmowano się głównie polityką, potem ekonomią. To jednak nie wystarczało. Szybko okazało się, że jedną z równie ważnych konsekwencji kolonializmu są zmiany społeczne i kulturowe, mentalne tkwiące w umyśle człowieka skolonizowanego. Pojawił się postkolonializm. Pisali o nim wszyscy: filolodzy i socjolodzy, historycy i politolodzy, prawnicy, ale także i ekonomiści, i psycholodzy, powstawały teksty medyczne i antropologiczne. W rezultacie jak pisze A. Loomba: „...termin «postkolonializm» stał się tak bardzo złożony i mętny, że w rezultacie trudno jest w zadowalający sposób opisać, co w gruncie rzeczy badania w tym obszarze mogą za sobą pociągnąć” (Loomba, 2011, s. 10).

Spróbujmy jednak uporządkować poglądy na istotę postkolonializmu. Najczęściej spotykamy trzy rozumienia tego terminu.

Najczęściej postkolonializm traktowany jest jako nowe spojrzenie na historię kolonializmu pisaną nie z perspektywy europejskiej, ale z perspektywy postkolonialnej, czyli peryferii i poddanego. W 1957 roku Albert Memmi, urodzony we francuskiej Tunezji, opublikował książkę *Kolonizator a kolonizowany*, w której podkreślał utrzymującą się postawę bierności i obojętności poddanych nawet po uzyskaniu przez nich niepodległo-

ści. Podobnie zmarły w 1961 roku, nie doczekawszy niepodległości Algierii, Frantz Fanom, który nawoływał ponadto do zdecydowanego i całościowego zerwania ze światem białych. W powszechnym przekonaniu początkiem teorii postkolonialnej stała się jednak wydana w 1978 roku praca Edwarda W. Saida *Orientalizm*, gdzie pisał o interpretowaniu i ocenianiu Wschodu według zachodnich miar. Jego poglądy wywołały prawdziwą burzę przede wszystkim wśród filologów. W moim przekonaniu bardziej reprezentatywne poglądy i związane z tym niebywale emocje, możemy znaleźć w pasjonującej polemice Marshalla Sahlinsa (*Wyspy historii* wydana w 1985 roku, wyd. polskie Kraków 2006 oraz *Jak myślą tubylcy. O kapitanie Cooku na przykład* wydana w 1995, wyd. polskie Kraków 2007) z Gananathem Obeyesekere (*Apoteoza kapitana Cooka. Europejskie mitotwórstwo w rejonie Pacyfiku* (1992 i 1997, wyd. polskie Kraków 2007)). Ten drugi podjął walkę z mitami o relacjach białych najeźdźców i podbijanych ludów przede wszystkim Pacyfiku, takimi jak np.: że biały człowiek był dla dzikich Bogiem lub tych dotyczących roli kanibalizmu w życiu pierwotnych społeczeństw (Maorysów na Nowej Zelandii).

Widziany w ten sposób postkolonializm stał się często nieodzownym obiektem zainteresowania przede wszystkim studiów literackich i kulturowych. Dopiero potem sięgnęli do niego socjolodzy, politolodzy wreszcie z dużą ostrożnością, historycy. Podejmując badania nad podporządkowaniem ludów kolonialnych zwracano uwagę, że rozpatrując te relacje powinno się je widzieć również w aspekcie wewnętrznym – dominacja i podporządkowanie następują również wewnątrz grup zmarginalizowanych. Coraz częściej nie ograniczano się tylko do historii kolonializmu i dekolonizacji. Podkreślano, że nowe ujęcie powinno dotyczyć historii i perspektyw wszystkich ludzi zmarginalizowanych (klas niższych, kobiet, mniejszości narodowych i seksualnych itp.). Mówiono wręcz o teorii postkolonialnej, choć uważam, podobnie jak Ewa Domańska, że bezpieczniej jest mówić o perspektywie postkolonialnej (Domańska, 2008, s. 158). I to jest drugie rozumienie terminu postkolonializmu – jako nowej propozycji metodologicznej.

Reprezentantką radykalnego nurtu postkolonialnej krytyki jest Gayatri Spivak, według której po dziesięcioleciach indoktrynacji ludzie stracili zdolność przemawiania własnym głosem (Gandhi, 2008, s. 11–12). Idąc tym tropem Marian Golka podobnie twierdzi, że teoria postkolonialna próbuje mówić w ich imieniu, występować w ich interesie (Golka, s. 443). Oni to właśnie stali się obiektem zainteresowania Subaltern Studies – studiów o grupach podporządkowanych. Pismo pod takim tytułem, wydawane od 1982 roku, skupiało na początku uczonych z Indii (Gawrycki, s. 68). Wyraz *subaltern* oznaczający młodszego pozycją, podporządkowanego, podwładnego, miał wskazywać, że istnieją różne rodzaje podporządkowania. Twórcy grupy proponowali badanie historii niższych warstw społecznych, a nie jedynie elit. Historia kolonializmu do tej pory pisana była przez „białych”, przez przybyszów „z zewnątrz”. Jeśli przyjąć, że najważniejszą cechą kolonializmu było podporządkowanie, to w tej sytuacji metody badawcze studiów o grupach podporządkowanych mogą być oczywiście użytecznym narzędziem przy analizie wszystkich relacji między centrum a peryferiami zarówno przed, jak i po kolonializmie, i to poczynając od XV wieku po czasy nam współczesne.

Trzecie rozumienie postkolonializmu to postkolonializm rozumiany jako epoka, okres po dekolonizacji – piszemy o historii państw byłych kolonii jako o ich historii postkolonialnej. Według niektórych autorów przedrostek post ma sugerować że kolonializm się skończył, co jest zafałszowaniem rzeczywistości (Domańska, 2008, s. 161–162).

Wydaje mi się jednak, że określenie postkolonializm jest na tyle pojemne, iż oznaczać może koniec kolonializmu politycznego i systemu kolonialnego oraz upadek imperiów kolonialnych jednocześnie sugerując, że świat który wyłonił się po tym wszystkim nosi w sobie jeszcze wiele cech świata kolonialnego. Jeśli piszemy o społeczeństwie postkolonialnym nie oznacza to, że jest ono całkowicie zdekolonizowane, wręcz przeciwnie. A więc postkolonializm to wszystkie konsekwencje i pozostałości kolonializmu.

W tym sensie kolonializm trwa nadal. Jak długo? Wszyscy twierdzą, że jest to proces niesłychanie długi. Marian Golka pisze, że nie ma końca, będzie trwał wiecznie (Golka, 2008, s. 443). Jan Kieniewicz zastanawiając się nad warunkami koniecznymi do przezwyciężenia wszystkich skutków kolonializmu zauważa, że zależy to w równym stopniu od stanu społeczeństw kolonialnych/postkolonialnych, jak i roli oraz znaczenia centrum. Mogą to być działania zewnętrzne i wewnętrzne, które spowodują odrzucenie doświadczeń oferowanych przez centrum i akceptację własnej tożsamości. Kolonializm zniknie, ale dopiero „...w zmianie obejmującej cały system dominacji, likwidującej tak zacofanie jak i postęp” (Kieniewicz, 1986, s. 299).

Osobnym zagadnieniem, któremu w ramach badań postkolonialnych poświęca się coraz więcej miejsca, pozostaje imperium radzieckie. Na ile Rosja, a potem ZSRR były mocarstwem kolonialnym? Z jednej strony możemy stwierdzić, że zajmowane w drodze podboju kolonialnego jeszcze przez Rosję carską ziemie, były włączane bezpośrednio do państwa rosyjskiego, nie były więc według przyjętych definicji, koloniami. Poza tym klasyczny kolonializm ściśle związany jest z rozwojem kapitalizmu, a wtedy w Rosji było go niewiele. Jan Kieniewicz pisze więc, że w tym czasie możemy co najwyżej mówić o epoce prekolonialnej w jej historii. Z drugiej strony ten sam autor pisze, że Rosja przechodząc z fazy przedkolonialnej dokonywała swej ekspansji wewnątrz struktury państwowej i zbudowała system kolonialny skierowany do wewnątrz, w ramach swoich granic państwowych. Możemy więc raczej mówić o swego rodzaju sytuacji kolonialnej. Kolonializm wewnętrzny jako termin funkcjonuje zresztą już od końca XIX wieku, kiedy użyto go po raz pierwszy właśnie w kontekście Rosji (Robertson, 2009, s. 182). Wreszcie, co może dla naszych rozważań jest najważniejsze, Jan Kieniewicz twierdzi, że Rosja i Rosjanie dadzą się opisać tym samym narzędziem co inne mocarstwa kolonialne (Kieniewicz, 2008, s. 259).

Idąc dalej tym tropem warto zastanowić się, na ile te uwagi dotyczą późniejszego ZSRR. Przejęcie władzy przez bolszewików i utworzenie ZSRR doprowadziły do zrównania położenia prawnego i ujednoliciły struktury państwa od Europy po wybrzeża Pacyfiku. Dotyczy to również sfery ekonomicznej, w której nie istniały zasadnicze różnice między metropolią (Rosją) a terytoriami zależnymi (pozostałe republiki radzieckie). Mimo tych wątpliwości, istnieje sporo prac, których autorzy twierdzą, że istniał kolonializm radziecki, a sam rozpad ZSRR był *de facto* rozpadem jego imperium kolonialnego (Gawrycki, Szeptycki, 2011, s. 47–48).

Przyjmuje się na razie jako hipotezę, że ZSRR nie był nigdy metropolią kolonialną, ale warunki, uwarunkowania i sam jego rozpad przypominają kryzys, przez jaki przechodziły mocarstwa kolonialne. To z kolei pozwoli nam odpowiedzieć na pytanie czy i na ile możemy porównywać proces dekolonizacji z procesem transformacji w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i republikach postradzieckich. Na ten temat pojawia się coraz więcej publikacji. Widzę tu, podobnie jak inni badacze, naprawdę spore możliwości zupełnie nowych badań i nowych interpretacji (Domańska, 2008, s. 162–164).

Bibliografia

- Albertini R. (1971), *Decolonization. The administration and Future of the Colonies, 1919–1960*, New York.
- Bartnicki A. (1971), *Konflikty kolonialne 1864–1939*, Warszawa.
- Betts R. F. (2004), *Decolonization*, Second Edition, London.
- Domańska E. (2008), *Badania postkolonialne*, w: L. Gandhi, *Teoria postkolonialna. Wprowadzenie krytyczne*, Poznań, s. 157–165.
- Ferro M. (1997), *Historia kolonizacji*, Warszawa.
- Gandhi L. (2008), *Teoria postkolonialna. Wprowadzenie krytyczne*, Poznań.
- Gawrycki M. F., Szeptycki A. (2011), *Podporządkowanie – niedorozwój – wyobcowanie. Postkolonializm a stosunki międzynarodowe*, Warszawa.
- Goldsworthy D. (1966), *Colonial Issues in British Politics 1945–1961. From „Colonial Development” to „Wind of Change”*, London.
- Golka M. (2009), *Polska transformacja w perspektywie postkolonialnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXXI, z. 2, s. 439–456.
- Grimal H. (1965), *Decolonization, the British, French, Dutch and Belgian Empires 1919–1963*, Boulder.
- Iwiński T. (1979), *Współczesny neokolonializm*, Warszawa.
- Kieniewicz J. (1986), *Od ekspansji do dominacji. Próba teorii kolonializmu*, Warszawa.
- Kieniewicz J. (2003), *Wprowadzenie do historii cywilizacji Wschodu i Zachodu*, Warszawa.
- Kieniewicz J. (2008), *Ekspansja, kolonializm, cywilizacja*, Warszawa.
- Kosidło A. (1997), *Dekolonizacja Afryki. Kryzys formalnego imperium Wielkiej Brytanii (1939–1951)*, Gdańsk.
- Kubiacyk F. (2013), *Nowoczesność, kolonialność i tożsamość: perspektywa latynoamerykańska*, Poznań.
- Kula M. (1990), *Narodowe i rewolucyjne*, Warszawa.
- Lasoń M. (2008), *Dekolonizacja i ruch państw niezaangażowanych*, w: *Międzynarodowe stosunki polityczne*, pod red. E. Cziomera, Kraków, s. 149–171.
- Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych* (2000), pod red. Cz. Mojsiewicza, Wrocław.
- Mały słownik stosunków międzynarodowych* (1996), pod red. G. Michałowskiej, Warszawa.
- Mazurczak W. (1988), *The Rise and Fall of the West Indies Federation*, Poznań.
- Mazurczak W. (1999), *Kolonializm i wojna. Brytyjskie imperium kolonialne w czasie II wojny światowej*, Poznań.
- Mazurczak W. (2009), *Posiadłości kolonialne we współczesnym świecie*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4, s. 125–133.
- Mazurczak W. (2013), *Decolonization / Non Alignment. The Bandung Conference and the Emergence of the Third World in the process of decolonization*, „The Polish Political Science Quarterly”, nr 1, s. 67–76.
- Osmańczyk E. (1986), *Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych*, Warszawa.
- Ostaszewski P. (2008), *Międzynarodowe stosunki polityczne. Zarys wykładów*, Warszawa.
- Robertson D. (2009), *Słownik polityki*, Warszawa.
- Reinhard W. (2011), *A short history of colonialism*, Manchester.
- Sobczyński M. (2006), *Państwa i terytoria zależne. Ujęcie geograficzno-polityczne*, Toruń.

**Colonialism – Decolonization – Postcolonialism.
Considerations about the nature and periodization**

Summary

The importance of the colonial era in world history can hardly be exaggerated. In recent years, we have seen a rapid growth of publications dedicated to colonialism and, primarily, to postcolonialism. Some philologists, cultural studies theorists, historians, sociologists and political scientists, lawyers, economists and even physicians and psychologists have spoken on these issues. This results in terminological chaos and different interpretations of many seemingly obvious concepts, calling for some order to be introduced. The aim of this paper is to define basic categories, such as colonialism and decolonization, neo-colonialism and postcolonialism, as well as to indicate their territorial and chronological boundaries. This is an attempt to explain the matters written from the perspective of a scholar dealing with the history of colonialism, that is a historian and political scientist combined. The paper presents considerations with regard to the definition, scope and concept of colonialism, its development in the 19th and the first half of the 20th centuries – from its genesis, through the expansion of European states, until its crisis, which started in the early years of World War I and, finally, to its collapse after World War II. Next, the concept of decolonization is touched upon along the factors accelerating the decolonization process. New proposals of periodization also come into view. The final part of the paper mulls over postcolonialism and, by this token, reflects on colonialism and, first and foremost, on its aftermath and remnants in the modern world. Increasingly nowadays, studies are not restricted only to the history of colonialism and decolonization, and it is emphasized that there are different types of subordination. Therefore, a new approach should cover the history and perspectives of all the subsidiary groups, such as marginalized people (that includes women, lower social classes, national and sexual minorities, etc.). In this sense, colonialism still exists, and perhaps this is the reason for the increased academic interest in issues which seemed not long ago to be merely a historical category.

Key words: colonialism, colonialism and war, crisis and collapse of the colonial system, decolonization, neocolonialism, postcolonialism, subaltern studies

Izabela JANICKA
Poznań

Nastroje prawicowo-ekstremistyczne społeczeństwa niemieckiego

Streszczenie: Głównym tematem artykułu jest analiza prawicowo-ekstremistycznych nastrojów w społeczeństwie niemieckim, których rzecznikiem stają się coraz częściej przedstawiciele klasy średniej. Nieudany projekt wielokulturowości niemieckiej, długotrwały kryzys gospodarczy w Europie, zjawisko terroryzmu islamskiego i fala uchodźców stworzyły atmosferę ksenofobizmu i rasizmu. W efekcie tworzone są partie oraz nieformalne ugrupowania, które oczekują od państwa zmian w polityce azylowej i artykułują potrzebę utrwalania tożsamości narodowej.

Tworzące się *ad hoc* ruchy społeczne odnoszą się krytycznie do niemieckiego systemu politycznego gromadząc określoną część elektoratu. Jeden z ruchów obywatelskich pod nazwą Pegida demonstruje nie tylko przeciwko radykałom muzułmańskim, a islamowi w ogóle. Organizatorzy i zwolennicy Pegidy dystansują się publicznie od ekstremistów prawicowych, ale wykorzystują lęki przed islamskim terrorem i szerzą nastroje niechęci wobec uchodźców i obcych. Pytanie badawcze dotyczy perspektyw utrwalania demokratycznych standardów w pojedynczym społeczeństwie niemieckim przez klasę średnią, która może stać się najważniejszym elementem wpływającym na opinię publiczną. Renesans ideologii faszystowskiej wymusił konieczność wykreowania nowego modelu komunikowania społecznego pomiędzy klasami. Percepcja tej ideologii jest przedmiotem badawczym sfery aksjologicznej.

Słowa kluczowe: multikulturowość, antysemityzm, AfD, prawicowy ekstremizm

Wstęp

Nowe tysiąclecie jest dla Republiki Federalnej Niemiec okresem wzmożonej aktywności ruchów społecznych i obywatelskich. Stopniowy „demontaż” państwa socjalnego, kryzys światowy i coraz większe koszty partycypacji w strukturach unijnych wywołują obawy o stabilność, dobrobyt i bezpieczeństwo kraju. Nieudany projekt multikulturowości dodatkowo wzmocnił „zalew” uciekinierów z Syrii, Iraku, co wywołuje skrywane w niemieckim społeczeństwie pokłady rasizmu i ksenofobii. Obywatele Niemiec tworzą nieformalne organizacje i nowe partie, które sprzeciwiają się niekontrolowanemu napływowi imigrantów i postulują zmianę polityki państwa w tym zakresie. Artykuł prezentuje genezę społecznego buntu, dokonuje jego analizy społecznej i przedstawia nowe modele komunikowania społecznego. Pytanie badawcze dotyczy perspektyw utrwalania demokratycznych standardów w pojedynczym społeczeństwie niemieckim przez klasę średnią, która może stać się „nośnikiem” prawicowo-ekstremistycznego mainstreamu.

Ideologia prawicowego ekstremizmu

Pojęcie ekstremizmu, rozumiane jako kompleks wielu poglądów i idei, różniących się od wartości ogólnie przyjętych, dotyczy skrajnych poglądów, alternatywnych ide-

ologii, które plasują się na najdalej wysuniętych krańcach osi lewica–prawica, biorąc za punkt odniesienia umiarkowaną i pro-systemową politykę środka. Ekstremizm cechuje relatywizm, gdyż oceniany jest przez pryzmat powszechnie przyjętych norm i stąd ustanowienie spójnej typologii ekstremizmu stanowi problem. Jednoznaczne określenie ideologiczne ruchów społecznych czy ugrupowań politycznych zależne jest od uznawanych autorytetów i liderów tych grup, z których wypowiedziami identyfikują się dane społeczności (Backes, Jesse, 1998, s. 15). Obok kryterium przestrzennego w warstwie ideologicznej organizacji prawicowo-ekstremistycznych promowana jest naturalna wspólnota, której nośnikiem są hasła faszystowskie, a na poziomie legitymizacyjnej podważany jest istniejący porządek prawny (Pomarański, 2011, s. 133–135). Według turyńskiego filozofa Norberta Bobbio skrajna prawica neguje zasadę wolności i równości człowieka, co wyrażane jest w dyskryminacji rasowej, etnicznej, religijnej (Bobbio, 1996).

Nastroje prawicowo-ekstremistyczne społeczeństwa niemieckiego postrzegane są w artykulacji haseł nacjonalistycznych, gloryfikacji rodzimej kultury i negacji dotychczasowej polityki partii sprawujących władzę. Wraz z polaryzacją kulturową odrzucane są obowiązujące konwenanse społeczne i postulowane zmiany w funkcjonowaniu systemu politycznego w ramach liberalno-demokratycznego statusu państwa prawa. Na bazie kanonu odmiennych doświadczeń okresu zjednoczeniowego faworyzowane są „nowe” partie o zabarwieniu skrajnie prawicowym, które różnią się od „starych”, odwołujących się głównie do ideologii narodowosocjalistycznej. Ontologiczne kryterium wyróżniające ekstremizm jednostkowy i grupowy (Tokarczyk, 2003) przekształca ekstremizm prawicowy w różne warianty, w zależności od usytuowania klasowego, osobistych doświadczeń i poziomu alienacji.

Problemy z imigrantami

Nastawienie Niemców do ideologii prawicowego ekstremizmu jest negatywne. W porównaniu z wieloma państwami europejskimi, gdzie skrajna prawica cieszy się największą popularnością od czasów II wojny światowej (np. francuski Front Narodowy, węgierski Jobbik, włoski Ruch Społeczny – Trójkolorowy Płomień) w Republice Federalnej Niemiec pozostaje ona nadal fenomenem regionalnym. Prawicowi ekstremiści z Narodowo-Demokratycznej Partii Niemiec (NPD) nigdy od czasów powstania RFN nie zasiadali w Bundestagu. W okresie ostatnich pięciu lat 2010–2015 w żadnym Landtagu nie uzyskali też mandatu. Długoletnie działania edukacyjne prowadzone przez Federalny Urząd Ochrony Konstytucji i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zmarginalizowały populistyczne hasła nacjonalistyczne w świadomości społecznej. Nieprzychylna atmosfera, szczególnie wobec NPD pogłębiła się, gdy w 2011 r. wyszły na jaw kulisy zbrodni terrorystycznej grupy Narodowosocjalistyczne Podziemie (niem. *Nationalsozialistischer Untergrund* – NSU) powiązanej z brunatnymi z Turyngii (Janicka, 2015, s. 88–95). Na tle tych trwających dekadę przestępstw pojawiła się nieporadność, nonszalancja i celowa bezradność tajnych służb wewnętrznych państwa w wykrywaniu sprawców. Federalny Urząd Ochrony Konstytucji powołany do ochrony państwa i obywateli przed organizacjami i partiami, których zwolennicy zmierzają do naruszenia albo obalenia porządku konstytucyjnego RFN nie wykazał dostatecznej determinacji w wyjaśnieniu trwającej wiele lat fali morderstw. Sła-

bość służb jest często równoznaczna ze słabością państwa. Podejrzanie o współdziałanie z przestępcami dodatkowo kładzie się cieniem na wizerunku instytucji zaufania publicznego. Zjawisko to ma swoje umocowanie w nastrojach społecznych, gdzie akceptowane są agresywne i nieprzejednane postawy wobec obywateli innych narodowości żyjących w Niemczech (Janicka, 2013, s. 219–232). Ten „kompleks NSU” kładzie się cieniem na całe społeczeństwo i stało się podstawą kontynuowania dalszych gruntownych badań nad rozmiarem i siłą tych nastrojów w poszczególnych grupach obywateli. Trwanie ładu demokratycznego zależy w dużej mierze od opinii formułowanych przez jednostki w danym środowisku jak i całych grup społecznych, zwolenników budowania porozumień politycznych, w aksjologicznym ujęciu zasad demokracji.

O kulturze politycznej społeczeństwa świadczą wybrane metody rozwiązywania konfliktów, tworzenie norm i właściwych jakości zachowania politycznego obywateli i rządzących elit. Społeczeństwo samo bez nadzoru i kontroli państwa, wykorzystując zdobycze demokratyczne jest w stanie przeciwstawić się niekontrolowanemu rozwojowi ideologii antydemokratycznych, zagrażających jego istnieniu. W nastrojach wielkich grup społecznych decydującą rolę odgrywają takie czynniki jak: poczucie wolności, ocena warunków bytu materialnego, stosunek do pracy. Przy stykaniu się rozmaitych poglądów uwydatniają się trwałe cechy psychologii grupy, a także potrzeby, interesy, sympatie, antypatie. „Nastroje społeczne – jak słusznie zauważył Mojsiewicz – w sposób najbardziej bezpośredni odbijają wszystkie zmiany zachodzące w systemie stosunków społecznych i najczęściej rozlewają się w szeroką, mniej lub bardziej burzliwą falę w społeczeństwie” (Mojsiewicz, 1999, s. 33).

Republika Federalna Niemiec zajmuje obecnie drugie miejsce po USA na świecie pod względem „napływu” imigrantów. W 2013 roku przybyło ich prawie 460 tys., ponad połowa przybywa ze wschodnich krajów UE, najwięcej 17,1% z Polski, 12,1% z Rumunii, 5,3% z Bułgarii. W Niemczech mieszka 16,3 mln osób o korzeniach imigracyjnych (urodzili się za granicą lub są potomkami imigrantów). Jednak największy gniew skupia się na liczącej 4 mln osób grupie muzułmanów. Niemcy odczuwają coraz silniejsze zagrożenie dla własnej tożsamości narodowej, stąd liczne ataki na meczety. Gdy w latach 2001–2013 odnotowano średnio 22 podpalenia i inne ataki, to w latach 2012–2014 – zarejestrowano ich 78 (Jendroszczyk, 2014, s. A9).

Tempo rozwoju wspólnoty muzułmańskiej w Europie, emigracja, a także brak pomysłu na skuteczną inkulturację wyznawców islamu marginalizuje tę grupę społeczną w państwach tzw. „cywilizacji Zachodu”. Oświeceniowe prawa człowieka i obywatela, które są istotą Zachodu wywodzą się z chrześcijańskiego rozdzielenia władzy boskiej i cesarskiej oraz wartości rewolucji francuskiej. Pomimo faszystowsko-totalitarnej pokusy, jakiej uległy Niemcy w XX wieku stanowią nadal przeciwwagę w tendencjach republikańsko-demokratycznych wobec islamu. Pierwsze pokolenie emigrantów jest najbardziej łagodne, drugie próbuje się asymilować, ale trzecie wraca do religijności i wybiera najbardziej radykalne jej elementy. Przykładem zatracenia się w radykalizmie stał się 22-letni Arid U. urodzony w Kosowie, który 2 marca 2011 roku zastrzelił dwóch żołnierzy USA, a dwóch ranił na lotnisku we Frankfurcie (Bartsch, Stark, 2011, s. 44–45). Ten pierwszy udany atak islamisty na niemieckiej ziemi jest nie tylko najgorszą formą „*homegrown terrorist*”, ale podważa również niemiecki model edukacyjny. Izolacja środowiskowa w połączeniu z wirtualnym światem powoduje rozdarcie kulturowe, którego efekty trudne są do przewidzenia.

Fala nienawiści i wzmożonej agresji wobec obcokrajowców ma miejsce w landach wschodnich, gdzie ilość imigrantów jest niższa niż w zachodniej części kraju. Wyjątkowo spektakularne ataki odbywają się w małych spokojnych miastach Saksonii. W Budziszynie zaatakowano kolumbijskiego ucznia, w Hoyerswerde wybijano szyby w biurach poselskich, w Geithain eksplodowała pizzeria należąca do Pakistańczyka. W regionach pomiędzy Lipskiem i Chemnitz umocniły się neofaszystowskie struktury *Freies Netz*, który jest nieformalnym związkiem bojówek *Kameradschaften*. Sieją terror w okolicy, prześladują swoich przeciwników, grożą atakami na ich domy, samochody i publikują dane osobowe w Internecie (Popp, 2012, s. 30–32).

Drezdeńscy populiści protestują przeciwko islamizacji Niemiec z hasłami „Putin pomóż”. Saksonia Anhalt, gdzie muzułmanów jest niewielu zmaga się z falą masowych protestów przeciwko planowanemu otwarciu domu dla uchodźców. Szczególnie aktywna jest ekstremistyczna NPD, która z inicjatywy lancowego przywódcy partii Steffen Thiela organizowała cotygodniowe demonstracje pod nazwą *Lichterspaziergänge*, skupiające ponad 100 uczestników. Coraz częściej przemarsze kończyły się pod oknami prywatnego domu burmistrza miasta Tröglitz Markusa Niertha (CDU). W marcu 2015 r. w obawie o życie swoje i swojej rodziny ustąpił on ze stanowiska burmistrza, a miesiąc później ktoś podłożył ogień w przyszłej siedzibie dla 50 uchodźców w Tröglitz (Bürgermeister).

Landy wschodnie, prosperowały przed zjednoczeniem z wydobycia węgla, obecnie borykają się z dużym bezrobociem i wyludnieniem. Młodzi ludzie wyjechali na zachód w poszukiwaniu pracy, partie wycofały się, a ich miejsce zajęli neofaszyści – w radzie miasta Geithain zasiada od roku 2009 Manuel Tripp, reprezentant NPD. Mieszkańcy tych regionów czują się opuszczeni przez władze regionalne, urzędnicy nie radzą sobie z dokumentowaniem zagrożeń, a premier Saksonii Stanisław Tillich (CDU) zaprzecza jakoby radykalizm prawicowy był znaczącym problemem dla tego landu. Wyjątkowa obstrukcja rządu nie dziwi, skoro „trio NSU” przez 10 lat ukrywało się na jego terytorium.

Nowym problemem, z jakim musi zmierzyć się Republika Federalna Niemiec jest nie tylko brak ośrodków dla uciekinierów, których liczba podwoiła się z zakładanych 1,5 tys. w roku 2014, ale niewypracowana polityka postępowania z nieletnimi imigrantami z Afryki, którzy coraz częściej wywołują awantury i są niezdyscyplinowani. Minister pracy i polityki społecznej w bawarskim rządzie Horsta Seehofera Emilia Müller przyznała na łamach „Süddeutsche Zeitung”, że wzrosło zapotrzebowanie na pracowników socjalnych, a obecni nie radzą sobie z postępującą agresją młodych azylantów i nie chcą tej pracy wykonywać. Młodzież w wieku 15–17 lat klasyfikowana przez urzędników Jugendhilfe skrótem umF (*unbegleiteter minderjähriger Flüchtling* – niepełnoletni uchodźca bez towarzystwa) ma możliwość bezpłatnej nauki niemieckiego i zawodu, korzysta z opieki zdrowotnej i pomocy społecznej, ale zmaga się z chorobami psychicznymi i stresem w nieznanym im kraju (Osiński, 2015, s. 30–32).

Protesty społeczne

Na podłożu działań człowieka, wywierających wpływ na współczesne państwo, są ruchy społeczne. Jedną z cech każdego ruchu społecznego jest masowość. Obywatele przekonani o swojej racji świadomie i celowo dążą do realizacji celu, kierując się

wspólnymi wartościami i wspólną ideologią (Szczepański, 1970). Osiągnięcie celu warunkuje właściwie skonstruowana strategia, taktyka i adekwatny dobór środków masowej komunikacji. Elementem spajającym uczestników manifestacji i wieców jest charyzmatyczny lider, oprawa propagandowa oraz ideologia, która mobilizuje do aktywności. Brak rozwiązań kwestii społecznych, który „zrodził” dany ruch, przekształca je z wydarzeń jednostkowych w długotrwały proces (Przybylski, 1975), którego skutki są nie do przewidzenia.

Federalne i krajowe urzędy ochrony konstytucji pomimo upływu lat i zmian geopolitycznych nadal zajmują się „tropieniem” ruchów antysystemowych, których działalność propagandowa i polityka informacyjna wpływa na radykalizację postaw społecznych. W drugiej dekadzie nowego tysiąclecia zagrożeniem dla RFN są radykalizujące się postawy obywateli. Ponownie odżywają nastroje o charakterze nacjonalistycznym, ksenofobicznym i anty-imigracyjnym. Powstają prawicowo-populistyczne inicjatywy takie jak: Ruch Obywatelski „Za” (*Pro Bewegung*), umiarkowanie krytyczne wobec islamu ugrupowanie Wściekli Obywatele (*Bürger in Wut*) i Ruch protestu przeciwko Islamizacji Niemiec (niem. *Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes* – PEGIDA). Antyeuropejską ofertę programową przedstawiła utworzona tuż przed wyborami do Parlamentu Federalnego w 2013 r. partia Alternatywa dla Niemiec (*Alternative für Deutschland*) i niewiele brakowało by jej przedstawiciele zasiedli w ławach Bundestagu.

Przedstawiciele klasy średniej reagują w sposób bardziej przemyślany i organizują ruchy obywatelskie, przekształcane następnie w partie jak miało to miejsce w przypadku powołanego do życia w 1996 roku Ruchu Obywatelskiego Za Kolonią (*Bürgerbewegung pro Köln*), z którego inicjatywy powołano w 2005 roku partię Ruch Obywatelski Zza Niemcami (*Bürgerbewegung pro Deutschland*) z siedzibą w Berlinie, a następnie Partię Ruch Obywatelski Za Nadrenią Północną-Westfalią (*Bürgerbewegung pro Nordrhein-Westfalen* – pro NRW) w 2007 roku (Häusler, 2009, s. 130). W latach 2008–2011 partia Za Nadrenią Północną-Westfalią zorganizował dwa Kongresy Przeciwko Islamizacji, jeden Kongres przeciwko Minaretom oraz zainicjowała Marsz za Wolnością (Moroska-Bonkiewicz, 2013, s. 129).

W roku 2014 ruchy neonazistowskie zyskały dodatkowe wzmocnienie społeczne w postaci oddolnego ruchu obywatelskiego Patriotyczni Europejczycy przeciwko Islamizacji Zachodu (niem. *Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes*). Pod sztandarami PEGIDY w demonstracjach w Dreźnie, Bonn, Kassel, Würzburgu gromadzili się przeciwnicy coraz większej obecności islamu w Europie, co stanowi zagrożenie dla bytu i wartości kultury chrześcijańskiej. W opublikowanym 19-punktowym programie domagają się między innymi wprowadzenia do ustawy zasadniczej obowiązku integracji nowych przybyszów z niemieckim społeczeństwem i oczekują stworzenia transparentnego katalogu zasad postępowania z imigrantami w sposób niewłaczający ich godności.

Pierwsze analizy socjologiczne Pegidy wykazały, że typowy demonstrant jest mężczyzną, w wieku średnim o ponadprzeciętnych zarobkach, bezwyznaniowy. Nie jest apolityczny, ma autorytarny stosunek do polityki, która powinna szybko rozwiązywać denerwujące go problemy. Skoro zmian nie ma, gdyż demokracja w swojej naturze jest powolna, to aktorzy polityki – leniwi i nieudolni politycy zasługują na

pogardę. 3/4 zwolenników Pegidy nie czuje się reprezentowana przez swoje partie i polityków.

Obywatele Niemiec przyznają, że media publiczne tabuizują i pomijają problematykę skutków polityki migracyjnej. Swoje niezadowolenie artykułują nie tylko na ulicach miast, ale głównie w mediach społecznościowych, które stanowią przeciwwagę dla mediów mainstreamowych. Teorię spiskową o przekupnych dziennikarzach podtrzymuje w internecie były dziennikarz „Frankfurter Allgemeine Zeitung” Udo Ulfkotte. Jego książka *Gekaufte Journalisten* stała się bestsellerem już w dniu wydania. Młody urzędnik z Monachium prowadzi od 2012 jeden z większych portali internetowych sceny narodowo-konserwatywnej pod nazwą Blu-News (skrót Blu pochodzi od słów *bürgerlich, liberal, unabhängig*). Każda strona podlinkowuje następne, które tworzą paralelny świat, będący „cudownym lekiem na uczucie wyobcowania”. Prawie 300 000 odsłon potwierdza wyjątkową aktywność obywateli w tej kwestii. Członkowie i zwolennicy AfD utworzyli grupę facebookową o nazwie „Patriotische Plattform”, a założyciele strony pod nazwą „Nürnberg 2.0 Deutschland” grożą prominentnym politykom RFN m.in. byłemu prezydentowi Christianowi Wulffowi procesem sądowym na wzór procesów norymberskich za „systematyczną islamizację Niemiec”. Wrogi islamowi blog „PoliticallyIncorrect” odnotowuje dziennie 70 000 odwiedzin. Saksoński trzydziestoletni intelektualista, medioznawca publikuje na portalu online od 10 lat prawicowo-konserwatywny magazyn „Blaue Narzisse” dla studentów i uczniów. Na fali panującej nienawiści powstają też struktury bojowe jak Niemiecki Ruch Oporu (*Deutsche Widerstandsbewegung* – DWB), który stoi za czterema próbami podpalenia urzędów federalnych; w tym siedziby CDU, berlińskiego Reichstagu i jednego z budynków Bundestagu – Paul-Löbe Haus. Ta grupa społeczna neguje dotychczasową politykę migracyjną państwa i twierdzi, że „multikulturowość, multietniczność, multireligijność i multihistoryczność targa krajem i go bałkanizuje” (Baumgärtner, Diehl, 2014, s. 26).

Demonstranci nie stanowią homogenicznej grupy. Są w niej neonaziści, prawicowi ekstremiści, zwykli chuligani i sfrustrowani, niepozorni obywatele. Przez okres 10 lat Wilhelm Heitmeyer wraz z grupą badaczy z Uniwersytetu w Bielefeldzie badali nastawienie obywateli Niemiec do osób niedostosowanych lub wyalienowanych społecznie. Badania wykazały, że od 10 do 20% społeczeństwa ma stałe nastawienie wrogie wobec mniejszości tj. obcokrajowców, Żydów, bezrobotnych, homoseksualistów i wszystkich „aspołecznych”, zdefiniowanych jako „grupowa mizantropia” („*gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit*” – GMF). Heitmeyer badając klimat społeczny określił go mianem ideologii nierówności (*Ideologie Ungleichwertigkeit*)¹. W okresie słabej koniunktury

¹ Efektem długoletnich badań empirycznych była publikacja pod tytułem *Niemieckie stany*, która od 10 lat ma coroczne edycje. Realizację projektu rozpoczęto w roku 2002 dzięki wsparciu finansowemu dwóch fundacji Volkswagena i Freudenberga. Przez lata wywoływał on duży społeczny i naukowy wydzwiek, inicjując podobne badania za granicą i studia porównawcze o charakterze międzynarodowym. Indagowano w sumie 23 000 osób i opublikowano około 150 prac naukowych. Koncepcja „grupowej mizantropii” obejmowała na początku 6 elementów: rasizm, heterofobia, antysemityzm, protekcyjizm, seksizm, ksenofobia. Przyjęto tezę o istnieniu syndromu, w centrum którego znajduje się ideologia nierównych wartości. Operacjonalizację poprawiono i poszerzono o kilka elementów syndromu. Pierwotną heterofobię zróżnicowano na homoseksualistów, osoby niepełnosprawne, bezdomne. Wobec wydarzeń politycznych na świecie dodano antysemityzm powiązany z Izraelem. Po kilku latach badań do syndromu włączono trwale bezrobotnych, następnie ubiegających się o azyl, oraz Sinti

gospodarczej przy braku socjalnego wsparcia postawy wrogie nasilają się i przybierają agresywną formę (Heitmeyer, 2012). To zjawisko w połączeniu z prawicowym ekstremizmem jest szczególnie niebezpieczne dla demokracji. Dotyczy ono wszystkich grup społecznych i występuje zarówno w landach wschodnich jak i zachodnich, wśród młodych jak i starszych, pośród kobiet jak i mężczyzn, oraz wśród osób plasujących się w socjoekonomicznym i politycznym środku. Czy obecne nastawienie społeczne wobec „obcych” nie jest pokłosiem książki Thilo Sarrazina z 2010 roku pt. *Niemcy same się zniszczą* (*Deutschland schafft sich ab*) pozostaje pytaniem otwartym, ale warto zwrócić uwagę, że to pośród przedstawicieli klasy średniej odniosła ona największy sukces czytelniczy. Liczne debaty, wywołane publikacją książki ujawniły głębokie podziały społeczno-kulturowe, rosnącą retorykę anty-imigracyjną i oficjalne przyznanie kanclerz Merkel, że wielonarodowe społeczeństwo niemieckie poniosło klęskę.

Wolfgang Thierse, długoletni prezydent Parlamentu Federalnego jest zdania, że dotychczasowa polityka unikania konfrontacji z krytycznie nastawionymi obywatelami prowadzi donikąd. W zamian proponuje pięciopunktowy plan terapeutyczny, w którym na pierwszym miejscu jest konstruktywny dialog, krytyczne przeciwstawienie się argumentom drugiej strony i spotkania z krytycznie nastawionymi obywatelami, wykluczając przedstawicieli prawicowej ekstremy. Drugim założeniem jest przypomnienie krytykom o odpowiedzialności za wspólnotę demokratyczną, która rządzi się odrębnymi prawami niż systemy autorytarne. Jego zdaniem należy też uświadomić populistycznym demagogom, że niebezpieczeństwo islamizacji kraju nie istnieje, gdyż niemieckie państwo prawa przeciwdziała ruchom salafitów i występuje przeciwko wszystkim sprawcom przestępstw, bez względu na reprezentowaną przez nich ideologię. Czwartym lekiem pozostaje język dyskusji, oparty na nieomijaniu tematów trudnych, które nękają wiele grup społecznych. Lęki i uprzedzenia nie są przewyżczone w drodze obelg, a w duchu wzajemnego zrozumienia i dyskusji na argumenty. Thierse w piątym punkcie swojego planu oczekuje wreszcie szerokiej dyskusji nad specyfiką funkcjonowania państwa imigrantów, jakim stała się i pozostanie Republika Federalna Niemiec. Jako reprezentant ludowej SPD, apeluje także do partnerów koalicyjnych o podjęcie problematyki przyszłej egzystencji społeczeństwa multikulturowego, które zbyt długo pozostaje bez odpowiedzi na nurtujące je pytania (Thierse, 2015, s. 13).

Z analizy Federalnego Urzędu Kryminalnego wynika, że ataki na ośrodki dla uchodźców osiągnęły dramatyczny wymiar. Gdy w roku 2012 zaatakowano ośrodki 24 razy, to rok później już 162. Do połowy roku 2015 odnotowano 199 takich napadów. W kategorii wiekowej pośród 341 zatrzymanych 100 podejrzanych było poniżej 25 roku życia, a 19 miało mniej niż 18 lat. W tej grupie zatrzymanych 41 było znanych policji i aresztowanych w przeszłości za czyny motywowane politycznie. Większość stanowili zwykli obywatele (Messer).

Tego zjawiska nie da się już przypisać wyłącznie do wschodnich Niemiec, gdzie skrajna prawica ma swoje bastiony, ale coraz częściej mają one miejsce na zachodzie kraju. W Dortmundzie dziennikarze dostają swoje nekrologii, w Eschenburgu pod Hamburgiem do domu zaadaptowanego na potrzeby azylantów wrzucono płonący kanister,

i Roma. Postawiono 3 pytania badawcze; Jakie grupy społeczne są zagrożone dewaluacją, dyskryminacją i przemocą? Jaki jest rozmiar tego procesu i jaki ma przebieg w okresie dekady? Jak można go wytłumaczyć, czerpiąc wiedzę z różnych dyscyplin naukowych?

pod Norymbergą nieznani sprawcy podpalili świeżo wyremontowane budynki czekające na cudzoziemców, w Saksonii powybijano szyby w redakcjach, a Bodo Ramelow, premier Turynгии, jeździ w opancerzonej limuzynie. Sondaże pokazują, że dwie trzecie Niemców nie ma nic przeciwko uchodźcom z Syrii czy Iraku, ale przeciwnicy są zdeperowani i wyjątkowo skuteczni. Jednoczą się i zakładają stowarzyszenia przeciwko ściąganiu obcych do niemieckich miast (Wieliński, 2015, s. 10).

Od roku 2012 występuje w RFN zjawisko tworzenia się nieformalnych grup bezpaństwowców, którzy nazwali się sami *Reichsdeutsche* lub *Germaniten*. Ludzie ci ślą pisma do władz miasta, w których zrzekają się obywatelstwa RFN na rzecz obywatelstwa Wolnego Państwa Prusy. Pod sztandarami pruskiego orła tworzą jednostki policyjne w służbie wolnego państwa pruskiego i nielegalnie pozyskują broń. Administracja niemiecka nie potrafi wymusić uiszczania przez nich obowiązkowych opłat jak: podatek gruntowy, podatki dochodowe, grzywny, mandaty. W korespondencji z urzędami operują prawnymi cytatai i przepisami, powołują się na Niemiecką Rzeszę i jej granice z 1937 r. oraz konstytucję z 30 listopada 1920 r. RFN nie jest dla nich państwem prawa, a firmą, która wymaga jedynie sumiennie wykonywanych obowiązków. Wsparcie uzyskali od znanego muzyka Xaviera Naidoo, który poparł ich na wiecu 3 października 2014 r. w dniu niemieckiej jedności przed budynkiem Reichstagu. Od roku 2014 Urząd Ochrony Konstytucji Nadrenii Północnej Westfalii rejestruje rosnącą liczbę osób identyfikujących się z Prusami, a urząd Brandenburski ostrzega przed nimi w swoich raportach już od roku 2012 (Frigelj, 2015).

Fenomen AfD

Alternatywa dla Niemiec (AfD) stanowi dla niemieckiej demokracji kuriozum. Dąży ona do współpracy z obozem pro-demokratycznym i równocześnie polityzuje tematy skrajnej prawicy, które są konsekwentnie marginalizowane przez partie demokratyczne. Tworzą ją znamienici, i bez wątpienia demokratycznie myślący politycy, publicyści i ekonomiści, którzy głoszą odejście od euro i stworzenie nowej i mniejszej unii walutowej w europejskich krajach północy. Przyświecające im idee nie są prawicowe ani ekstremistyczne. Jednym z filarów trwałości zdobyczy demokracji niemieckiej i państwa prawa jest zdaniem AfD zasada odpowiedzialności, solidarności i transparentności, w ramach której wolnościowy i demokratyczny porządek prawny zapewnia wolność wypowiedzi i otartą na dyskusję kulturę słowa. W sprzeczności wobec tendencji zastraszania ludzi o odmiennych poglądach i alienowania ich ze społeczeństwa partia proponuje wprowadzenie w Niemczech i Europie reguł demokracji bezpośredniej, wzorowanej na kulturze szwajcarskiej (Politische). Kierownictwo partii próbuje dystansować się od prawicowego populizmu i ekstremizmu, ale z drugiej strony głosy tych wyborców są jej bardzo potrzebne by dostać się do Bundestagu w 2017 r. (Priester, 2014, s. 34). Obecnie członkowie AfD zasiadają w ławach czterech parlamentów krajowych i partia ma siedmiu przedstawicieli w Parlamencie Europejskim (Europa-Wahlprogramm). Niemieccy badacze sceny politycznej nie dają żadnych nadziei na szybki powrót liberalnej FDP, a Profesor Uwe Jun z Uniwersytetu w Trewirze przewiduje dalsze umacnianie pozycji AfD (Unbequeme).

Zarówno PEGIDA, jak i AfD dystansują się od brunatnych, którzy biorą aktywny udział w ich demonstracjach. Wiadomo jednak, że działacze AfD należą do aktywistów PEGIDY. Obydwa ruchy mają szansę wzmocnić się dzięki skrywany w niemieckim społeczeństwie pokładowi rasizmu i ksenofobii. Pegida jest domeną wschodnich Landów, nastawionych wyjątkowo antyimigracyjnie, ale sama AfD dominująca w zachodnich landach po kongresie w Essen przekształciła się w ugrupowanie skrajnie prawicowych populistów, które szuka pomysłów na pozbycie się imigrantów i uniemożliwienie im dostępu do niemieckiego rynku pracy. Nowa przewodnicząca 40-letnia Frauke Petry z Saksonii postanowiła uzupełnić program partii skoncentrowany na sprawach UE i strefy euro o klasyczny repertuar prawicowej ekstremy, jak za dużą ilość imigrantów, za wiele meczetów, zagrożenie dobrobytu państwa niemieckiego przez bankrutującą Grecję.

Republika Federalna Niemiec „dogania” europejskie tendencje w powstawaniu populistycznych, stabilnych partii prawicowych. Czasy nazizmu utrwalone w kolektywnej pamięci nie zezwalały unii chrześcijańsko-demokratycznej na dopuszczenie jakiegokolwiek demokratycznej partii po prawej stronie sceny politycznej. „Stare” partie prawicowe jak: DVU, Republikaner czy NPD znajdują się na etapie rozkładu najczęściej z powodu różnicy poglądów we własnych szeregach lub kłopotów finansowych (Decker, 2007, s. 251–254, 366–373, 336–343). Samej unii też udawało się kontrolować ich rozwój i w odpowiednim momencie wykorzystać panujące nastroje, by przy pomocy haseł konserwatywno-narodowych trzymać wyborców na dystans od skrajnej prawicy. W efekcie prawicowej ekstremy udawało się uzyskać mandaty w pojedynczych parlamentach krajowych, ale jej przedstawiciele nigdy nie weszli do Bundestagu. Teraz wydaje się, że CDU utraciła swoje konserwatywne skrzydło na zawsze, a wierni do tej pory wyborcy wybrali inną opcję polityczną. Tej straty nie zrekompensowała, jak przed laty, sojusznicza CSU. Ignorowana od początku AfD umacnia się, a przepowiednie o jej rychłym końcu były przedwczesne. Jak trafnie stwierdził „Der Spiegel” w przeciwieństwie do swoich poprzedniczek jest „mniej niechlujna” (Amann, Blome, 2014, s. 22).

Aktywność wyborcza

Frekwencja wyborcza w Niemczech spada systematycznie. Abnegacja wyborcza jest zjawiskiem nowym w niemieckim społeczeństwie. Symbolizuje demontaż dotychczasowych reguł życia politycznego, które opierały się na zaufaniu obywateli do aparatu władzy i elit politycznych. Politolog z Heidelbergu Wolfgang Merkel ostrzega przed rosnącą ekskluzją ze społeczeństwa coraz większej liczby grup społecznie odrzuconych i rosnącego niezadowolenia z dokonywanych wyborów i polityki w ogóle. Zjawisko to określił mianem „demokracji dwóch trzecich” lub demokracją połowiczną (*halbierte Demokratie*) (Brie, 2014, s. 48).

Fundacja Friedricha Eberta zaniepokojona jest wyraźnym wzrostem liczby osób niegłoszących na przestrzeni ostatnich trzech dekad na wszystkich czterech poziomach biernego prawa wyborczego (wybory komunalne, wybory do parlamentów krajowych, wybory do Parlamentu Federalnego, wybory do Parlamentu Europejskiego). Nawet pojedyncze przypadki stabilności frekwencji nie zmieniają ogólnego trendu wzrostu niechętnych do oddania głosu.

Niezależny Instytut Badania Opinii Publicznej Forsa przeprowadził na zlecenie fundacji badania na 3500 grupie niegłosujących w okresie ostatnich pięciu wyborów do Parlamentu Federalnego. Opublikowane w 2013 roku wyniki nie potwierdziły braku zainteresowania polityką w ogóle – przeciwnie. Pośród sondowanych 61% interesowało się polityką, 77% traktowało wybory za cenną wartość, a tylko 32% uważało, że oddanie głosów niczego nie zmieni. Nie każdy niegłosujący dystansuje się od wszystkich wyborów. Tylko 14% skategoryzowane zostało jako stale nie biorący udziału w wyborach do Bundestagu od 1998 r. Tylko połowa ankietowanych 46% tylko jeden raz nie wzięła udziału w wyborach. Porównanie tych grup wykazało, że powtarzające się niegłosowanie prowadzi do dystansu politycznego wobec reguł demokratycznych. Im ktoś częściej nie głosuje, tym bardziej niezadowolony jest z polityki i bardziej krytyczny wobec zasad demokracji. Wśród trwale niegłosujących ponad przeciętną ilość stanowią przedstawiciele mniej uprzywilejowanych grup społecznych. Wyrażna większość niegłosujących 71% jako powód braku partycypacji wyborczych podawała niezadowolenie z oferty osobowej i programowej partii. Skomplikowany system wyborczy albo zła pogoda podano w 18%. Studia wykazały, że 81% oczekuje od polityków zainteresowania sprawami obywateli. Do priorytetów politycznych zaliczyli: właściwy system edukacyjny 83%, dobrze funkcjonujący system ochrony zdrowia, w tym dbałość o osoby w podeszłym wieku 68%, gwarancje miejsc pracy 63%. Istnieje szansa, że lepsza oferta partii politycznych skłoni niegłosujących do powrotu do urn (Was). Obywatele o wysokim wykształceniu, stałych dochodach i powiązaniach zawodowych mają większe możliwości reprezentowania własnych interesów. Ci społecznie zróżnicowani nie dostrzegają swojej reprezentacji politycznej, co prowadzi do niskiej partycypacji wyborczej i poczucia jeszcze większej niesprawiedliwości społecznej. Poczucie wyobcowania prowadzi do radykalizacji postaw i jeszcze większej abstynencji wyborczej (Güllner, 2013, s. 83–84).

Prawo do głosowania, jedno ze zdobyczy demokracji, nie przedstawia już większej wartości. To zjawisko obserwowane jest w całej Europie. W Europie Zachodniej w 1975 roku średni udział w wyborach narodowych wynosił 85%, w roku 2012 75%. W Europie Środkowej spadek jest jeszcze wyższy, bo z 72% w roku 1991 do 57% w 2012 roku (Kocka, Merkel, 2014). Frekwencja w wyborach do Bundestagu w 2013 r. wyniosła 71,5% i była o 0,7 p.p. wyższa niż w wyborach z 2009 r. Do urn poszło 44 309 925 osób spośród 61 946 900 uprawnionych do głosowania (w 2009 r. głosowało 44 005 575 spośród 62 168 489 uprawnionych do głosowania), zatem o ponad 304 tysięcy więcej niż cztery lata wcześniej. Niemniej frekwencja jest drugą najgorszą od powstania RFN w 1949 r., ale także od momentu zjednoczenia Niemiec i pierwszych wspólnych wyborów do Bundestagu z 2 grudnia 1990 r. Począwszy od 1990 r. frekwencja wyborcza w wyborach do Bundestagu prezentowała się następująco: 1990 r. – 77,8%, 1994 – 79,0% (+1,2 p.p.), w 1998 r. – 82,2% (+3,2 p.p.), w 2002 r. – 79,1% (–3,1 p.p.), w 2005 r. – 77,7% (–1,4 p.p.), w 2009 r. – 70,8% (–6,9 p.p.), w 2013 r. – 71,5 (+0,7 p.p.) (Schäfer, 2013, s. 39–46). Uwzględniając podział na stare i nowe kraje federacji nadal widać, że Niemcy z Zachodu częściej biorą udział w wyborach. W tzw. starych krajach głosowało 72,5% uprawnionych do głosowania, a w nowych (a więc na obszarze byłej NRD) tylko 67,6% (Kubiak, 2014, s. 26).

Z czynnego prawa wyborczego nie korzystają też młodzi Niemcy, jak pokazuje 16. edycja badań firmy Shell. Branie udziału w wyborach przez osoby w wieku pomie-

dzy 18 a 30 rokiem życia wykazuje od roku 2002 tendencję spadkową, ale w poszczególnych grupach wiekowych procentowy udział określa się jako constans: 18 do 21 r. ż. – 70,2% (2002 r.), 79,0% (2005 r.), 63,0% (2009 r.), 21 do 25 r. ż. 68,1% (2002 r.), 66,5% (2005 r.), 59,1% (2009 r.), 25 do 30 r. ż. 72,1% (2002 r.), 70,1% (2005 r.), 61,2% (2009 r.). Wyraźne wahanie w grupie 21–25-latków motywowane jest, według pedagogów, innym rodzajem aktywności życiowych, jak studiowanie i zakładanie rodziny lub rozczarowaniem z zaangażowania wyborczego (Sander, 2015, s. 67–68).

Podsumowanie

Prawicowy ekstremizm i prawicowy populizm nie jest tylko domeną RFN. Stygmatyzacja grup narodowych i antyeuropejskie refleksy stają się udziałem wielu europejskich państw. Wybory do Parlamentu Europejskiego w maju 2014 roku „przekuły” te nastroje w głosy wyborcze i np. Front National uzyskał 25% poparcie. W tym samym czasie w super roku 2014 wyborów komunalnych w Niemczech przedstawiciele prawicowego i populistycznego nurtu uzyskali mandaty w parlamentach komunalnych AfD uzyskała w Saksonii – 14 mandatów w Brandenburgii i Turynii po 11, a w wyborach europejskich 7 i 1 mandat uzyskała NPD. Na te zwycięstwa cieniem kładzie się nieskuteczne działania informacyjne rządu i brak dialogu społecznego. 65% ankietowanych w sondażu tygodnika „Der Spiegel” jest zdania, że unia chrześcijańska i SPD niewystarczająco troszczą się o obywateli w kreowaniu polityki imigracyjnej i azylowej.

Na przekór dominującej w niemieckim społeczeństwie opinii, że 6,6 mln imigrantów stanowi obciążenie dla systemu świadczeń socjalnych badania zlecone przez fundację Bertelsmanna wykazały, że przeciętny imigrant nieposiadający obywatelstwa wpłacił średnio 3,3 tys. euro więcej do systemu świadczeń socjalnych, niż z niego pobrał. W 2012 roku dało to 22 mld euro zysku dla finansów Niemiec (Niemcy).

W społeczeństwie niemieckim następuje też renesans nastrojów antysemitycznych. Liczba antysemitycznych czynów kryminalnych wzrosła w ostatnich latach. W roku 2014 było ich 900. W większości są to ataki werbalne i obelżywe napisy, ale 23 osoby zostały ranne. Rabin Daniel Alter z Berlina potwierdza zjawisko antysemityzmu w szkołach, a sam przed trzema laty był ofiarą ataku w nubiwej dzielnicy Friedenau, a nie jak można przypuszczać zamieszkałej przez muzułmanów Wedding czy Neukölln. Wielu Żydów nie ma odwagi nosić publicznie kipy ani symboli religijnych w postaci łańcuszka z gwiazdą Dawida (Jendroszczyk, 2015).

Również projekt unijny „trzeszczy w posadach”. Niemcy nie chcą ponosić kosztów integracji i sami rozważają opuszczenie strefy euro. Minister spraw zagranicznych Frank Walter Steinmeier przypominał w 100. rocznicę wybuchu I wojny światowej, że dzięki UE udało się znaleźć drogę pokojowego rozwiązywania problemów wynikających z różnicy interesów. Jednak miliony Europejczyków nie doceniają wartości pokoju i bezpieczeństwa w Europie. Są one historyczną legitymizacją, na której opiera się UE, ale nie jest już wartością nadrzędną. Młodzi Europejczycy stojący w obliczu bezrobocia, braku perspektyw łatwo ulegają retoryce rewizjonistycznej; odświeżane są nacjonalistyczne stereotypy, uprzedzenia nie tylko wobec imigrantów, ale także samych członków społeczności unijnej w określeniach typu „leniwi Grecy”.

Duży odsetek obywateli odczuwa lęki egzystencjalne i nie dotyczą one tylko grup społecznego marginesu, ale także klasy średniej. Niemcy czekają trudne debaty związane z kryzysem ekonomicznym i finansowym w kraju i Europie, poszukiwanie koncepcji dla funkcjonowania państwa multikulturowego oraz wypracowanie statusu dla skrajnej prawicy. Jeżeli zwolennicy rozwiązań wolnorynkowych i entuzjaści UE nie utrwalią politycznej przewagi, przewidywalny niemiecki system partyjny może ulec dekonstrukcji i zagrozić stabilności europejskiej.

Bibliografia

- Armann M., Blome N., Müller P. (2014), *Apo von rechts*, „Der Spiegel” 15.12.2014.
- Backes U., Jesse E. (1998), *Neue Formen des politischen Extremismus w: Jahrbuch Extremismus & Demokratie*, s. 15.
- Baumgärtner M., Diehl J. i in. (2014), *Neue deutsche Welle*, „Der Spiegel” 15.12.2014.
- Brie A. (2014), *Zwischen Ideologie und praktischer Politik*, „Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte”, nr 10.
- Bobbio N. (1996), *Prawica i lewica*, Warszawa.
- Bürgermeister tritt wegen NPD-Anfeindungen zurück*, 10.03.2015, „Die Welt” <http://www.welt.de/regionales/sachsen-anhalt/article138189980/B>, 8.03.2015.
- Decker F., Neu V. (2007), *Handbuch der deutschen Parteien*, Wiesbaden.
- Europa-Wahlprogramm*, <https://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/2014/03/Europaprogramm-der-AfD.pdf>, 2.08.2015.
- Frigelj K. (2015), *Was die Reichsbürger wirklich glauben*, 16.05.2015, „Die Welt”
- Güllner M. (2013), *Nichtwähler in Deutschland*, Friedrich-Ebert-Stiftung. Forum, Berlin.
- Häusler A. (2009), *Antislawischer Rechtspopulismus in der extremen Rechte – die PRO – Bewegung als neue Kraft?*, w: *Strategien der extremen Rechte. Hintergründe – Analysen – Antworten*, red. S. Braun, A. Geisler, M. Gerster, Wiesbaden.
- Heitmeyer W. (2012), *Deutsche Zustände*, Folge 10, Berlin.
- Janicka I. (2013), *Fala radykalizmu politycznego w Niemczech*, „Przegląd Zachodni”, nr 2.
- Janicka I. (2015), *Niemiecka edukacja obywatelska w zwalczaniu ekstremizmu prawicowego*, w: *Edukacja obywatelska dorosłych a społeczeństwo obywatelskie*, red. D. Gierszewski, H. A. Kretek, Racibórz.
- Jendroszczyk P. (2014), *Multikulti już się przeżyło*, „Rzeczpospolita” 20/21.09.2014.
- Kocka J., Merkel W. (2014), *Demokratie und Kapitalismus: Eine neue Balance wird gesucht*, „Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte”, nr 7/8.
- Kubiak P. (2014), *Wybory do Bundestagu z 22 września 2013 r.*, „Przegląd Zachodni”, nr 1.
- Bartsch M., Stark H. (2011), *Tödliche Welt*, „Der Spiegel” 14.03.2011.
- Messer, Hämmer, Schlagringe*, „Der Spiegel” 1.08.2015.
- Mojsiewicz Cz. (1999), *Rola opinii publicznej w polityce*, Poznań.
- Moroska-Bonkiewicz A. (2013), *Niemiecka skrajna prawica na tle europejskim*, w: *Niemiecka scena polityczna 2009–2013*, red. A. Kruk, M. Sus, Wrocław.
- Osiński W. (2015), *Bawaria nie radzi sobie z uchodźcami*, „Przegląd” 20/26.04.2015
- Politische Leitlinien der Alternative für Deutschland*, <https://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/2014/05/Politische-Leitlinien-der-Alternative-f%C3%BCr-Deutschland-Mai-2014-Version-f%C3%BCr-den-Druck.pdf>, 20.05.2014.

- Pomarański M. (2011), *Ekstremizm*, w: M. Marczevska-Rytko, E. Olszewski, *Myśl społeczna i ruchy polityczne współczesnego świata*, Warszawa.
- Popp M. (2012), *Florian, wir kriegten dich*, „Der Spiegel” 11.06.2012.
- Priester K. (2014), *Rechtspopulismus im Aufwind*, „Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte”, nr 4.
- Przybylski H. (1975), *Ruchy polityczne. Zagadnienia teoretyczne*, w: *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, red. K. Opalek, Warszawa.
- Sander A. (2015), *Młodzi Niemcy w społeczeństwie obywatelskim w świetle badań Shell*, w: *Edukacja obywatelska dorosłych a społeczeństwo obywatelskie*, red. D. Gierszewski, H. Kretek, Raci-bórz.
- Schäfer A. (2013), *Wahlbeteiligung Und Nichtwähler*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 48–49.
- Szczepański J. (1970), *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa.
- Thierse W. (2015), *Zwischen Ängsten und Ressentiments*, „Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte”, nr 3.
- Tokarczyk R. (2003), *Rozważania nad pojęciem ekstremizmu*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G, Lublin.
- Unbequeme Fragen*, FES-Info 3/2014.
- Was Nichtwähler über Politik denken*, FES-Info 2/2013.
- Wielniński B. T. (2015), *Ogniem w imigranta*, „Gazeta Wyborcza” 18/19.04.2015.

Right-wing extremist attitudes in German society

Summary

The main topic of this paper is the analysis of right-wing extremist sentiments in German society. Representatives of the middle-class are mostly identified with these political tendencies. The unsuccessful multicultural project in the Federal Republic of Germany, long-lasting economic crisis in Europe, Islamic terrorism and the wave of immigrants have led to the spread of xenophobia and racism. Thus, many new parties and various informal groups are being formed that expect the government to change the asylum policy of the state and which express their need to consolidate national identity.

These social groups demonstrate a critical attitude to the German political system, attracting a certain portion of the protesting electorate. One of the citizens' movements, named Pegida, is demonstrating against not only radical Muslims but Islam as a whole. The organizers and supporters of Pegida publicly distance themselves from right-wing extremists, but use the fears of Islamic terror to spread general negative sentiments towards refugees and foreigners. The research question refers to the prospects of instilling democratic standards in the middle class of German society after the post-unification period. This social class may be the most important factor influencing public opinion. The renaissance of fascist ideology has forced the creation of a new model of communication between social classes. The perception of right-wing ideology is the object of research in the axiological sphere.

Key words: multicultural, anti-Semitism, AfD, right-wing extremism

Ireneusz KRAŚ
Kielce

Rada Polityki Pieniężnej jako szczególny organ państwa

Streszczenie: Artykuł poświęcony jest Radzie Polityki Pieniężnej. Celem opracowania jest analiza ustrojowej pozycji Rady. Określenie statusu prawnego RPP stanowi początek rozważań. W dalszej części przedstawiono model kadencyjności i skład osobowy RPP. W tym kontekście omówione zostały propozycje zmian zawarte w projekcie ustawy o NBP. Istotną częścią artykułu jest kwestia wymogów merytorycznych stawianych członkom RPP. Podkreślają one pozycję Rady na tle innych organów państwa. Zakończenie zawiera wnioski potwierdzające, że RPP to szczególny organ państwa. Autor wskazuje również, że należałoby dokonać pewnych zmian wzmacniających działanie RPP, a mianowicie konstytucyjnie uregulować liczbę wybieranych do niej członków przez uprawnione do tego organy i uregulować kwestie kompetencji prawotwórczych.

Słowa kluczowe: instytucje państwa, bank centralny, polityka gospodarcza

Przemiany ustrojowe, jakie miały miejsce w Polsce po 1989 r. sprawiły, że pojawiły się szczególne organy państwowe, które zostały wyłączone z administracji rządowej. Takim organem jest Rada Polityki Pieniężnej (RPP). Jest ona jednym z trzech obok Prezesa NBP, Zarządu NBP organem banku centralnego w Polsce. Wyodrębnienie RPP jako podmiotu odpowiedzialnego za prowadzenie polityki pieniężnej stanowi wielkie osiągnięcie. W znaczący sposób ogranicza ono wpływ organów władzy wykonawczej i ustawodawczej na jej kształt.

Celem opracowania jest analiza ustrojowej pozycji Rady Polityki Pieniężnej. Realizacja tego celu wymaga zastosowania adekwatnych metod badawczych. W artykule zastosowano metodę instytucjonalno-prawną, systemową i komparatywną. Metoda instytucjonalno-prawna pozwoliła na analizę przepisów prawnych, w oparciu o które działa RPP, czyli Konstytucji RP i ustawy o Narodowym Banku Polskim. Za pomocą metody systemowej ukazano RPP w systemie ustrojowym Polski jako instytucję odpowiedzialną za prowadzenie polityki pieniężnej państwa. Metoda komparatywna pomogła w ustaleniu cech charakterystycznych dla Rady Polityki Pieniężnej jako szczególnego organu państwa oraz porównaniu jej z rozwiązaniami konstytucyjnymi dotyczącymi instytucji o zbliżonym statusie.

Główna hipoteza badania jest następująca: Rada Polityki Pieniężnej to szczególny organ państwa o charakterze wykonawczym działający w jego imieniu i na jego rzecz, dlatego że:

- będąc organem NBP działa jako podmiot wewnętrzny banku centralnego i zewnętrzny prowadzący politykę pieniężną;
- kadencyjność i jej skład wpływają na umocnienie pozycji w systemie ustrojowym;
- wysokie wymagania merytoryczne stawiane przed członkami Rady świadczą o jej znaczącej pozycji wśród instytucji władzy wykonawczej.

Pytania badawcze służące weryfikacji hipotezy to: Czy za organ państwa można uznać NBP? Jaki status prawny posiada RPP jako organ banku centralnego w Polsce? Na

ile obecny model kadencyjności i liczebności członków RPP stanowi umocnienie pozycji w systemie ustrojowym RP? Jak może wpłynąć zmiana liczebności Rady w związku z proponowaną nowelizacją ustawy o NBP? Czy fachowość Rady wpływa na zwiększenie jej pozycji?

Status prawny RPP

Organy władzy wykonawczej w Polsce nie stanowią jednolitej struktury. W Konstytucji RP władza wykonawcza na szczeblu centralnym została rozdzielona na cztery grupy organów. Zaliczamy do nich Radę Ministrów (RM) i podległe jej organy administracji rządowej, Prezydenta, Narodowy Bank Polski i jego organy oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Organy te względem siebie nie pozostają w stosunku podporządkowania czy nadrzędności (Wojtyczek, 2001, s. 63). Wprowadzony w Polsce podział władzy wykonawczej umożliwia realizację określonych celów. W przypadku NBP podział ten może służyć zwiększeniu efektywności działania aparatu państwowego. Polityka pieniężna prowadzona przez RPP wymaga uniezależnienia od bieżących sporów partyjnych i stworzenia podstaw do realizacji długofalowego rozwoju gospodarczego (Wojtyczek, 2001, s. 65–66).

Określając status prawny RPP, należałoby odnieść się najpierw w tym zakresie do Narodowego Banku Polskiego. Przepisy zawarte w Konstytucji i ustawie o NBP nie dają jasnej odpowiedzi co do statusu banku centralnego w Polsce. Na pewno NBP jest instytucją konstytucyjną. Nie daje to jednak cech organu państwa (Zubik, 2001, s. 33). Cechą organu państwa, jak wskazał w swoim wyroku TK odróżniającą go od organu wewnętrznego, jest możliwość stanowienia decyzji o charakterze władczym w szerokim znaczeniu tego słowa, a więc posiadanie pewnego imperium. Nie stanie się zatem organem państwa podmiot tylko dlatego, że zlecono mu wykonanie funkcji administracji publicznej (Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r. *przepisy...*). Organ państwa to taki podmiot, który został ustanowiony przez prawo, i z mocy prawa wyposażony jest w jemu właściwe kompetencje do władczego działania w imieniu i na rzecz państwa (Zubik, 2002, s. 9–10). O statusie organu państwa decydują pewne charakterystyczne cechy. Podmiot ten powinien być wyodrębniony realnie pod względem organizacyjnym. W dalszej kolejności posiada określony prawnie szczegółowy zakres kompetencji i podmiotowość prawną. Ważną cechą jest możliwość podejmowania działań władczych oraz charakterystyczne zasady funkcjonowania (Trzcíński, 1974, s. 58–118). Przedstawione elementy muszą wystąpić jednocześnie. W odniesieniu do NBP nie można precyzyjnie oznaczyć tych cech. Dzieje się tak dlatego, że NBP jest bankiem, a taka struktura organizacyjna wymaga dopiero wskazania organów, których działanie będzie wyrazem woli samej instytucji. W związku z tym Konstytucja RP w sposób wyraźny wskazuje, że organem NBP jest Rada Polityki Pieniężnej. Na gruncie obecnych przepisów zawartych w Konstytucji i regulacjach ustawowych NBP nie może być uznany jako organ państwa (Zubik, 2001, s. 35). Jest on natomiast swoistym podmiotem prawa (Kosikowski, 2002, s. 15–27).

Rada Polityki Pieniężnej to jeden z organów banku centralnego w Polsce (*Konstytucja RP...*, art. 227, ust. 2). Analiza przepisów regulujących status prawny Rady pozwala

na zaliczenie jej do szczególnych organów państwa o charakterze wykonawczym. Przemawiają za tym następujące cechy:

- występuje wyraźne wyodrębnienie RPP, tak w strukturze banku centralnego, jak i w instytucjach państwa;
- działanie w interesie państwa polskiego;
- szczegółowe określenie zakresu zadań i kompetencji;
- działanie w interesie publicznym (Knosola, Stasikowski, 2010, s. 70–71).

Rada Polityki Pieniężnej ustala corocznie założenia polityki pieniężnej, zatwierdza plan finansowy NBP oraz sprawozdanie z działalności NBP, przyjmuje również roczne sprawozdanie finansowe banku centralnego i ustala zasady operacji otwartego rynku (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o Narodowym...*, art. 12, ust. 1 i 2, pkt 4, 5, 6). Wszystkie wymienione działania wskazują, że RPP wykonuje zadania w imieniu i na rzecz państwa polskiego. Są to działania zewnętrzne w stosunku do NBP, co potwierdza jeszcze fakt, że Rada jako organ NBP dokonuje oceny innego organu, jakim jest Zarząd NBP pod kątem jego działalności w zakresie realizacji założeń polityki pieniężnej (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o Narodowym...*, art. 12, ust. 3). Ocena ta będzie również dotyczyć pośrednio Prezesa NBP, który wchodzi w skład Zarządu.

Model kadencyjności RPP

Wyróżniamy trzy modele określania kadencyjności w odniesieniu do kolegialnych organów państwa (Zubik, 2005, s. 41–42). W pierwszym modelu mamy do czynienia ze ścisłym ustaleniem kadencji organu. Należy zatem określić sposób powołania i uzupełnienia składu osobowego organu kolegialnego. Cechą tego modelu jest to, że w jednym czasie następuje wygaśnięcie mandatu, niezależnie od tego, kiedy dana osoba została powołana. Dotyczy to Sejmu i Senatu (*Konstytucja RP...*, art. 98, ust. 1). Kolejny model określa długość kadencji poszczególnych członków organu kolegialnego, nie mówiąc o kadencyjności samego organu. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku Trybunału Konstytucyjnego (TK), gdzie wyraźnie jest określona liczba sędziów oraz długość ich indywidualnej kadencji (*Konstytucja RP...*, art. 194, ust. 1). Nie trzeba wówczas określać odrębnego trybu postępowania w sprawie uzupełnienia składu osobowego organu. Ten model kadencyjności dotyczy również RPP. W Konstytucji RP została przyjęta koncepcja indywidualnej kadencji poszczególnych członków Rady, a nie RPP jako całości (*Konstytucja RP...*, art. 227, ust. 5). Sprzeczne z Konstytucją rozwiązanie co do kadencyjności RPP prezentuje ustawa o NBP wprowadzając kadencyjność zbiorową organu (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o Narodowym...*, art. 13, ust. 7). Ostatecznie niekonstytucyjność rozwiązań zawartych w ustawie o NBP potwierdził Trybunał Konstytucyjny, uznając indywidualną kadencyjność w odniesieniu do każdego członka Rady z osobna (Wyrok TK z dnia 24 listopada 2003 r. *konstytucyjność*). Warto byłoby jednak dokonać modyfikacji przepisu konstytucyjnego co do kadencyjności RPP stosując jednoznaczny i czytelny zapis, jaki został zastosowany w przypadku TK, a mianowicie „wybieranych indywidualnie przez Sejm” uzupełniając o Senat i Prezydenta RP. Ostatni model kadencyjności odnosi się zarówno do kadencji organu, jak i poszczególnych jej członków. Dotyczy to Krajowej Rady Sądownictwa (*Konstytucja RP...*, art. 187, ust. 3).

Pewnym wyjątkiem w stosunku do prezentowanych modeli są konstytucyjne organy kolegalne, gdzie brak odniesienia do liczebności i kadencyjności. Taka sytuacja występuje w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (KRRiT). W tym przypadku mamy jedynie informację przez kogo są powoływani członkowie KRRiT (*Konstytucja RP...*, art. 214, ust. 1).

Zdaniem M. Zubika usytuowanie RPP w polskim systemie organów państwa daje podstawę do dwóch różnych sposobów wykładni z punktu widzenia modeli kadencyjności, jaka została przewidziana dla Rady (Zubik, 2005, s. 46–47). Pierwsza wykładnia wychodzi z językowego brzmienia przepisu. Zgodnie z nią każda osoba powoływana jest do Rady na okres 6 lat. Taki zapis w sposób jednoznaczny określa indywidualną kadencję członków Rady. Zatem celem ustrojodawcy było utworzenie organu, którego członkami są osoby pełniące funkcje w określonym czasie. Druga wykładnia wychodzi z założenia, że określenie w Konstytucji kadencji trwającej sześć lat nie przesądza tego, że sama Rada jako organ kolegalny państwa nie mogłaby być ukształtowana na zasadzie kadencyjności. Zapis konstytucyjny wyznaczałby jedynie minimum organizacyjnych wymogów i wskazywałby, że kadencja poszczególnych członków ma wynosić 6 lat. Oznacza to, że dopuszczalne jest w drodze ustawy określenie sześcioletniej kadencji Rady jako takiej. Wówczas jednak należałoby wkomponować w ten system mechanizm uzupełniania składu do końca kadencji Rady. Przyjęcie tej metody stwarza szansę, aby na drodze ustawy zróżnicować moment rozpoczęcia kadencji przez osoby wchodzące w skład Rady. Zróżnicowanie składu Rady pozwoliłoby na uniknięcie jednoczesnej wymiany całego jej składu, co zmniejszyłoby w sposób znaczący niepewność w polityce pieniężnej. Pozwoliłoby to również na zapewnienie funkcjonalnej i instytucjonalnej ciągłości tego organu NBP, likwidując jednocześnie ryzyko przerwy międzykadencyjnej. Całkowita wymiana składu RPP sprawia, że pojawia się ryzyko niespójności decyzji w kolejnych kadencjach. Może to skutkować utratą kapitału intelektualnego i pamięci instytucjonalnej. Nie można bowiem w sposób prosty przekazać tych elementów wszystkim nowym osobom, które zasiadą w RPP (Departament Rozwoju Rynku Finansowego, *Notatka...*). Wprowadzenie mechanizmu uzupełniania składu Rady może skrócić czas uczenia się prowadzenia polityki pieniężnej przez jej nowych członków. Będą oni mogli skorzystać z doświadczenia zasiadających już w Radzie osób. Proponowane rozwiązanie jest ważne z politycznego punktu widzenia. Przy zastosowaniu mechanizmu uzupełniania składu Rady można zapobiec dominacji politycznej partii, dysponującej w danej kadencji większością w Sejmie i Senacie. Działanie takie byłoby wzmocnieniem dalszego uniezależnienia kształtu polityki pieniężnej od wpływu organów państwa i ich wyborczego kalendarza. Nastąpiłoby w ten sposób pewne uniezależnienie się Rady od politycznego cyklu wyborczego. Proponowana zmiana ustawy o NBP nawiązuje do omawianego wyżej modelu. Zakłada ona, że na miejsce każdego z dwóch członków Rady wybieranych przez Sejm, Senat i Prezydenta, których kadencja kończy się w 2022 r. nie powołuje się nowych członków. Z projektu wynika, że po upływie kadencji w 2022 r. nikt nie zostanie powołany do Rady (Projekt zmiany ustawy o NBP...). Pojawia się tutaj jednak pewna wątpliwość zgodności z Konstytucją RP. Mianowicie podmioty uprawnione do wyboru członków Rady nie będą tego dokonywać równo co 6 lat jak mówi Konstytucja RP (*Konstytucja RP*, art. 227, ust. 5). Jeżeli po upływie kadencji w 2022 r. nikt nie zostanie powołany,

a tak wynika z propozycji zmiany ustawy o NBP, to okres ten wydłuży się powyżej 6 lat i w ten sposób może dojść do złamania zapisu konstytucyjnego.

Funkcje kadencyjności

Dzięki kadencyjności realizowane są dwie funkcje: legitymizacyjna i autonomii działań. Ma ona zapewnić zmienność składu osobowego danego organu. Wiąże się to z demokratycznym sposobem sprawowania funkcji publicznych. Daje to również możliwość odnowienia legitymizacji społecznej danym osobom. Polega ona na uznaniu, że sprawujący władzę i sposób sprawowania tej władzy w opinii społecznej jest uznany za właściwy i godny akceptacji. Sprawdzianem dla legitymizacji społecznej władzy są masowe i spontaniczne działania społeczeństwa ujawniające się w demonstracjach, wiecach czy akcjach nieposłuszeństwa obywatelskiego. Innym aspektem legitymizacji jest legitymizacja prawna oznaczająca legalizację władzy. Oznacza to, że wykonywana ona jest zgodnie z obowiązującym prawem zawartym w konstytucji i ustawach (Sagan, Serzhanova, 2011, s. 96–97). Władza legitymowana społecznie jest również legitymowana normatywnie. Dochodzi bowiem do sytuacji, w której legitymizacja normatywna wzmacnia legitymizację społeczną. Natomiast władza legitymowana normatywnie poparta społecznie uzyskuje mocny fundament. W sytuacji kiedy władza jest legitymowana tylko normatywnie, a nie posiada uznania społecznego dochodzi do erozji norm, na których władza ta do tej pory opierała się. Podstawowe więc znaczenia dla struktur władczych ma legitymizacja społeczna, natomiast legitymizacja normatywna jest jej pochodną (Winczorek, 2011, s. 53–54). Kadencja zapewnia pewien horyzont wykonywania kompetencji przypisanych danemu organowi i pewną cykliczność poddawania kontroli sposobu zajmowania stanowisk. Zakaz reelekcji, jaki może towarzyszyć kadencyjności, zabezpiecza aby dane stanowisko nie zostało spersonalizowane. Druga funkcja kadencyjności związana jest z możliwością niezależnego wykonywania zadań danego organu w ramach przypisanej kadencji. Wzmocnieniem tej niezależności jest postulat ponoszenia odpowiedzialności za podejmowane decyzje w ramach sprawowanego stanowiska z prawnymi gwarancjami niezależności. Istnieje jednak pewne zagrożenie, w przypadku gdy indywidualna kadencja nie określa liczby członków organu kolegialnego może nastąpić dołączenie do istniejącego składu nowych osób w trakcie trwania kadencji (Zubik, 2005, s. 41).

Odnosząc powyższe zapisy do RPP należy stwierdzić, że kadencyjność Rady daje możliwość zmiany jej składu osobowego, a wzmacnia to jednokadencyjność. W jej przypadku nie można mówić o odnowieniu legitymizacji społecznej, ponieważ członkiem Rady można być tylko jeden raz. Członkowie RPP uzyskują legitymizację społeczną w sposób pośredni. Związane jest to z trybem wyboru Rady (*Konstytucja RP*, art. 227, ust. 5). Legitymizacja społeczna w przypadku Rady jest również legitymowana normatywnie przez zapisy konstytucyjne i ustawowe. W przypadku RPP zakaz reelekcji w sposób zdecydowany zabezpiecza, aby dane stanowisko nie zostało personalnie powiązane z określoną osobą. Istnieje również niebezpieczeństwo dołączenia do składu nowych osób w trakcie trwania kadencji. Wynika to z braku doprecyzowania tej kwestii w Konstytucji RP. Mówi ona bowiem, że skład Rady jest wybierany w równej liczbie

przez Sejm, Senat i Prezydenta RP. Przepis ten nie wskazuje konkretnie ilu członków Rady powołuje każdy z tych organów. Jest to doprecyzowane przez ustawę o NBP. Jednak jak wiadomo polska konstytucja należy do grupy tzw. konstytucji sztywnych, co wiąże się z pewnymi utrudnieniami związanymi z jej zmianą. Wprowadzenie do Konstytucji RP konkretnego zapisu co do ilości członków powoływanych przez wymienione organy władzy zmniejszyłoby możliwość dołączenia nowych członków, a tym samym uodporniło na ewentualne manipulacje składem Rady. Przepisy, jakie wprowadza ustawa o NBP, można zmienić w łatwiejszy sposób.

Zmiany składu (liczebności) RPP

Obecnie RPP składa się z Przewodniczącego i 9 członków. Kształtując skład osobowy Rady ustrojodawca dążył do zachowania równowagi sił, zachowując zasadę trójpodziału władzy. Przyczynia się to do utrzymania apolityczności tego organu (Banaszak, 2009, s. 963). Zgodnie z ustawą o NBP Sejm, Senat i Prezydent RP wybierają po trzy osoby do Rady. Zatem skład RPP jest powoływany na zasadzie parytetowej. Podczas sprawowania swojej funkcji członek RPP nie może zajmować żadnych stanowisk i podejmować działalności zarobkowej lub publicznej poza pracą naukową, dydaktyczną lub twórczością autorską, a za zgodą Rady, wyrażoną w drodze uchwały, może uzyskać zgodę na udział w organizacjach międzynarodowych. Istotną regulację ustawodawcy z punktu widzenia organu państwa, jakim jest RPP, stanowi obowiązek zawieszenia działalności w partii politycznej lub związku zawodowym przez członka Rady na okres kadencji pod rygorem odwołania z Rady (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o Narodowym...*, art. 14, ust. 1 i 2). W związku z tym, że RPP to szczególny organ państwa, należałoby ten zapis zaostrzyć do obowiązku rezygnacji z członkostwa w partii politycznej czy związku zawodowym. Pozwoliłoby to na zmniejszenie uzależnienia się od dyrektyw partyjnych, często szkodliwych dla gospodarki, a wpisujących się w polityczny cykl wyborczy. Kategoryczny zakaz przynależności do partii politycznej czy związku zawodowego dotyczy natomiast Prezesa NBP (*Konstytucja RP*, art. 227, ust. 4), który jest jednocześnie Przewodniczącym RPP.

Nowelizacja ustawy o NBP proponuje zmianę składu RPP do 7 osób – 6 członków Rady i Przewodniczący. Takie rozwiązanie nie budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP, bowiem uprawnione do tego podmioty powołują po równej liczbie członków Rady. Zapis ustawowy precyzuje tę liczbę do trzech. Kadencja obecnej Rady kończy się w 2016 r. Rada przejściowo ma być zwiększona do 12 osób, dlatego też w 2019 r. każdy z uprawnionych organów powoła do niej po jednym członku. W ten sposób zostanie zrealizowany warunek wymiany Rady co trzy lata.

Manipulacja ilościowym składem Rady polegająca na jej zwiększeniu do 12 osób, a docelowo zmniejszeniu do sześciu ma swoje dobre i złe strony. Powiększenie Rady może spowodować większą przychylność w stosunku do rządu, a zatem może to być wybór bardziej polityczny. W takiej sytuacji może zaistnieć rozbieżność poglądów co do prowadzenia polityki pieniężnej. Zmniejszenie Rady do 6 osób stwarza możliwość większego oddziaływania politycznego przez wywoływanie presji w przeciwieństwie do ich większej liczby. Bardziej rozproszona Rada może sprzyjać podejmowaniu decyzji zgodnych z logiką gospodarczą.

Wymogi merytoryczne członków RPP

Rada Polityki Pieniężnej to organ kolegialny, co wiąże się z koniecznością współpracy zasiadających tam osób. Kolegialność w przypadku Rady jest korzystnym rozwiązaniem, bowiem podejmowanie decyzji związanych z realizacją polityki pieniężnej państwa jest rozstrzygane przez dyskusję. Pozwala to na uwzględnienie różnych punktów widzenia i dojścia do konsensusu. Uzyskanie właściwego konsensusu przez organ kolegialny będzie zależeć od wymogów merytorycznych stawianych jego członkom. Wysokie wymagania merytoryczne postawiono członkom RPP. Dotyczą one szczególnej wiedzy z zakresu finansów. Należałoby jednak doprecyzować pojęcie „osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów” uwzględniając odpowiednie teoretyczne i praktyczne przygotowanie poparte doświadczeniem w instytucjach sektora finansowego. Dziwnym rozwiązaniem wydaje się brak takich wymogów w stosunku do Prezesa NBP, który jest Przewodniczącym RPP. Mamy więc do czynienia ze zróżnicowaniem wymagań względem członków Rady. Może być to przyczyną konfliktów i zmniejszyć efektywność działania kolegialnego organu, jakim jest RPP, przejawiającą się w braku uzyskania konsensusu. Na takie zachowania Rada nie powinna sobie pozwolić ze względu na możliwość utraty zaufania do jej decyzji ze strony podmiotów gospodarczych.

Z podobnymi wymogami dotyczącymi wysokich kwalifikacji tylko z zakresu prawa spotykamy się w stosunku do członków Trybunału Konstytucyjnego (*Konstytucja RP*, art. 194, ust. 1). TK i RPP to dwie instytucje, przed którymi postawiono tak wysokie wymagania. Upodobnienie wymogów z TK co do kwalifikacji świadczy o wyjątkowej pozycji Rady w odniesieniu do innych organów państwa (Kraś, 2013, s. 88).

W stosunku do pozostałych osób zajmujących wysokie stanowiska w państwie takich wymogów nie spotykamy. Nie ma ich w odniesieniu do tak ważnych stanowisk jak Prezes Rady Ministrów, Ministrowie, Prezes Najwyższej Izby Kontroli (NIK) czy członków KRRiT. Takie potraktowanie kryterium kwalifikacji czyni wymienione instytucje bardziej politycznymi.

Pewną wadą organu kolegialnego mogą być znaczne koszty jego funkcjonowania. Tak jest w przypadku Rady, która liczy bez Przewodniczącego 9 osób. Członek RPP otrzymuje wynagrodzenie równe wynagrodzeniu wiceprezesa NBP. Kształtuje się ono na poziomie powyżej 20 tys. zł. Nowelizacja ustawy o NBP proponuje docelowo zmniejszenie członków Rady do 6 osób, ale przejściowo przewiduje jej zwiększenie do 12. Należy jednak zaznaczyć, że warto jest ponieść koszty, jakie niesie za sobą funkcjonowanie takiego organu kolegialnego, jakim jest RPP, aby zachęcić do pracy w niej osoby posiadające wymagane kwalifikacje sprecyzowane przez Konstytucję RP. Istnieje bowiem duże ryzyko, że w przypadku znacznych ograniczeń kosztowych działania Rady mogą się do niej dostać osoby ze słabszym przygotowaniem z zakresu finansów, co wpłynęłoby na jakość podejmowanych decyzji dotyczących polityki pieniężnej państwa. Poza tym stosowne wynagrodzenie zwiększa gwarancje samodzielności w podejmowaniu decyzji, co powoduje że są one podejmowane zgodnie z logiką gospodarczą. Pozwala to również członkowi RPP na zmniejszenie wpływów politycznych na jego decyzje. Błądnie lub nadmiernie upolitycznione decyzje co do polityki pieniężnej mogą spowodować o wiele większe koszty w odniesieniu do całej gospodarki.

Kolejną wadą liczego organu kolegialnego może być zmniejszenie poczucia odpowiedzialności za podjęte decyzje, ponieważ rozkłada się ona na osoby w nim zasiadające. Nie ma natomiast w przypadku RPP problemu z ustaleniem osób, które podejmują stosowną uchwałę, ponieważ odbywa się to przez imienne głosowanie. Zwiększa to również poczucie odpowiedzialności za podjętą uchwałę, bowiem mamy dokładne wskazanie jaki był rozkład imienny podczas głosowania (Wyniki głosowania Członków...).

Umocnieniu pozycji osób wybranych do RPP zgodnie z wymogami fachowości sprzyja sposób odwoływania ich ograniczony do określonych sytuacji. Określenie sytuacji odwołania wpływa na decyzję ośnośnie zgody na udział w pracach Rady. Takie doprecyzowanie sytuacji pozwala również na poczucie stabilności udziału w pracach Rady ze strony członka RPP. Może on być odwołany przez organ powołujący go w następujących przypadkach: zrzeczenia się funkcji, choroby trwale uniemożliwiającej sprawowanie funkcji, skazania prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa, złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu, gdy na okres kadencji nie zawiesi członkostwa w partii lub związku zawodowym (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym..., art. 13, ust. 5). Wydaje się jednak, że należałoby sprecyzować szczegółowe przesłanki co do odwołania z powodu choroby. Nie określono jak długo ma trwać choroba i jaki organ mógłby stwierdzić niewypełnianie tej przesłanki. Jest to kryterium niezwykle ocenne i obiektywnie trudne do weryfikacji. Właściwe w tym kontekście byłoby wprowadzenie horyzontu czasowego np. okresu 5 miesięcy, w którym członek RPP nie wypełnia swoich obowiązków z powodu choroby. Należałoby również uznać, że skutkiem długotrwałej choroby ma być nie trwałe, ale całkowite wyłączenie danej osoby od wykonywania obowiązków członka Rady. Będzie to dotyczyć sytuacji, gdy dana osoba nie tylko, że nie jest w stanie brać udziału w posiedzeniu Rady, ale przede wszystkim nie jest w stanie rozeznac materii, którą się zajmuje (Stanisławiszyn, s. 154–155).

Zakończenie

Przedstawiona we wstępie hipoteza mówiąca, że Rada Polityki Pieniężnej to szczególnie organ państwa o charakterze wykonawczym działający w jego imieniu i na jego rzecz została zweryfikowana pozytywnie. Na jej rzecz przemawiają następujące argumenty. RPP to jeden z organów banku centralnego w Polsce. W przeciwieństwie do niego posiada ona status organu państwowego. Przekłada się to na jej wyjątkową pozycję. Rada jest wewnętrznym organem NBP i jednocześnie samodzielnym organem państwa odpowiedzialnym za prowadzenie polityki pieniężnej. Jako wewnętrzny organ NBP ma istotny wpływ na jego funkcjonowanie, co znajduje potwierdzenie w ocenie działalności Zarządu NBP w zakresie realizacji założeń polityki pieniężnej. Założenia tej polityki przedstawia do wiadomości Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. Konstytucja jednak nie precyzuje w jaki sposób te założenia mają być przekazane. Nie pozwala to na ustosunkowanie się Sejmu do tych założeń oraz uniemożliwia polityczną kontrolę. Taki sposób procedowania założeń podkreśla silną zewnętrzną pozycję Rady. Zmiany założeń polityki pieniężnej może dokonywać jedynie sama Rada, a tym samym nie może ona być związana z postanowieniami zawartymi w ustawie budżetowej.

Indywidualna kadencja oraz zakaz reelekcji zabezpieczają, aby członkostwo w Radzie nie zostało spersonalizowane. Członkiem RPP można być przez okres sześciu lat. Jest to stosunkowo długi czas w porównaniu z innymi organami władzy państwowej. Długa kadencja zapewnia odpowiedni horyzont czasowy pozwalający na realizację przypisanych kompetencji. Wpływa to również na podejmowanie niezależnych decyzji.

Obecny kształt Rady pod względem liczebności wydaje się optymalny. Zasada parytetu wyboru członków Rady przyczynia się do zachowania apolityczności. Zgodnie z nią w Radzie znajdują się przedstawiciele wybrani przez Sejm, Senat i Prezydenta RP. Mamy więc w niej reprezentację władzy ustawodawczej i wykonawczej. Koncentrację członków Rady na prowadzeniu polityki pieniężnej państwa zapewniają zakazy, jakie należy spełnić, aby znaleźć się w jej składzie. Wzmocnieniem tych wymogów byłby konstytucyjny przepis jak w przypadku Prezesa NBP mówiący o zakazie przynależności do partii politycznej czy związku zawodowego. Regulacja ustawowa mówi tylko o obowiązku zawieszenia członkostwa. Wprowadzenie takiej modyfikacji przyczyniłoby się do wzmocnienia apolityczności tego organu państwa.

Propozycja zmiany ustawy o NBP mówi o jej docelowym zmniejszeniu do sześciu osób, a w okresie przejściowym dokonuje zwiększenia do 12. Niesie to ze sobą dobre i złe strony. Zwiększenie Rady może być związane z wyborem politycznym zwiększającym przychyłność w stosunku do rządu. Rozproszenie składu kolegialnego wpływa na rozbieżność poglądów co do prowadzenia polityki pieniężnej. Natomiast zmniejszenie Rady do proponowanego ilościowego składu daje możliwości większego oddziaływania politycznego.

Istotnym argumentem co do zmniejszenia Rady byłaby kwestia kosztów jej utrzymania. Obecnie są one wysokie, a w przypadku proponowanego okresu przejściowego będą jeszcze większe. Ze względu na optymalność obecnego składu RPP koszty utrzymania powinny pozostać na tym samym poziomie. Istnieje bowiem duże ryzyko, że ich zmniejszenie mogłoby wpłynąć na fachowość oraz zmniejszenie gwarancji samodzielności Rady w podejmowaniu decyzji zgodnych z logiką gospodarczą.

Wysokie wymogi co do kwalifikacji członków Rady związane z wyróżniającą wiedzą z zakresu finansów czynią z niej szczególny organ państwa. Podobne wymogi stawiane są tylko członkom TK, a dotyczą one wyróżniającej wiedzy prawniczej. Należałoby jednak dokładniej sprecyzować chociażby przez regulacje ustawowe co oznacza wyróżniającą wiedza z zakresu finansów. Powinna ona uwzględniać odpowiednie teoretyczne i praktyczne przygotowanie poparte doświadczeniem w instytucjach sektora finansowego. Taka regulacja spowodowałaby dalsze odpolitycznienie Rady. Niekorzystny jest również brak wymagań co do fachowości w odniesieniu do Prezesa NBP, który jest jednocześnie Przewodniczącym RPP. Powoduje to zróżnicowanie wymogów merytorycznych w Radzie, co może doprowadzić do konfliktów, zmniejszyć efektywność jej działania i doprowadzić do utraty zaufania ze strony podmiotów gospodarczych.

Pewnym osłabieniem hipotezy jest niebezpieczeństwo zwiększenia liczebności Rady, co może wpłynąć na zmniejszenie pozycji RPP jako organu państwa. Taki stan rzeczy wynika z braku doprecyzowania tej kwestii w Konstytucji RP. Skład Rady jest wybierany w równej liczbie przez Sejm, Senat i Prezydenta RP. W celu likwidacji prób zwiększania składu rady należałoby poprzez regulację konstytucyjną doprecyzować ilu członków Rady może powołać każdy z tych organów.

Argumentem osłabiającym hipotezę jest brak odpowiednich kompetencji prawotwórczych RPP. Rada może wydawać uchwały jako akty wewnętrzne wobec podległych jej jednostek. Mają one charakter aktów wykonawczych powszechnie obowiązujących odnoszących się do banków komercyjnych. W oparciu o regulacje konstytucyjne RPP nie powinna stanowić takiego aktu. Dlatego w Konstytucji powinien znaleźć się przepis dający Radzie możliwość wydawania rozporządzeń, a ustawa precyzowałaby czego mogą one dotyczyć. Co prawda na podstawie wyroku TK w przypadku Rady wykorzystano koncepcję podległości funkcjonalnej w relacji NBP – banki komercyjne. Ma ona jednak ograniczoną legitymizację prawną.

Rada Polityki Pieniężnej to szczególnie organ państwa mający kluczowe znaczenie dla prowadzenia polityki pieniężnej. Nie jest on hierarchicznie podporządkowany żadnemu organowi władzy państwowej. Jest zatem jednym z niezależnych ośrodków władzy publicznej.

Bibliografia

- Banaszak B. (2009), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Knosola E., Stasikowski R. (2010), *Status Narodowego Banku Polskiego w systemie organów państwa*, „Przegląd Sejmowy”, nr 1(96).
- Konstytucja RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Kosikowski C. (2002), *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim (stan obecny i postulaty na przyszłość)*, „Państwo i Prawo”, nr 11(681).
- Kraś I. (2013), *Rola Narodowego Banku Polskiego w polityce gospodarczej Polski w latach 1997–2010*, AJD, Częstochowa.
- Notatka dla Ministerstwa Finansów dotycząca projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim oraz niektórych ustaw* (2013), Departament Rozwoju Rynku Finansowego, Warszawa, dnia 25 października.
- Projekt zmiany ustawy o NBP z dnia 22 grudnia 2014 r.
- Sagan S., Serzhanova V. (2011), *Nauka o państwie współczesnym*, LexisNexis, Warszawa.
- Stanisławiszyn P. (2011), *Powołanie i odwołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawie o Narodowym Banku Polskim*, „Ekonomia i Prawo”, t. VII.
- Trzeciński J. (1974), *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego*, Warszawa.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. Nr 140, poz. 938, ze zm.).
- Winczorek P. (2011), *Nauka o państwie*, Liber, Warszawa.
- Wojtyczek K. (2001), *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wieloczołnowa?*, „Państwo i Prawo”, nr 12(670).
- Wyniki głosowania członków RPP* z dnia 4.03.2015 r. http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/polityka_pieniezna/dokumenty/glosowania.html.
- Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r. *przepisy przyznające Marszałkowi Sejmu prawo nadawania statutu Najwyższej Izbie Kontroli oraz powoływania wiceprezesów i członków Kolegium NIK*, sygn. K 21/98, OTK ZU, nr 7/1998.
- Wyrok TK z dnia 24 listopada 2003 r. *konstytucyjność niektórych przepisów ustawy o Narodowym Banku Polskim, dotyczących długości trwania kadencji członków Rady Polityki Pieniężnej*, sygn. 26/03, OTK ZU, nr 9a/2003.
- Zubik M. (2005), *Powołanie członków Rady Polityki Pieniężnej w świetle zasady kadencyjności oraz działalności organów państwa*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4(69).

Zubik M. (2002), *Wybrane problemy dotyczące statusu prawnego Marszałka Sejmu*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4.

Zubik M. (2001), *Narodowy Bank Polski (Analiza konstytucyjno-ustrojowa)*, „Państwo i Prawo”, nr 6.

The Monetary Policy Council as a special state organ

Summary

The paper deals with the topic of the Monetary Policy Council. The main aim of this research paper is to analyze the institutional position of the Council. The first part focuses on the definition of the Monetary Policy Council's status. The next part concerns the model of the term of office and personal composition of the Council. In this context, proposals for changes are presented which are included in the project of the new law on the National Bank of Poland. A significant part of the paper describes the conceptual requirements for the members of the MPC. They emphasize the importance of the Council in comparison with other state bodies. The ending presents the conclusion that the Monetary Policy Council is a state organ of special importance. The author indicates the need for certain changes to reinforce the actions of the Monetary Policy Council, especially the need to regulate the number of members of the MPC who should be appointed by the relevant bodies and authorities by means of the Constitution. Additionally, the issues concerning legislative competence must be discussed as well.

Key words: state institutions, central bank, economic policy

Małgorzata KAMOLA-CIEŚLIK
Szczecin

Polityka przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych w przemyśle stoczniovym w Polsce po 1989 roku

Streszczenie: Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych były jednym z elementów transformacji ustrojowej Polski, która rozpoczęła się pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku. Zmiany własnościowe objęły stocznie produkcyjne, które miały wpływ na poziom rozwoju gospodarczego państwa oraz były symbolem wydarzeń politycznych. Przebieg procesu przekształceń własnościowych stoczni był uzależniony od decyzji rządu. Nie bez znaczenia była też sytuacja na światowym rynku stoczniovym oraz przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Z tego też powodu proces ten był przedmiotem szczególnej uwagi wśród polityków, badaczy oraz społeczeństwa, budząc spory i kontrowersje. Celem artykułu jest przeanalizowanie polityki poszczególnych rządów w zakresie przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych w przemyśle stoczniovym, ukazując czynniki które miały wpływ na przebieg procesu prywatyzacji stoczni. Przeprowadzając analizę polityki Rady Ministrów w zakresie przekształceń własnościowych stoczni produkcyjnych, dążono do uzyskania odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Czy rząd polski wypracował spójną koncepcję przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych w przemyśle stoczniovym? Jakie decyzje podejmowały poszczególne rządy w celu prywatyzacji stoczni? oraz Jakie czynniki miały wpływ na proces zmian własnościowych stoczni? W badaniach wykorzystano metodę komparatystyczną, decyzyjną, instytucjonalno-prawną i statystyczną. Szczególną uwagę zwrócono na przebieg procesu prywatyzacji stoczni po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Polityka prywatyzacyjna została zaprezentowana na przykładzie stoczni w Szczecinie, Gdańsku i Gdyni.

Słowa kluczowe: polityka przekształceń własnościowych, transformacja, rząd polski, przemysł stoczniovy, Unia Europejska

Wprowadzenie

Obowiązująca w Polsce Ludowej gospodarka centralnie planowana charakteryzowała się marnotrawstwem zasobów, czasu, niską innowacyjnością, wytwarzaniem nadwyżek ekonomicznych i wzrostem inflacji. Stan polskiej gospodarki, a wraz z nim pojawiające się kryzysy społeczne zmusiły kierownictwo partii komunistycznej (Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej) do podjęcia reform gospodarczych, które miały miejsce w latach pięćdziesiątych, siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku (Bałtowski, 2009, s. 255; Grala, 2005, s. 25). Próby zreformowania gospodarki nie zmieniły istoty obowiązującego systemu gospodarczego. Główną przyczyną był brak demokratycznego systemu politycznego. Niemniej jednak wysiłki podjęte w celu zreformowania gospodarki były jednym z czynników, które zapoczątkowały przejście z gospodarki centralnie planowanej do rynkowej. Zasadniczy wpływ na zmianę systemu ekonomicznego miała zmiana ustroju politycznego w Polsce, która nie byłaby możliwa bez gorbaczowskiej „pierestrojki” (Dudek, 2013, s. 17–19).

Transformacja systemowa w Polsce zapoczątkowana pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku stworzyła możliwości zmiany systemu ekonomicznego. Jednym z głównych kierunków transformacji systemu gospodarczego były przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych, a z wraz z nimi prywatyzacja tych podmiotów (Bałtowski, Miszewski, 2006, s. 221–223; Kieżun, 2012, s. 119; Berend, 2011, s. 72). Dzięki zmianom własnościowym starano się zwiększyć efektywność funkcjonowania i konkurencyjność polskich przedsiębiorstw oraz dostosować ich działalność do zasad systemu gospodarki rynkowej.

Celem artykułu jest zaprezentowanie polityki rządu w zakresie przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych w przemyśle stoczniowym w Polsce w latach 1989–2010 na podstawie przeprowadzonej analizy dokumentów i decyzji Rady Ministrów (RM). Analizując politykę przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych¹ w przemyśle stoczniowym poszczególnych rządów starano się odpowiedzieć na następujące pytania problemowe:

1. Czy rząd polski wypracował spójną koncepcję przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych w przemyśle stoczniowym?
2. Jakie decyzje podejmowały poszczególne rządy w celu prywatyzacji stoczni?
3. Jakie czynniki miały wpływ na proces zmian własnościowych stoczni?

Dążąc do uzyskania odpowiedzi na postawione pytania w badaniach wykorzystano metodę komparatystyczną, decyzyjną, instytucjonalno-prawną i statystyczną. Problematyka związana z polityką rządu w zakresie przekształceń własnościowych w przemyśle stoczniowym została przeanalizowana na przykładzie stoczni w Szczecinie, Gdańsku i Gdyni. Wartości kwotowe podane w artykule zostały w celu ich ujednolicenia przeliczone i podane po denominacji.

Założenia polityki rządu w zakresie przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych w przemyśle stoczniowym

Proces zmian własnościowych przedsiębiorstw państwowych zapoczątkował rząd Tadeusza Mazowieckiego, zgodnie z programem gospodarczym autorstwa ówczesnego ministra finansów Leszka Balcerowicza. Zanim rozpoczęto proces zmian własnościowych, wprowadzono w życie ustawę o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. *o prywatyzacji...*; Bałtowski, 2002, s. 147; Góralczyk, 2007, s. 60) i o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych (Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. *o utworzeniu...*). Minister przekształceń własnościowych (a od października 1996 roku minister Skarbu Państwa) był podstawowym organem wykonawczym określającym kierunki przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych, a następnie realizację programów gospodarczych.

Pierwszym rządem, który uznał, iż prywatyzację stoczni produkcyjnych należy przeprowadzić w pierwszych dwóch latach transformacji systemowej był rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego. W rządowym *Programie prywatyzacji sektorowej (Prywatyzacja sek-*

¹ Polityka przekształceń własnościowych oznacza świadome działanie władzy państwowej zmierzającej do przekształcenia własności państwowej w prywatną. Prywatyzacja była jedną z form przekształceń własnościowych (*Vademecum...*, 1991, s. 11).

torowa..., 1991, s. 67), obejmującym ponad 500 przedsiębiorstw znalazły się stocznie produkcyjne takie jak Stocznia Gdańska SA², Stocznia Gdynia im. Komuny Paryskiej, Stocznia Szczecińska im. A. Warskiego. Prywatyzacja stoczni produkcyjnych w pierwszych latach funkcjonowania gospodarki rynkowej miała zapobiec niekorzystnej sytuacji finansowej, w jakiej znalazły się te przedsiębiorstwa. Proces przekształceń własnościowych stoczni miał polegać na prywatyzacji kapitałowej (Krajewski, 2009, s. 47). Planowana przez gabinet J. K. Bieleckiego prywatyzacja stoczni nie została uwzględniona w programach kolejnych rządów, aż do czasu powołania rządu Kazimierza Marcinkiewicza.

W programach *Założenia polityki morskiej państwa do 2000 roku*³ oraz *Polityka przemysłowa (Polityka przemysłowa..., 1993, k. 39, 80; Kozarowicz, Skowrońska, 2005, s. 129)* przyjętych przez rząd Hanny Suchockiej nie przewidziano prywatyzacji skomercjalizowanych stoczni. Z uwagi na nierentowność stoczni produkcyjnych oraz ich wysokie zadłużenie wobec budżetu państwa planowano przeprowadzić restrukturyzację organizacyjną, finansową i zatrudnienia tych przedsiębiorstw. Starano się stworzyć warunki do rozwoju przemysłu stocznioowego, między innymi w formie poręczeń gwarancji kredytów bankowych lub przedpłat armatorskich, wprowadzenie ulg inwestycyjnych dla polskich armatorów zamawiających statki w polskich stoczniach (*Założenia polityki..., 1993, k. 284*).

Podobnie jak gabinet H. Suchockiej, rządy Waldemara Pawłaka, Józefa Oleksego i Włodzimierza Cimoszewicza z uwagi na rosnące zadłużenie stoczni produkcyjnych planowały przeprowadzić ich restrukturyzację organizacyjną, finansową, majątkową i zatrudnienia oraz wprowadzić środki wspierające polskie stocznie na przykład w formie ulg lub dopłat do budowanych statków. Programy rządów Jerzego Buzka i Jana Olszewskiego, nie zawierały założeń polityki przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych w przemyśle stoczniowym.

Rządy Leszka Millera i Marka Belki podobnie jak gabinety H. Suchockiej, W. Pawłaka, J. Oleksego i W. Cimoszewicza nie przewidywały prywatyzacji stoczni produkcyjnych. Ze względu na pogłębiające się problemy finansowe stoczni uznano, że najlepszym rozwiązaniem będzie ich restrukturyzacja w obszarze zatrudnienia, obniżenia kosztów produkcji. Za przeprowadzenie restrukturyzacji w stoczni w Gdyni i Szczecinie RM zobowiązała zarządy przedsiębiorstw. Gabinet L. Millera przewidział udzielenie stoczniom pomocy finansowej, która miała być przeznaczona na restrukturyzację finansową i organizacyjną. Rząd M. Belki, oprócz restrukturyzacji stoczni, zapowiedział konsolidację sektora stocznioowego przez powołanie Korporacji Polskie Stocznie SA, w celu ograniczenia wydatków przedsiębiorstw, oraz uruchomienie dopłat do umów na budowę niektórych statków. Wynik wyborów parlamentarnych we wrześniu 2005 roku, a następ-

² Stocznia Gdańska im. Lenina w odróżnieniu od Stoczni Gdyńskiej im. Komuny Paryskiej i Stoczni Szczecińskiej im. A. Warskiego decyzją rządu Mieczysława Rakowskiego w listopadzie 1988 r. została postawiona w stan likwidacji. Proces likwidacji stoczni został powstrzymany decyzją ministra przemysłu Tadeusza Syryjczyka. W kwietniu 1990 r. na bazie majątku Stoczni Gdańskiej im. Lenina w likwidacji utworzono spółkę o nazwie Stocznia Gdańska SA (*Informacja o wynikach kontroli działalności..., 1997, s. 27, 83*).

³ Był to pierwszy dokument, który określił założenia polityki morskiej państwa (*Założenia polityki..., 1993, k. 266; Patkowski, 2010, s. 132*).

nie powołanie rządu K. Marcinkiewicza spowodowało zaprzestanie działań rządu w zakresie realizacji programu konsolidacji sektora stoczniowego. Gabinet K. Marcinkiewicza rozpoczął prace nad opracowaniem strategii dla sektora stoczniowego⁴, które były kontynuowane przez gabinet Jarosława Kaczyńskiego. Dla gabinetu K. Marcinkiewicza i J. Kaczyńskiego celem strategii dla sektora stoczniowego było przeprowadzenie procesu prywatyzacji stoczni. Rządy te zapowiedziały pozyskanie inwestorów w celu przeprowadzenia procesu prywatyzacji stoczni. Przeprowadzenie jej było koniecznością nie tylko ze względu na realizację rządowego programu, ale i z powodu wymagań stawianych przez Komisję Europejską (KE). Plany te kontynuował gabinet Donalda Tuska.

Na podstawie przeanalizowanych rządowych programów z lat 1989–2010, należy stwierdzić, iż poszczególne ekipy rządowe niewiele uwagi poświęcały przyszłości stoczni produkcyjnych. Świadczy o tym fakt, iż tylko niektóre rządy opracowały programy ukazujące problematykę przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych w przemyśle stoczniowym. Porównując rządowe programy (jak również decyzje poszczególnych gabinetów) należy stwierdzić brak jednolitego stanowiska w zakresie polityki przekształceń własnościowych stoczni produkcyjnych kolejnych ekip rządowych. Ponadto założenia programowe miały charakter ogólnych tez, które były pozbawione kalendarium przeprowadzenia przekształceń własnościowych oraz sposobu pozyskania inwestorów zainteresowanych zakupem większościowego pakietu akcji stoczni. Poszczególne ekipy rządowe oprócz ogólnych założeń w zakresie polityki przekształceń własnościowych stoczni produkcyjnych nie wypracowały jednoznacznych mechanizmów służących poprawie konkurencyjności polskich stoczni na światowym rynku stoczniowym, co wpłynęło na pogłębienie się trudnej sytuacji ekonomicznej oraz przebieg procesu przekształceń własnościowych stoczni.

Decyzje rządu w zakresie przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych w przemyśle stoczniowym

Przebieg procesu przekształceń własnościowych stoczni był uzależniony od decyzji, jakie podejmowała RM. Nie bez znaczenia była też sytuacja na światowym rynku stoczniowym oraz przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (UE). Aby lepiej ukazać decyzje poszczególnych rządów, można wyróżnić trzy etapy polityki przekształceń własnościowych stoczni produkcyjnych.

Pierwszy z nich obejmuje lata 1990–2000. Początkowa cezura jest związana z rozpoczęciem procesu przekształceń własnościowych w polskiej gospodarce, rok 2000 symbolizuje zamknięcie etapu restrukturyzacji stoczni.

Drugi etap obejmuje okres od 2001 do 1 maja 2004 r. W roku 2001 doszło do kryzysu działalności polskich stoczni produkcyjnych. Końcowa cezura, czyli 1 maja 2004 roku, oznaczała przystąpienie Polski do UE.

Trzeci etap rozpoczął się w maju 2004 roku. Obejmował on decyzje rządu w sprawie przeprowadzenia restrukturyzacji i prywatyzacji stoczni po wstąpieniu Polski do UE. Rok 2010 to końcowa cezura, która wiąże się z zakończeniem sprzedaży majątku

⁴ Dokument *Strategia dla sektora stoczniowego (morskie stocznie produkcyjne) w Polsce w latach 2006–2010* został przyjęty przez RM w sierpniu 2006 r. (*Strategia dla...*, 2006, s. 2–5).

stoczni w Szczecinie i Gdyni. Decyzje rządu w zakresie przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych w przemyśle stoczniowym w Polsce w latach 1989–2010 zostały zaprezentowane w tabeli 1.

Tabela 1

Decyzje rządu w zakresie przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych w przemyśle stoczniowym w Polsce w latach 1989–2010

Stocznia Szczecińska im. A. Warskiego	Stocznia im. Komuny Paryskiej w Gdyni	Stocznia Gdańska im. Lenina
I ETAP 1990–2000		
1991		1990
Przekształcenie przedsiębiorstw		Utworzenie na bazie majątku stoczni w likwidacji:
j.s.SP Stocznia Szczecińska SA j.s.SP Stocznia Gdynia SA		j.s.SP Stoczni Gdańskiej SA
1992	1993	1994
Restrukturyzacja finansowa		
Postępowanie układowe między wierzycielami a stocznia	Bankowe postępowanie ugodowe z wierzycielami stoczni	
Restrukturyzacja organizacyjna, majątkowa i zatrudnienia		
przeprowadzona	nieprzeprowadzona	
1993–1999	1996	1995–1996
Restrukturyzacja organizacyjna powstanie struktury holdingowej poprawa efektywności pracy, modernizacja środków produkcji w ramach programu wzrostu konkurencyjności stoczni	39% akcji stoczni – Skarb Państwa	Pomoc rządu dla stoczni – udzielenie poręczeń spłaty kredytów bankowych stoczni ze środków budżetu państwa, – sfinansowanie materiałów przeznaczonych na budowę statków
Prywatyzacja menadżerska		Podjęcie decyzji o upadłości stoczni
9,65% akcji stoczni – Skarb Państwa		1998
Zmiana nazwy Stocznia Szczecińska Porta Holding SA	Nabycie przez Stocznia Gdynia od syndyka masy upadłościowej Stoczni Gdańskiej SA Zmiana nazwy – Stocznia Gdańska – Grupa Stoczni Gdynia SA	

II ETAP 2001–1.05.2004	
Stocznia Szczecińska Porta Holding SA	Stocznia Gdańska – Grupa Stoczni Gdynia SA
2002	2001
Przejęcie akcji stoczni przez Skarb Państwa 100% akcji stoczni 52% akcji Stoczni Gdynia SA Utworzenie Stoczni Szczecińskiej Nowa Sp. z o.o.	
Restrukturyzacja organizacyjna, finansowa Udzielenie pomocy publicznej – 3 mld zł 1 mld 300 mln zł	
III ETAP 2004–2010	
Stocznia Szczecińska Nowa Sp. z o.o.	Stocznia Gdańska – Grupa Stoczni Gdynia SA
	2006
	Wydzielenie Stoczni Gdańskiej z Grupy Stoczni Gdynia SA
	2007
	Prywatyzacja Stoczni Gdańskiej SA Zmiana nazwy – Stocznia Gdańsk SA
styczeń – wrzesień 2008	
Podjęcie decyzji o prowadzeniu negocjacji w sprawie prywatyzacji Stoczni Szczecińskiej Nowa Sp. z o.o. oraz Stoczni Gdynia SA	

maj 2004–sierpień 2008
Udzielenie pomocy publicznej – 3 mld zł 2 mld zł
grudzień 2008
Przyjęcie przez parlament rządowego projektu ustawy o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego
maj 2009–listopad 2010
Pozyskanie inwestorów i sprzedaż majątków stoczni

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Strategia dla...*, 2006, s. 6; *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania...*, 1996, s. 31; *Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji...*, 2009, s. 36.

W pierwszym etapie rządowej polityki przekształceń własnościowych, w 1990 roku, podjęto decyzję o utworzeniu Stoczni Gdańskiej SA na bazie majątku Stoczni Gdańskiej im. Lenina w likwidacji (Akt notarialny..., 1990, k. 87). Rok później przekształcono Stocznę Szczecińską im. Adolfa Warskiego oraz Stocznę im. Komuny Paryskiej w Gdyni w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (*Informacja o wynikach kontroli sprawowania...*, 2000, s. 8; Gapiński, Macierewicz, 1989, s. 8). Komerccjalizacja przedsiębiorstw państwowych była wstępnym etapem ich prywatyzacji. Zgodnie z ustawą z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych udostępnienie akcji skomercjalizowanych stoczni miało nastąpić w ciągu dwóch lat od dnia wpisania spółek do rejestru handlowego (Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji...). Od samego początku funkcjonowania skomercjalizowanych stoczni było wiadomo, że w tak krótkim czasie stocznie te nie zostaną sprywatyzowane. Trudności z przeprowadzeniem prywatyzacji stoczni w ciągu dwóch lat wynikały między innymi z braku rządowej koncepcji i programu prywatyzacji stoczni oraz działań rządu w celu pozyskania inwestora.

Skomercjalizowanie stoczni nastąpiło w sytuacji braku zamówień na polskie statki z byłego Związku Radzieckiego oraz podjęcia przez polski rząd decyzji o likwidacji dopłat wyrównawczych do eksportu. W pierwszych latach transformacji systemowej w Polsce gwałtowny wzrost zadłużenia stoczni produkcyjnych był spowodowany konsekwencjami wprowadzonych decyzji rządu w ramach gospodarki rynkowej. W stosunku do działających przedsiębiorstw państwowych w przemyśle stoczniowym zastosowano restrykcyjną politykę fiskalną i kredytową. Była ona związana między innymi z: wprowadzeniem podatku od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń (powszechnie zwany popiwkiem), wysoko oprocentowanych kredytów bankowych oraz odprowadzaniem dywidend, która uniemożliwiała inwestowanie i zaostreniem zasad naliczania amortyzacji (Karpiński, Paradysz, Soroka, Żółtkowski, 2013, s. 72). Niska wydajność pracy, wzrost cen materiałów oraz duże koszty produkcji nie stwarzały perspektyw przetrwania stoczni. Wzrost zadłużenia przedsiębiorstw i brak zaangażowania polskiego rządu w ich działalność wymusiły na kierownictwie polskich stoczni podjęcie działań ratunkowych.

W październiku 1991 roku zarząd Stoczni Szczecińskiej SA (SS SA) opracował program restrukturyzacji przedsiębiorstwa, który zakładał między innymi przeprowadzenie postępowania układowego pomiędzy wierzycielami a stoczną. Program restrukturyzacji został przyjęty przez rząd J. K. Bieleckiego. Efektem negocjacji zarządu stoczni z jej wierzycielami przy uczestnictwie przedstawicieli rządu dotyczących spłaty długów stoczni było jej oddłużenie i znaczna poprawa finansowa. W dniu otwarcia postępowania układowego zadłużenie SS SA wyniosło 260 mln zł. Procesem układowym objęto prawie 180 mln zł. (Pismo sekretarza..., 1992, k. 39). W stoczni, oprócz restrukturyzacji

finansowej, przeprowadzono restrukturyzację organizacyjną, majątkową i zredukowano zatrudnienie.

Przeprowadzona restrukturyzacja stoczni w Szczecinie spowodowała skrócenie cyklu budowy statków, zmniejszenie kosztów produkcji oraz wysokiej jakości wytwarzanych produktów. Ponadto pozyskano nowe rynki zbytu dla budowanych nowych statków. W wyniku tych procesów w 1993 roku SS SA uzyskała dodatni wynik z działalności. W 1993 roku dochód spółki ze sprzedaży usług wyniósł 450,9 mln zł, a zysk netto osiągnął 11,1 mln zł.

Zaangażowanie rządu w proces przekształceń własnościowych Stoczni Gdynia SA i Stoczni Gdańskiej SA, podobnie jak w przypadku SS SA, było ograniczone.

Decyzje kierownictwa stoczni w Gdyni i Gdańsku dotyczące restrukturyzacji finansowej zapadły później niż w SS SA. Ministerstwo Przekształceń Własnościowych (MPW) zaakceptowało opracowane przez kierownictwo stoczni w Gdyni i w Gdańsku programy restrukturyzacji. W Stoczni Gdynia SA bankowym postępowaniem ugodowym objęto 475 mln zł, z czego 50% umorzono, a pozostała część zobowiązań została zamieniona na akcje stoczni (Mering, 1996, s. 27).

Przeprowadzony proces oddłużenia Stoczni Gdynia SA uchronił przedsiębiorstwo przed upadłością, ale nie wpłynął on na poprawę funkcjonowania spółki, tak jak to miało miejsce w SS SA. Jedną z przyczyn było przewlekłe prowadzenie bankowego postępowania ugodowego⁵. Ponadto restrukturyzacji finansowej spółki nie towarzyszyła restrukturyzacja organizacyjna, majątkowa i zatrudnienia. Stocznia Gdynia SA nadal ponosiła wysokie koszty produkcji oraz operacji finansowych związanych z budową statków. Ograniczone możliwości stoczni w zakresie zaciągania kredytów i gwarancji bankowych powodowały permanentny niedobór środków finansowych, niezbędnych do zachowania rytmicznej produkcji. Narastające straty z działalności Stoczni Gdynia SA pod koniec 1994 roku sięgały 15 mln zł, a dwa lata później – ponad 100 mln zł (*Informacja o wynikach kontroli sprawowania...*, 2000, s. 19).

Jeszcze gorzej niż w Stoczni Gdynia SA wyglądała sytuacja w Stoczni Gdańskiej SA. Do końca 1993 roku, pomimo pogarszającej się sytuacji finansowej stoczni, jej zarząd, nie podjął żadnych działań w celu przygotowania programu restrukturyzacji. W pierwszych latach działalności stoczni brak było decyzji rządu w sprawie prywatyzacji stoczni w Gdańsku (Sprawozdanie rady..., 1992, k. 24).

Wraz z wyborem nowego prezesa Stoczni Gdańskiej SA i nowej rady nadzorczej w 1994 roku przeprowadzono restrukturyzację finansową przedsiębiorstwa, umorzono 14 mln zł wierzytelności, jakie miała stocznia u dostawców. Nie zredukowano zobowiązań wobec banków, które wynosiły prawie 119 mln zł i budżetu państwa z tytułu zaległego podatku od ponadwymiarowych wynagrodzeń w wysokości około 24 mln zł. Oddłużaniu stoczni w Gdańsku nie towarzyszyły działania dostosowujące jej strukturę organizacyjną, majątek i procesy technologiczne do warunków zapewniających opłacalną produkcję statków. Straty stoczni powiększały też błędne decyzje produkcyjne, które miały wpływ na ponoszenie kar umownych za nieterminowe wykonanie kontraktów.

Jedynie SS SA poprawa sytuacji ekonomiczno-finansowej w 1993 roku w porównaniu z latami wcześniejszymi pozwoliła zarządowi stoczni opracować program jej prywatyzacji.

⁵ W Stoczni Gdynia SA bankowe postępowanie ugodowe prowadzono od września 1993 r. do września 1995 r. (*Informacja o wynikach kontroli sprawowania...*, 2000 r., s. 17).

Program ten był przedmiotem negocjacji kierownictwa stoczni z przedstawicielami rządu i związków zawodowych (Kamola-Cieślik, 2013, s. 246–251). Uzgodniona przez strony koncepcja prywatyzacji stoczni została przyjęta przez rząd H. Suchockiej w 1993 roku, stosowną uchwałą⁶. Należy zauważyć, że decyzja rządu H. Suchockiej o prywatyzacji stoczni w Szczecinie nie była uwzględniona w założeniach programowych rządu. W roku 1996, czyli wcześniej niż przewidywała przyjęta przez RM uchwała został zakończony proces prywatyzacji SS SA. Struktura własności stoczni była inna niż planowano. Stocznia w Szczecinie nadal była przedsiębiorstwem z dużym udziałem Skarbu Państwa. Po zakończeniu prywatyzacji SS SA, jej struktura akcjonariatu ukształtowała się następująco: 19,7% – pracownicy, 9% – zarząd stoczni, 15% – Grupa Przemysłowa Sp. z o.o., 30% – banki (które były własnością Skarbu Państwa), 26,3% – Skarb Państwa (Koćmiel, 2003, s. 29).

W kwietniu 1998 roku na podstawie ustawy z dnia 30 września 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych wydano byłym i aktualnym pracownikom stoczni 15% akcji SS SA należących do Skarbu Państwa. Ponadto w wyniku „fuzji Banku Gdańskiego SA z BIG-iem oraz wejścia na Warszawską Giełdę Papierów Wartościowych PBR-u i Banku Handlowego w Warszawie Stocznia Szczecińska SA stała się firmą prywatną” (Chądzyński, Piskorz-Nałęcki, Sobecki, 1998, s. 180). W strukturze własnościowej SS SA Skarb Państwa miał 11,75% akcji. W latach 1998–1999 dokonano kilku transakcji kupna-sprzedaży akcji stoczni. Grupa Przemysłowa Sp. z o.o. reprezentowana przez członków zarządu SS SA wykupiła akcje stoczni od banków (Koćmiel, 2003, s. 30). W wyniku przeprowadzonych transakcji w połowie maja 1999 roku Skarb Państwa miał niecałe 10% akcji stoczni, natomiast ponad połowa akcji została nabyta przez członków jej zarządu. W latach 1998–1999 przeprowadzono restrukturyzację organizacyjną stoczni, co spowodowało utworzenie struktury holdingowej przedsiębiorstwa i zmianę jego nazwy na Stocznia Szczecińska Porta Holding SA (SSPH SA).

W chwili, gdy rozpoczęło się zbywanie akcji SS SA w ramach realizacji programu prywatyzacji, działalność zarówno stoczni w Gdyni, jak i w Gdańsku przynosiła straty. Deficytowa działalność stoczni gdyńskiej i gdańskiej była spowodowana nieskutecznymi działaniami naprawczymi tych przedsiębiorstw.

W 1996 roku Ministerstwo Skarbu Państwa (MSP) przyjęło opracowany przez kierownictwo Stoczni Gdynia SA *Program wzrostu konkurencyjności stoczni przez poprawę efektywności pracy i modernizację środków produkcji*. W wyniku podjęcia działań związanych z realizacją programu w latach 1997–1998 skrócono cykle produkcji, zwiększono liczbę i tonaż oddawanych statków oraz obniżono koszty produkcji. Restrukturyzacja Stoczni Gdynia SA poprawiła zdolność finansową stoczni, która osiągnęła w 1997 roku zysk netto w wysokości 51,7 mln zł, a rok później 114,6 mln zł (*Informacja o wynikach kontroli sprawowania...*, 2000, s. 20).

Podobnie jak w przypadku SS SA, w strukturze właścicielskiej Stoczni Gdynia SA nastąpiły zmiany. W 1998 roku Stoczniowy Fundusz Inwestycyjny SA (SFI SA) utworzony między innymi przez prezesa zarządu Janusza Szalandę nabył od banków Skarbu Państwa akcje stoczni. W wyniku przejęcia 39,13% akcji Stoczni Gdynia SA przez SFI SA, a także po nieodpłatnym udostępnieniu pracownikom 11,96% akcji Skarb Państwa

⁶ Uchwała nr 66/93 Rady Ministrów z 10 sierpnia 1993 r. nie została opublikowana (Uchwała nr 66/93..., k. 6; Tałasiewicz, Molewicz, 2003, s. 20).

utracił większościowy pakiet akcji Stoczni Gdynia SA. Skarb Państwa zachował 34% akcji Stoczni Gdynia SA, a 14,19% posiadali inni akcjonariusze. Przejęcie przez SFI SA akcji Stoczni Gdynia SA spowodowało iż, prezes i wiceprezes zarządu oraz przewodniczący Rady Nadzorczej Stoczni Gdynia SA reprezentujący SFI SA przejęli uprawnienia właścicielskie i nadzorcze wobec stoczni gdyńskiej. Porównując proces przekształceń własnościowych SS SA i Stoczni Gdynia SA należy stwierdzić, iż obie spółki zostały poddane prywatyzacji menadżerskiej.

W połowie lat dziewięćdziesiątych spośród trzech omawianych stoczni w najtrudniejszej sytuacji finansowo-ekonomicznej znajdowała się Stocznia Gdańska SA. Restrukturyzacja finansowa stoczni w Gdańsku nie przyniosła zamierzonych celów, co zostało przedstawione w pierwszej części artykułu (Dryll, 1996, s. 52; *Banki mówią*, 1997, s. 35).

W tej sytuacji rządy J. Oleksego i W. Cimoszewicza pod wpływem strajków stoczniovców oraz interwencji kierownictwa stoczni udzieliły poręczeń spłaty kredytów bankowych zaciągniętych przez stocznnię ze środków budżetu państwa, a także sfinansowały zakup materiałów przeznaczonych na budowę statków (Sprawozdanie stenograficzne..., 1997 r., s. 135). Decyzje MSP nie sprzyjały więc likwidacji przyczyn zadłużenia, a miały charakter doraźny – były podyktowane chęcią zapobieżenia skutkom zaistniałej sytuacji. W 1996 roku w wyniku narastających strat z działalności Stoczni Gdańskiej SA, które wynosiły 230 mln zł i przekroczyły o 26 mln zł kapitał własny spółki minister przekształceń własnościowych Wiesław Kaczmarek ogłosił publicznie zaproszenie do negocjacji w celu nabycia akcji stoczni. W związku z brakiem inwestora strategicznego oraz sytuacją finansowo-ekonomiczną stoczni rząd W. Cimoszewicza podjął decyzję o ogłoszeniu upadłości Stoczni Gdańskiej SA. W sierpniu 1996 roku Sąd Rejonowy w Gdańsku ogłosił upadłość Stoczni Gdańskiej i wyznaczył syndyka masy upadłościowej.

W grudniu 1998 roku Stocznia Gdynia SA nabyła od syndyka większość akcji Stoczni Gdańskiej SA. Wraz z przejęciem udziałów gdańskiej stoczni nastąpiła zmiana nazwy Stoczni Gdynia SA na Stocznia Gdańska – Grupa Stoczni Gdynia SA (SG GSG SA) (Kamola-Cieślík, 2013, s. 282–284). Od 1999 roku SG GSG SA została objęta programem restrukturyzacji, którego celem była poprawa efektywności produkcji, racjonalne wykorzystanie majątku i zmniejszenie poziomu kosztów stałych. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych SSPH SA oraz SG GSG SA osiągnęły zysk z działalności.

Od roku 2001 – czyli w czasie drugiego etapu polityki przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych w przemyśle stoczniowym – działalność stoczni w Szczecinie i Gdyni przynosiła straty. Utrata płynności finansowej przez SSPH SA wynikała z kilku czynników. Jednym z nich były błędy w zarządzaniu spółką przez kierownictwo między innymi podpisano kontrakty na budowę specjalistycznych jednostek (chemikaliowców), których realizacja opóźniała się. Innym czynnikiem powodującym utratę płynności finansowej stoczni w Szczecinie był utrzymujący się wysoki poziom kursu złotego w stosunku do dolara amerykańskiego stosowanego powszechnie do rozliczeń kontraktów stoczniowych. Ponadto banki przestały udzielać kredytów na budowę statków bez poręczeń państwa ze względu, że większość akcji stoczni należała do prywatnych udziałowców oraz z obawy na rosące zadłużenie stoczni. Również wpływ na złą sytuację finansową stoczni miały oferty tanich statków produkowanych w Chi-

nach, Korei Południowej i w Indiach (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja IV, druk nr 2321..., 2003, s. 11).

Rosnące zadłużenie SSPH SA było podstawą podjęcia przez zarząd decyzji o ogłoszeniu upadłości spółki. W maju 2002 roku rząd L. Millera po rozmowach przeprowadzonych z zarządem stoczni przejął większość akcji stoczni za symboliczną złotówkę (Binek, Tałasiewicz, 2011, s. 78). Celem rządu było utrzymanie przemysłu stoczniowego, który warunkował rozwój regionu, a także powstrzymanie protestów społecznych i wzrostu bezrobocia.

Stoczniowy holding prywatny nie przetrwał próby czasu. W czerwcu 2002 roku stan zadłużenia SSPH SA wynosił około 2 mld zł, między innymi wobec banków, firm kooperujących ze stoczną, pracowników (Uzasadnienie do..., 2002, k. 91). W lipcu 2002 roku powołano podmiot o nazwie Stocznia Szczecińska Nowa Sp. z o.o. (SSN) jako firmę państwową.

W 2000 roku problemy finansowe dotknęły również SG GSG SA. Zawarte przez stocznię kontrakty na budowę statków, przynosiły straty, co wynikało z błędów w zarządzaniu stoczną (*Biała księga...*, 2008, s. 71–74). Podobnie jak w szczecińskiej stoczni doszło do zmian w strukturze własnościowej. W 2001 roku Skarb Państwa był właścicielem ponad połowy akcji Stoczni Gdynia SA.

Po przejęciu przez Skarb Państwa stoczni w Gdyni i Szczecinie rząd L. Millera podjął decyzję o przeprowadzeniu ich restrukturyzacji. W latach 2001–2004 rząd na mocy ustawy o pomocy publicznej (Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. *o warunkach...*) wydał odpowiednie rozporządzenia (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2001 r. *w sprawie...*; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 2002 r. *w sprawie...*) w celu udzielenia pomocy stoczniom w ramach realizacji programu restrukturyzacji. Pomoc publiczna była udzielona stoczniom w różnych formach między innymi pożyczek, dotacji, poręczeń spłat kredytów na budowę statków (*Pomoc publiczna...*, 2008, s. 4, 7). Bez interwencji państwa nie było możliwe wznowienie produkcji statków w Szczecinie oraz kontynuowanie działalności SG GSG SA. Pomoc publiczna udzielona w latach 2001–2004 Stoczni Gdynia SA wyniosła ponad 1 mld 200 mln zł, Stoczni Gdańsk SA – 100 mln zł. Stocznia w Szczecinie otrzymała zaś w latach 2002–2004 pomoc w wysokości około 3 mld zł (*Informacja o wynikach kontroli wykorzystania...*, 2007, s. 10–12).

Udzielona stoczniom w Szczecinie (w latach 2002–2004), w Gdańsku oraz w Gdyni (w latach 2001–2004) pomoc publiczna oraz realizacja programu restrukturyzacji nie wpłynęły na poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej stoczni produkcyjnych. Niska wydajność pracy oraz kontrakty, których realizacja okazała się deficytowa, to główne przyczyny strat SSN w 2004 roku (odnotowano stratę na poziomie ponad 65 mln zł) i SG GSG SA (wyniosły one ponad 1 mld zł). W tym samym czasie RM nie podjęła żadnych działań z pozyskaniem inwestorów dla stoczni.

Trzeci etap polityki przekształceń własnościowych stoczni produkcyjnych rozpoczął się wraz z wejściem Polski do UE, a zakończył w chwili prywatyzacji stoczni w Gdańsku i sprzedaży majątku stoczni w Gdyni i Szczecinie.

Sprawujący przez ponad rok władzę rząd M. Belki w celu osiągnięcia rentowności stoczni opracował i przyjął program działań związany z konsolidacją sektora stoczniowego. Zmiana rządu oznaczała zaniechanie realizacji programu. Ponadto brak okresu

przejściowego dla dostosowania polskiego przemysłu stoczniowego do wymagań prawa europejskiego⁷ spowodowało, iż od czerwca 2005 roku proces zmian własnościowych polskich stoczni stanowił przedmiot oceny KE. Było to wynikiem prowadzonego przez komisję postępowania dotyczącego zbadania zgodności udzielonej pomocy publicznej dla polskich stoczni z przepisami wspólnotowymi.

Rząd polski na polecenie KE opracował strategię dla sektora stoczniowego na lata 2006–2010, w którym przedstawiono działania dotyczące prywatyzacji stoczni produkcyjnych (Kamola-Cieślik, 2012, s. 247). Dla rządów K. Marcinkiewicza i J. Kaczyńskiego prywatyzacja była jedyną drogą zwiększenia konkurencyjności polskich stoczni na światowym rynku. W sierpniu 2006 roku zgodnie z przyjętą przez rząd J. Kaczyńskiego strategią dla sektora stoczniowego (*Strategia dla...*, 2006, s. 2), prywatyzację stoczni w Szczecinie i Gdyni planowano zakończyć do czerwca 2007 roku, natomiast stoczni w Gdańsku – rok później.

Zanim nastąpiła prywatyzacja trzech stoczni w sierpniu 2006 roku rząd wydzielił z Grupy Stocznia Gdynia SA stocznię w Gdańsku (Klein, 2005, s. 9). W tym samym czasie nastąpiła zmiana nazwy przedsiębiorstwa ze Stoczni Gdańskiej SA na Stocznę Gdańsk SA. Rządowe plany odnośnie stoczni w Gdańsku były popierane przez związki zawodowe stoczni gdańskiej, ze względu na brak kompetencji zarządzającej kadry SG GSG SA. W 2007 roku, w wyniku prowadzonych negocjacji, rząd polski sprzedał większość udziałów Stoczni Gdańskiej SA spółce ISD Polska Sp. z o.o. należącej do ukraińskiego właściciela z Donbasu. W 2007 roku ukraiński inwestor był właścicielem 83% akcji Stoczni Gdańsk SA. Zobowiązania rządu J. Kaczyńskiego dotyczące prywatyzacji stoczni w Szczecinie i Gdyni nie zostały dotrzymane. Przyczyną było niewielkie zainteresowanie inwestorów zakupem udziałów w stoczniach.

Rząd D. Tuska kontynuował działania zmierzające do prywatyzacji stoczni w Szczecinie i Gdyni. Trwające kilka miesięcy negocjacje z inwestorami nie przyniosły jednak efektów (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VI, druk nr 900..., 2008, s. 13). Głównym powodem była nierentowność spółek. Ponadto KE zakwestionowała plany restrukturyzacyjne przygotowane przez potencjalnych inwestorów ze względu na brak możliwości sfinansowania restrukturyzacji stoczni z własnych środków inwestorów zainteresowanych prywatyzacją spółek.

Ponadto w listopadzie 2008 roku KE uznała udzieloną od 2004 roku pomoc publiczną dla SSN i Stoczni Gdynia SA za niezgodną z prawem wspólnotowym⁸. W ocenie Komisji od 2004 roku stocznie nie osiągnęły zysku z produkcji żadnego statku, a swoją działalność zawdzięczały dotacjom. Wymusiło to sprzedaż majątku stoczni, a następnie likwidację przedsiębiorstw. Udzielona stoczniom pomoc publiczna musiała zostać zwrócona (Dryll, 2009, s. 20).

W celu realizacji wydanej przez KE decyzji w sprawie zgodności udzielenia polskim stoczniom pomocy publicznej z prawem unijnym, rząd przygotował projekt ustawy

⁷ Rząd Leszka Millera nie włączył do pakietu negocjacyjnego związanego z traktatem akcesyjnym Polski do UE ustanowienia tzw. okresu przejściowego do dostosowania polskiego przemysłu stoczniowego do reguł wspólnego rynku (Dryll, 2008, s. 19).

⁸ Od maja 2004 r. do sierpnia 2008 r. pomoc publiczna udzielona SS SA na restrukturyzację przedsiębiorstwa wyniosła 3 mld zł, Stoczni Gdynia SA –2 mld zł (*Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji...*, 2009, s. 39).

o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego (potocznie zwaną specustawą stoczniową). Zanim projekt ustawy trafił do Sejmu RP był on przedmiotem konsultacji między stroną rządową a organizacjami związkowymi działającymi przy stoczniach. Strony ustaliły między innymi program ochrony pracowników, dobrowolnych odejść oraz zwolnień monitorowanych. Przyjęta przez Sejm RP ustawa o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego (Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. *o postępowaniu...*) określała między innymi zasady podziału, sprzedaży majątku stoczni w Szczecinie i Gdyni, powołania administracji odpowiedzialnej za likwidację stoczni.

W maju 2009 roku doszło do sprzedaży majątku stoczni. Większość przetargów wygrała nieznana spółka Stichting Particulier Fonds (SPFG) reprezentująca inwestora z Kataru (Kraśnicki, 2009a, s. 1; Gargas, 2009, s. 4). W sierpniu spółka wycofała się z zakupu stoczni w Szczecinie i Gdyni (Niklewicz, 2009, s. 31). W listopadzie 2009 roku odbył się drugi przetarg na aktywa SSN i Stoczni Gdynia SA, podczas którego nie udało się sprzedać wszystkich nieruchomości produkcyjnych (Kraśnicki, 2009b, s. 1). Dopiero w listopadzie 2010 roku Towarzystwo Finansowe „Silesia” Sp. z o.o. kupiło kluczowe nieruchomości SSN i wydzierzało je spółce „Kraftport” Sp. z o.o., która zobowiązała się do podjęcia działalności stoczniowej do 1 marca 2012 roku. Spółka „Kraftport” Sp. z o.o. pomimo zobowiązania nie podjęła działalności na terenie postoczniowym. W marcu 2014 roku Sąd Okręgowy w Szczecinie orzekł, że umowa podpisana pomiędzy Towarzystwem Finansowym „Silesia” Sp. z o.o. i spółką „Kraftport” Sp. z o.o. jest nieważna, ponieważ minister Skarbu Państwa nie wyraził na nią zgody (Kowalewska, 2012, s. 1). W sierpniu 2010 roku główne obszary produkcyjne majątku Stoczni Gdynia SA nabyły między innymi: Stocznia Crist SA, Stocznia Remontowa „Nauta” SA, Energomontaż Północ Sp. z o.o. i Gafako Sp. z o.o.

W październiku 2011 roku zakończono postępowanie kompensacyjne SSN a rok później Stoczni Gdynia SA. Było to możliwe po zaspokojeniu wierzytelności i realizacji programu ochrony praw pracowników środkami pochodzącymi ze sprzedaży majątku stoczni. W wyniku prowadzonych przetargów na sprzedaż składników majątkowych przedsiębiorstwa, SSN uzyskała 121 mln zł, a Stocznia Gdynia SA uzyskała 421,5 mln zł. Po ogłoszeniu upadłości spółki nastąpiło przekazanie niesprzedanego majątku Stoczni Gdynia SA syndykowi, który po zinwentaryzowaniu i wycenie mienia stoczni, rozpoczął jego sprzedaż. Syndyk w odróżnieniu od zarządcy kompensacji miał prawo sprzedać zakład w całości, a nie w częściach, w formie pakietów (Kraśnicki, 2009c, s. 3) oraz przeprowadzić nieograniczoną liczbę przetargów, obniżając za każdym razem cenę wyjściową majątku przedsiębiorstwa.

Podsumowanie

Odpowiadając na pierwsze pytanie postawione na początku artykułu, należy stwierdzić, że poszczególne rządy nie wypracowały jednolitej koncepcji przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych w przemyśle stoczniowym. Rządowe dokumenty zawierały ogólne tezy na temat restrukturyzacji, która miała uzdrowić przed-

siębiorstwa. W latach 1989–2005 nie powstał rządowy program, który określałby kierunki prywatyzacji stoczni produkcyjnych oraz sposoby jej realizacji. Wyjątkiem był program rządu J. K. Bieleckiego, z tym, że miał on charakter ogólnych tez, brakowało w nim szczegółowego planu prywatyzacji stoczni. Większość rządowych programów przewidywała restrukturyzację stoczni produkcyjnych, która była etapem poprzedzającym ich prywatyzację. Taka sytuacja miała miejsce za czasów rządu H. Suchockiej wobec SS SA. Pomimo, iż rządowy program nie zakładał prywatyzacji SS SA podjęto decyzję o sprzedaży większości jej udziałów. Dopiero po przystąpieniu Polski do UE rząd polski – na polecenie KE – opracował strategię dla sektora stoczniowego na lata 2006–2010. Od tego momentu można mówić, że zmiany własnościowe omawianych stoczni nabrały dynamiki.

Odpowiadając na drugie pytanie, należy podkreślić, iż w pierwszych latach transformacji systemowej Rada Ministrów, nie mając koncepcji polityki przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych w przemyśle stoczniowym, angażowała się w sprawy tych przedsiębiorstw w niewielkim stopniu. Cała odpowiedzialność za opracowanie i realizację programów restrukturyzacyjnych spoczywała na kierownictwie stoczni, które miało ograniczone wsparcie rządu.

Przeprowadzona analiza wyników finansowych stoczni na podstawie materiału archiwalnego wskazuje, że po 2001 roku wszystkie trzy stocznie produkcyjne były deficytowe. Największe straty odnotowywano w produkcji. Rada Ministrów, chcąc uniknąć strajków stoczniowców oraz wzrostu stopy bezrobocia, udzielała pomocy publicznej tym podmiotom, pomimo że zdawała sobie sprawę, że nie mają one szans na rozwój. Rząd polski do 2005 roku nie podejmował żadnych działań mających na celu pozyskanie inwestorów. W kolejnych latach starania ministra Skarbu Państwa o znalezienie inwestora, w celu prywatyzacji stoczni w Szczecinie i Gdańsku zakończyły się niepowodzeniem. Jedynie Stocznia Gdańska SA została sprywatyzowana w 2007 roku. Decyzja KE, a następnie przyjęta przez polski parlament specustawa położyła kres działalności nierentownych przedsiębiorstw państwowych.

Udzielając odpowiedzi na ostatnie pytanie, należy stwierdzić, że zasadniczy wpływ na przebieg procesu przekształceń własnościowych stoczni produkcyjnych (zwłaszcza pozyskanie inwestora) miała polityka rządu, co potwierdzają również odpowiedzi na pierwsze dwa pytania. Nie bez znaczenia była też deficytowa działalność stoczni. W pierwszych latach transformacji systemowej w Polsce wpływ na nią miał brak form wspomagania działań restrukturyzacyjnych. Inną przyczyną było błędne zarządzanie stoczniami, na przykład nie w pełni przeprowadzona restrukturyzacja, zawieranie kontraktów na budowę statków, które okazały się deficytowe. Sytuację pogarszało umacnianie się złotówki wobec dolara. Pojawienie się konkurencyjnych stoczni z Chin, Korei Południowej, Japonii zmniejszyło portfel zamówień polskich stoczni.

Bibliografia

- Akt notarialny dotyczący utworzenia Stoczni Gdańskiej SA, 13 kwietnia 1990 r., Archiwum Państwowe w Gdańsku, Stocznia Gdańska SA, sygn. 10004.
- Bałtowski M. (2002), *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, PWN, Warszawa.

- Bałtowski M. (2009), *Gospodarka socjalistyczna w Polsce*, PWN, Warszawa.
- Bałtowski M., Miszewski M. (2006), *Transformacja gospodarcza w Polsce*, PWN, Warszawa.
- Banki mówią „nie” *Stoczni Gdańskiej...* (1997), „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 9.
- Berend I. T. (2011), *Od bloku sowieckiego do Unii Europejskiej. Transformacja ekonomiczna i społeczna Europy Środkowo-Wschodniej od 1973 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Biała księga prywatyzacji polskich stoczni*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, wrzesień 2008.
- Binek P., Tałasiewicz M. (2011), *Stocznia Szczecińska. Upadek*, Wydawnictwo Kurier-Press, Szczecin.
- Chądzyński W., Piskorz-Nałęcki J. W., Sobecki W. (1998), *Stocznia Szczecińska 1948–1998*, Wydawnictwo Studio 69, Szczecin.
- Dryll I. (1996), *Co się dzieje w Stoczni Gdańskiej*, „Nowe Życie Gospodarcze” nr 30.
- Dryll I. (2008), *Podzwonne dla stoczni?*, „Nowe Życie Gospodarcze” nr 31.
- Dryll I. (2009), *Stocznie pod (unijny) młotek...*, „Nowe Życie Gospodarcze” nr 1–2.
- Dudek A. (2013), *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Gapiński R., Macierewicz O. (1989), *Stocznia Szczecińska im. A. Warskiego w latach 1948–1988. Ludzie, wydarzenia, liczby*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Szczecin.
- Gargas A., *Kulisy kompromitującej transakcji*, „Gazeta Polska”, 19.08.2009.
- Góralczyk W. (2007), *Przyczynek do dziejów ustawodawstwa prywatyzacyjnego w Polsce*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa.
- Graża D. T. (2005), *Reformy gospodarcze w PRL (1982–1989). Próba uratowania socjalizmu*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli działalności organów państwowych oraz władz Stoczni Gdańskiej w okresie od 1988 r. do upadłości spółki*, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Warszawa, kwiecień 1997.
- Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania przedsiębiorstw przemysłu okrętowego w warunkach gospodarki rynkowej*, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Gdańsku, Gdańsk, maj 1996.
- Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji i prywatyzacji sektora przemysłu stoczniowego w latach 2005–2007*, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Gdańsku, Gdańsk, czerwiec 2009.
- Informacja o wynikach kontroli sprawowania przez Skarb Państwa nadzoru nad działalnością Stoczni Gdynia SA*, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Warszawa, styczeń 2000.
- Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych w sektorze stoczniowym w latach 2001–2005*, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Gdańsku, Gdańsk, marzec 2007.
- Kamola-Cieślik M. (2012), *Proces prywatyzacji Stoczni Szczecińskiej Nowa Sp. z o.o. w latach 2004–2009*, „Przegląd Politolologiczny” nr 4.
- Kamola-Cieślik M. (2013), *Polityka przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych gospodarki morskiej w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Wydawnictwo ZAPOL, Szczecin.
- Karpiński A., Paradysz S., Soroka P., Żółtkowski W. (2013), *Jak powstawały i jak upadały zakłady przemysłowe w Polsce*, MUZA SA, Warszawa.
- Kieżun W. (2012), *Patologia transformacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.
- Klein J. (2005), „Nie” dla zarządu, „Dziennik Bałtycki”, 29.08.
- Koćmiel M. (2003), *Rzeczpospolita Stoczniowa – spisek czy niekompetencja?*, Wydawnictwo VLV, Szczecin.
- Kowalewska J. (2012), *Stocznia ma pecha. Umowa z Krafportem nieważna*, „Gazeta Wyborcza. Szczecin”, 11.01.

- Kozarowicz H., Skowrońska A. (2005), *Polityka przemysłowa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Krajewski S. (2009), *Prywatyzacja. Restrukturyzacja. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Kraśnicki A. (2009a), *Będziemy robić statki*, „Gazeta Wyborcza. Szczecin”, 18.05.
- Kraśnicki A. (2009b), *Stocznia niesprzedana*, „Gazeta Wyborcza. Szczecin”, 29.11.
- Kraśnicki A. (2009c), *Stocznia – teraz syndyk*, „Gazeta Wyborcza. Szczecin”, 15.09.
- Mering K. (1996), *Stocznie pod lupą*, „Nowe Życie Gospodarcze” nr 29.
- Niklewicz K. (2009), *Stocznie skazane na Katar?*, „Gazeta Wyborcza”, 2.09.
- Patkowski K. (2010), *Proces prywatyzacji w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Aspekt polityczny i ideologiczny*, Wydawnictwo Naukowe WSHiD, Poznań.
- Pismo sekretarza stanu Ministerstwa Przekształceń Własnościowych Tomasa Stankiewicza do prezesa zarządu Stoczni Szczecińskiej SA Krzysztofa Piotrowskiego w sprawie postępowania układowego, Warszawa, maj 1992 r. Archiwum Państwowe w Szczecinie, Stocznia Szczecińska Spółka Akcyjna, sygn. 807.
- Polityka przemysłowa*, Warszawa, wrzesień 1993 r. Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Ministerstwo Przemysłu i Handlu, sygn. 5/10.
- Pomoc publiczna dla stoczni*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, wrzesień 2008.
- Prywatyzacja sektorowa. Materiał opracowany przez Ministerstwo Przekształceń Własnościowych* (1991), „Przegląd Rządowy” nr 2.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 października 2002 r. w sprawie dopuszczalności pomocy publicznej w sektorze budownictwa okrętowego, Dz. U. 2002, Nr 186, poz. 1547.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie udzielenia pomocy publicznej w sektorze budownictwa okrętowego, Dz. U. 2001, Nr 28, poz. 304.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja IV, druk nr 2321: *Informacja rządu RP o stanie gospodarki morskiej*, Warszawa, 18 listopada 2003.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VI, druk nr 900: *Informacja na temat sytuacji w morskich stocznich produkcyjnych Stocznia Szczecińska Nowa Sp. z o.o. i Stocznia Gdynia SA*, Warszawa, 2 września 2008.
- Sprawozdanie rady nadzorczej Stoczni Gdańskiej SA za 1992 r. Archiwum Państwowe w Gdańsku, Stocznia Gdańska SA, sygn. 10111.
- Sprawozdanie stenograficzne z II kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: 103 posiedzenie z 20 marca 1997.
- Strategia dla sektora stocznioowego (morskie stocznie produkcyjne) w Polsce w latach 2006–2010*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa sierpień 2006.
- Tałasiewicz M., Molewicz M. (2003), *Szkic do analizy upadku Stoczni Szczecińskiej Porta Holding SA oraz jej grupy kapitałowej*, w: *Holding po polsku. Od sukcesów do porażek. Studia przypadków*, red. A. Zelek, Wydawnictwo ZSB, Szczecin.
- Uchwała nr 66/93 Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 1993 r. w sprawie trybu zbycia akcji Stoczni Szczecińskiej Spółki Akcyjnej, Archiwum Zakładowe Ministerstwa Skarbu Państwa w Warszawie, Ministerstwo Skarbu Państwa sygn. 719/1.
- Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz. U. 1990, Nr 51, poz. 298.
- Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych, Dz. U. 1990, Nr 51, poz. 299.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stocznioowego, Dz. U. 2008, Nr 233, poz. 1569.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. *o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców*, Dz. U. 2000, Nr 60, poz. 704.

Uzasadnienie do wniosku o ogłoszenie upadłości Stoczni Szczecińskiej Porta Holding SA, Szczecin, 12 lipca 2002 r., Archiwum Zakładowe Ministerstwa Skarbu Państwa w Warszawie, Ministerstwo Skarbu Państwa, sygn. 3536/30.

Vademecum prywatyzacji (1991), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Założenia polityki morskiej państwa do 2000 roku, Warszawa, 31 maj 1993 r., Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, sygn. 1/20.

The policy of ownership changes in state-owned companies in the shipbuilding industry in Poland after 1989

Summary

Ownership changes in state-owned companies were part of the political transformation that started in Poland in the late 1980s. Ownership changes affected the production shipyards, which influenced Poland's economic development and earlier had been symbols of political importance. The ownership changes taking place in the Polish shipyards depended on the decisions made by Polish governments, but also on the situation on the global shipbuilding market and the fact that later Poland was to join the EU. Therefore, the changes attracted the attention of many politicians, academics and Polish society, arousing emotions, disputes and controversy. The aim of this paper is to analyze the policies of successive governments in terms of ownership changes in the shipbuilding sector. Attention is focused on the factors that affected the privatization of the Polish shipyards. While analyzing the policies of Polish cabinets concerning the ownership changes in the shipyards, we wanted to find the answers to the following questions: did the Polish government work out a coherent concept for changing the ownership structure in the shipbuilding industry? What decisions were made by successive Polish governments in order to reprivatize the shipyards? The study used comparative, decision-based, institutional, legal and statistical methods. Particular attention is paid to the process of reprivatization of the shipyards after Poland joined the EU. The examples of reprivatization in the shipyards of Szczecin, Gdańsk and Gdynia are given.

Key words: policy of ownership changes, transformation, Polish government, shipbuilding industry, EU

Marianna GLADYSH

Lviv, Ukraine

Security of the Baltic States: Effectiveness of the EU Common Security and Defence Policy and Influence of the Ukrainian Crisis

Abstract: The paper explores the reasons behind and the development of the EU Common Security and Defence Policy (CSDP), and its advantages and disadvantages that have emerged in the process of its formation and implementation. The transformation of the CSDP according to the Lisbon Treaty and the prospects of its operation in Europe are highlighted. Special attention is paid to the issues of improving the CSDP in the context of new threats to regional and global security.

The place and role of the Baltic states in the CSDP are analysed. The position of the Baltic states in NATO, based on greater confidence in the institutions of NATO and close cooperation with the United States is considered. The basic threats and security challenges for the Baltic states nowadays are defined, including possible aggression from Russia, which is broadcast through the mainstream media as a reaction to the idea of protecting the Russian-speaking population of the Baltic states and the establishment of “geopolitical balance through their return to the Russian sphere of influence.”

Key words: Common Security and Defence Policy (CSDP), the EU, European security, Baltic states, Ukraine, Russian Federation

1. Introduction

The Russian military aggression against Ukraine has become the biggest challenge to European security since the end of the Cold War and is of great concern both to the countries of Central and Eastern Europe and the Baltic states, which could become potential targets of invasion. The reason is that Lithuania, Latvia and Estonia are an area of special geopolitical interest of the Russian Federation. In this regard, the Baltic states have begun to increase their defence capabilities using mainly the resource base of NATO. In addition to the involvement of the political and defence mechanisms of NATO, the Baltic countries are active participants in the EU Common Security and Defence Policy (CSDP), whose aim is to develop a system ensuring European security and the reduction of threats and conflicts in Europe. But can the CSDP effectively fulfil its tasks? In the case of open aggression by the Russian Federation against the Baltic states, will the EU be able to defend those countries' territorial integrity, or should the Baltic states rely only on their own forces and NATO? Taking into account the high level of unpredictability of the Russian Federation in the actions it might take (a good example of that being the Ukrainian crisis), now it is rather difficult to answer these questions.

2. The EU Common Security and Defence Policy: the advantages and disadvantages of it that have emerged in the process of its formation and implementation

It is rather complicated to apply existing European integration theories to the EU Common Security and Defence Policy to fully explain its formation and development.

There are many discussions among scholars concerning which theory can be better linked to the CSDP, as most of the European integration theories developed when the EU did not have even a hint of a military dimension, and they highlighted the fact that defence issues were not part of European integration (Ojanen, 2002). In such a case, it is more justified to use two of them – neo-functionalism and realism, for different stages of the development of the CSDP. The neo-functionalist idea of ‘spill-over’ explains the emergence of defence cooperation through the logical expansion of integration from economic and political fields to security and defence (Medley, 1999). Amitai Etzioni argued that semi-integration cannot be sustained and the EU would either have to move to a high level of supranationality in political matters, or fall back to a lower level (Etzioni, 2001). Realists explain the development of the EU defence cooperation as an attempt to balance the USA’s power in world politics. For instance, Maria Strömvik concluded that “the political will to cooperate has periodically increased when EU members have disagreed with American strategies on international security management” (Strömvik, 2005). So, we may state when analysing the CSDP that realism provides the most convincing theory. Ideas and institutions indeed played a role in the development of the CSDP but they are set against the state, and it is the state that maintains the military capabilities and the political interests for which such capabilities are required (Fiott, 2013).

Nowadays, we may state that the Common Foreign and Security policy, the formation of which began in the late twentieth century, is one of the new areas for dynamic integration within the European Union. The EU Common Security and Defence policy is part of the EU Common Foreign and Security Policy (CFSP), which until 2009 was the second ‘pillar’ of the EU, institutionalised in 1993. Under the Lisbon Treaty, the CFSP actually consists of two parts: a Common Foreign Policy and its autonomous component – the European Security and Defence Policy (ESDP), later named the Common Security and Defence Policy (CSDP). As stated in the Treaty on European Union, its objective is to “ensure the Union’s capacity for operational actions based on civil and military means” (p. 1, Art. 42). In the future, the ESDP “includes the progressive framing of a common defence policy of the Union” (p. 2, Art. 42) (Principles of EU Law: normative materials (amended by the Treaty of Lisbon, 2010)).

The European Security and Defence Policy, officially launched at the EU summit in Cologne in June 1999, was a logical continuation of the implementation of the Common Foreign and Security Policy of the EU. The impetus for the deepening of cooperation of the member states in the field of security and defence was the crisis in Kosovo, which is why, since late 1998, EU member states started to assemble their own intensive integration and political efforts in the field of security and defence. So, at the session of the European Council in Cologne, the heads of member states and the heads of governments embarked on building the European Security and Defence Policy, based on the following objectives: strengthening the capacity of the EU in the areas of peacekeeping, forming the capacity of the EU in the military field for conflict prevention and crisis management within the “Petersberg tasks,” as well as assigning the necessary tasks of the WEU to the ‘second pillar’ of the EU (foreign jurisdiction and security), the prevention of conflicts and strengthening of international security in accordance with the principles of the UN Charter (Fesenko, 2010). This, in turn, required improving the military capabilities of the member states. Also, EU member states tried to intensify this process within the Western

European Union (WEU). But the result of the pan-European debate was understanding the feasibility of accumulating the efforts and opportunities within the EU policy. For the WEU it meant its actual structural and functional dissolution in the CSDP.

At the summit of the European Council in Nice in December 2000, the heads of member states and the heads of governments completed the formation of the CSDP structures responsible for security and defence, the concept of which was developed at the Cologne summit. Decisions are usually made by the EU Council. The structural unit which is responsible for this is the General Affairs & External Relations Council, whose membership is made up of foreign ministers (Shatun, 2014).

The European Security Strategy, adopted on 12 December 2003, defined the new global challenges the international community was facing, and therefore the main threats to European security. These primarily include: terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction, regional conflicts and organised crime. In relation to certain threats, specific goals were outlined in which Europe should strive to protect its own security. In responding to these threats it should establish mechanisms for prevention and response, including in the sphere of active crisis management and international cooperation. It should build security in the EU neighbourhood, respond to threatening tendencies in its neighbourhood, prevent and avoid conflicts and crises, create an international order based on effective multilateral cooperation, and actively cooperate with other influential players in the international arena, especially with influential international organisations (Snihyr, 2010).

The Strategy also calls for intensification of EU foreign policy efforts by improving the potential of opportunities and improving coordination. The document stresses the need to strengthen international institutions and international law, with special emphasis on the preventive character of all EU instruments, and at the same time the use of military force as a last means for conflict prevention and crisis management is not excluded.

With the entry into force of the Lisbon Treaty on 1 December 2009, which made appropriate changes to the founding treaties of the EU, the post of President of the European Union was introduced. He heads the European Council and represents the EU in the sphere of common foreign and security policy, without overlapping the powers of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. To implement the adopted decisions, a number of executive bodies were set up: the Office of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Political and Security Committee, Military Committee and EU Military Staff. The key provision of the Lisbon Treaty is the mutual defence clause, which obliges member states to provide assistance and support in cases where "a Member State is the victim of armed aggression on its territory." This clause is very similar to Article V of the Washington Treaty. It is a commitment to collective defence in case of a military attack against any of the member states, as well as outlining the provisions for the mutual defence commitment of EU members in case of a terrorist attack, natural or man-made disasters (Treaty of Lisbon, 2007).

After the reform of the Lisbon Treaty the option for a categorical statement that the European Union carries out its activities in the international arena only in two directions – the Community's foreign policy and the CSDP was removed. The main issues of the first direction are the issues of international cooperation in the economic and social

spheres, including science, culture and environmental protection. And the main issues of the CSDP, respectively, include any issues of international relations that do not include the foreign policy competence of the EU. They include, in particular, issues of international peace and security (Margaras, 2010).

The competencies of the EU in CSDP are correlated by the obligation of the member states to “actively and unreservedly support the CSDP in a spirit of loyalty and mutual solidarity and comply with the Union’s action in this area.” The member states “shall work together to enhance and develop their mutual political solidarity.” They “shall refrain from any action which is contrary to the interests of the Union or likely to impair its effectiveness as a cohesive force in international relations” (p. 3. Art. 24, Treaty of Lisbon).

In implementing this policy, a problematic issue is the distribution of powers between the EU and NATO, of which the majority of EU member states are also members. The decisions of the jubilee NATO Washington Summit in 1999 expressed support for “the EU’s determination to be capable of independent actions, which involve decision-making and approval of military actions when NATO itself is not involved” (Sheludchenkova, 2011).

Taking into consideration these specific international obligations of the EU member states (neutrality, NATO membership) graded participation in the policy is provided for. NATO’s role in implementing the ESDP is particularly highlighted. For groups of member states seeking to follow the path of cooperation in specific areas of ESDP deeper than others are willing, the opportunity is given to do so using the resources of the EU but without going beyond its institutional system. And some states may carry out peace-keeping missions by Council decision and at the same time represent the interests of the whole EU.

3. The Ukrainian crisis 2013–2015 as the biggest challenge to European security since the end of the Cold War

The Ukrainian crisis 2013–2015, connected with the illegal, armed seizure of the territory of Ukraine (Crimea) and its annexation to Russia, and the later hybrid Russian aggression against Ukraine in the Donetsk and Lugansk regions affected fundamental issues of European and global security.

Herman Van Rompuy said that since the end of the Cold War the Ukrainian crisis is the biggest threat to European security. This is because the Russian aggression against Ukraine, the occupation of Crimea and events in eastern Ukraine showed that the system of European and global security was largely helpless and ineffective, putting into question the possibility of sustainable development on the continent.

Russia’s actions against Ukraine undermined regional stability in countries from the Baltic to the Black Sea and the Caspian basin, creating a challenge for NATO as a key element of the European security and putting into question the fate of the entire European project and the idea of a united Europe.

After the Russian invasion in Ukraine, the fears and scepticism mainly of the countries of Central and Eastern Europe have found justification. Consequently, they requested an

increase in the protection of the Eastern flank of the EU and, most importantly, NATO's presence has significantly increased there. This threat is especially real for Lithuania, Latvia and Estonia, which hold a special place in the geopolitical views of Moscow. It treats them as 'historical Russian territory' in the Baltic region. In addition, the Kremlin opposes their membership of NATO and the EU, as they set an example for European and Euro-Atlantic integration for the former USSR republics.

The Ukrainian crisis and the recent refugee crisis are big challenges for the European Union, which recently has heard a lot of criticism of a lack of efficiency, lack of democracy, lack of solidarity and ultimately, according to J. Juncker, even a lack of Europe and a lack of Union. These challenges require the rethinking of many aspects of the EU. Where are Europe's borders? What are the European values? How are they to be protected? What should the instruments of European security be?

The system of European and global security, as we can see, is not able to cope with the crisis, and therefore, must be rethought. The principles of the inviolability of borders, sovereignty, territorial integrity, loyalty to international obligations, of resolving conflicts through negotiation, not confrontation – all these principles which have been relevant to Europe for more than 70 years, today are grossly violated.

The EU faced the need to change certain principles of its operation, particularly the principles of decision-making, their pace and level of solidarity, that do not meet the needs of current realities.

The obvious presence of Russian troops in Eastern Ukraine at the end of August 2014 finally made the EU act more forcefully. This mostly took the form of strengthened sanctions against Russia. The EU sanctions announced on 12 September 2014 targeted Russia's state finances, energy and arms sectors. These are sectors managed by the powerful elite around President Vladimir Putin. Even during the consultations on the sanctions there were countries which didn't support them, or wanted them to be short term. It also should be noted that the EU imposed sanctions only after the USA did so.

The Ukraine crisis should be regarded not as a sudden European failure, but rather as a wake-up call for the necessity to finally start a deliberate debate on EU security, defence and strategic recalibration. It is important to take into account that neither NATO without the EU, nor the EU without NATO is capable of effectively managing the new hybrid threats. Europeans should not view EU and NATO security solutions as mutually exclusive. Each separate EU and NATO member state cannot react effectively to these security challenges, and increasing cooperation between the EU and NATO is necessary. That would provide the possibility of using the advantage of a union, instead of being targeted individually by opponents. The EU can be a strong support for NATO on such security issues as cyber defence, information space and border security, taking into account the current challenges on the EU's eastern borders (Pabriks, Kudors, 2015).

4. The security of the Baltic states: CSDP and/or NATO?

The Baltic countries, being members of both NATO and the EU, and therefore part of the Common Security and Defence Policy, yet believe that the United States is the main guarantor of their national security. One reason is the perception of Russia as the main

source of instability. Another one is the lack of confidence in the ability of the CSDP to confront modern threats. Though these states have become full members of the European Union and its policies, their confidence in the ability of the EU to create a strong defence policy is low. The military power of the EU without US military support is considered almost hopeless for them. However, they see their role in the coordination of cooperation between NATO and the EU in the security and defence sphere. Estonia, Latvia and Lithuania want to be “the NATO forces in the European Security and Defence Policy” (Tromer, 2003).

The Baltic countries identified a list of subjects that directly affect their national security. These are the USA, NATO and the EU and other partner countries, including the Scandinavian countries. They also distinguish between military and economic security; NATO is the main instrument to provide the first, and the EU – the other.

The Baltic states know that their military capabilities will not hold up against Russia's aggression, as the NATO response might arrive too late. Combined, all Baltic defence forces comprise around 22,000 troops, 448 heavy artillery pieces and no tanks or warplanes. At the same time, the total Russian conventional capability consists of 845,000 troops, 5,436 heavy artillery pieces, 2,550 tanks and 1,389 warplanes (Nikers, 2015).

The position of Estonia, Latvia and Lithuania towards the CSDP is as follows: none of the Baltic states sought to give the EU stringent regulatory mechanisms in the sphere of security and defence, but wanted to limit its competences to the issues of crisis management and ‘soft security.’ The unclear description of the EU force mission (as it is set out in the Petersberg Declaration of 1992 and enshrined in the Treaty of Amsterdam in 1997, and later in other EU documents) was entirely acceptable to the Baltic states. Their participation in the ESDP is more symbolic, because they always state that they may limit their participation in European Security and Defence Policy if it is contrary to, or interferes with their obligations to NATO. For the Baltic states the main purpose of their security and defence policy is to maintain strong transatlantic ties. However, this does not mean that they are afraid to be active participants in the European Security and Defence Policy; on the contrary, they are striving to create it, and not just joining an already established policy. The emphasis is on their participation in the decision-making process and the reception of new opportunities for realisation of their national interests in the security and defence sphere.

For the Baltic states, two components of the CSDP are important: the European Defence Agency (EDA) and the battle groups. The decision to establish the European Defence Agency stressed the need to harmonise the efforts of member states in the development of defence capabilities; to coordinate the production and purchase of weapons; and the implementation of policies to strengthen the defence industry of the EU.

While the interest in the EDA is significant, the issue of the creation of battle groups is being considered in the Baltic states. The concept of the creation of battle groups has been proposed in order to solve one of the current problems, namely the lack of opportunities to deploy smaller rapid response groups.

Estonia, Latvia and Lithuania believe that the new structure (CSDP) is currently under development, and for now is unable to contribute significantly to the security of the Baltic states. That is why they still see NATO as the main guarantor of their security, sovereignty and territorial integrity.

The Baltic states are working simultaneously along several lines to add more to the CSDP: the creation of a new mobile joint battalion, an increase in the budgetary resources allocated for civilian assistance, and participation in battle groups are just some of the initial signs. The limited military capabilities are also compensated with greater interest for ENP target countries assistance, where the Baltic states can play an important role in conflict prevention and the construction of a sustainable peace. Nevertheless, it is still obvious that, being so small, the Baltic states cannot be represented in every CSDP mission and activity. Thus, they will continue to focus on developing niche capabilities like mine-clearing, medical support and border-management. Furthermore, the Baltic states understandably tend to concentrate their attention on the geographical areas where they have the most experience and requisite competence, i.e. primarily the former Soviet Union and other previously communist-ruled countries. Baltic participation in the CSDP could accelerate and be more meaningful if the old member states better appreciated that the Baltic states do not have the same experience of 50 years of 'peace and prosperity' as Western Europe, but still need time to overcome the traditional threats from Russia. While the Baltic states try more and more to understand and follow CSDP values, the next step for fruitful cooperation could be that old member states start to reflect more Baltic interests in the next European Security Strategy, and thus a common security strategy will become common also in practice (Kasekamp, Veebel, 2007).

Nowadays, the Baltic states, in close cooperation with the US and NATO, have to step up their efforts to counter the threats from the Russian Federation. In particular, this was one of the leading themes of the NATO summit in Wales in September 2014, where it was decided to strengthen the military presence of the US and NATO in Lithuania, Latvia, Estonia and Poland (deployment in each of these countries of tactical groups on a rotation basis of a total of up to 1,000 soldiers) and enhance the measures of operational and combat training of NATO Allied Command Transformation (ACT) in the region.

Particular fears that Russia will use the practice of 'hybrid' war in their countries are present in the societies of Latvia and Estonia. The main reason is the large number of ethnic Russians, who could form the social basis for separatist movements.

A potential 'people's republic' in Estonia is the Ida-Virumaa district, with its administrative centre in Narva, where ethnic Russians make up more than 80% of the population. In Latvia, this is the historical region of Latgale, where the rate of ethnic Russians is 35–40%. An alarm bell for the official authorities of Latvia is the activation of the local left-wing party "Latvian Russian Union," the only political party which recognised the annexation of the Crimea.

The sharp increase in the number of violations of the Baltic states' air borders by Russian planes is of particular concern. In this regard, the mission units of NATO airspace guard have increased the number of fighter planes in Lithuania (to eight units) and four F-16 fighters of the Royal Air Forces of Denmark have been sent to Estonia. Also, an additional four fighter planes have been stationed at the military air base in the Polish town of Malbork. The Baltic states also feel insufficiently protected within their territorial waters. The reason for this is the story of a Russian submarine that recently 'got lost' in the territorial waters of Sweden.

The 'appearance' of Russian weapons in the Baltic region and the cautious position of Western leaders drove Poland and the Baltic states to take care of strengthening their

security on their own, using the resource base of NATO. That is why the government of Latvia plans to increase defence funding to 2% of GDP by 2020, as agreed at the last NATO summit. Particular attention is being paid to air defence, on which 140 million euros will be spent in the coming years.

In March 2014, the Lithuanian parliament passed a decision to increase defence spending up to 2% of GDP (according to NATO standards) and those in October 2014 it approved a package of amendments to major legislation in the field of security and defence, in particular, the laws "On the rules and conditions of the usage of Military Forces," "On Protection of Lithuania from armed attack" and "On the Union of Riflemen of Lithuania." Since 1 October 2014 around 150 American soldiers have begun to perform their duties in Lithuania. Heavy armoured equipment was sent to Lithuania (including eight "Stryker" armoured vehicles and eight "Bradley" armoured infantry carriers). A group of German soldiers with military equipment is also based there. Similar units are located in other Baltic states (Independent Analytical Center for Geopolitical Studies, 2014).

The Baltic region has also become the venue for large-scale military training involving NATO forces. In November 2014, Lithuania hosted the international NATO military training "Iron Sword – 2014," which involved more than 300 units of military equipment for various purposes and 2,500 soldiers from 9 NATO countries (the United States, Germany, Canada, UK, Czech Republic, Estonia, Lithuania, Luxembourg and Hungary).

It seems, though, that such NATO acts are still not enough for the Baltic states to feel completely safe. However, it appears NATO is not going to lose the strategically important foothold in the Baltic states, and defensive measures there will only intensify.

Cooperation among the Baltic states in the security sphere is very important, too. For example, in November 2014 the Commanders-in-chief of the Armed Forces of Latvia, Lithuania and Estonia met to discuss the coordination of military cooperation of the three countries in the light of the decisions of the Wales Summit. Special attention at the meeting was paid to deepening trilateral cooperation within the projects of development and support of the Navy squadron of the Baltic states BALTRON, air defence and airspace BALNET, as well as the Baltic Battalion (in 2016 it was added to the NATO Response Forces).

One more aspect of the Baltic states' security is the energy issue. The authorities of the Baltic states are trying to reduce their energy dependence on Russia. To make this possible, in October 2014 the construction of a floating terminal for receiving and regasification of liquefied natural gas was completed in the Lithuanian city of Klaipeda. Since the beginning of work on this terminal (scheduled for January 2015) Lithuania has not only removed the Russian gas monopoly, but also obtained direct access to world gas markets. In future, the terminal will provide gas to other Baltic states.

In turn, the government of Estonia is trying to regain control of the national gas distribution network. For this, it plans to buy a controlling stake in the operator of that network – the company EG Vorguteenus, which actually belongs to the Russian "Gazprom."

Much attention is paid by the governments of the Baltic states to the issues of combating Russian influence in the IT sector as this is one of the main instruments of 'hybrid war.' Therefore, in Lithuania the broadcasting of Russian TV channels (RTR, ORT, NTV) has been stopped and the activities of pro-Russian Lithuanian media (weekly newspaper

Lithuanian courier, Overview, Express week and TV channel *Baltic channel* – a subsidiary of ORT in the Baltic states) are more tightly controlled.

It should be noted that Lithuania practically abandoned the development of relations with Russia in the cultural sphere. For example, the Ministry of Culture of Lithuania did not sign the cooperation program with Russia in this sphere for 2014–2015, and the plan for joint projects with the Russian Federal Agency “Rossotrudnychestvo” which openly adheres to the neo-imperial policy of the Russian Federation. According to the State Security Department of Lithuania, “Rossotrudnychestvo” attracts young Russian-speaking Lithuanians to study in Russia, popularises training in various paramilitary camps (with anti-Lithuanian indoctrination). These facts are the subject of a special investigation of the General Prosecutor’s Office and the State Security Department of Lithuania (Independent Analytical Center for Geopolitical Studies, 2014).

Control over the activities of the Russian media in Latvia has also increased. For example, the *Baltic channel* had a fine imposed by the Latvian National Council for the biased coverage of events in Ukraine and inciting ethnic hatred. In addition, there is a solution to limit the retransmission of the *RTR Russia* channel on Latvian territory.

In order to prevent the strengthening of the Russian influence in Latvia, the entry of Russian citizens to the country is limited. In late October 2014, the Latvian Parliament adopted amendments to the Immigration Act, which provides for the suspension of issuing of temporary residency cards for Russian citizens and their purchasing property on Latvian territory.

It is estimated that all the newly listed measures implemented by the Baltic states will increase counter aggression from the Russian Federation, including the tactics of ‘hybrid warfare’ and methods of ‘soft power.’ Their membership of NATO and the EU are the most important factors in ensuring the security of Lithuania, Latvia and Estonia, and this may mainly curb Russian military expansion in that region. As former European Commission President Mr. Barroso said, “if the Baltic states hadn’t joined NATO and the EU, they would have been swallowed by Russia.”

5. Conclusions

The European Union has made substantial progress in implementing the EU Common Security and Defence Policy. But it is clear that the formation and development of the Common Security and Defence policy requires much greater political efforts and resources. Also it is necessary to achieve consensus on the priorities of foreign policy of the EU, within which the strategic objectives of CSDP are formed. The institutional and administrative system of the CSDP also requires improving and strengthening.

The aggression of Russia against Ukraine is a litmus test for the CSDP concerning the national security of Estonia, Latvia and Lithuania. If the CSDP seeks to ensure the security of the Baltic states in particular, it is necessary first of all to define the threat and also to recognise its failures, in particular the fact that the EU’s desire to consider the Russian Federation as a democratic partner failed. Though the Baltic states want to become ‘full-scale’ members of the European Union and its policies, their confidence in the ability of the EU to create a strong defence policy is low. The military power of the

EU without US military support is considered almost hopeless for them. However, they see their role in the coordination of cooperation between NATO and the EU in the sphere of security and defence.

The Baltic states, which are now in the most vulnerable in terms of possible Russian aggression among other EU member states, are showing their willingness to defend themselves, but it is obvious that they are not able to do that without the NATO and EU instruments. Since the beginning of the Ukrainian crisis in 2014, EU leaders have intensified discussions and consultations on the adequate response to the challenges. The main task was to show the unity of the EU, and that took the form of increased sanctions against Russia. Following the decision taken at the Newport NATO summit in 2014, the scale of exercises with the participation of NATO troops has also increased in the Baltic states. NATO has created a rapid reaction force of 4,000 troops that could arrive in the Baltic states at short notice. The Baltic states should also strengthen military cooperation among themselves on the basis of the existing cooperation (for example, BALTBAT and BALTNET) and increase their defence spending. These three elements should become the core of a Baltic states' defence system which may guarantee their security.

Bibliography

- Baun M., Marek D. (2013), *The New Member States and the European Union*, Foreign Policy and Europeanization, Routledge.
- Biehl H., Giegerich B., Jonas A. (2013), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*, Springer Science & Business Media.
- Dahl A.-S., Järvenpää P. (2013), *Northern Security and Global Politics*, Nordic-Baltic Strategic Influence in a Post-unipolar World, Routledge.
- Etzioni A. (2001), *Political Unification Revisited. On Building Supranational Communities*, Lanham, MD: Lexington.
- Fesenko N. (2010) *The formation and development of the European Security and Defence Policy*, no. 2(38).2010, <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-2/doc/4/01.pdf>.
- Fiott D. (2013), *The Common Security and Defence Policy and IR Theory*, <http://www.e-ir.info/2013/08/20/the-common-security-and-defence-policy-and-ir-theory/>.
- Grigas A. (2013), *The Politics of Energy and Memory Between the Baltic States and Russia*, Ashgate.
- Grigas A., Kasekamp A., Maslauskaitė K., Zorgenfrei L. (2013), *The Baltic States in the EU: yesterday, today and tomorrow*, <http://www.institutdelors.eu/media/balticstateseu-grigaskasekamp-maslauskaiteszorgenfrei-ne-jdi-july13.pdf?pdf=ok>.
- Herd G. P., Moroney J. D. P. (2013), *Security Dynamics in the Former Soviet Bloc*, Routledge.
- Howorth J. (2014), *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan.
- Jacobson B. (ed.) (2010), *The European Union and the Baltic States: Changing Forms of Governance*, Routledge.
- Kasekamp A., Veebel V. (2007), *Overcoming doubts: The Baltic states and the European Security and Defence*, "The Estonian Foreign Policy Yearbook 2007", <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lang=en&id=56889>.
- King G. J., McNabb D. E. (2014), *Nation-Building in the Baltic States: Transforming Governance, Social Welfare, and Security in Northern Europe*, CRC Press.
- Koutrakos, P. (2013), *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford University Press, Oxford.

- Kramer M. (2002), *NATO, the Baltic States and Russia: A Framework for Sustainable Enlargement*, "International Affairs" (Royal Institute of International Affairs), vol. 78, no. 4 (Oct., 2002), pp. 731–756.
- Larivé M. H. A. (2014), *Debating European Security and Defense Policy. Understanding the Complexity*, Ashgate, Hampshire.
- Margaras V. (2010), *Common Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty Fudge: No common strategic culture, no major progress*, EPIN Papers Working Paper, no. 28, June.
- Medley R. (1999), *Europe's Next Big Idea. Strategy and Economics Point to a European Military*, "Foreign Affairs" no. 5 (78), pp. 18–22.
- Merlingen M. (2012), *EU Security Policy: What It Is, How It Works, Why It Matters*, Lynne Rienner, Boulder, CO.
- Nikers O. (2015), *Latvia in Focus: National security options for the Baltic states*, "New Eastern Europe", 07.09.2015, <http://www.neweasterneurope.eu/articles-and-commentary/1710-latvia-in-focus-national-security-options-for-the-baltic-states>.
- Ojanen H. (2002), *Theories at a Loss. EU-NATO Fusion and the 'Low-Politicization of Security and Defence in European Integration*, UPI Working Papers 35, The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki.
- Pabriks A., Kudors A. (2015), *The War in Ukraine: Lessons for Europe*, The Centre for East European Policy Studies University of Latvia Press Rīga.
- Principles of the EU Law: normative materials (amended by the Treaty of Lisbon)*, Kharkiv, 392 pp.
- Shatun V. (2014), *Defence and security policy of the European Union: formation and evolution*, "Scientific works. Politology", no. 218, vol. 230, 2014, http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Npchdupol_2014_230_218_13.pdf.
- Sheludchenkova A. (2011), *Common Security and Defence Policy in the structure of the European Union*, "Actual problems of the state and law", no. 54, http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/apdp_2011_60_54.pdf.
- Snihyr O. (2010), *European Security and Defence Policy: strategic aspects of cooperation between Ukraine and the EU determination of areas and format*, <http://old.niss.gov.ua/Monitor/November/2.htm>.
- Strang J. (2015), *Nordic Cooperation: A European region in transition*, Routledge.
- Strömvik M. (2005), *To Act as Union. Explaining the Development of the EU's Collective Foreign Policy*, Lund Political Studies 142, Lund University: Department of Political Science.
- The Baltic Countries' Experience in Counteracting the Aggression of the Russian Federation*, Borysfen Intel, 2014, <http://bintel.com.ua/en/article/print/opyt-baltii/>.
- Treaty of Lisbon* (2007), Official Journal of the European Union, vol. 50, 17.12.2007.
- Tromer E. (2003), *Baltic perspectives on the European Security and Defence Policy*, <http://books.sipri.org/files/books/SIPRI06BaHeSu/SIPRI06BaHeSu23.pdf>.

Bezpieczeństwo państw bałtyckich: skuteczność Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony i wpływu „kryzysu ukraińskiego”

Streszczenie

W artykule przeanalizowane zostały przyczyny i rozwój unijnej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), jej zalety i wady ujawnione w procesie tworzenia i wdrażania. Szczegółowo przedstawiono transformację WPBiO zgodnie z Traktatem Lizbońskim oraz perspektywę jej działania

w Europie. Szczególną uwagę zwrócono na kwestie poprawy efektywności funkcjonowania WPBiO w kontekście nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa regionalnego i globalnego. Dodatkowo przeanalizowano miejsce i rolę państw bałtyckich w WPBiO. Do podstawowych zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa przed jakimi stoją zaliczane są przede wszystkim ewentualna agresja ze strony Rosji, która opiera się na idei ochrony ludności rosyjskojęzycznej w państwach bałtyckich oraz ustanowieniu „równowagi geopolitycznej poprzez ich powrót do rosyjskiej strefy wpływów”.

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), UE, bezpieczeństwo europejskie, państwa bałtyckie, Ukraina, Rosja

Agnieszka BIELAWSKA, Janusz WIŚNIEWSKI
Poznań

Political science in the Federal Republic of Germany – featured examples¹

Abstract: This paper presents the history of German political science and its current status. It contains a comparison of modern Political Science majors offered by the three top rated universities in German rankings – the University of Potsdam, Free University of Berlin and Humboldt University. It outlines the structure of political science studies, the type of courses offered and the literature used during teaching.

Key words: political science, science, university, Germany

The history of German political science is full of gaps and complexities. This is already reflected in the name of this discipline, which went through numerous evolutions: from “Politics”² to “Teaching Politics,”³ and later in the Federal Republic of Germany, to “Science of Politics,”⁴ “Scientific Politics,”⁵ “Political Science,”⁶ “Politics”⁷ and finally “Political Science”⁸ (*Politikwissenschaft*; Bleek, 2001, pp. 18–19).

The shape of today’s German political science was strongly influenced by the events of 1945. It does not mean, however, that there are no older foundations, which date back to the Middle Ages and which are inseparably connected with the creation of universities (Bleek, p. 9). Being aware of this fact, C. J. Friedrich, a political scientist who contributed to the re-rooting of this discipline in the FRG, stated that the “Science of Politics,” through its long ideological tradition is “both the oldest and the youngest science of human society” (Friedrich, 1954, p. 325).

In the early modern period, politics became an independent science with its own chair at Protestant universities. Until the mid-nineteenth century, the core of politics survived in the writings of G. W. F. Hegel, F. Schleiermacher and F. C. Dahlmann in the form of the philosophical and historically-oriented, liberal-bourgeois science of constitutions.

¹ This article has been written within the research project: „Podstawowa literatura przedmiotu a kształt współczesnej politologii. Political Science, Politische Wissenschaft i Politologija w ujęciu porównawczym” (DEC-2012/05/B/HSS/00597) – financed by the National Science Centre in Poland.

² Ger. “*Politik*.”

³ “*Lehre von der Politik*.”

⁴ “*Wissenschaft von der Politik*.”

⁵ Contrary to its name – “*Wissenschaftliche Politik*” – this scientific movement had nothing in common with making practical politics more scientific.

⁶ The notion “*Politische Wissenschaft*” is a direct translation of the English term “*Political Science*.”

⁷ The term “*Politologie*” used to describe the major and the title of graduates from Berlin was proposed by 2 political scientists – E. Fischer-Baling and G. von Eynern.

⁸ The term “*Politikwissenschaft*,” as the most relevant to the content, and as being the most accurate in linguistic terms, was first used at the end of the twentieth century. At the same time it should be noted that what was formerly known as teaching of political science has little in common with today’s political science, it can, however, help to understand its shape.

As the involvement of these “political” professors crossed far beyond the framework of teaching, it became a turning point in the public perception of the political importance of political science in Germany. Despite this fact, at the end of the century, this respected and influential university discipline disappeared from university subjects in the German Empire. However, it still influenced some related courses, such as civil law, knowledge of history and national economics. What is more, it influenced the formation of the new political science abroad, mainly the creation of political science in the United States. The abolition of political science in the Empire was associated primarily with the change of the perception of science in general – at that time a big emphasis was placed on natural sciences which had their own autonomous research methods. The interdisciplinary and normative “Teaching politics,” which referred to this practice, did not fully meet these requirements. Also the change in the political culture of Germans, associated with the creation of the Second Reich, played an important part in this phenomenon. Politics came to be associated with practice in internal and external dimensions (with competent administrators and statesmen) and not with the academic subject (*Politikwissenschaft*).

After the founding of the Weimar Republic, the idea of restoring politics to the rank of an academic subject – C. H. Becker – and the need for the democratic education of the political elite – M. Weber, F. Neumann – were strongly emphasized. As, in the end, the return of this academic major proved impossible, the focus was placed on the German School of Politics founded in 1920 in Berlin.⁹ This school served several functions, including that of an academic higher educational institution with its own research department in the years 1927–1933. After the National Socialists took power, it was incorporated in 1940 into the Faculty of Foreign Studies at Friedrich Wilhelm University¹⁰ and politicized in the spirit of Nazi ideology, which resulted in the fact that most of its lecturers went into exile (*Politikwissenschaft*).

The return of politics as an academic major took place in the fifties in democratic West Germany because, according to C. J. Friedrich, “«Science of Politics» can only thrive in a free country” (Friedrich, p. 325). The chairs were occupied mostly by teachers returning from exile and those who survived under the Hitler government (*Politikwissenschaft*). Since many of them had worked in the United States, they transferred the method and pattern of issuing political science books and journals onto German soil. Some of the most important publications were “*Deutsche Vereinigung für die Wissenschaft von der Politik*” and “*Politische Vierteljahresschrift*” (*Politikwissenschaft*).

West German “Science of Politics” identified itself as a democratic science. Within its framework, the universities sought to deal with the recent past, thus they raised issues concerning the political and historical events which enabled the re-rooting of democracy in West Germany, as well as theoretical and empirical democracy, including research on parliamentarism, political parties and elections, the creation of the German Democratic Republic and Communist dictatorship. Both the number of departments and students grew rapidly – in 1960 there were 18 universities, 24 Chairs of “Political Science” (including 10 chairs at the Centre for Teaching and Research in Political Science at the Free University of Berlin), 5 years later, there were 51, and in 1975 already 133 (*Politikwissenschaft*).

⁹ *Deutsche Hochschule für Politik – DHfP*. The resurrection of DHfP as a non-academic Institution took place in 1948.

¹⁰ *Friedrich-Wilhelms-Universität* was renamed in 1949 on the *Humboldt-Universität zu Berlin*.

The vast expansion of this major in the sixties and seventies contributed to its crisis – the uniformity and scientific integrity of political science was put to the test. The dispute over leadership theory – normative-ontological, empirical-analytical or dialectic-critical – escalated, as well as the struggles between political camps intensified: between restaurateurs, conservatives (supporters of the system) and revolutionaries (progressive ones) (*Politikwissenschaft*).

The normative-ontological approach was oriented towards the western tradition of ancient philosophy and treated “Political Science” as a part of applied philosophy. Its representatives were looking for the ultimate goal of policy and standards in politics, a good and fair political order, and timeless values (e.g. truth, goodness and justice) through reflection and philosophical analysis. The normative-ontological theory was represented by the Freiburg School¹¹ and the Munich School, whose representatives were: A. Bergsträsser, F. Böhm, W. Eucken, W. Hennis, K. F. Maier, F. W. Meyer, L. Strauss and E. Voegelin (*Entstehung*). Normativity, in this approach, was connected with referring not only to the existing empirical political reality (and its scientific analysis), but also to political action aimed at specific goals and goodness, so that the active human could attain the necessary fulfillment of his/her existence. In contrast, the ontological component referred to the assumption that there must be a sense to human existence and the order of perception (Naßmacher, 2010, pp. 531–532; Bleek, pp. 337–341).

Empirical and analytical theory tried to investigate political phenomena with the methods typical of natural sciences. The attempt to describe more accurately all political events and their causes, as well as the strict separation of values in statements from those relating to facts were inextricably linked with this understanding of “Political Science.” This approach was represented by the Cologne-Mannheim School¹² whose representatives were: F. A. Hermens, W. Kaltefleiter and J. A. Schumpeter (Detjen; *Die Anfänge*). They assumed that by the systematically and methodically controlled observation of reality it is possible to discover the relationships between social phenomena. The empirical side of this approach was associated with a conviction that all claims relating to the characteristics of society and politics must be verifiable through intersubjective experience (observation) if they want to be considered knowledge. On the other hand, the analyticity of this approach was connected with the assumption that the conceptual and logical order and analysis of observational data are the key elements of scientific study. In addition, it postulated that different expression in science should be logically consistent (Naßmacher, pp. 534–536; Bleek, pp. 360, 382).

The dialectic critical approach (dialectic and historical) was based on the combined idealistic philosophy of G. W. F. Hegel and the historical-materialist philosophy of K. Marx (there were numerous variations of this approach). It was represented by

¹¹ In 1948 W. Eucken and F. Böhm created the magazine “*ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*.” It became the main forum of exchange of points of view of all supporters of ordoliberalism.

¹² Within the framework of the Cologne University Research Institute of Political Sciences and European Issues (*Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen*), established in 1960, and thanks to the involvement of F. A. Hermens, the new journals, “*Kölner Schriften zur Politischen Wissenschaft, Demokratische Existenz heute, Demokratie und Frieden*” and “*Jahrbuch Verfassung und Verfassungswirklichkeit*,” were published.

the Frankfurt School¹³ and the Marburg School,¹⁴ but it also had many representatives at other universities (Buckel, Fischer-Lescano, Hanschmann, Lothar, p. 171). Among them, the most important were: W. Abendroth, T. W. Adorno, E. Fromm, M. Horkheimer, O. Kirchheimer, L. Löwenthal, H. Marcuse and F. Neumann. At the center of this theory were such concepts as the dialectic, totalitarianism, opposition, alienation and fetishization. Representatives criticized the previous positivist knowledge drawn from experience, which reduced knowledge to purely technical usable knowledge. Also, the Catholic doctrine on politics was criticized as “bourgeois political science” and as the uncritical science of domination. This approach presented the new understanding of “critical political science” as “the science of opposition” towards the political system of the Federal Republic of Germany. By rejecting the achievements of other theorists, representatives of this approach demanded a monopoly on scientific research policy, which, among others, resulted in them being blocked on the academic job market due to being considered as radical revolutionaries, opposed to the system (Bleek, pp. 360–362; Berg-Schlosser, Stammen, Munich 2003, pp. 60–80).

At the end of the sixties, as a result of the so-called “student protests,”¹⁵ neo-Marxist and anarchist ideas became well known to German public opinion, which began to identify those ideas with the entire group of political scientists. As a result, political scientists were labeled as critics of the system, and revolutionaries who were undermining the state whose support they used. The more political than scientific confrontations conducted between supporters of various theories led, among other things, to the fact that in 1983 more traditionally oriented professors separated themselves scientifically and politically from the German Union of Political Science¹⁶ (*Politische Vierteljahresschrift – PVS; DVPW, Rundbriefe*) and formed the German Association of Political Science¹⁷ (*Details; Deutsche Gesellschaft für Politikwissenschaft – DGfP, Veröffentlichungen*). The younger, politically moderate and scientifically ambitious professors tried to counter the crisis¹⁸ through the new placement of West-German “Politics” in the canon of academic subjects. They sought therefore to describe its theoretical efforts and methodological tools as “modern social science” (*Politikwissenschaft*).

The addition of a large new field of research was closely related to the modern understanding of political science as a discipline of empirical social research: in addition to the analysis of polity in the institutional framework and research concerning politics as a process, the study of policies also joined the current, as the area and the effects of

¹³ In 1986, law students associated with the school started to publish a journal “*Kritische Justiz. Vierteljahresschrift für Recht und Politik*,” which became a forum for new social movements.

¹⁴ In 1960 W. Abendroth started to publish “*Marburger Abhandlungen zur politischen Wissenschaft*.” This series was substituted by “*Schriftenreihe des Instituts für wissenschaftliche Politik*” published since 1955.

¹⁵ The protests, attended by, among others, students, lecturers and some professors, were an expression of the wider rebellion against the older generation and its achievements.

¹⁶ Since 1960, the Union has been publishing the journal “*Politische Vierteljahresschrift – PVS*.” Members of *Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft* (DVPW) can also publish in “*Politikwissenschaft. Rundbrief der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*.”

¹⁷ The Association (*Deutsche Gesellschaft für Politikwissenschaft – DGfP*) has, since 1988, been publishing the series “*Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP)*.”

¹⁸ Currently the majority of political scientists are members of both DVPW and DGfP.

public action. The labor market, education policy, health, social affairs, environmental protection and many other policy areas became not only an area of political scientific research, but also became an area of intensified political advice. Thanks to this fact, by the late twentieth century, West German "Politics," in the eyes of society and from the perspective of other scientific disciplines, was considered as a fully-fledged science, whose existence and position were no longer questioned (*Politikwissenschaft*).

After German reunification, due to institutional and staff shortcomings,¹⁹ not only West-German guest professors but also the West-German model of teaching, including the division of political science into four chairs: Political theory and the history of ideas, German System of Government, International politics and German foreign policy, were transferred to the former East German universities. This allowed for the emergence of political science at these universities and up to 1995 for 53 chairs to be filled. Just as in West Germany, the science of politics in the former East Germany was described as democratic (*Politikwissenschaft*).

Political science studies in the united Germany have a three-tier system – Bachelor, as a rule, lasts 3 years (6 semesters), Master 2 years (4 semesters), PhD 3–5 years²⁰ (*Brandenburgisches; Verordnung über die Gestaltung von Prüfungsordnungen, Prüfungen und Abschlüssen*). The State and the States of Germany have jointly developed fundamental and structural issues concerning the offer of majors, taking into account progress in science, professional practice and the system of higher education (*Hochschulrahmengesetz, 2. Abschnitt Studium und Lehre, § 9 Koordinierung der Ordnung von Studium und Prüfungen*). Universities, however, are granted the right to create undergraduate and graduate majors and courses (*Hochschulrahmengesetz*). Teaching is carried out according to the standards which, in the case of the university, are determined, above all, at the States of Germany level²¹ (*Hochschulrahmengesetz, 6. Kapitel Anpassung des Landesrechts*). According to the Framework Law of Universities – HRG,²² universities are granted the freedom, among others, of determining the basic regulations (however, they require the approval of the relevant State of Germany) and in the area of research and teaching. Freedom of scientific research includes, in particular, the issue of rules of methodology and evaluation of the results of research, and its dissemination. By contrast, freedom of teaching includes, first and foremost, conducting classes, their content and methodology, as well as the right to express scientific views (*Hochschulrahmengesetz, 4. Kapitel Rechtsstellung der Hochschule, 1. Abschnitt Allgemeine Bestimmungen, § 4 Freiheit von Kunst und Wissenschaft, Forschung, Lehre und Studium*). These rights were confirmed in the Laws on Higher Education of various States of Germany (*Berliner Hochschulgesetz, Erster Abschnitt Einleitende Vorschriften, § 2 Rechtsstellung, § 5 Freiheit der Wissenschaft und Kunst; Brandenburgisches Hochschulgesetz, § 5 Rechtsstel-*

¹⁹ In the GDR "Politics" was practically non-existent. For many years, only Marxism-Leninism was taught. After the unification, attempts were made to eliminate these shortcomings by renaming departments (to political science) and staff (to political scientists).

²⁰ The length of doctoral studies depends on both their form ("classical" doctoral studies are associated with individual work on a dissertation under the guidance of an academic supervisor; others of the kind are studies related to a specific doctoral program; studies in doctoral colleges become increasingly popular) as well as on the arrangements of particular State of Germany.

²¹ Only a few issues (related to admission to study) are required to match federal law.

²² *Hochschulrahmengesetz – HRG.*

lung; Aufsicht, § 4 Freiheit von Lehre, Forschung und Studium in Wissenschaft und Kunst; wissenschaftliche Redlichkeit).

The connection of education with subsequent professions is strongly emphasized in the German system of higher education. According to HRG, “teaching and research are to prepare students for professional activity and so to pass specific knowledge, skills and methods appropriate for each course so that they are able to perform scientific or artistic work and to act responsibly in a free, democratic and social state of law” (*Hochschulrahmengesetz, 2. Abschnitt Studium und Lehre, § 7 Ziel des Studiums*). In addition, universities have the permanent task of checking and expanding (in collaboration with relevant government agencies) the content and form of studies, among others, due to the needs of professional practice and necessary changes in the professional world (*Hochschulrahmengesetz, 2. Abschnitt Studium und Lehre, § 8 Studienreform*).

Due to all these provisions, a vast range of political science majors exist in German universities. As presenting of all of them would go far beyond the scope of this paper, the undergraduate courses of study that are in the top positions in the German rankings offered by the University of Potsdam, Free University of Berlin and Humboldt University in Berlin²³ will be described below.

I. Political science at the University of Potsdam

The Faculty of Economic and Social Sciences was established in 1991, as was the University of Potsdam²⁴ (Wefers, 2007, p. 116). Despite the fact of being a very young faculty, its interdisciplinary courses of study, combining politics with the administration, organization and economy, were assessed highly by the Centre for Higher Education Development²⁵ in 2012/2013 Ranking of Excellence²⁶ (CHE).

This faculty tries to combine an excellent academic reputation with the proximity of government institutions, associations and research institutions, and consultancy in Potsdam and Berlin (*Bachelor Politik und Verwaltung*). Professors of political science and administration and docents and guest professors are responsible for teaching and research in seven chairs. In contrast, practical knowledge is provided, among others, by representatives of the Bundestag and the federal government, who are integrated into teaching through repeatedly held classes (*Fachgruppe*). According to a ranking con-

²³ Most of the political science majors analyzed in the paper are offered as basic, additional or parallel studies. The authors focused on presenting political science as the basic bachelor's major.

²⁴ The University was established on the basis of the Brandenburg Academy of Federated State in Potsdam (*Brandenburgische Landeshochschule Potsdam*) and Potsdam-Babelsberg School of Law and Administration (*Hochschule für Recht und Verwaltung Potsdam-Babelsberg*) existing since 1948.

²⁵ “Centrum für Hochschulentwicklung” – CHE.

²⁶ The Ranking of Excellence consists of four parts: 1. ranking of universities, 2. ranking of research institutions, 3. ranking of excellence, 4. ranking of “employability.” It allows outstanding institutes/faculties in Europe to be identified and presents detailed information about the study programs offered, among others, in political science majors. Units belonging to the “Excellent Group” are determined by several criteria: 1. number of publications, 2. number of citations, 3. outstanding scientists, 4. number of projects completed under the Marie Curie program 5. internationalization of universities (based on the educational program Erasmus Mundus and the degree of mobility of students and lecturers).

ducted in 2007, which was attended by members of the DVPW and DGfP, the university was among three leading universities and research institutions conducting research in the field of Politics and Administration²⁷ (IX., 5. *Die Reputation von Universitäten und Forschungsstätten*, p. 154). Moreover, Prof. Dr. W. Jann received 2nd place in the category of the most important representative of the discipline²⁸ (IX., p. 156).

Political scientists working in the department are not only involved at national and international level in various political advisory bodies, but also regularly publish research results in recognized national and international journals, and some of them are editors of journals and book series, for example, such as “West European Politics,” “International Review of Administrative Sciences” or “International Comparative Social Studies” (*Fachgruppe*). In 1993, in cooperation with Polish scientists from the Western Institute in Poznan, Potsdam political scientists founded the magazine “WeltTrends.” Problems of German foreign policy at the beginning of the twenty-first century are discussed and analyzed on its pages (*WeltTrends*). The analysis of published texts indicates that the academics of this department do not identify themselves with one specific theory of research, but empirical and analytical theory²⁹ is highly commended.

Because no university regulations define the canon of literature compulsory for students, in practice, each lecturer working at the Faculty of Economic and Social Sciences selects the literature which is used during classes and required to pass exams or obtain credits. This means that in different academic years different works and articles can be discussed, even if the classes are taught by the same teacher, although it has been noticed that there are some components which usually appear on the list of required literature.³⁰

In the obligatory area of the History of ideas and political theories, one can name the following publications: Aristotle (2010), *Politik: Schriften zur Staatstheorie*, ed. F. F. Schwarz, Stuttgart; Hobbes T. (1998), *Leviathan: erster und zweiter Teil*, J. P. Mayer (trans.), M. Diesselhorst – summary, Stuttgart; Hoerster N. (ed.) (1992), *Klassische Texte der Staatsphilosophie*, München; Stüwe K., Weber G. (eds.) and introduction (2004), *Antike und moderne Demokratie: ausgewählte Texte*, Stuttgart; Weber M. (1993), *Politik als Beruf*, R. Dahrendorf – summary, Stuttgart.

In the compulsory area of the German political system the following titles most commonly occur: Beyme K. (2004), *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung*, Wiesbaden; Green S., Paterson W. E. (eds.) (2005), *Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited*, Cambridge; Hartmann J. (2004), *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext. Eine Einführung*, Wiesbaden; Hesse J. J., Ellwein T. (2004), *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin; Schmidt M. G. (2011), *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden; Sturm R., Pehle H. (2005), *Das neue deutsche Regierungssystem*, Opladen.

²⁷ In the category *Policy Forschung, Verwaltungswissenschaft*.

²⁸ In the category *Policy Forschung, Verwaltungswissenschaft*.

²⁹ The authors reached this conclusion on the basis of research conducted on articles published in the pages of the journal “WeltTrends” co-created and edited by the Potsdam political scientists.

³⁰ Due to the very large number of classes offered to students of political science at the University of Potsdam, the Free University and Humboldt University, the authors focused on examining and comparing the literature required for lectures in three areas that exist as mandatory at all three universities.

Furthermore, in the mandatory area of International politics, one can find the following publications: Baylis J., Smith S. (2006), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford; Bueno de Mesquita B. (2010), *Principles of International Politics*, Washington, DC; Carlsnaes W., Risse T., Simmons B. (eds.) (2012), *Handbook of International Relations*, London; Deutsch K. W. (1968), *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs; Devetak R., Burke A., George J. (eds.) (2012), *An Introduction to International Relations*, Cambridge; Dougherty J. E., Pfaltzgraff R. L. (1996), *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*, New York; Elsenhans H. (1984), *Nord-Süd-Beziehungen. Geschichte – Politik – Wirtschaft*, Stuttgart; Frieden J., Lake D., Schultz K. (eds.) (2013), *World Politics. Interests, Interactions, Institutions*, New York; Gilpin R. (1991), *The Political Economy of International Relations*, Princeton; Griffiths M. (1999), *Fifty Key Thinkers in International Relations*, London; Hall J. A., Paul T. V. (eds.) (1999), *International Order and the Future of World Politics*, Oxford; Hasenclever A., Mayer P., Rittberger V. (1997), *Theories of International Regimes*, Cambridge; Heywood A. (2011), *Global Politics*, London; S. Hoffman (ed.) (1960), *Contemporary Theory in International Relations*, Englewood Cliffs; Jackson R. J. (2013), *Global Politics in the 21st Century*, Cambridge; Schieder S., Spindler M. (2006), *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen; Smith S., Booth K., Zalewski M. (eds.) (1996), *International Theory. Positivism and Beyond*, Oxford; Vasquez J. A. (ed.) (1996), *Classics of International Relations*, London; Viotty P. R., Kauppi M. V. (1993), *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*, New York.

In line with the foundation of interdisciplinary studies at this university, this department offers several undergraduate courses combining political sciences with administration, organization and economics (Wefers, p. 116; *Die Wirtschaft*).

a) Bachelor studies in Politics and Administration are the primary type of programs that lead to the first professional degree (bachelor). They last, as a rule, six semesters. During these studies, students gain interdisciplinary theoretical and methodological knowledge which enables the analysis of processes and political and administrative structures at different levels. Thanks to them, students also acquire decision-making skills and practice activities that are in demand in different areas of policy and administration, and in institutions and organizations, e.g. in political parties, public administration, NGOs and the mass media (*Studienziele I; Fachspezifische Ordnung I, I. Allgemeiner Teil, § 4. Herb des Studiums*).

The Bachelor program is divided into 5 areas – Basic studies, Deeper studies, Methods of empirical sociological research, Key competencies and Final modules. The classes assigned to Basic studies, for example: the History of ideas and political theories, Political system of Germany in the European context or Administration and public policy, are mandatory (to graduate, a student must receive 30 points – LP³¹ – from the module). The classes assigned to the area of deeper studies, for example: Political theory and political philosophy or International politics, are optional, and a student can choose from them (30 LP). The student must also obligatorily pass courses on Methods of empirical sociological research (12 LP), for example: Developing research questions and designing

³¹ *Leistungspunkte* – LP.

studies in politics and public administration, and also classes in Final modules (18 LP), which include, among others, the BA thesis (*Fachspezifische Ordnung I, II. Gestaltung des Bachelorstudiums, § 11. Inhalt des Bachelorstudiums*).

In addition, students must obtain the appropriate number of points (30 LP) from the Key competences, which are divided into a Basic phase and a Construction phase. The first of these includes a compulsory course – Basic political and administrative knowledge, as well as self-reflection and planning – and language, while the second phase includes a professional internship and courses provided under the “Studyplus.” Internships are considered a central element of studies leading to a specific profession (12 LP). During at least six weeks of practice, students use the skills they have acquired in specific situations. Also they gain in knowledge of an organization and the functioning of various professions, which enables them later to select a place to work. The practical experience they gain may also become the basis for further education plans (*Studienziele I*). Furthermore, “Studyplus,” as a combination of complementary and interdisciplinary areas, familiarizes students with the key competencies of their chosen scientific discipline and provides insight into other areas and teaching methods in which they are encouraged to think in an interdisciplinary manner. The spectrum of knowledge is very wide – from language learning and intercultural competences, through the problems associated with digital processing of information, to the main problems of politics, religion, philosophy, government and society, the environment, energy and law. In this framework, the emphasis is placed on reflective thinking, coping with complex tasks and combining scientific knowledge with practical issues from different professional fields (*Fachspezifische Ordnung I, II. Gestaltung des Bachelorstudiums, § 10. Schlüsselkompetenzen*).

After successful completion of the Politics and Administration major (gaining 120 LP), the student receives a Bachelor of Arts – BA university degree (*Fachspezifische Ordnung I, I. Allgemeiner Teil, § 5. Abschlussgrad*).

Politics and Administration studies curriculum

A) BASIC STUDIES/BASISSTUDIUM	30 LP
History of ideas and political theory/Ideengeschichte und politische Theorie	6
Political system of Germany in the European context/Politisches System Deutschlands im europäischen Kontext	6
Comparative political science/Vergleichende Politikwissenschaft	6
International politics/Internationale Politik	6
Administration and public policy/Verwaltung und Public Policy	6
B) DEEPER STUDIES/VERTIEFUNGSTUDIUM	30 LP
I: Political theory and political philosophy/Politische Theorie und Politische Philosophie	
Seminar in political theory and political philosophy/Vertiefungsseminar Politische Theorie und Politische Philosophie	6
Seminar focused on researching political theory and political philosophy/Forschungsorientiertes Vertiefungsseminar Politische Theorie und Politische Philosophie	6
II: Politics and governance in Germany and Europe/Politik und Regieren in Deutschland und Europa	
Seminar in politics and governance in Germany and Europe/Vertiefungsseminar Politik und Regieren in Deutschland und Europa	6
Seminar focused on research policy and governance in Germany and Europe /Forschungsorientiertes Vertiefungsseminar Politik und Regieren in Deutschland und Europa	6

III: Comparative political science/Vergleichende Politikwissenschaft	
Seminar in comparative political science/Vertiefungsseminar Vergleichende Politikwissenschaft	6
Seminar focused on comparative political research/Forschungsorientiertes Vertiefungsseminar Vergleichende Politikwissenschaft	6
IV: International politics/Internationale Politik	
Seminar in international politics/Vertiefungsseminar Internationale Politik	6
Seminar focused on international politics/Forschungsorientiertes Vertiefungsseminar Internationale Politik	6
V: Administration and Public Policy/Verwaltung und Public Policy	
Seminar in administration and public policy/Vertiefungsseminar Verwaltung und Public Policy	6
Seminar focused on administration and public policy/Forschungsorientiertes Vertiefungsseminar Verwaltung und Public Policy	6
C) METHODS OF EMPIRICAL SOCIOLOGICAL RESEARCH/METHODEN DER EMPIRISCHEN SOZIALFORSCHUNG	12 LP
Design and quantitative and qualitative data collection methods in sociological research/Design und Methoden der Datenerhebung in der quantitativen und qualitativen Sozialforschung	6
Descriptive and statistical models of socio-scientific analysis of data/Deskriptiv- und inferenzstatistische Modelle der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse	6
D) KEY COMPETENCES/SCHLÜSSELKOMPETENZEN	30 LP
Basic phase/Grundphase	
Basic political and administrative knowledge, as well as self-reflection and planning/Grundlagen der Politik- und Verwaltungswissenschaft sowie Selbstreflexion und Planung	6
Foreign languages/Fremdsprachenkompetenz	6
Construction phase/Aufbauphase	
Professional internship/Berufspraktikum	12
Individual "Studyplus"/Individuelles Studiumplus	6
E) FINAL MODULES/ABSCHLUSSMODULE	18 LP
Developing research questions and designing studies in politics and public administration/Entwicklung von Forschungsfragen und Forschungsdesigns in der Politik- und Verwaltungswissenschaft	6
BA thesis/Bachelorarbeit	12
TOTAL/INSGESAMT	

b) Politics, Administration and Organization is an interdisciplinary course leading to the first degree (bachelor). During these studies, students gain knowledge and skills in the field of political science, management, sociology and economics, among others, and learn about the history of political thinking and its importance for democracy. Thanks to the scientific basis, these studies provide knowledge of the theories, methods and regularities that are necessary to analyze political problems, understand the structural knowledge of the foundations and existing forms of governmental and social institutions, political parties and interest groups and that provide the directions of their activities. Students thoroughly familiarize themselves with current research areas such as research into political parties, modernization of management, international politics and policies, organization and management or civil society. In addition, these studies enable students to acquire social and personal competences required in the later work. Therefore, they are educated in decision-making skills and activities needed to perform the duties that arise in different areas of policy making and administration, and in the related institutions and organizations, for instance, in associations, parties, government organizations and mass media (*Fachspezifische Ordnung 2*).

Studies, as a rule, last six semesters. The program is divided into five areas – Basic studies, Deeper studies, Internship or semester abroad, Key competencies and Final modules. The classes assigned to Basic studies, for example: History of ideas and political theories, Political system of Germany in the European context, Introduction to sociology of organization and administration or Empirical methods I, are mandatory (the student must obtain 60 LP). In contrast, activities in the area of Deeper studies, for example: Political theory and political philosophy, Administration and public policy and International organizations, are optional activities (42 LP). An integral part of the studies is to spend one semester at a foreign university or on internship, which serves to deepen and complement the competencies acquired during studies (30 LP). Practice lets students explore the practical aspects of work and helps them in later career choices (*Fachspezifische Ordnung 2*).

In addition, students are required to pass the Key competences area (30 LP) consisting of a Basic phase (compulsory) and a Construction phase (optional classes). Also during these studies students can find courses provided under the “Studyplus” (*Schlüsselkompetenzen 1*) among proposed activities, whereas the Final modules (18 LP) consist of a compulsory Colloquium in preparation for writing a BA thesis and the BA thesis itself (*Fachspezifische Ordnung 2; Studienziele 2*).

After successfully completing Politics, Administration and Organization (by gaining 180 LP), students receive a *Bachelor of Arts – BA* university degree (*Fachspezifische Ordnung 2*).

Politics, Administration and Organization studies curriculum

A) BASIC STUDIES/BASISSTUDIUM	60 LP
1) Knowledge of politics and administration/Politik- & Verwaltungswissenschaft	30 LP
History of ideas and political theories/Ideengeschichte und politische Theorie	6
Political system of Germany in the European context/Politisches System Deutschlands im europäischen Kontext	6
Comparative political science/Vergleichende Politikwissenschaft	6
International politics/Internationale Politik	6
Administration and public policy/Verwaltung und Public Policy	6
2) Organization and management/Organisation und Management	18 LP
Introduction to sociology of organization and administration/Einführung in die Organisations- und Verwaltungssoziologie	6
Public management I: Basics/Public Management I: Grundlagen	6
Introduction to organization, leadership and staff/Einführung in Organisation, Führung & Personal	6
3) Methods of empirical sociological research /Methoden der empirischen Sozialforschung	12 LP
Empirical methods I/Empirische Methoden I	6
Empirical methods II/Empirische Methoden II	6
B) DEEPER STUDIES/VERTIEFUNGSTUDIUM	42 LP
1) Knowledge of politics and administration/Politik- und Verwaltungswissenschaft	24 LP
I: Political theory and political philosophy/Politische Theorie und Politische Philosophie	
– Seminar in political theory and political philosophy/Vertiefungsseminar Politische Theorie und Politische Philosophie	6
– Seminar focused on studying political theory and political philosophy/Forschungsorientiertes Vertiefungsseminar Politische Theorie und Politische Philosophie	6
II: Politics and governance in Germany and Europe/Politik und Regieren in Deutschland und Europa	
– Seminar in politics and governance in Germany and Europe/Vertiefungsseminar Politik und Regieren in Deutschland und Europa	6
– Seminar focused on research policy and governance in Germany and Europe/Forschungsorientiertes Vertiefungsseminar Politik und Regieren in Deutschland und Europa	6

III: Comparative political science/Vergleichende Politikwissenschaft – Seminar in comparative political science/Vertiefungsseminar Vergleichende Politikwissenschaft – Seminar focused on research into comparative political science/Forschungsorientiertes Vertiefungsseminar Vergleichende Politikwissenschaft	6 6
IV: International politics/Internationale Politik – Seminar in international politics/Vertiefungsseminar Internationale Politik – Seminar focused on research into international politics/Forschungsorientiertes Vertiefungsseminar Internationale Politik	6 6
V: Administration and public policy/Verwaltung und Public Policy – Seminar in administration and public policy/Vertiefungsseminar Verwaltung und Public Policy – Seminar focused on research administration and public policy/Forschungsorientiertes Vertiefungsseminar Verwaltung und Public Policy	6 6
VI: Methods of empirical sociological research/Methoden der empirischen Sozialforschung – Empirical methods III/Empirische Methoden III – Empirical methods IV/Empirische Methoden IV	6 6
2) Organization and management /Organisation und Management	18 LP
Organization and management of staff/Organisation und Personalmanagement	6
Public management/Public Management	6
Process management and e-administration/Prozessmanagement und E-Government	6
Organization Studies	6
Methods of empirical social research/Methoden der empirischen Sozialforschung	6
Methods of empirical economic research/Methoden der empirischen Wirtschaftsforschung	6
Sociology of relations between the sexes/Soziologie der Geschlechterverhältnisse	6
Municipal policy/Kommunalpolitik	6
Policy field research/Politikfeldforschung	6
Government organizations/Regierungsorganisation	6
International organizations/Internationale Organisationen	6
C) INTERNSHIP OR SEMESTER ABROAD/PRAKTIKUM ODER AUSLANDSSEMESTER	30 LP
Option I: Internship at home or abroad /Variante I: Praktikum im In- oder Ausland	30
Option II: Semester Abroad /Variante II: Auslandssemester	30
D) KEY COMPETENCES/SCHLÜSSELKOMPETENZEN	30 LP
Basic phase/Grundphase (12 LP)	
Compulsory modules:/Pflichtmodule:	
Basics of political and administrative knowledge, as well as self-reflection and planning /Grundlagen der Politik- und Verwaltungswissenschaft sowie Selbstreflexion und Planung	6
Foreign languages, or communication, presentation and mediation ("Studyplus")/Fremdsprachenkompetenz oder Kommunikation, Präsentation und Vermittlung (Studiumplus)	6
Construction phase/Aufbauphase (18 LP)	
I. Selection module:/I. Wahlpflichtmodul:	
Introduction to Economics/Einführung in die Volkswirtschaftslehre	6
State law for non-lawyers and Administrative Law for non-lawyers/Staatsrecht für Nicht-Juristen und Allgemeines Verwaltungsrecht für Nicht-Juristen	6
II. Selection module:/II. Wahlpflichtmodul:	
Individual "Studyplus"/Individuelles Studiumplus	12
E) FINAL MODULE/ABSCHLUSSMODULE	18 LP
Colloquium in preparation for writing BA thesis/Kolloquium zur Vorbereitung auf die Bachelorarbeit	6
BA thesis/Bachelorarbeit	12
TOTAL/INSGESAMT	180 LP

c) **The Politics and Economy Bachelor**³² offers extensive knowledge of political science and economics. Great emphasis is placed on the use of the skills acquired and methods of critical reflection, and the development of interdisciplinary approaches to political and economic problems. In addition, students acquire the necessary practice in professional soft skills: ability to work in teams, to report and defend scientifically valid opinions. Research competences are another key point of interdisciplinary research into politics and economics. The transfer of knowledge in the field of statistics and methodology therefore plays an important role in this major (*Bachelor of Science Politik & Wirtschaft*).

These studies enable the student to work in areas that require comprehensive scientific knowledge concerning politics and economy, analytical skills, good knowledge of methods and interdisciplinary problem-solving skills. Thus they allow graduates to work in national and international organizations and institutions operating in the field of politics and economics. In addition, they open up career opportunities in public administration, state and national ministries, in chambers of commerce, in political parties, associations, foundations and media and education sectors. Graduates of these studies will also be able to find jobs in research institutes and such related (*Bachelor of Science Politik & Wirtschaft*).

Studies are divided into four areas – Politics, Economy, Basic Methods and Key competencies. Politics includes lectures in the field of politics and public administration (the student must obtain 54 LP). As part of the compulsory subjects of Basic studies, for example: the History of ideas and political theories, students can gain a wide knowledge of, among others, the basics of democracy, international regulations, legislative powers of the States of Germany (30 LP). As part of the elective modules in the field of Deeper studies, students can set their own research priorities, and thus develop an individual profile in their studies (24 LP). They increase their knowledge in different areas of policy and public administration, or specialize in specific policy areas, for instance public policy (*Studienziele 3*). As part of the seminars focused on research, students expand their skills in the use of scientific methods. The purpose of these activities, for example in Politics and governance in Germany and Europe, is to stimulate students' interest concerning current research topics and promote their research skills. The aim is not only to teach skills related to politics. During the seminars, students acquire skills such as independence, creativity, analytical and communication skills (*Studienziele 3*).

In the area of Economics, students gain comprehensive knowledge and skills in the field of economics (54 LP). During the mandatory classes on Basic studies, for example in Microeconomics I, students gain extensive basic knowledge (30 LP), while the optional courses offered in the Deeper studies, such as for example, International economic policy I, allow them to identify research priorities (24 LP). In this framework students can choose topics that are related to their personal interests, as well as are a useful supplement of the Policy area (*Studienziele 3*).

An in-depth knowledge of methods is required for the analysis of economic and political issues in order to be able to solve problems. In the area of Basic methods, students expand their math skills and acquire comprehensive knowledge in the field of statistics

³² *Politik und Wirtschaft* – studies offered since academic year 2013/2014.

and empirical economic research methods (24 LP). Thanks to classes such as Empirical economic research, students should be able to carry out empirical analysis. Teaching of research methods is carried out through courses, during which students learn the techniques of scientific work, as well as work with statistical software Stata (*Studienziele 3*).

In addition to the techniques of scientific research and other basic academic skills, in the area of Key competencies students acquire interdisciplinary knowledge and skills (30 LP). As part of Specific professional competence, students choose classes from the “Studyplus” offer. This means they can develop, for example, language skills, and gain knowledge in the area of law. In addition, through a multi-week internship, students gain practical experience, as well as insight into various sectors and professional areas. An internship can take place at home or abroad. It can take place in research institutions, mass media, public administration, political parties, national and international non-profit associations and non-governmental organizations (*Schlüsselkompetenzen 2*).

After successfully completing Politics and Economy studies (gaining 162 LP), the student receives a Bachelor of Science – BS university degree (*Studienziele 3*).

Politics and Economy studies curriculum

A) POLITICS/POLITIK	54 LP
1) Basic studies compulsory modules/Basisstudium Pflichtmodule	30 LP
History of ideas and political theories/Ideengeschichte und politische Theorie	6
Political system of Germany in the European context/Politisches System Deutschlands im europäischen Kontext	6
Comparative political science/Vergleichende Politikwissenschaft	6
International politics/Internationale Politik	6
Administration and public policy/Verwaltung und Public Policy	6
2) Deeper studies modules to choose from/Vertiefungsstudium Wahlpflichtmodule	24 LP
Area I: Political theory and political philosophy/Bereich I: Politische Theorie und Politische Philosophie	
– Seminar/Vertiefungsseminar	6
– Seminar focused on research/Forschungsorientiertes Vertiefungsseminar	6
Area II: Politics and governance in Germany and Europe/Bereich II: Politik und Regieren in Deutschland und Europa	
– Seminar/Vertiefungsseminar	6
– Seminar focused on research/Forschungsorientiertes Vertiefungsseminar	6
Area III: Comparative political science/Bereich III: Vergleichende Politikwissenschaft	
– Seminar/Vertiefungsseminar	6
– Seminar focused on research/Forschungsorientiertes Vertiefungsseminar	6
Area IV: International politics/Bereich IV: Internationale Politik	
– Seminar/Vertiefungsseminar	6
– Seminar focused on research/Forschungsorientiertes Vertiefungsseminar	6
Area V: Administration and public policy/Bereich V: Verwaltung und Public Policy	
– Seminar/Vertiefungsseminar	6
– Seminar focused on research/Forschungsorientiertes Vertiefungsseminar	6
B) ECONOMY/WIRTSCHAFT	54 LP
1) Basic studies compulsory modules/Basisstudium Pflichtmodule	30 LP
Introduction to Economics /Einführung in die Volkswirtschaftslehre	6
Microeconomics I/Mikroökonomie I	6
Microeconomics II/Mikroökonomie II	6
Macroeconomics I/Makroökonomie I	6
Macroeconomics II/Makroökonomie II	6

2) Deeper studies optional modules/Vertiefungsstudium Wahlpflichtmodule	24 LP
Area I: Public sector, financial and social policy/Bereich I: Öffentlicher Sektor, Finanz- und Sozialpolitik	
– Public economics/Public Economics	6
– State and allocation/Staat und Allokation	6
– Seminar on chosen topic/Seminar zu ausgewählten Themen	6
Area II: International economy/Bereich II: Internationale Wirtschaft	
– International economic policy I/Internationale Wirtschaftspolitik I	6
– International economic policy II/Internationale Wirtschaftspolitik II	6
– Seminar on chosen topic/Seminar zu ausgewählten Themen	6
Area III: Market and Competition /Bereich III: Markt und Wettbewerb	
– Politics and competition theory/Wettbewerbstheorie und -politik	6
– Economic policy/Wirtschaftspolitik	6
– Seminar on chosen topic/Seminar zu ausgewählten Themen	6
C) BASIC METHODS/BASISMETHODEN	
1) Compulsory modules/Pflichtmodule	18 LP
Mathematics for economists 1/Mathematik für Wirtschaftswissenschaftler 1	6
Statistics/Statistik	6
Empirical economic research/Empirische Wirtschaftsforschung	6
2) Optional modules/Wahlpflichtmodule	6 LP
Seminar on a selected topic concerning empirical economic research/Seminar zu ausgewählten Themen der empirischen Wirtschaftsforschung	6
Seminar on a selected topic concerning empirical social research/Seminar zu ausgewählten Themen der empirischen Sozialforschung	6
D) KEY COMPETENCES/SCHLÜSSELKOMPETENZEN	
1) Academic competence compulsory core modules/Akademische Grundkompetenzen Pflichtmodule	12 LP
Introduction to scientific work and self-reflection and planning/Einführung in das wissenschaftliche Arbeiten sowie Selbstreflexion und Planung	6
Introduction of computer-assisted data analysis/Einführung in die computergestützte Datenanalyse	6
2) Specific professional competence modules to choose from/Berufsfeldspezifische Kompetenzen Wahlpflichtmodule	18 LP
Foreign languages/Fremdsprachen (insbesondere der Erwerb von Englischkenntnissen auf dem Niveau C1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens)	
Mathematics for economists 2/Mathematik für Wirtschaftswissenschaftler 2	
Law/Rechtswissenschaft	
Professional internship/mehrwöchiges Berufspraktikum	
TOTAL/INSGESAMT	162 LP

II. Political science at the Free University of Berlin

The Otto Suhr Institute for Political Science emerged in 1959 from the German School of Politics (DHfP) founded in 1920. As a result of the inclusion of the DHfP to the Free University of Berlin, postgraduate studies were replaced by full-time studies ending with receiving the diploma. The Institute originally took the form of an “interdepartmental” institution with the faculties of philosophy, economics and law. Thanks to the commitment of, among others, E. Fraenkel, F. Neumann and O. Stammer it developed its own scientific profile – of political science as an independent scientific discipline being at the center of teaching and research (*Geschichte und Profile*). In the years

1969–1978 the Institute issued a journal “*Sozialistische Politik (1969)*,” which became a forum for exchanging views of different factions of the New Left. In 1971, part of the editors began to formulate a new left-wing magazine – “*PROKLA Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*” – which is still issued today (Heinrich; *PROKLA Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*). Looking at the articles present in this publications, it can be easily observed that until the nineties many political scientists from the Otto Suhr Institute identified themselves with the critical-dialectical theory. At the moment, empirical-analytical and constructivist theory³³ are most commonly used in studies. After the reunification of Germany, the Institute underwent a restructuring process, which was partly introduced in order to reduce the amount of chairs by half (currently 14). Despite this fact, it still remains one of the greatest political and scientific institutes within the Federal Republic of Germany (*Geschichte und Profile*).

The Institute conducts multidisciplinary integrated research as part of two out of three Excellence Initiative³⁴ funding lines (Cluster of excellence “Languages of Emotions” and postgraduate schools), in the field of management (SFB 700 management in areas of limited statehood³⁵), environment, on Europe, and areas outside Europe (*Exzellenzinitiative; Über den SFB*). Another distinctive feature of the Institute is the extent of the regional studies department, which is represented by the John F. Kennedy Institute for North American Studies, Institute for Latin American Studies, Institute for East European Studies, workshop “Politics in the Middle East” as well as ethnological and political studies of Asian and African key issues. Regional scientific research and teaching activities are also held in the Center for Area Studies, which is a key element of an international university network (*Politikwissenschaft – Bachelor*).

The Otto Suhr Institute, together with Paris Institute of Political Studies, offers students two versions of integrated binational study programs: a vocational version of the program – an integrated bachelor course in Political science at the Free University of Berlin (BA or diploma) and magister studies, Master of Political science at the Paris Institute – and also a research-oriented version of the program – which is an integrated master’s studies in International relations run by the Free University of Berlin, Humboldt University and the University of Potsdam, and a master’s degree, Master of International relations led by the Paris Institute (*Politikwissenschaft – Bachelor*).

These studies were highly rated in the Ranking of Excellence conducted by CHE in 2012/2013 (*CHE*). Furthermore, according to the ranking carried out in 2007, which was attended by members of DVPW and DGfP, FU received 1st place in the field of International Relations and 3rd place in the field of Political sociology (*IX., 5. Die Reputation von Universitäten und Forschungsstätten*, p. 154).

³³ Authors arrived to this conclusion through analyzing texts published in both journals.

³⁴ *Exzellenzinitiative* is a leading German university funding program under three lines: graduate school (*Graduiertenschule*), Clusters of excellence (*Exzellenzcluster*) and future projects (*Zukunftskonzepte*).

³⁵ SFB 700 Management in areas of limited statehood (*SFB 700 Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*) is a research organization funded by the German Research Community (*Deutschen Forschungsgemeinschaft – DFG*), involving five partner institutions: the Free University of Berlin, University of Potsdam, Science and Politics Foundation (*Stiftung Wissenschaft und Politik – SWP*), Social Science Research Center in Berlin (*Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung – WZB*) and German Institute of Global and Area Studies – GIGA.

Students of **Political science bachelor studies** become acquainted with the basic theoretical, methodological and empirical knowledge about the material, conceptual and normative foundations of politics. They receive knowledge about different political actors, processes and structures, as well as about various forms and functions of political and social systems, institutions at regional, national, international and global level. They become acquainted with the most important ideological, material and institutional factors upon which the activities of political parties, and thus political processes and their consequences depend on (or are formed by) (*Studienordnung*).

This expertise enables students to identify and scientifically and systematically describe the most important phenomena and political relations. They know how to structure, analyze, understand and explain these relationships in the light of the major theoretical and methodological approaches. They also have basic communication, organizational and presentation skills, which allow both individual and team research work. These competencies complement the intercultural competencies which, as being a didactic part of studies, offer instruments to diagnose problems concerning justice, equality and participation in political life, and their causes on personal, social, organizational, and structural grounds (*Studienordnung*).

The Political Science Bachelor major consists of two main areas – Basic course (the student must obtain 150 LP) and General area of professional preparation – ABV³⁶ (30 LP). The first of these is further divided into: Introduction (28 LP), Basic area I (40 LP), Basic area II (20 LP), Area to choose from (specialization and tangential area) (30 LP), Deeper area (20 LP) and Colloquium and Bachelor's thesis (*Studienordnung*). Classes offered in the Introduction and basic Area I, for example, the Introduction to methods of scientific work or Theory, empiricism and history of international relations, are mandatory. There are optional classes in basic Area II, and optional activities in the Deeper area. These areas include different basic modules, specialized modules and deeper and tangential areas that extend the range of expert-scientific knowledge. At the end of the studies, the deepening and diversification of the chosen field of study begins through attendance of the Colloquium for one semester and independent research on a chosen issue within the framework of the thesis (12 LP) (*Studienordnung*).

The general area of professional preparation (30 LP) is divided into Professionally oriented modules in the area of additional qualifications (15 LP), Modules selected among other areas of competence (10 LP) and the Internship module (5 LP). ABV includes an internship and the following areas of competence: foreign languages, media literacy and information competence, competences related to gender theories and diversity, organizational and managerial skills, personal and social-communicative competence and related additional competences, which enable students to acquire additional practical knowledge and skills (*Studienordnung*).

The objectives, content and structure of the course of study and professional internship are governed by separate regulations. The structure and syllabus are found in the Studies Regulations. It contains detailed descriptions, the content and learning objectives of each module, and a sample study plan. There are also points concerning each area, as well as specified working time hours during the full studies (*Prüfungsordnung*).

³⁶ Studienbereich Allgemeine Berufsvorbereitung (ABV).

Neither the study regulations nor other documents define the canon of compulsory literature for Political science bachelor students. Each teacher individually chooses the books and articles that are used and discussed in class, and required for the exam. This means that different works and articles can be discussed during different academic years, even if classes are taught by the same teacher. Although it can be observed that there are some components which are usually on the list of required literature. This is due to the fact that every lecturer, during his/her classes, has to familiarize students with the main theories.

The books that are most frequently used by teachers in the field of Political theories include, among others: Aristotle (1984), *Politik*, in: *Politische Philosophie. Ein Lesebuch. Texte, Analysen, Kommentare*, eds. E. Braun, F. Heine, U. Opolka, Reinbek; Brokker M. (ed.) (2007), *Geschichte des politischen Denkens. Ein Handbuch*, Frankfurt/M; Brunkhorst H. (2000), *Einführung in die Geschichte politischer Ideen*, München; Hobbes T. (1984), *Leviatan*, in: *Politische Philosophie. Ein Lesebuch. Texte, Analysen, Kommentare*, eds. E. Braun, F. Heine, U. Opolka, Reinbek; Roth K. (2003), *Genealogie des Staates. Prämissen des neuzeitlichen Politikdenkens*, Berlin; Weber M. (1984), *Politik als Beruf*, in: *Politische Philosophie. Ein Lesebuch. Texte, Analysen, Kommentare*, eds. E. Braun, F. Heine, U. Opolka, Reinbek.

In the area of Political systems and comparison, the use of the following works is common: Glæßner G.-J. (2006), *Politik in Deutschland*, Wiesbaden; Rudzio W. (2011), *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden; Schmidt M. G. (2011), *Das politische System der Bundesrepublik Deutschlands*, Wiesbaden.

In the area of Theory, empiricism and history of international relations, the following works appear: Baylis J., Smith S., Owens P. (eds.) (2011), *The Globalization of World Politics*, New York; Dunne T., Kurki M., Smith S. (eds.) (2007), *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, Oxford; Jackson R., Sørensen G. (1999), *Introduction to International Relations*, Oxford; Krell G. (2009), *Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der internationalen Beziehungen*, Baden-Baden; Schieder S., Spindler M. (2003), *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen; Schimmelfennig F. (2010), *Internationale Politik*, Paderborn; Staack M. (eds.) (2012), *Einführung in die internationale Politik*, München; Wendt A. (1992), *Anarchy is what states make of it, The social construction of power politics*, "International Organization" no. 46.³⁷

After successfully completing studies (gaining 180 LP) students obtain a *Bachelor of Arts – BA* university degree (*Bachelorstudiengang Politikwissenschaft*).

Political science bachelor studies curriculum

A) BASIC COURSE/KERNFACH	150 LP
1) Introduction/Einführungsbereich	28 LP
Module: Introduction to political science A/Modul: Einführung in die Politikwissenschaft A	8
Module: Introduction to methods of scientific work/Modul: Einführung in die Methoden wissenschaftlichen Arbeitens	10
Module: Introduction to qualitative and quantitative methods/Modul: Einführung in qualitative und quantitative Methoden	10

³⁷ The inclusion of the book by A. Wendt, one of the most famous constructivists in the theory of international relations, in the list of literature illustrates the current direction of the research institute.

2) Basic area I/Grundlagenbereich I	40 LP
Basic Module: Political theory/Grundlagenmodul: Politische Theorie	15
Basic module: Political systems and comparison/Grundlagenmodul: Politische Systeme und Vergleich	15
Basic module: Theory, empiricism and history of international relations/Grundlagenmodul: Theorie, Empirie und Geschichte der internationalen Beziehungen	10
3) Basic area II/Grundlagenbereich II	20 LP
Basic module: Legal and philosophical foundations of politics/Grundlagenmodul: Rechtliche und philosophische Grundlagen der Politik	10
Basic module: International political economy/Grundlagenmodul: Internationale Politische Ökonomie	10
Basic module: Political sociology/Grundlagenmodul: Politische Soziologie	10
Basic module: Analysis of the policy area, including environmental policy/Grundlagenmodul: Politikfeldanalyse, insbesondere Umweltpolitik	10
Basic module: Study of peace and war/Grundlagenmodul: Friedens- und Konfliktforschung	10
Basic Module: European integration/Grundlagenmodul: Europäische Integration	10
Basic module: Analysis of regional policy/Grundlagenmodul: Regionale Politikanalyse	10
4) Optional area/Wahlbereich	30 LP
a) Spezialisierungsbereich	
Specialist Module: Political theory/Spezialisierungsmodul: Politische Theorie	10
Specialist Module: Political systems and comparison/Spezialisierungsmodul: Politische Systeme und Vergleich	10
Specialist Module: International relations/Spezialisierungsmodul: Internationale Beziehungen	10
Specialist Module: Legal and philosophical foundations of politics/Spezialisierungsmodul: Rechtliche und philosophische Grundlagen der Politik	10
Specialist Module: International political economy/Spezialisierungsmodul: Internationale Politische Ökonomie	10
Specialist Module: Political sociology/Spezialisierungsmodul: Politische Soziologie	10
Specialist Module: Analysis of the policy area, including environmental policy/Spezialisierungsmodul: Politikfeldanalyse, insbesondere Umweltpolitik	10
Specialist Module: Study on peace and war/Spezialisierungsmodul: Friedens- und Konfliktforschung	10
Specialist Module: European integration/Spezialisierungsmodul: Europäische Integration	10
Specialist Module: Analysis of regional policy/Spezialisierungsmodul: Regionale Politikanalyse	10
b) Modules of tangential areas/Module des Affinen Bereichs (für jede 10 LP)	
5) Deeper area/Vertiefungsbereich	20 LP
Module: Deeper – Political theories/Modul: Vertiefung – Politische Theorie	10
Module: Deeper – Political systems and comparison/Vertiefung – Politische Systeme und Vergleich	10
Module: Deeper – International relations/Modul: Vertiefung – Internationale Beziehungen	10
6) Colloquium and Bachelor's thesis/Bachelorarbeit mit begleitendem Kolloquium	12 LP
B) GENERAL AREA OF PROFESSIONAL PREPARATION/STUDIENBEREICH ALLGEMEINE BERUFSVORBEREITUNG (ABV)	30 LP
1) Professionally oriented modules in the area of additional qualifications/Module zur Berufsfeldorientierung im Kompetenzbereich Fachnahe Zusatzqualifikationen	15 LP
Planning and management/Planung und Verwaltung	5
Politico-scientific consultancy and political mediation/Politikwissenschaftliche Beratung und Politikvermittlung	5
Political education of adults/Politische Erwachsenenbildung	5
International service/Internationale Dienste	5
2) Modules selected among other areas of competence/Frei wählbare Module in anderen Kompetenzbereichen (für jede 5 LP)	10 LP
3) Internship module/Praktikumsmodul	5 LP
TOTAL/INSGESAMT	180 LP

III. Science of Politics at Humboldt University

The Institute of Social Sciences – ISW³⁸ – at the Humboldt University, as part of the Faculty of Philosophy III,³⁹ was created in 1993. Its profile is characterized by several key elements, such as the integration of sociology and political science as a modern empirical social science which has not forgotten classic theoretical methods, focusing on political and social institutions, as well as social problems, the considered and consistent application of sociological methods in the empirical comparison of societies and political systems and analysis of the socio-political significance of sociological research, linked to an open dialogue between teachers, students, social and political actors. The main subjects of teaching and research at ISW are democratic decision-making processes, effects and changes in the political and social institutions, processes of democratization and un-democratization, different types of power, theories of political power, legitimacy and the overthrow of power, domination and symbolic domination, social structures, social inequalities and social inclusion in the context of work, gender, family, migration, urban and demographic development, and the cultural, social and political divisions of societies and their implications for social and political activities (*Über das ISW*).

Sixteen professors of political science and sociology, and guest professors, associate professors and other teachers are responsible for teaching and research at the Institute (*Über das ISW*). Their research effects are published as a series of “*Working Papers*” (*Working Paper Series*). In the years 1994–2012 political scientists could publish their articles on pages of the journal “*Humboldt-Spectrum*” (*Profile der Zeitschrift*).

The Institute offers several majors combining social sciences with political sciences. They have been very highly rated in the Ranking of Excellence conducted by CHE in 2012/2013 (*CHE*). Furthermore, according to the ranking carried out in 2007, which was attended by members of DVPW and DGfP, HU received 1st place in Political theories, political philosophy and history of ideas (*IX., 5. Die Reputation von Universitäten und Forschungsstätten*, p. 154).

Political science was combined with sociology and formed the **Social Sciences** major in the academic year 2002/2003. The aim of the studies is to provide basic knowledge and research methods of both disciplines. The emphasis is placed on the transfer of broad and integrated knowledge and understanding of the key theories and methods, on critical reflection relating current knowledge and research (basic modules). Students (especially in the context of deeper and optional modules) acquire the theoretical, methodological and practical skills and competencies for further development and the use of theoretical knowledge and ability to solve theoretical problems. Also they acquire the ability to formulate and defend their opinions and views. This is done through lectures, virtual education, independent and shared learning (*Studien, § 4 of the herb des Studiums, Internationalität*).

Successful completion of the studies enables students to work in different social areas such as economy, governance, social and political organizations and media. Another advantage is the possibility of taking modules abroad (students are encouraged to travel abroad in the 3rd, 4th or 5th semester of studies) (*Studien*).

³⁸ *Institut für Sozialwissenschaften – ISW.*

³⁹ Since summer 2014, the *Philosophische Fakultät III* has been renamed the Faculty of Cultural-, Social- and Education Sciences (*Kultur-, Sozial- und Bildungswissenschaftliche Fakultät*).

A Bachelor's Degree majoring in Social Sciences consists of interrelated areas: a Compulsory area and an Optional area, which consists of Compulsory optional area I and Compulsory optional area II (a student must obtain 140 points from both (SP⁴⁰)). This system also includes General studies, which covers activities in other fields or classes offered in optional modules in the Social science major (10 SP). They serve deepening and complementing the expertise, to create an individual student's educational profile. In addition, students must obtain Additional professional qualifications (30 SP). Thanks to the 8-week practices and classes offered by qualified practitioners, students gain an insight into professional activities (*Studien*).

The objectives, content and structure of these studies and additional professional qualifications are governed by separate regulations. The structure and course of study is described in the university regulations, containing detailed descriptions, the content and learning objectives of each module, and a sample study plan. Each module is described point by point, as well as working time in hours during the full study is specified (*Studien*).

Neither the study regulations nor other documents define the canon of literature compulsory for students of a Social sciences bachelor. Each teacher individually chooses the books and articles that are used and discussed in class and required for exams. This means that even if classes are taught by the same teacher, different works and articles can be discussed during different academic years. Although there are some titles which are usually on the list of required literature. This is due to the fact that the Institute of Social Sciences does not identify itself with only one of the traditional "schools," or with one of the traditional research theories, in practice, each teacher during his/her classes is supposed to familiarize students with the main theories.

The works that are most frequently used by teachers in the area of Political theories include: Aristotle (1989), *Politik: Schriften zur Staatstheorie*, ed. F. F. Schwarz, Stuttgart; Brodocz A., Schaal G. S. (eds.) (2002), *Politische Theorien der Gegenwart. Eine Einführung*, vol. 1 and 2, Opladen; Beyme K. (2000), *Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung*, Wiesbaden; Beyme K. (1999), *Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne*, Frankfurt/M; Hobbes T. (1976), *Leviathan. Oder Stoff, Form und Gewalt eines bürgerlichen und kirchlichen Staates*, ed. I. Fetscher, Frankfurt a. M.–Berlin–Wien.

In the compulsory area of the Political system of the FRG there are titles such as: Glaebner G.-J. (2006), *Politik in Deutschland*, Wiesbaden; Rudzio W. (2011), *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden; Schmidt M. G. (2011), *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden; Sturm R., Pehle H. (2005), *Das neue deutsche Regierungssystem*, Wiesbaden; Böhrer C., Jann W., Kronenwett E. (1979), *Innenpolitik und politische Theorie: Ein Studienbuch*, Opladen; Ismayr W. (2003), *Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich*, in: *Die politischen Systeme Westeuropas*, ed. W. Ismayr, Opladen.

In the area of comparative Political science and international relations the following works appear: Bull H. (1985), *Die anarchische Gesellschaft*, in: *Weltpolitik: Strukturen – Akteure – Perspektiven*, eds. K. Kaiser, H.-P. Schwarz, Stuttgart; Huntington S. P. (1991),

⁴⁰ Studienpunkte – SP.

The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, London; Lane J. E., Ersson S. (1999), *Politics and Society in Western Europe*, London; Lijphart A. (1999), *Patterns of Democracy*, New Haven–London; Müller H. (2000), *Internationale Regime und ihr Beitrag zur Weltordnung*, in: *Weltpolitik im neuen Jahrhundert*, eds. K. Kaiser, H.-P. Schwarz, Bonn; Münkler H. (2002), *Die neuen Kriege*, Reinbek; Schwarz H.-P. (1985), *Der Faktor Macht im heutigen Staatensystem*, in: *Weltpolitik: Strukturen – Akteure – Perspektiven*, eds. K. Kaiser, H.-P. Schwarz, Stuttgart.

After successfully completing the studies (gaining 180 SP) students obtain a *Bachelor of Arts* – BA university degree (*Studien, § 9 Studienabschluss Gesamtnote, Akademischer Grad*).

Social Sciences bachelor studies curriculum

A) BA/MONOFACH	140 SP
1) Compulsory area/Pflichtbereich	100 SP
– Module 1: Introduction to social studies/Modul 1: Einführung in das Studium der Sozialwissenschaften	7
– Module 2: Sociological theories/Modul 2: Soziologische Theorien	8
– Module 3: Political theories/Modul 3: Politische Theorien	8
– Module 4: Microsociology and demography/Modul 4: Mikrosoziologie und Demographie	8
– Module 5: Political system of the FRG/Modul 5: Politisches System der BRD	8
– Module 6: Comparative political science and international relations/Modul 6: Vergleichende Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen	8
– Module 7: Social structure and diversification/Modul 7: Sozialstruktur und Diversität	8
– Module 8: Methods of empirical social research I/Modul 8: Methoden empirischer Sozialforschung I	10
– Module 9: Methods of empirical social research II/Modul 9: Methoden empirischer Sozialforschung II	10
– Module 10: Methods of empirical social research III/Modul 10: Methoden empirischer Sozialforschung III	10
– Module 15: Final module (Bachelor thesis)/Modul 15: Abschlussmodul (Bachelorarbeit)	15
2) Optional area/Wahlbereich	40 SP
a) Compulsory optional area I:/Wahlpflichtbereich I:	20 SP
– Deeper Module 11/1: Politics and governance in multilevel systems/Modul Vertiefung 11/1: Politik und Regieren im Mehrebenensystems	10
– Deeper Module 11/2: Comparative political science and international relations/Modul Vertiefung 11/2: Vergl. PW und Intern. Beziehungen	10
– Deeper Module 11/3: Gender, family and work/Modul Vertiefung 11/3: Gender, Familie und Arbeit	10
– Deeper Module 11/4: State and heterogeneity/Modul Vertiefung 11/4: Stadt und Heterogenität	10
– Deeper Module 11/5: Political sociology/Modul Vertiefung 11/5: Politische Soziologie	10
– Deeper Module 11/6: Sociological and political-science theories/Modul Vertiefung 11/6: Soziologische und politikwissenschaftliche Theorien	10
b) Compulsory optional area II:/Wahlpflichtbereich II: (Aus den im Modul 12 angebotenen Seminaren sind 4 – je 2 SWS und je 5 SP – zu wählen (gesamt 20 SP))	20 SP
B) GENERAL STUDIES/STUDIUM GENERALE	10 SP
C) ADDITIONAL PROFESSIONAL QUALIFICATIONS/BERUFSBEZOGENE ZUSATZQUALIFIKATIONEN	30 SP
TOTAL/INSGESAMT	180 SP

Conclusions

Political science in Germany is a highly diversified academic major. Both the name and program of study have changed repeatedly. Due to the political situation and different perspectives on what the science is, this major disappeared and appeared several times from universities and colleges, it also was not always an independent subject. From the division of Germany after World War II, political science permanently established itself in the courses of study offered in the Federal Republic of Germany, but it was not until the reunification of the country that it was allowed to exist in the former German Democratic Republic. Starting from this point, it has developed quite well, as illustrated by the fact that it has gained good placings in prestigious rankings conducted by the Centre for Higher Education Development or members of the German Association of Political Science and the German Union of Political Science.

After reunification, the former East German universities hired West German professors and accepted the division into four Chairs – Political theory and the history of ideas, German system of government, International politics and German foreign policy – as well as the understanding of political science as democratic. At the moment, this division is not always visible, because universities have broad competences, which includes their determining courses of study and the activities taking place within academic society. As a result, there are very many variants of political science studies – for instance the University of Potsdam offers three Bachelor majors (Politics and Administration, Politics, Administration and Organization, Politics and Economy), and the Free University of Berlin and Humboldt University offer only one major each (Political Science and Social Sciences respectively). Although the names are different, all of them are united by their interdisciplinary program offer.

Universities set their own rules of study, which vary in individual institutions, although they must be approved by the appropriate State of Germany and must not be in conflict with the law of this state – for example, Humboldt University and Free University of Berlin, even though being under Berlin's jurisdiction, require a completely different number and type of exam passes and points required. Moreover, even political science majors offered within a single University differ in this aspect – such as the University of Potsdam, which is under Brandenburg's jurisdiction. In addition, German political scientists working at universities have wide freedom in determining the themes of their classes. However, they must harmonize with the field of study (especially if classes are offered as part of the basic modules) and the research area of lecturers. Placing great emphasis on teaching students to think independently, to be able to express and defend their own opinions – these facts still remain a common element.

German universities place great importance on the labor market. In principle, they also have an obligation to adapt to the changing realities of the labor market, therefore they place great emphasis on training and apprenticeships. The Faculty of Economic and Social Sciences of the University of Potsdam, Otto Suhr Institute of the Free University of Berlin and the Institute of Social Sciences at Humboldt University praise their political science majors as closely cooperating with the policy, management, economy and society related sectors, and as ensuring the good preparation of students to find work in many different areas, institutions and organizations.

Political scientists employed at universities have many opportunities to publish and create political science magazines associated with universities. Since 1971 academics from the Otto Suhr Institute have edited the journal "*PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*" issued to the present day. Moreover, in the seventies, they were allowed to publish in "*Sozialistische Politik (1969)*." In turn, the political scientists of the University of Potsdam, in cooperation with the scientific staff of the Western Institute, have, since 1993, issued the magazine "*WeltTrends*." Until 2012 political scientists affiliated with the Institute of Social Sciences were able to publish their research in the general academic "*Humboldt-Spectrum*," at the moment their research is published as a series of "*Working Papers*," because they have not set up their own political science journal. As most political scientists employed at the aforementioned universities belong to the German Union of Political Science and/or to the German Association of Political Science, they can also distribute their scientific achievements in the journal issued since 1960 by DVPW "*Political Vierteljahresschrift – PVS*," in "*Politikwissenschaft. Rudnbrief der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*" and in a series issued by DGfP since 1988 "*Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP)*." Analyzing the research profile of these journals and publications it can be concluded that academics from the Otto Suhr Institute, up until the nineties, mostly identified themselves with the critical-dialectical theory, and later with empirical-analytical, and also constructivist theories. Political scientists from the Faculty of Economic and Social Sciences and the Institute of Social Sciences use the entire range of research theories, though the empirical-analytical approach seems to be the most respected.

University units which host bachelor of political science degrees do not arbitrarily define the compulsory literary canon for students of these majors. In practice, each teacher working at the Faculty of Economic and Social Sciences, at the Otto Suhr Institute and the Institute of Social Sciences selects the literature which is used during classes and required to pass the exam or obtain a credit. This means that in different academic years different works and articles can be discussed and analyzed, even if classes are taught by the same teacher. The study and comparison of required literature for lectures of three mandatory areas – Political theories, Political systems/Political system of Germany and Politics/international relations – reveals that some of the items are used in the faculty, as well as in both institutes. These are, respectively: Aristotle, *Politik*; Hobbes T., *Leviathan*; Weber M., *Politik als Beruf*; Glæßner G.-J., *Politik in Deutschland*; Rudzio W., *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*; Schmidt M. G., *Das politische System der Bundesrepublik Deutschlands*; Baylis J., Smith S., *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*; Schieder S., Spindler M., *Theorien der Internationalen Beziehungen*. Furthermore, the research showed that there are also some names present that are held in high esteem in the faculty or in one of these institutes. Those names appearing on the literature lists are: K. Beyme, H. Brunkhorst, A. Liphardt, H. Münkler, T. Risse, K. Roth, F. Schimmelfennig and A. Wendt. Those authors, some of whom are also lecturers at the universities discussed in the paper, have contributed significantly to the development of research into theories and political systems or even into international relations.

Bibliography

- Bachelor of Science Politik & Wirtschaft*, <http://www.uni-potsdam.de/wiso/studium/bachelor/bsc-politik-und-wirtschaft.html>, 15.12.2014.
- Bachelor Politik und Verwaltung*, http://www.uni-potsdam.de/wiso_dekanat/deutsch/Studium/Studiengaenge/BAPuvneu, 15.12.2014.
- Bachelor Politik, Verwaltung und Organisation*, <http://www.uni-potsdam.de/wiso/studium/bachelor/ba-politik-verwaltung-und-organisation.html>, 15.12.2014.
- Bachelorstudiengang Politikwissenschaft*, http://www.polsoz.fu-berlin.de/studium/studiengaenge/ba_studiengaenge/ba_politikwissenschaft/index.html, 15.12.2014.
- Berg-Schlosser D., Stammen T. (2003), *Einführung in die Politikwissenschaft*, München.
- Berliner Hochschulgesetz, Verkündungsstand: 26.09.2014 in Kraft ab: 03.06.2011*, <http://gesetze.berlin.de/default.aspx?vpath=bibdata%2Fges%2FbInHG%2Fcont%2FbInHG%2EP5%2Ehtm>, 15.12.2014.
- Bleek W. (2001), *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*, München.
- Brandenburgisches Hochschulgesetz (BbgHG) vom 28. April 2014 (GVBl.I/14, [Nr. 18]*, http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.54908.de#25, 15.12.2014.
- Buckel S., Fischer-Lescano A., Hanschmann F., *Die Geburt der Kritischen Justiz aus der Praxis des Widerstündigen*, http://www.kj.nomos.de/fileadmin/kj/doc/Aufsatz_KJ_08_03.pdf, 15.12.2014.
- CHE Excellence Ranking*, <http://www.che-ranking.de/cms/?getObject=632&getLang=en>, 15.12.2014.
- Details zur Reihe Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP)*, <http://www.nomos-shop.de/reihenpopup.aspx?reihe=269>, 20.12.2014.
- Detjen J., *Ferdinand A. Hermens (1906–1998)*, http://www.nomos-elibrary.de/index.php?doi=10.5771/9783845241982_347, 15.12.2014.
- Deutsche Gesellschaft für Politikwissenschaft, *Veröffentlichungen*, <http://www.dgfp.org/vero.html>, 20.12.2014.
- Die Anfänge der Kölner Politikwissenschaft*, <http://www.politik.uni-koeln.de/geschichte.html>, 15.12.2014.
- Die Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät*, <http://www.uni-potsdam.de/wiso/>, 15.12.2014.
- DVPW, *Rundbriefe*, <http://www.dvpw.de/mitgliedschaft/rundbriefe.html>, 20.12.2014.
- Entstehung und Themen der „Freiburger Schule“*, <http://www.eucken.de/de/freiburger-tradition/zur-geschichte-der-freiburger-schule.html>, 15.12.2014.
- Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen*, <http://www.dfg.de/formulare/exin301/exin301.pdf>, 15.12.2014.
- Fachgruppe Politik- & Verwaltungswissenschaft*, <http://www.uni-potsdam.de/wiso/fakultaet/struktur/politik-verwaltung.html>, 15.12.2014.
- Fachspezifische Ordnung 1: Fachspezifische Ordnung für das Bachelorstudium „Politik und Verwaltung“ an der Universität Potsdam vom 4. Mai 2011*, <http://www.uni-potsdam.de/ambek/ambek2011/15/Seite7.pdf>, 15.12.2014.
- Fachspezifische Ordnung 2: Fachspezifische Ordnung für das Bachelorstudium „Politik, Verwaltung und Organisation“ an der Universität Potsdam vom 18. Januar 2012*, <http://www.uni-potsdam.de/ambek/ambek2012/12/Seite1.pdf>, 15.12.2014.
- Friedrich C. J., *Grundsätzliches zur Geschichte der Wissenschaft von der Politik*, in: *Zeitschrift für Politik N. F. I (1954)*.
- Geschichte und Profil*, http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/osi/geschichte_profil/index.html, 15.12.2014.
- Heinrich M., *PROKLA – oder wie ist heute eine linke, wissenschaftliche Zeitschrift möglich?*, <http://www.prokla.de/uber-uns/>, 20.12.2014.

Hochschulrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. April 2007 (BGBl. I S. 506) geändert worden ist, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/hrg/gesamt.pdf>, 15.12.2014.

Lothar P. (2014), *Marx an die Uni. Die „Marburger Schule“ – Geschichte, Probleme, Akteure*, Köln.

Naßmacher H. (2010), *Politikwissenschaft*, Oldenbourg.

Politikwissenschaft, <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/40353/politikwissenschaft?p=all>, 15.12.2014.

Politikwissenschaft – Mono-Bachelor, http://www.fu-berlin.de/studium/studienangebot/grundstaendige/politik_mono/index.html, 15.12.2014.

Politische Vierteljahresschrift, <http://www.pvs.nomos.de/>, 20.12.2014.

Profil der Zeitschrift, https://www.hu-berlin.de/forschung/szf/forschungsmanagement/veroeffentlichungen/spektrum/fowphspr_html, 20.12.2014.

PROKLA Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, <http://www.prokla.de/jahrgange/>, 20.12.2014.

Prüfungen und Abschlüssen (Hochschulprüfungsverordnung – HSPV) vom 07. Juni 2007 (GVBl.II/07, [Nr. 12], S.134), zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. Juni 2010 (GVBl.II/10, [Nr. 33]), http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.43393.de, 15.12.2014.

Prüfungsordnung des Fachbereichs Politik und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin für den Bachelorstudiengang Politikwissenschaft und das 60-Leistungspunkte-Modulangebot Politikwissenschaft im Rahmen anderer Studiengänge, <http://www.fu-berlin.de/service/zuvdocs/amsblatt/2012/ab682012.pdf?1404215795>, 15.12.2014.

Schlüsselkompetenzen 1: Schlüsselkompetenzen, <http://www.uni-potsdam.de/wiso/studium/bachelor/ba-politik-verwaltung-und-organisation/schluessselkompetenzen.html>, 15.12.2014.

Schlüsselkompetenzen 2: Schlüsselkompetenzen, <http://www.uni-potsdam.de/wiso/studium/bachelor/bsc-politik-und-wirtschaft/schluessselkompetenzen.html>, 15.12.2014.

Studieninformationen Sozialwissenschaft, <http://www.sowi.hu-berlin.de/studium/downloads/studieninformationsheft>, 15.12.2014.

Studienordnung des Fachbereichs Politik und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin für den Bachelorstudiengang Politikwissenschaft und das 60-Leistungspunkte-Modulangebot Politikwissenschaft im Rahmen anderer Studiengänge, <http://www.fu-berlin.de/service/zuvdocs/amsblatt/2012/ab682012.pdf?1404215795>, 15.12.2014.

Studien- und Prüfungsordnung für das Bachelorstudium im Fach Sozialwissenschaften, Monofach und Beifach im Monostudiengang, Zweifach im Kombinationsstudiengang, <https://www.amb.hu-berlin.de/2011/36/362011>, 15.12.2014.

Studienziele 1: Studienziele & Aufbau des Studiums, <http://www.uni-potsdam.de/wiso/studium/bachelor/ba-politik-und-verwaltung/studienziele-aufbau-des-studiums.html>, 15.12.2014.

Studienziele 2: Studienziele & Aufbau des Studiums, <http://www.uni-potsdam.de/wiso/studium/bachelor/ba-politik-verwaltung-und-organisation/aufbau.html>, 15.12.2014.

Studienziele 3: Studienziele & Aufbau des Studiums, <http://www.uni-potsdam.de/wiso/studium/bachelor/bsc-politik-und-wirtschaft/studienziele-aufbau-des-studiums.html>, 15.12.2014.

Über das ISW, <https://www.sowi.hu-berlin.de/institut/ueber>, 15.12.2014.

Über den SFB, http://www.sfb-governance.de/ueber_uns/index.html, 15.12.2014.

Wefers U. (2007), *Hochschulmarketing in Deutschland: Chancen und Herausforderungen*, Hamburg.

WeltTrends, <http://welttrends.de/profil-polnisch/>, 20.12.2014.

Working Paper Series, <https://www.sowi.hu-berlin.de/lehrbereiche/politikundverwaltung/wps/workingpaperseries>, 20.12.2014.

Verordnung über die Gestaltung von Prüfungsordnungen zur Gewährleistung der Gleichwertigkeit von Studium, Prüfungen und Abschlüssen (Hochschulprüfungsverordnung – HSPV) vom 07.

Juni 2007 (GVBl.II/07, [Nr. 12], S.134), zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. Juni 2010 (GVBl.II/10, [Nr. 33]), http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.43393.de, 15.12.2014.

IX. *Beiträge unserer Mitglieder*, J. Falter, M. Knodt, *Die Bedeutung von Themenfeldern, theoretischen Ansätzen und die Reputation von Fachvertretern*, in: *Politikwissenschaft. Rundbrief der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft 137, Herbst 2007*, <http://www.dvpw.de/fileadmin/docs/Rundbrief137.pdf>, 15.12.2014.

Politologia w Republice Federalnej Niemiec – wybrane przykłady

Streszczenie

Niniejszy artykuł zarysowuje historię niemieckiej nauki o polityce i jej stan obecny. Zawiera porównanie współczesnych kierunków politologicznych oferowanych przez trzy najlepiej oceniane w niemieckich rankingach uniwersytety – Uniwersytet Poczdamski, Wolny Uniwersytet Berliński i Uniwersytet Humboldta w Berlinie. Przedstawia strukturę studiów politologicznych, rodzaj oferowanych kursów oraz literaturę wykorzystywaną podczas nauczania.

Słowa kluczowe: politologia, nauka, uniwersytet, RFN

**Komunikat z posiedzenia Kapituły
Ogólnopolskiego Konkursu im. Czesława Mojsiewicza**

Na posiedzeniu V edycji Kapituły Ogólnopolskiego Konkursu im. Profesora Czesława Mojsiewicza na najlepszą książkę o tematyce politologicznej, które odbyło się 22 września 2016 r. na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu zebrali się członkowie Kapituły Konkursu w składzie:

- Emilia Mojsiewicz – honorowa przewodnicząca,
- prof. dr hab. Andrzej Stelmach, dziekan WNPiD – przewodniczący,

członkowie:

- prof. dr hab. Roman Bäcker – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu,
- prof. dr hab. Andrzej Chodubski – Uniwersytet Gdański,
- prof. dr hab. Jan Iwanek – Uniwersytet Śląski,
- prof. dr hab. Edward Olszewski – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej,
- prof. dr hab. Teresa Łoś-Nowak – Uniwersytet Wrocławski,
- prof. dr hab. Alicja Stępień-Kuczyńska – Uniwersytet Łódzki,
- prof. dr hab. Arkadiusz Żukowski – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski,
- dr Natasza Lubik-Reczek – sekretarz.

Po dokonaniu oceny merytorycznej zgłoszonych publikacji Kapituła Konkursu postanowiła w V edycji Ogólnopolskiego Konkursu im. Profesora Czesława Mojsiewicza na najlepszą książkę o tematyce politologicznej przyznać I nagrodę publikacji **Pani Krystyny Leszczyńskiej, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2011*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej**. Ponadto Kapituła Konkursu postanowiła wyróżnić dwie prace: Pana Marka Rewizorskiego, *Agora interesów. G20 i wylanianie się globalnego zarządzania*, Wydawnictwo Difin; Pana Rafała Czachora, *Postradzieckie reżimy polityczne w perspektywie neopatrymonialnej*, Wydawnictwo Fundacji Instytutu Polsko-Rosyjskiego.

Nagroda i wyróżnienia wręczone zostaną podczas corocznej konferencji organizowanej przez WNPiD UAM w Słubicach w dniach 2–3.02.2017 r.

Noty o autorach/Contributors

- ANITA ADAMCZYK – prof. UAM dr hab. politologii w Zakładzie Najnowszej Historii Politycznej na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zajmuje się problematyką mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce, stosunkami polsko-niemieckimi oraz zagadnieniami związanymi z procesem imigracji cudzoziemców do Polski i sytuacją ich w naszym kraju. Autorka książek: *Uwarunkowania pojednania polsko-niemieckiego po 1989 roku* (Poznań 1999), *Społeczno-polityczne implikacje imigracji do Polski w latach 1989–2007* (Poznań 2012), współautorka publikacji *Studia nad początkami II i III Rzeczypospolitej 1918/1919 i 1989/1990* (Poznań 2011) oraz wielu artykułów wydanych w pracach zbiorowych i czasopismach naukowych. E-mail: anita.adamczyk@amu.edu.pl

Anita Adamczyk – Professor of AMU, holder of a postdoctoral degree (*dr hab.*) works at the Department of Modern Political History, Faculty of Political Science and Journalism, Adam Mickiewicz University in Poznań. She deals with the issues of national and ethnic minorities in Poland, Polish-German relations and matters related to the process of migration of foreigners to Poland and their situation there. She has written the books: *Uwarunkowania pojednania polsko-niemieckiego po 1989 roku* [*Determinants of Polish-German reconciliation after 1989*] (Poznań 1999), *Społeczno-polityczne implikacje imigracji do Polski w latach 1989–2007* [*Socio-political implications of immigration to Poland from 1989–2007*] (Poznań 2012), and co-authored *Studia nad początkami II i III Rzeczypospolitej 1918/1919 i 1989/1990* [*Studies into the beginning of the Second and Third Republic of Poland 1918/1919 and 1989/1990*] (Poznań 2011). E-mail: anita.adamczyk@amu.edu.pl

- AGNIESZKA BIELAWSKA – doktor nauk politycznych, adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza. Zajmuje się Niemcami, stosunkami polsko-niemieckimi, jak również religiami w Europie i na Bliskim Wschodzie. Autorka licznych artykułów dotyczących tej problematyki oraz monografii *Kościół rzymskokatolicki i ewangelicki w RFN wobec pojednania polsko-niemieckiego oraz integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi i Unią Europejską* (Toruń 2009). E-mail: agnieszka.bielawska@amu.edu.pl
- Agnieszka Bielawska – PhD in political science, Assistant Professor at the Faculty of Political

Science and Journalism at Adam Mickiewicz University. She deals with Germany, Polish-German relations and religions in Europe and the Middle East. She has written numerous papers on the above topics as well as the monograph *Kościół rzymskokatolicki i ewangelicki w RFN wobec pojednania polsko-niemieckiego oraz integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi i Unią Europejską* [*The attitudes of the Roman-Catholic Church and Evangelical Church towards Polish-German reconciliation and Poland's integration with the European Community and European Union*] (Toruń 2009). E-mail: agnieszka.bielawska@amu.edu.pl

- CORNELIUS CAPPELEN – University of Bergen, Norway. E-mail: Cornelius.Cappelen@uib.no

- MARIANNA GLADYSH – od 2007 roku do teraz – adiunkt na Wydziale Stosunków Międzynarodowych i Służby Dyplomatycznej, Wydział Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki we Lwowie, od 2010 roku do teraz – dyrektor Centrum Krajów Europy Północnej na tymże Uniwersytecie. E-mail: mgladysh@ukr.net

Marianna Gladysz – since 2007 – Assistant Professor of the Department of International Relations and Diplomatic Service, Faculty of International Relations, Ivan Franko National University of Lviv, since 2010 – Head of the Centre of Northern European countries at IFNUL. E-mail: mgladysh@ukr.net

- IZABELA JANICKA – dr hab., profesor UEP w Katedrze Publicystyki Ekonomicznej i Public Relations Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, germanistka i politolog. Od wielu lat zajmuje się problematyką stosunków polsko-niemieckich po 1989 roku i sprawami polityki wewnętrznej RFN. W zakresie jej prac badawczych znajduje się także rynek medialny, a w szczególności prasa dawna i współczesna. Jest autorką wielu prac naukowych i monografii m.in.: *Obraz transformacji polskiej i relacji polsko-niemieckich w prasie niemieckiej w latach 1989/90–1998* (Toruń 2002), *Niemieckie partie polityczne. Vademecum* (Piła 2007), *Rola Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji w systemie politycznym zjednoczonych Niemiec* (Poznań 2012). E-mail: ijanicka@wp.pl
- Izabela Janicka – holder of a postdoctoral degree (*dr hab.*), political scientist and Germanist, works as a Professor at the Department of Economic

Journalism and Public Relations at Poznań University of Economics. For many years, she has studied the issue of Polish-German relations since 1989 and matters of the domestic policy of the Federal Republic of Germany. Her research interests also include media systems and in particular the former and contemporary press. She has written numerous academic studies and monographs, such as *Obraz transformacji polskiej i relacji polsko-niemieckich w prasie niemieckiej w latach 1989/90–1998* [The image of the Polish transformation and Polish-German relations in the German press 1989/90–1998] (Toruń 2002), *Niemieckie partie polityczne. Vademecum* [Political parties in Germany. A guide-book] (Piła 2007), *Rola Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji w systemie politycznym zjednoczonych Niemiec* [The role of the Federal Office for the Protection of the Constitution in the political system of the reunited Germany] (Poznań 2012). E-mail: ijanicka@wp.pl

- **MAŁGORZATA KAMOLA-CIEŚLIK** – politolog, dr hab. nauk humanistycznych; adiunkt Instytutu Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego. W pracy naukowo-badawczej zajmuje się przemianami polityczno-gospodarczymi zachodzącymi w III RP oraz polityką morską i bezpieczeństwem energetycznym Polski. E-mail: m.k.kamola@wp.pl

Małgorzata Kamola-Cieślik – political scientist, holder of a postdoctoral degree (*dr hab.*) in humanities; Associate Professor at the Institute of Political and European Studies of Szczecin University. In her research she deals with the political and economic transformations in Poland after 1989, marine policy and energy security of Poland. E-mail: m.k.kamola@wp.pl

- **IRENEUSZ KRAŚ** – doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania; Instytut Prawa, Ekonomii i Administracji. Zainteresowania badawcze obejmują: zagadnienia polityki gospodarczej ze szczególnym uwzględnieniem instytucjonalnej roli banku centralnego; integracji polityczno-gospodarczej w ramach UE oraz kształtowania porządku politycznego i gospodarczego na świecie. Opublikował m.in.: *Rola Narodowego Banku Polskiego w polityce gospodarczej Polski w latach 1997–2010* (2013), *Instytucjonalny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej* (red.) (2014). E-mail: ikras@interia.pl

Ireneusz Kraś – professor cum lecturer of Jan Kochanowski University in Kielce, Faculty of Law, Administration and Management; Institute of Law, Economics and Administration. Research areas: issues of economic policies

with particular emphasis on the institutional role of central banks; political and economic integration within the EU and the shaping of political and economic order in the world. His publications include *Rola Narodowego Banku Polskiego w polityce gospodarczej Polski w latach 1997–2010* [Role of the National Bank of Poland in Polish economic policy 1997–2010] (2013), *Instytucjonalny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej* [The institutional dimension of Polish membership of the European Union] (ed.) (2014).

E-mail: ikras@interia.pl

- **NATALIA KUSA** – doktorantka w Zakładzie Systemów Politycznych WNPiD UAM w Poznaniu. Zainteresowania badawcze: przemiany społeczno-polityczne w państwach postradzieckich, transformacja wewnątrz społeczeństwa rosyjskiego, funkcjonowanie opozycji w Federacji Rosyjskiej. E-mail: natalia.kusa@amu.edu.pl

Natalia Kusa – PhD student in the Department of Political Systems at the Faculty of Political Science and Journalism of Adam Mickiewicz University in Poznań. Research interests: socio-political developments in post-Soviet countries, the transformation within Russian society, the functioning of the opposition in the Russian Federation. E-mail: natalia.kusa@amu.edu.pl

- **ARTUR LIPIŃSKI** – adiunkt w Zakładzie Systemów Politycznych WNPiD, UAM w Poznaniu. Jego zainteresowania obejmują: rolę dyskursu w polityce, polski system partyjny, socjologię pamięci. E-mail: artur.lipinski@amu.edu.pl

Artur Lipiński – Assistant Professor at the Department of Political Systems, Faculty of Political Science and Journalism, Adam Mickiewicz University in Poznań. His research interests include: the role of discourse in politics, Polish party system, sociology of memory.

E-mail: artur.lipinski@amu.edu.pl

- **WITOLD MAZURCZAK** – prof. UAM dr hab. – jest absolwentem Wydziału Filozoficzno-Historycznego UAM i pracuje na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM od 1974 roku. Zajmuje się historią powszechną XX wieku. Głównym obiektem jego zainteresowań pozostawała Wielka Brytania oraz dzieje kolonializmu w tym historia regionu karaibskiego oraz stosunków polsko-brytyjskich w XX wieku. Obecnie prowadzi badania nad problemem tzw. mikropaństw w stosunkach międzynarodowych. Najważniejsze publikacje: Grenada – zagubiony klejnot Antyli, Krajowa Agencja Wydawnicza, Poznań 1985; *The Rise and Fall of the West Indies Federation*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Poznań 1988; *Kolonializm*

i wojna. Brytyjskie imperium kolonialne w czasie II wojny światowej, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1999.

E-mail: witold.mazurczak@amu.edu.pl

Witold Mazurczak – Professor of Adam Mickiewicz University, holder of a postdoctoral degree (*dr hab.*), graduated from the Faculty of Philosophy and History at AMU and, since 1974, he has worked at the Faculty of Political Science and Journalism there. He deals with world history of the 20th century. His main interest is Great Britain and the history of colonialism, including the history of the Caribbean, and relations between Poland and the UK in the 20th century. Currently he is involved in research into so-called micro-states in international relations. His most significant publications include: *Grenada – zagubiony klejnot Antyli* [*Granada – the Lost Jewel of the Antilles*], Krajowa Agencja Wydawnicza, Poznań 1985; *The Rise and Fall of the West Indies Federation*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Poznań 1988; *Kolonializm i wojna. Brytyjskie imperium kolonialne w czasie II wojny światowej* [*Colonialism and War. British Colonial Empire during World War II*], Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1999.

E-mail: witold.mazurczak@amu.edu.pl

- DOMINIKA NAROŻNA – doktor, adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, a zarazem rzecznik prasowy uczelni, niegdyś dziennikarka współpracująca z TVP S.A.

E-mail: dominika.narozna@amu.edu.pl

Dominika Narożna – Assistant Professor at the Department of Journalism of the Faculty of Political Science and Journalism (Adam Mickiewicz University in Poznań). She's spokesman of the University.

E-mail: dominika.narozna@amu.edu.pl

- WOJCIECH NOWIAK – dr hab., profesor UAM, pracownik naukowo-dydaktyczny Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM. Zainteresowania badawcze koncentrują się wokół problemów praktyki i teorii „welfare state”, współpracy regionalnej w Europie Północnej, konfliktu izraelsko-arabskiego; terroryzmu oraz metod jego zwalczania i zapobiegania. Autor kilkudziesięciu artykułów w języku polskim i angielskim. Członek International Political Science Association; Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych oraz Polskiego Towarzystwa Stosunków Międzynarodowych. Zasiada w Radzie Naukowej Norden Centrum z siedzibą w Warszawie.

E-mail: wojciech.nowiak@amu.edu.pl

Wojciech Nowiak – holder of a postdoctoral degree (*dr hab.*), AMU Professor, and a faculty member of the Faculty of Political Science

and Journalism at AMU Poznań. His research interests are focused around the theory and practice of welfare state, regional cooperation in North Europe, Israeli-Arab conflict, terrorism and the methods of its countering and prevention. The author of several dozens of papers published in Polish and in English. He is a member of the International Political Science Association (IPSA), Polish Political Science Association (PTNP) and the Polish Society of International Studies (PTSM). He sits on the Academic Board of the Norden Centrum in Warsaw.

E-mail: wojciech.nowiak@amu.edu.pl

- BEATA PRZYBYLSKA-MASZNER – dr, adiunkt w Zakładzie Badań nad Integracją Europejską Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Pełni funkcje wiceprezesa Ośrodka Badań i Edukacji Europejskiej oraz zastępcy redaktora naczelnego Rocznika Integracji Europejskiej. Swoje zainteresowania badawcze koncentruje wokół zagadnień związanych z wymiarem zewnętrznym działań Unii Europejskiej, w szczególności relacjami państw afrykańskich z Unią Europejską.

E-mail: beata.przybylska-maszner@amu.edu.pl

Beata Przybylska-Maszner – PhD, Assistant Professor at the Department of European Integration Research of the Faculty of Political Science and Journalism at Adam Mickiewicz University in Poznań. She is Vice-President of the Centre for European Research and Education in Poznań and deputy editor-in-chief of the *Yearbook of European Integration* academic periodical. Her research interests are focused around issues related to the external dimension of the EU's actions, in particular the relations of African countries with the European Union and Common Security and Defence Policy.

E-mail: beata.przybylska-maszner@amu.edu.pl

- DAMIAN PUŚLECKI – doktor nauk prawnych zatrudnionym na stanowisku adiunkta w Katedrze Zarządzania i Prawa Wydziału Ekonomiczno-Społecznego Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu. Autor licznych publikacji z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych, prawa pracy, prawa socjalnego i ochrony własności intelektualnych. Aktualne zainteresowania autora dotyczą kwestii przedmiotu ochrony ubezpieczenia społecznego, ochrony *ex-ante* i *ex-post*, zakresu podmiotowego, katalogu mogących przysługiwać świadczeń oraz podlegania ubezpieczeniu społecznemu podmiotów samozatrudnionych ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorców, rolników i tzw. dwuzawodowców. Jest członkiem Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów i członkiem Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu.

E-mail: damian.puslecki@up.poznan.pl

Damian Puślecki – Ph.D. in Law employed in the Department of Management and Law Faculty of Economic and Social University of Life Sciences in Poznań. Author of numerous publications in the field of: social insurance law, labor law, social law and the protection of intellectual property. Current the author is interested in relate to the subject of the protection of social insurance, *ex-ante* and *ex-post* protection, the scope of insured person, directory of benefits, and social insurance for self-employed persons – specially entrepreneurs, farmers and farmer who conducts additional, small economic activity. He is a member of the Polish Agricultural Lawyers Association and a member of the Association of Agricultural and Agribusiness Economists.
E-mail: damian.puslecki@up.poznan.pl

- KRZYSZTOF TRZCIŃSKI – politolog, afrykanista, historyk idei i badacz współczesnej filozofii politycznej; dr hab., profesor nadzwyczajny w Instytucie Kultur Śródziemnomorskich i Orientalnych Polskiej Akademii Nauk; analizuje różne koncepcje formalnych i nieformalnych rozwiązań instytucjonalnych mogących przyczynić się do budowy optymalnej organizacji politycznej społeczeństw sfragmentaryzowanych; bada procesy demokratyzacji i efektywność działania instytucji władzy w tzw. krajach rozwijających się oraz teorię i praktykę demokracji. E-mail: krzysztof-trzcinski@tlen.pl, ktrzcinski@iksio.pan.pl
Krzysztof Trzcinski – political scientist, Africanist, historian of ideas and scholar of contemporary political philosophy; holder of a postdoctoral degree (*dr hab.*); works as an Associate Professor in the Institute of Mediterranean and Oriental Cultures of the Polish Academy of Sciences; he analyzes various formal and informal concepts of institutional solutions that may contribute to the emergence of optimal political organization in fragmented societies; he studies democratization processes and the effectiveness of the institutions of power in developing countries, and the theory and practice of democracy. E-mail: krzysztof-trzcinski@tlen.pl, ktrzcinski@iksio.pan.pl

- JANUSZ WIŚNIEWSKI – dr hab., prof. UAM, kierownik Zakładu Filozofii Polityki na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM. Zainteresowania badawcze: naukowa refleksja nad polityką, stosunki międzynarodowe, filozofia polityki, ogólna metodologia nauki i etyka. Autor

i współautor monografii i artykułów z dziedziny filozofii nauki o polityce. Kierownik projektu badawczego NCN „Podstawowa literatura przedmiotu a kształt współczesnej politologii. Political Science, Politische Wissenschaft i politologia w ujęciu porównawczym” oraz grantu NPRH „Wpływ ideologii na kierunki badań humanistycznych w kontekście przemian nauki w Polsce na przykładzie nauki o polityce w latach 1999–2015”.

E-mail: Janusz.wisniewski@amu.edu.pl
Janusz Wiśniewski – Professor of Adam Mickiewicz University, holder of a postdoctoral degree (*dr hab.*), head of the Department of Political Philosophy at the Faculty of Political Science and Journalism. Research interests: academic reflection on politics, international relations, political philosophy, general methodology of science and ethics. Author and co-author of monographs and papers regarding philosophy and political science. Head of the research projects: “Basic literature and the shape of contemporary political science. Comparison of terms: *Political Science*, *Politische Wissenschaft* and *politologija*” financed by the National Science Centre (NCN) and “The impact of ideology on research in the field of humanities in the context of the transformation of Polish academia – the example of political science” financed by the National Programme for the Development of Humanities (NPRH).
E-mail: Janusz.wisniewski@amu.edu.pl

- MAREK ŻYROMSKI – profesor na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, autor kilkunastu książek i prawie dwustu artykułów naukowych. Szczególne zainteresowania to teoria elity a ostatnio także badania porównawcze nad funkcjonowaniem systemów totalitarnych (Trzecia Rzesza, stalinowski Związek Radziecki oraz Włochy doby Mussoliniego).
E-mail: marek.zyromski@amu.edu.pl
Marek Żyromski – Full Professor at the Faculty of Political Science and Journalism, Adam Mickiewicz University. The author of over a dozen books and nearly two hundred papers. His main academic interests concern theories of the elite and, recently, also comparative studies into totalitarian political systems in Europe (the Third Reich, Stalinist Soviet Union and Italy during the rule of Benito Mussolini).
E-mail: marek.zyromski@amu.edu.pl

PRZEGLĄD POLITOLOGICZNY

Artykuł należy nadesłać do redakcji w postaci wydruku i w formie elektronicznej, jako plik edytora tekstu.

Objętość artykułu, wraz z przypisami i bibliografią nie powinna przekraczać jednego arkusza wydawniczego (40 tys. znaków).

Recenzje, polemiki i informacje nie powinny przekraczać połowy jednego arkusza znormalizowanego maszynopisu.

Autor nie ma możliwości redagowania tekstu w trakcie prac redakcyjnych; do redakcji należy przysłać ostateczną postać materiału.

Wymogi edytorskie

Tekst powinien być sformatowany w następujący sposób:

- a) edytor tekstu: Winword, czcionka Times New Roman, rozmiar 12,
- b) odstępy między wierszami – 1,5,
- c) marginesy 2,5 cm,
- d) imię i nazwisko Autora (czcionka Times New Roman, rozmiar 12, wyrównanie do lewej),
- e) uczelnia (czcionka Times New Roman, rozmiar 12, wyrównanie do lewej),
- f) tytuł (czcionka Times New Roman, rozmiar 14, pogrubione, wyśrodkowane),
- g) podtytuły (czcionka Times New Roman, rozmiar 12, pogrubione, wyśrodkowane),
- h) cytaty powinny być umieszczone w cudzysłowie (bez kursywy),
- i) kursywa w tekście powinna być stosowana wyłącznie do zapisu tytułów książek, tytułów artykułów, krótkich obcojęzycznych zwrotów lub nazw,
- j) streszczenie (max 1200 znaków),
- k) key words: max 5 słów kluczowych,
- l) informacja biograficzna w jęz. polskim (150–200 znaków).

Przypisy

Do tworzenia przypisów bibliograficznych należy zastosować system „oksfordzki”, polegający na odesłaniu do określonej pozycji umieszczonej w bibliografii.

Odesłania powinny być zamieszczane w nawiasie obok stosownej informacji, opinii, poglądu w następującym porządku (nazwisko, data wydania, strona), np.:

- (Nowak, 1999, s. 10) – gdy przywoływana praca ma jednego autora;
- (Nowak, Kowalski, 2000, s. 145–150) – gdy przywoływana praca ma dwóch i więcej autorów;
- (*Inquiry*) – Pierwsze słowo tytułu podajemy w przypadku powoływania się na publikację, w której nie ma informacji o autorze;
- fragment tytułu (2 lub więcej słów) publikacji podajemy, gdy w bibliografii jest kilka tytułów zaczynających się od tych samych słów.

Przypisy wyjaśniające należy umieszczać na dole strony.

Bibliografia

Pełne dane bibliograficzne prosimy podać w wykazie przywoływanej literatury (bibliografia), zamieszczonej na końcu artykułu. Wykaz powinien być uporządkowany alfabetycznie według nazwisk autorów, a w przypadku powtarzającej się daty wydania publikacji tego samego autora, według daty utworów w porządku chronologicznym (dodając małe litery np. 2003a, 2003b, 2003c).

Przykładowe zapisy:

Barber B. R. (2003), *Strong Democracy Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles–London.

Friedent L. A. (1998), *New Citizenship*, „Media & Society”, vol. 18, nr 2.

Inquiry into Democracy. Report (2003), Parliament of Victoria, <http://www.parliament.jhgiutiguigui.html>.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78 poz. 483.

Kowalski P. (2008), *Rozwój cywilizacji*, Wydawnictwo ABC, Warszawa.

Krasuski K. (2009), *Nowy pomysł na prywatyzację giełdy*, „Rzeczpospolita” z dnia 27.11.2009 r.

Miserez M.-A., *Switzerland: a country of politicians*, 24.08.2009, Swissinfo.ch, http://www.swissinfo.ch/eng/specials/switzerland_for_the_record/world_records/Switzerland:_a_country_of_politicians.html?cid=669352, 15.10.2012.

Nowak R. (1999), *Władza i demokracja*, w: *Demokracja i władza*, red. J. Kowalski, Wydawnictwo XYZ, Warszawa.

Rybińska A., *„Nie” dla rozbrojenia narodu*, 14.02.2011, „Rzeczpospolita”, http://www.rp.pl/artykul/611851_-Nie—dla-rozbrojenia-narodu.html. 15.10.2012.

Tabele, wykresy i rysunki

Każdy wykres, tabela, rysunek itp. powinien być opisany z podaniem tytułu (Times New Roman, bold, 10) oraz wskazaniem źródła (Times New Roman, 10). Tytuł powinien być zamieszczony nad, a informacja o źródle – pod prezentowanym wykresem, tabelą lub rysunkiem.

Do tekstu należy dołączyć informacje dotyczące autora:

- a) pełne imię i nazwisko,
- b) stopień, tytuł naukowy,
- c) dokładny adres korespondencyjny, z numerem telefonu oraz e-mailem.

Autorzy tekstów przyjętych do druku zobowiązani są do przesłania na adres redakcji podpisanego oświadczenia o przekazaniu praw autorskich do publikacji, o samodzielnym przygotowaniu tekstu i o jego oryginalnym charakterze. Stosowne oświadczenie jest dostępne na stronie internetowej czasopisma.