

342 Annales Universitatis
Paedagogicae Cracoviensis

ISSN 2081-3333

Studia Politologica

27 • 2021

Rada Programowa

prof. dr hab. Andrzej Antoszewski (Uniwersytet Wrocławski), Polska
prof. Bruno Drwęski (National Institute of Oriental Languages and Civilizations, Paris), Francja
prof. Ekaterina Koldunova (MGIMO – University), Rosja
prof. dr Andrej Kreutz (University of Calgary), Kanada
prof. Jie-Hyun Lim (Uniwersytet Hanyang, Seul), Korea Południowa
prof. dr hab. Maria Marczevska-Rytko (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej), Polska
prof. Marek Payerhin (University of Lynchburg), USA
prof. dr hab. Michał Śliwa (Uniwersytet Pedagogiczny), Polska
prof. Alessandro Vitale (Università degli Studi di Milano), Włochy

Redaktor Naczelny

dr hab. Magdalena Mikołajczyk, prof. UP

Sekretarz Redakcji

dr Joanna Gajda

Redaktorzy tematyczni

Doktryny polityczne i polska myśl polityczna – dr hab. Stanisław Kilian, prof. UP, dr Agata Tasak
Filozofia polityki – dr hab. Łukasz Zweifel, prof. UP
Italian Studies – dr hab. Stefan Bielański, prof. UP
Polityka bezpieczeństwa – dr Paweł Skorut
Prawa człowieka i środki ich ochrony – dr Bogumił Naleziński
Samorząd terytorialny – dr Ryszard Kozioł
Stosunki międzynarodowe – dr hab. Joanna Bar, prof. UP
Stosunki wyznaniowe – dr hab. Małgorzata Winiarczyk-Kossakowska
Studia obszarowe – prof. dr hab. Jan Rydel
System polityczny RP – prof. dr hab. Andrzej Jaeschke
Systemy polityczne i partyjne – prof. dr hab. Katarzyna Sobolewska-Myślik
Teoria polityki – dr hab. Radosław Marzęcki, prof. UP
Zarządzanie publiczne i polityki publiczne – dr Joanna Podgórska-Rykała

Redaktor statystyczny

dr hab. Grzegorz Forys, prof. UP

Redaktor tomu

Magdalena Mikołajczyk, Joanna Podgórska-Rykała

Zespół Recenzentów

dr hab. Monika Augustyniak (prof. KAAFM), dr hab. Sławomir Czapnik (prof. UO), dr Anatol Fedorenko, dr hab. Ewa Ganowicz (prof. UO), prof. dr hab. Tadeusz Godlewski (UMK), dr hab. Magdalena Gurdek (prof. WSH), dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek (UW), dr hab. Anna Jach (UJ), dr hab. Danuta Kabat-Rudnicka (UEK w Krakowie), prof. dr hab. Dominika Kasprowicz (UJ), dr hab. Jacek Klich (prof. UEK), dr hab. Beata Kosowska-Gąstoł (prof. UJ), dr hab. Bogusław Kotarba (prof. URz), dr hab. Leszek Kwieciński (prof. UW), dr hab. Julian Kwiek (prof. AGH), dr hab. Paweł Malendowicz (prof. UMK), dr hab. Jarosław Nocoń (prof. UG), dr hab. Danuta Plecka (prof. UG), dr hab. Aldona Piotrowska (prof. UEK), prof. dr hab. Katarzyna Pokorna-Ignatowicz (KAAFM), dr hab. Daniel Przastek (UW), dr hab. Michał Strzelecki (prof. UMK), dr hab. Monika Ślufińska (prof. UJ), dr hab. Łukasz Tomczak (prof. USz)

Redakcja AUPCSP

<https://prace-kgp.up.krakow.pl/index.php/studpol/>

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2021

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.27

Wydawnictwo Naukowe UP

30-084 Kraków, ul. Podchorążych 2

e-mail: wydawnictwo@up.krakow.pl

druk i oprawa Zespół Poligraficzny UP

Judyta Dorosz*

Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu

ORCID: 0000-0003-4494-7434

Anna Kopańska**

Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu

ORCID: 0000-0003-1986-0599

Kwota wolna od opodatkowania jako narzędzie polityki finansowej państwa – kierunki projektowanych zmian

Wstęp

W dniu 26 lipca 2021 roku polski rząd przedstawił projekt ustawy, wprowadzającej szerokie zmiany w ustawach podatkowych i ubezpieczeniowych. Jak określono w projekcie ustawy przekazanym do konsultacji publicznych, „celem projektowanej ustawy jest stworzenie przyjaznego i sprawiedliwego systemu podatkowego, który pozwoli Polsce na zajęcie dominującej pozycji w wyścigu o inwestycje, będącego efektem procesu zmiany globalnych łańcuchów dostaw” (Dz.U. z 2021 r. poz. 2105). Proponowane modyfikacje w zakresie rozwiązań podatkowych stanowią część programu określanego mianem „Polski Ład”. Pojawiła się wśród nich propozycja zmiany w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, polegająca na podwyższeniu do 30 tys. zł kwoty wolnej od podatku dla ogółu podatników, obliczających podatek według skali podatkowej. Kolejna poprawka dotyczy podwyższenia do 120 tys. zł pierwszego progu dochodowego, po którego przekroczeniu ma zastosowanie 32% stawka podatku. W projekcie Ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw znalazły się również propozycje dotyczące wprowadzenia ulgi dla klasy średniej, przekształcenia zasad ustalania podstawy wymiaru składki zdrowotnej dla przedsiębiorców oraz likwidacji możliwości odliczenia składki na ubezpieczenie zdrowotne od podatku dochodowego od osób fizycznych. Ponadto projekt ustawy zawiera przepisy zmieniające wysokość kosztów podatkowych od przychodów uzyskiwanych przez osoby pełniące obowiązki społeczne lub obywatelskie (Dz.U. z 2021 r. poz. 2076).

Celem rozważań podejmowanych w artykule jest analiza zagadnienia kwoty wolnej od opodatkowania, jej funkcji i roli, jaką odgrywa w systemie podatkowym oraz wpływu jej zmiany na budżet państwa. Niniejszy artykuł opracowano na pod-

* judytadorosz@gmail.com

** annakopanska@wp.pl

stawie literatury przedmiotu, obowiązujących aktów prawnych, projektu ustawy, dokumentów ministerialnych oraz źródeł internetowych.

Źródło podatku dochodowego od osób fizycznych

Zasady uiszczania podatku dochodowego od osób fizycznych (ang. *personal income tax* – PIT) reguluje w Polsce ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 80 poz. 350 ze zm.), która była wielokrotnie nowelizowana i ujednolicona. Przedmiotem opodatkowania z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych są uzyskiwane dochody z określonych źródeł przychodów. Główne źródła przychodów opodatkowanych wyżej wskazanym podatkiem w literaturze przedmiotu dzieli się na cztery następujące grupy: własna praca podatnika, w tym działalność gospodarcza, majątek podatnika, przychody subwencyjne oraz pozostałe przychody (Burzec i in. 2021).

Zgodnie z wolą ustawodawcy, treść ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych miała uwzględniać zasady odpowiadające wymogom demokratycznego państwa prawa oraz wysokie standardy legislacji podatkowej. Celem ustawodawcy było zagwarantowanie, iż podatek dochodowy od osób fizycznych będą cechować: równe traktowanie wszystkich podatników, powszechność podatkowa oraz prostota rozliczania, związana z zasadą samoobliczania podatku. Inną cechą podatku dochodowego od osób fizycznych, którą uwzględnił prawodawca, jest konieczność osobistego zaangażowania podatnika w wypełnianie zeznań i deklaracji podatkowych. Niestety zmiany, które zostały wskazane wcześniej generują wiele problemów w jej stosowaniu. Ze względu na obszerność oraz niską jakość tekstu, tegoroczna nowelizacja ustawy jest krytycznie oceniana przez profesjonalistów. Potwierdzenie tego poglądu może stanowić fragment opinii Biura Analiz Sejmowych, zawartej w dokumencie „Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw” (druki nr 1532 i 1532-A) z dnia 23 września 2021 roku, w którym stwierdzono, iż aktualnie projektowane przez rząd regulacje „komplikuja już i tak w wielu obszarach niejasny, wymagający szeregu wyjaśnień i interpretacji urzędowych system opodatkowania dochodów” (Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie... 2021).

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż każdego roku w Polsce z tytułu podatku dochodowego rozlicza się 25 mln podatników. Wysokość wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych to około 65 mld zł rocznie, co stanowi trzecie miejsce w hierarchii fiskalnej podatków, zaraz za podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem akcyzowym (Burzec i in. 2021).

Polityka fiskalna państwa i jej wpływ na wysokość kwoty wolnej od opodatkowania

Progresywny system opodatkowania wiąże się z ustanowieniem przez prawodawcę kwoty wolnej od podatku, która jest odliczana od podstawy opodatkowania. Kwota wolna od opodatkowania stanowi specyficzną preferencję podmiotową

w podatku dochodowym od osób fizycznych. Jest to tzw. minimum wolne od podatku, które pozwala odstąpić od opodatkowania osób fizycznych uzyskujących minimalne dochody. Oznacza to wprowadzenie zerowej stawki opodatkowania dla podatnika, którego dochód nie przekroczy minimum wolnego od podatku w danym roku podatkowym.

W Polsce od wielu lat toczy się debata (Lipowicz 2014; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego... 2015; Szczepkowski 2017; Modzelewski, Bielawny 2019) dotycząca minimum wolnego od podatku w kontekście rażąco niskiego poziomu kwoty wolnej od opodatkowania. W 2008 roku została zamrożona ogólna skala podatkowa, co spowodowało, że kwota wolna od podatku wynosiła niezmiennie 3091 złotych aż do roku 2017. W datowanym na dzień 27 maja 2014 roku piśmie, skierowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich Irenę Lipowicz do Ministra Finansów czytamy, że „w odczuciu społecznym dochody do wysokości minimum egzystencji nie powinny być opodatkowane” (Lipowicz 2014). Jak wskazano w dalszej części pisma, wysokość kwoty wolnej od opodatkowania jest określona przez ustawodawcę w oderwaniu od rzeczywistości najuboższych obywateli, którzy objęci są świadczeniami pomocy społecznej. Jak stanowi treść pisma, w obowiązującym stanie prawnym do uregulowania obciążeń podatkowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych zobowiązani są obywatele, którzy nie potrafią zaspokoić własnych potrzeb bytowych, co prowadzi do pogłębiania ich ubóstwa. Taki stan rzeczy uplasował Polskę na ostatnim miejscu wśród państw członkowskich Unii Europejskiej, których systemy opodatkowania dochodów zostały oparte na progresywnej skali podatkowej. Celem przypomnienia – progresywny system opodatkowania oznacza, iż stawka opodatkowania wzrasta wraz ze wzrostem dochodu podatnika. Powyższe oznacza, że podatnik o wyższym dochodzie będzie odprowadzał większą jego część w formie podatku niż podatnik osiągający w roku podatkowym dochód niższy.

W dniu 28 października 2015 roku Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż kwota stanowiąca minimum wolne od podatku nie koresponduje z określonymi przez ustawodawcę w odrębnych aktach prawnych kwotami określonymi jako „minimum egzystencji”. Konsekwencją orzeczenia o niezgodności przepisów dotyczących kwoty wolnej od podatku z art. 2 i art. 84 Konstytucji RP było wygaszenie mocy obowiązywania tych przepisów w listopadzie 2016 roku (Dz.U. z 2015 r. poz. 1784).

Wskazany wyżej Wyrok Trybunału Konstytucyjnego wymusił na ustawodawcy nowelizację ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie przepisów, które dotyczyły ogólnej tabeli podatkowej. Wraz z początkiem 2017 roku kwota wolna od podatku została podniesiona do 6,6 tys. zł, a od 2018 roku minimum wolne od opodatkowania wynosi 8 tys. zł. Podatnicy, którzy osiągają w roku podatkowym wyższe dochody, posiadają uprawnienie do odliczenia od podatku kwoty zmniejszającej podatek. Należy tutaj zaznaczyć, iż poziom odliczenia ulega zmniejszeniu wraz ze wzrostem rocznych dochodów podatnika do kwoty 127 tys. zł. W momencie przekroczenia wskazanej wartości podatnik traci prawo do odpisu kwoty zmniejszającej podatek.

Zgodnie z informacją prezentowaną na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, kwota wolna od podatku w wysokości 30 tys. zł zostanie wprowadzona od dnia 1 stycznia 2022 roku dla wszystkich podatników rozliczających dochody

według progresji. Treść komunikatu stanowi, iż po wejściu w życie powyższej zmiany kwota wolna od podatku w Polsce będzie porównywalna do kwoty wolnej od podatku w krajach europejskich. W zamieszczonym komunikacie stwierdzono, że niższa kwota od podatku będzie generowała niższe podatki dla osób o niskich i średnich dochodach. W informacji wskazano, że przepisy w omawianym zakresie będą stosować wszyscy podatnicy rozliczający się na zasadach ogólnych według skali podatkowej, a nie tylko podatnicy najmniej zarabiający. Oznacza to, że bez względu na wysokość dochodu, podatek dochodowy od osób fizycznych będzie naliczany od nadwyżki kwoty 30 tys. zł w roku podatkowym. Jak szacuje Ministerstwo Finansów, w efekcie wprowadzenia powyższej zmiany w portfelach Polaków zostanie około 16,5 mld zł („Korzystne zmiany podatkach – Polski Ład” 2021).

Tabela 1. Wysokość kwoty wolnej od opodatkowania w Polsce w latach 2000–2022

Rok	Kwota wolna od podatku PIT (w zł)
2000	2 295,79
2001	2 596,43
2002	2 727,16
2003–2006	2 789,89
2007	3 013,37
2008–2016	3 091
2017	6 600
2018–2021	8 000
2022 (wedle procedowanego projektu ustawy)	30 000

Źródło: Archiwum skali podatkowej PIT (www.pit.pl/skala-podatkowa-pit/archiwum-skali-podatkowej-pit-923016).

Tabela 2. Wysokość kwoty wolnej od opodatkowania w Europie w 2020 roku

Państwo	Wysokość kwoty wolnej od podatku (w przeliczeniu na EUR)
Austria	11 000
Belgia	8 680
Bułgaria	0
Chorwacja	3 423
Cypr	19 500
Czechy	6 464
Dania	6 263
Estonia	1 028
Finlandia	16 100
Francja	5 963
Grecja	5 000

Hiszpania	17 708
Holandia	2 103
Irlandia	16 500
Litwa	0–166
Luksemburg	11 265
Łotwa	760
Malta	11 900
Niemcy	8 130
Polska	1 778
Portugalia	4 104
Rumunia	654
Słowacja	4 414
Słowenia	3 500–6 519
Szwecja	2 023
Węgry	0
Wielka Brytania	14 138
Włochy	4 800

Źródło: „Ile wynosi kwota wolna od podatku w Polsce i za granicą? Wkrótce może to mieć kluczowe znaczenie” (<https://natemat.pl/323189,kwota-wolna-od-podatku-2020-ulga-abolicyjna-tabela-darowizna-ZFSS-wzor-analiza-opis>); „Kwota wolna od podatku? W wielu krajach UE wyższa niż w Polsce” (<https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/486156,kwota-wolna-od-podatku-w-wielu-krajach-ue-jest-wyzsza-niz-w-polsce.html>)

Istota i funkcja kwoty wolnej od opodatkowania

W latach 2009–2016 dochody osób, które zarabiają poniżej minimum egzystencjonalnego, zostały znacznie uszczuplone. Brak dokonywania waloryzacji minimum wolnego od opodatkowania przez prawodawcę powodował, iż kwota określona jako wolna od opodatkowania stanowiła jedną z najniższych wartości kwot wśród państw członkowskich Unii Europejskiej, a co za tym idzie, nie spełniała przypisanej jej roli. Wojciech Wyrzykowski (2015) zauważył, że kwota wolna od opodatkowania stanowi mało poznane narzędzie realizacji zasady sprawiedliwości opodatkowania, dodatkowo w ramach przyjętego w Polsce rozwiązania dotychczas nie realizowano doktrynalnych zasad jej funkcjonowania.

Skutki zmiany wprowadzonej od 1 stycznia 2017 roku odczuły najbardziej osoby najmniej zarabiające. Podwyższenie kwoty wolnej od podatku ma bowiem szczególne znaczenie dla osób o niskich dochodach ze względu na motywację do podjęcia pracy, jak również jej utrzymania. Odpowiednia zmiana wysokości kwoty wolnej od opodatkowania ma wpływ na strukturę dochodów budżetowych w kierunku podatków pośrednich. Istotnym jest fakt, iż zwiększa siłę nabywczą ludności, przez co pobudza popyt konsumpcyjny. W przyjaznym dla obywateli systemie podatkowym kwota wolna od opodatkowania powinna być narzędziem długookresowej polityki fiskalnej oraz powinna stanowić sprawiedliwe narzędzie do opodatkowania osób fizycznych.

Rozważając wpływ zmiany wysokości minimum wolnego od opodatkowania, nie można pominąć aspektu finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego. W związku ze zmianami podatkowymi, a zwłaszcza ze wzrostem kwoty wolnej od podatku, samorządy są narażone na spore straty. Należy zaznaczyć, iż wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych po wprowadzeniu zmian będą mniejsze. Na etapie prac legislacyjnych dotyczących Ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Senat zaproponował poprawkę do zmian w ustawach podatkowych celem zwiększenia udziału lokalnych władz w zyskach podatkowych. Poprawka Senatu została odrzucona przez Sejm („Polski Ład w sejmie i senacie...” 2021).

Tabela 3. Udział we wpływach z podatku dochodowego jednostek samorządu terytorialnego w 2020 roku

Jednostka	Udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (w %)	Udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (w 5%)
Gmina	6,71	39,34
Powiat	1,40	10,25
Województwo	14,75	1,60

Źródło: „Które podatki zasilają budżet samorządu terytorialnego?” (<https://gazeta.sgh.waw.pl/po-prostu-ekonomia/kto-re-podatki-zasilaja-budzet-samorzadu-terytorialnego>)

Wraz ze wzrostem minimum wolnego od opodatkowania zmniejszają się wpływy budżetowe, jednak nieprawidłowe jest rozpatrywanie podwyższenia kwoty wolnej od podatku jedynie w kontekście zmniejszania dochodów państwa.

Konsultacje publiczne programu „Polski Ład” w ramach projektu zmian systemu podatkowego

26 lipca 2021 roku projekt ustawy wprowadzającej „Polski Ład” został skierowany do konsultacji publicznych, prowadzonych przez Ministerstwo Finansów. Jak wskazało Ministerstwo Finansów, podstawę prawną konsultacji stanowią: art. 19 ust. 1 i 12 Ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 1991 r. Nr 55 poz. 234 ze zm.); art. 16 Ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. z 1991 r. Nr 55 poz. 235 ze zm.) oraz § 36 Uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r. poz. 979 ze zm.).

Celem naniesienia własnych uwag i przekazania ich do Ministerstwa Finansów, projekt ustawy otrzymały następujące podmioty: Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Business Centre Club, Konfederacja „Lewiatan”, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Związek Banków Polskich, Krajowa Izba Radców Prawnych, Polska Izba Biegłych Rewidentów, Krajowa Rada Doradców Podatkowych, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Związek Rzemiosła Polskiego, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ), Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa, Forum Związków Zawodowych, Zwią-

zek Przedsiębiorców i Pracodawców, Stowarzyszenie Centrum Cen Transferowych, Krajowa Izba Gospodarcza, Polska Rada Biznesu, Krajowy Związek Banków Spółdzielczych, Związek Polskiego Leasingu, Fundacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Izba Pracodawców Polskich, Stowarzyszenie Inwestorów Indywidualnych, Izba Domów Maklerskich, Giełda Papierów Wartościowych, Izba Zarządzająca Funduszami i Aktywami, Stowarzyszenie ITCorner, Polska Agencja Inwestycji i Handlu, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej sp. z o.o., Narodowe Centrum Nauki, Polska Fundacja Rozwoju, Startup Poland, Stowarzyszenie Obywatelskiego Dialogu i Aktywizacji „SODA”, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Notarialna, Krajowa Rada Komornicza, Związek Importerów i Producentów Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego Branży RTV i IT – ZIPSEE „Cyfrowa Polska”, Izba Gospodarki Elektronicznej, Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji, Polska Izba Komunikacji Elektronicznej, Naczelna Rada Zrzeszeń Handlu i Usług, Polska Izba Handlu, Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji, Ogólnopolska Federacja Przedsiębiorców i Pracodawców Przedsiębiorcy.pl, UNICORN Europejska Unia Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Fundacja Republikańska, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Polska Izba Spedycji i Logistyki, Rada Dialogu Społecznego, Izba Gospodarcza Hotelarstwa Polskiego, Organizacja Pracodawców Usług IT SoDA, Stowarzyszenie Klaster ICT Pomorze Zachodnie, Związek Pracodawców Polska Miedź, Fundacja Platforma Przemysłu Przyszłości, PGNIG S.A., Komisja Nadzoru Finansowego, Krajowa Izba Rozliczeniowa.

Bezpośrednio do Ministerstwa Finansów zostało zgłoszonych wiele uwag, natomiast 140 wystąpień w formie komentarzy zostało zamieszczonych na stronie Rządowego Centrum Legislacji. Uwagi do Ministerstwa skierowało także ponad 200 podmiotów, do których projekt ustawy nie został bezpośrednio przekazany, co oznacza ogromne zainteresowanie proponowanymi przez rząd zmianami i ich obszerny wpływ na istniejący system podatkowy. Ministerstwo Finansów w przedstawionym raporcie z konsultacji publicznych stwierdziło, iż wszystkie uwagi zostały przeanalizowane, jednak tylko niektóre z nich zostały uwzględnione (Raport z konsultacji projektu... 2021).

Ocena skutków regulacji podatkowych zawartych w programie „Polski Ład” ze szczególnym uwzględnieniem kwoty wolnej od podatku

Biuro Analiz Sejmowych w dniu 23 września 2021 roku zaprezentowało dokument „Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (druki nr 1532 i 1532-A)”. W wydanej opinii stwierdzono, iż projektowana ustawa nowelizuje 26 innych ustaw, które przede wszystkim regulują opodatkowanie dochodów oraz obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego. Wprowadzane zmiany mają wpływ na wysokość i rozłożenie ciężarów daninowych, na uprawnienia organów skarbowych i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, na obowiązki przedsiębiorców i konsumentów, na skłonność podatników do inwestowania oraz na obowiązki ewidencyjne,

informacyjne i dokumentacyjne podatników oraz fiskalizujące system podatkowy. Jak stanowi treść dokumentu, projekt ustawy dotyczy wszystkich podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od towarów i usług, a także organów skarbowych administracji rządowej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, konsumentów, przedsiębiorców, sądownictwa administracyjnego, Narodowego Funduszu Zdrowia oraz jednostek samorządu terytorialnego.

W opinii Biura Analiz Sejmowych zawarto stwierdzenie, iż zakres i rodzaj projektowanych zmian nie pozwalają na jednoznaczną ich ocenę, ponieważ projekt zawiera zarówno regulacje, które należy ocenić pozytywnie, tj. podwyższenie kwoty wolnej od podatku, zmiany w skali podatkowej, zmiany we wspólnym rozliczaniu małżonków, rozszerzenie zakresu ulgi rehabilitacyjnej, wprowadzenie odliczenia od dochodu składek związkowych, jak i regulacje fiskalizujące system podatkowy, które z punktu widzenia podatników nie są działaniem oczekiwanym. Niepokojące dla podatników jest stwierdzenie, że zaproponowane regulacje prowadzą do znacznej komplikacji systemu podatkowego, który w odniesieniu do przychodów wynikających z zatrudnienia, emerytur i rent powinien być przejrzysty, jednoznaczny, umożliwiający proste wyliczenie obciążeń podatkowych.

Zmiany w zakresie systemu podatkowego proponowane w „Polskim Ładzie” obejmują materialne aspekty opodatkowania podatkami dochodowymi, podatkiem od towarów i usług, dotyczą także uprawnień i obowiązków organów podatkowych i podatników prawnych, a także mają wpływ na prawa i obowiązki przedsiębiorców i konsumentów. Podsumowując, w analizowanym przez Biuro Analiz Sejmowych zakresie nie można uznać, że rozwiązania zaproponowane przez rząd w ramach „Polskiego Ładu” realizują cel wskazany w projekcie ustawy, jakim jest stworzenie przyjaznego systemu podatkowego.

W sprawie kwoty wolnej od podatku Biuro Analiz Sejmowych zwraca uwagę, iż z jednej strony w projekcie ustawy proponuje się podwyższenie i ujednolicenie wysokości kwoty wolnej, która od 1 stycznia 2022 roku ma wynosić 30 tys. zł, oraz podwyższenie do 120 tys. zł pierwszego progu podatkowego, objętego stawką 17%, a z drugiej strony projekt ustawy zakłada likwidację możliwości odliczenia od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne. Wnioski w powyższego są takie, że łączne skutki fiskalne wprowadzonych zmian dla podatników podatku dochodowego od osób fizycznych będą uzależnione od trzech kwestii, a mianowicie: od wysokości osiąganych przez podatnika dochodów; od formy opodatkowania (tj. zasady ogólnej, podatek liniowy, ryczałt ewidencjonowany, karta podatkowa) oraz od rodzaju źródła przychodów, z którego podatnik osiąga dochód (tj. stosunek pracy, stosunek służbowy, praca nakładcza, spółdzielczy stosunek pracy, emerytura, renta czy też pozarolnicza działalność gospodarcza (Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie... 2021).

Autorzy analizy pozytywnie odnoszą się do planu podwyższenia kwoty wolnej od podatku ze względu na zmniejszenie obciążeń podatkowych osób najmniej zarabiających, uproszczenie systemu oraz wprowadzenie mechanizmu waloryzacji minimum wolnego od opodatkowania w latach następnych.

Tabela 4. Skutki wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw w okresie 10 lat (w mld zł)

	0 2021	1 2022	2 2023	3 2024	4 2025	5 2026	6 2027	7 2028	8 2029	9 2030	10 2031	łącznie (0-10)
Dochody ogółem	25	-8 429	-9 575	-9 899	-9 143	-8 048	-7 532	-6 704	-6 227	-5 798	-5 413	-76 743
budżet państwa	25	-7 135	-7 424	-7 676	-7 105	-6 224	-5 787	-5 130	-4 722	-4 344	-3 998	-59 520
JST	0	-13 698	-13 688	-13 839	-13 585	-13 297	-13 141	-12 906	-12 786	-12 695	-12 628	-132 264
NFZ	0	12 404	11 537	11 616	11 547	11 473	11 397	11 333	11 281	11 241	11 213	111 5041
Wydatki ogółem	11	99	67	29	27	28	38	38	38	39	39	453
Saldo ogółem	14	-8 528	-9 642	-9 928	-9 170	-8 076	-7 570	-6 742	-6 265	-5 837	-5 452	-77 196
budżet państwa	14	-7234	-7491	-7705	-7132	-6252	-5825	-5168	-4760	-4383	-4037	-59 973
JST	0	-13 698	-13 688	-13 839	-13 585	-13 297	-13 141	-12 906	-12 786	-12 695	-12 628	-132 264
NFZ	0	12 404	11 537	11 616	11 547	11 473	11 397	11 333	11 281	11 241	11 213	1115 041

Źródło: Ocena skutków regulacji (<https://legislacja.gov.pl/docs//2/12349409/12805420/12805421/dokument 515062.pdf>)

Podsumowując, rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, wpłyną na dochody sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego i Narodowy Fundusz Zdrowia.

Prezentowane przez Ministerstwo Finansów dane liczbowe, zawarte w Ocenie skutków regulacji z dnia 26 lipca 2021 r., mogą unaocnić wpływ zmian podatkowych proponowanych przez rząd w ramach programu „Polski Ład”. Skutki finansowe wprowadzenia zmian będą zróżnicowane dla poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych. Jak wynika z Oceny skutków regulacji, budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego poniosą straty (odpowiednio 59,973 mld zł i 13,264 mld zł) ze względu na zmniejszenie dochodów w stosunku do obecnego stanu prawnego, jednakże wedle zapowiedzi Ministerstwa wzrosną przychody NFZ (115,041 mld zł).

Znaczny ubytek dochodów własnych gmin, powiatów i województw, mimo procedowanych rozwiązań wspierających może rodzić obawy o stabilność systemu finansowego tychże jednostek i zbytne uzależnienie ich od wsparcia z budżetu państwa. Jednocześnie należy zadać pytanie o możliwość wywiązywania się przez jednostki samorządu terytorialnego z konstytucyjnych i ustawowych zadań. Wedle danych prezentowanych przez Ministerstwo Finansów suma strat sektora finansów publicznych wyniesie 77,196 mld zł.

Zakończenie

Kwota wolna od opodatkowania stanowi specyficzną preferencję podmiotową w podatku dochodowym od osób fizycznych. Z założenia minimum wolne od podatku pozwala odstąpić od opodatkowania osób fizycznych uzyskujących minimalne dochody. Powyższe jest równoznaczne z wprowadzeniem zerowej stawki opodatkowania dla podatnika, którego dochód nie przekroczy minimum wolnego od podatku w danym roku podatkowym.

Wysokość kwoty wolnej od podatku wpływa na wysokość wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych do budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie wysokość minimum wolnego od opodatkowania ma bezpośredni wpływ na osoby o niskich dochodach, a dokładniej na ich wysokość zarobków oraz motywację do utrzymania czy też podjęcia pracy. Odpowiednia zmiana wysokości kwoty wolnej od opodatkowania ma wpływ na strukturę dochodów budżetowych w zakresie podatków pośrednich. Nie ulega wątpliwości, iż wzrost kwoty wolnej od podatku zwiększa siłę nabywczą ludności, przez co pobudza popyt konsumpcyjny. Powyższe oznacza wzrost dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług.

W przyjaznym dla obywateli systemie podatkowym kwota wolna od opodatkowania powinna być narzędziem długookresowej polityki fiskalnej oraz powinna stanowić narzędzie sprawiedliwego opodatkowania osób fizycznych, równocześnie nie powinna zagrażać stabilności systemu finansowego państwa i jednostek administracji samorządowej oraz możliwości wykonywania zadań w sferze publicznej.

Bibliografia

Akty prawne i dokumenty

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców. (Dz. U z 1991 r. Nr 55 poz. 235 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 1991 r. Nr 55 poz. 234 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1991 r. Nr 80 poz. 350 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 1997 r. Nr 137 poz. 926 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 2105).
- Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r. poz. 979 ze zm.).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw. 2021. Rządowe Centrum Legislacji. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://legislacja.gov.pl/projekt/12349409/katalog/12805420#12805420>.
- Ocena skutków regulacji. 2021. Rządowe Centrum Legislacji. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://legislacja.gov.pl/docs//2/12349409/12805420/12805421/dokument515062.pdf>.
- Ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Uzasadnienie). 2021. Rządowe Centrum Legislacji. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://legislacja.gov.pl/docs//2/12349409/12805426/12805427/dokument514952.pdf>.
- Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (druki nr 1532 i 1532-A). 2021. Biuro Analiz Sejmowych (oprac.). Sejm RP. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1532>.
- Raport z konsultacji projektu UD260. 2021. Rządowe Centrum Legislacji. Dostęp 14 grudnia 2021. <https://legislacja.gov.pl/docs//2/12349409/12805426/12805430/dokument520223.pdf>.
- „Projekt przepisów podatkowych Polskiego Ładu w konsultacjach”. 2021. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://www.gov.pl/web/finanse/projekt-przepisow-podatkowych-polskiego-ladu-w-konsultacjach>.
- Lipowicz Irena. 2014. Pismo sygn. V.511.367.2014.AB z dnia 27 V 2014 r. skierowane do Ministra Finansów. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. Dostęp 5 grudnia 2021. https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MF_ws_wysokosci_kwoty_wolnej_od%20podatku%20dochodowego.pdf.
- Polski Ład. 2021. Gov.pl. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://www.gov.pl/web/polski-lad>.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt K 21/14 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1784).

Opracowania

- Archiwum skali podatkowej PIT. 2018(2020). PIT.pl. Dostęp 5 grudnia 2021 r. <https://www.pit.pl/skala-podatkowa-pit/archiwum-skali-podatkowej-pit-923016>.
- Bandura Jakub. 2020. „Kwota wolna od podatku w Polsce i w Europie”. Portfel Polaka. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://portfelpolaka.pl/kwota-wolna-od-podatku>.
- Burzec Marcin i in. 2021. *Prawo podatkowe*, Smoleń Paweł, Wójtowicz Wanda (red.). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Dworakowska-Raj Małgorzata. 2020. „Które podatki zasilają budżet samorządu terytorialnego?” *Gazeta SGH*. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://gazeta.sgh.waw.pl/po-prostu-ekonomia/ktore-podatki-zasilaja-budzet-samorzadu-terytorialnego>.
- Flis Maciej. 2019. „Kwota wolna od podatku jako anachronizm polskiego systemu podatkowego”. *Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych* (11) : 15–17. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://isp-modzelewski.pl/wp-content/uploads/2019/12/Kwota-wolna-od-podatku-jako-anachronizm-polskiego.pdf>.
- „Korzystne zmiany podatkach – Polski Ład”. 2021. Podatki.gov.pl. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://www.podatki.gov.pl/polski-lad/kwota-wolna-polski-lad/korzystne-zmiany-podatkach-polski-lad>.
- „Kwota wolna od podatku nie będzie zależna od minimum egzystencji”. 2015. INFOR. Dostęp 14 grudnia 2021. <https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/704830,Kwota-wolna-od-podatku-nie-bedzie-zalezna-od-minimum-egzystencji.html>.
- „Kwota wolna od podatku? W wielu krajach UE wyższa niż w Polsce”. 2015. Dziennik.pl. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/486156,-kwota-wolna-od-podatku-w-wielu-krajach-ue-jest-wyzsza-niz-w-polsce.html>.
- Modzelewski Witold, Bielawny Jerzy. 2019. *Ewolucja podatków dochodowych w roku 2019*. Warszawa: Instytut Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy.
- Piorun Monika. 2020. „Ile wynosi kwota wolna od podatku w Polsce i za granicą? Wkrótce może to mieć kluczowe znaczenie”. na: Temat. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://natemat.pl/323189,kwota-wolna-od-podatku-2020-ulga-abolicyjna-tabela-darowizna-ZFSS-wzor-analiza-opis>.
- „Polski Ład w sejmie i senacie wszystkie zmiany, które przegłosowali parlamentarzyści”. 2021. Money.pl. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://www.money.pl/gospodarka/polski-lad-w-sejmie-i-senacie-wszystkie-zmiany-ktore-przeglosowali-parlamentarzysci-6699089173793600a.html>.
- Szczepkowski Maciej. 2017. *Kwota wolna od podatku w Polsce w kontekście minimum egzystencji i minimum socjalnego. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* (488) : 245–254. Dostęp 5 grudnia 2021. https://www.dbc.wroc.pl/Content/39306/Szczepkowski_Kwota_Wolna_Od_Podatku_w_Polsce_w_Kontekscie_2017.pdf.
- Wyrzykowski Wojciech. 2015. „Kwota wolna od podatku dochodowego – istota i funkcja”. *Pieniądze i Władza* 18 (3) : 85–94.

Tax-free allowance as a tool of state financial policy – directions of planned changes

Abstract

The tax-free amount is a specific personal income tax advantage. With a minimum tax-free basis, it is possible to waive the taxation of individuals with minimal income. The tax-free amount affects the number of receipts from personal income tax to the state budget and

local government units. At the same time, the minimum tax-free amount directly impacts the income levels of low-income earners and, more specifically, the number of earnings and motivation to maintain or secure work. The rise in tax-free amounts increases the population's purchasing power, stimulating consumer demand. In a citizen-friendly tax system, the tax-free amount should be a tool of long-term fiscal policy and fairness of personal taxation. At the same time, it should not threaten the stability of the state financial system and local government administration or the ability to perform tasks in the public sphere.

Keywords: personal income tax, tax, tax-free amount, tax system

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 27 (2021)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.27.2

Wojciech Opiola*

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0003-2473-3375

Borys Potyatynyk**

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0002-7828-036X

Prawo do informacji publicznej: praktyki na poziomie lokalnym

Wprowadzenie

W demokratycznym porządku ustrojowym instytucje publiczne są zobowiązane do informowania obywateli o podejmowanych działaniach. Wynika to z zasad otwartości i przejrzystości działania organów administracji państwowej i samorządowej. W polskim porządku prawnym ustalono katalog spraw publicznych, które podlegają publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Ponadto obywatele dysponują prawem do uzyskania informacji publicznej na wniosek. W prawoznawstwie prawo do informacji publicznej jest rozszerzeniem zasady wolności słowa i zaliczane jest do praw człowieka, chronionych przez prawo międzynarodowe (Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka 1948: art. 19; Birkinshaw 2006). W Polsce prawo dostępu do informacji publicznej jest powiązane z konstytucyjną zasadą jawności działania administracji publicznej (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 1997: art. 61). Kwestie szczegółowe, dotyczące zakresu i sposobu realizacji tego prawa, podobnie jak w kilkudziesięciu innych krajach na świecie, uregulowano w ustawie (Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej). Co się tyczy samorządu gminnego, który jest w niniejszym tekście przedmiotem analizy, należy wskazać dodatkowo na zapis art. 11b Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym działalność gminy i jej organów jest jawna (Dz.U. z 1990 r. Nr 16 poz. 95 ze zm.).

Praktyka wykonywania przez instytucje publiczne obowiązku informowania opinii publicznej jest w wielu aspektach wciąż niezgodna z obowiązującymi normami. Często praktyką jest m.in. utajnianie prowadzonych postępowań (np. rekrutacyjnych w urzędach różnego szczebla), utrudnianie obywatelom uzyskiwania informacji publicznej czy zaniechania urzędników (Wójkowski 2012). Jest to o tyle zastanawiające, że niedopełnienie obowiązku udzielenia informacji publicznej jest wykroczeniem, za które grozi odpowiedzialność prawna (grzywna, ograniczenie wolności lub pozbawienie wolności do jednego roku).

* wopiola@uni.opole.pl

** borys.potyatynyk@uni.opole.pl

Prawo do informacji publicznej w teorii i praktyce demokratycznej

Za ojca idei prawa do informacji publicznej uważa się fińskiego pastora, deputowanego szwedzkiego Riksdagu Andersa Chydeniusa, który wzorując się na chińskich praktykach związanych z zapewnieniem wolności prasy w Cesarstwie Chińskim, doprowadził do wprowadzenia w 1766 roku do szwedzkiego systemu politycznego prawa do informacji publicznej (ang. *Freedom of Information Law* lub *FOI Law*) (Manninen 2006). Na tym wczesnym etapie prawo do informacji było rozumiane przede wszystkim jako element idei wolności słowa, czego potwierdzeniem było zapisanie w art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, iż prawo do wolności opinii i jej wyrażania obejmuje m.in. swobodę „poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji” (Powszechna Deklaracja Praw Człowieka 1948). Nieco inną funkcję przyjęło w okresie tzw. trzeciej fali demokratyzacji, kiedy w krótkim czasie, w latach 90. XX i na początku XXI wieku w krajach przechodzących transformację ustrojową zapewnienie prawa dostępu do informacji publicznej miało być także receptą na niski poziom odpowiedzialności wśród elit politycznych (Ackerman, Sandoval-Ballesteros 2006: 87). Z kolei Mark Bovens wiąże gwałtowny rozwój prawa do informacji z pojawieniem się i rozwojem społeczeństwa informacyjnego. Prawo do informacji jest według niego czwartą grupą praw człowieka, którą poprzedził rozwój praw obywatelskich, politycznych i społecznych na wcześniejszych etapach rozwoju demokracji (Bovens 2002; Ackerman, Sandoval-Ballesteros 2006). Postuluje on również rozszerzenie rozumienia prawa do informacji, a także wprowadza pojęcie *praw informacyjnych* (ang. *information rights*), wśród których tradycyjnie rozumiane prawo do informacji publicznej jest tylko jednym z elementów (Bovens 2002). Rozwój społeczeństwa informacyjnego, internetu oraz procesy globalne implikują również nowy, transnarodowy sposób myślenia o prawie do informacji (tzw. radykalna definicja prawa do informacji, której wykonawcą jest np. ruch Anonymous) (Beyer 2014).

Współcześnie przyjmuje się, że prawo do informacji publicznej jest częścią szerszego procesu zapewniania przejrzystości działań politycznych, rozwoju demokracji deliberatywnej i realizacji idei dobrego rządzenia (Herbst 2008; Birkinshaw 2010: 29–30; Worthy 2010: 564). Szczegółową kodyfikację wymusza rozrost administracji i obejmowanie obowiązkiem wykonywania tego prawa setek tysięcy urzędników publicznych. Uważa się również, że zapewnienie transparencji jest korzystne z ekonomicznego punktu widzenia. Nieprzejrzystość skutkuje bowiem powstaniem kosztów politycznych i ekonomicznych, z których najbardziej oczywisty to wzrost poziomu korupcji politycznej (Kaufmann, Vishvanath 1999 za: Ackerman, Sandoval-Ballesteros 2006: 93; Mendel 2008: 4).

Uniwersalne zasady, stanowiące istotę prawa do informacji publicznej, zawarte zostały w opracowaniu UNESCO autorstwa Toby’ego Mendla (Mendel 2008). Ich katalog jest następujący:

- a. Maksymalna jawność (ang. *maximum disclosure*) – prawo do informacji powinno być realizowane w oparciu o zasadę maksymalnej otwartości;
- b. Obowiązek publikacji (ang. *obligation to publish*) – instytucje publiczne powinny być zobligowane do publikowania kluczowych informacji;

- c. Promowanie idei otwartego rządu (ang. *promotion of open government*) – instytucje publiczne muszą aktywnie promować ideę otwartego rządu;
- d. Ograniczony zakres wyjątków (ang. *limited scope of extensions*) – wyjątki powinny być ściśle i wyraźnie wymienione i podlegać ograniczeniu;
- e. Dążenie do ułatwiania dostępu (ang. *processes to facilitate access*) – wnioski o udostępnienie informacji powinny być rozpatrywane szybko i uczciwie, a ponadto powinien być jasno określony sposób zaskarżania odmowy udostępnienia informacji niezależnemu organowi;
- f. Koszty (ang. *costs*) – obywatele nie powinni być zniechęceni do wnioskowania o informację zbyt wysokimi kosztami udostępnienia;
- g. Otwarte spotkania (ang. *open meetings*) – posiedzenia organów publicznych powinny być otwarte dla publiczności;
- h. Pierwszeństwo jawności (ang. *disclosure takes precedence*) – ustawy, które są sprzeczne z zasadą maksymalnej jawności, powinny zostać znowelizowane lub uchylone;
- i. Ochrona dla sygnalistów (ang. *protection for whistleblowers*) – osoby, które ujawniają informacje o nieprawidłowych działaniach instytucji publicznych, muszą podlegać ochronie (Mendel 2008: 31–42).

Przed uchwaleniem Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w 1948 roku regulacje dotyczące dostępu do informacji istniały tylko w Szwecji i Kolumbii. Do 1990 roku wprowadzono je w kolejnych 11 krajach (Ackerman, Sandoval-Ballesteros 2006; Banisar 2006). W 2008 roku ustawy takie posiadało już 70 państw, a w kolejnych 20–30 rozważane było ich wdrożenie (Mendel 2008: 3). Według Bena Worthy’ego, a także Grega Michenera, krajów z uchwalonym prawem dostępu do informacji jest nawet 80–90 (Worthy 2010: 561; Michener 2011). Wśród nich największą grupę stanowią skonsolidowane demokracje (25 państw), następnie kraje Europy Środkowo-Wschodniej (20). Pozostałe to przede wszystkim kraje Ameryki Południowej i Środkowej, Środkowej Azji i niektóre kraje afrykańskie (Ackerman, Sandoval-Ballesteros 2006).

Możliwe do wyodrębnienia są „fale” rozprzestrzeniania się praw do informacji publicznej: pierwsza – skandynawska – miała miejsce w latach 70. XX wieku; druga, obejmująca kraje Europy Zachodniej, Ameryki Północnej, Australię, Nową Zelandię, Japonię i Koreę Południową, przypadała na lata 80. i 90.; trzecia trwała od 1992 do 2001 roku w Europie Środkowej; czwarta – w latach 1999–2005 na Bałkanach. Poza Europą i Ameryką Północną większość wdrożeń prawa do informacji nastąpiła w XXI wieku.

Prawo do informacji publicznej w polskim systemie prawnym

W Polsce prawo dostępu do informacji publicznej gwarantuje art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne” (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.). Tryb udostępniania informacji publicznej reguluje w szczególności Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112 poz. 1198 ze zm.). Przedmiotem

opisanego w artykule badania było udostępnienie informacji publicznej na wniosek przez urząd miasta lub gminy. Obowiązek udostępnienia informacji na wniosek istnieje wtedy, gdy informacja nie została wcześniej udostępniona i nie funkcjonuje w publicznym obiegu. Oprócz wnioskowego trybu udostępniania informacji, przez dostęp do informacji publicznej rozumie się również – w myśl polskich przepisów – obowiązek publikacji najważniejszych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, zapewnianie dostępu do obrad ciał kolegialnych, a także prawo do nagrywania obrad.

Ustawa, o której wyżej mowa, reguluje zakres podmiotowy i przedmiotowy prawa do informacji publicznej, a także szczegółowe zasady dotyczące procedur uzyskania informacji, zasad jej wytwarzania oraz publikacji za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej. Informacją publiczną w myśl ustawy jest każda informacja o sprawach publicznych, w szczególności informacje dotyczące działań władz i innych podmiotów publicznych, danych publicznych, majątku publicznego. Szczegółowy, ale przykładowy katalog informacji, które podlegają udostępnieniu, zawiera art. 6 ustawy, przy czym jest to wykaz przedmiotowy informacji, które powinny być publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej. Inne kategorie informacji publicznej są udostępniane na wniosek (Kościuk, Kulikowska-Kulesza 2020). Do udzielania informacji publicznej zobowiązane są: organy władzy publicznej i samorządu terytorialnego oraz podległe im jednostki, samorząd zawodowy i gospodarczy, spółki Skarbu Państwa, partie polityczne i związki zawodowe. Prawo do udzielenia informacji publicznej jest ograniczone w dwóch przypadkach: ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej lub ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy. Zapis ten pozostaje jednak niejasny i daje duże pole do nadinterpretacji. Ograniczenie to co do zasady nie dotyczy osób pełniących funkcje publiczne, choć pojęcie *osoby pełniącej funkcje publiczne* również nie jest ostre w polskim porządku administracyjnym. Równie nieostre jest pojęcie *tajemnicy przedsiębiorcy*.

Istotnym zagadnieniem, również różnie interpretowanym, jest termin udostępniania informacji publicznej. Ustawa określa maksymalnie 14-dniowy termin, przy czym, jeżeli podmiot nie jest w stanie udostępnić informacji w wyznaczonym terminie, jest zobowiązany powiadomić o tym wnioskodawcę oraz wyznaczyć termin dostarczenia informacji nie dłuższy niż dwa miesiące. Wydłużenie terminu może nastąpić też w sytuacji, w której wytworzenie bądź udostępnienie informacji publicznej wiąże się z poniesieniem kosztów (np. czas i koszt drukowania bądź kserowania dokumentów, przetworzenie polegające na przygotowaniu zestawienia lub innego sposobu opracowania danych). Kosztami przygotowania informacji można obciążyć wnioskodawcę, ale nie można uzależniać przyjęcia lub rozpatrzenia wniosku od uiszczenia opłaty administracyjnej. Analizując wyniki monitoringu przeprowadzonego przez Stowarzyszenie Bona Fides można wskazać, iż w tym obszarze często dochodzi do nadużyć (Wójkowski 2012).

Literatura naukowa dotycząca dostępu do informacji publicznej jest bogata, aczkolwiek dominują w niej analizy stanu prawnego i orzecznictwa. Zagadnienie jest analizowane z punktu widzenia nauk prawnych oraz nauk o polityce i administracji, przy czym dorobek prawniczy jest obszerniejszy. Analizuje się zarówno funkcjonowanie prawa do informacji publicznej oraz jego zakres przedmiotowy,

orzecznictwo sądów z tym związane, jak i problemy szczegółowe, związane z wnioskowaniem o dostęp do informacji publicznej, sposobem wnioskowania oraz terminem udzielania odpowiedzi. Wśród badaczy panuje zgoda co do sposobu interpretowania konstytucyjnego prawa do informacji publicznej i ustawy regulującej wykonywanie tego prawa. Wskazuje się jednak, że zasady wykonywania tego prawa są zbyt ogólne, co powoduje rozbieżności w interpretacji przez urzędników (zob. np. Gapski 2020). W przypadku wnioskowania o informację publiczną za pośrednictwem poczty elektronicznej badacze, analizując orzecznictwo, stoją na stanowisku, że taki tryb jest skuteczny nawet w przypadku, gdy nie ma podpisu wnioskodawcy (Symber 2018). Stosunkowo rzadko podejmowane są badania praktyki działania urzędów w zakresie udzielania informacji publicznej. Jednym z większych tego typu badań był projekt „Przyjazny Urząd”, w ramach którego przeprowadzono monitoring gmin województw małopolskiego i śląskiego (Czerw 2016).

Cele, metoda

Celem badania opisanego w niniejszym artykule jest diagnoza, w jakim stopniu i w jaki sposób pracownicy administracji samorządowej wypełniają obowiązek, który nakłada na nich zasada dostępu do informacji publicznej. W badaniu skoncentrowano się na prawie dostępu do informacji publicznej na wniosek obywatela, tzn. dostępu do tych informacji, które nie są publikowane na stronie www urzędu czy w Biuletynie Informacji Publicznej. Ponieważ ustawa nie wskazuje, w jaki sposób obywatel może złożyć wniosek, zakłada się, że formą prawnie skuteczną jest każdy sposób wyrażenia zapytania, także za pośrednictwem poczty elektronicznej. Badacze analizujący orzecznictwo stoją na stanowisku, że taki tryb jest skuteczny nawet w przypadku, gdy nie ma podpisu wnioskodawcy (por. Symber 2018). Taką właśnie formę wykorzystano w badaniu.

Jako hipotezę ogólną przyjęto, iż odsetek gmin, które odpowiedzą na wniosek w ustawowym terminie 14 dni, będzie wyższy niż 50%, a odsetek gmin, które w ogóle nie prześlą odpowiedzi (nawet po dwukrotnym wnioskowaniu, z powołaniem się na konstytucyjne prawo do informacji publicznej), będzie niższy niż 10%. Ponieważ w ramach badania testowano gminy różnej wielkości i o różnym statusie (wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie) oraz gminy zamieszkane i rządzone przez mniejszość niemiecką, sformułowano trzy hipotezy szczegółowe:

- im wyższa jakość rządzenia w gminie, tym większe prawdopodobieństwo, iż urzędnik gminy odpowie w terminie na wniosek;
- im więcej mieszkańców liczy gmina, tym większe prawdopodobieństwo, iż urzędnik gminy odpowie na wniosek w terminie;
- w gminach zróżnicowanych narodowościowo, w których rządzi lub współrządzi mniejszość niemiecka, czas odpowiedzi na wniosek będzie krótszy niż w gminach jednolitych narodowościowo („polskich”).

W celu zweryfikowania hipotez posłużono się indeksem jakości rządzenia na poziomie lokalnym, zaproponowanym przez Czepilę i Opiółę (Czepil 2020). Indeks ten zbudowany jest w oparciu o 20 wskaźników, mierzących jakość rządzenia w 5 obszarach: równości, efektywności, rozliczalności, otwartości i partycypacji.

Przyjmuje on wartości od 0 do 20, gdzie 20 oznacza najwyższy poziom jakości rządzenia, a 0 najniższy. Jeśli chodzi o drugą i trzecią hipotezę szczegółową, zakładamy, iż wielkość gminy koreluje pozytywnie z jakością rządzenia. Z kolei w gminach rządzonych przez mniejszość niemiecką i zamieszkiwanych wspólnie przez Polaków, Ślązaków i Niemców, wyraźnie wyższy jest poziom zaangażowania lokalnej społeczności w życie publiczne, stąd zakładamy, iż przełoży się on na wyższą responsywność samorządowców. W celu weryfikacji tej zależności posłużono się wskaźnikiem frakcjonalizacji etnicznej (EFI). Wskaźnik ten przyjmuje wartości od 0 do 1, gdzie 0 oznacza gminę jednolitą etnicznie, a 1 gminę doskonale zróżnicowaną etnicznie. W przypadku gmin objętych badaniem wskaźnik ten przyjął wartości w przedziale 0,01–0,73. Określenie frakcjonalizacja etniczna jest bezpośrednim tłumaczeniem angielskiego terminu *Ethnic Fractionalization Index* i w tej formie funkcjonuje także w polskim dyskursie naukowym, choć zdajemy sobie sprawę, że określeniem bardziej fortunnym w tym przypadku może być frakcjonalizacja narodowościowa (por.: Marmola 2015; Rafałowski 2016; Masłyk 2021).

W celu zgromadzenia danych do analizy wykorzystano metodę tajemniczego klienta (ang. *mystery shopping* lub *secret client*). Polega ona na przeprowadzeniu rodzaju audytu, w którym badacz wciela się w rolę klienta/petenta załatwiającego sprawę urzędową, w trakcie której dokonuje oceny jakości obsługi. W tym przypadku analizie podlegały przede wszystkim formalne aspekty wykonywania prawa: czy odpowiedzi udzielono w ogóle oraz czy dokonano tego w ustawowo określonym czasie.

Poniższe zapytania, wysłane za pośrednictwem poczty elektronicznej, trafiły do 64 gmin¹ w województwie opolskim. Wszystkie zostały wysłane tego samego dnia (22 kwietnia 2020 roku) na adres mailowy, który dana instytucja wskazuje jako właściwy do przesyłania wniosków o dostęp do informacji publicznej. Jeżeli taki adres nie był wskazany na stronie urzędu, zapytanie wysyłano na ogólną skrzynkę mailową gminy. We wniosku pytano o informacje, które były łatwe do przygotowania: czy instytucja prowadzi profile w portalach społecznościowych, a jeśli tak, to kto jest za to odpowiedzialny i ile kosztuje realizacja tych zadań:

Szanowni Państwo,

Na podstawie artykułu 61 Konstytucji RP wnoszę o udostępnienie następującej informacji:

Czy gmina ... lub jednostka jej podległa prowadzi konto w którymś z serwisów społecznościowych: Facebook, Youtube, Google plus, Twitter, Nasza Klasa, inny serwis społecznościowy?

Odpowiedź proszę przekazać w formie elektronicznej na adres: ...

z poważaniem,

...

¹ Województwo opolskie liczy 71 gmin. Do 7 z nich nie udało się wysłać zapytania w ustalonym wcześniej terminie, w związku z czym nie zostały włączone do badania (projekt był realizowany w ramach seminarium badawczego i za tę część działań odpowiadali studenci).

Dodatkowo przetestowano dwie taktyki komunikacji obywatel-urzędnik: „uprzejmy petent” i „świadomy obywatel”. Pierwszy wniosek był przygotowany w taktyce uprzejmego petenta. Zaczynał się od zwrotu grzecznościowego, zawierał pytania oraz podpis wnioskodawcy. Do gmin, które nie udzieliły odpowiedzi, po 14 dniach od pierwszego maila wysłano wniosek przygotowany w taktyce „świadomego obywatela”: w pierwszym zdaniu zawierał powołanie się na podstawę prawną i odwoływał się do faktu nieudzielenia odpowiedzi w ustawowym terminie 14 dni. Na podstawie otrzymanej korespondencji wyodrębniono taktyki pracowników urzędów obliczone na minimalizowanie skutków zaniechań, związanych z obowiązkiem udostępnienia informacji.

Wyniki badania

Na 64 gminy, do których wysłano zapytanie, 15 nie odpowiedziało w ogóle (23,4%), a kolejnych 11 gmin odpowiedziało po terminie 14 dni i po ponowieniu kontaktu. Obowiązku udzielenia informacji w ustawowo przewidzianym terminie dopełniło więc 60 proc. gmin, co jest wynikiem zgodnym z zakładanym w hipotezie. Szczegółowe informacje zawarto w tabeli 1.

Analizując terminy odpowiedzi na wniosek, dostrzec można dwa wzorce postępowania administracji. Większość gmin, które udzieliły odpowiedzi w terminie, odpowiadała albo niezwłocznie, w ciągu 1–3 dni od otrzymania zapytania (48,6% gmin, które odpowiedziały w terminie), albo 12–14 dnia, wyczerpując ustawowy czas oczekiwania na odpowiedź (31,4%). Należy przy tym zauważyć, że wniosek nie nastroczał trudności technicznych z przygotowaniem odpowiedzi. Żadna z gmin nie skorzystała z prawa do wydłużenia terminu przygotowania odpowiedzi. Tylko jedna gmina zażądała wyjaśnień dotyczących celu, w jakim składany jest wniosek (mimo iż wnioskodawca nie ma takiego obowiązku).

Tabela 1. Informacje o gminach objętych badaniem

Powiat	Gmina	Indeks frakcjonalizacji etnicznej	Liczba mieszkańców gminy	Indeks jakości rządzenia	Czas oczekiwania na odpowiedź na wniosek (w dniach)
Opole m.	Opole	0,19	129 946	14,63	13
powiat brzeski					
	Brzeg	0,04	39 023	12,19	19
	Grodków	0,04	19 724	12,86	19
	Lewin Brzeski	0,05	13 644	11,16	brak odpowiedzi
	Lubsza	0,03	8 484	9,84	14
	Olszanka	0,03	4 999	10,38	15
	Skarbimierz	0,03	6 983	9,83	19
powiat głubczycki					
	Baborów	0,23	7 050	8,66	8
	Głubczyce	0,07	24 547	9,74	3

	Branice	0,11	8 020	11,92	brak odpowiedzi
powiat kędzierzyńsko-kozielski					
	Kędzierzyn-Koźle	0,24	67 097	13,88	12
	Bierawa	0,49	7 767	12,17	2
	Pawłowiczki	0,58	8 700	10,41	1
	Polska Cerekiew	0,59	4 944	11,20	16
	Reńska Wieś	0,73	8 805	11,63	3
powiat kluczborski					
	Byczyna	0,07	9 943	12,82	3
	Kluczbork	0,31	39 459	10,21	brak odpowiedzi
	Wołczyn	0,08	14 742	11,26	2
	Lasowice Wielkie	0,62	7 320	9,72	brak odpowiedzi
powiat krapkowicki					
	Gogolin	0,62	12 336	13,24	8
	Krapkowice	0,44	25 397	9,65	12
	Zdzieszowice	0,48	17 909	13,96	12
	Walce	0,72	6 215	8,73	6
powiat namysłowski					
	Namysłów	0,04	26 615	12,12	14
	Domaszowice	0,05	3 897	6,66	3
	Pokój	0,26	5 594	10,45	14
	Świerczów	0,02	3 710	9,44	brak odpowiedzi
	Wilków	0,04	4 665	8,31	brak odpowiedzi
powiat nyski					
	Głuchołazy	0,05	26 447	16,77	brak odpowiedzi
	Korfantów	0,26	9 925	11,12	1
	Nysa	0,10	60 601	12,23	1
	Otmuchów	0,04	14 574	8,61	6
	Paczków	0,04	13 962	15,32	7
	Kamiennik	0,07	3 811	10,17	2
	Łambinowice	0,17	8 273	7,47	brak odpowiedzi
	Pakosławice	0,02	3 845	9,39	15
	Skoroszyce	0,03	6 621	8,13	brak odpowiedzi
powiat oleski					
	Dobrodzień	0,60	11 045	12,55	13
	Gorzów Śląski	0,42	7 923	7,03	5
	Olesno	0,52	19 381	6,97	brak odpowiedzi
	Radłów	0,68	4 634	10,64	2
	Rudniki	0,01	8 689	10,37	brak odpowiedzi

powiat opolski					
	Niemodlin	0,04	13 923	14,77	3
	Ozimek	0,47	21 641	13,36	15
	Prószków	0,58	10 097	10,49	brak odpowiedzi
	Chrzastowice	0,63	6 639	11,66	2
	Dąbrowa	0,45	9 423	10,90	6
	Dobrzeń Wielki	0,61	14 242	10,47	brak odpowiedzi
	Komprachcice	0,58	11 063	12,15	14
	Murów	0,52	6 312	11,81	16
	Popielów	0,55	8 682	10,96	2
	Tarnów Opolski	0,65	10 292	12,50	16
	Tułowice	0,08	5 572	9,85	6
	Turawa	0,60	9 609	10,74	3
powiat prudnicki					
	Głogówek	0,46	15 129	11,38	21
	Prudnik	0,07	30 048	11,22	15
	Lubrza	0,14	4 575	10,27	13
powiat strzelecki					
	Kolonowskie	0,55	6 582	14,91	brak odpowiedzi
	Leśnica	0,61	8 952	12,66	8
	Strzelce Opolskie	0,44	34 489	12,16	2
	Ujazd	0,54	6 387	11,99	21
	Zawadzkie	0,50	13 502	14,47	brak odpowiedzi
	Izbicko	0,63	5 568	9,19	1
	Jemielnica	0,65	7 702	11,94	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, Opolskiego Urzędu Statystycznego i badań własnych

Tabela 2. Tablica korelacji rang Spearmana (n=64)

	Liczba mieszkańców gminy	Jakość rządzenia w gminie	Zróżnicowanie etniczne
Czas oczekiwania na odpowiedź na wniosek	-,027	,040	,210

Źródło: opracowanie własne

Jeśli chodzi o weryfikację hipotez szczegółowych, przeprowadzono analizę korelacji czasu oczekiwania na wniosek z: liczbą ludności w gminie, indeksem jakości rządzenia oraz indeksem frakcjonalizacji etnicznej. W tym celu, ze względu na konieczność kwantyfikacji w ciągu liczbowym gmin, które nie odpowiedziały na

wniosek, zastosowano współczynnik korelacji kolejnościowej Spearmana. Wyniki pokazują nieistotną statystycznie zależność pomiędzy czasem oczekiwania na odpowiedź na wniosek a liczbą mieszkańców gminy oraz jakością rządzenia w gminie (tabela 2). Te dwie hipotezy szczegółowe zostały zweryfikowane negatywnie: realizacja obowiązku odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji publicznej nie zależy od wielkości gminy ani od poziomu jakości rządzenia. Jeśli chodzi o wielkość gminy, zakładaliśmy początkowo, iż w małych gminach, z uwagi na brak zasobów finansowych, nie zatrudnia się osób odpowiedzialnych za komunikację (np. rzeczników prasowych). Założenie to znalazło potwierdzenie w wynikach badań: odpowiedzi wysłane z małych gmin były nadawane z poczty elektronicznej osoby zatrudnionej na stanowisku informatyka (Olszanka, Skarbmierz, Walce, Turawa, Lubrza, Ujazd) lub bezpośrednio od sekretarza gminy. Z kolei w gminach miejskich odpowiedzi udzielała osoba z działu promocji lub rzecznik prasowy. Nie miało to jednak wpływu na skuteczność działania.

Jeżeli chodzi o gminy zamieszkiwane przez mniejszość niemiecką, to zaobserwowano niewielką (ale istotną statystycznie), pozytywną współzależność. Badacze różnie interpretują wpływ mniejszości niemieckiej na lokalne rządzenie. Zwraca się uwagę na negatywne konsekwencje, takie jak niższy poziom wykształcenia w gminach wielokulturowych, wysoki poziom emigracji zarobkowych i związane z tym osłabienie więzi i inicjatyw lokalnych oraz dezintegrację społeczną, gorszą sytuację finansową samorządów (Solga 2002; Rauziński 2007; Jończy, Rokita-Poskart 2013; Jończy, Łukaniszyn-Domaszewska 2014). Z drugiej strony badacze wskazują na wyższy poziom kapitału społecznego w gminach wielokulturowych (Opioła 2019) oraz lepszą sytuację materialną mieszkańców, ze względu na transfery dochodów od członków rodziny pracujących za granicą (Jończy, Łukaniszyn-Domaszewska 2014).

Większość informacji zwrotnych, które zostały przysłane z gmin, była zredagowana w sposób profesjonalny, zawierający odpowiedź na zapytanie. Odpowiedzi były wysłane lub podpisane przez osoby zajmujące się tematem, o który pytano we wniosku. Zwykle zapytanie było przekierowane od osoby obsługującej adres mailowy, na który wysłano wniosek, do osoby, która specjalizuje się we wnioskowanej tematyce. Odpowiedzi były przygotowane albo w formie pisma (wówczas załączano je jako zeskanowany dokument pdf), bądź w formie e-maila. W kilku przypadkach, w których gminy przesłały odpowiedzi w terminie dłuższym niż 14 dni, daty widniejące na skanach były datami mieszczącymi się w ustawowym terminie.

Konkluzje

Konfrontując wyniki przeprowadzonych badań ze stanem prawnym, a także orzecnictwem, które jasno wskazuje, iż gmina ma obowiązek odpowiedzieć na wniosek wysłany w formie mailowej, należy stwierdzić, iż poziom wykonania tego obowiązku jest niski. Przeprowadzone badanie dało wyniki podobne do monitoringu zrealizowanego w województwach małopolskim i śląskim przez Stowarzyszenie Bona Fides i Instytut Myśli Obywatelskiej (zob. tabela 3).

Tabela 3. Wykonanie obowiązku odpowiedzi na wniosek wysłany pocztą elektroniczną

	Woj. opolskie	Woj. małopolskie	Woj. śląskie
Odsetek gmin, które nie odpowiedziały na wniosek (w %)	23,4	42,3	39,5
Odsetek gmin, które odpowiedziały po terminie (w %)	17,2	11,5	9
n	63	182	167

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych oraz Stowarzyszenia Bona Fides i Instytutu Myśli Obywatelskiej (Czerw 2016)

Mimo iż odsetek gmin, które nie przysłały odpowiedzi, bądź przysłały ją po terminie, jest w przypadku województwa opolskiego wyraźnie niższy niż w małopolskim i śląskim, należy zwrócić uwagę, iż monitoring w tych dwóch województwach był prowadzony około 10 lat temu, a więc w czasie, gdy poziom rozwoju e-administracji w Polsce był niższy niż obecnie (Popiołek 2013). Należy pamiętać, iż niewykonanie tego obowiązku zagrożone jest sankcją karną (grzywna, ograniczeniem lub pozbawienie wolności do jednego roku). Poziom ten należy więc uznać za niski i świadczący o słabości kultury administracyjnej na szczeblu lokalnym. Na podstawie tak prostego narzędzia, jakim jest badanie metodą tajemniczego klienta, nie jesteśmy w stanie stwierdzić, jakie są przyczyny takiego stanu rzeczy. Korelując otrzymane dane z wielkością gmin i wskaźnikiem jakości rządzenia, nie zauważamy żadnych współzależności. Problem może wynikać zarówno z problemów technicznych, niedoskonałości systemowych, jak i błędów ludzkich. Możliwe też, co częściowo wynika z wniosków z badań Bona Fides z 2012 roku, iż niektóre urzędy stosują złe praktyki, warunkując przyjęcie wniosku formą jego złożenia.

Bibliografia

- Ackerman John M., Irma E. Sandoval-Ballesteros. 2006. „The Global Explosion of Freedom of Information Laws”. *Administrative Law Review* 58 (1) : 85–130.
- Banisar David. 2006. *Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws*. Washington: National Security Archive, George Washington University.
- Beyer Jessica L. 2014. „The Emergence of a Freedom of Information Movement: Anonymous, WikiLeaks, the Pirate Party, and Iceland”. *Journal of Computer-Mediated Communication* 19 (2) : 141–154.
- Birkinshaw Patrick. 2006. “Freedom of information and openness: Fundamental human rights”. *Administrative Law Review* 58 (1) : 177–218.
- Birkinshaw Patrick. 2010. *Freedom of Information the law, the practice and the Ideal*. New York: Cambridge University Press.
- Bovens Mark. 2002. „Information rights. Citizenship in the information society”. *Journal of Political Philosophy* 10 (3) : 317–341.
- Czepil Bartosz. 2020. „Quality of Governance at the Communal Level in Poland: An Exploratory Study of the Worst Performer Case from the Opolskie Province”. *Halduskultuur* 21 (1) : 22–55.

- Czerw Jarosław. 2016. „Prawo do informacji publicznej w praktyce działania urzędów administracji samorządowej”. *Rocznik Administracji Publicznej* (2) : 8–17.
- Gapski Maciej. 2020. „Formal requirements and procedure for submitting a request for access to public information”. *Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie* 13 (1) : 115–129. <https://doi.org/10.32084/tekapr.2020.13.1-10>.
- Herbst Jan. 2008. „O kategorii «responsywności» władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce”. *Zarządzanie Publiczne* (4) : 91–107.
- Jończy Romuald, Diana Rokita-Poskart. 2013. „Fiscal effects of migration as a factor increasing disparities in local and regional development – an example of the Opole Voivodeship in Poland”. *Economic and Environmental Studies* 13 (1) : 9–21.
- Jończy Romuald, Katarzyna Łukaniszyn-Domaszewska. 2014. *Wpływ ludności pochodzenia niemieckiego oraz organizacji mniejszości niemieckiej na regionalny rozwój społeczno-gospodarczy: wybrane zagadnienia (ze szczególnym uwzględnieniem województwa opolskiego)*. Opole–Gliwice: Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Kościuk Dominik J., Justyna Kulikowska-Kulesza. 2020. „The Right to Public Information. Selected Interpretation Doubts in the Doctrine and Jurisprudence of Administrative Courts”. *Studia Iuridica Lublinensia* 29 (1) : 129–143.
- Manninen Juha. 2006. Anders Chydenius and the origins of world's first freedom of information act. W *The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' Legacy Today*, Juha Mustonen, 18–56. Kokkola: Anders Chydenius Foundation.
- Marmola Maciej. 2015. „Homogeniczność społeczeństwa a poparcie dla nowych partii w państwach Europy Środkowo-Wschodniej”. *Pisma Humanistyczne* 13 : 183–198.
- Masłyk Tomasz. 2021. „Uogólnione zaufanie i jego instytucjonalne korelaty. Kontekst europejski”. *Studia Socjologiczne* (3) : 5–36.
- Mendel Toby. 2008. *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. Paris: Unesco.
- Michener Greg. 2011. „FOI laws around the world”. *Journal of Democracy* 22 (2) : 145–159.
- Opióła Wojciech, Bartosz Czepil. 2020. *Ethnic diversity and local governance quality: The case of Opole Province in Poland*. Berlin: Peter Lang Internationaler Verlag der Wissenschaften.
- Opióła Wojciech. 2019. „Wpływ zróżnicowania narodowościowego na poziom kapitału społecznego lokalnej wspólnoty. Badanie porównawcze w wybranych gminach województwa opolskiego”. *Studia Regionalne i Lokalne* (1) : 52–69.
- Popiołek Malwina. 2013. „E-government in Poland – selected issues”. *Journal of Education, Culture and Society* 4 (2) : 397–403.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. 1948. UNESCO. Dostęp 26 października 2021. http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf.
- Rafałowski Wojciech. 2016. „Polaryzacja systemów partyjnych w krajach pokomunistycznych”. *Studia Polityczne* 41 : 41–66.
- Rauziński Robert. 2007. Zastosowanie metody taksonomicznej do oceny rozwoju zróżnicowania przestrzennego sytuacji społeczno-demograficznej powiatów, miast i gmin województwa opolskiego w 2002 roku. W *Śląsk 2020. Czynniki i strategie rozwoju*, Zenona M. Nowak, Robert Rauziński (red.), 185–199. Opole: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji, Wydawnictwo Instytut Śląski.

- Solga Brygida. 2002. *Migracje polsko-niemieckie i ich konsekwencje społeczno-ekonomiczne na obszarach wiejskich Śląska Opolskiego*. Opole: Wydawnictwo Instytut Śląski.
- Symber Justyna. 2018. „Dopuszczalność złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej za pośrednictwem poczty elektronicznej”. *Studia Prawno Ekonomiczne* 106 : 133–141.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112 poz. 1198 ze zm.).
- Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16 poz. 95 ze zm.).
- Wójkowski Grzegorz. 2012. *Przyjazny Urząd? Informacja publiczna na wniosek w gminach i miastach województwa śląskiego i małopolskiego. Raport z badania*. Katowice: Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy Bona Fides.
- Worthy Ben. 2010. „More Open but Not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 23 (4) : 561–582.

The right to public information upon request in the Polish constitutional order.

Legal basis and practice at the local level

Abstract

This article analyzes requests for access to public information responses sent by e-mail regarding Opolskie Province communes. The study monitors 64 requests for access regarding regional communes, finding that a high percentage of local governments fail to comply with this obligation, despite potentially facing criminal sanctions. Nevertheless, the study's results confirm previous Polish research. Moreover, analysis surrounds whether application response is dependent on the size of the commune, its status, ethnic diversity, and the local governance quality index.

Keywords: Freedom of information, Opolskie province, public communication, public policy

*Agnieszka Kretek-Kamińska**

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0003-3896-4764

Wsparcie osób niesamodzielnych oraz ich potrzeby jako przedmiot polityki publicznej w Polsce

Wprowadzenie

Od momentu powołania przez Harolda Laswella nowej dziedziny – nauki o polityce publicznej (por.: Zybała 2013: 40; Mazur 2015: 8; Szarfenberg 2016: 50), która od początku wykazywała się wielodyscyplinarnością, orientacją na praktykę, aplikacyjnym charakterem, a co za tym idzie zaangażowaniem aksjologicznym – powstało w jej ramach wiele istotnie zróżnicowanych koncepcji. Charakteryzowały je zasadnicze odmienności zarówno co do sposobu ujmowania istoty polityki publicznej, sposobu jej formowania – w tym katalogu podmiotów powoływanych do jej realizacji i ich roli w tym zakresie, jak również co do możliwości i sposobów jej analizy.

Ewolucja sposobów myślenia o politykach publicznych – które za Andrzejem Zybałą zdefiniować można jako „ciąg zrationalizowanych działań i programów publicznych, które posiadają zamierzoną strukturę ich projektowania i wykonywania oraz oparte są na względnie zobiektywizowanej wiedzy analitycznej” (2013: 41) – przebiegała od postrzegania ich formowania jako efektu ścierania się odmiennych interesów, w kierunku konceptów sieciowego ich wytwarzania.

Identyfikując ramy analityczne dziedziny oraz podejścia badawcze obecne w ramach studiów nad politykami publicznymi, Stanisław Mazur wyróżnił sześć obszarów, wokół których koncentrują się ich zainteresowania: proces polityczny, procesy decyzyjne, typy polityk publicznych, zmiany w politykach publicznych, modele implementacji oraz podejścia systemowe (2015: 15). Z kolei Ryszard Szarfenberg, kładąc nacisk nie tyle na przedmiot zainteresowania, ile na sposób definiowania i oceniania polityki publicznej, zaproponował podział na trzy perspektywy teoretyczno-metodologiczne: klasyczne podejścia racjonalistyczne, podejścia interpretatywne oraz podejścia krytyczne (2016: 67).

Niezależnie od przyjętego podziału, analizy i zestawienia zaprezentowane przez przywołanych autorów pozwalają zauważyć, iż spektrum stanowisk teoretycznych i orientacji badawczych jest bardzo zróżnicowane i zawiera podejścia w wielu aspektach opozycyjne wobec siebie. Pozwalają one jednak także dostrzec próby wypracowywania rozwiązań łączących w sobie elementy odmiennych konceptów

* agnieszka.kaminska@uni.lodz.pl

i przezwyciężenia ograniczeń tkwiących w każdym z nich z osobna. Jednocześnie pokazują, że refleksja teoretyczna nierozzerwalnie wiąże się z przemianami w obszarach, których dotyczy, odpowiadając na pojawiające się w nich niedostatki.

W związku z powyższym przegląd sposobów myślenia o politykach publicznych uwidacznia stopniowe przechodzenie od koncepcji ujmujących decyzje polityczne w kategoriach racjonalnych wyborów, opartych na dążeniu do maksymalizacji korzyści, kładących nacisk na dominującą rolę państwa lub linearnie ujmujących etapy rozwoju polityk publicznych i traktujących formowanie procesu politycznego i wdrażanie jego założeń jako oddzielne, do pewnego stopnia niezależne fazy (por.: Lowi 1972; Mazur 2015; Szarfenberg 2016), do koncepcji związanych z nowoczesnym (współ)zarządzaniem publicznym (Jessop 2007; Sroka 2009; Osborne 2010; Rhodes 2010). Te drugie ujmują polityki publiczne w kategoriach ściśle powiązanych elementów procesu, w którym konstruowanie modeli przebiegu działań publicznych i ich wdrażanie stale się przenikają, a dla kształtu których podstawowe znaczenie mają debata publiczna i partycypacja szerokich grup interesariuszy.

O ile pierwszy typ koncepcji w dużej mierze sprowadza politykę publiczną do aktywności administracji publicznej i stanowiących jej efekt uregulowań prawnych, o tyle drugi akcentuje zbiorowy, sieciowy i immanentnie procesualny charakter jej wytwarzania, wskazując także, że problemy, których rozwiązywaniem się ona zajmuje, są społecznie konstruowane (por.: Rhodes 2010; Zybala 2013; Szarfenberg 2016.). Oznacza to, że są one zbiorowo definiowane w reakcji na warunki, „które społeczeństwo szeroko uznaje za nie do zaakceptowania, a zatem wymagające interwencji” (Kraft, Furlog 2007, cyt. za Zybala 2013: 42). Co za tym idzie, polityki publiczne przedmiotowo „dotyczą w zasadzie wszystkiego, czym zajmuje się rząd centralny czy lokalny, a co ma znaczenie dla obywateli” (Zybala 2013: 41). Inaczej mówiąc, dotyczą one kwestii istotnych społecznie, które „uznane przez władzę publiczną za wymagające rozwiązania, ograniczenia lub podjęcia działań zapobiegawczych” (Szatur-Jaworska 2015: 51), zyskały rangę problemów publicznych.

Niewątpliwie do takich należą obserwowane w ostatnich kilkudziesięciu latach znaczące zmiany struktury demograficznej społeczeństwa, związane z jego szybkim starzeniem się. Towarzysząca temu procesowi

wzrastająca świadomość konsekwencji, jakie wywołuje przyrost liczby osób z ograniczoną sprawnością dla poszczególnych jednostek i grup społecznych oraz społeczeństwa jako całości sprawia, że kwestie związane z zaburzeniem sprawności traktowane są coraz powszechniej jako poważny problem społeczny i ekonomiczny oraz polityczny, a nie tylko zdrowotny lub medyczny (Woźniak 2010: 6).

W artykule podjęto próbę identyfikacji najważniejszych kwestii związanych z formowaniem polityki publicznej w zakresie wsparcia osób niesamodzielnych w Polsce, ze wskazaniem na znaczenie włączania w ten proces różnych grup interesariuszy, szczególnie zaś osób, do których adresowane są projektowane rozwiązania, tj. osób z ograniczeniami sprawności. Podkreśleniu konieczności uwzględnienia ich perspektywy w projektowaniu działań opiekuńczych służy drugą część artykułu. Przeprowadzono w niej analizę dostosowania zakresu wsparcia do potrzeb jej odbiorców pod względem czynności wykonywanych przez opiekunów oraz czasu

przeznaczonego na wsparcie. Wykorzystano do tego wyniki badań, zrealizowanych w ramach projektu służącego wypracowaniu standardów opieki nad osobami niesamodzielnymi z udziałem reprezentantów tychże osób oraz ich opiekunów. Wykonana analiza służyła także wskazaniu, iż zbiorowość osób niesamodzielnych jest bardzo zróżnicowana i projektowanie polityk publicznych bez uwzględnienia tego faktu nie daje szans na ich efektywne wdrożenie.

Niesamodzielność jako problem publiczny

Jednym z istotnych problemów współczesnych społeczeństw, w ostatnich latach stale zyskującym na znaczeniu zarówno w ujęciu międzynarodowym, jak i krajowym, jest zwiększająca się liczba osób niesamodzielnych. W prawodawstwie polskim, ale także w dokumentach Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, takich jak WHO, ONZ czy OECD, nie została sformułowana wspólna definicja tej grupy (por. Głogosz 2019). Na mocy obowiązujących w Polsce uregulowań prawnych uznaje się, że należą do niej przede wszystkim osoby z różnego typu niepełnosprawnościami, czyli takie, których stan fizyczny, psychiczny lub umysłowy trwale lub okresowo ogranicza bądź uniemożliwia wypełnianie ról społecznych, a w szczególności zdolności do pracy zawodowej, jeżeli uzyskały orzeczenie:

1) o zakwalifikowaniu [...] do jednego z trzech stopni niepełnosprawności [...] 2) o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy [...] 3) o niepełnosprawności, wydanym przed ukończeniem 16 roku życia [...] (Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych: art. 1).

Do osób niesamodzielnych zalicza się także osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji, to jest takie, w przypadku których stwierdzono „naruszenie sprawności organizmu w stopniu powodującym konieczność stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innej osoby w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych” (Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych: art. 13 ust. 5).

Niezależnie od obu tych systemów orzecznictwa, przeprowadza się także ocenę zakresu niesamodzielności osób zgłaszanych do opieki w zakładach opiekuńczo-leczniczych lub domach pomocy społecznej. Sposób i tryb kierowania do zakładów opiekuńczych oraz wzór dokumentów pozwalających na dokonanie oceny zakresu niesamodzielności zawiera Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie kierowania do zakładów opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych). Wykorzystuje się do tego szeregu skal pomiarowych, pozwalających na określenie ograniczeń w wykonywaniu różnego typu czynności samoobsługowych (por. Głogosz 2019; *Raport na temat sytuacji...* 2019; Mikołajczyk-Lerman, Potoczna 2020).

Według wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 roku liczba osób niepełnosprawnych ogółem wynosiła prawie 4,7 mln (12,2% badanych), zaś według wyników Europejskiego Ankietowego Badania Zdrowia (European Health Interview Survey – EHIS) w 2019 roku odsetek ten wynosił 13% mieszkańców Polski, przy czym orzeczenie o niepełnosprawności lub równoważne posiadało

10,4% badanych, zaś pozostałe 2,6% stanowiły osoby niepełnosprawne biologicznie, tj. takie, które zadeklarowały ograniczoną zdolność wykonywania zwykle wykonywanych czynności przez okres co najmniej ostatnich sześciu miesięcy (*Stan zdrowia ludności... 2021*: 8).

Większość zbiorowości osób z niepełnosprawnościami stanowią osoby starsze, przy czym nie wszystkie mają formalne orzeczenia, które kwalifikowałyby je do tej właśnie kategorii. Część osób starszych, które mają ustalone prawo do świadczenia emerytalnego, nie występuje bowiem o orzeczenie o niepełnosprawności.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że pojęcia niepełnosprawności i niesamodzielnosci nie są tożsame. Nie każda osoba z niepełnosprawnością jest bowiem osobą niesamodzielną. Warto także zauważyć, że niesamodzielnosc jest zjawiskiem stopniowalnym, a ograniczenia w funkcjonowaniu poszczególnych osób należących do tej kategorii są bardzo zróżnicowane. Osoby starsze stanowią tu kategorię szczególną, gdyż ich ograniczenia mają charakter nabyty i postępujący.

Tymczasem rozwój cywilizacyjny, tworzący m.in. lepsze warunki egzystencji i lepszą opiekę medyczną, przyczynia się do wydłużenia średniej długości życia. Według danych GUS osoby, które w 2020 roku ukończyły co najmniej 65 r.ż., stanowiły 16,7% ludności Polski („Ludność według...” 2021). Prognozy wskazują, że w kolejnych latach udział ten będzie się zwiększał, przy czym „wzrost ten będzie bardzo dynamiczny ze względu na wchodzenie do tej grupy wieku roczników osób urodzonych w latach pięćdziesiątych (najliczniejszych w całym okresie powojennym), a także w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku” (GUS 2014: 6).

Wprawdzie prognozowany jest wzrost świadomości znaczenia zdrowego stylu życia w grupach osób, które osiągną wiek 65+ (*Sytuacja demograficzna... 2014*), jednak nawet jeśli uda się opóźnić pewne procesy, to jednak obniżanie się sprawności osób starszych na przestrzeni kolejnych lat życia jest nieuniknione. Co za tym idzie, zwiększać się będzie zapotrzebowanie osób starszych na usługi medyczne, rehabilitacyjne oraz opiekuńcze, w tym wysokospecjalistyczne. Rodzi to liczne konsekwencje i wyzwania dla polityk publicznych w wielu sektorach, dotyka w jakimś stopniu wszystkich obszarów życia społecznego, a przede wszystkim niesie za sobą znaczące skutki ekonomiczne.

Rosnąca liczba osób w wieku poprodukcyjnym, szczególnie przy niskiej dietności (w 2020 roku na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 68 osób w wieku nieprodukcyjnym) („Ludność według...” 2021), powoduje znaczący wzrost obciążenia budżetu państwa wydatkami z tytułu wypłacania większej liczby świadczeń emerytalno-rentowych przez dłuższy czas oraz przy malejącej liczbie osób zasilających budżet w ramach ubezpieczeń społecznych. Przypuszczać można, że nie obędzie się to bez konsekwencji dla wysokości nakładów ponoszonych na inne obszary życia społecznego. Szczególnie, że wzrost kosztów niesie ze sobą także dłuższą i bardziej kompleksową opiekę medyczną, której wymagać będą osoby z najstarszych grup wiekowych.

Zmieniająca się struktura demograficzna ludności Polski pociąga za sobą także inne konsekwencje.

Ze względu na proces starzenia się kobiet należących do pokolenia powojennego wyżu demograficznego, zmniejszeniu ulegać będzie populacja kobiet tradycyjnie uznawanych za potencjalne opiekunki zarówno najstarszych seniorów, jak i najmłodszego pokolenia. Osoby na przedpolu starości, tj. w wieku 45–64 lat, to tzw. pokolenie sandwich i to osoby należące do tego pokolenia świadczą nie tylko opiekę w ramach sieci rodzinnej, lecz również z tej grupy wieku rekrutują się opiekunki osób starszych (*Raport na temat sytuacji...* 2019: 8).

Równocześnie zwiększa się i zwiększać będzie liczba gospodarstw domowych, w których znajdować się będą osoby starsze, w tym także liczba gospodarstw jednoosobowych.

Co za tym idzie, rosnące zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze nie będzie mogło zostać adekwatnie zaspokojone ani w ramach opieki rodzinnej, ani też w ramach opieki instytucjonalnej (pomijając jej ograniczoną dostępność związaną z liczbą miejsc w zakładach opiekuńczo-leczniczych czy domach pomocy społecznej, usytuowaniem tych jednostek oraz faktem, iż w pokryciu kosztów pobytu pensjonariusza partycypują gminne ośrodki pomocy społecznej) ze względu na brak osób mogących fizycznie sprawować taką opiekę. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że już teraz widoczny jest niedostatek osób skłonnych do wykonywania zawodów opiekuńczych (pielęgniarki, opiekunki, pracownicy socjalni), a także ze względu na fakt, że osoby posiadające wysokie kwalifikacje w tym zakresie często opuszczają Polskę ze względów finansowych.

Nie bez znaczenia jest tu także kwestia obciążenia opiekuna rodzinnego, sprawującego długotrwałą opiekę nad osobą niesamodzielną. Sytuacja taka ogranicza bowiem także jego funkcjonowanie w różnych sferach życia. W dłuższej perspektywie prowadzi niejednokrotnie do zaprzestania przez niego aktywności zawodowej, a także ograniczenia kontaktów społecznych.

Jednocześnie osoby wchodzące w wiek senioralny dysponować będą coraz większą siłą nacisku na władze publiczne – zarówno ze względu na swoją liczebność (przekładająca się chociażby na głosy oddawane w wyborach), jak i na coraz wyższą świadomość swoich praw oraz możliwość i umiejętność artikulacji swoich oczekiwań (m.in. ze względu na rosnący udział osób z wyższym wykształceniem oraz osób aktywnych, także w ramach rozmaitych organizacji pozarządowych).

Wymienione zjawiska powodują, że w najbliższym czasie „rządzącym w Polsce trudno będzie sprostać zapotrzebowaniu na usługi opiekuńcze, szczególnie w wymiarze długoterminowym, z uwagi na niedostatek zasobów, w tym ludzkich, finansowych itp. Dodatkowo w agendzie politycznej nie widać nacisku na tę sferę polityki publicznej” (Iwański 2019: 40).

Kwestia niesamodzielnosci i wsparcia osób niesamodzielnych w polskiej polityce publicznej

Mając na uwadze fakt, że problem niesamodzielnosci wiąże się z przede wszystkim z utratą sprawności, treści związane z tą kwestią lokowane są przede wszystkim w obszarze polityki społecznej oraz polityki senioralnej. Przenikają one także do innych obszarów i poświęconych im polityk sektorowych, obejmując m.in.

kwestie emerytalno-rentowe, politykę rynku pracy, która reguluje kwestię zatrudniania osób starszych, ale też osób sprawujących nad nimi opiekę, czy rozwiązania dla rynku usług opiekuńczych i zdrowotnych.

Jak pisze Paweł Kubicki: „Ostatnie kilka lat w polskiej polityce charakteryzuje się intensyfikacją działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami” (2019: 9), o czym świadczy szereg programów i aktów prawnych podejmujących kwestie związane z poprawą jakości ich funkcjonowania. Autor wymienia wśród nich: program „Za życiem”, program „Dostępność Plus”, utworzenie „Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych” czy Ustawę z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1622), uprawniającą te osoby oraz ich opiekunów do ubiegania się o tzw. 500+ dla osób z niepełnosprawnościami.

W ramach pierwszego z wymienionych programów zaprojektowano szereg rozwiązań wspomagających rodziny z dziećmi niepełnosprawnymi w zakresie rehabilitacji, dostępu do opieki instytucjonalnej czy poprawy jakości życia zarówno osób z niepełnosprawnościami, jak i ich opiekunów (Uchwała nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”). Drugi ma na celu zapewnienie osobom o szczególnych potrzebach (w tym przede wszystkim osobom z niepełnosprawnościami i seniorom) dostępu do dóbr i usług (Program rządowy Dostępność Plus... 2018). Z kolei Fundusz Solidarnościowy, utworzony w 2018 roku i znowelizowany w kolejnym, ma na celu udzielanie wsparcia społecznego, zawodowego, zdrowotnego oraz finansowego osobom niepełnosprawnym, a także emerytom i rencistom (Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw).

Wśród regulacji przyjętych w związku z formowaniem i realizacją polityki wobec osób z niepełnosprawnościami w ostatnich latach wymienić należy jeszcze ratyfikowaną przez Polskę w 2012 roku Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2012 poz. 1169 ze zm.). Zobowiązuje ona państwa sygnatariuszy do

zapewnienia i popierania pełnej realizacji praw człowieka i podstawowych wolności wszystkich osób niepełnosprawnych, bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność poprzez, między innymi, przyjęcie regulacji prawnych i innych w celu wdrożenia praw uznanych w konwencji, podejmowanie lub popieranie badań i rozwoju oraz popieranie dostępności i wykorzystania nowych technologii, powstrzymywanie się od angażowania się w działania lub praktyki, które są niezgodne z konwencją, podejmowanie działań w celu wyeliminowania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność przez jakąkolwiek osobę, organizację, prywatne przedsiębiorstwo, oraz do konsultacji i współpracy z osobami niepełnosprawnymi (także za pośrednictwem reprezentujących je organizacji) przy tworzeniu i wdrażaniu ustawodawstwa i polityki na rzecz implementacji postanowień konwencji (Konwencja...: art. 4).

Jak konstatuje Barbara Szatur-Jaworska, od 2012 roku także polityka senioralna „jest w Polsce elementem systemowej agendy politycznej”, rozumianej jako „zespół centralnych problemów, które przyciągają uwagę społeczeństwa oraz jego funkcjonariuszy rządowych” (2015: 47–48). Świadectwem jej obecności jest

powołanie i funkcjonowanie instytucji publicznych delegowanych do diagnozowania i rozwiązywania problemów publicznych i wyzwań, związanych z rosnącą liczbą osób starszych w społeczeństwie. To instytucje takie jak: Departament Polityki Senioralnej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz działająca przy nim Rada ds. Polityki Senioralnej, Komisja Polityki Senioralnej w Sejmie RP czy Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych powołana przez Rzecznika Praw Obywatelskich (Szatur-Jaworska 2015).

O obecności polityki senioralnej w agendzie polityki publicznej świadczy także szereg dokumentów strategicznych i programów, odnoszących się do problemów osób starszych. Wśród najważniejszych wskazać należy uchwalone przez Radę Ministrów Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej na lata 2014–2020 (Załącznik do Uchwały Nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020), stanowiące element realizacji zobowiązań, przyjętych wcześniej w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych (ASOS) na lata 2012–2013 (Załącznik do Uchwały nr 137 Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013).

W ramach celów wieloletniej polityki senioralnej nawiązano pośrednio do kwestii niesamodzielności, wśród zamierzonych kierunków działań umieszczono bowiem „wspieranie i zapewnienie możliwości aktywnego starzenia się w zdrowiu oraz możliwości prowadzenia w dalszym ciągu samodzielnego, niezależnego i satysfakcjonującego życia, nawet przy pewnych ograniczeniach funkcjonalnych” (Uchwała nr 238... 2013: 6). Także wśród najważniejszych obszarów, w których mają być realizowane działania w ramach polityki senioralnej, wskazano zdrowie i samodzielność, diagnozując „uwarunkowania rozwiązań medyczno-opiekuńczych dla osób starszych” (Uchwała nr 238... 2013: 10), niewystarczające „zabezpieczenie potrzeb obywateli, którzy stali się niesamodzielnymi w związku z chorobą, urazem lub wiekiem” w obszarze udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej (Uchwała nr 238... 2013: 13) oraz związaną z nimi „konieczność organizacji zintegrowanej opieki, opartej na specjalistycznym podejściu geriatrycznym” (Uchwała nr 238... 2013: 11) i rozwój usług opiekuńczych (Uchwała nr 238... 2013: 20). Zwrócono także uwagę na rolę opiekunów nieformalnych w opiece nad osobami starszymi, wskazując, że będą oni „potrzebowali systemowych rozwiązań umożliwiających im opiekę, gdy nie są zatrudnieni i mogą poświęcić się opiece, ale także gdy będą musieli łączyć opiekę z pracą” (Uchwała nr 238... 2013: 15; zob. także s. 21). Wśród wskazywanych priorytetów znalazły się także promocja zdrowia i profilaktyka zdrowotna, wykorzystanie nowoczesnych technologii w procesie opieki nad osobami starszymi, zapewnienie bezpieczeństwa osób starszych, dostosowanie przestrzeni i miejsca zamieszkania do potrzeb osób starszych, wspieranie aktywności zawodowej osób 50+ oraz ich aktywności edukacyjnej, społecznej i kulturalnej, współpracę międzypokoleniową. Wskazano także możliwości „wykorzystania potencjału osób starszych” (Uchwała nr 238... 2013: 44) w kreowaniu zapotrzebowania na nowe produkty i usługi (tzw. srebrną gospodarkę).

Prace związane z projektowaniem polityki senioralnej były kontynuowane także w kolejnych latach. W 2018 roku został przygotowany i przyjęty przez Radę Ministrów dokument pt. *Polityka społeczna wobec osób starszych do 2030 roku*, w którym wyodrębniono obszar działań wobec osób niesamodzielnych, podejmując kwestie dostępu do usług wzmacniających samodzielność, dostosowania środowiska zamieszkania do możliwości funkcjonalnych niesamodzielnych osób starszych, zapewnienia dostępu do usług zdrowotnych, rehabilitacyjnych i opiekuńczo-pielęgniacyjnych, dostosowanych do potrzeb niesamodzielnych osób starszych, sieci usług środowiskowych i instytucjonalnych udzielanych niesamodzielnym osobom starszym oraz systemu wsparcia nieformalnych opiekunów niesamodzielnych osób starszych (Uchwała Nr 161...).

Zapisy strategii krajowych znajdują swoje odzwierciedlenie także w strategiach lokalnych, choć zakres uwzględnianych kwestii oraz charakter planowanych działań jest istotnie zróżnicowany w poszczególnych województwach. Dodatkowo lokalne strategie powstają z reguły przy wyłącznym lub znaczącym udziale ośrodków polityki społecznej, co prowadzi do nadmiernej koncentracji na działaniach instytucji społecznych. Ponadto autorzy lokalnych strategii nie zawsze formułują cele polityki w oparciu o przeprowadzone diagnozy sytuacji panującej w regionie (Szatur-Jaworska 2015: 56).

Autorzy analizujący agendę polityki senioralnej w Polsce wśród istotnych jej elementów wskazują także funkcjonujące programy rządowe, mające na celu poprawę dostępności usług opiekuńczych dla osób starszych. Podają m.in. przykład programu Senior+, oferującego dofinansowanie na tworzenie domów dziennych dla osób starszych oraz utrzymanie miejsc w domach już funkcjonujących (Szatur-Jaworska 2015; Bakalarczyk 2017) oraz programu Opieka 75+, kierującego dofinansowanie usług opiekuńczych do małych gmin (Bakalarczyk 2017). Konstatują jednak, że choć „kwestia opiekuńcza jest ważnym zagadnieniem w dotychczasowej agendzie polityki senioralnej, [...] przełożenie działań na regulacje prawne skutecznie zmieniające sytuację osób starszych, zależnych od opieki i podmiotów ją świadczących, bywa ograniczone” (Bakalarczyk 2017: 82).

Przejawem obecności problematyki niesamodzielności w agendzie polityki publicznej jest także znacząca liczba ekspertyz, wskazujących niedostatki w realizacji rozmaitych działań z zakresu opieki nad osobami niesamodzielnymi (przeprowadzonych przez instytucje takie jak NIK czy UOKiK), czy też diagnozujących aktualny stan potrzeb i możliwości w zakresie opieki nad osobami niesamodzielnymi – takie jak np. raporty przekrojowe poświęcone wyzwaniom starzejącego się społeczeństwa i prawom osób starszych, realizowane z inicjatywy Rzecznika Praw obywatelskich (por. Bakalarczyk 2017).

O tym, że w obszar ten angażuje się coraz większe grono interesariuszy, świadczy także fakt, iż problematyka niesamodzielności i wspierania osób niesamodzielnych stała się w ostatnich latach przedmiotem bardzo wielu badań, analiz i opracowań z zakresu nauk społecznych. Podejmują one m.in. kwestie uwarunkowań i konsekwencji starzenia się społeczeństw, problemy niepełnosprawności, tematykę osób z ograniczeniami funkcjonalnymi, sposoby ich postrzegania i szeroko rozumianego wspierania, obejmującego zarówno przeciwdziałanie niesamodzielności, jak

i zapewnianie usług opiekuńczych w momencie jej wystąpienia, a także rozwiązywania tych kwestii w ramach polityk publicznych na poziomie lokalnym i państwowym (por.: Szatur-Jaworska 2015; Bakalarczyk 2017; Klimczuk 2018; Błędowski 2019; Iwański 2019; Mikołajczyk-Lerman, Potoczna 2020). Wskazują także, że „w porównaniu do innych krajów europejskich [...] polska polityka w tym zakresie jest słabo rozwinięta” (Głogosz 2019: 87). Z tego względu w wielu z nich przedstawione zostały przykłady rozwiązań funkcjonujących w innych państwach, które mogą stanowić inspiracje dla formowania polityk publicznych w zakresie wsparcia osób niesamodzielnych w Polsce. Akcentują one znaczenie powszechnego dostępu do usług opiekuńczych, opartej na jednoznacznych kryteriach formy i zakresu ich świadczenia, potrzebę dywersyfikacji źródeł i sposobów finansowania opieki, konieczność zaangażowania władz lokalnych w obszarze dostarczania usług i podziału środków przeznaczonych na ten cel oraz rolę opieki nieformalnej i konieczność wielowymiarowego wsparcia dla opiekunów (Augustyn i in. 2010; Głogosz 2019; Łuczak, Bakalarczyk 2019; Kretek-Kamińska, Kukulak-Dolata, Krzewińska 2020). Wskazują jednak także, że w „większości państw europejskich polityka związana z opieką nad osobami niesamodzielnymi jest niewystarczająca. Wynika to z dominacji świadczeń pieniężnych, rehabilitacyjnych i zdrowotnych, których mieszanka stanowiła tradycyjne instrumentarium polityki opieki” (Polakowski, Szelewa 2015: 6).

Co za tym idzie, jednym z głównych efektów realizowanych badań i analiz jest opracowanie rekomendacji w zakresie form i kierunków wsparcia osób niesamodzielnych, które mogłyby stanowić podstawę kształtowania polityk publicznych w tym obszarze. Wśród formułowanych zaleceń znaczące pozycje zajmują kwestie współpracy międzysektorowej w zakresie zaspokojenia potrzeb osób niesamodzielnych (przede wszystkim między sektorami pomocy społecznej i ochrony zdrowia, ale także rynku pracy, mieszkalnictwa, edukacji, kultury czy zwiększania zasobów instytucjonalnych, niezbędnych do zapewniania seniorom wsparcia zarówno w postaci placówek opieki długoterminowej, jak miejsc pobytu dziennego oraz ich wzmocnienie kadrowe, przy jednoczesnym wspieraniu opieki realizowanej w środowisku zamieszkania, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii opiekunów rodzinnych. Podkreśla się także konieczność prowadzenia działań aktywizacyjnych, pozwalających osobom starszym dłużej zachować sprawność i względną samodzielność. Akcentuje się również potrzebę stworzenia systemu efektywnej informacji dla osób niesamodzielnych i ich opiekunów, dotyczącej zarówno infrastruktury, jak i form wsparcia oraz usług oferowanych przez podmioty publiczne, organizacje pozarządowe i podmioty prywatne (Błędowski i in. 2012; Błędowski 2019; Iwański 2019, Szwabkiewicz 2019; Mikołajczyk-Lerman, Potoczna 2020).

W przywołanych badaniach wskazuje się także, że punktem wyjścia przy ustalaniu formy, jaką ma przyjąć opieka nad daną osobą, powinno być dobre rozpoznanie poziomu jej niesamodzielności i dopiero w oparciu o to ustalenie potrzeb w zakresie wsparcia. W procesie tym nie może zabraknąć głosu samych osób niesamodzielnych oraz członków ich rodzin, którzy w bardzo wielu przypadkach sprawują nad nimi codzienną opiekę. Jednocześnie, aby usługi opiekuńcze „mogły być świadczone w sposób profesjonalny i odpowiadały na rzeczywiste potrzeby osób starszych, niezbędne są narzędzia pozwalające na diagnozowanie potrzeb osób starszych, kontrolę

jakości oraz zakresu świadczonych usług opiekuńczych i asystenckich” (Daniłowicz i in. 2019: 7).

Mając na uwadze powyższe ustalenia oraz przyjmując, że

cykl projektowania polityki publicznej może być interpretowany także jako konfiguracja aktywności z zakresu współprojektowania (*codesing*), ukierunkowanych na ustanowienie rozwiązań i odpowiedzi na wyzwania wraz ze starszymi i starzejącymi się obywatelami, zgodnie z metodologią projektowania zorientowanego na użytkownika (*user-centered design*) (Klimczuk 2018: 78),

w drugiej części artykułu zostaną zaprezentowane wybrane wyniki badań przeprowadzonych w grupie niesamodzielnych osób starszych i ich opiekunów (rodzinnych oraz instytucjonalnych). Stanowią one część większego projektu, mającego na celu wypracowanie standardów oceny stopnia niesamodzielności, standardów usług asystenckich, opiekuńczych i teleopieki oraz standardów kształcenia asystentów i opiekunów osób starszych (por. Daniłowicz i in. 2019).

Diagnoza potrzeb osób niesamodzielnych jako punkt wyjścia dla formowania polityki publicznej w zakresie ich wspierania

Badania, na których bazują rozważania zawarte w tej części artykułu, zostały przeprowadzone w ramach III etapu realizacji projektu „Profesjonalizacja usług asystenckich i opiekuńczych dla osób niesamodzielnych – nowe standardy kształcenia i opieki”¹.

Punktem wyjścia projektu była konstatacja, oparta na analizie rozwiązań stosowanych w tym zakresie zarówno w naszym kraju, jak i w innych państwach (por. Głogosz 2019), że w Polsce „nie ma opracowanych standardów jakości usług opiekuńczych i asystenckich czy teleopieki. Nie ma również opracowanych standardów kształcenia opiekunów i asystentów” (Daniłowicz i in. 2019: 7). W związku z tym, w oparciu o literaturę przedmiotu oraz konsultacje z praktykami zajmującymi się świadczeniem usług opiekuńczych niesamodzielnym osobom starszym, wypracowano definicję i kryteria oceny stopnia niesamodzielności oraz standardy usług asystenckich i opiekuńczych w zakresie czynności realizowanych przez opiekunów oraz czasu poświęcanego na opiekę². Następnie opracowane narzędzia poddano

¹ Realizatorzy projektu: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego oraz Stowarzyszenie Niepełnosprawni dla Środowiska EKON. Projekt zrealizowano w ramach II Osi priorytetowej Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój „Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji”, Działanie 2.8 „Rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym”, współfinansowanego przez Europejski Fundusz Społeczny.

² W ramach projektu osobę niesamodzielną zdefiniowano jako wymagającą długotrwałego albo stałego wsparcia innej osoby w celu zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych z powodu ograniczenia aktywności związanego z naruszeniem funkcji organizmu. Poziom niesamodzielności starszych osób podzielono na 3 stopnie. I stopień objął osoby wymagające wsparcia w różnych sytuacjach życiowych, ale nie w formie bezpośredniego, fizycznego angażowania się opiekuna w wykonywanie czynności związanych z codziennym funkcjonowaniem, a raczej towarzyszenia w pokonywaniu trudności; przypisano do niego

testowi. W tym celu na obszarze 32 gmin z pięciu województw – mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego, podkarpackiego, wielkopolskiego i śląskiego (wybranych do pilotażowego wdrożenia opracowanych standardów) przeprowadzono szkolenia dla opiekunów, a ich uczestników zatrudniono do opieki nad osobami niesamodzielnymi. Zarówno program kształcenia, jak i zakres usług dostosowano do wypracowanych standardów. Ostatnim elementem projektu była realizacja badań, mających na celu ocenę funkcjonowania wypracowanych standardów w praktyce. Zastosowano w nich zarówno jakościowe, jak i ilościowe metody pozyskiwania informacji (indywidualne wywiady pogłębione, *case studies*, wywiady kwestionariuszowe arkusze obserwacji). Wzięło w nich udział 355 opiekunów osób niesamodzielnych (wszyscy, którzy podjęli zatrudnienie po zakończeniu szkoleń), 115 osób niesamodzielnych (a w przypadku osób z najwyższym stopniem niesamodzielnosci wypowiadający się w ich imieniu opiekunowie rodzinni) oraz 96 przedstawicieli podmiotów odpowiedzialnych za organizowanie usług opiekuńczych na obszarze gmin objętych projektem (szczegółowe informacje zob. Daniłowicz i in. 2019).

W artykule wykorzystano tylko niewielki fragment materiału badawczego pozyskanego w projekcie, odnoszący się do niektórych potrzeb osób niesamodzielnych i zakresu ich zaspokojenia. W prezentowanych analizach uwzględniono dane pochodzące od 114 osób niesamodzielnych, od których uzyskano w ramach wywiadów kwestionariuszowych i wywiadów pogłębionych kompletne informacje odnoszące się do wybranych kwestii. Ich dobór do badań miał charakter celowy – kryterium stanowił stopień niesamodzielnosci. Osoby zakwalifikowane do II stopnia niesamodzielnosci stanowiły największą, liczącą 44 osoby grupę, która była najbardziej zróżnicowana wewnętrznie (38% ogółu badanych). Pozostałe dwie kategorie, tj. osoby z I (najniższym) i III (najwyższym) stopniem niesamodzielnosci stanowiły po 31% ogółu (w obu przypadkach było to po 35 osób). Co do opiekunów, to podstawę prezentowanych niżej ustaleń stanowią informacje pozyskane od 228 z nich w ramach wywiadów kwestionariuszowych. Znaczna część z nich zajmowała się w projekcie więcej niż jednym podopiecznym. W związku z tym, na potrzeby dalszych analiz, zostali podzieleni ze względu na stopnie niesamodzielnosci ich podopiecznych, w taki sposób, że każdego opiekuna przypisano do tej grupy, do której należał jego podopieczny o najwyższym stopniu niesamodzielnosci. W wyniku tego podziału najmniejszą grupę badanych stanowili asystenci zajmujący się w trakcie trwania projektu wyłącznie podopiecznymi z I stopniem niesamodzielnosci (42 osoby, tj. 18% ogółu). Największy udział w badanej zbiorowości (105 osób, tj. 46% ogółu) mieli asystenci opiekujący się osobami, którym przypisano co najwyżej II stopień niesamodzielnosci. Nieco ponad 1/3 respondentów (81 osób, tj. 36% ogółu) stanowili asystenci mający pod opieką co najmniej jedną osobę z III stopniem

opiekę w wymiarze 2 godz. dziennie. II stopień niesamodzielnosci dotyczył osób, które w codziennym funkcjonowaniu napotykają na trudności ograniczające ich aktywność w wykonywaniu jakiejś czynności w stopniu wymagającym systematycznej, codziennej aktywizującej pomocy opiekuna; przypisano do niego opiekę w wymiarze 4 godz. dziennie. III stopień niesamodzielnosci dotyczył osób wymagających stałej opieki i zastępowania w wykonywaniu codziennych czynności życiowych. Czas wsparcia dedykowany tej grupie osób niesamodzielnych wynosił 6 godz. dziennie (Szałkiewicz 2019).

niesamodzielnosci (niezależnie od liczby podopiecznych w trakcie całego projektu oraz ich stopni niesamodzielnosci, jeśli były zróżnicowane).

Przedmiotem analizy uczyniono kwestię dostosowania zakresu opieki do potrzeb osób niesamodzielnich w dwóch wymiarach: czynności wykonywanych przez opiekunów oraz czasu przeznaczonego na opiekę.

Badane osoby niesamodzielne pytano o potrzeby w zakresie wsparcia w realizacji szeregu czynności, związanych z codziennym funkcjonowaniem. Analogiczne pytanie, tyle że dotyczące podejmowania działań wspierających, zadano opiekunom. Zestawienie odpowiedzi osób należących do obu badanych grup przedstawiono na wykresach 1–3. Dla większej czytelności czynności, których dotyczyło pytanie, przyporządkowano do trzech obszarów aktywności: działań związanych z samoobsługą, mobilnością oraz sprawnością intelektualną i komunikacją.

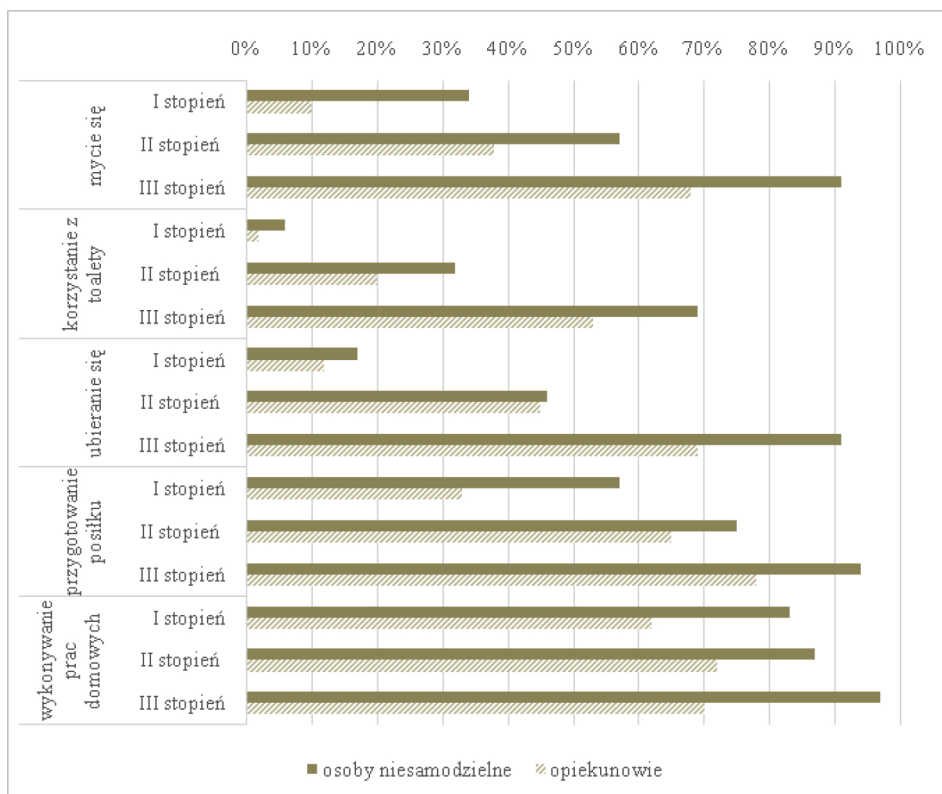
W pierwszym obszarze znalazły się takie czynności, jak: mycie się, korzystanie z toalety, ubieranie się, przygotowywanie posiłków i wykonywanie prac domowych³. Zgodnie z przewidywaniami, wyniki badania pokazały, że proporcje osób deklarujących potrzebę wsparcia w zakresie samoobsługi, jak również w kolejnych obszarach poddanych analizie, różnią się w zależności od stopnia ich niesamodzielnosci. Najwięcej takich deklaracji złożyły osoby z najwyższym poziomem ograniczeń funkcjonalnych, najmniej zaś osoby, którym przypisano stopień najniższy. Co za tym idzie, proporcje czynności wykonywanych przez opiekunów w ramach każdego z obszarów także wyglądają odmiennie w przypadku podopiecznych charakteryzujących się różnymi stopniami niesamodzielnosci. Na tym poziomie zachodzi zatem odpowiedniość, z zastrzeżeniem jednak, że odsetek osób niesamodzielnich deklarujących potrzeby w zakresie wspierania ich w czynnościach samoobsługowych przewyższa odsetek opiekunów, deklarujących wykonywanie czynności z tego zakresu. Jeśli jednak przyjrzymy się dokładniej poszczególnym deklaracjom, odnotujemy, że w przypadku niektórych aktywności zapotrzebowanie jest mniejsze niż w przypadku innych. Po drugie zauważymy, że rozbieżności pomiędzy sygnalizowanymi potrzebami w zakresie samoobsługi (osoby niesamodzielne) i deklaracjami podejmowania czynności na rzecz ich zaspokojenia (opiekunowie) są większe niż w innych analizowanych obszarach. Czynnościami, w których badani o niższym stopniu niesamodzielnosci potrzebują stosunkowo mniejszego wsparcia, są korzystanie z toalety oraz mycie się i ubieranie, zaś czynnościami, w których deklarowana potrzeba wsparcia jest największa, są wykonywanie prac domowych i przygotowywanie posiłków (wykres 1).

Zaobserwowany stan rzeczy wiąże się prawdopodobnie z faktem, że czynności pierwszego typu mają charakter intymny, a ich samodzielne wykonywanie daje poczucie względnej niezależności. Podopieczni zapewne dopiero na samym końcu są skłonni oddawać tę sferę w ręce opiekunów, dlatego wielu z nich mobilizuje się do zachowania samodzielności w tym obszarze i jeszcze tych trudności nie doświadcza. Równocześnie niektórzy opiekunowie (a także część osób niesamodzielnich) postrzegają swoją rolę jako „wsparcie techniczne” i dlatego koncentrują się

³ Zakwalifikowano tu także jedzenie i picie, ale ze względu na fakt, że potrzebę wsparcia w tych czynnościach zadeklarowało stosunkowo niewiele osób, głównie przyporządkowanych do II stopnia niesamodzielnosci, nie wykorzystano tych danych w artykule.

na „konkretnej”, wymiernej pomocy – dbaniu o otoczenie, zaopatrzenie i posiłki podopiecznego.

Wykres 1. Odsetek osób niesamodzielnych deklarujących potrzebę wsparcia w zakresie czynności samoobsługowych w zestawieniu z odsetkiem opiekunów realizujących czynności opiekuńcze z tego zakresu (w podziale na stopnie niesamodzielności)



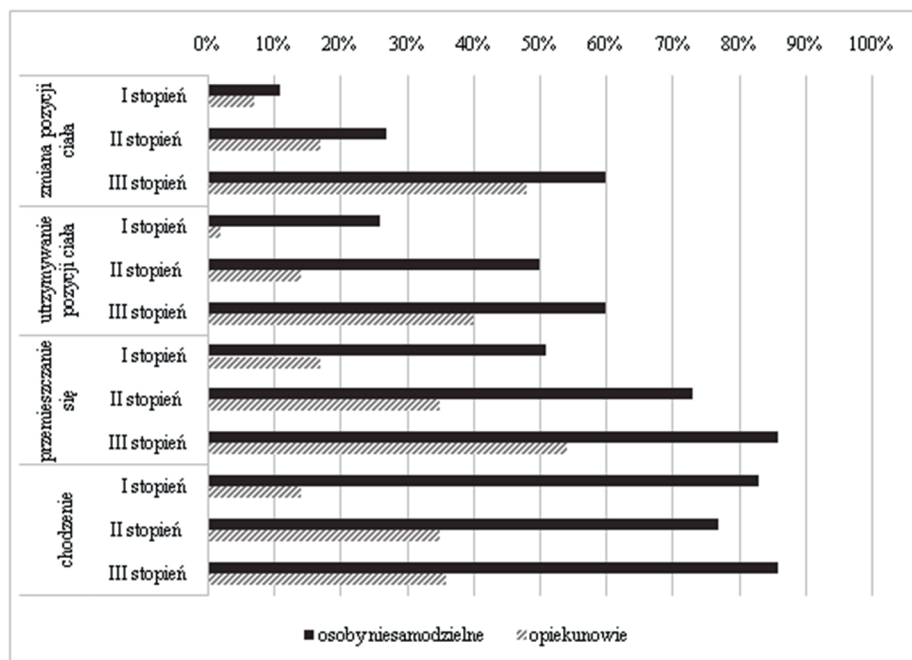
Źródło: opracowanie własne

Jeśli chodzi o rozbieżności między zapotrzebowaniem na wsparcie w określonych aktywnościach a działaniami opiekunów na rzecz ich zaspokojenia, widać, że są one największe w przypadku osób z III i I stopniem niesamodzielności. Sytuacja taka wynikać może z co najmniej dwóch powodów: czasu przeznaczanego na opiekę oraz celów i sposobu udzielania wsparcia. W odniesieniu do pierwszego znaczenie ma liczba czynności, które należy wykonać w ściśle określonych ramach czasowych (o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części artykułu), natomiast w przypadku celów może być tak, że wobec osób z najniższym stopniem niesamodzielności opiekunowie podejmują starania o możliwie najdłuższe jej zachowanie w kwestiach dbałości o własne otoczenie i samowystarczalności, koncentrują się raczej na asystowaniu w wykonywaniu rozmaitych czynności niż bezpośrednim wyręczaniu w ich realizacji. Takie podejście niekoniecznie musi spotykać się ze zrozumieniem podopiecznych.

Podobne prawidłowości w zakresie rozkładu deklaracji osób niesamodzielnych i opiekunów – choć w większej skali – zaobserwowano także w drugim z wyróżnionych obszarów aktywności, tj. mobilności, do którego zaliczono: chodzenie, przemieszczanie się, zmienianie i utrzymywanie pozycji ciała.

Tu także odsetek osób niesamodzielnych deklarujących potrzebę wsparcia w każdej z wymienionych czynności był znacząco wyższy niż odsetek opiekunów deklarujących, że podejmują działania w tym zakresie. Jednocześnie najwięcej osób deklarujących potrzebę wsparcia rekrutowało się spośród badanych charakteryzujących się najwyższym zakresem ograniczeń. Wyniki analizy wyraźnie uwidoczniły także wzrost zapotrzebowania na wsparcie towarzyszący wzrostowi poziomu trudności poszczególnych czynności. Najmniej osób potrzebowało pomocy w zmienianiu pozycji ciała, najwięcej w chodzeniu. Co ciekawe, w przypadku chodzenia odsetek osób niesamodzielnych deklarujących, że nie są w stanie samodzielnie wykonać tej czynności, jest wyjątkowo wysoki i niemal jednakowy we wszystkich kategoriach niesamodzielności (por. wykres 2). Prowadzi to do szczególnie dużej rozbieżności między skalą potrzeb a poziomem ich zaspokojenia (rozumianym jako podejmowanie przez opiekunów czynności w tym obszarze) w przypadku kategorii osób posiadających I stopień niesamodzielności.

Wykres 2. Odsetek osób niesamodzielnych deklarujących potrzebę wsparcia w zakresie mobilności w zestawieniu z odsetkiem opiekunów realizujących czynności opiekuńcze z tego zakresu (w podziale na stopnie niesamodzielności)

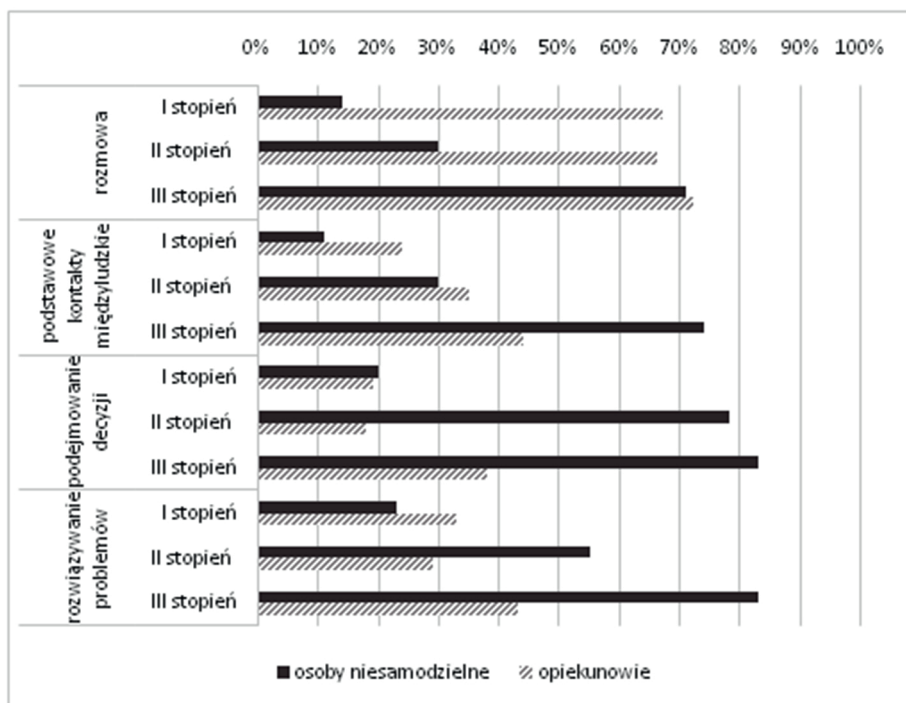


Źródło: opracowanie własne

Sytuacja taka może wynikać zarówno z obiektywnych trudności w realizacji wsparcia z tego zakresu, jak i ze wspomnianego wcześniej celowego mobilizowania osób niesamodzielnych do aktywności fizycznej, ale również z faktu, iż „chodzenie” jest przez badanych różnie definiowane. O ile w przypadku osób z wyższymi stopniami niesamodzielnosci obejmuje ono sam akt poruszania się w jakiejkolwiek przestrzeni, o tyle w przypadku osób z niewielkimi ograniczeniami w tym obszarze wiąże się głównie z wychodzeniem z domu, czyli pokonywaniem większych odległości.

Trzeci z obszarów poddanych analizie, odnoszący się do potrzeb w zakresie utrzymania sprawności intelektualnej i komunikacji interpersonalnej, charakteryzuje się nieco inną specyfiką niż dwa poprzednie. W jego skład weszły takie czynności, jak: rozmowa, podtrzymywanie podstawowych kontaktów międzyludzkich, podejmowanie decyzji i rozwiązywanie problemów. Pojawiają się tu czynności, w przypadku których odsetek opiekunów deklarujących ich podejmowanie jest wyższy niż odsetek osób niesamodzielnych deklarujących, że potrzebuje pomocy w ich realizowaniu. Należą do nich rozmowa, w odniesieniu do II stopnia niesamodzielnosci także podtrzymywanie kontaktów międzyludzkich, a w odniesieniu do stopnia I – podtrzymywanie kontaktów międzyludzkich oraz rozwiązywanie problemów (wykres 3).

Wykres 3. Odsetek osób niesamodzielnych deklarujących potrzebę wsparcia w zakresie utrzymania sprawności intelektualnej i komunikacji interpersonalnej w zestawieniu z odsetkiem opiekunów realizujących czynności opiekuńcze z tego zakresu (w podziale na stopnie niesamodzielnosci)



Źródło: opracowanie własne

Przedstawiona sytuacja wynika niewątpliwie z faktu, iż osoby bardziej samodzielne są w stanie w wystarczającym stopniu autonomicznie zaspokajać potrzeby w tym zakresie i nie postrzegają opiekunów jako osób, których rola polega także na komunikacji. Jednocześnie rozmowa należy do czynności, które można wykonywać w trakcie realizacji innych działań. Tak też często się dzieje, co potwierdzają wywiady swobodne. Wynika z nich, że rozmowy prowadzone są „przy okazji” i dotyczą głównie spraw związanych ze zdrowiem podopiecznego i planowaniem kolejnych działań opiekuńczych. Czasem trudno uznać te interakcje za rozmowy *w pełnym tego słowa znaczeniu, ponieważ aktywna jest w nich tylko jedna strona*. Podopieczny albo opiekun wygłasza monolog, np. relacjonując wykonywane czynności, a druga strona ogranicza się do mniej lub bardziej uważnego śledzenia wypowiedzi. Oczywiście zdarzają się sytuacje, szczególnie w przypadku osób z większym zakresem niesamodzielności, w których komunikacja jest utrudniona ze względu na obiektywne ograniczenia podopiecznych w tym zakresie.

Należy zauważyć, że poza kwestią komunikacji, obszar wspomagania sprawności intelektualnej – szczególnie w zakresie wspierania procesów podejmowania decyzji i rozwiązywania problemów – jest tym, w którym obok omówionego wcześniej chodzenia pojawiają się największe rozbieżności między deklaracjami osób niesamodzielnych i opiekunów. Sytuacja taka może wiązać się albo z niedostrzeganiem przez opiekunów potrzeb podopiecznych w tym obszarze, albo z ich marginalizowaniem wskutek wyższego lokowania innych potrzeb w hierarchii znaczenia i użyteczności dla osoby niesamodzielnej, albo też po prostu z brakiem umiejętności w tym zakresie.

Prezentując wyniki przeprowadzonego badania w kontekście zakresu dopasowania czynności wykonywanych przez opiekunów do potrzeb deklarowanych przez osoby niesamodzielne, warto jeszcze wspomnieć o czasie przeznaczonym na opiekę, który znacząco oddziaływał na sposób jej realizacji. W projekcie, z którego pochodzą omawiane wyniki, każdemu ze stopni niesamodzielności odpowiadał określony wymiar czasu, jaki należało przeznaczyć na opiekę: było to odpowiednio dwie, cztery bądź sześć godzin dziennie. Szczegółowa analiza liczby godzin przeznaczanych na działania związane ze wspieraniem osób niesamodzielnych (włączając w to nie tylko aktywności związane bezpośrednio z pielęgnacją i opieką, ale także z organizacją życia podopiecznego, np. załatwianiem spraw urzędowych, dokonywaniem opłat, umawianiem się na wizyty lekarskie i towarzyszeniem w nich) w podziale na stopnie niesamodzielności pokazuje, że znacząca część opiekunów przeznaczała na opiekę inną ilość czasu, niż założona w projekcie. Co ciekawe, w przypadku opiekunów zajmujących się osobami z dwoma niższymi stopniami niesamodzielności, zakładane ramy czasowe były na ogół przekraczane (taka sytuacja dotyczyła nieco ponad połowy opiekunów z obu tych kategorii), zaś w przypadku respondentów opiekujących się osobami z najwyższym stopniem niesamodzielności zakładany czas opieki był zazwyczaj skracany (w przypadku 58% badanych z tej kategorii).

Prawdopodobnie w przypadku osób z I stopniem niesamodzielności przekraczanie założonego czasu związane jest z faktem, że w ciągu dwóch godzin opiekun niejednokrotnie nie jest w stanie wykonać potrzebnych czynności – zwłaszcza jeśli wliczy się do nich także załatwianie potrzeb podopiecznego związanych np.

z zaopatrzeniem, sprawami urzędowymi itp. Szczególnie, że w przypadku osób z tym stopniem niesamodzielności bardzo istotna jest kwestia przekonywania ich do realizacji różnych działań, których nie chcą podejmować, oraz wspierania ich w taki sposób, aby uniknąć wyręczania i skłonić ich do samodzielnej aktywności, co zajmuje znacznie więcej czasu niż wykonanie niezbędnych czynności przez opiekuna.

Wspomniane problemy pogłębiają się w przypadku osób z II stopniem niesamodzielności, które – jak wynika z wywiadów swobodnych – w największym zakresie i najszybszym tempie doświadczają postępu chorób. Co za tym idzie, w wielu przypadkach osoby te w dość krótkim czasie od diagnozy potrzebują poszerzenia w stosunku do pierwotnie zakładanego zakresu działań i większej liczby godzin na ich wykonanie. Poszerza się bowiem zakres czynności, w których opiekun asystuje podopiecznemu, i w których niejednokrotnie musi go wyręczać. Z kolei w przypadku osób z najwyższym stopniem niesamodzielności, leżących, pozostających pod wpływem środków uspokajających i pod stałą opieką członków rodziny, zdarza się, że czynności opiekuna profesjonalnego sprowadzają się do wsparcia opiekuna rodzinnego w czuwaniu przy śpiącym podopiecznym, co niejednokrotnie nie wymaga zakładanej liczby godzin.

Bardzo ważnym czynnikiem, który należy uwzględnić przy określaniu czasu potrzebnego na opiekę nad konkretną osobą niesamodzielną, jest zatem dobre rozpoznanie zakresu wsparcia, jakie osoba ta może uzyskać od rodziny lub innych osób z najbliższego otoczenia. Zupełnie inaczej wygląda bowiem praca opiekuna, gdy jest on jedyną osobą niosącą pomoc osobie niesamodzielnej, inaczej zaś, gdy w gospodarstwie domowym na co dzień obecny jest opiekun rodzinny, który potrzebuje, w mniejszym lub większym stopniu, wsparcia i odciążenia w codziennych obowiązkach.

Podsumowanie i wnioski

Rozpoznawanie potrzeb osób niesamodzielnych i dostosowywanie do nich zarówno adekwatnych uregulowań prawnych, jak i standardów działań opiekuńczych, nie jest zadaniem prostym ani oczywistym. Analiza wyników badań przeprowadzonych wśród osób niesamodzielnych i ich opiekunów pokazała, że nawet między tymi dwiema grupami bezpośrednich uczestników procesu pomocowego istnieją dość duże rozbieżności w sposobie postrzegania zakresu potrzeb, których zaspokajaniu proces ten służy.

Po pierwsze, w każdym z wyróżnionych obszarów i przy niemal każdej z wyróżnionych czynności (poza rozmową) zapotrzebowanie na wsparcie deklarowane przez osoby niesamodzielne przewyższa wsparcie, którego udzielanie deklarują opiekunowie. Po drugie, sposób postrzegania poszczególnych potrzeb, ich definicja, zakres oraz nasilenie są bardzo zróżnicowane w zależności od przypisanych stopni niesamodzielności. Co za tym idzie, także zakres czynności podejmowanych przez opiekunów w indywidualnych przypadkach znacząco się różni i wymaga odmiennej ilości czasu, nie zawsze zbieżnej z założonymi standardami.

Wynikać to może z kilku kategorii przyczyn: z rozbieżności między opiekunem i podopiecznym w definiowaniu wsparcia, np. ze stosowania przez opiekunów prak-

tyki „wyręczania” zamiast oczekiwanego przez osoby niesamodzielne wspierania w samodzielnym wykonaniu danego działania; z rozbieżności w sposobie postrzegania hierarchii potrzeb, np. z koncentrowania się opiekuna wyłącznie na czynnościach związanych z samoobsługą i pomijania działań z innych obszarów, przede wszystkim z zakresu wspierania sprawności intelektualnej; z braku wiedzy lub umiejętności opiekuna np. w obszarze wsparcia psychologicznego; ze zmienności potrzeb w czasie; z nadzbyt ścisłego dostosowywania działań (w wymiarze czynności i czasu) do ram narzuconych umową, przede wszystkim jednak z niewłaściwej, a przynajmniej zbyt powierzchownej diagnozy potrzeb osoby niesamodzielnej i idącego za tym nieadekwatnego planu wsparcia.

Opracowanie standardów w tym zakresie jest z pewnością pomocne, a nawet konieczne z perspektywy szacowania kosztów opieki oraz przygotowania planu wsparcia dla osoby charakteryzującej się określonym stopniem niesamodzielności. Realizacja projektów służących wypracowaniu wytycznych określających ramy świadczenia usług opiekuńczych – takich jak ten, z którego zaczerpnięto dane do analiz przeprowadzonych w artykule – niewątpliwie stanowi znaczący krok w kierunku podniesienia efektywności i jakości udzielanej pomocy.

Przedstawione w ostatniej części artykułu wyniki badań nad dostosowywaniem zakresu wykonywanych czynności opiekuńczych do subiektywnych potrzeb osób niesamodzielnych, pomimo wąskiego zakresu pokazują, że uregulowania prawne i profesjonalne standardy wyznaczające ogólną ramę, zasób możliwych rozwiązań i konieczne minimum ich zastosowania w przełożeniu na praktykę powinny być w każdym przypadku dostosowywane do konkretnej sytuacji. We wszystkich wspomnianych obszarach niezwykle istotna jest kwestia indywidualizacji wsparcia oraz zaplanowania go na podstawie pogłębionej i na bieżąco aktualizowanej analizy potrzeb i oczekiwań bezpośrednich odbiorców projektowanych usług, czyli osób niesamodzielnych.

Tylko elastyczność w dopasowywaniu wsparcia do potrzeb osób niesamodzielnych daje szansę na podniesienie efektywności świadczonych usług opiekuńczych. Jednocześnie pozwala na uniknięcie realizowania działań nadmiarowych, które nie tylko wiążą się z marnotrawieniem i tak niewystarczających środków publicznych, ale mogą też prowadzić do niezamierzonego wygaszania samodzielności i aktywności osoby objętej wsparciem w zakresie czynności, które mogłaby nadal sama wykonywać.

Zapobieganie tego typu sytuacjom wydaje się szczególnie znaczące w kontekście wyzwań, jakie stawiają przed współczesnymi społeczeństwami zachodzące w nich przemiany demograficzne. To właśnie w powiązaniu z zagadnieniem starzejącego się społeczeństwa kwestia wsparcia osób niesamodzielnych staje się niezwykle ważnym i aktualnym problemem publicznym. Co za tym idzie, coraz częściej znajduje ona swoje miejsce zarówno w regulacjach prawnych, we wspomagających ich przygotowaniach eksperckich naukowych, jak i w projektach i programach mających na celu zapobieganie jego negatywnym skutkom lub ich minimalizowanie.

Jednakże, jak wskazują analitycy agendy polityki senioralnej (Szatur-Jaworska 2015; Bakalarczyk 2017), przełożenie tych regulacji, rekomendacji oraz projektów na konkretne działania, które mogłyby realnie zmienić sytuację osób niesamodzielnych,

napotyka na liczne ograniczenia. Wiążą się one m.in. z niedostosowaniem diagnoz do lokalnych uwarunkowań i bardzo zróżnicowanych, indywidualnych potrzeb, z niewystarczającymi środkami przeznaczanymi na działania opiekuńcze oraz z nastawieniem przede wszystkim na bieżące zapobieganie najważniejszym problemom, co bywa związane z realizacją krótkoterminowych celów politycznych.

Tymczasem, odwołując się do konstatacji sformułowanej w Raporcie na temat sytuacji osób starszych w Polsce, w odniesieniu do polityki senioralnej można wskazać, że także polityki w zakresie wsparcia osób niesamodzielnych

muszą być prowadzone w sposób bardzo elastyczny, przy uwzględnieniu nierównomiernego tempa procesu starzenia się ludności i zróżnicowanego zaawansowania tego procesu w poszczególnych regionach. W następstwie tego należy dokonać zróżnicowania celów polityki wobec ludzi starych, tak by uwzględniać specyficznego, właściwe dla tych regionów cechy demograficznego starzenia się ludności (Błędowski i in. 2012: 188).

Aby było to możliwe, muszą się one opierać na pogłębionych diagnozach, uwzględniających opinie osób, do których wsparcie jest adresowane. Włączanie zróżnicowanych grup interesariuszy w projektowanie polityk publicznych wydaje się bowiem szczególnie istotne w tych kwestiach, które dotyczą dużych grup społecznych i przenikają wiele obszarów życia społecznego, tak jak ma to miejsce w przypadku problematyki wsparcia osób niesamodzielnych. Angażowanie interesariuszy w procesy decyzyjne zmniejsza bowiem ich sceptycyzm wobec podejmowanych działań i decyzji. Przede wszystkim jednak zwiększa szanse na to, że wypracowane rozwiązania będą realnie oddziaływały na kwestie, do których się odnoszą (Argyris, Putman, McLain Shmith 1985; Esguerra, Beck, lidskog 2017).

Bibliografia

Akty prawne

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1997 r. Nr 123 poz. 776 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. (Dz. U. z 1998 r. Nr 162 poz. 1118 ze zm.).

Ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1622 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw. (Dz. U. z 2019 r. poz. 2473 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie kierowania do zakładów opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych. (Dz.U. z 2012 r. poz. 731).

Uchwała nr 137 Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013 (M.P. z 2021 r. poz. 642).

Uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 (M.P. z 2014 r. poz. 118).

Uchwała nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (M.P. z 2016 r. poz. 1250).

Uchwała Nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność (M.P. z 2018 r. poz. 1169).

Opracowania

Argyris Chris, Robert Putnam, Diana McLain Smith. 1985. *Action Science. Concepts, Methods, and Skills for Research and Intervention*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Augustyn Mieczysław i in. 2010. *Opieka długoterminowa w Polsce. Opis, diagnoza, rekomendacje*, Augustyn Mieczysław (red.). Warszawa: Klub Parlamentarny Platformy Obywatelskiej RP. Dostęp 5 listopada 2021. <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/kierunki/ODzielona.pdf>.

Bakalarczyk Rafał. 2017. „Kwestia opiekuńcza w agendzie polityki senioralnej w Polsce”. *Studia z Polityki Publicznej* 4 (4) : 57–85.

Błędowski Piotr (red.). 2019. *Opieka długoterminowa w Polsce. Dzisiaj i jutro*. Warszawa: Koalicja „Na pomoc niesamodzielnym” – Związek Stowarzyszeń. Dostęp 5 listopada 2021. https://niesamodzielnym.pl/uploads/RAPORT_OPIEKA_DLUGOTERMINOWA.pdf.

Daniłowicz Paweł i in. 2019. *Ocena wdrożonych standardów usług asystenckich i opiekuńczych oraz standardów teleopieki. Raport z pilotażu*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Stowarzyszenie Niepełnosprawni dla Środowiska EKON.

Esguerra Alejandro, Silke Beck, Rolf Lidskog. 2017. “Stakeholder Engagement in the Making: IPBES Legitimization Politics”. *Global Environmental Politics* 17 (1) : 59–76.

Głogosz Dorota. 2019. *Definicja niesamodzielnosci, kryteria oceny stopni niesamodzielnosci oraz standardy usług asystenckich i opiekuńczych. Przegląd literatury i badań. Doświadczenia zagraniczne. Raport*. Warszawa: IPISS, UKSW, Stowarzyszenie Niepełnosprawni dla Środowiska EKON.

Iwański Rafał. 2019. „System pomocy społecznej a starzenie się populacji – wyzwania i bariery w zakresie opieki długoterminowej”. *Studia z Polityki Publicznej* 6 (1) : 39–52.

Jessop Bob. 2007. „Promowanie «dobrego rządzenia» i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami”. *Zarządzanie Publiczne* 2 (2) : 5–25.

Klimczuk Andrzej. 2018. „Polityka publiczna wobec starzenia się ludności. Przegląd pojęć i podejść teoretycznych”. *Studia z Polityki Publicznej* 5 (4) : 67–94.

Kretek-Kamińska Agnieszka, Iwona Kukulak-Dolata, Aneta Krzewińska. 2020. *Wsparcie osób niesamodzielnich. Perspektywa opiekunów i podopiecznych*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Kubicki Paweł. 2015. „Polityka publiczna wobec niepełnosprawności – propozycje perspektyw teoretycznych”. *Studia Z Polityki Publicznej* 2 (4) : 9–28. Dostęp 2 listopada 2021.

- Kubicki Paweł. 2017. *Polityka publiczna wobec osób z niepełnosprawnościami*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Kubicki Paweł. 2019. *Wyzwania polityki publicznej wobec osób z niepełnosprawnościami*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny.
- Lowi Theodore J. 1972. „Four Systems of Policy, Politics, and Choice”. *Public Administration Review* 32 (4) : 298–310.
- „Ludność według płci i grup wieku, mediana wieku, współczynnik obciążenia demograficznego”. 2021. GUS. Dostęp 5 listopada 2021. http://swaid.stat.gov.pl/Demografia_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_DBD_DEM_3.aspx.
- Łuczak Paweł, Rafał Bakalarczyk. 2019. Charakterystyka rozwiązań zagranicznych. W *Opieka długoterminowa w Polsce. Dzisiaj i jutro*, Błędowski Piotr (red.). Warszawa: Koalicja „Na pomoc niesamodzielnym” – Związek Stowarzyszeń. Dostęp 5 listopada 2021. https://niesamodzielnym.pl/uploads/RAPORT_OPIEKA_DLUGOTERMINOWA.pdf.
- Mazur Stanisław. 2015. „Założenia teoretyczne i metodologiczne nauk o polityce publicznej”. *Wrocławskie Studia Politologiczne* 18 : 7–27.
- Mikołajczyk-Lerman Grażyna, Małgorzata Potoczna. 2020. *Instytucjonalne wsparcie niesamodzielnych osób starszych w województwie łódzkim. Potencjał, potrzeby, wyzwania*. Łódź-Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Agent PR.
- Osborne Stephen P. 2010. Introduction. The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment? W *The New Public Governments? Emerging Perspectives on Theory and Practice of Public Governance?*, Stephen P. Osborne (red.), 1–16. London–New York: Routledge.
- Polakowski Michał, Dorota Szelewa. 2015. „Niepełnosprawność – krótki przegląd międzynarodowy”. W *Niepełnosprawność – problemy opieki*, Rafał Bakalarczyk i in., 3–9. Warszawa: Friedrich-Ebert-Stiftung, Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz.
- Program rządowy Dostępność Plus 2018–2025. 2018. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (oprac.). Portal Funduszy Europejskich. Dostęp 5 listopada 2021. https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/97063/Program_Dostepnosc_Plus.pdf.
- Raport na temat sytuacji osób starszych w Polsce. 2012. Błędowski Piotr i in. (oprac.). 2012. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Dostęp 5 listopada 2021. http://senior.gov.pl/source/raport_osoby%20starsze.pdf.
- Rhodes Roderick A.W. 2010. „Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu”. *Zarządzanie Publiczne* (4) : 104–118.
- Sroka Jacek. 2009. *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe: teoria i praktyka*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Stan zdrowia ludności Polski w 2019 r. Informacja sygnałna. 2021. GUS. Dostęp 5 listopada 2021. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/stan-zdrowia-ludnosci-polski-w-2019-r-,26,1.html>.
- Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014–2050. 2014. GUS. Dostęp 5 listopada 2021. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/sytuacja-demograficzna-osob-starszych-i-konsekwencje-starzenia-sie-ludnosci-polski-w-swietle-prognozy-na-lata-2014-2050,18,1.html>.
- Szarfenberg Ryszard. 2016. „Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne”. *Studia z Polityki Publicznej* (1) : 45–75.

- Szatur-Jaworska Barbara. 2015. „Polityka senioralna w Polsce – analiza agendy”. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 30 (3) : 47–75.
- Szwałkiewicz Elżbieta. 2019. *Profesjonalizacja usług asystenckich i opiekuńczych dla osób niesamodzielnych. Standardy usług i kształcenia. Raport finalny projektu*. Warszawa: IPiSS, UKSW, Stowarzyszenie Niepełnosprawni dla Środowiska EKON.
- Woźniak Zbigniew. 2010. „Zasady i cele polityki społecznej wobec osób z ograniczeniami sprawności”. *Polityka Społeczna. Diagnoza potrzeb i podstawy interwencji społecznych na rzecz osób z ograniczeniami sprawności* 1 : 6–10.
- Zybała Andrzej. 2013. *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.

Support for dependent people and their needs in this area as a subject of public policy in Poland

Abstract

The article tries to identify the most important issues related to the formation of public policy in the field of support for dependent persons in Poland. It briefly discusses the most important consequences of the increasing number of people with disabilities, indicating that this issue is a public problem and is clearly present in the agenda of public policy. Attention was also paid to the diversity of stakeholders involved in the process of its formation, emphasizing the need to include the voice of dependent persons and their caregivers, especially in the area of diagnosing the needs for support directed to them. The second part of the paper also served to underline the need to take into account the perspective of dependent persons in designing care activities. It presents selected results of a research carried out on a sample of dependent people and their caregivers in the framework of the project dedicated to the development of standards of care for dependent people. Based on the results, an analysis was made of the adequacy of standard activities performed by caregivers and time of care in relation to the needs of dependent people.

Keywords: aging, care services public policy, support for dependent people

*Lilla Młodzik**

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID: 0000-0001-7845-5329

Kooperacyjny styl kierowania w służbach mundurowych na przykładzie funkcjonariuszy Straży Granicznej

Wprowadzenie

Cechy i wzory zachowań wymagane od liderów lub ich charakteryzujące są określane najczęściej przy okazji wyróżniania tzw. stylów kierowania ludźmi. W wielu propozycjach klasyfikacji stosuje się różne kryteria, pozwalające wyróżnić ich kategorie. Są wśród nich: sposób podziału władzy organizacyjnej, dominujący rodzaj bodźców stosowanych przez przełożonego, główny przedmiot zainteresowania przełożonego, orientacja na pracowników i/lub zadania. Istotną zmienną jest przy tym płeć kierownika (Blake, Mouton 1964; Reddin 1971; Sims, Manz 1996).

Elementem niezbędnym do funkcjonowania organizacji związanych z bezpieczeństwem jest współpraca, stąd styl kierowania ujawnia się w nich przede wszystkim we współdziałaniu. Wymienione role kierowania w sferze bezpieczeństwa pełnią zarówno kobiety, jak i mężczyźni. Istnieją przy tym wyraźne podziały ze względu na płeć, wynikające z analizy zmiennych dotyczących omawianych stylów. W badaniach autorki dotyczących kultury współdziałania (Młodzik 2018) dostrzeżono korelację z płcią właśnie w analizie stylów kierowania. Zdaniem Grzebyk-Dulak (2017: 66) „ogólnie wzrasta zainteresowanie kobiet pracą (służbą) w formacjach mundurowych” (płeć nie ma przy tym istotnego wpływu na motyw wyboru wspomnianych zawodów). W związku z tym należy założyć, że coraz więcej kobiet będzie obejmowało stanowiska kierownicze. Czy przełoży się to na istotne zmiany w zarządzaniu, pokażą przyszłe badania. Jak dotąd zauważono kilka istotnych różnic, dotyczących stylów kierowania kobiet oraz mężczyzn w omawianych organizacjach (Młodzik 2018: 169–174).

Założenia metodologiczne badań

Biorąc pod uwagę statystyczne zmienne, a wśród nich to, że w formacjach mundurowych najwięcej kobiet służy w Straży Granicznej („Kobiety w służbach...” 2018), postanowiono przyjrzeć się bliżej tej organizacji, a uczestników jej struktur uczynić przedmiotem badań. Badania przeprowadzono w 2017 i 2018 roku we

* lilla-mlodzik@wp.pl

wszystkich dwunastu jednostkach organizacyjnych Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej (dalej też: NoOSG), w tym: w pięciu z województwa lubuskiego (w komendzie oddziału oraz w czterech placówkach straży granicznej, m.in. na polsko-niemieckim przejściu granicznym w Świecku), w dwóch z województwa wielkopolskiego (m.in. w porcie lotniczym Poznań-Ławica) oraz w pięciu z województwa dolnośląskiego (m.in. w Zgorzelcu, na odcinku ochrony granicy polsko-czeskiej i polsko-niemieckiej, oraz w porcie lotniczym Wrocław-Strachowice).

Poza wykorzystaniem metod ilościowych zastosowano elementy metody komparatystycznej, konstruując odpowiednie techniki i narzędzia badawcze, uwzględniające specyfikę zbiorowości, (Młodzik 2018: 122–126).

Dobór obiektów do badań polegał na określeniu porównywalnych zbiorowości oraz obiektów w tych zbiorowościach. Za zbiorowość generalną przyjęto zbiór funkcjonariuszy wszystkich jednostek organizacyjnych NoOSG, zbiorowościami porównywanymi były społeczności funkcjonariuszy tychże jednostek, natomiast obiektami w tych zbiorowościach – zespoły funkcjonariuszy. Próbkę stanowiło 350 funkcjonariuszy, dla których jako wspólny mianownik przyjęto kategorię „funkcjonariusz”¹. Respondenci w poddanej analizie empirycznej zbiorowości pochodzili z odmiennych środowisk społecznych z trzech wspomnianych województw. Łączyła ich wspólna służba w straży granicznej, różniła natomiast specyfika jednostki organizacyjnej: liczba funkcjonariuszy zatrudnionych w danej jednostce, liczba osób w grupie, jak również cechy poszczególnych funkcjonariuszy, m.in. stopień w korpusie, staż w służbie, staż pracy ogółem, wykształcenie, płeć, miejsce zamieszkania. Nie badano respondentów pod względem specyfiki wydziałów, w których pełnili służbę.

Badaniami objęto 30% funkcjonariuszy całego oddziału. Badania prowadzono w strukturach zatrudniających różną liczbę funkcjonariuszy, w związku z czym dokonano doboru celowego grup pracowniczych zależnego od liczby funkcjonariuszy w danej jednostce organizacyjnej. Rozkład procentowy respondentów w poszczególnych jednostkach waha się od 1% do 21,9%, co jest uwarunkowane lokalizacją jednostek oraz zakresem ich obowiązków.

W placówkach oddziału pracuje od kilkunastu do około 180 osób. Wyjątek stanowi komenda oddziału w Krośnie Odrzańskim, zatrudniająca największą liczbę funkcjonariuszy. W zależności od wielkości jednostek organizacyjnych, analizą empiryczną objęto grupy pracownicze funkcjonariuszy liczące od kilku do kilkunastu osób. Najwięcej przebadano zespołów sześć- i siedmioosobowych – najczęściej występujących w jednostkach organizacyjnych Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej.

Przywództwo w organizacjach związanych z bezpieczeństwem

W organizacjach publicznych, również tych, które działają w sektorze bezpieczeństwa, „rola przywódcy ze względu na podwójną odpowiedzialność, którą ponosi zarówno w sferze politycznej, jak i administracyjnej, jest znacznie bardziej skomplikowana niż w sektorze prywatnym” (Frączkiewicz-Wronka 2015: 127). Barbara

¹ Badaniami objęto zarówno kobiety, jak i mężczyzn. Określenie „funkcjonariusz” stosuje się w analizie wyników badań wyłącznie dla uproszczenia.

Koźuch wskazuje, że „przywódców działających w sektorze publicznym odróżnia od tych działających w sferze biznesu system wartości i powiązane z nim ogólne nastawienie na współpracę oraz szczególne kompetencje związane z wymienionymi elementami” (2017: 240). Zasadne jest potraktowanie tych uwag jako kluczowych w podejmowanych rozważaniach.

Formacje mundurowe stanowią specjalny typ instytucji administracji publicznej², które służąc społeczeństwu, są powołane do ochrony państwa. Znajdują się w systemie zarządzania bezpieczeństwem, będącym sumą działań administracji publicznej, wyspecjalizowanych jednostek interwencyjnych, prokuratury, sądów i innych służb, organizacji pozarządowych i prywatnych oraz indywidualnych obywateli (Koźuch, Sienkiewicz-Małyjurek 2013). W systemie istnieją przesłanki współpracy międzyorganizacyjnej, które są ściśle związane z potrzebą współpracy w samej organizacji. W procesie tym powinni uczestniczyć przede wszystkim kierownicy, ale również funkcjonariusze zajmujący stanowiska wykonawcze. Kadra zarządzająca musi być przekonana o tym, że jej rolą jest przede wszystkim zaangażowanie własnych podwładnych w proces współuczestniczenia.

Współdziałanie ma w organizacjach typu specjalnego szczególne znaczenie³. Działalnością organizacji publicznych i osiąganymi przez nią wynikami zainteresowani są nie tylko ich uczestnicy, lecz przede wszystkim obywatele. Celowi nadrzędnemu, jakim jest służenie społeczeństwu poprzez permanentne zaspokajanie potrzeb publicznych, winny być podporządkowane wszystkie cele i zadania wewnątrzorganizacyjne. Możliwe jest to wyłącznie poprzez współpracę (Koźuch 2017: 222). Ta z kolei oznacza tworzenie relacji między jednostkami i grupami społecznymi poprzez system wartości i norm. Są one podstawą respektowania postaw i zachowań składających się na etos służby, odnoszących się nie do jednostek, tylko do grup oddających specyfikę państwa i jego instytucji (Bąk 2007; Itrich-Drabarek 2016), którego istotą jest „nieustanna korespondencja systemu norm i wartości z rzeczywistymi postawami i działaniami członków danej grupy” (Bąk 2007: 91).

Rola kierownicza w budowaniu wzorów zachowań w służbach mundurowych opiera się, zdaniem autorki artykułu, na predyspozycjach przywódczych⁴ i pracy

² Jednolita, umundurowana i uzbrojona formacja (Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o straży granicznej; art. 1.1).

³ W szerokim, powszechnym rozumieniu, współdziałanie oznacza „działanie, pracowanie wspólnie z kimś, włączając w to pomaganie komuś w jakiejś działalności, wspieranie” (*Słownik języka polskiego* 2006: 768). Współpraca jest pojęciem bliskoznacznym, niemal synonimem, rozumianym jako „praca wykonywana wspólnie z kimś, wspólna praca, działalność prowadzona wspólnie” (*Słownik języka polskiego* 2006: 792). Pomimo dużej zbieżności obu pojęć, występuje między nimi różnica semantyczna. Wskazuje się, że współdziałanie jest pojęciem szerszym niż współpraca, dotyczącym długofalowych działań i obejmującym realizację programu bardziej niż projektu (Lichtarski 1992; Danielak 2012; Nowak 2012; Koźuch 2017), aczkolwiek niektórzy autorzy uważają, że jest dokładnie odwrotnie (Wiśniewski, Piątek 2006). Z tego powodu w niniejszym artykule pojęcie współdziałania jest stosowane wyimennie z pojęciem współpracy.

⁴ Przywództwo jest zarówno procesem, jak i właściwością. Proces przywództwa polega na nieprzymuszonym ukierunkowaniu i koordynowaniu działań zorganizowanej grupy dla osiągnięcia grupowych celów. Przywództwo jako właściwość jest natomiast zbiorem cech

nad sobą, prowadzących do wykreowania poprzez relacje osoby, na której warto się wzorować.

Elementy budowania autorytetu przełożonego w grupie służb mundurowych obejmują:

- zasób wiedzy i kompetencji uzasadniających kierowniczą rolę w zespole;
- poświęcanie czasu podwładnym, osobisty kontakt;
- umiejętność przygotowywania i przeprowadzania spotkań, odpraw;
- zachowanie wiarygodności;
- mobilizowanie zespołu do wyznaczonych zadań;
- szczególną współpracę z zespołem w sytuacjach zagrożenia ryzykiem;
- kulturę osobistą i przestrzeganie zasad dobrego obyczaju;
- odpowiednie formy zachowań w kontaktach biznesowych i towarzyskich (Iwaszkiewicz 2013: 42–50).

Motywacja funkcjonariuszy do właściwego wypełniania obowiązków, a tym samym do uczestniczenia w procesie współdziałania, jest możliwa poprzez:

- współdziałanie w procesie – a nie tylko karne wykonywanie czynności;
- wspólne rozwiązywanie problemów – a nie tylko informowanie o nich kierownika;
- współ/decydowanie i współ/odpowiedzialność za swoją pracę – a nie anonimowość;
- transparentność działania zespołowego za pomocą standaryzacji – a nie chaos w działaniu;
- dzielenie się wiedzą – a nie zbieranie informacji;
- wspólne wykorzystywanie zasobów – a nie ich marnotrawienie w myśl „publiczne, czyli niczyje”;
- doskonalenie umiejętności współdziałania – a nie stagnację w ich rozwoju;
- eliminowanie działań pozornych i ich imitowanie – a nie ich wzmacnianie i doprowadzanie do „bankructwa kompetencyjnego” (Letkiewicz 2011; Rostkowski 2012).

W sytuacji ciągłych zmian występujących w formacjach mundurowych, które muszą reagować na potrzeby społeczeństwa i dynamikę zmian w otoczeniu, wydaje się, że najlepszym sposobem na tworzenie autorytetu przełożonego jest współdziałanie (Koźuch, Sułkowski 2015). Dlatego konieczne jest włączanie funkcjonariuszy w przygotowanie i realizację zadań dotyczących zmian oraz zapewnienie im poczucia sprawstwa i satysfakcji z osiągniętego celu. Zdaniem Letkiewicza (2011), aby móc wykazać odpowiednie zaangażowanie, funkcjonariusze powinni mieć poczucie własności projektu i wrażenie współuczestnictwa w całym procesie działalności formacji – od decyzji co do celów po ocenę odniesionego sukcesu w opinii publicznej – a nie jedynie bardzo wąski zakres czynności do wykonywania. Wspomniany autor zwraca uwagę na konieczność usprawnienia komunikacji jako środka nie tylko wymiany informacji, ale przede wszystkim podtrzymywania integracji zespołu. „Należy wspierać te aspekty, które kształtują pozytywny klimat współpracy, gdyż

osobowościowych przypisywanych tym, których postrzega się jako stosujących takie oddziaływanie z powodzeniem (Stogdill 1974: 7). W artykule na określenie oddziałującego na zachowania innych stosuje się zamiennie terminy: przywódca, kierownik, przełożony.

efekty pracy zespołu mogą być znacznie lepsze niż suma wyników poszczególnych członków grupy” (Letkiewicz 2011: 36).

Styl kierowania we współdziałaniu – wyniki badań

Już James A.C. Brown (1962) uważał, że rola kierownika we współdziałaniu przejawia się w praktykowanym przez niego demokratycznym stylu kierowania (uczestniczącym, kooperatywnym, konsultatywnym) w taki sposób, że kierownik zachęca podwładnych do współpracy między sobą i ułatwia im ją, a po drugie realizuje rolę kierowniczą przez współdziałanie z nimi.

Kształtowanie współdziałania w grupie polega na wpływaniu na innych, aby wzięli udział w zbiorowym wysiłku, na wspomaganiu grupy w podejmowaniu decyzji i sprowadzaniu do minimum czynnika nadrzędności pozycji. Współdziałanie zaś w wykonywaniu samej czynności kierowania grupą przejawia się w demokratycznym stylu kierowania (Czerniawski 1982: 53).

Można więc założyć, że styl kierowania we współdziałaniu (styl kooperatywny) może stanowić pewien wariant stylu demokratycznego, zorientowany zarówno na funkcjonariuszy, jak i na zadania, i uwzględniający dojrzałość grupy (Likert 1976; Hersey, Blanchard 1982; Penc 2011). Kierownicy wysoko lokowani na pierwszej skali (nastawieni na ludzi) troszczą się przede wszystkim o podtrzymywanie dobrych stosunków międzyludzkich w zespole, dwustronnej komunikacji i wzajemnego zaufania, biorąc pod uwagę potrzeby i dążenia podwładnych. Przywiązują dużą wagę do wysłuchiwania ich sugestii i zapewniania im sprzyjających warunków pracy. Podejmują także działania zmierzające do wyjaśniania spraw związanych z celami organizacji. Przywódcy lokowani wysoko na drugiej skali (zorientowani na zadania) zwracają uwagę głównie na formalne funkcje kierownicze. Kładą nacisk na planowanie zadań, porządek, przewidywalność efektów, przekazywanie precyzyjnych poleceń, określanie właściwych standardów i procedur, podporządkowanie bieżącej działalności zespołu odgórnym instrukcjom i terminom, definiują swoją rolę i rolę podwładnych przede wszystkim w kategoriach realizacji celów organizacji (Blake, Mouton 1964, 1985; Likert 1976).

Poziom dojrzałości podwładnych kategoryzowany jest w następujący, uproszczony sposób:

- a. niskie umiejętności zawodowe, niski stopień gotowości do przejęcia odpowiedzialności za zadania (niski stopień wiary we własne siły);
- b. niskie umiejętności zawodowe, wysoki stopień gotowości do przejęcia odpowiedzialności za zadania (wysoki stopień wiary we własne siły);
- c. wysokie umiejętności zawodowe, niski stopień gotowości do przejęcia odpowiedzialności za zadania (niski stopień wiary we własne siły);
- d. wysokie umiejętności zawodowe, wysoki stopień gotowości do przejęcia odpowiedzialności za zadania (wysoki stopień wiary we własne siły) (Hersey, Blanchard 1982: 44–48).

Podstawowe pytanie, na które odpowiedzi powinien szukać kierownik nastawiony na współdziałanie, brzmi: do jakiego stopnia podlegli mi ludzie mogą pracować samodzielnie, bez dyrektyw i zachęt, i jaka może być w tej sytuacji ich

maksymalna skuteczność? W związku z tym na potrzeby prowadzonych badań wykorzystano wybrane aspekty stylów kierowania, które pozwoliły na wyróżnienie stylu kooperatywnego: 1) kierunek na podwładnych, poprzedzający kierunek na zadania⁵; 2) stopień „dojrzałości” podwładnych, definiowany przez czynniki skłonność do podejmowania odpowiedzialności i doświadczenia/umiejętności związane z pełnioną rolą zawodową.

Poddane badaniom wymiary wyróżniające styl kierowania we współdziałaniu są następujące:

- zorientowanie przełożonego na funkcjonariuszy,
- pomoc podwładnym,
- zachęcanie podwładnych do udziału w ustalaniu celów i podejmowaniu decyzji,
- „dojrzałość” podwładnych.

Oparte na przyjętych wskaźnikach zorientowanie przełożonego na funkcjonariuszy, polegające na: zapewnianiu sprzyjających warunków pracy (organizacyjno-technicznych, dotyczących charakteru pracy na stanowisku i sposobu wykonywania zadań, klimatu organizacyjnego); utrzymaniu z podwładnymi życzliwych, opartych na szacunku stosunków; pomocy w sprawach zawodowych; braniu pod uwagę indywidualnych potrzeb i dążeń funkcjonariuszy; delegowaniu uprawnień dotyczących ustalania celów oraz podejmowania decyzji, zależy od (tabela 1):

- sumiennej i rzetelnej współpracy w grupie (słaby związek) – im zespół sumiennej i rzetelniej współpracuje w grupie, tym częściej styl kierowania przełożonych jest zorientowany na funkcjonariuszy;
- poczucia odpowiedzialności za zespół (bardzo silna zależność) – im silniejsze jest poczucie odpowiedzialności, tym częściej przełożeni zorientowani są na funkcjonariuszy.

Tabela 1. Zorientowanie przełożonego na funkcjonariuszy a współpraca i odpowiedzialność w grupie

Warunki zorientowania przełożonego na funkcjonariuszy		
współczynnik	sumienna i rzetelna współpraca w grupie	odpowiedzialność za zespół
Tau	0,387	0,887
d Somersa	0,184	0,797
Phi	0,594	0,941
v Kramera	0,594	0,941
Tau b	0,184	0,797
Korelacja Spearmana	0,154	0,791

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań

Rezultaty badań dotyczące zorientowania przełożonego na podwładnych wskazują na to, iż funkcjonariusze oddziałują na siebie w grupie zgodnie z określonym

⁵ W uproszczeniu: zorientowanie na funkcjonariuszy, które nie wyklucza nastawienia na zadania, gdyż obydwie zmienne są względnie niezależne (Blake, Mouton 1964, 1985; Likert 1976), w badaniach dążono do uzgodnienia obydwu orientacji, a nie polaryzacji, korzystając z podejścia C.G. Junga (1997).

układem ról organizacyjnych – powstają pomiędzy nimi zależności psychospołeczne, takie jak poczucie łączności jednostki z grupą, utożsamianie się z nią (Szczupaczyński 2002; Sikorski 2014; Sułkowski 2014). Nie tylko przełożony oddziałuje na zespół – także grupa oddziałuje na kierownika. Uwaga przełożonego skupia się na potrzebach członków grupy i podtrzymaniu dobrych kontaktów z nimi, jeśli funkcjonariusze uczciwie i rzetelnie współpracują oraz mają poczucie grupowej odpowiedzialności. Ponadto pozytywne relacje między przełożonym a podwładnymi (co czwarty badany po 30 r.ż. ocenia je jako bardzo dobre), tworzone przez system wartości i norm grupowych, wzmacniają wspomniane interakcje. W świetle badań zorientowanie przełożonego na funkcjonariuszy stanowi istotny element kooperatywnego stylu kierowania (Czerniawski 1982; Penc 2011).

Zdaniem funkcjonariuszy kierownik pomaga podwładnym w sprawach zawodowych. Gros respondentów uważa (90%), że może liczyć na pomoc ze strony przełożonego w tym względzie. Wśród nich ponad połowa (60%) może polegać na kierowniku tak samo jak na innych funkcjonariuszach, a co dziesiąta osoba może liczyć na pomoc ze strony członków grupy bardziej niż przełożonego.

Ustalono, że istnieje bardzo silna zależność między płcią oraz chęcią współpracy na rzecz wspólnych celów a pomocą ze strony kierownika. Kobiety i osoby chętniej współpracujące częściej wskazują na pomoc przełożonego w sprawach zawodowych jako pożądaną jego cechę niż mężczyźni oraz bierni funkcjonariusze (tabela 2).

Tabela 2. Pomoc podwładnym w sprawach zawodowych a płeć i chęć do współdziałania

Pomoc podwładnym		
wartość współczynnika	płeć	chęć do współdziałania
Tau	0,913	0,887
Phi	0,912	0,797
v Kramera	0,915	0,941

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań

Zachęcanie podwładnych do udziału w ustalaniu celów i podejmowaniu innych decyzji to kolejny wskaźnik stylu kierowania we współdziałaniu. Ponad połowa respondentów uważa, że przełożony zachęca ich do takich działań, z istotnym zastrzeżeniem, że wszelkie propozycje i decyzje muszą być ostatecznie przez niego zaakceptowane. Zapewne jest to związane z silnymi więziami służbowymi oraz podwójną odpowiedzialnością przywódców w badanej organizacji (Frączkiewicz-Wronka 2015).

Istnieje słaba zależność między płcią oraz silna zależność między poczuciem odpowiedzialności za zespół oraz staraniami zmierzającymi do tego, aby opinia o nim była jak najlepsza, oraz zachęcaniem podwładnych przez kierownika do udziału w ustalaniu celów i podejmowaniu decyzji. Relatywnie więcej kobiet oraz osób dbających o zespół zgadza się ze wspomnianym działaniem przywódcy (tabela 3).

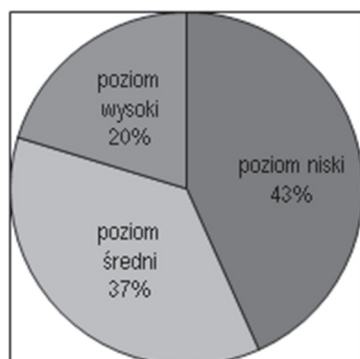
Tabela 3. Zachęcanie podwładnych do udziału w ustalaniu celów i podejmowaniu decyzji a płeć, odpowiedzialność za zespół, pozytywna opinia o zespole

Zachęcanie podwładnych do udziału w ustalaniu celów i podejmowaniu decyzji			
współczynnik	płeć	odpowiedzialność za zespół	pozytywna opinia o zespole
Lambda	0,553	0,765	0,686
Tau	0,151	0,721	0,667
Phi	0,150	0,806	0,560
v Kramera	0,150	0,806	0,562

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań

Zbadano również następujące postawy kierownika, mające wpływ na kooperacyjny styl kierowania: delegowanie zadań i odpowiedzialności za ich wykonanie na podwładnych, partycypowanie pracowników w podejmowaniu decyzji, umożliwianie rozwijania się podwładnym. Dla wymienionych wskaźników, które określono wspólnym mianem nabywania dojrzałości przez funkcjonariuszy, zbudowano skalę (rysunek 1).

Rysunek 1. Nabywanie dojrzałości przez funkcjonariuszy



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań

Nabywanie dojrzałości to proces odbywający się wśród funkcjonariuszy wszystkich przebadanych jednostek organizacyjnych. Prawie połowa z nich (43,3%) ocenia go jednak na niskim poziomie, a 36,4% – na średnim. Być może wpływ na takie wyniki ma ostateczne zatwierdzanie decyzji przez przełożonych oraz kontrolowanie funkcjonariuszy. Wyniki badań ujawniają, iż kierownicy często (45% respondentów) i średnio (40% badanych) kontrolują podwładnych (na skali: bardzo rzadko, rzadko, średnio, często, bardzo często). „Może to wynikać z formalnego stosunku władzy oraz nadzoru ze strony przełożonych, ale również z kontrolującego typu osobowości, opartego na emocjonalnym stosunku do relacji władzy” (Sikorski 2014: 83), kiedy przywódca nie traktuje swoich podwładnych jako samodzielnych i dojrzałych ludzi, a siebie widzi jako doświadczonego i wszystkowiedzącego. Jest to istotna kwestia dla praktyki zarządzania.

W świetle omówionych zachowań przełożonych potwierdza się teza, iż kierowników badanych jednostek organizacyjnych Straży Granicznej charakteryzuje kooperatywny styl kierowania. Istnieje duży odsetek (od 36 do 90%) wskazań występowania niniejszych zachowań kierownika: zapewnianie funkcjonariuszom sprzyjających warunków pracy; utrzymywanie z podwładnymi przyjaznych, opartych na zaufaniu i szacunku stosunków; pomaganie podwładnym w sprawach zawodowych; zachęcanie ich do udziału w ustalaniu celów i podejmowaniu decyzji.

Kooperacyjny styl kierowania pozostaje w silnym związku (90%) ze zmienną „płeć”. Pojawia się zatem pytanie: czyżby kobiety „lepiej” zauważały społeczne umiejętności swoich przełożonych, bardziej niż mężczyźni? A może to po prostu, w rozumieniu Anne Moir i Davida Jessela (1993), biologiczne zdeterminowanie wśród podwładnych mężczyzn, zainteresowanych sferami rzeczy i władzy? Ponadto na pozytywną opinię respondentów o stylu kierowania wpływają także inne zmienne: wiek, staż w służbie oraz wykształcenie. Osoby, które nie są zbyt mocno „zakorzenione” w kulturze organizacji, które najslabiej ją znają, gorzej oceniają kierownika pod względem wspomnianych zachowań. W rozumieniu Stephena P. Robbinsa i Timothy’ego A. Judge’a (2012) proces socjalizacji u tych funkcjonariuszy nie został jeszcze zakończony i znajduje się na etapie „praktycznego zetknięcia się z organizacją”.

Podsumowanie

Rola kierownicza w budowaniu wzorów zachowań we współdziałaniu opiera się zatem na predyspozycjach przywódczych i pracy nad sobą, prowadzących do wykreowania poprzez relacje cech osoby, na której warto się wzorować. Oczywiście nie istnieje jeden uniwersalny wzór skutecznego przywódcy, mimo że próbuje się skonstruować pewien ogólny katalog jego cech. Na przykład Burt Nanus i Warren G. Bennis (1985) mówią o: umiejętności logicznego myślenia, uporze, umiejętności aktywizowania innych, samokontroli. Z kolei Franziska Baumgarten (1954) formułuje aktualną do dziś listę cech pożądanых i niepożądanych w przypadku osób pełniących rolę lidera w grupie, zaliczając do pierwszych: kompetencje i fachowość, zdolność ogarniania całości zagadnień z punktu widzenia celów grupy, stanowczość i wyróżniający poziom moralny, a do drugich cechy związane z inteligencją emocjonalną, a raczej z jej brakiem – afektywność, zmienność nastroju, pamiętliwość doznanych urazów, przenoszenie własnych niepokojów psychicznych na otoczenie, nietolerancję wobec sprzeciwu innych oraz skłonność do stawiania zbyt wysokich wymagań.

Ogólnie, występowanie pożądanых wzorów zachowań jest efektem:

- oddziaływania szerszego tła kulturowego;
- utrwalania się wykreowanych wzorów, które są rezultatem przede wszystkim adaptacji pracowników do warunków panujących w organizacji;
- działalności kadry kierowniczej, która jest odpowiedzialna za dostarczanie, zaszczepianie i utrwalanie norm i zachowań, z którymi podwładni mogą się identyfikować.

Z perspektywy rozważań zawartych w artykule najważniejsze jest ostatnie z wymienionych źródeł (Szczupaczyński 2002; Hryniewicz 2007; Penc 2011).

Styl kierowania we współdziałaniu jako element konstytutywny organizacji publicznych związanych ze sferą bezpieczeństwa był jedną z wielu zmiennych globalnych analizowanych przez autorkę. W artykule omówiono jego zmienne cząstkowe oraz ich zależności z różnymi wskaźnikami, ze szczególnym uwzględnieniem płci.

Bibliografia

- Baumgarten Franziska. 1954. *Die Psychologie der Menschenbehandlung in Betriebe*. Zürich: Rascher.
- Bąk Dariusz. 2007. O możliwości kreowania etosu urzędnika. W *Etos urzędnika*, Dariusz Bąk (red.), 80–92. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Blake Robert R., Jane S. Mouton. 1985. *The Managerial Grid III: A new look at the classic that has boosted productivity and profits for thousands of corporations worldwide*. Houston: Gulf Publishing Company, Book Division.
- Blake Robert, Jane S. Mouton. 1964. *The Managerial Grid: The Key to Leadership Excellence*. Houston: Gulf Publishing Company.
- Brown James A.C. 1962. *Spółeczna psychologia przemysłu. Stosunki między ludźmi w fabrykach*, Stanisław Łypacewicz (tłum.). Warszawa: „Książka i Wiedza”.
- Czerniawski Henryk. 1982. *Kultura współdziałania pracowników umysłowych w przemyśle*. Warszawa: „Książka i Wiedza”.
- Danielak Wiesław. 2012. *Kształtowanie kapitału relacyjnego w małym i średnim przedsiębiorstwie*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Frączkiewicz-Wronka Aldona. 2015. Nowoczesne przywództwo w organizacjach publicznych. W *Instrumentarium zarządzania publicznego*, Barbara Kożuch, Łukasz Sułkowski (red.), 116–134. Warszawa: Difin.
- Grzebyk-Dulak Iwona. 2017. *Adaptacja społeczno-zawodowa w formacji mundurowej. Studium teoretyczno-empiryczne*. Warszawa: Difin.
- Hersey Paul, Kenneth H. Blanchard. 1982. *Management of Organizational Behaviour. Utilizing human resources*. New York: Prentice-Hall.
- Hryniewicz Janusz T. 2007. *Stosunki pracy w polskich organizacjach*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Itrich-Drabarek Jolanta. 2016. *Etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych*. Warszawa: Difin.
- Iwaskiewicz Michał. 2013. Siła autorytetu czy autorytet siły. W: *Autorytet w Policji*, Marcin Hermanowski, Sławomir Weremiuk (red.), 39–50. Poznań: Wyższa Szkoła Umiejętności Społecznych.
- Jung Carl G. 1997. *Typy psychologiczne*, Robert Reszke (tłum.). Warszawa: Wrota, KR.
- „Kobiety w służbach mundurowych”. 2018. Infosecurity24. Dostęp 28 stycznia 2020. <https://www.infosecurity24.pl/kobiety-w-sluzbach-mundurowych>.
- Kożuch Barbara. 2017. *Nauka o organizacji*. Warszawa: CeDeWu.
- Kożuch Barbara, Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek. 2013. „Mierzenie skuteczności współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym”. *Studia Ekonomiczne* 168 : 82–95.

- Kożuch Barbara, Łukasz Sułkowski (red.). 2015. *Instrumentarium zarządzania publicznego*. Warszawa: Difin.
- Letkiewicz Arkadiusz. 2011. *Etyka w zarządzaniu Policją*. Szcztytno: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji.
- Lichtarski Leon (red.). 1992. *Współdziałanie gospodarcze przedsiębiorstw*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Likert Rensis. 1976. *New Patterns of Management*. London: McGrow Hill.
- Młodzik Lilla. 2018. *Kultura współdziałania służby ochrony bezpieczeństwa publicznego na przykładzie funkcjonariuszy Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej*. Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.
- Moir Anne, David Jessel. 1994. *Płeć mózgu. O prawdziwej różnicy między mężczyzną a kobietą*, Nina Kancewicz-Hoffman (przeł.). Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Nanus Burt, Warren G. Bennis. 1985. *Leaders: The Strategies for Taking Charge. The four keys of effective leadership*. New York: Harper and Row.
- Nowak Dariusz. 2012. "Wpływ współpracy i współdziałania na wybrane obszary funkcjonowania przedsiębiorstwa – wyniki badań". *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* (55) : 683–706.
- Penc Józef. 2011. *Zachowania organizacyjne w przedsiębiorstwie. Kreowanie twórczego nastawienia i aspiracji*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Polska.
- Reddin William J. 1971. *Effective Management by Objectives. The 3-D of MBO*. New York: McGrow-Hill.
- Robbins Stephen P., Timothy A. Judge. 2012. *Zachowania w organizacji*, Andrzej Ehrlich (tłum.). Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Rostkowski Tomasz. 2012. *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Sikorski Czesław. 2014. Kierunki zmian w kulturach organizacyjnych. W *Metody zarządzania kulturą organizacyjną*, Łukasz Sułkowski, Czesław Sikorski (red.), 29–56. Warszawa: Difin.
- Sims Henry P., Manz Charles C. 1996. *Company of Heroes. Unleashing the Power of Self-Leadrship*. New York: John Wiley & Sons.
- Słownik języka polskiego PWN*. 2006. Lidia Drabik (oprac.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Stogdill Ralph M. 1974. *Handbook of Leadership. A Survey of Theory and Research*. New York: Free Press.
- Sułkowski Łukasz. 2014. Zmiana kultury organizacyjnej – paradygmaty, modele i metody zarządzania. W: *Metody zarządzania kulturą organizacyjną*, Łukasz Sułkowski, Czesław Sikorski (red.), 11–28. Warszawa: Difin.
- Szczupaczyński Jerzy. 2002. *Anatomia zarządzania organizacją*. Warszawa: Międzynarodowa Szkoła Menedżerów.
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 1990 r. Nr 78 poz. 462 ze zm.).
- Wiśniewski Bernard, Zbigniew Piątek (red.). 2006. *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.

The Cooperative leadership style in uniformed services based on the example of Border Guard officers

Abstract

It is impossible to understand organizations operating in the security field and manage them without considering cooperation. Today's efficiency means taking advantage of opportunities in the environment and eliminating threats. The feature is connected to implementing classic management functions through various types of dependencies, with particular emphasis on the coordination of activities to achieve a common goal making a managerial role necessary. In uniformed entities, the leadership role is more complicated than in the private sector. The paper evaluates whether it is possible to talk about a cooperative style and whether it is gender-dependent. The development of this problem is the subject of this text.

Keywords: cooperation, efficiency of an operation, leadership, public good

Barbara Węglarz*

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0003-1159-6535

Samorząd terytorialny Republiki Malty w ocenie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy

Wprowadzenie

Do dokumentów stojących na straży europejskiej samorządności i zarazem promujących jej ideę zalicza się Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (Karta, EKSL). Jest ona pierwszym tego rodzaju, prawnie wiążącym dokumentem, zapewniającym społecznościom lokalnym prawo do stanowienia o sobie. Organem odpowiedzialnym za przestrzeganie jej przepisów, a także za ocenę jakości demokracji lokalnej i regionalnej, jest Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Kongres monitoruje wdrażanie przez państwa zadeklarowanych przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a także reaguje, gdy władze lokalne i regionalne zwracają się do niego w związku z bezpośrednim naruszeniem postanowień Karty przez władze centralne. Jednym z głównych przejawów działalności Kongresu jest odbywanie wizyt monitorujących w państwach członkowskich. Ich efektem końcowym są raporty przyjmowane przez Komitet Monitorujący.

Jednym z państw sygnatariuszy Karty jest Republika Malty, w której samorząd terytorialny wprowadzono w 1993 roku na mocy ustawy z dnia 30 czerwca 1993 roku o radach lokalnych. Wśród opinii dotyczących przyczyn powołania samorządu lokalnego w Republice Malty przeważa ta pragmatyczna, zgodnie z którą jego powstanie ściśle łączyło się z chęcią partycypowania w środkach unijnych przeznaczonych dla jednostek samorządowych. W przypadku Malty mamy do czynienia ze zjawiskiem ciekawym i zarazem pozytywnym, jeżeli chodzi o efekt końcowy. Decentralizacja i przekazywanie władzom lokalnym kolejnych uprawnień jest bowiem swoistym „efektem ubocznym” działań, których motorem napędowym w rzeczywistości były i nadal są kwestie finansowe (pozyskanie funduszy unijnych), a nie to, co zwykle stanowi podstawę decentralizacji państwa, czyli przesunięcie ośrodka decyzyjnego bliżej mieszkańców.

Celem artykułu jest analiza raportu Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w odniesieniu do organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Republice Malty oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy zarzuty sformułowane w raporcie są zasadne i czy uwzględniają specyfikę samorządu maltańskiego.

* barbara.weglarz@up.krakow.pl

W związku z powyższym wykorzystano metodę analizy źródeł. Ze względu na przedmiot artykułu, korzystano zarówno ze źródeł polskojęzycznych, jak i anglojęzycznych. Analizie poddano akty normatywne i dokumenty – w szczególności te, które stanowią podstawę powołania i funkcjonowania samorządu maltańskiego, a także monografie i artykuły naukowe.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego

Europejską Kartę Samorządu Lokalnego przygotował, a następnie przyjął 15 października 1985 r. organ konsultacyjny Rady Europy, tj. Stała Konferencja Gmin i Regionów Europy (The Standing Conference of Local and Regional Authorities), która w 1994 roku przekształciła się w Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (Congress of Local and Regional Authorities of Europe). Jest on jedyną tego typu instytucją w Europie, która jest odpowiedzialna za ocenę jakości demokracji lokalnej i regionalnej w państwach Rady Europy. Jego główną rolą jest wzmacnianie i monitorowanie rozwoju demokracji lokalnej oraz regionalnej. W związku z tym Kongres z własnej inicjatywy monitoruje wdrażanie przez państwa zadeklarowanych przez nie przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a także reaguje, gdy władze lokalne i regionalne zwracają się do niego w związku z bezpośrednim naruszeniem postanowień EKSL. W celu realizacji tych zadań Kongres:

- odbywa wizyty monitorujące w państwach członkowskich;
- bada szczegółowe aspekty przestrzegania Karty;
- obserwuje wybory lokalne i regionalne.

Kwestie, w których Kongres może zostać poproszony o przedstawienie opinii na temat zastosowania Karty, obejmują bardzo szerokie spektrum. Najczęściej wskazywanymi naruszeniami są: brak przeprowadzenia przez władze centralne konsultacji z władzami lokalnymi i regionalnymi, przekazywanie przez władze centralne środków nieadekwatnych do zadań nałożonych na jednostki samorządowe czy generalnie niewypełnianie przez kraj członkowski jego zobowiązań wynikających z ratyfikacji Karty. Zarzuty mogą odnosić się także do pośredniego naruszenia idei EKSL. Poprzez swoje czynności monitorujące Kongres zapewnia odpowiednie stosowanie Karty i pomaga utrzymywać właściwie funkcjonujący samorząd lokalny i regionalny w Europie.

Następstwem wizyt monitorujących Kongresu są raporty przyjmowane przez Komitet Monitorujący. Komitet zatwierdza także rekomendacje, które po przyjęciu przez Kongres kierowane są do państw członkowskich. Celem podniesienia jakości swojej działalności Kongres zdecydował się na prowadzenie bardziej regularnego i systematycznego monitoringu państw, które podpisały i ratyfikowały Kartę, tj. raz na około pięć lat. Uznano także, że należy wdrożyć procedurę post-monitoringową, opartą na dialogu politycznym z władzami poszczególnych państw, by wspólnie wypracowywać optymalne i zgodne z duchem Karty rozwiązania problemów zidentyfikowanych przez delegację oraz zapewnić szybką i efektywną implementację zaleceń poczynionych przez Kongres (European Charter... 2017: 5–8).

Europejska Karta Samorządu Lokalnego weszła w życie 1 września 1988 r., a jej głównym celem jest ochrona praw władz lokalnych poprzez zobowiązanie

państw członkowskich Rady Europy, które ją ratyfikowały, do przestrzegania zasad zawartych w dokumencie. To jeden z dwóch, obok Światowej Deklaracji Samorządu Terytorialnego, aktów prawnych regulujących status samorządu terytorialnego w skali międzynarodowej. Deklaracja uchwalona w 1985 roku w Rio de Janeiro wpłynęła na ujednolicenie poglądów na temat charakteru prawnego samorządu terytorialnego, natomiast Karta rozwija i precyzuje te poglądy.

W Preambule EKSL wyeksponowano jedną z zasad stanowiących istotę samorządu, tj. prawo obywateli do kierowania sprawami publicznymi. W dalszej części dokumentu podkreślono, że samorząd musi być umocowany w prawie wewnętrznym, a najlepiej w konstytucjach poszczególnych państw. W Karcie znajdziemy także definicję samorządu, zgodnie z którą jest to prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia wybierane w wyborach: wolnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i w głosowaniu tajnym. Akt wskazuje także na możliwość korzystania przez obywateli z narzędzi demokracji bezpośredniej, w szczególności w sytuacjach dotyczących zmiany granic jednostek samorządowych, a także dotyczących zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów. Istotna część Karty poświęcona jest właśnie finansom jednostek lokalnych i obejmuje m.in. poniższe założenia:

- prawo do posiadania własnych środków (dostosowanych do zakresu zadań) i swoboda dysponowania nimi;
- przynajmniej część środków powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych;
- prawo wewnętrzne powinno przewidywać procedury wyrównawcze mające na celu ochronę jednostek słabszych finansowo;
- w miarę możliwości subwencje nie powinny być przeznaczane na specyficzne projekty;
- powinno się zapewnić samorządom dostęp do krajowego rynku kapitałowego.

Wśród postanowień Karty znalazły się także możliwości samodzielnego kształtowania wewnętrznej struktury administracyjnej przez społeczności lokalne oraz prawna ochrona samorządu lokalnego. Podkreślono, że samorząd powinien podlegać kontroli, ale w sposób adekwatny do potrzeby i tylko w stopniu dopuszczalnym przez prawo wewnętrzne. W Karcie znajdziemy także przepisy dotyczące kryteriów zatrudniania pracowników samorządowych (tj. wysokie kwalifikacje, umiejętności, kompetencje) oraz regulacje, które odnoszą się do przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych, np. możliwość swobodnego wykonywania mandatu, ekwiwalent finansowy za koszty poniesione w związku z wykonywaniem mandatu, ewentualne wyrównanie finansowe za utracone zyski. Podkreślono także, iż możliwa jest współpraca jednostek lokalnych oraz zrzeszanie się w celu wykonywania przez nie określonych zadań (Europejska Karta... 1985).

W Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego znajdziemy także postanowienia dotyczące:

- warunków koniecznych do jej wejścia w życie (minimum czterech sygnatariuszy);
- sposobu przystąpienia do Karty (ratyfikacja, przyjęcie lub zatwierdzenie);

- konieczności uznania za wiążące minimum 20 artykułów, w tym minimum 10 spośród 14 wskazanych jako priorytetowe;
- możliwości wypowiedzenia Karty (po okresie pięciu lat od dnia wejścia w życie, przy obowiązującym sześciomiesięcznym okresie wypowiedzenia);
- możliwości zarówno wypowiedzenia, jak i przyjęcia dodatkowych artykułów (z zachowaniem zasady minimum 20 artykułów, w tym przynajmniej 10 spośród 14 wskazanych jako priorytetowe);
- klauzuli terytorialnej (tj. możliwości określenia terytorium, na którym będzie obowiązywała Karta; rozszerzenia stosowania Karty na inne terytoria w późniejszym terminie; wycofania stosowania Karty na określonym terytorium).

Samorząd terytorialny w Republice Malty wprowadzono w 1993 roku na mocy ustawy z dnia 30 czerwca 1993 r. o radach lokalnych (Local Councils Act). Wskutek jej uchwalenia utworzono rady lokalne w 67 miejscowościach (aktualnie jest ich 68). Ustawa doczekała się nowelizacji w latach: 1999 (Act XXI of 1999), 2002 (Act XII of 2002), 2005 (Act I of 2005), 2009 (Act XVI of 2009), 2014 (Act VII, XVI of 2014) oraz 2019 (Act XIV of 2019). Sam akt prawny wzorowano na Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, która została podpisana i ratyfikowana przez rząd maltański w 1993 roku („Chart of signatures and ratifications...” 2020). Malta zadeklarowała przyjęcie w sumie 25 artykułów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹. Znalazł się wśród nich artykuł zawierający definicję samorządu terytorialnego, z czego wynika, że Malta uznała, iż samorząd terytorialny to „prawo społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia” (Europejska Karta... 1985). W przypadku Malty są to rady.

Malta dostosowała się również do wymogu EKSL w zakresie uregulowania podstawowych kompetencji samorządu terytorialnego w prawie wewnętrznym. Najpierw była to ustawa z dnia 30 czerwca 1993 roku o radach lokalnych, a następnie wprowadzono do konstytucji przepisy dotyczące instytucji samorządu w celu konsolidacji samorządu lokalnego na Malcie. W dniu 24 kwietnia 2001 r. postanowiono, że liczba jednostek samorządowych będzie ustalana w drodze ustawy. Ustalono także, że każda jednostka będzie administrowana przez radę lokalną, wybieraną przez mieszkańców tej miejscowości zgodnie z aktualnie obowiązującym prawem (Constitution of Malta 1964: 69). Z powyższej regulacji T. Borg wyprowadził trzy podstawowe zasady, które odnoszą się do samorządu maltańskiego i są nadal aktualne:

- a. na Malcie musi istnieć system samorządu terytorialnego,
- b. podstawą samorządu terytorialnego jest rada,
- c. członkowie rady są wybierani przez mieszkańców danej miejscowości.

Rozwinięciem tych zasad są przepisy ustawy z 1993 roku o radach lokalnych (Borg 2016: 499).

¹ Z listy obowiązkowej: art. 2; art.3 ust. 1 i 2; art. 4 ust. 1, 2 i 4; art. 5; art. 7 ust. 1; art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 1 i 2; art. 10 ust. 1 oraz art. 11. Z listy nieobowiązkowej: art. 4 ust. 3, 5 i 6; art. 6 ust. 1 i 2; art. 7 ust. 3; art. 8 ust. 1 i 3; art. 9 ust. 7 i 8; art. 10 ust. 2 i 3. (Reservations and Declarations 2020).

Samorząd terytorialny w Republice Malty

W 2019 roku w Republice Malty w drodze ustawy o samorządzie terytorialnym (Local Government Act 2019) w miejsce jednoszczeblowego samorządu wprowadzono samorząd dwuszczeblowy. Od tego momentu, poza gminą, jednostką samorządową jest także region. W Malcie powołano także sześć dystryktów, które nie są jednak jednostkami samorządowymi – zostały utworzone jedynie w celach statystycznych. Zarówno gmina, jak i region posiadają osobowość prawną, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej (Local Government Act 2019: 4). Samorząd działa na podstawie i w granicach prawa. Nadzór nad nim sprawuje minister właściwy do spraw samorządu lokalnego oraz utworzony w 2017 roku Wydział Samorządu Lokalnego (Local Government Division 2020), a pod kątem finansowym Audytor Generalny, który może powoływać audytorów lokalnych (Local Government Act 2019: 35–38). Samodzielność finansowa jednostek jest ograniczona, ponieważ większość środków pochodzi z budżetu centralnego.

Podstawową jednostką samorządu maltańskiego nadal jest gmina. Obecnie liczba gmin w Republice Malty wynosi 68 (Maciejuk 2013: 88). Cechuje je duże zróżnicowanie zarówno pod względem powierzchni (najmniejsza – 0,2 km²; największa – 26,6 km²), jak i liczby mieszkańców (w najmniejszej mieszkają 243 osoby, a w największej – 29 097 osób). W każdej z gmin funkcjonuje rada lokalna, która wyłaniana jest w drodze wyborów. Członkowie rad lokalnych są wybierani w systemie proporcjonalnej reprezentacji za pomocą jednego głosu przenoszalnego², który jest stosowany na Malcie od 1921 roku, i który jest systemem obowiązującym zarówno w wyborach powszechnych, jak i wyborach do Parlamentu Europejskiego (Borg 2016: 500). W realizowaniu zadań radę wspierają komisje stałe lub doraźne (Local Government Act 2019: 37–38).

Bierne i czynne prawo wyborcze do rady lokalnej przysługuje obywatelom, którzy najpóźniej na dzień przed wyborami ukończyli 16 lat. Do głosowania uprawnieni są także obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Wielkiej Brytanii. Rady są wybierane na pięcioletnią kadencję i zasiada w nich od pięciu do piętnastu osób³. Liczba radnych ma bezpośredni związek z liczbą mieszkańców

² System przenoszalnego głosu jest interesującym, ale skomplikowanym i rzadko wykorzystywanym systemem wyborczym. Stosuje się w nim kartę do głosowania, która umożliwia wyborcy uszeregowanie kandydatów w kolejności swoich preferencji. Po zliczeniu kart do głosowania miejsce przyznaje się kandydatowi z największą liczbą ważnie oddanych głosów (pierwsza preferencja). W obliczeniach wyborczych głosy otrzymane przez zwycięskiego kandydata przekraczające limit są przekazywane innym kandydatom, zgodnie z drugą preferencją zaznaczoną na karcie do głosowania. Każdy kandydat, który następnie osiągnie wymagany limit, również uzyskuje miejsce. Proces ten powtarza się aż do obsadzenia wszystkich miejsc. Cechą charakterystyczną systemu jest nacisk na kandydatów, a nie na partie. Według A. Żukowskiego pozwala to na wskazywanie indywidualnych kandydatów przy jednoczesnym zachowaniu proporcjonalności. Zaletą jest też uwzględnienie woli wyborców wyrażonej w preferencjach głosujących, które mogą obejmować wiele list wyborczych i wielu kandydatów (Żukowski 1999: 57; Michalak 2004: 119).

³ Wybory przeprowadzane są w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Parlamentu Europejskiego lub wybory powszechne. W związku z tym kadencja rady może zostać odpowiednio wydłużona lub skrócona o cztery miesiące.

danej jednostki samorządowej i wynosi odpowiednio: pięciu radnych w gminach do 4999 mieszkańców; siedmiu radnych w gminach od 5000 do 9999 mieszkańców; dziewięciu radnych w gminach od 10 000 do 14 999 mieszkańców; jedenastu radnych w gminach od 15 000 do 19 999 mieszkańców oraz piętnastu radnych w gminach powyżej 20 000 mieszkańców. Ustawa przewiduje także sytuację, gdy nie zgłosi się żaden kandydat. Wówczas minister właściwy do spraw samorządu lokalnego powołuje komitet zarządzający. Komitet powoływany jest także wtedy, gdy dochodzi do rozwiązania rady. Również w tym przypadku powołuje go minister właściwy do spraw samorządu lokalnego, a robi to wtedy, gdy organ dopuszcza się powtarzającego się naruszania prawa lub dyscypliny finansowej. Komitetowi przewodniczy prezydent lub członek Stowarzyszenia Samorządów Lokalnych. Realizuje on zadania rady do czasu wyłonienia jej nowych członków w drodze przedterminowych wyborów. Są one przeprowadzane także wtedy, gdy w radzie jest wakat i odbywają się nie później niż 30. dnia od momentu wystąpienia wakatu. Wyborów przedterminowych nie przeprowadza się jednak, jeżeli do końca ustawowej kadencji pozostało mniej niż trzy miesiące w przypadku wakatu oraz sześć miesięcy w przypadku powołania komitetu (Local Government Act 2019: 16–18).

Na poziomie gminy funkcjonują dwa organy wykonawcze: burmistrz oraz sekretarz wykonawczy. Burmistrz stoi na czele rady lokalnej i pochodzi z jej grona. Może nim zostać osoba, która ukończyła 18 lat, uzyskała największą liczbę ważnie oddanych głosów oraz jest członkiem partii, która podczas wyborów uzyskała ponad 50% mandatów w radzie. Jeżeli żadna z partii nie osiągnęła takiego wyniku, tj. nie obsadziła ponad 50% miejsc w radzie, burmistrza wybierają spośród siebie radni. Natomiast w sytuacji, gdy dwie osoby uzyskają taką samą liczbę głosów, burmistrzem zostaje ta, która ma dłuższy staż w radzie lokalnej. Gdyby w oparciu o to kryterium także nie udaje się wskazać burmistrza, pod uwagę bierze się wiek kandydata – zostaje nim osoba starsza. Wygaszenie mandatu burmistrza następuje w drodze ustawowego końca kadencji lub udzielenia mu przez radę wotum nieufności. Z pisemnym wnioskiem zawierającym uzasadnienie o udzielenie wotum nieufności może wystąpić minimum 1/3 ustawowego składu rady. Wniosek poddawany jest pod głosowanie między 5 a 10 dniem liczonym od dnia jego złożenia i jest skuteczny, jeżeli opowie się za nim większość bezwzględna ustawowego składu rady lokalnej. Do podstawowych zadań burmistrza należy przewodzenie radzie lokalnej i nadzorowanie jej prac oraz reprezentowanie jej na zewnątrz (Local Government Act 2019: 16–20).

Sekretarzem wykonawczym jest funkcjonariusz publiczny, którego powołuje rada za zgodą ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego. Do jego podstawowych kompetencji należy zarządzanie finansami danej jednostki oraz wydawanie zawiadomień, przygotowywanie porządku obrad rady w porozumieniu z burmistrzem, uczestniczenie we wszystkich posiedzeniach rady. Do jego obowiązków należy także sporządzanie i podpisywanie protokołów z posiedzeń rady gminy oraz posiedzeń komisji, składanie rocznych sprawozdań administracyjnych burmistrzowi, przedkładanie radzie prognozy dochodów i wydatków gminy na następny rok budżetowy. Poza wykonywaniem decyzji rady, sekretarz ma prawo wstrzymać działania lub inicjatywy planowane przez radę, jeśli naruszają prawo, krajowe lub

lokalne strategie czy zasady, lub które nie zostały zatwierdzone decyzją rady. Wykonuje także obowiązki administracyjne, które mogą zostać określone i zlecone przez burmistrza (Local Government Act 2019: 18–20).

Rady lokalne wykonują zadania zlecone oraz własne. Wśród tych ostatnich można wymienić m.in. zapewnienie porządku i bezpieczeństwa na terenie jednostki samorządowej; ochronę środowiska; działalność z zakresu infrastruktury drogowej; zarządzanie instytucjami kultury, sportu czy rekreacji; promowanie inicjatyw z zakresu polityki społecznej oraz udzielanie w tym zakresie wsparcia mieszkańcom; ochronę lokalnej tożsamości poprzez podejmowanie inicjatyw i realizowanie programów mających na celu ochronę lokalnej tradycji, dziedzictwa kulturowego i folkloru; wspieranie lokalnych artystów, muzyków, sportowców; działania promujące handel; wspieranie innych organów państwowych w realizowaniu zadań, dotyczących przede wszystkim ośrodków opiekuńczo-wychowawczych, przedszkoli, świadczenia usług edukacyjnych, rehabilitacyjnych, zdrowotnych oraz wspierających seniorów (Local Government Act 2019: 20–23).

Funkcje wyłączone z kompetencji rad lokalnych dotyczą głównie użytkowania i administrowania parkami, ogrodami, pomnikami, lotniskami, portami, zakładami przemysłowymi i innymi zakładami lub atrakcjami turystycznymi. Zarządza nimi rząd, który uzyskuje z tego tytułu wysokie dochody. Pojawiają się liczne głosy, że uprawnienia te mogłyby być stopniowo przekazywane samorządom lokalnym, aby zwiększyć ilość posiadanych przez nie funduszy i tym samym wpłynąć na ich uniezależnienie się od władz centralnych. To samo dotyczy innych usług i funkcji, które są obecnie wykonywane przez rząd, takich jak chociażby wydawanie pozwoleń na budowę czy planowanie urbanistyczne. W porównaniu z samorządami lokalnymi w innych państwach członkowskich, samorządowi maltańskiemu brakuje takich kompetencji, jak chociażby administrowanie i eksploatacja systemów kanalizacyjnych i odwadniających, obsługa obiektów unieszkodliwiania odpadów i zarządzanie nimi (*Local democracy...* 2017: 14).

W 1993 roku powołano trzy regiony: Gozo Region, Malta Majjistral oraz Malta Xlokk. Dwa z nich, tj. Malta Majjistral i Malta Xlokk, podzielono w drodze reformy przeprowadzonej w 2009 roku, w konsekwencji czego w Republice Malty obecnie mamy pięć regionów: Central Region, Gozo Region, Northern Region, South Eastern Region, Southern Region. Celem wprowadzenia regionów nie było początkowo utworzenie kolejnego szczebla samorządu terytorialnego, ale usprawnienie realizowania zadań przez rady lokalne oraz odciążenie rad poprzez umożliwienie im przekazania zadań, których nie mogą lub nie chcą wykonywać samodzielnie, do regionów. Tym niemniej pozycja regionów ulegała wzmocnieniu w drodze kolejnych reform samorządowych. Nowelizacją, która w największym stopniu wpłynęła na wzrost znaczenia oraz kompetencji regionów, niewątpliwie była ta z 2019 roku. Przede wszystkim stała się ona podstawą uznania ich za kolejny szczebel samorządu terytorialnego. Reforma nie spowodowała przejęcia obowiązków od rad lokalnych, ale zapewniła regionom środki na wypełnianie dotychczasowych zadań, których istotą nadal jest wspieranie działalności rad lokalnych w konkretnym regionie. Do ustawy wpisano ponadto zadania, które należą do wyłącznej kompetencji rad regionalnych. Są to na przykład szkolnictwo czy współpraca z sektorem budowlanym. Inną zmianą

dotyczącą regionu było zastąpienie nazwy „komitet regionalny” określeniem „rada regionalna” (Regional councils 2020). Władze centralne zapowiedziały także, że do końca 2022 roku planowane jest utworzenie szóstego regionu oraz przekazanie radom regionalnym dodatkowych zadań (Mallia 2019).

Warto odnotować, że zgodnie z nowelizacją ustawy o radach lokalnych tj. Local Councils (Amendment) Act (Act No. XVI of 2009), ewentualne zmiany w obrębie regionów oraz zmiana ich liczby przeprowadzane są przez ministra właściwego do spraw samorządu lokalnego po konsultacji ze Stowarzyszeniem Samorządów Lokalnych (Stowarzyszenie). Przy kreowaniu nowych jednostek należy wziąć pod uwagę aspekt geograficzny, liczbę mieszkańców oraz liczbę rad lokalnych w każdym regionie. W kompetencji ministra leży także zlecanie regionom wykonywania zadań czy przyznawanie władzom regionalnym dodatkowych uprawnień. Również w tym przypadku muszą być one poprzedzone konsultacjami ze Stowarzyszeniem.

Obecnie w każdym regionie funkcjonuje rada regionalna, w której skład wchodzi: prezydent regionu, wiceprezydent, sekretarz wykonawczy oraz od 10 do 14 członków. Rady są powoływane na okres wskazany w rozporządzeniu wydawanym przez Stowarzyszenie. Kwestia ta może być również regulowana rozporządzeniem ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego.

Działania rad lokalnych wspiera także Stowarzyszenie Samorządów Lokalnych (The Local Councils Association), które powołano w 1994 roku. Reprezentuje ono wszystkie rady lokalne, a jego celem jest ochrona i promowanie wspólnych interesów jednostek lokalnych. Stowarzyszenie reprezentuje również rady na Malcie, za granicą oraz w międzynarodowych stowarzyszeniach władz lokalnych. Poza ochroną i wspieraniem wspólnych interesów rad lokalnych, oferuje ono także usługi doradcze, szkolenia przeprowadzane z własnej inicjatywy oraz we współpracy z radami. Stowarzyszenie posiada osobowość prawną, nie może jednak samodzielnie zaciągać pożyczek czy zawierać umów handlowych, chyba że wyrazi na to zgodę minister właściwy do spraw finansów. Stowarzyszenie posiada komitet wykonawczy (Executive Committee), składający się z dziewięciu członków. Są oni wybierani na dwuletnią kadencję spośród radnych rad lokalnych. Ich działania wspierane są przez sekretarza generalnego (Subsidiary Legislation... 1994).

Raport Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy

Przystępując do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego Malta zadeklarowała przyjęcie 25 artykułów Karty. Zastrzeżenia Komisji przeprowadzającej kontrolę w 2016 roku dotyczyły kwestii związanych z rozwiązaniami finansowymi. Należy podkreślić, że Malta przystępując do EKSL nie zadeklarowała artykułów związanych z tym obszarem. Komisja odnotowała to w raporcie, uznała jednak, że samodzielność finansowa jest jednym z filarów samorządu terytorialnego, dlatego powinna stać się przedmiotem analizy i konstruktywnej krytyki. Przytoczono także poniższe rozwiązania prawne w zakresie lokalnych finansów maltańskich.

Wydatki każdej rady lokalnej są kontrolowane przez rząd centralny poprzez dostarczanie przez samorządy rocznych projektów budżetów. Zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym każda rada nie później niż dwa miesiące od

dnia wyborów, a następnie corocznie w styczniu, zobowiązana jest do przedłożenia władzom centralnym szacunkowych dochodów i wydatków w bieżącym roku finansowym. Przed przekazaniem dokumentu do kontroli jest on zatwierdzany przez radę, a następnie przekazywany ministrowi właściwemu do spraw samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, minister finansów corocznie przeprowadza podział środków, które zostają przekazane poszczególnym jednostkom. Podstawę wyliczenia konkretnej kwoty stanowi wzór z Załącznika VIII do ustawy o samorządzie terytorialnym. Środki są udostępniane radom lokalnym przez ministra na pisemny wniosek sekretarza wykonawczego i przeznaczane na konkretne cele: kształtowanie krajobrazu, utrzymanie parków i ogrodów, utrzymanie dróg i ich wyposażenie, gospodarkę odpadami i administrację. Dla przykładu: dotacja przyznana gminie na zagospodarowanie terenu i utrzymanie parków oraz ogrodów obliczana jest w oparciu o powierzchnię parków, ogrodów, innych terenów zielonych oraz poboczy w jednostce i przyznawana proporcjonalnie do całkowitej powierzchni parków, ogrodów, innych terenów zielonych i poboczy wszystkich jednostek na Malcie, pomnożonej przez całkowitą kwotę przeznaczoną przez rząd na utrzymanie parków, ogrodów, innych terenów zielonych i poboczy.

Oprócz dotacji rocznej, rząd może przeznaczyć lub zapewnić dodatkowe dotacje w formie funduszy specjalnych, programów pozyskiwania dodatkowych środków oraz funduszy uzupełniających. Zgodnie z art. 58 ustawy o samorządzie terytorialnym, minister właściwy do spraw samorządu terytorialnego może, za zgodą ministra finansów, tworzyć fundusze specjalne i udostępniać je samorządom. Środki te rozdzielane są w drodze regulaminu wydanego przez ministra finansów. Jeżeli kwota przyznana przez radę gminy na podstawie ustawy zostanie uznana za niewystarczającą, minister finansów i minister właściwy do spraw samorządu terytorialnego mogą wyrazić zgodę na przyznanie samorządowi sumy uzupełniającej.

Komisja zwróciła uwagę na ograniczenia dotyczące finansowania maltańskich jednostek lokalnych. Art. 61 ustawy o samorządzie terytorialnym wyraźnie zabrania radom gminnym wydawania zezwoleń na prace, których wartość przekracza przyznaną jej na dany rok obrotowy rezerwę roczną z uwzględnieniem przewidywanej kwoty na opłacenie czynności zwykłego zarządu, z wyjątkiem uzyskania zgody ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego oraz ministra finansów na pisemny wniosek sekretarza wykonawczego, wskazujący wysokość nadwyżek środków netto wynikających z lat ubiegłych. Bez pisemnej zgody ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego jednostki nie mogą również inwestować środków otrzymanych w drodze dotacji od rządu w przedsięwzięcia komercyjne. Art. 63 ustawy o samorządzie terytorialnym zakazuje także samorządom lokalnym inwestowania w jakiekolwiek przedsięwzięcia handlowe, chyba że zostanie do tego upoważniony na piśmie przez ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego. Zabronione jest także pozyskiwanie przez samorządy środków z darowizn.

Podczas spotkania z Komisją przedstawiciele władz centralnych podkreślili, że w stosunku do poprzedniego roku, nakład środków na zadania wykonywane przez samorządy wzrósł o 4 mln euro. Natomiast zdaniem samorządowców środki przekazywane przez rząd nie są wystarczające na realizację wszystkich zadań,

a procedura ubiegania się o dodatkowe fundusze z budżetu centralnego jest skomplikowana i czasochłonna.

W celu pozyskania dodatkowego finansowania, zdolność samorządów lokalnych do pożyczania kapitału od podmiotów pozarządowych jest ograniczona. Zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a ustawy o samorządzie terytorialnym gminy nie są uprawnione do pożyczania środków pieniężnych, chyba że za pisemnym upoważnieniem ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego i za zgodą ministra finansów. W przypadku, gdy proponowana do zaciągnięcia pożyczka na sfinansowanie projektu podlega spłacie w okresie dłuższym niż osiem lat, taką propozycję należy przedłożyć mieszkańcom miejscowości do zatwierdzenia w referendum.

Komisja zwróciła uwagę na to, że prawo maltańskie nie pozwala samorządom lokalnym na pozyskiwanie pieniędzy z podatków, co jest sprzeczne z art. 9 ust. 3 EKSL. Jej zdaniem konsekwencją takiego stanu rzeczy jest zależność finansowa samorządów lokalnych od rządu centralnego. Bez niezależności finansowej w ustalaniu swoich wydatków i pozyskiwaniu dochodów z podatków lokalnych rady lokalne nie mogą być uważane za całkowicie samorządne. Zdaniem Komisji przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym dotyczące przyznawania samorządom dotacji rządowych są obszerne i dość restrykcyjne. Samorządy są całkowicie zależne finansowo od przyznawanych im corocznie dotacji rządowych, a wszelkie fundusze uzupełniające lub specjalne są im przekazywane wyłącznie po uzyskaniu pisemnego upoważnienia i zgody władz centralnych za pośrednictwem ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego i finansów. Komisja uznała także, że Republika Malty narusza art. 9 ust. 1 EKSL, ponieważ dotacje przyznawane radom lokalnym na wykonywanie ich zadań nie są wystarczające. Skutkuje to często brakiem możliwości realizacji danego zadania lub jego niewłaściwym wykonaniem.

Podsumowanie

Podstawowym wnioskiem i zarzutem wynikającym z raportu Komisji jest brak niezależności finansowej samorządu maltańskiego. Trudno z tym polemizować, ponieważ jednostki lokalne nie realizują zbyt wielu zadań, nie posiadają także dużych zasobów finansowych. Możliwość samodzielnego ich pozyskiwania także jest ograniczona. Sprowadza się to do skomplikowanej i mozolnej procedury ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu centralnego, ewentualnie do próby pozyskania pieniędzy z programów unijnych (w czym wspierają samorządy i do czego je zachęcają zarówno władze centralne, jak i Stowarzyszenie Samorządów Lokalnych, które pomaga przygotowywać konkretne wnioski). Niepokój i obawy dotyczące uznaniowości może budzić fakt, iż zarówno przyznanie dodatkowych środków, jak i uzyskanie zgody na zaciągnięcie przez samorząd pożyczki jest uzależnione od decyzji ministra właściwego do spraw samorządu terytorialnego. Z drugiej strony pozwala to na bieżącą kontrolę stanu finansów poszczególnych gmin i nie dopuszcza do sytuacji, jaka ma miejsce na przykład w Polsce, czyli na realizację zadań, które przekraczają możliwości finansowe niektórych jednostek („Zadłużenie jednostek...” 2020), a także na ich nadmierne zadłużanie się poprzez zaciąganie kredytów m.in. w parabankach (Pieńkowski 2015). Komisja zarzuciła także władzom Malty naruszenie art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Niewątpliwie brak udziału w podatkach

lokalnych ma bezpośredni wpływ na dochody maltańskich jednostek lokalnych i ich większe uzależnienie od funduszy centralnych. Tym niemniej Komisja zarzuca naruszenie przepisu, którego Malta nie przyjęła w momencie ratyfikowania EKSL (a miała taką możliwość), trudno więc mówić tutaj o naruszaniu prawa.

Kolejnym wnioskiem i zaleceniem Komisji było przekazanie maltańskim jednostkom samorządowym dodatkowych uprawnień, np. wydawania pozwoleń na budowę, administrowania parkami, ogrodami, pomnikami, lotniskami, portami, zakładami przemysłowymi i innymi zakładami lub atrakcjami turystycznymi. Jej zdaniem uprawnienia, którymi jednostki dysponują, są niewielkie w porównaniu z kompetencjami samorządów w innych państwach europejskich. W kontekście podjętego tematu warto jednak zwrócić uwagę na specyfikę kraju, a w szczególności samorządu maltańskiego. Należy wziąć pod uwagę wielkość państwa oraz liczbę mieszkańców, a także zadać sobie pytanie, jakie kompetencje zostałyby w gestii władz centralnych, gdyby zrealizowano wszystkie powyższe postulaty? Niewiele, jeśli wziąć pod uwagę, że jest to państwo wyspiarskie, które nie posiada własnych surowców ani zakładów przemysłowych, na co dzień zmagają się z niedoborem wody oraz energii, i którego gospodarka w głównej mierze opiera się na turystyce. Być może warto byłoby poszukać innych rozwiązań, bardziej dostosowanych do specyfiki, ale i możliwości maltańskich.

Należy podkreślić, że od momentu przedstawienia raportu przez Komisję władze maltańskie wprowadziły pewne zmiany, m.in. zwiększono nakłady finansowe na zadania realizowane przez samorządy i przekazano im dodatkowe zadania. Jednak największą zmianą było wprowadzenie w 2019 roku dwuszczeblowego samorządu w miejsce jednoszczeblowego. Utworzenie regionów było jednym z postulatów przedstawicieli gmin, którzy zwracali uwagę na to, że część zadań łatwiej i taniej byłoby wykonywać wspólnie z innymi jednostkami samorządowymi lub właśnie w ramach zadań regionalnych.

Zajmujący się tematyką samorządową swojego kraju Henry Frendo podkreśla, że zadania realizowane przez jednostki maltańskie niektórym badaczom mogą się wydawać trywialne i niezbyt rozbudowane. Jeżeli jednak weźmie się pod uwagę specyfikę Republiki Malty, m.in. jej wielkość i gęstość zaludnienia, położenie geograficzne, historię, wyspiarski charakter oraz brak tradycji samorządowych, to już samo powołanie samorządu terytorialnego oraz przekazywanie jego władzom kolejnych kompetencji i środków należy uznać za duży sukces. O ile dotychczasowy kierunek reform przeprowadzanych przez władze centralne zostanie utrzymany, to można oczekiwać coraz większej samodzielności samorządu terytorialnego w Republice Malty (Frendo 2010: 435–437, 452–453).

Bibliografia

- Antoszewski Andrzej, Ryszard Herbut. 2004. *Leksykon politologii*. Wrocław: Wydawnictwo ATLA 2.
- Borg Tonio. 2016. *A commentary on the constitution of Malta*. Malta: Kite Group.
- "Chart of signatures and ratifications of Treaty 122. European Charter of Local Self-Government". Council of Europe Portal. Dostęp 20 października 2020. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty=122>.

- Constitution of Malta and Various Electoral Laws (Amendment) Act. 2014. Parliament of Malta. Act. No. VII of 2014.
- Constitution of Malta. 1964. Parliament of Malta. World Intellectual Property Organization. Dostęp 10 maja 2020. <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/mt/mt010en.pdf>.
- Cutajar JosAnn, Jimmy Margo. 2009. Political decentralisation in the Maltese Islands. *W Malta in the European Union: Five Years on and Looking to the Future*, Peter Xuereb (red.), 113–128. Msida: EDRC, University of Malta.
- European Charter of Local Self-Government. 2017. Council of Europe.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607).
- Frendo Henry. 2010. *Local government in Malta: a slowly maturing process*. W *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*, John Loughlin, Frank Hendriks, Anders Lidström (red.), 434–454. OUP Oxford.
- Izdebski Hubert. 2011. *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: LexisNexis Polska.
- Konstytucja Malty*. 2007. Marian Grzybowski, Piotr Mikuli (wstęp), Jan Winczorek (tłum.). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Local Councils (Amendment No. 2) Act. 2019. Parliament of Malta. Act No. XIV of 2019.
- Local Councils (Amendment) Act. 1999. Parliament of Malta. Act No. XXI of 1999.
- Local Councils (Amendment) Act. 2002. Parliament of Malta. Act No. XII of 2002.
- Local Councils (Amendment) Act. 2005. Parliament of Malta. Act No. I of 2005. Act No. I of 2005.
- Local Councils (Amendment) Act. 2009. Parliament of Malta. Act No. XVI of 2009.
- Local Councils (Amendment) Act. 2014. Parliament of Malta. Act No. XVI of 2014.
- Local Councils (Amendmt) Act. 2005. Parliament of Malta. Act No. I of 2005. Act No. I of 2005.
- Local Councils Act. 1993. Parliament of Malta. Act No. XV of 1993.
- Local democracy in the Republic of Malta*. 2017. Strasburg: Congress of Local and Regional Authorities. Monitoring Committee.
- Local Government (Amendment) Act. Cap. 363. 2020. Parliament of Malta. Act No. LIX of 2020.
- Local Government Division. Dostęp 20 października 2020. <https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Department%20for%20Local%20Government/Pages/Objectives%20and%20Responsibilities.aspx>.
- Local Government Reform. White Paper published by the Parliamentary Secretariat for Local Government and Communities within the Ministry for Justice, Culture & Local Government*. 2018. Malta: Parliamentary Secretariat for Local Government and Communities.
- Maciejuk Marian. 2013. „Różnicowanie samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej”. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* (281) : 85–94.
- Mallia Jillian. 2019. „Local Government reform to be implemented once local councillors take office on 1st July”. The Malta Chamber. Dostęp 15 października 2020.
- Malta policy for local governance*. 2009. Malta: Parliamentary Secretariat for Local Government and Communities.

- Michalak Anna. 2019. „Wdrażanie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – kilka uwag na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* (2) : 85–101.
- Michalak Bartłomiej. 2004. „Większościowy czy proporcjonalny. Spór o kształt systemu wyborczego”. *Dialogi Polityczne* (3–4) : 107–123.
- Ofiarska Małgorzata (red.). 2015. *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*. Szczecin: Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Parszewski Kazimierz K. 2006. „Europejska Karta Samorządu Terytorialnego gwarancją podstaw demokracji lokalnej”. *Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego* 20 : 167–180.
- Pieńkowski Marcin. „Samorządy pożyczają pieniądze od parabanków”. 2015. Rzeczpospolita. Dostęp 9 grudnia 2021. <https://www.rp.pl/polityka/art11615901-samorzady-pozyczaja-pieniadze-od-parabankow>.
- Regional councils. Dostęp 5 października 2020. <https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Department%20for%20Local%20Government/Pages/Committees.aspx>.
- Reservations and Declarations for Treaty No. 122 – European Charter of Local Self-Government. 2020. Council of Europe. Dostęp 5 października 2020. <https://rm.coe.int/168007a088>.
- Skrzypek Anna. 2009. *System polityczny Republiki Malty*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Subsidiary Legislation 363.06. 1994. Local Councils (Association) Regulations. Dostęp 5 października 2020. <https://www.lca.org.mt/the-association/>. The European Documentation and Research Centre, Jean Monnet European Centre of Excellence. University of Malta.
- The Local Councils Association. Dostęp 15 października 2020. <https://localgovernment.gov.mt>.
- „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego na koniec II kw. wzrosło o 6,6 proc”. 2020. aleBank.pl Dostęp 9 grudnia 2021. <https://alebank.pl/zadluzenie-jednostek-samorzadu-terytorialnego-na-koniec-ii-kw-wzroslo-o-66-proc-rdr/?id=340284&catid=-25926&cat2id=25929>.
- Żukowski Arkadiusz. 1999. *Systemy wyborcze: wprowadzenie*. Olsztyn: Wyższa Szkoła Pedagogiczna.

Local government of the Republic of Malta as assessed by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe

Abstract

One of the signatory states of the European Charter of Local Self-Government is the Republic of Malta, where local self-government was introduced by the Local Councils Act of 30 June 1993. The Monitoring Committee's post-audit report argued that the Maltese government violates the Charter because the local self-government units are not fully financially independent. The Committee also called for giving local councils additional responsibilities, as well as the ability to raise money from local taxes and fees.

Keywords: Congress of Local and Regional Authorities of Europe, decentralization, European Charter of Local Self-Government, local council, local self-government, municipality, region, Republic of Malta

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 27 (2021)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.27.6

Bartosz Bartoszewicz*

Uniwersytet Gdański

ORCID: 0000-0002-5252-977X

Idea smart city jako element mechanizmu sprawowania władzy na poziomie lokalnym i regionalnym

Wstęp

Każda epoka generowała nowe wyzwania, ale w większości z łatwością można skategoryzować powody, dla których ludzie wybierali ośrodki miejskie lub postrzegali je jako lepsze do życia.

W roku 1377 Ibn Chaldun, uznawany za twórcę arabskiej filozofii historii i socjologii, w swoim dziele *Wstęp do historii (Muqaddimah)* podjął się badań nad miastami, starając się odpowiedzieć na pytanie o ich historyczne znaczenie. Wymieniał funkcje wpisujące się w obszar związany z obronnością, czyli konieczność zapewnienia schronienia, bezpieczeństwa i spokoju, a także ekonomiczno-bytowe, jak gwarancję miejsca do mieszkania i społeczną afiliację (Paszkowski 2015: 14).

Krótkie zestawienie czynników miastotwórczych od początku istnienia miast do współczesności w sposób syntetyczny przedstawił także Joan Clos, hiszpański polityk i wieloletni wicedyrektor agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych zajmującej się urbanizacją i osiedlami ludzkimi – UN-HABITAT. Miasta w jego ocenie są znacznie bardziej wydajne, są ośrodkami wiedzy i innowacji, a także wytyczają kierunki rozwoju jakości usług społecznych. Wysokie skoncentrowanie ludzi w miastach gwarantuje więcej szans na współpracę, pozwalającą wypracować korzystniejsze rozwiązania dla mieszkańców. Miasta dostarczają także więcej szans na naukę i dzielenie się nią, ułatwiają handel, są właściwą bazą do produkcji towarów i centrów usługowych, dostarczają konsumentom więcej wyborów zarówno w zakresie, jak i jakości usług. To w miastach inicjowane są społeczne, kulturalne, ekonomiczne, technologiczne i polityczne zmiany oraz następuje postęp (*The Economic role of cities* 2011: 3).

Choć w XXI wieku za postęp technologiczny uważamy przede wszystkim rozwiązania oparte o szybkie moce obliczeniowe, to wartym zaakcentowania jest, że to w Mezopotamii, czyli w miejscu tworzenia się pierwszych ośrodków miejskich, powstało pisma piktograficzne, czyli obrazkowe (Walker 1998: 7). Był to bez wątpienia efekt nowych wyzwań administracyjnych oraz gospodarczych, wynikających z dynamicznie rozwijających się na tym terenie miast i można to uznać za ówczesną

* bartosz@bartoszewicz.pl

wielką rewolucję w komunikacji, do której doszło wraz z rozwojem ośrodków miejskich.

We współczesnym świecie znaczące zmiany następują właśnie w zakresie komunikacji, a wynikają m.in. z możliwości wykorzystywania technologii cyfrowych, dzięki którym decyzyjność władarzy lokalnych i regionalnych może w większym stopniu wynikać z danych pochodzących z analitycznych systemów komputerowych aniżeli z intuicji czy domysłów. Rozwiązania oparte o nowe technologie pozwalają także na znacznie szybszą wymianę informacji, co prowadzi do globalnej rywalizacji polegającej na szybkim porównywaniu się ośrodków miejskich, w tym także w zakresie skuteczności i jakości oferowanych usług publicznych. To właśnie m.in. z tego względu niektóre z miast zaczęto definiować jako inteligentne (ang. *smart city*) – stanowiące swoistego rodzaju wzorce do naśladowania, umiejące właściwie wykorzystywać nowe narzędzia do rozwiązywania problemów społecznych i podnoszenia jakości życia mieszkańców. Wraz ze wzrostem popularności tego sformułowania zaczęło się ono pojawiać także w kluczowych dokumentach programowych ważnych globalnych podmiotów, definiujących cele funkcjonowania metropolii i główne, kierunkowe wytyczne, takich jak Unia Europejska czy Organizacja Narodów Zjednoczonych.

Rola i znaczenie zrównoważonych miast w rozwiązywaniu globalnych problemów społecznych

Na przestrzeni wieków miasta rozwijały się i były ważnymi ośrodkami stymulującymi postęp, oddziałującymi jednak przede wszystkim na obszar danego regionu czy państwa. Po raz pierwszy w sposób znaczący zwrócono uwagę na rolę i znaczenie miast jako podmiotów o znaczeniu globalnym podczas debaty Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1983 roku, kiedy odniesiono się do funkcji miast w kontekście kluczowych dla świata problemów. Dostrzeżono, że przeciwdziałanie globalnym problemom może być skuteczne jedynie przy zaangażowaniu właściwych polityk miejskich. 19 grudnia 1983 roku Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych rezolucją 38/161 powołało Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju. Zadaniem dedykowanym Komisji było przygotowanie raportu, który miał dotyczyć globalnych problemów związanych z ochroną środowiska do roku 2000 oraz po nim. Efektem prac było powstanie dokumentu o tytule *Nasza Wspólna Przyszłość (Our Common Future) (Report of the World commission... 1987)*. To właśnie w tym raporcie w sposób szczególnie zwrócono uwagę na potrzebę zrównoważonego rozwoju, co jest niezbędne, by przyszłe pokolenia miały co najmniej takie same szanse na zaspakajanie swoich potrzeb, jak pokolenie żyjące w czasie powstawania raportu. Zrównoważenie nie miało wstrzymywać rozwoju, ale determinować jego przebieg tak, by nie miał negatywnych konsekwencji w przyszłości. Z uwagi na utrzymujący się trend migracji ludności z terenów wiejskich do miast coraz bardziej zaczęto koncentrować się właśnie na tych drugich. To rozwój tych miejsc powinien przebiegać w sposób zrównoważony, gdyż to ośrodki miejskie i urbanizacja generują niekorzystne zjawiska, mogące wpływać na środowisko oraz jakość życia ludzi.

Coraz mocniejsze akcentowanie roli i znaczenia miast w odniesieniu do ich rozwoju, definiowanego jako zrównoważony, stanowić miało nie tyle co rekomendację, co wręcz wytyczne i zalecenia konieczne do realizacji. Odpowiedzią na taki sposób postrzegania roli miast w rozwiązywaniu globalnych problemów było zorganizowanie w 1992 roku w Rio de Janeiro Pierwszego Szczytu Ziemi. Jednym z przyjętych wówczas dokumentów była *Agenda 21*. Siódmy rozdział tego dokumentu – *Promowanie zrównoważonego rozwoju osiedli ludzkich (Promoting Sustainable Human Settlement Development)*, w sposób systemowy odnosił się do rozwoju osiedli ludzkich i miast (*Agenda 21... 1992*). Rozpoczęło to okres nowej formuły definiowania roli i znaczenia miast, uwypuklającej te światowe aglomeracje, które rozwijają się właśnie w sposób zrównoważony. W których oprócz rozwoju technologii i przemysłu, forma oraz sposób zaspakajania potrzeb mieszkańców odgrywają duże znaczenie. Wielu decydentów miejskich zaczęło posługiwać się przymiotnikiem „zrównoważone” jako odnoszącym się do miast lub określającym sposób i rodzaj podejmowanych decyzji. Oprócz oczywistego odwoływania się do *Agendy 21* przyjętej w Rio de Janeiro, miało to również znaczenie promocyjne, stanowiło swoistego rodzaju modę w komunikacji polityków i lokalnych decydentów, chcących w pozytywnym świetle przedstawiać realizowane przez siebie polityki i działania.

Od miast zrównoważonych do *smart cities*

Zrównoważony rozwój miast bezwzględnie wymagał bieżącej analizy realizowanych działań, poszukiwania przestrzeni na racjonalną optymalizację podejmowanej aktywności, przy jednoczesnym skupianiu się na trosce o środowisko naturalne i warunkach życia mieszkańców. Zrównoważone miasta były tymi, które miały gwarantować jednocześnie rozwój i lepszą jakość życia, ale nie za wszelką cenę, bo mogłoby to prowadzić do dewastacji środowiska naturalnego czy też zaniedbań w innych sferach życia człowieka. Właściwa kontrola zrównoważonego rozwoju miast wymagała podejmowania przemyślanych decyzji, opartych na odpowiednio dobranych danych, które coraz częściej dostarczane były dzięki technologiom informacyjno-komunikacyjnym. Nowe rozwiązania zwiększały wiedzę decydentów na temat samych miast i pomagały realizować strategie coraz lepiej wpisujące się w ideę podnoszenia w nich jakości życia. Można zatem założyć, że realizowane działania coraz częściej nie były efektem domysłów czy intuicji, ale inteligencji w działaniu, w którym niezwykle ważne były dane, coraz szerzej dostępne dzięki nowym technologiom. W dużej mierze to właśnie dzięki szybkości przetwarzania danych za oczywiste zaczęto uważać korzyści wynikające z odpowiedniego doboru informacji, które mogłyby stanowić dane zarządcze dla osób podejmujących kluczowe decyzje w odniesieniu do funkcjonowania miast. Doprowadziło to do zmiany w definiowaniu właściwego rozwoju miast – ze zrównoważonego na inteligentne.

Trudno jednoznacznie stwierdzić, która z korporacji jest autorką angielskiego zwrotu *smart city* (inteligentne miasto) i kiedy użyto go po raz pierwszy. Przyjmuje się jednak, że to właśnie podmioty sektora biznesu, próbujące zachęcić do swoich produktów z obszaru szeroko pojętych technologii informatyczno-komunikacyjnych,

zaczęły używać tego nazewnictwa i były inicjatorami powstania trendu rozwoju *smart city* (Lekamge, Marasinghe 2013: 202). Wiele firm było w pełni świadomych wręcz nieograniczonych możliwości w zakresie swojej działalności biznesowej, związanej z szeroko pojętą cyfryzacją miast, wskazując jednocześnie na konieczność uwzględniania ich w procesie zdobywania przez miasta statusu *smart city* (Czapnik 2018: 222). W sposób szczególnie popularność tego zwrotu zaczęła rosnąć w pierwszej dekadzie XXI wieku. Rozpoczął się wówczas nowy etap definiowania miast, w którym obok mającego ogromne znaczenie „zrównoważonego rozwoju miasta” zaczęto przyjmować, że właściwe i nowoczesne zarządzanie powinno prowadzić do powstania miasta inteligentnego. Był to bardzo dobrze dobrany i dopracowany slogan, dający realną szansę na zainteresowanie produktami i usługami decydentów miejskich, ich potencjalnych nabywców.

Zgodnie ze słownikową definicją słowo *smart* tłumaczone powinno być jako „elegancki, bystry, inteligentny” (*Słownik angielsko-polski* PWN 2021). Niezależnie od różnic pomiędzy znaczeniami wymienionych słów, należy stwierdzić, że *smart* ma charakter cechy pozytywnej, konstruktywnej, przyjaznej i wartościowej. Cecha ta wcześniej była przypisywana osobom o niezwykłych osiągnięciach, powszechnym autorytetom, odkrywcom, których prace lub osiągnięcia mogły być inspiracją dla innych ludzi. Niemiecki serwis Business Insider, jeden z najczęściej odwiedzanych na świecie portali internetowych, do najbardziej „smart” osób wszechczasów zalicza m.in. Johanna Goethe, Alberta Einsteina, Leonarda da Vinci, Isaaca Newtona czy Mikołaja Kopernika (Bertrand 2015). Bezsprzecznie odkrycia tych osób i ich nazwiska budzą powszechny szacunek oraz uznanie. Pojawienie się możliwości przypisania cechy osobowości *smart* do miasta stało się wartością, o którą każdy polityk miejski mógłby chcieć zabiegać. Otworzyło to zatem nowy rynek, w którym slogan *smart city* stał się zachętą do zakupu dóbr, określających konkretne profity wizerunkowe. Potwierdza to fakt, że w samym 2012 roku wartość globalnego rynku usług i produktów *smart city* szacowano na około 6,1 mld USD. W 2015 roku prognozowano dalszy rozwój tej sfery biznesowej, szacując, że w roku 2020 inwestycje pozwalające nadawać miastom status *smart city* wyniosą ponad 1,5 trylionu USD (Laska 2017: 18).

Choć określenie *smart city* w pierwszych latach XXI wieku coraz częściej pojawiało się w materiałach i dyskusjach dotyczących rozwoju miast, to na początku było bardzo ogólne i stosowane z dość dużą swobodą, w odniesieniu do różnych kwestii związanych z urbanizacją. Stosowane wcześniej pojęcie „zrównoważenia” z samej nazwy sugerowało konieczność rozwijania miasta w określony sposób, z zapewnieniem troski o każdy z obszarów aktywności. Nowe nazewnictwo koncentrujące się na inteligencji było niezrozumiałe, co miało swój wyraz w wielu próbach skategoryzowania miast według określonych parametrów, mających potwierdzać ich rozwój w zakresie *smart city*. Za kluczowe należy uznać badania naukowe nad tym zagadnieniem i ich efekty, a z uwagi na skalę oraz na znaczenie, także definicje przyjęte i akceptowane przez podmioty instytucjonalne o globalnym znaczeniu, takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych czy Unia Europejska, które określają globalne wytyczne dla rozwoju miast i metropolii.

Pierwsze badania naukowe nad koncepcją *smart city* jako elementem sprawowania władzy regionalnej i lokalnej

Jedną z pierwszych osób, które systemowo podjęły się próby zdefiniowania i charakterystyki *smart city*, był profesor Rudolf Giffinger z Uniwersytetu Technicznego w Wiedniu. W 2007 roku wraz ze swoim zespołem przygotował raport *Miasta inteligentne. Ranking europejskich miast średnich* (*Smart cities. Ranking of European medium-sized cities*), w którym szeroko odniósł się do nowego trendu i starał się sklasyfikować miasta, aspirujące do określania siebie mianem inteligentnych (Giffinger i in. 2007). W jego ocenie do tej kategorii można zaliczyć takie miasta, których aktywność przejawia się przede wszystkim w sześciu następujących obszarach: inteligentna gospodarka, w tym zdolność do konkurowania (ang. *Smart economy – competetiveness*); inteligentni ludzie i kapitał społeczny (ang. *Smart people – social and human capital*); inteligentne zarządzanie i partycypacja (ang. *Smart governance – participation*); inteligentna mobilność, transport i narzędzia informatyczno-komunikacyjne (ang. *Smart mobility transport and ICT*); inteligentne środowisko i zasoby naturalne (ang. *Smart environment – natural resources*) oraz inteligentne życie i jakość życia (ang. *Smart living – quality of life*) (Giffinger i in. 2007: 12). Co ważne, każdy z sześciu obszarów można dość precyzyjnie dookreślać, skupiając się na poszczególnych elementach, które je charakteryzują. W kolejnych latach to właśnie kategoryzacja zaproponowana przez profesora Rudolfa Giffingera i jego zespół definiowała trendy przejawiające się na świecie w obszarze inteligentnych miast.

Po publikacji pierwszych raportów odnoszących się do terminologii *smart city*, wraz z dynamicznym wzrostem wartości rynku towarów i usług w tym obszarze oraz popularyzacją wydarzeń typu targi czy konferencje, nawiązujących swoją tematyką do *smart city*, zaczęło powstawać coraz więcej badań naukowych dotyczących urbanizacji i budowy inteligentnych miast. Wielu przedstawicieli miast, jak i naukowców, zaczęło coraz częściej odnosić się do idei *smart city*. Wyraźnie pomniejszano przy tym rolę nowych technologii w osiągnięciach miast powszechnie uznawanych za najbardziej inteligentne, a za kluczowe uznawano holistyczne podejście władz do sposobu rozwiązywania problemów społecznych.

W grudniu 2015 roku powstał raport *Prywatność i Bezpieczeństwo danych w Inteligentnych Miastach. Kluczowa analiza prawa Unii Europejskiej* (*Privacy, Security and Data Protection in Smart Cities: a Critical EU Law Perspective*) autorstwa prof. Lilian Edwards z Uniwersytetu w Strathclyde w Glasgow (Edwards 2015). Analiza różnorodnych, zrealizowanych z sukcesem projektów zaliczanych do rozwiązań *smart city*, pozwoliła na nowo zdefiniować obszary, w których tego rodzaju rozwiązania powinny być uwzględniane. Zaliczono do nich: inteligentne zarządzanie (ang. *Smart governance*); inteligentną infrastrukturę (ang. *Smart infrastructure*); inteligentne budynki (ang. *Smart buildings*); inteligentną łączność (ang. *Smart connectivity*); inteligentny system zdrowia (ang. *Smart healthcare*); inteligentne zarządzanie energią (ang. *Smart energy*); inteligentną mobilność (ang. *Smart mobility*) oraz inteligentne społeczeństwo (ang. *Smart citizens*) (Edwards 2015: 5). W przeciwieństwie do badań prof. Giffingera z Uniwersytetu Technicznego w Wiedniu, który

swój raport opracował w 2007 roku, nowa publikacja była nie tylko materiałem naukowym, próbującym uchwycić pojawiający się trend, lecz analizą sporządzoną na podstawie wdrożonych już rozwiązań, markowanych jako odnoszące się bezpośrednio do idei inteligentnych miast. Warto zauważyć, że chociaż zdecydowana większość obszarów jest tożsama z wcześniejszymi o siedem lat wynikami badań, to na szczególne wyróżnienie zasługuje niezwykle rola, jaką według tego raportu mają miasta w odniesieniu do polityki senioralnej, ochrony zdrowia oraz łączności. Badanie prof. Edwards z 2015 roku jest jednym z wielu prowadzonych w tamtym czasie, które odnosiły się do idei *smart city*. Co jednak ciekawe – w dużej mierze potwierdza ono tezę wyrażoną znacznie wcześniej przez Giffingera, z której wynika, że inteligentne miasta to takie, które koncentrują się na jakości życia, a rozwiązania z obszaru technologii informacyjno-komunikacyjnych stanowią w nich jedynie narzędzia w dążeniu do celu, a nie cele same w sobie.

Idea *smart city* w dokumentach programowych oraz jako element aktywności badawczej

W sposób bardzo analityczny do idei miast inteligentnych odniósł się Parlament Europejski. Działające w jego ramach Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej (Directorate General for Internal Policies) i departament odpowiedzialny za politykę gospodarczą i naukową opublikowały raport, odnoszący się do obszaru *smart city* w Unii Europejskiej. Materiał ten został przedstawiony w styczniu 2014 roku i nosił tytuł *Mapowanie Inteligentnych Miast w UE (Mapping Smart Cities in the EU)*. Raport miał na celu bardzo szczegółowe odniesienie się do idei inteligentnych miast w kontekście polityk Unii Europejskiej, ich głównych wytycznych i zamierzeń oraz roli, jaką administracja unijna może pełnić w odnoszeniu przez miasta sukcesów w tym zakresie. Przede wszystkim zaś miał doprowadzić do ustalenia, na ile inicjatywy podejmowane w obszarach *smart city* są zbieżne z celami stawianymi Unii Europejskiej do 2020 roku (Manville i in. 2014: 64).

Zgodnie z definicją przywołaną w opracowaniu, za miasta inteligentne można uznać te jednostki, które starają się rozwiązywać problemy publiczne za pomocą mechanizmów opartych o technologie informacyjno-komunikacyjne oraz wielostronne partnerstwa lokalne. Takie podejście oznaczało, że 90% miast ówczesnych 28 krajów Unii Europejskiej, które liczyły ponad 500 tys. mieszkańców, uznano w raporcie za inteligentne. Jako posiadające największą liczbę tego typu miast wskazano Wielką Brytanię, Hiszpanię oraz Włochy, a za mające największy udział procentowy miast inteligentnych w ogólnej liczbie – Włochy, Austrię, Danię, Norwegię, Szwecję, Estonię oraz Słowenię (Manville i in. 2014: 9).

Autorzy raportu założyli, że w budowaniu inteligentnego miasta niezbędne są trzy podstawowe czynniki, które zostały zdefiniowane w innym opracowaniu – *Konceptualizacja Inteligentnego Miasta z uwzględnieniem technologii, ludzi i instytucji (Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People, and Institutions)* (Nam, Pardo 2011). Zaliczono do nich: Czynniki Technologiczne, Czynniki Administracyjne oraz Czynniki Ludzkie. W pierwszej kategorii odniesiono się do istniejącej infrastruktury, włączając w to sprzęt, jak i oprogramowanie.

Czynniki Administracyjne miały być określone poprzez realizowane polityki, w tym formalne regulacje prawne, a obszar Czynników Ludzkich dotyczył infrastruktury ludzkiej, co można rozumieć jako dostępny zasób oraz kapitał społeczny (Nam, Pardo 2011: 286–287). Takie podejście autorzy raportu *Mapowanie Inteligentnych Miast w UE* uznali za holistyczne i właściwe, zakładając, że budowanie miasta inteligentnego to skomplikowany system zależności, w którym oprócz technologii i jej rozwoju niezwykle istotny jest właśnie kapitał ludzki (Manville i in. 2014: 29).

Wszystkie analizowane miasta, które w raporcie *Mapowanie Inteligentnych Miast w UE* zaliczono do grona *smart city*, przypisano do czterech różnych kategorii dojrzałości. Kategoria pierwsza definiowała wszystkie te jednostki, które posiadały jedynie strategię rozwoju w kierunku *smart city* lub tego typu działania były wymieniane w ich dokumentach programowych. Na drugim etapie rozwoju znajdowały się te miasta, które oprócz warunków wymienionych dla poziomu pierwszego miały konkretny plan działania, opisaną szczegółowo wizję, ale bez projektu pilotażowego, bez rozpoczętych wdrożeń. Trzeci etap rozwoju dotyczył jednostek, które właśnie testowały w ramach pilotażu niektóre wdrożenia, a ostatni poziom dojrzałości osiągały te miasta, które mogły udokumentować co najmniej jedno w pełni wdrożone rozwiązanie, powszechnie zaliczane do inicjatyw z obszaru *smart city* (Manville i in. 2014: 33).

Analityczne podejście do rozwoju miast znajdujących się w Unii Europejskiej pozwoliło autorom raportu *Mapowanie Inteligentnych Miast w UE* na dojście do kluczowego dla analizy zagadnień z obszaru *smart city* wniosku. Zawiera się on w stwierdzeniu, iż idea budowania miast inteligentnych i wdrażanie rozwiązań z obszaru *smart city* jest spójna z wytycznymi definiowanymi przez Unię Europejską dla miast, które powinny działać w sposób innowacyjny, poszukując najlepszych rozwiązań dla istniejących problemów. To potwierdzało, że zarówno władze miejscy, jak i formalne struktury Unii Europejskiej podobnie definiowali najpoważniejsze problemy, z jakimi należy się mierzyć, a szanse związane z obszarem *smart city* mogą w tych działaniach realnie pomóc (Manville i in. 2014: 59).

Celem przedstawienia jeszcze bardziej szczegółowej analizy zależności pomiędzy rozwojem inteligentnych miast a realizacją strategii i celów ustalonych przez Unię Europejską, należy przywołać dokument o tytule *Europa 2020. Strategia Europy dla inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu* (*Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*), który został przyjęty przez Komisję Europejską w 2010 roku. Jego założeniem było popularyzowanie i wspieranie tych wszystkich działań, które doprowadzą do osiągnięcia konkretnych rezultatów. Były to: zatrudnienie 75% osób w wieku 20–64 lata; przeznaczenie 3% PKB Unii Europejskiej na rzecz inwestycji w obszarze badań i rozwoju; obniżenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z 1990 roku; doprowadzenie do sytuacji, w której 20% energii pochodzić będzie z odnawialnych źródeł energii oraz wzrost efektywności energetycznej o 20%; osiągnięcie wskaźnika maksymalnie 10% dla uczniów kończących przedwcześnie edukację i co najmniej 40% dla osób w wieku 30–34 lat posiadających wyższe wykształcenie. Ostatnim z założonych celów był spadek liczby osób zagrożonych

ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln osób (*Communication from The Commission...* 2010: 3).

Odwołując się do stanowiska autorów raportu *Mapowanie Inteligentnych Miast w UE* – publikacji niezwykle obszernej, wydanej i szeroko upowszechnianej przez Parlament Europejski – inicjatywy z obszaru *smart city* mogą być w pełni uwzględnione jako użyteczne narzędzia dla miast do osiągnięcia celów ujętych w strategii *Europa 2020* (Manville i in. 2014: 61). Ponadto sposób badania inteligencji miast zastosowany w raporcie, a opierający się na tych samych wskaźnikach, których używał zespół Giffingera w 2007 roku, pozwoliły na udowodnienie, że cele opisane w strategii *Europa 2020* mogą być doskonale realizowane w ramach konkretnych obszarów przez niego zdefiniowanych i nazwanych. Dotyczące energii – w ramach inteligentnego środowiska oraz inteligentnej mobilności; wyzwania dotyczące edukacji i zatrudnienia – w ramach inteligentnej gospodarki oraz inteligentnych mieszkańców; kwestie związane z ubóstwem, wykluczeniem społecznym i jakością usług publicznych – w ramach inteligentnego zarządzania. Wreszcie odniesiono się do badań, wskazując, że zdecydowana większość projektów z obszaru *smart city* wspiera rozwój i innowacyjność (Manville i in. 2014: 61–62). Takie podsumowanie w sposób oczywisty potwierdzało, że budowanie miasta inteligentnego jest spójne z celami stawianymi przed państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Jako liderów o najwyższej efektywności wskazano następujące miasta: holenderski Amsterdam, Helsinki w Finlandii, hiszpańską Barcelonę, austriacki Wiedeń, Manchester w Wielkiej Brytanii oraz stolicę Danii, Kopenhagę (Manville i in. 2014: 143–169).

Po publikacji dokumentów odnoszących się do terminologii *smart city* i uznających wdrożenia z tego obszaru za istotny potencjał do rozwiązywania społecznych problemów mieszkańców Europy, Unia Europejska nie porzuciła na formalnym odniesieniu się do trendu rozwoju w kierunku *smart city* i zaakceptowaniu go, ale stała się inicjatorem ważnych badań w tym zakresie. Biorąc pod uwagę zmiany na świecie, konkurencyjność i globalne wyzwania oraz dostrzegając potencjał wszystkich państw członkowskich, jak i zagrożenia wynikające z gospodarki amerykańskiej i, przede wszystkim, rosnącej gospodarki chińskiej, Unia Europejska rozpoczęła systemowe badania nad rozwojem, które miały zapewnić kontynentowi stabilny, zrównoważony rozwój i jednocześnie gwarantować zdolność do konkurowania na rynkach globalnych.

W latach 2014–2020 wdrożono największy w historii Unii Europejskiej program *Horyzont 2020*, mający zapewnić Europie konkurencyjność na świecie, a także inteligentny i trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu (*Horizon 2020 w skrócie...* 2014: 5). Na potrzeby jego realizacji przeznaczono 78 mld EUR, co stanowiło rekordowy budżet dedykowany inwestycjom w badania naukowe i innowacje (*Horizon 2020 w skrócie...* 2014: 35). To właśnie w ramach tego programu kilkakrotnie poddano analizie miasta, ich znaczenie i rolę, jak i budowanie przez nie pozycji globalnej w ramach realizacji działań z obszaru *smart city*.

Jednym z działań sfinansowanych w ramach programu *Horyzont 2020* był projekt o akronimie ESPRESSO i tytule *Systemowa standaryzacja w podejściu do wspierania inteligentnych miast i społeczności (systEmic Standardisation apProach to Empower Smart citieS and cOmmunities)*, którego wynikiem było powstanie raportu

opublikowanego w 2016 roku (Walter, Woodling 2016). Dokument ten z jednej strony jest zbiorem najważniejszych danych na temat inteligentnych miast, z drugiej – innych opracowań naukowych oraz raportów diagnozujących sytuację miast w Unii Europejskiej oraz na świecie. Projekt uwidaczniał potrzebę standaryzacji procesów na różnych etapach budowania inteligentnych miast. Sam raport składał się z dwóch części. W pierwszej dokonano analizy przełomowych rozwiązań opartych na technologiach informacyjno-komunikacyjnych oraz zbadano ich wpływ na gospodarkę i społeczeństwo. Druga część opracowania stanowi swoistego rodzaju poradnik dla osób tworzących polityki miejskie lub uczestniczących w ich tworzeniu. Dzięki zawartym informacjom działania związane z obszarem *smart city* mogą być dla nich bardziej zrozumiałe, mogą się dowiedzieć, jak tworzyć programy uwzględniające aktywność w tym sektorze, a precyzyjne informacje pozwolą im ocenić dotychczasową aktywność miast oraz zorientować się, jak podejmować najlepsze decyzje w oparciu o ustalone priorytety (Walter, Woodling 2016). Oprócz dobrych praktyk z całego świata autorzy sprecyzowali także, jakie składowe działań są niezbędne, by europejskie miasta w sposób inteligentny podnosiły jakość usług publicznych i były coraz bardziej zdolne do konkurencji z innymi ośrodkami miejskimi na świecie.

Podsumowując wcześniejsze prace naukowe, opracowania i raporty na temat szeroko pojętego obszaru *smart city*, autorzy ESPRESSO zwrócili uwagę na fakt, że o budowaniu inteligentnych miast można mówić jedynie w sytuacji, w której spełnionych jest pięć różnych warunków. Zaliczyli do nich: chęć poprawiania jakości życia mieszkańców; dążenie do zapewnienia zrównoważonych, elastycznych oraz wysokiej jakości usług publicznych; zaangażowanie społeczeństwa w procesy decyzyjne i dowództwo oparte na współpracy; czytelny proces decyzyjny, gwarantujący mniejsze ryzyka z nim związane, oraz jako ostatnie – innowacyjne, odpowiednie i efektywne wykorzystywanie technologii (Walter, Woodling 2016). Łączne występowanie tych wszystkich składowych pozwala na analizowanie miasta jako inteligentnego i zaliczenie go do grona liderów w tym zakresie.

Szczególnie zwraca uwagę, że za mające duże znaczenie uznano samo zaangażowanie interesariuszy. Dokładnie wskazano, jak szeroka jest grupa osób, od których udziału zależy potencjalny sukces w budowaniu inteligentnego miasta. Oprócz samych władz miejskich, podejmujących kluczowe decyzje, do grona tego zaliczono: mieszkańców; przedstawicieli organizacji pozarządowych; sprzedawców; osoby reprezentujące sektor bankowy i budowlany; dostawców usług z zakresu ochrony zdrowia, utylizacji odpadów, transportu i logistyki; dostawców usług telekomunikacyjnych; reprezentantów agencji cyfrowych i inkubatorów wspierających młode firmy, tzw. start-upy; dostawców technologii informacyjno-komunikacyjnych; inwestorów; przedstawicieli instytucji badawczych, naukowych i systemu edukacyjnego oraz ekspertów zajmujących się zagospodarowaniem przestrzennym. Podsumowując można stwierdzić, że sukces w realizacji strategii rozwoju miasta, odnoszącej się do obszaru *smart city*, jest zależny od bardzo wielu osób, w tym przede wszystkim od ich współpracy we wspólnym dążeniu do ustalonego celu. Wymaga to porozumienia pomiędzy środowiskiem mieszkańców, usługodawców, sektora publicznego, sektora prywatnego, naukowców i badaczy oraz organizacji pozarządowych, a także samorządu terytorialnego (Walter, Woodling: 2016). By

miasto mogło stać się inteligentnym, przedstawiciele wszystkich tych społeczności muszą bezwzględnie ze sobą współpracować – powinno to zagwarantować zbudowanie miasta zdolnego do konkurencji z innymi jednostkami z całego świata. Wylistowanie tak wielu podmiotów, które powinny być zaangażowane w budowanie miasta inteligentnego, zdaje się wyczerpywać wszystkie możliwości, choć autorzy innej publikacji, wydanej w tym samym roku co ESPRESSO, o tytule *Kluczowe Społeczne Wskaźniki dla Internetu Rzeczy i Inteligentnych Miast (Community Key Performance Indicators for the IoT and Smart City)*, wskazali, że do zestawienia społeczności, które muszą być zaangażowane w budowanie inteligentnego miasta, powinni należeć także szeroko pojęci artyści (Hemment i in. 2016: 14).

W ramach ESPRESSO zaproponowano także instrukcję postępowania dla społeczności chcących budować inteligentne miasto. W przyjętej polityce powinni oni uwzględnić sześć obszarów aktywnych działań, z czego pierwszy to analiza istniejących możliwości technicznych, drugi – określenie standardów, które będą obowiązywać w dążeniu do osiągnięcia zamierzonych celów, trzeci – strategia miejska, w której określona zostanie wizja miasta przyszłości wraz ze ściśle określoną strukturą i zaangażowaniem wszystkich społeczności. Kolejny etap to finansowanie, w ramach którego należy poszukać różnych modeli finansowania, z uwzględnieniem partnerstwa publiczno-prywatnego, piąty to dane i informacje, które należy udostępniać i aktualizować, a ostatni obszar to innowacyjność. Wskazano, że miasta i ich społeczności powinny chcieć eksperymentować i aktywnie poszukiwać nowych rozwiązań, mających bezpośredni wpływ na jakość usług publicznych. Sukces w tym zakresie bez wątpienia może mieć duży wpływ na jakość życia, przy czym porażkę także należy uznawać za potencjalny efekt działań, traktując ją jako wiarygodny dowód weryfikacji tego, które rozwiązania są skuteczne, a które nie, co w ramach długofalowego działania ma prowadzić do osiągnięcia lepszych rezultatów (Walter, Woodling 2016).

Podsumowanie

Jedne z pierwszych badań nad *smart city*, prowadzone przez Giffingera, jak i inne raporty oraz opracowania dotyczące tego zagadnienia, nie pozostawiają wątpliwości, że rozwiązania oparte o nowe technologie informacyjno-komunikacyjne powinny być jedynie narzędziami w osiągnięciu najważniejszego celu, jakim jest stałe podnoszenie jakości życia w miastach. Także badania i ich opracowania, przygotowywane w ramach działalności Unii Europejskiej czy Organizacji Narodów Zjednoczonych, zwracały uwagę na to, że rola miast w rozwiązywaniu globalnych problemów, ale również w budowaniu nowej jakości życia i przestrzeni dedykowanej wszystkim ich mieszkańcom, jest kluczowa dla inteligentnego rozwoju zrównoważonego świata. Konieczne jest także stworzenie miastom warunków do konkurencji z innymi metropoliami, które – gotowe na eksperymentowanie i innowacje – stale powinny poszukiwać nowych form rozwiązywania problemów usług publicznych. Nie bez znaczenia pozostaje przy tym infrastruktura techniczna, ale jak zauważono, kluczowe jest, aby wykorzystywać ją w sposób innowacyjny, odpowiedni oraz efektywny (Walter, Woodling 2016). Jedynie w takim przypadku

narzędzia z obszaru technologii informacyjno-komunikacyjnych mogą realnie służyć mieszkańcom i poprawie jakości ich życia.

Bibliografia

- Agenda 21, section 1: Social & Economic Dimensions, chapter 7: Promoting Sustainable Human Settlement Development* 1992. United Nations Conference on Environment & Development. Rio de Janeiro: United Nations Sustainable Development. Dostęp 21 listopada 2021. <https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/Agenda21.pdf>.
- Bertrand Natasha. 2015. "The 40 smartest people of all time". Business Insider. Dostęp 21 listopada 2021. <https://www.businessinsider.com/the-40-smartest-people-of-all-time-2015-2?IR=T#7-nicolaus-copernicus-34>.
- Czapnik Sławomir. 2018. *Przestrzenie polityki w myśli teoretycznej późnego Zygmunta Baumana*. Opole: Uniwersytet Opolski.
- Horizon 2020 w skrócie. Program ramowy UE w zakresie badań naukowych i innowacji*. 2014. Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.
- Edwards Lilian. 2015. *Privacy, Security and Data Protection in Smart Cities: a Critical EU Law Perspective*. Glasgow: University of Glasgow, CREATE.
- Communication from The Commission. Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. 2010. European Commission (oprac.). Bruksela: European Commission.
- Report of the World Commission on Environment and Development "Our Common Future"*. 1987. General Assembly of The United Nations (oprac.). United Nations. Dostęp 21 listopada 2021. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/42/427&Lang=E.
- Giffinger Rudolf i in. 2007. *Smart Cities. Ranking of European medium-sized cities*. Wiedeń: Centre of Regional Science.
- Hement Drew i in. 2016. *Community Key Performance Indicators (Community KPIs) for the IoT and Smart Cities*. Manchester: FutureEverything, BASE, Manchester Science Park.
- Laska Artur. 2017. Idea „smart city” – między innowacyjnością publiczną a technokratycznym zagrożeniem. W *Innowacyjność w warunkach współczesnych miast*, Alina Kaszukur, Artur Laska (red.), 13–31. Bydgoszcz: Uniwersytet Kazimierza Wielkiego.
- Lekamge Sugeeswari, Ashu Marasinghe. 2013. *Developing a Smart City Model that Ensures the Optimum Utilization of Existing Resources in Cities of All Sizes*. Nagaoka: IEEE Computer Society.
- Manville Catriona i in. 2014. *Mapping Smart Cities in the EU*. Bruksela: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, A Policy Department Economic and Scientific Policy.
- Nam Taewoo, Theresa A. Pardo. 2011. Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions. W *dg.o '11: Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times*, 282–291. Nowy Jork: Association for Computing Machinery.
- Paszkowski Zbigniew. 2015. *Historia idei miasta od Antyku do Renesansu*. Szczecin: Wydawnictwo Hogben, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie.

The Economic role of cities. 2011. United Nations Human Settlements Programme. Nairobi: UN-HABITAT.

Walter Christin, Richard Woodling. 2016. *ESPRESSO systemic Standardisation approach to Empower Smart cities and communities, D5.1 – Smart City Domain Strategic Growth Map* Dostęp 2 sierpnia 2021. <http://espresso.espresso-project.eu/wp-content/uploads/2017/05/D5.1-Smart-City-Strategic-Growth-Map.pdf>.

Walker Christopher B.F. 1998. *Pismo Klinowe*. Warszawa: Wydawnictwo RTW.

Hasło: *smart*. 2021. W *Słownik angielsko-polski PWN*. Dostęp 21 listopada 2021. <https://translatica.pl/szukaj/po-polsku/smart.html>.

The idea of smart city as an element of mechanisms of governance at the local and regional level

Abstract

The aim of the article is to show the role of smart city activities in the exercise of power at the local and regional level. It is also an analysis of the smart city area itself, allowing for a detailed diagnosis of the scope of activity of the cities to which the concept applies. The continuing global trend of urbanization and relocation of residents to larger urban centres and agglomerations means that regional and local government representatives are increasingly influencing the quality of life and effectiveness in solving the most serious social problems. To a large extent, these processes can be supported by solutions based on new information and communication technologies and others, included in the broadly defined area of smart city. This name, defining cities as smart, is increasingly often an important determinant in the development strategies prepared and implemented by regional and local authorities. The phrase "smart city" itself, from being pushed in its initial phase by companies, eventually began to be used also in the guidelines of key institutional entities of global importance such as the United Nations or the European Union and is gradually being taken into account by regional and local authorities defining the objectives of their activities.

Keywords: digitalization, smart city

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 27 (2021)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.27.7

Joanna Podgórska-Rykała*

Pedagogical University of Cracow

ORCID: 0000-0002-5723-0363

Paweł Ostachowski**

Pedagogical University of Cracow

ORCID: 0000-0002-9187-5982

Citizens' legislative initiative as a tool to strengthen local legislative inclusive procedures – from idea to formal legislation

Introduction

The issue of the citizens' legislative initiative, as the very local government – in the scientific approach – has an interdisciplinary character. It exceeds the legal sphere, touching upon the interest areas of other sciences, including: political, administrative, sociological and management and quality sciences. It particularly profoundly falls within the interest area of public policy. Citizens' legislative initiative is, in this context, a tool to strengthen the local legislative inclusive procedure. It makes that we may treat it as a practical element of the concept of *multi-level governance* (Peters 1996; Kohler-Koch, Eising 1999). Formal citizens' legitimization is the objective of citizens' legislative initiative, allowing to include them into a series of entities entitled to initiate a legislative procedure at the local or regional level (Podgórska-Rykała 2021). Self-government political law regulates this initiative in a very general way, leaving – in compliance with the principle of subsidiarity – a relative independence of municipalities, poviats and voivodships in terms of the definition of its demonstration, formation of the committees realizing it, the principles of promotion, as well as formal requirements, which the submitted draft must comply with. These regulations must be included in the resolution of a decision-making body, being an act of local law and a source of generally applicable law of the Republic of Poland in a given area.

During their deliberations, the authors attempt to respond to three questions. The first one concern the approach of particular political environments towards the legitimacy of the regulation of a legislative initiative in common law. The second question is related to the way and scope of the very regulation. The authors also attempt to respond to the final question: "Why, despite the attempts of consolidating

* joanna.podgorska-rykala@up.krakow.pl

** pawel.ostachowski@up.krakow.pl

particular solutions in terms of citizens' legislative initiative, was it successful only in 2018?" Parliamentary printer matters of the specific drafts of amendments in law as well as the decision of administrative courts are supportive in our responses to the questions posed above. To achieve the research objectives, the authors trace legislative paths of four drafts, and they follow, in their reflections, from the idea to the formal legislation of local citizens' legislative initiative.

At this point, it is worth adding that very interesting research on the decision-making process in the Polish Sejm is conducted by B. Kotarba (2019). One of the case studies he describes is precisely the project of amending some laws to increase the participation of citizens in the process of electing, functioning and controlling some public authorities – as a subject of the Sejm debate. Among other things, the author characterizes the decision-making situation and the decision-making center, the decision-making process and the decisions themselves. The authors' research goes in a slightly different direction. The research foundation of the article is formed by the methods characteristic for research on public policy and studies within law and administration. The comparative analysis, conducted by the authors of the article, on the drafts of legal acts is particularly valuable in this case. The functional systemic analysis became, however, an ancillary tool in these actions. Heated discussion and dispute in the doctrine as well as in a group of members of local governments about the legitimacy of the implementation of the regulation of citizens' legislative initiative and about its final form is the core of this paper.

The idea to strengthen the local legislative inclusive procedure in the face of divergent stances of judicature

Granting citizens the right for the direct decision-making about the direction of development of local issues, followed by citizens' legislative initiative, regulated over a decade ago, becomes an inseparable part of the model of *multi-level governance*. This concept aims at systematic and effective inclusion of citizens into the process of public governance. Co-governance understood this way has also a multi-level character, involving various entities, starting from natural persons, and ending with their organizations – as the structural elements of civic society (Kępa, Podgórska-Rykała 2020). For years we label the entirety of such inclusive processes as participation, whose one of the forms, are participatory budgets, so profoundly implemented in a social fabric of big cities (Podgórska-Rykała 2019; Podgórska-Rykała, Sroka 2021; Ostachowski 2021). It has, towards the advancing public administration reforms, a chance to lead not only to the increase of involvement of particular citizens in a local life and a better understanding of political decisions, but mostly it shall contribute a more effective implementation of public tasks (Podgórska-Rykała 2017).

The idea, to grant consistently and nationally the citizens of local government the right to submit a legislative initiative occurred in 2010, which was over a decade ago. The monitoring activities, conducted then by various social organisations, provided evidence that in many local governments the citizens had such type of rights much earlier. It was, among others, in Elk and Warka poviats, which were joined in 2005 by Kwidzyń, Kędzierzyn-Koźle, Hajnówka and Bochnia poviats. Toruń may

be regarded as a trend-setter of such actions, where the regulations on citizens' legislative initiative occurred in the city charter already in 1991.

With no common regulations, many local governments (municipal and district ones) decided for their independent preparation and implementation. The results of the research by Institute of Public Affairs, conducted within the project "Let us decide together," in the years 2011-2012. 193 municipalities participated in it, among which as many as in 79, that is 41%, a legislative initiative was the subject of statutory regulation (Makowski 2012). Despite a considerable interest in this issue, until the beginning of 2018 this law was never a subject of statutory matter, although there were many appeals for it in the doctrine (Sześciło 2012).

The judicature of voivodship administrative courts formed two opposing interpretation views in this matter. The first one was dominated by the view that the stipulation of a legislative initiative in a local law in favour of citizens is unacceptable. In the opinion of judges, „a legislator explicitly stood for participatory system and for a restricted – until elections and referendum – participation of the municipality citizens in a direct governance and the constitution of local law. In the remaining case citizens of local government community make solutions „by means of municipal authorities,” which excludes their direct participation in the constitution of a local law” (The judgment of Voivodship Administrative Court no. 584/05). It was substantiated that lack of unequivocal legislator's reference to this issue „must be evaluated as a legislator's choice; their silence must be interpreted in this case as lack of consent for such a form of governance by citizens.” These theses faced, however, considerable criticism in the doctrine and among members of the local government. As its result, over the last several years a view prevailed, according to which, due to lack of a statutory prohibition, granting the right of a legislative initiative for other entities than it was indicated in the regulations, among others, for a group of citizens, is permissible (The judgment of Voivodship Administrative Court no. 329/12). A part of a groundbreaking opinion of the Supreme Administrative Court of 2013 must be quoted here, which eventually decided about the legality of this initiative, namely: “a local government in itself is a democratic value, and its features (...) comprise, among others, independence, and communal, social character. The provision of citizens (...) with a legislative initiative becomes an inseparable part of a direction of civic society, allowing for a direct participation of citizens in the adoption of decisions by a legislative authority. (...) granting groups of citizens a legislative initiative, along with lack of regulations governing this issue and in light of systemic clarification of the act on municipal local government and communal character of local government units, is within the boundaries of mandatory law, and thus it does not violate this law” (The Judgment of the Supreme Administrative Court no. 1887/13).

Even though citizens' legislative initiative was becoming increasingly frequent practice of local governments, supported by favourable judicature, then still many local authorities did not decide to reach for such a solution. The argument about too immense variety of particular models was being made, focusing also on “injustice” or even discrimination in local governments, which either were excluding citizens from a group of entities initiating a legislative process or they were applying two high thresholds of effectiveness of this institution – causing this entitlement *de facto* unenforceable.

During the last decade there occurred as many as four drafts of legal acts, which were to include the analysed institution in a national legal order, also negating discrepancies emphasized in it. Eventually, this stipulation was able to be implemented only based on the regulations of the act of 11th January 2018 *on the amendment of some acts to increase citizens' participation in the process of selection, functioning and controlling of some public authorities* (The Journal of Laws 2018: item 130).

Citizens' legislative initiative – the first bill – „presidential”

On 30th August 2013 on the initiative of Bronisław Komorowski *the presidential bill on the cooperation in local government in favour of local and regional development and on the amendment of some acts* (Print 1699/VII) entered the Sejm. Works on it lasted already since 2010, but the extensive scope of suggested amendments cause that several rounds of social consultations were necessary before the president eventually decided to present it to the parliament (Sześciło 2018). The original title of a bill presented in March 2011 was different, namely: *“on the strengthening of citizens' participation in a local government, cooperation of municipalities, poviats and voivodships and on the amendment of some acts”*, which changed, however, during consultations. The content of the document was prepared by the presidential consultation team “Local Government for Poland,” functioning within Public Debate Forum. The objective of the conducted works on it was, among others, “preparation (...) of evolutionary drafts of reforms, which shall considerably modernize the state” (*A brief guide to the Act* [b.d.]: 6). An array of innovative tools was proposed in the draft, by means of which citizens were to influence the functioning of their own local and regional community. They were prioritized intentionally, from the weakest to the strongest one, and they were consecutively the following ones: public consultations, public hearing, citizens' questions, citizens' legislative initiative.

The regulation of a legislative initiative was incredibly extensive in the draft. It was defined in the fifth chapter. It was acknowledged that the procedure is to be initiated upon the request of a group of at least 15 citizens or a non-governmental organization. The chairperson of the decision-making body was to send a draft with its justification to the executive body. The executive body was, in this case, obliged to issue an opinion about the draft within 30 days since its receipt. If its acceptance was likely to cause financial results, the chairperson could send it to a regional accounting chamber, which would be, in this case, obliged to analyse it within 30 days. It was assumed that the draft initiators, during 60 days since the application submission, shall submit a list of collected signatures to the chairperson, on which there could be no fewer signatures than 1% of citizens of municipality or poviats with voting rights, or 0.5% in case of a voivodship. The draft meeting these criteria was to be processed by the decision-making body within three months since the day of signatures' submission, and the complaint to the administrative court was to be made for not meeting the aforementioned deadlines. What is interesting, this initiative was related to a local referendum, indicating that if a draft resolution were rejected, the applicants could apply its matter as the subject of a referendum (Podgórska-Rykała 2021).

In the period from March to July 2011 extensive consultations of the draft were conducted, because of which 952 applications were received, sent jointly by 100 people and institutions. Less than 9% of postulates (84) referred to in some part to citizens' legislative initiative. The most remarks concerned too low a number of people entitled to initiate the procedure. There was a concern of excessive activation of citizens and non-governmental organisations, which would paralyse the work of the institution, also a concern related to politicisation of local government and antagonisation of local communities by submitting controversial drafts and not related to the scope of entitlements of local government. Initially, a description of procedure included in a draft was meticulous. The analysis of remarks from consultations resulted, however, in its simplification. Only a general characteristic of an initiative was selected, assuming that the rules and the mode of its implementation shall be defined in statutes – in accordance with local conditions. It was arranged as well that the initiative cannot concern the resolutions, for which an exclusive relevance of other entities was reserved, and the percentage of citizens, which could initiate a legislative procedure could not be at a level higher than 15% – for municipalities and poviats and 5% – for voivodships. It was indicated as well that the draft resolution had to be processed without undue delay. In addition, the legislator assumed that they shall directly apply the regulations from the discussed legal act (art. 92–97) until the time of determination in a statute of a given local government unit its individual rules and mode of the implementation of the right to citizens' legislative initiative. The regulations on the so-called initiative group, which was to consist of 1% of municipality or powiat citizens entitled to vote (however not fewer than 100 people) or 0.1 % of voivodship citizens entitled to vote were among these regulations. It was determined that the signatures of support had to be collected within 60 days, and their minimal number was to be, correspondingly: equal to 15% of municipality or powiat citizens entitled to vote (however not smaller than 600 people) and 5% for a voivodship. The chairperson of the decision-making body was obliged to include the draft in the agenda of the session within three months since the day of the submission of collected signatures. The voting on it could take place within six months (Podgórska-Rykała 2021).

The first reading of the draft took place on 27th September 2013. During the voting on the application to reject this draft in the first reading, 183 of deputies voted for, 254 were against it (Civic Platform, Democratic Left Alliance, Polish People's Party), and 3 of them abstained from voting (Voting no. 18... 2013). The draft was referred to the Committee of Local Government and Regional Policy. The legislative works lasted, and during that time a public hearing took place on 10th December 2013. Many representatives of non-governmental organisations commented on the issue of the proposed regulation. The remarks mainly concerned too high maximum thresholds to initiate a legislative initiative. This issue was addressed by, among others, Batory Foundation, SHIPYARD – Centre for Social Innovation and Research, Regional Centre for Supporting Non-Governmental Initiatives, Civitas Lukoviensis Association and Direct Democracy. The government's position was submitted on 11th June 2014, in which the draft was recommended for subsequent parliamentary works, and a report of special subcommittee was presented on 29th July 2015,

supplemented on 4th August 2015 with a report of the Committee of Local Government and Regional Policy, in which the draft was recommended (in a shortened version compared to the original one, however containing the regulations on a legislative initiative) to be passed by the Sejm (Print 3796/VII 2019). Unfortunately, with the termination of 7th term of the Sejm since 11th November 2015 this draft was subject to the so-called discontinuation.

Citizens' legislative initiative – the second bill – “parliamentary”

The parliamentary bill on the amendment of the act on municipal government and on some other acts (Print 1500/VII 2013) was the second project, which related to the issue of citizens' legislative initiative. The Deputy, Marek Sowa, was authorized to represent the draft initiators in the works over this draft¹. The proposed solutions had a character of exhaustive regulation, in which the inclusion of the entire chapter with the regulations related to penal liability into systemic local government acts was postulated.

Chapter 4a titled „The municipality citizens' legislative initiative” was to be added in the act *on municipal local government*. It was defined, among others, that: a number in a group of citizens supporting a draft is to minimally amount to 100 people in municipalities up to 5000 citizens; 200 people in municipalities up to 200 thousand citizens and 300 people in municipalities over 20 thousand citizens. It was indicated that a draft resolution had to concern the issues related to the scope of competence of the decision-making body. In addition, it was reserved that the draft had to conform with the requirements included in the statute. What is more, it was determined that the draft submission should not constitute an obstacle to submit other draft in the same case. The draft resolution, in relation to which the legislative procedure was not terminated during the council term, in which it was submitted, was to be processed in the next term. It was decided as well that the actions related to the draft preparation, its distribution, a promotion campaign, as well as with the organisation of the collection of signatures is to be conducted by the committee of legislative initiative, acting under the name supplemented with a title of draft resolution. The initiative committee could be formed by at least a 3-person group, on behalf of which a proxy or a deputy could act. It was determined that after a collection of signatures the proxy shall notify the council chairperson about the formation of the committee, and that they will attach a draft resolution to this notification as well as the list of citizens' signatures endorsing it. The subsequent regulations of the analysed draft constituted that the analysis of the draft resolution by the council was to take place within 3 months since the

¹ A list of draft initiators: Joanna Augustynowska; Adam Cyrański; Barbara Dolniak; Grzegorz Furgo; Kamila Gasiuk-Pihowicz; Marta Golbik; Zbigniew Gryglas; Paulina Hennig-Kloska; Paweł Kobyliński; Ewa Lieders; Katarzyna Lubnauer; Jerzy Meysztowicz; Krzysztof Mieszkowski; Piotr Misiło; Mirosław Pampuch; Ryszard Petru; Monika Rosa; Marek Ruciński; Joanna Scheuring-Wielgus; Joanna Schmidt; Marek Sowa; Michał Stasiński; Elżbieta Stępień; Mirosław Suchoń; Adam Szłapka; Krzysztof Truskolaski; Kornelia Wróblewska; Witold Zembaczynski.

date of the draft submission by the chairperson – this deadline, however, could be a subject of suspension in case of the initiation of administrative proceedings or court and administrative proceedings. It was determined that the committee should be represented in the works over a draft resolution by a representative or by a person authorized in the mode and on the basis defined in the statute. As for the expenses related to the performance of a legislative procedure, it was to be entirely covered by the committee. It was reserved that the committee is subject to dissolution after the expiry of 3 months since the termination date of the legislative proceedings or the passing of a resolution by the council regarding the refusal to accept the notification. It was postulated as well to add a regulation implementing a penal liability, which reads as follows: “Who by means of violence, illegal threat or by fraud disturbs in the performance of a legislative initiative by municipality citizens or by misuse of the relation of dependency influences its performance – is subject to imprisonment from 3 months to 5 years.”

The corresponding regulations were proposed in the act *on poviats local government*, except that a different number of a group of citizens was indicated (at least 500 people) and – what is interesting – voivodship cities were excluded from this category. It was proposed to place the cities with poviats rights in the category of “poviats,” which, however, in accordance with the legislator’s will are constituted by municipalities, not poviats – although they realise tasks of both municipalities and poviats. A number of the founding members of the committee was defined here at the level of 5 people. The subsequent regulations remained unchanged. As for the act *on voivodship local government*, the amendments proposed in it are remarkably similar except that a group of initiating citizens “of a voivodship or a city being a voivod’s seat or voivodship local government authorities” is to amount at least to 1 thousand people. What is interesting, this regulation comprised not only the “voivodship” initiative, but also the municipal one – pointing to citizens of a city being a voivod’s seat or voivodship local government authorities. A minimal number of the members of the initiating committee was increased to at least 10 people.

The discussed draft was submitted to the Sejm on 30th March 2017, and it was referred to the first reading on 20th April 2017. A debate was conducted, in which many deputies took the floor, both the ones defending the draft as well as the ones objecting to it. The debate ended with a voting. It was interrupted and continued at the next session. Characterising its course, we should quote several opinions expressed in it. The deputy, Ryszard Wilczyński, presenting the stance of the Parliamentary Club of Civic Platform expressed a universal support for the draft, however he referred to several debatable regulations, among others, to an unequivocal specification of a number of the committee and criminal penalties unnecessary ones. The deputy, Grzegorz Woźniak, presented the stance on behalf of the club, Law and Justice. Referring to judicature he stated that „there is no (...) need to resolve the discussed issue by way of an act because it may be regulated in the statute.” He expressed a concern that the statutory regulations may implement „a more expanded, less friendly” procedure. The deputy, Marek Sowa, took the floor on behalf of the Parliamentary Club the Modern Party, who endorsed the draft and referring to the research of Association 61, he stated that „where citizens’ legislative initiative

is made, citizens' participation considerably increased, who, not only on the election day, but also during the entire term, may decide about their issues." Additionally, he quoted the data, which were to depict an extreme diversity of the solutions made so far in the municipalities' statutes and to justify the necessity of the unification of regulations: "in Toruń, which, perhaps already in 1991, included such an initiative into the statute it was recorded that a collection of 150 signatures could be sufficient, but we also have 6 thousand, 4 thousand and 15 thousand, thus sometimes it is simply incredibly exorbitant." The deputy, Tomasz Jaskóła presented the stance of the parliamentary club, Kukiz'15. He declared the endorsement for the draft, but he also pointed to a set of errors and "deficiencies" in it (among others, related to a vague assignment of the cities with poviats rights to a group of "poviats"). The draft was also endorsed the deputy, Piotr Zgorzelski, on behalf of the Parliamentary Club of Polish People's Party.

The debate on the draft – on 10th May 2017 – took place in "an empty parliamentary chamber", mostly without the participation of the members of the parliamentary club Law and Justice. The Speaker of the Sejm decided to postpone the voting and hold it during the next session on 25th May 2017. On this day, the deputies voted on the application to reject the draft resolution in the first reading. 227 deputies voted for the rejection (out of whom 223 of the members of the Club Law and Justice, 3 representatives of the Parliamentary Circle the Free and the Solidary and 1 non-attached deputy – Jan Klawiter). 209 deputies from all other clubs and parliamentary circles were against. No deputy abstained from voting (Voting no. 33... 2017).

Citizens' legislative initiative – the third bill – petition

On 28th April 2017 Democratic Left Alliance submitted a petition to the Sejm on the implementation of the chance of citizens of municipalities, poviats and voivodships to introduce citizens' legislative initiative. The draft act on *the amendment of the act of 8th March 1990 on municipal local government*, of the act of 5th June 1998 on *poviat local government* and of the act of 5th June 1998 on *voivodship local government* (Print BKSP-145-223/17) was attached to the petition. This draft act consisted of four articles. The first added art. 12a containing a definition of citizens' legislative initiative to the regulations of *the act on municipal local government* as well as guaranteeing the citizens the right to apply it. The draft act predicted that a group of at least 10% of citizens could exercise this right, and the specific principles and the mode should be defined by the statute. The subsequent regulations of this draft act – art. 2 and art. 3 contained the analogous regulations related to a poviat or a voivodship, except that in case of the latter one the threshold was determined to reach 5%.

The attached draft act contained only an article part. It lacks a justification, but in accordance with the opinion of the Bureau of Research did not raise serious legal reservations (Gierach 2017). On 12th May 2017, the petition was referred to the Committee for Petitions, and it was processed in this Committee on 12th September, where without any vetoes it was recommended for further legislative procedure (Record of the Committee for Petitions no. 86). At the press conference

prof. Małgorzata Niewiadomoska-Cudak stated later: “The statutory regulation of citizens’ legislative initiative is slowly becoming a fact. The solution proposed by Democratic Left Alliance, endorsed yesterday by the Sejm committee, assumes that citizens of each municipality, powiat and voivodship would obtain the right to submit their own draft resolutions. (...) It is particularly important to give the citizens of all municipalities a chance to submit their own draft resolutions. We see, on the example of Łódź, that citizens very willingly exercise the right of a legislative initiative” (“Citizens’ initiative...” 2017). The petition, despite its recommendation by the committee, was not proceeded further as its content was consumed by other – pending – draft act.

Citizens’ legislative initiative – the fourth bill – “parliamentary”

On 10th November 2017 the Speaker of the Sejm received the subsequent, already the last one, *parliamentary draft act on the amendment of some acts to increase citizens’ participation in the process of selection, functioning and controlling of some public authorities*, which comprised the regulation of not only citizens’ legislative initiative, but also an array of other – very important – institutions, jointly defined somehow already in the title (Print 2001/VIII 2017). As its result, the institution of citizens’ legislative initiative was implemented into legal order. The following regulations were proposed in the draft act: a group of citizens submitting an initiative in municipalities must amount at least to 300 people (in municipalities up to 20 thousand citizens) or at least 500 people (in municipalities over 20 thousand citizens), in poviats at least 500 people, and in voivodships at least 2 thousand. It was determined that the draft acts become a subject of the sessions of the decision-making body of a given local government unit at the upcoming session held not later than after the expiry of 3 months since the day of draft act submission. The decision-making body was obliged to define, by way of resolution, the types of cases, which the draft act may concern, the principles of the submission of citizens’ initiatives, and in particular a number of required signatures, the principles of forming the committees of legislative initiatives, the principles of the promotion of citizens’ legislative initiatives and the formal requirements which the submitted draft acts must meet.

On 13th November 2017, the draft act was referred to the first reading at the session of the Sejm and for social consultations. Among several dozen of opinions on the act, only several of them referred to the legal institution, which citizens’ legislative initiative was supposed to be. The opinion was expressed, among others, by the Marshall’s Office of the Świętokrzyskie Voivodship, indicating that its doubts are raised by the obligation to submit the draft act to constitute the agenda of the upcoming session, not later than for 3 months. Also, the Municipal Office of the City of Łódź referred to the consulted draft act, raising the issue of too low a threshold in case of the cities over 500 thousand citizens. „in Łódź this threshold amounts to 1 thousand citizens, and it seems that the procedure works well. The citizens are in touch with their representatives, and each councillor has their legislative initiative and may be a citizens’ representative in the council.” The officials in Łódź were afraid that the city council shall be overwhelmed by unimportant draft acts. The Municipality

Office of the City of Wrocław expressed their doubts as well, in whose opinion „it is not clear what „the committee of legislative initiative” is and who this committee is composed of.” The Inspector General for the Protection of Personal Data also made their amendments, who paid attention to lack of clear criteria of the processing of personal data collected in relation to the initiative „who should be the controller of the personal data”? The Congress of Urban Movements postulated, however, to unequivocally determine the exclusions from an array of cases, which are to be the subject of citizens' legislative initiative, “because in the present record most in the decision-making body (council) may exclude the initiatives uncomfortable for them. The council's resolutions should regulate only the technical-organisational issues of citizens' legislative initiative.” (Print 2001 – the opinions of the Bureau of Research 2017). Except for the opinions which were delivered to the Chancellery of the Sejm “in writing” an array of objections in an oral form. The public hearing organized on 9th December 2017 within the territory of the University of Warsaw is particularly noteworthy. It was organized by, among others, the Center for Quantitative Research in Political Science of the Jagiellonian University, the University of Warsaw, SHIPYARD – Centre for Social Innovation and Research, the Congress of Urban Movements, Polish National Union of Local Government Organisations, Union of Polish Metropolises, Union of Polish Towns, Union of Rural Municipalities of the Republic of Poland, Association of Polish Cities, Association of Polish Counties and Association of Voivodships of the Republic of Poland as well an array of private individuals and volunteers. 50 people, representing various institutions and organisations, actively participated in the hearing. 177 people (A list of participants... 2017), including the observants, engaged in the realization of the consultations, as results from the list of names submitted on the website. However, it should be emphasized that there was no public hearing within the meaning of the Act on lobbying activities in the law-making process of 2007 and the Rules of Procedure of the Sejm. Moreover, the majority of the Sejm did not allow a formal public hearing to be held, despite the fact that such formal requests were received.

On 24th November 2017 the first reading took place during the session of the Sejm, where the application to reject the draft act in the first reading was being voted. 199 deputies were for the rejection, 235 were against, nobody abstained from voting. The entire “opposition” wanted this rejection, and the ruling Law and Justice, along with the non-attached deputies (2) and the member of the parliamentary circle The Free and the Solidary (5) endorse the draft (Voting no. 88... 2017). The next voting was related to the referral of the draft act to the Special Committee to consider the draft acts within voting rights, because the draft act concentrated only to a small extent on citizens' legislative initiative, its core was constituted by other, highly controversial, regulations, among others, within voting rights. Due to this reason, the institution in question was not much debated on in the discussions. Only two people took the floor in this case at the meeting of the Special Committee of 28th November. The chairperson of the Council of the City of Łowicz, Michał Trzoska, stated: “I was attempting to implement such a solution in Łowicz, but I observed such an objection from many parties that so far I was not able to do it. I hope that after the act comes into force, we shall have citizens' legislative initiative at last.

What is important, this legislative initiative is real. The best evidence is that the legislator thought about it to prevent the use of the so-called “freezer,” which actually occurs at each level of such decision-making bodies.” The floor was taken as well by the deputy, Marek Sowa (the Modern Party), who reminded of a fate of the earlier draft act, in the works over which he was personally involved as the initiator: “All parliamentary clubs, apart from the club of Law and Justice, endorsed my draft act submitted by the deputies of the Modern Party in spring this year. This draft act was rejected in May by the deputies of Law and Justice. Solely the deputies of Law and Justice voted against the draft act.”

Much more discussion was devoted to a legislative initiative at the meeting on 30th November 2017. The procedural issues related to the extension of the council’s competences in related to the obligation to consider legislative initiatives, as well as the ones related to a required number of citizens – the initiative initiators and the necessity to consider it at the upcoming council session were discussed, among other issues. The discussion, initiated earlier, was continued at the next meeting of the Committed, on 7th December. The content of 144 applications submitted by individual deputies and their groups during works in the committees (Print 2113/VIII 2017) was placed in the report from its meeting. None of these, however, concerned citizens’ legislative initiative. The second reading took place on 13th December, and the third one on 14th December. The voting on the entire act resulted in its endorsement by 234 deputies (Law and Justice with 2 deputies from the Parliamentary Circle the Free and the Solidary), 199 deputies were against, and 2 people abstained from voting. On 15th December, the passed act was sent to the Senate, which presented its stance on 21st December. The senators proposed 19 amendments to be included in the text. All of these (except for several instances of editorial character) referred to the election issues. On 10th January 2018, the stance of the Senate was considered by the Sejm, with the acceptance of all amendments. The voting took place already after midnight; thus, the act was passed with the date of 11th January 2018. On this day, the text of *on the amendment of some acts to increase citizens’ participation in the process of selection, functioning and controlling of some public authorities* – earned in the legislative course – was sent to the president to be signed, which he did on 15th January 2018.

Conclusion

In the doctrine of law there are no doubts that granting the local communities the competences to initiate a local legislative procedure is an expression of concern by the legislator to strengthen their subjectivity in the process of the management of public affairs. It is emphasized that the essence of a local government is the effective and democratic governance by national administration, or governance of public affairs on the specific territory and performing tasks in favour of a specific community (Dolnicki 2008). The legislative efforts, observed over the last years, aiming directly at the development of citizens’ relations with their representatives and at the increase of the impact of the former ones on the decision-making process, aim mostly at the elimination of the consequences of the advancing isolation of political elites

from their sovereign (Shapiro 2004). These tendencies are exposed already not only at the national level, but also at the local and the regional level, thus it was justifiable to take relevant steps of a legislative character.

Several years ago, the issue of the legality of the initiation of a legislative process by citizens in local government units was still raising doubts of a formal and legal character. The focus was on the possibility to solve the issue of permissibility of a legal situation of this institution at the level of statutes of particular units. The divergences in the judicature of administrative courts were the consequence of lack of unequivocal regulation. Only the judgment of the Supreme Administrative Court of 21st November 2013 was the groundbreaking one, in which it was adjudged that the members of a local government community are entitled to initiate a legislative process, derived directly from a subjective character of this community. In the following years, this institution was implemented in a considerable number into local government units, particularly at the level of municipalities, but not only. Despite a positive jurisprudence, many environments did not settle for such a solution, fighting for an unequivocal and common mandatory regulation in this matter.

During the last decade four such legislative attempts were made, out of which the last one was successful. During that time, the controversial issues were somehow recurrent, and the same arguments and doubts were being raised. These were, among others: convincing the officials and members of the local government about expensiveness and labour intensity of the procedure, the dispute concerning the issue who specifically must be an initiator (among others, a non-governmental organization), a concern of too low or too high thresholds, bringing either to an unequivocal or a progressive determination of a required number of signatures, a concern of too short and tight deadlines, related to an array of actions within the entire procedure (among others, time to collect these signatures or deadlines, within which the council is obliged to consider a draft act) or a dispute related to a scope of a given regulation – should it be meticulous, or on the contrary, should it leave the local governments a relative independence and the possibility of a flexible adjustment of regulations to their local conditions. The accepted solutions constitute a compromise between various solutions proposed over the years.

The authors assumed in the text, first of all, the fulfilment of the descriptive objective. Therefore, the text does not include an in-depth analysis of the reasons and political reasons for the legal regulation of the local citizens' legislative. Also, the exact circumstances that influenced its institutionalization in 2018 are not presented. Research in this direction has already been published in other previous studies of the authors, which are widely referred to in the article. However, it should be emphasized at this point that the local citizens' legislative is a legal solution that was "included in the package" of broad statutory changes and was adopted "by the way", so to speak. It was by no means (like, for example, the citizens' budget) the main point of the 2018 amendments to the local government acts.

As the analysis of the processes of all initiated legislative attempts indicates, the very idea did not raise any doubts from the very beginning. What is interesting, however, is that it became a cause of disagreement many times in accordance with party divisions and depending on the political option of an initiator it was endorsed

or rejected by the remaining political environments. Observing the discussed processed holistically, citizens' legislative initiative combines the politicians of all parliamentary clubs, although during the chance of specific voting – it divided them many times. It occurred so, on the one hand due to the observed party polarization in the Polish national politics, and on the other hand due to the fact that a legislative initiative, in most cases, did not constitute an issue from the so-called mainstream, but it was rather treated as an additional entitlement, accompanying other prodemocratic innovations and it somehow slipped in the discourse. It is proved by the fact that when it was finally regulated, then it occurred along with a very extensive and highly controversial occasion in many other issues of the amendment of systemic local government law, as well as beside other, more popular governance tools (among others, participatory budget).

Bibliography

Akty prawne i dokumenty

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130 ze zm.).

„VII kadencja Sejmu – podsumowanie w liczbach”. 2015. Sejm RP. Dostęp 28 stycznia 2020. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf>.

Druk sejmowy 1500/VIII o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw. 2017. Sejm RP. Dostęp 29 stycznia 2021. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki-8ka.nsf/0/7F5C913C91781BC2C12581080030037D/%24File/1500.pdf>.

Druk sejmowy 1699/VII. 2013. Sejm RP. Dostęp 29 stycznia 2021. <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1699>.

Druk sejmowy 2001/VIII – opinia BAS. 2017. Sejm RP. Dostęp 29 stycznia 2021. <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=566828DB126ABAF7C12581D9002EEB9F>.

Druk sejmowy 2001/VIII. 2017. Sejm RP. Dostęp 29 stycznia 2020. <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001>.

Druk sejmowy 2113/VIII. 2017. Sejm RP. Dostęp 29 stycznia 2021. <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2113>.

Druk sejmowy 3786/VIII. 2019. Sejm RP. Dostęp 29 stycznia 2021. <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3786-A>.

Druk sejmowy BKSP-145-223/17. 2017. Sejm RP. Dostęp 29 stycznia 2021. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-145-223/17>.

Głosowanie nr 18 na 50 posiedzeniu Sejmu VII kadencji – wyniki. 2013. Sejm RP. Dostęp 29 stycznia 2021. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=50&NrGlosowania=18>.

Głosowanie nr 33 na 42. posiedzeniu Sejmu VIII kadencji – wyniki. 2017. Sejm RP. Dostęp 29 stycznia 2021. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=42&nrglosowania=33>.

Głosowanie nr 88 na 52. posiedzeniu Sejmu VIII kadencji – wyniki. 2017. Sejm RP. Dostęp 29 stycznia 2021. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=52&NrGlosowania=88>.

Komisja ds. Petycji – petycje sejmowe. Sejm RP. Dostęp 11 stycznia 2021. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=KOMISJAST&NrKadencji=9&KodKom=PET>.

Lista uczestników Obywatelskiego wysłuchania publicznego w sprawie poselskiego projektu Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. 2017. Dostęp 31 stycznia 2021. https://uploads.strikinglycdn.com/files/abb1c5ed-4527-459d-a62a-3432d335c2db/Obywatelskie_wysluchanie_listy_uczestnikow_09122017.pdf.

„Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza we wszystkich gminach coraz bliżej”. 2017. Lewica.org.pl. Dostęp 21 stycznia 2021. <https://goldapski.sld.org.pl/aktualnosci-lodzkie/556-obywatelska-inicjatywa-uchwalodawcza-we-wszystkich-gminach-coraz-blizej>.

„Podsumowanie VIII kadencji Sejmu. Prace Izby w latach 2015–2019”. 2019. Sejm RP. Dostęp 28 stycznia 2020. <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf>.

„Projekt ustawy o samorządzie”. 2011. Prezydent.pl. Dostęp 21 października 2019. <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorzadzie>.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 r. Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako dopuszczalny zapis statutu gminy. II OSK 1887/13.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 maja 2012 r. Czasowy pobyt poza miejscem zamieszkania a przywrócenie terminu do złożenia środka zaskarżenia. III SA/Kr 329/12.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r. III SA/Wr 584/05.

Opracowania

Bevir Mark, Rhodes Anthony, Patrick Weller. 2003. “Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector”. *Public Administration* 81 (1) : 1–17.

Dolnicki Bogdan. 2008. Prawnoustrojowe ramy polityki lokalnej. W *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, Ewa Ganowicz, Lech Rubisz (red.). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Gierach Ewa. 2017. *Opinia z dnia 30 czerwca 2017 r. dotycząca petycji Sojuszu Lewicy Demokratycznej w sprawie wprowadzenia ustawowej możliwości występowania przez mieszkańców gmin, powiatów i województw z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą*. Biuro Analiz Sejmowych: BAS-WAL-944/17. [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/223/\\$file/223.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/223/$file/223.pdf).

Kępa Marcin, Joanna Podgórska-Rykała. 2020. *Współpraca międzysektorowa jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*. Kraków: Wydawnictwo Libron.

Kohler-Koch Beate, Rainer Eising (red.). 1999. *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.

Kotarba Bogusław. 2019. *Problemy samorządu terytorialnego w debatach sejmowych. Studium przypadku*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Krótki przewodnik do projektu ustawy. [b.d.]. Prezydent.pl. Dostęp 21 października 2019. <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/samorzad>

- terytorialny-dla-polski/inicjatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorządzie.
- Makowski Grzegorz. 2012. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka. W *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, Anna Olech (red.), 288–304. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Ostachowski Paweł. 2021. Benefits and Threats Related to the Participation Budget Using the Example of the Biggest Cities in Poland. W *Citizen participation in budgeting and beyond: deliberative practices and their impact in contemporary cases*, Joanna Podgórska Rykała, Jacek Sroka (red.), 97–108. Kraków: Wydawnictwo Libron.
- Peters B. Guy. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Podgórska-Rykała Joanna, Jacek Sroka (red.). 2021. *Citizen Participation in Budgeting around the World: Practices and Impact*. Kraków: Wydawnictwo Libron.
- Podgórska-Rykała Joanna. 2017. Administrowanie, zarządzanie, współzrządzenie w administracji publicznej. Różne koncepcje i ich konsekwencje dla obywateli. W *Zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego w warunkach gospodarki rynkowej*, Magdalena Gurdek (red.), 29–41. Sosnowiec: Wyższa Szkoła Humanitas.
- Podgórska-Rykała Joanna. 2019. „Budżet obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa samorządowego”. *Roczniki Administracji i Prawa* 19: 221–236.
- Podgórska-Rykała Joanna. 2021. *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument uspołecznienia samorządowego procesu prawotwórczego*. Warszawa: Wydawnictwo C.H Beck.
- Shapiro Ian. 2006. *Stan teorii demokracji*, Izabela Kisilowska (przeł.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sześciło Dawid. 2012. „Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce”. *Finanse Komunalne* 12: 15–23.
- Sześciło Dawid. 2018. „Analiza prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego”. Fundacja Batorego. Dostęp 15 stycznia 2018. <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Analiza-projektu-ustawy-o-wspoldzialaniu-w-samorzadzcie.pdf>.

Citizens' legislative initiative as a tool to strengthen the local legislative inclusive procedure – from idea to formal legislation

Abstract

The article attempts to characterize and analyze the institution of a civic initiative by describing its idea, genesis, and four legislative paths, the last of which was successful. According to the 2018 governmental amendment, the right to initiate a legislative procedure may be exercised by residents of all Polish municipalities, poviats, and voivodships on an equal basis. The article focuses on the formal legislative path of the act, which is today the legal basis of the discussed institution, and the characteristics of the three previously ineffective drafts. The axis of the work is a challenge to the doctrine among local government officials and others regarding the legitimacy of introducing this regulation and its final form. The article uses methods characteristic of research on public policy, law, and administration studies. The primary tool is a comparative analysis of draft legal acts, and the auxiliary is functional system

Citizens' legislative initiative as a tool to strengthen local legislative inclusive procedures... [103]

analysis. The authors discuss the attitude of individual political circles, the influence on the legitimacy of regulating the resolution initiative in common law, and the manner and scope of the regulation itself. The question is, why, despite almost a decade of attempts to standardize individual solutions, was it possible to do it only in 2018?

Keywords: local citizens' legislative initiative, local self-government, multi-level governance

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 27 (2021)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.27.8

Magdalena Wiśniewska*

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0002-4967-9881

Sprawne zarządzanie procesami lokalnej integracji cudzoziemców. Dobre praktyki Urzędu Miasta Łodzi

Wstęp

Otoczenie, w jakim funkcjonują współczesne miasta, jest dynamiczne – także w zakresie zmian o charakterze demograficznym. Międzynarodowe migracje ludności stały się zjawiskiem powszechnym i generującym nowe wyzwania dla władz miast. Uwzględnienie tego zjawiska w politykach publicznych i zarządzaniu na poziomie lokalnym jest warunkiem sprawnego dostarczania obywatelom wartości publicznej.

Artykuł przedstawia problematykę migracji międzynarodowych w ujęciu teoretycznym. Przedstawiono także niezbędne z punktu widzenia tematu dane statystyczne. Nacisk został położony na rolę włączenia społecznego cudzoziemców, ich integracji ze społecznością lokalną. W ostatniej części artykułu zostanie zaprezentowane studium przypadku miasta Łodzi, opracowane w drodze wywiadu z pracownikami Urzędu Miasta Łodzi oraz w oparciu o metodę *desk research* (analiza danych zastanych).

Migracje zagraniczne jako przedmiot badań naukowych

Pierwszą poważną publikacją na temat migracji była *The Laws of Migration* Ernesta-George'a Ravensteina (Ravenstein 1885), nazwanego „ojcem nowoczesnego myślenia o migracji” (Arango 2017). Badacz ten napisał swoje opracowanie w czasach rosnącej w Trzecim Świecie aktywności gospodarczej, jej internacjonalizacji, dekolonizacji i rozwoju gospodarczego Trzeciego Świata. Procesy te wpływały na migracje – zarówno wewnętrzne, jak i międzynarodowe (Arango 2017). Inną ważną pozycją był *Chłop polski w Europie i Ameryce* Williama Thomasa i Floriana Znanieckiego (1918–1920). Publikacja dotyczy polskich imigrantów i ich rodzin, którzy na przełomie XIX i XX wieku stanowili około 1/4 wszystkich nowych imigrantów w USA. Trudno przecenić znaczenie tej książki (Bulmer 1986).

Badania, na podstawie których powstały wspomniane publikacje, rozpoczęły kolejne, co zaowocowało nowymi teoriami i podejściami do tematu. Wśród

* magdalena.wisniewska@uni.lodz.pl

dotychczasowych teorii można wyróżnić: teorię neoklasyczną, nową ekonomię migracji (modyfikację poprzedniej) oraz teorię dualnego rynku pracy i teorię systemów światowych.

Teoria neoklasyczna wskazuje, że zróżnicowanie płac i warunków pracy jest głównym bodźcem procesu migracji – głównym mechanizmem jest tu rynek pracy, a ludzie migrują w celu maksymalizacji indywidualnego zysku. Teoria ta odwołuje się do koncepcji *homo oeconomicus* (człowieka racjonalnego). Była krytykowana za niedociągnięcia związane głównie z zawartymi w niej uproszczeniami. Jedną z wielu wątpliwości było pytanie: jeśli ludzie działają z motywacji ekonomicznej, to dlaczego tak niewielu z nich decyduje się na migrację? Badacze kontynuowali starania o lepsze wyjaśnienie tego zjawiska.

Nowa ekonomiczna teoria migracji pojawiła się w latach 80., głównie dzięki pracom Edwarda J. Taylora i Odeda Starka. Ujmuje ona procesy migracyjne w kontekście różnych rynków, nie tylko rynku pracy, np. poważnie brany jest pod uwagę rynek edukacyjny. Migracja jest postrzegana nie jako proces jednostkowy, ale obejmuje całe kręgi ludzi: rodzinę, sąsiedztwo, rówieśników i społeczeństwo (Jaskułowski, Pawlak 2016). W teorii tej uwzględniono nie tylko czynnik zysku, ale także czynnik ryzyka, który ludzie zazwyczaj minimalizują, decydując się na migrację.

Teoria dualnego rynku została przedstawiona przez Michaela J. Piore w książce *Birds of Passage*, wydanej w 1979 roku i skupiającej się głównie na czynniku strukturalnym: na utrzymującym się w krajach wysoko rozwiniętych popycie na pracę. Jego zdaniem migracje zagraniczne uwarunkowane są przede wszystkim czynnikami przyciągającymi w krajach rozwiniętych (Jaskułowski, Pawlak 2016). Teoria zakłada, że rynki pracy w krajach rozwiniętych składają się z dwóch segmentów: z rynku pierwotnego, który wymaga wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, oraz rynku wtórnego, który jest bardzo pracochłonny i wymaga pracowników o niskich kwalifikacjach. Migracja z krajów mniej rozwiniętych do krajów bardziej rozwiniętych jest więc wynikiem przyciągania, spowodowanego zapotrzebowaniem na siłę roboczą na ich rynkach wtórnych.

Teoria systemów światowych pokazuje w kategoriach makroekonomicznych, że główną przyczyną migracji jest światowa polaryzacja ekonomiczna (Kacperska i in. 2019). Opiera się ona na koncepcji „systemów światowych” Wallersteina z lat 70., według której świat jest podzielony między centrum i peryferia, a narody o różnym stopniu rozwoju zgrupowane są w koncentrycznych kręgach. Migracja jest uważana za produkt uboczny dominacji krajów wysoko rozwiniętych nad krajami mniej rozwiniętymi. Proces mobilności ludności jest naturalnym wynikiem ewolucji narodów o kapitalistycznej strukturze społeczno-ekonomicznej. Centrum może rosnąć szybciej w wyniku migracji, ale prowadzi to do pogłębiania się rozdzwiewu między poziomami rozwoju narodów. Występują konflikty interesów pomiędzy centrum a peryferiami lub między krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się, podkreśla się szkody „wyrządzane biednym narodom przez zamożnych” i zagrożenia wynikające z migracji oraz procesu globalizacji. Jest to więc rodzaj teorii konfliktu i skutecznie opisuje migracje między byłymi metropoliami a ich poprzednimi koloniami, ale słabo wyjaśnia przepływy ludności między regionami o porównywalnym poziomie rozwoju.

Różnorodność i złożoność migracji wciąż są wyzwaniem dla nauki, dlatego poza ekonomią również inne dziedziny nauki próbowały wyjaśniać uwarunkowania procesów migracyjnych. Stąd rozwinęła się teoria historyczno-strukturalna, teoria systemów migracyjnych i teoria migracji przejściowych. Pozaekonomicznych przyczyn procesów migracyjnych jest wiele. Mogą być one wynikiem m.in. prześladowań politycznych, religijnych czy rasowych. Coraz częściej mówi się o perspektywie migracji klimatycznych, związanych ze wzrostem temperatury na Ziemi, które zmuszają do poszukiwania lepszych warunków do życia.

Rysunek 1. Podział przyczyn migracji

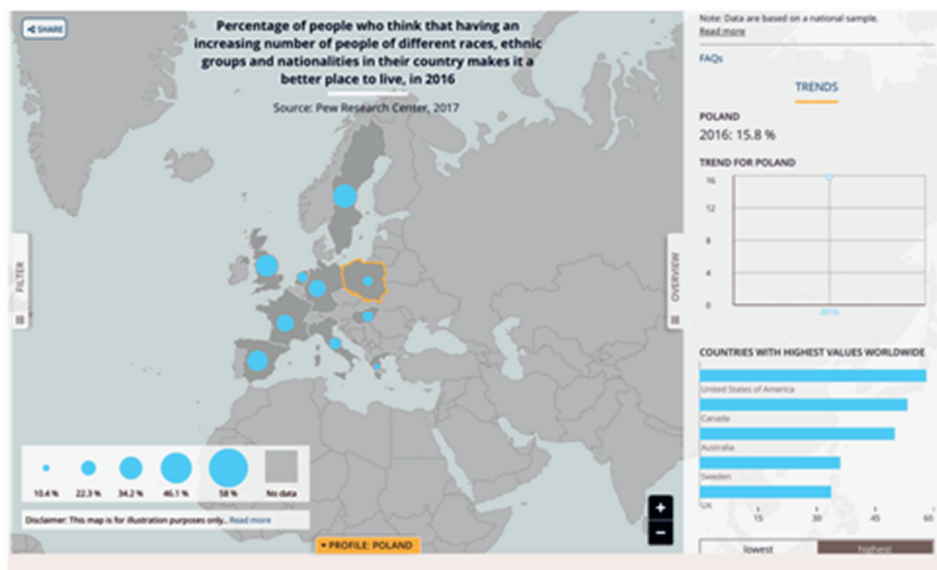


Źródło: Puchalska, Barwińska-Małąjowicz 2010

Integracja cudzoziemców warunkiem sprawnego zarządzania sprawami publicznymi

Migracja jest nadal przedmiotem badań naukowych, ponieważ jest zjawiskiem niezwykle aktualnym. Wpływa na wiele dziedzin życia prywatnego i publicznego, zwłaszcza że część migrantów zamierza osiedlić się w nowej przestrzeni na stałe. Decyzja ta zależy od wielu zmiennych, takich jak możliwości lub schematy zatrudnienia, poziom wynagrodzenia, umiejętności i wykształcenie (Sapeha 2017). Niemniej jednak z różnych powodów dzisiejsze społeczności stają się coraz bardziej heterogeniczne, także pod względem kraju pochodzenia swoich członków. Z tego względu przybysze (ale także imigranci już istniejący, którzy nie zostali jeszcze zauważeni) powinni mieć możliwość i motywację do udziału w życiu publicznym, w przeciwnym razie zostaną wykluczeni społecznie. Co więcej, można przyjąć, iż w pewnych sprawach sfera publiczna może nie spełnić ich oczekiwań, co z kolei może powodować nieporozumienia, konflikty społeczne i przemoc. Według portalu migrationdataportal.org stosunek do zróżnicowań społecznych różni się na świecie. Kraje, w których ludzie w 2016 roku prezentowali najbardziej przyjazny stosunek do różnych ras, grup etnicznych i narodowości i zgadzają się, że powyższe czyni ich kraj lepszym miejscem do życia to: USA, Kanada, Australia, Szwecja i Wielka Brytania. W przypadku Polski wartość ta nie jest wysoka: tylko 15,8% Polaków uważało, że coraz większa liczba osób różnych ras, grup etnicznych i narodowości czyni Polskę lepszym miejscem do życia (rysunek 2).

Rysunek 2. Postawy wobec różnorodności kulturowej w Polsce, Europie i na świecie



Źródło: migrationdataportal.org [dostęp 19 lutego 2020]

Postawy wobec imigrantów zależą od wielu czynników, przede wszystkim od kraju, w którym przeprowadza się badanie oraz sytuacji ekonomicznej osób, z którymi przeprowadza się wywiad. Według raportu Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji nastawienie do imigrantów zmienia się z czasem w pozytywnym kierunku i „w każdym większym regionie świata, z wyjątkiem Europy, ludzie chcieliby, aby poziom imigracji w ich krajach albo utrzymał się na obecnym poziomie, albo wzrósł, zamiast zmniejszać” (Esipowa i in. 2015).

Zgodnie z wynikami badań („Smart Practices that Enhance...” 2016), gdy migranci przybywają do kraju, w którym zamierzają żyć dłużej, pojawiają się potrzeby w wielu sferach funkcjonowania, którymi są:

- systemy zarządzania/regulacji – oznaczają możliwość bezpiecznego pobytu lub wyjazdu w razie potrzeby oraz legalnego dostępu do legalnego funkcjonowania społecznego i gospodarczego;
- kapitał finansowy – bardzo ważny jest dostęp do legalnych możliwości zatrudnienia;
- kapitał fizyczny – oznacza możliwość zabezpieczenia mieszkania i wyżywienia, w tym pomocy technicznej (np. językowej) oraz aspektów godnościowych (takich jak prywatność);
- kapitał ludzki – obejmuje dostęp do edukacji i szkoleń wraz z ewentualnymi barierami, które należy wziąć pod uwagę;
- kapitał społeczny – migranci muszą mieć możliwość nawiązywania więzi społecznych zarówno ze swoimi krewnymi, jak i z lokalną społecznością, nie bez znaczenia jest również dostęp do nabożeństw;

- kapitał naturalny – potrzeba wysokiej jakości ziemi i wody do uprawy roślin, dostęp do lasów i jezior (łowienie ryb, woda itp.).

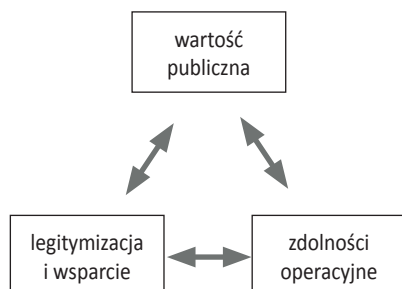
Włączenie społeczne cudzoziemców jest zgodne z założeniami koncepcji wartości publicznej. Wartość ta generowana jest wtedy, gdy członkowie społeczeństwa, którzy ponoszą nakłady na działalność sektora publicznego, więc przez analogię do sektora przedsiębiorstw są niejako jej „akcjonariuszami”, uzyskują stan zaspokojenia zbiorowo wyrażanych potrzeb w drodze działalności danej władzy i przy akceptacji jej działań (Wiśniewska 2018). Zmieniające się uwarunkowania funkcjonowania społeczności lokalnych, w tym zmiana ich struktury związanej z pochodzeniem, powodują konieczność dostosowania działań władzy publicznej w sferze polityk publicznych, w tym w strukturze, zakresie i sposobie świadczenia usług publicznych. Obecność cudzoziemców w danym społeczeństwie wpływa na jego funkcjonowanie. Pod ich wpływem znajdują się różnorodne instytucje życia publicznego oraz sfery kształtowane przez państwo poszczególnymi politykami publicznymi. W tym kontekście nie jest wystarczające przyjęcie polityki migracyjnej. Kwestia funkcjonowania w społeczeństwie osób przybywających z zagranicy wymusza przyjęcie polityki o charakterze horyzontalnym, a więc przenikającej inne polityki publiczne. Odnosząc się do konkretnych przykładów, najbliższa polityce migracyjnej pozostaje polityka rynku pracy. Polska, podobnie jak wiele innych krajów, uzupełnia migrantami niedobory siły roboczej. Podobnie w odniesieniu do polityki zdrowotnej – z systemu ochrony zdrowia musi korzystać w potrzebie każdy człowiek, w tym cudzoziemiec. Żyjący w Polsce migranci korzystają także z usług publicznych o charakterze lokalnym, jak na przykład z systemu oświaty i edukacji, z mieszkalnictwa, a ze dalej sportu, rekreacji i kultury. System musi być dostosowany do obecności cudzoziemców i uwzględniać ich potrzeby w tych zakresach. Migranci muszą mieć też zapewniony dostęp do współdecydowania o sprawach publicznych poprzez procesy partycypacji społecznej. W myśl koncepcji wartości publicznej menedżer publiczny musi ustawicznie uwzględniać w swoich decyzjach trzy strategiczne aspekty (Moore 1995), co obrazuje rysunek 3:

1. wartości publiczne – ustalenie, co jest publicznie uważane za wartość;
2. legitymizacja i poparcie – uzyskanie publicznej autoryzacji podejmowanych działań i odpowiedniego wsparcia dla dążenia do osiągnięcia zakładanej wartości;
3. zdolności organizacyjne – niezbędne dla wprowadzenia w życie zamierzonych działań.

Każdy z wyżej wskazanych aspektów wartości publicznej podlega oddziaływaniu społeczności lokalnej, w której żyją cudzoziemcy. Jako członkowie społeczności lokalnej oni także wywierają wpływ na to, co ogół społeczeństwa ceni. Dlatego muszą zostać uwzględnieni w procesach zapewnienia mandatu społecznego dla prowadzenia określonych działań przez władze publiczne, z ich uwzględnieniem należy patrzeć na zdolności operacyjne władzy publicznej, a procesy partycypacji społecznej muszą uwzględniać cudzoziemców. W tym ostatnim aspekcie ważne jest np. włączanie w proces świadczenia usług publicznych organizacji III sektora, które wykazują się większą sprawnością w rozpoznawaniu i rozwiązywaniu problemów

natury społecznej. Na świecie można wskazać dobre praktyki w tym zakresie (Wiśniewska 2021).

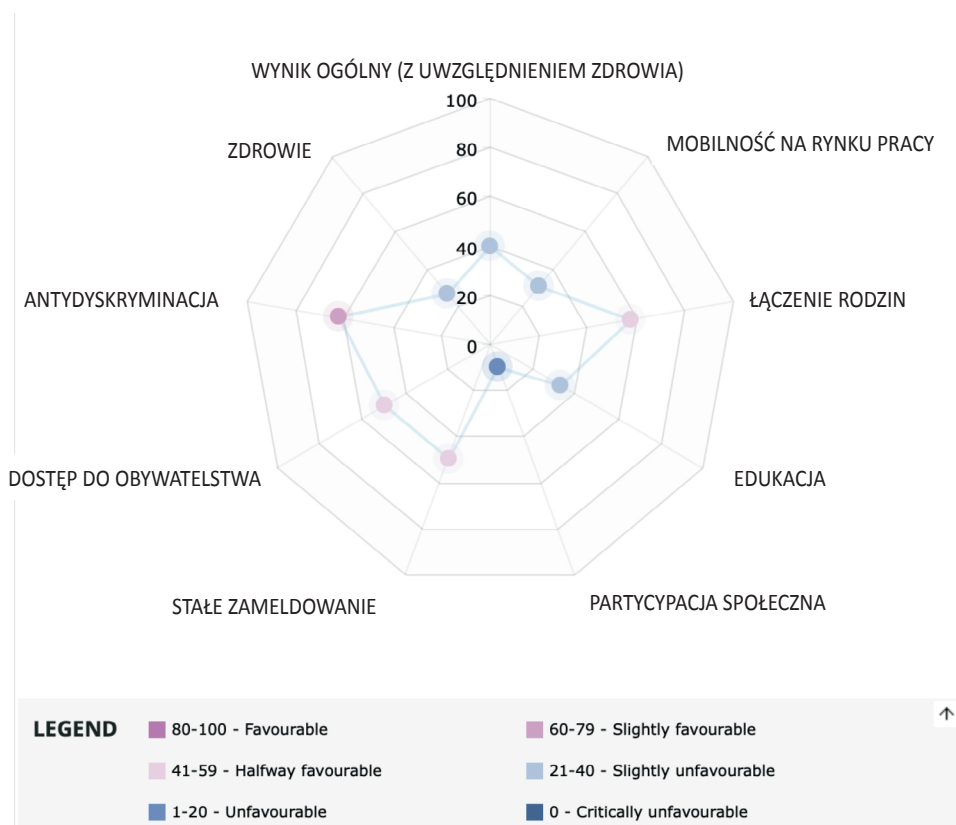
Rysunek 3. Trójkąt strategiczny wartości publicznej



Źródło: Moore 1995

Warunki funkcjonowania migrantów w Polsce

Rysunek 4. Index MIPEX dla Polski



Źródło: <https://www.mipex.eu/poland> [dostęp 8 listopada 2021]

Jak wskazuje portal MIPEX¹, obywatele spoza UE napotykają na wiele przeszkód w integracji w ramach nieco niekorzystnej polityki migracyjnej w Polsce, dla której wartość indexu wynosi 40/100 (<https://www.mipex.eu/poland>). Podejście Polski do integracji jest klasyfikowane przez MIPEX jako „równość wyłącznie na papierze”. Podobnie jak w większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej, imigranci w Polsce cieszą się podstawowymi prawami i bezpieczeństwem, ale nierównymi szansami. Polska nadal musi mocno inwestować w równe prawa i równe szanse dla imigrantów, które są poniżej średniej na tle większości krajów objętych analizą Indeksu. Podejście danego kraju do integracji w sytuacji rosnącej liczby cudzoziemców ma ogromne znaczenie dla stabilności życia społecznego, ponieważ polityka wpływa na to, czy integracja działa jako proces dwukierunkowy (<https://www.mipex.eu/poland>). Sposób, w jaki rządy traktują imigrantów, mocno wpływa na to, jak dobrze imigranci i opinia publiczna współdziałają i myślą o sobie nawzajem. Na arenie międzynarodowej kraje „Top Ten” indexu MIPEX traktują imigrantów jako równych sobie sąsiadów i potencjalnych obywateli.

Tabela 1. Wskaźniki MIPEX dla Polski

Wskaźnik	Ocena dla Polski	Opis
Mobilność na rynku pracy	niewielce niekorzystna	Z uwagi na to, że Polska otworzyła się na migrantów zarobkowych, nowoprzybyli spoza UE mogą coraz łatwiej znaleźć pracę i rozpocząć działalność gospodarczą, ale bez ukierunkowanego wsparcia lub takiego samego ogólnego wsparcia i korzyści, jakie mają obywatele polscy, aby poprawić swoje umiejętności i rozwinąć karierę
Łączenie rodzin	w połowie korzystna	Prawo w Polsce w niewielkim stopniu zachęca rodziny spoza UE do łączenia się i integracji ze społeczeństwem

¹ Indeks Polityki Integracji Migrantów (Migrant Integration Policy Index – MIPEX) to unikalne narzędzie, które mierzy politykę integracji migrantów w krajach na pięciu kontynentach, w tym we wszystkich państwach członkowskich UE (w tym w Wielkiej Brytanii), w innych krajach europejskich (Albania, Islandia, Macedonia Północna, Mołdawia, Norwegia, Serbia, Szwajcaria, Rosja, Turcja i Ukraina), w krajach azjatyckich (Chiny, Indie, Indonezja, Izrael, Japonia i Korea Południowa), w krajach Ameryki Północnej (Kanada, Meksyk i USA), w krajach Ameryki Południowej (Argentyna, Brazylia, Chile) oraz w Australii, Nowej Zelandii i w Oceanii. Indeks Polityki Integracji Migrantów został po raz pierwszy opublikowany w 2004 r. jako Europejski Indeks Obywatelstwa i Włączenia Obywatelskiego. MIPEX 2004 był wynikiem współpracy British Council, Migration Policy Group, Foreign Policy Centre i University of Sheffield. Został częściowo sfinansowany przez Barrow-Cadbury Charitable Trust i Joseph Rowntree Charitable Trust. MIPEX 2020 jest powiązany z projektem CrossMigration, finansowanym z programu badawczego i innowacyjnego Unii Europejskiej Horyzont 2020 w ramach umowy o grant Ares (2017) 5627812–770121. MIPEX 2020 był współfinansowany przez Centre for Global Development Europe. Opracowano wskaźniki polityczne, aby stworzyć bogaty, wielowymiarowy obraz możliwości uczestniczenia migrantów w społeczeństwie. MIPEX obejmuje obecnie lata 2007–2019. Indeks jest użytecznym narzędziem do oceny i porównania działań podejmowanych przez rządy w celu promowania integracji migrantów we wszystkich analizowanych krajach.

Edukacja	niewiele korzystna	Podobnie jak większość krajów Europy Środkowej ze stosunkowo małymi i nowymi społecznościami imigrantów, polityka edukacyjna w Polsce pozostaje słaba. Szkoły nie są przystosowane do edukacji międzykulturowej i specyficznych potrzeb dzieci imigrantów. Jednak ostatnio Polska poprawiła swoją politykę w zakresie wsparcia językowego i szkolenia nauczycieli, aby odzwierciedlić różnorodność
Zdrowie	niewiele korzystna	Imigranci mają ograniczony dostęp do opieki zdrowotnej i niewiele ukierunkowanych informacji na temat uprawnień i problemów zdrowotnych. Usługi i polityki zdrowotne muszą jeszcze uwzględnić specyficzne potrzeby pacjentów imigrantów w zakresie dostępu do służby zdrowia
Udział w życiu politycznym	niewiele korzystna	Główny obszar słabości w Europie Środkowej. Imigranci nie mają możliwości uczestniczenia w życiu publicznym w Polsce, ponieważ obcokrajowcy nie mają prawa do głosowania, wsparcia ani konsultacji ze strony decydentów
Stale miejsce zamieszkania	w połowie korzystna	Od 2018 r. wnioskodawcy stają wobec bardziej restrykcyjnych wymogów ekonomicznych i językowych, ale stali mieszkańcy otrzymują wtedy pewien stopień bezpieczeństwa i równy dostęp do zabezpieczenia społecznego i pomocy
Dostęp do obywatelstwa	w połowie korzystna	Od 2012 r. droga Polski do obywatelstwa jest „w połowie” korzystna i „przeciętna” w porównaniu z innymi krajami UE/OECD, ponieważ imigranci w Polsce muszą spełnić wymagania dotyczące pobytu, językowe i ekonomiczne, aby uzyskać podwójne obywatelstwo
Antydyskryminacja	niewiele korzystna	Rezydenci mogą korzystać z mechanizmów egzekwowania prawa i równej ochrony we wszystkich dziedzinach życia. Otrzymują jednak w Polsce mniej pomocy niż w większości krajów ze względu na słabość organów ds. równości i wciąż słabą politykę równości

Źródło: <https://www.mipex.eu/poland> [dostęp 8 listopada 2021]

Wartość indexu MIPEX dla Polski zmieniała się w ciągu ostatnich pięciu lat, spadając o jeden punkt w latach 2014–2019. Od 2014 roku imigranci korzystają z kilku dodatkowych możliwości w systemie edukacji i opieki zdrowotnej. Wprowadzono szkolenia międzykulturowe dla nauczycieli oraz bezpłatne kursy językowe dla uczniów imigrantów. Uruchomiono także nową stronę internetową promującą edukację zdrowotną. Imigranci w Polsce napotykają również na większą niepewność na drodze do osiedlenia się na stałe. W 2018 roku wprowadzono nowe wymagania językowe i ekonomiczne. Wnioskodawcy są zobowiązani do poświadczenia znajomości języka polskiego na poziomie B1 oraz do posiadania źródła stabilnego i regularnego dochodu na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny.

Lokalne polityki migracyjne

Kierunki polskiej polityki migracyjnej wyznacza obecnie rządowy dokument *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022*. Jak wskazano, u podstaw treści tego dokumentu leży założenie, iż polityka migracyjna musi uwzględniać dynamikę zmian, stąd musi być kształtowana procesowo, niejako „krocząco” (założenia weryfikowane w czasie). Podstawą podejmowanych działań mają być dwa dokumenty:

1. diagnostyczny – określający aktualną sytuację migracyjną Polski;
2. wykonawczy – określający działania planowane do podjęcia.

Oba dokumenty mają być aktualizowane w cyklu rocznym (chyba że zdarzy się sytuacja wymagająca wcześniejszej aktualizacji). Dokument wykonawczy, opracowany na podstawie dokumentu diagnostycznego, może zawierać postulaty dotyczące działań wieloletnich, nie musi ograniczać się do perspektywy jednorocznej. Z końcem obowiązywania dokumentów dokonana zostanie ich aktualizacja. Pod koniec okresu, którego dotyczyć będą dokumenty, przeprowadzona zostanie ewaluacja zrealizowanych działań.

Na chwilę obecną w polskim porządku prawnym kwestie związane z migracją w ogóle nie wchodzą w zakres obowiązkowych ani fakultatywnych zadań przypisanych samorządom. Jednak *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022* zauważa rolę samorządów w wielu aspektach porządkowania spraw związanych z imigracją. Szczególnie widoczne jest uwzględnianie ich w integracji cudzoziemców. Ten kierunek należy uznać za pożądany i długo wyczekiwany, ponieważ obserwowane dotąd w polskich samorządach działania nie mają charakteru systemowego. Opierają się na indywidualnym dostrzeganiu przez lokalnych włodarzy potrzeby reakcji na zmieniającą się strukturę ludności. Często działania w tym zakresie są wynikiem światopoglądu prezentowanego przez władze danej jednostki, ale ich efektywność zależy także od światopoglądu i otwartości zatrudnionych w urzędach ludzi (Szaban, Michalak 2021; *I Międzysektorowe Forum Lokalnych Polityk Migracyjnych...* 2013).

Polityka migracyjna Polski wskazuje poniższe działania w zakresie integracji cudzoziemców, rozumianej w tym dokumencie jako „zapewnienie harmonijnego współistnienia cudzoziemców w polskim społeczeństwie”:

1. Zapewnienie różnym grupom cudzoziemców dostępu do programów integracyjnych dopasowanych do ich potrzeb.
2. Wsparcie procesu integracji przez system edukacji.
3. Poprawa jakości i dostępności usług publicznych dla cudzoziemców.
4. Zapewnienie działań wspierających integrację skierowanych do społeczeństwa przyjmującego.
5. Zapewnienie spójności społecznej w kontekście migracji (Projekt uchwały Rady Ministrów... 2021).

Takie spojrzenie na kwestię funkcjonowania cudzoziemców w polskim społeczeństwie rodzi szansę na uwzględnienie interdyscyplinarnego charakteru zagadnienia. Wymaga dostrzeżenia ogromu spraw o charakterze lokalnym, wchodzących w skład zadań publicznych samorządu, a oddziałujących na życie cudzoziemców

w Polsce. Konieczna jest także współpraca – zarówno międzysektorowa w ramach wszystkich trzech sektorów, jak również w ramach sektora publicznego, na linii rząd – samorząd i samorząd – samorząd (na różnych szczeblach).

Dostrzeżenie roli samorządów w polityce migracyjnej czy w samej integracji cudzoziemców z polskim społeczeństwem rodzi pytania o zmiany w ustawodawstwie (konkretyzację zadań samorządów w tym zakresie przez zmianę zakresu zadań publicznych) i o kwestie finansowe. Wiąże się to również z potrzebami kadrowymi, co z kolei wymaga podwyższania kompetencji urzędników i działań na rzecz zmian świadomościowych wśród pracowników zajmujących się przedmiotowym zagadnieniem.

Działania władz miasta w zakresie integracji cudzoziemców – przykład Łodzi²

W ostatnich latach odnotowuje się bardzo dynamiczny wzrost liczby cudzoziemców w Łódzkiem i jego stolicy (Gońda 2021). Włodarze Łodzi dostrzegają konieczność zmiany w prowadzonych działaniach miasta tak, by uwzględniały one potrzeby napływających cudzoziemców.

W projekcie strategii rozwoju miasta do 2030 roku wskazuje się, że cudzoziemcem może być co dziesiąty mieszkaniec Łodzi. Dane dotyczące cudzoziemców gromadzone są na poziomie wojewódzkim, ale z szacunków miasta wynika, że liczba imigrantów w Łodzi przewyższa tę widoczną w oficjalnych rejestrach. Dane dla całego województwa łódzkiego wskazywały, że w okresie od 2010 do 2019 roku liczba osób posiadających zezwolenie na pobyt czasowy wzrosła niemal 13-krotnie (do 17,6 tys. osób). Rośnie też liczba cudzoziemców z prawem do pobytu stałego, co świadczy o postępującym ich „zasiedzeniu się”. W 2019 roku było to 2,9 tys. osób. Łącznie 24,2 tys. cudzoziemców legitymowało się w Łódzkiem w 2019 r. różnymi dokumentami pobytowymi. Według danych z Wydziału Oświaty Urzędu Miasta Łodzi w roku szkolnym 2020/2021 z miejskich przedszkoli korzysta 224 dzieci cudzoziemskich, do szkół podstawowych uczęszcza 506 dzieci, a w szkołach ponadpodstawowych uczą się 93 młode osoby przybyłe spoza Polski. W szkołach niepublicznych uczy się łącznie 139 dzieci obcokrajowców, w tym w przedszkolach 46, szkołach podstawowych 27, szkołach ponadpodstawowych – 43.

Przed pandemią COVID-19 podjęto w UMŁ działania zmierzające do opracowania Wieloletniego Programu Działań Antydyskryminacyjnych (WPDA), uwzględniającego potrzeby cudzoziemców. Program jest w trakcie przygotowania. Przewidywany termin zakończenia prac – lipiec 2022. WPDA wytyczy cele i działania do realizacji polityk antydyskryminacyjnych w mieście. Jeszcze przed zainicjowaniem Programu miasto zdołało wdrożyć pewne działania, które przyczynią się do integracji cudzoziemców ze społecznością lokalną i zapewnią im lepsze niż dotąd warunki funkcjonowania.

² Informacje związane z przedstawionymi działaniami pochodzą z Urzędu Miasta Łodzi. Zostały pozyskane w drodze wywiadu z pracownikami urzędu oraz metodą *desk research*.

Łódzkie Centrum Wielokulturowe

Łódzkie Centrum Wielokulturowe (ŁCW) zostało powołane w wyniku konkursu dla organizacji III sektora w maju 2021 roku. Głównym założeniem funkcjonowania Łódzkiego Centrum Wielokulturowego jest szeroko pojęta integracja cudzoziemców i cudzożemek z rdzennymi mieszkańcami Łodzi. Zadania ŁCW:

- 1) prowadzenie Punktu Informacyjnego dla Obcokrajowców, mającego na celu udzielanie klientom porad i informacji dotyczących:
 - a) usług oferowanych przez Miasto Łódź w zakresie:
 - edukacji (m.in. zasady obowiązków szkolnego w Polsce, wybór żłobka, przedszkola czy szkoły);
 - służby zdrowia (m.in. system ubezpieczeń zdrowotnych w Polsce, opieka medyczna w Polsce, wybór lekarza POZ, pediatry, system szczepień w Polsce, system ubezpieczeń studentów i doktorantów przebywających w Polsce);
 - kultury;
 - pomocy społecznej;
 - rynku pracy (m.in. Prawo Pracy, rejestracja firmy, aspekty prawne podjęcia zatrudnienia w Polsce);
 - świadczeń realizowanych na rzecz bezrobotnych i osób w sytuacjach kryzysowych;
 - uzyskiwania prawa jazdy;
 - uzyskiwania numeru PESEL, meldunku, rejestracji urodzeń i zgonów, korzystania z ePUAP;
 - korzystania ze świadczeń rodzinnych (w tym świadczenia 500+);
 - niepełnosprawności;
 - usług i zasad korzystania z miejskiego transportu zbiorowego w Łodzi;
 - b) porad z zakresu:
 - pomocy ofiarom dyskryminacji lub przemocy;
 - wynajmu i zakupu mieszkań oraz właściwych przepisów;
 - kursów bezpłatnych oraz komercyjnych dla cudzoziemców realizowanych na terenie Łodzi;
 - bankowości i finansów (w tym podatki, wypełnienie PIT);
 - innych ważnych spraw życiowych, w tym związanych z pandemią COVID-19;
 - c) udzielanie ogólnych informacji na temat procedur związanych z legalizacją pobytu (m.in. legalizacja pobytu na podstawie studiów), z uzyskaniem Karty Polaka, z uzyskaniem obywatelstwa, z uzyskaniem pozwolenia na pobyt stały lub czasowy oraz z uzyskaniem pozwolenia na pracę (m.in. rodzaje zezwoleń na pracę i umów i);
- 2) udostępnianie usługi indywidualnych asystentów władających językiem klienta;
- 3) organizacja dyżurów doradców prawnych, zawodowych, psychologów lub tłumaczy w ramach Punktu Informacyjnego dla Obcokrajowców;
- 4) organizacja kursów języka polskiego dla obcokrajowców (w szczególności ukraińsko- i rosyjskojęzycznych);
- 5) prowadzenie działań na rzecz wzrostu zaangażowania obywatelskiego cudzoziemców mieszkających w Łodzi oraz integracji z mieszkańcami Łodzi, np.:

- a) informowanie na temat organizacji działających na rzecz migrantów oraz mniejszości narodowych i etnicznych oraz na temat związków wyznaniowych i kościołów funkcjonujących w Łodzi;
 - b) popularyzowanie wśród cudzoziemców i mniejszości narodowych i etnicznych wiedzy na temat kultury Łodzi i wydarzeń w mieście;
 - c) wspieranie cudzoziemców i mniejszości narodowych i etnicznych w realizacji wydarzeń prezentujących kulturę oraz historię ich krajów;
 - d) organizowanie zajęć integracyjnych dla cudzoziemców i mniejszości narodowych i etnicznych z udziałem przedstawicieli społeczeństwa przyjmującego;
 - e) pomoc w zakresie zrzeszania się i samoorganizacji;
 - f) aktywizowanie cudzoziemców i mniejszości narodowych i etnicznych do udziału w inicjatywach i informowanie o projektach realizowanych lub wspieranych przez miasto;
 - g) aktywizacja społeczeństwa przyjmującego poprzez np. wsparcie realizacji wspólnych działań mieszkańców Łodzi, w tym działań z cudzoziemcami i mniejszościami narodowymi i etnicznymi;
 - h) działania edukacyjne skierowane do wszystkich mieszkańców, np. lekcje wielokulturowe, szkolenia antydyskryminacyjne;
 - i) promocja wolontariatu na rzecz obcokrajowców;
- 6) prowadzenie działań o charakterze promocyjnym (w tym multimedialnych i w mediach społecznościowych) w językach polskim, angielskim, ukraińskim, rosyjskim i białoruskim, a także prowadzenie komunikacji mailowej oraz dyżurów telefonicznych.

Projekt „Sieciowanie, edukowanie, komunikowanie – partycypacja łódzkich mniejszości”

Urząd Miasta Łodzi jest partnerem w projekcie przygotowanym przez Stowarzyszenie HAKOACH „Sieciowanie, edukowanie, komunikowanie – partycypacja łódzkich mniejszości”. Jest to projekt o wartości blisko 65 tys. EUR, finansowany z funduszu Active Citizens w ramach Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Projekt jest obecnie w fazie przygotowawczej, a będzie realizowany do końca września 2023 roku. Obejmuje ponad 200 godzin warsztatów, spotkań oraz wykładów – zarówno grupowych, jak i indywidualnych. Ponadto wśród planowanych działań przewiduje się piknik, wydanie książki dobrych praktyk, mapę organizacji mniejszościowych oraz promocję planowanych przedsięwzięć. Realizacja projektu ma podnieść poziom wiedzy wśród mieszkańców Łodzi na temat grup mniejszościowych. Działania mają aktywizować grupy mniejszościowe, ale i uczyć tolerancji przedstawicieli władz. Przedstawiciele mniejszości będą mogli się nauczyć w jaki sposób mówić o sobie, informować o różnicach i swoich potrzebach. Działania z udziałem służb mundurowych, urzędników i nauczycieli mają usprawnić kontakt mniejszości z funkcjonariuszami publicznymi i kadrami nauczycielskimi.

Biblioteka dla każdego

Biblioteka Miejska w Łodzi jest liderem projektu „Biblioteka dla każdego. Łódź, Gdynia, Kraków, Bergen – różne miasta, wspólna idea. Zwiększenie dostępu do kultury – modelowe rozwiązania polskie i norweskie”, w którym współpracują cztery zaangażowane społecznie biblioteki:

1. Biblioteka Miejska w Łodzi – lider projektu,
2. Miejska Biblioteka Publiczna w Gdyni,
3. Wojewódzka Biblioteka Publiczna w Krakowie,
4. Bergen Offentlige Bibliotek.

Projekt realizowany jest w ramach Działania 2 Programu Kultura finansowanego z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

W każdym partnerskim mieście zaplanowano działania skierowane do mieszkańców, migrantów i grup wykluczonych. Odbędą się spotkania, wielokulturowe spacerzy z obcojęzycznymi przewodnikami, zajęcia z języka polskiego dla dzieci i dorosłych, cykliczne porady dla migrantów, pikniki rodzinne, warsztaty artystyczne i kulinarne, projekcje filmowe. Projekt przewiduje także zakup książek obcojęzycznych oraz podręczników do nauki języka polskiego. Celem projektu jest ukazanie bibliotek „otwartych dla każdego,” wolnych od uprzedzeń, stereotypów i dyskryminacji. W projekcie uwzględniona także:

1. Porady dla migrantów – Biblioteka Miejska w Łodzi w okresie 12.08.2021–12.08.2022 oferuje migrantom przebywającym na terenie Łodzi bezpłatne konsultacje dotyczące najważniejszych aspektów funkcjonowania w Polsce.
2. Kurs języka polskiego – projekt zakłada trzymiesięczne, cotygodniowe, godzinne, praktyczne zajęcia z języka polskiego, prowadzone przez lektorów jednej z łódzkich szkół języka polskiego dla cudzoziemców. Do końca 2021 roku zaplanowane są zajęcia dla 14-osobowej grupy białoruskiej, a zajęcia dla kolejnej grupy zostaną uruchomione w styczniu 2022 roku.
3. Wydarzenia integracyjne obejmujące warsztaty i spotkania integracyjne, spacerzy i pikniki rodzinne połączone m.in. z warsztatami artystycznymi, spacerami w przestrzeni miejskiej, spotkaniami autorskimi itp.

Przewodnik

Urząd Miasta zamieścił na swojej stronie internetowej przewodniki: *Pierwsze kroki, Studiuj w Łodzi* oraz *Zostań w Łodzi* w trzech wersjach językowych, w tym po ukraińsku (<https://mlodziwlodzi.pl/praca-i-kariera/kompas-kariery/przewodniki-dla-obcokrajowcow>). Przewodniki zawierają szczegółowe informacje na temat wszelkich formalności związanych z osiedleniem się w Łodzi, rozpoczęciem w mieście edukacji i kariery zawodowej.

Dla cudzoziemców przybyłych z Ukrainy przygotowano rozszerzoną wersję strony WWW, gdzie mogą pozyskać informacje na temat usług publicznych i życia w mieście, takich jak:

- zasady ruchu granicznego i pobytu na terytorium Polski,
- zezwolenie na pobyt czasowy i pracę,
- Karta Polaka,
- legalizacja pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- meldunek,
- praca,
- podatki,
- ubezpieczenie społeczne,
- opieka społeczna,

- opieka zdrowotna,
- edukacja,
- zakwaterowanie dla cudzoziemców,
- prawo jazdy,
- ważne adresy i telefony,
- sortowanie śmieci,
- COVID-19.

Bezpłatne poradnictwo prawne

W Łodzi z nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego może skorzystać każda osoba (w tym osoba fizyczna prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą niezatrudniającą innych osób w ciągu ostatniego roku w ramach pomocy *de minimis*), która nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej.

Inicjatywa ta jest częścią programu Ministerstwa Sprawiedliwości, a szczegóły opisane są w linkach w języku białoruskim i ukraińskim.

Uprawnieni mogą uzyskać informację i pomoc w zakresie:

- prawa rodzinnego;
- prawa cywilnego;
- prawa ubezpieczeń społecznych, w tym prawa do opieki zdrowotnej;
- prawa administracyjnego;
- prawa podatkowego;
- prawa karnego;
- spraw z zakresu prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej;
- innych spraw.

Biuro Rozwoju Gospodarczego i Współpracy Międzynarodowej oraz Oddział ds. Nowych Inicjatyw Gospodarczych

W ramach Urzędu Miasta Łodzi funkcjonuje Biuro Rozwoju Gospodarczego i Współpracy Międzynarodowej. Działalność Biura wiąże się z funkcjonowaniem w mieście cudzoziemców i m.in. odpowiada za:

- przygotowywanie i popularyzowanie informacji o możliwościach i warunkach inwestowania w mieście;
- opracowywanie i przygotowywanie ofert inwestycyjnych miasta, ze szczególnym uwzględnieniem branż priorytetowych;
- wspieranie inwestorów strategicznych w fazie przygotowania i realizacji inwestycji oraz dalsza opieka poinwestycyjna;
- wspieranie inwestorów lokalnych tworzących nowe miejsca pracy;
- wspieranie podmiotów gospodarczych z terenu miasta;
- inicjowanie działań oraz programów wspierających innowacyjną przedsiębiorczość;
- organizowanie i prowadzenie spraw związanych ze współpracą zagraniczną oraz promocją gospodarczą miasta;
- obsługa kontaktów zagranicznych miasta;
- współpraca z uczelniami.

Wchodzący w skład Biura Oddział ds. Nowych Inicjatyw Gospodarczych pomaga w kwestiach takich jak:

- przygotowanie aktualnej listy szkół i przedszkoli w Łodzi, do których uczęszczają dzieci z Ukrainy i Białorusi (z adresami i informacją, ile dzieci z tych krajów jest obecnie zapisanych do danej szkoły/przedszkola);
- informacje o sklepach, fryzjerach, restauracjach itp. z personelem rosyjskojęzycznym;
- informacje na temat działalności organizacji pozarządowych zrzeszających migrantów;
- informacje o projektach innych instytucji, skierowanych dla migrantów.

Stanowiska obsługi cudzoziemców

W Urzędzie Miasta Łodzi w różnych wydziałach zatrudniono osoby władające językiem rosyjski, ukraińskim i angielskim, których zadaniem jest pomoc cudzoziemcom w załatwianiu spraw urzędowych. Osoby pracujące na tych stanowiskach służą wsparciem każdorazowo, gdy cudzoziemiec składa wizytę w urzędzie i potrzebuje wsparcia językowego.

Podsumowanie

Włodarze miasta Łodzi słusznie założyli, iż prowadzenie działań w zakresie włączenia społecznego cudzoziemców powinno być poprzedzone diagnozą zjawiska napływu i osiedlania się cudzoziemców, w tym analizą potrzeb tej grupy społecznej. Prawidłowo przeprowadzone badania w tym zakresie dają szansę na sprawną realizację zaplanowanych na ich podstawie działań. Trzeba też przyjąć konieczność aktualizacji wszelkich polityk publicznych na szczeblu lokalnym z uwagi na dynamikę zjawisk, w tym demograficznych.

Konieczne jest sprawne informowanie cudzoziemców o dostępnych dla nich usługach publicznych, ale sama dostępności danych usług nie wyczerpuje tego postulatu. Należy kształtować świadomość określonych uprawnień oraz budować kompetencje niezbędne do sprawnego korzystania z tych usług. Działania władz miasta Łodzi stanowią dobry przykład takiego podejścia.

Obecnie na popularności zyskuje koncepcja mainstreamingu, a więc włączania kwestii migracji i obecności cudzoziemców do głównego nurtu polityk publicznych, czyli oferowanie usług publicznych uwzględniających potrzeby cudzoziemców zamiast tworzenia wyodrębnionych ofert dla tych grup mieszkańców (Scholten, van Breugel 2018). Inaczej mówiąc, chodzi o traktowanie polityki integracyjnej jako polityki horyzontalnej – włączanie jej we wszystkie polityki publiczne. Wdrożenie tego postulatu możliwe jest na szczeblu centralnym.

Przykład Łodzi pokazuje, iż angażowanie organizacji III sektora do realizacji zadań publicznych może być formą poprawy relacji cudzoziemców ze społecznością lokalną. Organizacje pozarządowe działające w sferze problemów natury społecznej często osiągają wyższy poziom sprawności realizowanych działań.

Kolejnym czynnikiem umożliwiającym sprawną integrację cudzoziemców z pozostałymi mieszkańcami miasta jest dostęp do zewnętrznych środków finansowych

(unijnych czy funduszy norweskich), z czego korzysta się także w Łodzi. Realizacja założeń Polskiej polityki migracyjnej będzie generować koszty, rodzi się więc pytanie o źródła finansowania działań przypisanych samorządom. Sprawnego podejścia do zagadnienia imigracji nie można uzależniać od dostępności środków zewnętrznych, niezbędne jest powiązanie nowych potencjalnych zobowiązań z dodatkowymi wpływami finansowymi.

Zjawisko migracji ma charakter złożony, interdyscyplinarny i jest zmienne w czasie. Planowanie i realizacji wszelkich przedsięwzięć wymaga także działań o charakterze kontrolnym, uwzględniających dynamikę tych procesów. Sprawne wdrażanie, poza aspektem finansowym, uzależnione jest także od posiadania niezbędnych zasobów kadrowych o wysokich kompetencjach – nie tylko merytorycznych, ale i społecznych. Działania ukierunkowane na integrację cudzoziemców muszą być zatem zwrócone nie tylko w kierunku lokalnych społeczności i stanowiącej ich część grupy cudzoziemców, ale i menedżerów publicznych czy funkcjonariuszy publicznych.

Bibliografia

- Arango Joaquin. 2017. Theories of International Migration. W *International Migration in the New Millennium. Global Movement and Settlement*, Joly Daniele. London: Routledge.
- Bulmer Martin. 1986. *The Chicago School of Sociology: Institutionalization, Diversity, and the Rise of Sociological Research*. Chicago: University of Chicago Press.
- Doney Rupert H., McGuirk Pauline M. 2013. "Social Mix and the Problematisation of Social Housing". *Australian Geographer* 44 (4) : 401–418.
- Esipova Neli i in. 2015. *How the World Views Migration*. Genewa: International Organization for Migration.
- Gońda Marcin. 2021. „Czy Łódź zatrzyma imigrantów z Ukrainy?”. *Biuletyn Centrum Studiów Migracyjnych UŁ* (3) : 2–8.
- I Międzysektorowe Forum Lokalnych Polityk Migracyjnych (Kraków). Podsumowanie rezultatów pracy grupy: (Docelowe) zadania samorządu dotyczące imigracji (w ramach ścieżki Prawo i Praktyka). 2013. Kraków: Miejskie Polityki Migracyjne. Dostęp 8 listopada 2021. <http://www.politykimigracyjne.pl/images/publikacje/Docelowe-zadania-samorządu-dotyczace-imigracji.pdf>.
- Jaskułowski Krzysztof, Marek Pawlak. 2016. „Główne teorie migracji międzynarodowych: przegląd, krytyka, perspektywy”. *Sprawy Narodowościowe* (48) : 128–146.
- Kacperska Elżbieta i in. 2019. *Migracje międzynarodowe w Europie. Trendy, problemy, wyzwania*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- migrationdataportal.org. Dostęp 19 lutego 2020.
- Moore Mark H. 1995. *Creating public value. Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Otwarty konkurs ofert w formie wsparcia realizacji zadania publicznego dotyczącego działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w zakresie przeprowadzenia działań zmierzających do utworzenia i prowadzenia Łódzkiego Centrum Wielokulturowego. [b.d.]. Łódź.pl.

- Dostęp 8 listopada 2021 <https://bip.uml.lodz.pl/ostatnio-dodane/artukul/otwarty-konkurs-ofert-w-formie-wsparcia-realizacji-zadania-publicznego-dotyczacego-dzialalnosci-na-rzecz-organizacji-pozarzadowych-oraz-podmiotow-o-k-id4-0655/2021/5/11>.
- Poland. 2019. Mirant Integration Policy Index. Dostęp 8 listopada 2021. <https://www.mipex.eu/poland>.
- Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022. 2021. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. Dostęp 8 listopada 2021. <https://www.gov.pl/web/mswia/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski--kierunki-dzialan-2021-2022-id179>.
- Przewodniki dla obcokrajowców. [b.d.]. Młodziwłodzi.pl. Dostęp 8 listopada 2021. <https://młodziwłodzi.pl/praca-i-kariera/kompas-kariery/przewodniki-dla-obcokrajowcow>
- Piore Michael J. 1979. *Birds of Passage. Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Puchalska Katarzyna, Anna Barwińska-Małajowicz. 2010. *Międzynarodowe przepływy kapitału i siły roboczej*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego
- Ravenstein Ernst G. 1885. “The Laws of Migration”. *Journal of the Statistical Society* 48 (2) : 167–235.
- Sapeha Halina. 2017. “Migrants’ Intention to Move or Stay in their Initial Destination”. *International Migration* 55 (3) : 5–19.
- Scholten Peter, Ilona van Breugel. 2018. Introduction: Conceptualizing Mainstreaming in Integration Governance. W *Main streaming Integration Governance. New Trends in Migrant Integration Policies in Europe*, Peter Scholten, Ilona van Breugel (red.), 3–22. Cham: Palgrave Macmillan.
- “Smart Practices that Enhance the Resilience of Migrants” 2016. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Dostęp 19 lutego 2020. <https://media.ifrc.org/global-review-on-migration/table-of-contents/responses-to-migrants-needs/responses-to-migrants-needs-during-long-term-stays-in-a-country-of-destination>.
- Szaban Dorota, Piotr Michalak. 2021. „Wielka rzecz umieć czekać...». Analiza sposobów realizacji polityki migracyjnej w doświadczeniach tymczasowych migrantów zarobkowych z Ukrainy w Polsce w perspektywie neoinstytucjonalnej”. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne* (1): 137–159.
- Thomas William I., Florian Znaniecki. 1996. *The Polish peasant in Europe and America: a classic work in immigration history*, Eli Zaretsky (red.). Urbana–Chicago: University of Illinois Press.
- Wiśniewska Magdalena. 2018. „Wartość publiczna i zarządzanie wartością publiczną”. *Samorząd Terytorialny* (3) : 28–38.
- Wiśniewska Magdalena. 2021. Integration of Immigrants through Participation – Determinants and Good Practices. W *Citizen Participation in Budgeting and Beyond. Deliberative Practices and their Impact in Contemporary Cases*, Joanna Podgórska-Rykała, Jacek Sroka (red.). Kraków: Wydawnictwo Libron.
- Wyszukiwarka spraw. Łódź.pl. Dostęp 8 listopada 2021. https://bip.uml.lodz.pl/urzed-miasta/zalatw-sprawze-urzedowa/wyszukiwarka-spraw/?tx_edgknowledgebase_article%5Barticle%5D=3617&tx_edgknowledgebase_article%5Baction%5D=show&tx_edgknowledgebase_article%5Bcontroller%5D=Article.

**Efficient management of local integration processes of foreigners.
Good practices of the City Hall of Lodz**

Abstract

The environment in which modern cities function is dynamic in terms of demographic changes. International population migration is a common phenomenon and generates new challenges for city authorities. Taking this phenomenon into consideration in public policies and management at the local level is a prerequisite for the efficient delivery of public value to citizens. The article explains international migration in theoretical terms. The statistical data related to the topic are also presented. The social inclusion of international individuals and their integration into the local community is emphasized. In the last part of the article, the author presents the city of Lodz's activities in the indicated scope.

Keywords: immigrants integration, international migration public management, public value management, social inclusion

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 27 (2021)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.27.9

*Larysa Mytsyk**

Mykola Gogol State University of Nizhyn, Ukraine

ORCID: 0000-0001-9195-4456

Digital diplomacy: international experience and ukraine's perspectives

Introduction

In the age of globalization and the dominance of digital technologies, public diplomacy is no longer the prerogative of politicians as the number of agents of influence is constantly increasing. As Dev Lewis (2014) remarks, "already non-state actors – individuals, companies, NGOs, terrorists – are using digital tools and growing more powerful and active in shaping international affairs. Governments and diplomats no longer have a monopoly over international relations." Openness and publicity dictate new rules of the political game and, accordingly, make new demands on public diplomacy of the state. In light of the global Covid-19 pandemic, digital technologies are becoming especially relevant, strengthening the importance of digital diplomacy as the newest direction of public diplomacy.

Literature review

From a theoretical point of view, currently, there is no unified interpretation of the digital diplomacy phenomenon. For example, Brian Hocking (2015) describes the nature of digital diplomacy as an organic part of public diplomacy. Nicholas Cull (2013) considers digital diplomacy as an independent new field and connects it with fundamental changes in international relations and foreign policy in response to the advent of digital tools and space. A balanced position is proposed by Ilan Manor (2016), who believes that digital diplomacy is a special phenomenon that arose due to the digitalization of communication and diplomacy, and that it is a follower of public diplomacy, but is also separated from it.

American scholar Marcus Holmes defines and conceptualizes digital diplomacy as "a form of international practice that is not only a strategy of public diplomacy but also a mechanism for states to manage international change" (Bjola, Holmes 2015: 30). He has co-edited a unique collection of case studies on digital diplomacy, which is the first of its kind, bringing together established scholars and experienced policy-makers to bridge the analytical gap about how digital diplomacy works. Organized

* lmytsyk@yahoo.com

around a common theme of investigating digital diplomacy as a form of change management in the international system, it combines diverse theoretical, empirical, and policy-oriented chapters centered on international change.

American digital media specialist D. Lewis (2014) defines digital diplomacy as the use of digital tools of communication (social media) by diplomats to communicate with each other and with the general public. In particular, he emphasizes that the Internet has three main types of impact on international relations: 1) it increases the number of actors involved in global processes and participating in the development of strategically important political decisions, thereby reducing the exclusive control of states in this process; 2) it accelerates and frees up the dissemination of accurate or inaccurate information about any problem or event that may affect its consequences and results; 3) it allows faster and more efficient provision of traditional diplomatic services both to its own citizens and government, and to countries abroad (Musaeva 2019).

Works by domestic and foreign scientists such as Olexander Vysotskyi (2020), Leonid Litra and Yuliya Kononenko (2013), Ol'ha Sehedá (2020), Yarina Turchyn (2014), Fergus Hanson (2012), Larisa Permyakova (2012), Yelena Zinovieva (2013), Natalia Tsvetkova (2011) are important theoretical bases for studying the issue of digital diplomacy.

For instance, L. Permyakova (2012: para. 2), emphasizing "digital diplomacy", notes that "openness is a forced necessity for the state, which works in the information space on an equal basis with other sources of information. If you do not fill this space with objective information, others will fill it. Digital diplomacy is designed to promptly provide adequate information, refute incorrect information, and confirm information from official sources."

Ukrainian researchers Georgii Pocheptsov (2018), Nataliya Pipchenko and Taras Moskalenko (2017), Lesya Dorosh and Yulia Kopey (2018) analyze specific aspects of digital diplomacy, focusing on the influence of the latest media and digital platforms on modern society and foreign policy communication.

Along with the term «digital diplomacy», such terms as «cyber diplomacy», «net diplomacy», «virtual diplomacy», and «e-diplomacy» are used by experts. In particular, the term "e-diplomacy" has been used in the scientific community since 2012. For example, the Australian scientist F. Hanson (2012: 2) defines e-diplomacy as "the use of the internet and new Information Communications Technologies to help carry out diplomatic objectives". Hanson identifies eight priority areas of e-diplomacy: 1) Knowledge management: "To harness departmental and whole of government knowledge, so that it is retained, shared and its use optimized in pursuit of national interests abroad." 2) Public diplomacy: "To maintain contact with audiences as they migrate online and to harness new communications tools to listen to and target important audiences with key messages and to influence major online influencers." 3) Information management: "To help aggregate the overwhelming flow of information and to use this to better inform policy-making and to help anticipate and respond to emerging social and political movements." 4) Consular communications and response: "To create direct, personal communications channels with citizens traveling overseas, with manageable communications in crisis situations."

5) Disaster response: "To harness the power of connective technologies in disaster response situations." 6) Internet freedom: "Creation of technologies to keep the internet free and open. This has the related objectives of promoting freedom of speech and democracy as well as undermining authoritarian regimes." 7) External resources: "Creating digital mechanisms to draw on and harness external expertise to advance national goals." 8) Policy planning: "To allow for effective oversight, coordination and planning of international policy across government, in response to the internationalization of the bureaucracy" (Hanson 2012: 4–5).

Russian researcher Yevgeniy Pantieliiev (2012) uses the term "innovative diplomacy", which, in his opinion, is a tool of external influence for the state, aimed at developing public opinion through the use of modern ICT.

All of these definitions are united by the fact that they consider digital diplomacy as a special instrument of the so-called "smart power", which is a combination of hard and soft power utilized effectively to achieve desired foreign policy goals. One of the founders of this term is the well-known Joseph Nye, the author of the concept of "soft power" as the art of persuasion, "the ability to affect others to obtain the outcomes one wants through attraction rather than coercion and payment" (Nye 2008: 94). Joseph Nye (2010) distinguishes three dimensions of public diplomacy: "The first and most immediate dimension is daily communications, which involves explaining the context of domestic and foreign-policy decisions. The second dimension is strategic communication, which develops a set of simple themes, much as a political or advertising campaign does. The third dimension of public diplomacy is the development of lasting relationships with key individuals over many years or even decades, through scholarships, exchanges, training, seminars, conferences, and access to media channels." Nye (2008: 94) concluded that "public diplomacy is an important tool in the arsenal of smart power, but smart public diplomacy requires an understanding of the roles of credibility, self-criticism, and civil society in generating soft power." In his opinion, to strengthen U.S. influence, image, and effectiveness in the world, any of the U.S. Presidents "has to make America represent the export of hope, rather than fear. We have to appeal to others in a way that gets them to want to follow us" (Gavel 2008).

As the American researcher and diplomat Charles Crocker (Crocker, Hampson, Aall 2007: 13) notes, the components of "smart power" are the use of diplomacy, the development of certain competencies, an emphasis on persuasion, and the projection of power, as well as the use of economically effective measures that are politically and socially legitimate. In other words, in this case, it is advisable to correctly use both intangible resources – various cultural achievements, methods of persuasion, and political ideals – as well as measures of economic and military-political pressure.

In fact, according to D. Lewis (2014), the digital diplomacy discussion is still in its infancy but is starting to become institutionalized. In Europe, the Stockholm Initiative for Digital Diplomacy was begun in January 2014, and brought together diplomats and the technology industry to look for digital solutions to problems faced by diplomats. Another forum is Yenidiplomacy, a global digital diplomacy research and training institute founded by Gökhan Yücel, a public policy consultant

and technologist. Gateway House as an early adapter to digital tools is also joining the institutional discussion.

Since the phenomenon of digital diplomacy does not have a unified theoretical approach, countries take their own independent approach and strategy in this area. Thus, the study of these different approaches is of interest to the global scientific community, because through analysis of them it is possible to draw conclusions about the understanding of the phenomena and trends in different countries.

Research Outcomes

The purpose of this paper is to study the international experience of the inclusion of digital diplomacy into the arsenal of public diplomacy and the opportunities and problems that have arisen from this, in order to apply that experience to the digitalization of Ukrainian public diplomacy.

The need to understand digital diplomacy is determined by a number of factors; in particular, increasing information flows, the inclusion of diplomatic communication in the global context of networking, the use of new communication channels and tools as well as its intensity, and the emergence of new types of influence on the audience in diplomatic practice.

According to O. Sehedra (2020: 145), "the organic integration of digital diplomacy tools into the plane of public diplomacy is due to the following unique advantages: relatively low budget, access to a large audience, the possibility of rapid two-way communication and feedback." The key outcome is the growing role of digital diplomacy as a tool of public diplomacy. The competitive advantage of digital diplomacy within global digitalization is that it can translate a significant number of public diplomacy projects into a virtual dimension. At the same time, the efficiency of the projects can even increase, as the audience and the scale of coverage in an online mode is greater than in real life, while the organizational cost is significantly less.

So, digital diplomacy in the broadest sense is the use of the Internet, information, and communication technologies to solve diplomatic problems. As a result of analyzing the essence of digital diplomacy, areas where it can become an effective resource are identified: first, in the field of information management, and second, as a tool of the analysis of a huge amount of information for use in policy forecasting and strategic planning (Okladna, Stetsenko 2020: 14).

The main tool for implementing digital diplomacy is a social network. O. Sehedra (2020: 142) distinguishes such main factors of the popularity of social networks as: "1) an attractive channel of ultra-fast communication that appeals to the emotional sphere and empathy; 2) the ability to interact with anyone and get feedback, evaluate the reaction to the broadcast message; 3) there is no need to use excessive financial resources; 4) record audience (out of 7.75 billion people in the world 4.54 billion use the Internet, 3.8 billion of them are active users of social networks)." The potential of social networks is that account holders simultaneously become suppliers, consumers, and distributors of information. Facebook diplomacy and Twitter diplomacy create a favorable political environment for the promotion of national

interests, for researching public opinion, and solving social problems by addressing target groups.

As Ali Fischer (2013) noted, “the advantage of social media provides the opportunity to reach citizens of other countries in near real-time. Social media platforms also provide spaces for interaction, increased engagement, and thus furthering the goals of public diplomacy... The potential ease with which social media can be accessed and the low cost in comparison to other methods make it an attractive tool for many embassies, as well as other government offices, that are facing budget cuts and demands to increase engagement. Numerous platforms allow for the use of more dynamic content, such as videos, photos, and links, than traditional methods of giving lectures or passing out pamphlets. In addition, social media are key channels in reaching youth populations, a major goal of current public diplomacy efforts.” This point of view is shared by Evan Potter (2002: 23), who considers digital diplomacy as an important tool for promoting the foreign policy of the state, since it provides targeted interaction with the foreign public.

The diplomatic services of the world’s leading countries use the Internet to communicate with citizens of their host countries, conduct surveys, and provide necessary information. Political elites skillfully use information and communication technologies to achieve their goals both within their own states and in the international arena. Even the Ministries of Foreign Affairs are studying the basics of media literacy and how to utilize social networks. There are several general areas where digital diplomacy used as a resource by a Foreign Ministry seems to be particularly effective:

- implementation of public diplomacy in establishing contacts with an online audience and the formation of new communication tools that provide the opportunity to address directly to the target audience with specific messages;
- facilitating the establishment of a dialogue in the format of “citizen-citizen, person-person” that can be initiated both by the participants of civil society and by the state, which can act as a moderator of the dialogue;
- information management, including the accumulation and analysis of a huge amount of information that can be successfully used in policy forecasts and strategic planning;
- implementation of consular activities;
- use of ICT for emergency communication with the state embassy abroad.

The spread of the Internet has made it possible to influence foreign audiences through such methods as posting radio and television programs on the Internet; distributing literature about stakeholder states in a digital format; monitoring discussions in the blog spaces of foreign countries; designing personal pages of government members in social networks; and, sending information via mobile phones (Tsvetkova 2011).

The U.S., United Kingdom, and France were the first countries to use digital diplomacy to address foreign policy issues, promote political culture values from the national to the international level (the formation of a “democratic club”), and fulfill the functional responsibilities of foreign ministries and diplomatic missions.

Digital diplomacy programs in the U.S. started in 2002 to 2003 when the George W. Bush administration began to transfer traditional international radio and television channels to the Internet. In 2006, Secretary of State Condoleezza Rice formed the Digital Interaction Group to monitor information and misinformation about the U.S. on social networks. At the same time, the Secretary of State announced the launch of the first official blog of the State Department, opened a government portal, and began publishing several electronic magazines. Hillary Clinton, who became Secretary of State in the Barack Obama administration in 2009, initiated *21st Century Statecraft* maximizing the potential of technology and serving U.S. diplomatic goals. The purpose of its implementation was "complementing traditional foreign policy tools with newly innovated and adapted instruments of statecraft that fully leverage the technologies of our interconnected world" („21st Century Statecraft" [b.d.]). Under Hillary Clinton, digital diplomacy was taken to a new political level, emphasizing the important goals of U.S. foreign policy, such as discrediting al Qaeda, the Taliban, and other anti-American movements, as well as fighting political regimes in Iran, China, and a number of other countries by mobilizing a protest youth movement and a new generation of dissidents.

In September 2010, the *IT Strategic Plan: Fiscal Years 2011-2013 – Digital Diplomacy* was adopted. The Plan declares that "the mission of IT at State is to empower diplomacy, consular services, and development by providing access to information and technology solutions anytime and anywhere." It presents the Foreign Affairs Network (FAN) initiative slated to consolidate the Department's global IT infrastructure and related services and make it available to other agencies operating overseas. "Digital Diplomacy 2013 focuses on applying modern IT tools, approaches, systems, and information products to the mission and tasks of diplomacy and development. The intent is to create an environment where the use of these tools is ingrained in the State's culture and day-to-day activities" ("IT Strategic Plan..." 2010). The State Department also applies next-generation innovative tools for information and data management, moving from traditional data warehousing to cloud analytics. Today, U.S. digital diplomacy programs are implemented through a variety of agencies, including the State Department, the CIA, the Department of Defense, and the United States Agency for International Development.

According to D. Lewis (2014), "the U.S. state department is one of the few governments that are leaders in employing digital strategies and employ technology in their approach." The State Department's Office of eDiplomacy has created a wide range of interactive web portals, linking State Department employees internally, and also connecting them with diverse groups around the world. One innovative example is eDiplomacy's creation of TechCamp, a series of two-day conferences during which civil society organizations working abroad and technology experts identify and apply low-cost, easy-to-implement technologies to shared problems that have helped make these organizations more resilient and effective. At a State Department TechCamp in Lithuania, activists from nations with repressive governments learned how to keep their groups safe online when they use social media to organize protests. A TechCamp in Chile led to the widespread application of open-source software that

is being used by nongovernmental organizations around the world for collaborative disaster management, election monitoring, and information sharing.

In addition, eDiplomacy's team has expanded two existing online initiatives: the first is Diplopedia, the wiki-based online encyclopedia for foreign affairs information that has 15,000 articles written by 5,000 State Department employees and averages 40,000 page views per week; the second is the Communities@State, a group of 80 internal multi-author blogs designed to promote dialogue, information and region-specific "content with conversation" for State Department employees. eDiplomacy's office also created the Virtual Student Foreign Service that has allowed some 350 college students to engage with State Department diplomatic posts overseas ("Advancing U.S. foreign policy..." 2012). An important strategic document in this area is "Modernizing Diplomacy: US Foreign Policy in the Age of Connection Technologies", created by Clinton in April 2012. According to this document, the State Department is promoting policies that support U.S. values and objectives in cyberspace, including Internet Freedom, Internet Governance, Cybersecurity, Access and Development, and Open Government. So, "Modernizing Diplomacy" summed up the activities of the Secretary of State's team on digital diplomacy and emphasized the quintessence of the latter.

The first legal framework for digital diplomacy in the United Kingdom was the e-Diplomacy Development Strategy published in 2000. In 2001, it was updated as "E-Diplomacy: An e-Task Strategy for the Ministry of Foreign Affairs and the Commonwealth of Great Britain". The document articulated the main principles of diplomatic work: analysis of the audience, which needs information, and expected information; assessment of how best to provide information to each target group; and analysis of primary sources of information. To implement those principles, such programs as the Electronic Public Services Program, the Knowledge Program, the Resource Management Program, Information & Communication Infrastructure Program, and Organizational Change Program have been introduced. In January 2004, an updated "Information and Communication Technology Strategy for the Ministry of Foreign Affairs and the Commonwealth of Great Britain" was launched. It was referred to the development of the Ministry until 2010 and emphasized new ICT strategies: 1) to complete the formation of a global information structure that would provide better classification, storage conditions, and recovery of information; 2) to make such a structure mobile to allow working even with classified information; 3) to modernize the working conditions of employees of the Ministry; 4) to improve the communication between existing ICT systems (Vysotskyi 2020: 20).

Since 2012, the Ministry of Foreign Affairs and the Commonwealth of Nations have been developing an annual Digital Strategy programs series, which sets out common priorities and actions for the implementation of digital diplomacy and e-government. The Ministry's three key areas of digital strategy include: 1) digital diplomacy – analysis of the possibility of using digital technologies to improve the key areas of diplomatic work, including monitoring of international events, increasing the impact, and design of open policy; 2) service delivery – analysis of the possibility of digital services; 3) making the change – finding out the skills and other changes that are needed to deepen the use of digital technologies in public administration.

The main achievements of the implementation of this digital strategy are acknowledged as being: ensuring effective leadership of the digital agenda; providing staff with the access they need to digital media and tools; taking full advantage of the possibilities for digital diplomacy; continuing to produce excellent and integrated communications; and delivering digital by default for administrative services, ensuring effective digital management information (*Digital Strategy* 2014). Among the areas to prioritize, the improvement of virtual consular services, training of people who use the latest digital technologies in their work, as well as improving the analysis and forecasting of the Internet space, were identified in 2015.

Nowadays, digital diplomacy has been officially declared a priority direction for the development of the international activities of France. A striking example of French digital diplomacy is the "France Diplomacy" official website of the French Ministry for Europe and Foreign Affairs (MEAE), which is a comprehensive information portal covering virtually all aspects of the foreign policy of the French Republic. The portal is a source of information for social networks, in particular, Facebook, Twitter, Instagram, Flickr, YouTube, etc. More than one million Twitter users are subscribed to the Ministry's webpage (for comparison, more than five million users are subscribed to the U.S. State Department webpage, more than 82,000 users to the webpage of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine). As the "France Diplomacy" portal states, "Digital diplomacy is one of the priorities for the French Ministry for Europe and Foreign Affairs. The concept of 'digital diplomacy' refers both to the Ministry's domains of action, the 'international challenges of digital technology', and widening the scope of traditional diplomacy through innovations and new practices brought about by information and communication technologies (ICTs). However, digital tools are considered as much more than a simple means of communicating information, they are helping transform diplomatic work" ("Digital Diplomacy" 2019). The French President Emmanuel Macron also has official pages on Twitter, Facebook, Instagram, and other social networks, which regularly post updated information.

The experience of the leading world's democracies shows the potential of digital diplomacy as a strategic resource for promoting national interests and implementing diplomatic tasks and state political doctrine. The essence of the cultural and political dimension of digital diplomacy is that the use of the latest information and communication tools in the foreign policy area contributes to strengthening an attractive image of the political culture of the state, ensuring the main goals of a country's economy in the world economic space, as well as promoting its national identity abroad. Digital diplomacy is a tool for spreading democratic values worldwide that creates a basis for global unity.

Today, Twitter seems to be the most popular channel of political communication. Many world leaders increasingly follow each other, creating virtual diplomatic networks on Twitter through which they can converse with each other informally and through private direct messages (Lewis: 2014). In particular, journalist Eva Harder (2012) believes that among all social networks in the world, Twitter is the most important, because it can change the "face" of a country's foreign policy. She claims that Twitter is developing a new method of managing external relations

between countries, based on how public institutions inform their citizens. According to Philip Seib (2012), a specialist in communication and journalism, the use of Twitter is a diplomatic tool that fits perfectly into the new meaning of the expansion of political rights and opportunities that accompanies the boom of social networks”.

Twitter was created as a social network in 2006 by Jack Dorsey and since that time has rapidly gained popularity among the general public. This network of microblogging became more widespread in diplomatic practice around 2011. It was then that the term “Twitter diplomacy” appeared. Matthias Lüfkens, studying diplomacy social networks, proposed to introduce this term to characterize the use of Twitter by state leaders, international government organizations chiefs, and diplomats to converge positions on international issues („Twitter Diplomacy Tree Branding” 2014).

In June 2012, the French Press Agency launched the e-Diplomacy Hub website, which accumulates the Twitter activity of heads of state and representatives of foreign policy departments in real-time. A significant amount of data has been gathered by the Burson-Marsteller American public relations research group, which focused on the development of Twitter and the engagement of politicians from different countries with this online communication channel (Dorosh, Kopey 2018: 33–34).

According to a study by the information-analytical portal Twiplomacy (2018), 98% of the 193 UN member states have an official presence on the platform. Only six countries’ governments, namely Laos, Mauritania, Nicaragua, North Korea, Swaziland, and Turkmenistan do not have an official presence on the platform. The 2018 BCW (Burson, Cohn & Wolfe) survey identified 951 accounts on Twitter, of which 372 personal and 579 institutional ones were the accounts of heads of states and governments, as well as of foreign ministers of 187 countries. Ministries of foreign affairs continue to expand their digital diplomatic networks, encouraging their ambassadors and those on diplomatic missions around the world to become active in social networks. By implementing their policies on Twitter, foreign ministries, consulates, staff on diplomatic missions, and especially state leaders have the opportunity to expand their communication and learn more about the views and attitudes of civil societies. Thus, in fact, the boundaries in communication with the public, both in their home country and abroad, are erased.

Among the well-known statesmen who used social networks in 2018, in the top three were: Donald Trump, President of the U.S., with 53 million subscribers, Pope Francis of Rome with 47 million subscribers, and the Prime Minister of India, Narendra Modi, with 43 million followers (“Twiplomacy: The 50 most followed world leaders in 2018”).

Thus, “Twitter diplomacy” is evidence that social networks today offer ample opportunities for political activities. It is an effective foreign policy tool and can rightly be seen as an adjunct to traditional diplomacy due to the large number of additional tools that it offers and how extensively it engages its audience. However, there is also a negative factor to Twitter and other social networks’ influence on the political environment. As Alfredo Torrealba (2015) remarks, because people can post information without any content control, there is a risk of increasing mass protests and terrorist attacks that threaten the stability of the state and the security

of its population. Twitter has more than once become a platform for rapid incitement of revolutions and the direct subject of public opinion manipulation. Examples of such events are the Egyptian revolution in 2011–2013, anti-corruption actions in Turkey in 2014, protests and calls for murder in Venezuela in 2014, and more (Otsvera 2019).

In addition, it is often the case that an impulsive tweet posted by a politician to express an opinion on a certain crisis situation or conflict, or on the personality of another politician can aggravate relations between the two countries in real life. For example, though Donald Trump has greatly influenced the popularity of Twitter, his impulsive tweets caused an exacerbation of the U.S. – China conflict (Okladna, Stetsenko 2020: 15).

Lewis (2014) suggests that defining digital diplomacy purely within the scope of social media is not sustainable. The definition is already expanding as the capabilities of “digital” tools increases with advances in big data, and as wearable technology devices like smart watches and glasses enter the mainstream. Tools like crisis mapping – which plots live information gathered from social media and emails, in crisis situations – are being used by humanitarian organizations to better understand and respond to natural and manmade calamities. In the near future, diplomats will have an even larger array of digital tools at their disposal, allowing them to use data science to conduct sentient analyses to predict the public mood and create models to predict future reactions (Yücel 2014) or create custom-made apps for digital diplomacy – the possibilities are vast. As new digital tools increasingly allow people to connect, engage and mobilize we will truly have diplomacy 3.0 – an instant, hierarchy – and protocol-free, peer-to-peer (P2P) diplomacy (Yücel 2013).

Conclusions

We share the conclusion of O. Sehedá (2020: 142) that public diplomacy as an element of “soft power” occupies an important place in the foreign policy strategy of many countries. “The effect of “non-coercive persuasion” enables the achievement of a wide range of goals: to strengthen the country’s image, to defend national interests, and to promote diverse potential in the fields of science, technology, art, education, etc. In this context, digital diplomacy is a powerful tool for achieving a number of outlined goals, and social networks as one of its main proponents have proven to be an unprecedentedly effective mechanism in this rapidly changing world.” We believe that “digital diplomacy” is unlikely to ever displace diplomacy in its usual format, but it will facilitate public access to the results of traditional diplomacy, as well as manage change in the international system.

In response to a demand for the development of digital diplomacy, Ukraine needs theoretical research on the phenomenon and its conceptualization at a national level. The result should be the design of a comprehensive program of state representation in the online space. Finally, after the theoretical and legal conceptualization of digital diplomacy, a clear division of competencies between existing authorities or the separation of a special responsible institution will increase the

efficiency and integrity of communication and representation of Ukraine for foreign audiences in the digital space.

Opportunities for the development of “digital diplomacy” in Ukraine seem to be limited by the lack of a national information and communication strategy, the shortage of trained professionals, and a number of risks inherent in working on the Internet. Years of attempts to change the status quo of Ukrainian digital diplomacy “from above” have not been very successful because of a lack of a combination of certain factors; firstly, a team of qualified staff who generate a common course for the development of digital diplomacy; secondly, the involvement of a wide range of diplomats in the initiatives of the mentioned team, which acts as a think tank; and thirdly, a spark, or a coincidence in which the two previous factors become relevant. In the case of Ukraine’s digital diplomacy, a powerful impetus for its development has been the need to respond to information attacks by the Russian Federation, which has launched a hybrid war against Ukraine and a large-scale campaign to legitimize it in the world’s public opinion. It is the factor of external military aggression that has given impetus to the expansion of Ukrainian diplomacy onto the digital plane. Subsequently, the potential of digital diplomacy began to be used as an effective tool for building Ukraine’s image in the international arena, strengthening Ukraine’s information presence in the media field of foreign audiences, and more. So, according to Seheda (2020: 144), “Ukraine’s digital diplomacy has made a quantum leap towards mastering powerful social networking tools” since 2014. From 2013 to 2018, the number of tweets from the official Twitter website of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine increased by 50 times (from 1,047 to 50,987), with the peak of growth in 2014. Respectively, the number of website followers increased from 760 in 2013 to 82,621 in 2018.

The spread of Covid-19 has significantly actualized the potential of digital diplomacy; virtual platforms have become almost the only meeting place for diplomats, politicians, and statesmen. For example, in April 2020, Ukraine took over the chairmanship of the online OSCE Forum for Security Co-operation; the first virtual visits of the Prime Minister and the Minister for Foreign Affairs of Ukraine to Germany took place via video conference. As Ye.Haber, the Deputy Director of the Hennadii Udoenko Diplomatic Academy of Ukraine (2020, April 23) remarks, “the pandemic has shown that, if desired, much of international relations can be easily translated into a ‘digital’ format.” In this context, the media activity of the embassy significantly affects the perception of the state by citizens, and political and business circles of the host country. Social networks used by foreign diplomatic missions of Ukraine play an important role in the implementation of the country’s image, initiatives, and projects, and in establishing international dialogue.

However, according to the Dorosh & Kopey study

by 2014, due to the geopolitical location and centuries-old influence of the Russian Empire, the most popular social network in Ukraine was V Kontakte. Such events as Revolution of Dignity and the president’s decree on the official ban of Russian social networks in Ukraine led to redirection of Internet users towards Facebook and Twitter. The activity of political leaders on the Internet clearly illustrates greater demand for

Facebook as a social network among representatives of the Ukrainian political elite, while diplomatic discourse on Twitter's network is being actively developed in the rest of the world. Problems that delay the development of domestic Twitter diplomacy, as opposed to the world, are low activity of the political leaders themselves – frequency of messages' distribution on Twitter network is very low; practice of copywriting – a post written for one social network (Facebook) with a delay for a few hours also appears on another social network (Twitter). The situation with the presence of state bodies on social networks is also critical. Most ministries and public councils have their own official pages on Facebook, and only a few of them are officially present on Twitter (Dorosh, Kopey 2018: 37).

Obviously, Ukrainian political leaders and diplomats should recognize all the opportunities and benefits of Twitter-diplomacy and use them more actively to be effective in utilizing smart power.

Nevertheless, digital diplomacy in Ukraine is actively developing, involving more and more stakeholders in the process of information exchange. That is facilitated by the very nature of social media, which, like any living organism, is constantly evolving.

Bibliography

- „21st Century Statecraft”. [b.d.]. U.S. Department of State. Diplomacy in Action. <https://2009-2017.state.gov/statecraft/overview/index.htm>.
- „Advancing U.S. foreign policy through eDiplomacy”. 2012. The Washington Post. https://www.washingtonpost.com/politics/advancing-us-foreign-policy-through-e-diplomacy/2012/07/01/gJQAdOedGW_story.html.
- Bjola Cornelia, Marcus Holmes. 2015. *Digital Diplomacy. Theory and Practice*. London–New York: Routledge.
- Crocker Chester A., Fen O. Hampson, Pamela R. Aall. 2007. *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*. Washington: United States Institute of Peace Press.
- Cull Nicholas J. 2006. „«Public diplomacy» before Gullion: the evolution of a phrase”. USC Center on Public Diplomacy. <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/public-diplomacy-gullion-evolution-phrase>.
- Cull Nicholas J. 2013. „The Long Road to Public Diplomacy 2.0. The Internet in US Public Diplomacy”. *International Studies Review* 15 (1) : 123–139.
- „Digital Diplomacy”. 2019. France Diplomacy. <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/digital-diplomacy/>.
- Digital Strategy*. 2014. The Foreign and Commonwealth Office. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/39629/AB_12-11-14_Digital_strategy.pdf.
- Dorosh Lesya, Yulia Kopey. 2018. „Twitter-diplomacy: Ukrainian context”. *Series Humanitarian Vision* 4 (2) : 32–38. <http://science.lpnu.ua/shv/all-volumes-and-issues/volume-4-number-2-2018/twitter-diplomacy-ukrainian-context>.
- Fisher Ali. 2013. „The use of Social Media in Public Diplomacy: Scanning e-diplomacy by Embassies in Washington DC”. IPDGC Smart Power. <https://blogs.gwu.edu/>

- ipdgcsmartpower/2013/02/19/the-use-of-social-media-in-public-diplomacy-scanning-e-diplomacy-by-embassies-in-washington-dc/.
- Gavel Doug. 2008. „Joseph Nye on Smart Power”. <https://www.belfercenter.org/publication/joseph-nye-smart-power>.
- Haber Yevheniya. 2020. „Postvirusna dyplomatiia: yak suchasni tekhnolohii ta karantyn zminiuiut mizhnarodni vidnosyny” [Post-viral diplomacy: how modern technology and quarantine are changing international relations]. *Yevropeiska Pravda*. <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/04/23/7109048/> [in Ukrainian].
- Hanson Fergus. 2012. „Baked in and wired: eDiplomacy@State”. *Foreign Policy Paper of Brookings* (30) : 1–40. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/baked-in-hansonf-5.pdf>.
- Hanson Fergus. 2012. „Revolution @State: The Spread of Ediplomacy”. *Lowy Institute Analysis*. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/03_ediplomacy_hanson.pdf.
- Harder Eva. 2012. „How Twitter Is Changing the Face of Foreign Policy”. <http://www.pbs.org/mediashift/2012/11/howtwitter-is-changing-the-face-of-foreign-policy319>.
- Hocking Brian, Jan Melissen. 2015. *Diplomacy in the Digital Age*. Hague: Clingendael Institute. https://www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/Digital_Diplomacy_in_the_Digital%20Age_Clingendael_July2015.pdf.
- „IT Strategic Plan: Fiscal Years 2011–2013 – Digital Diplomacy”. 2010. U.S. Department of State. Diplomacy in Action. <https://2009-2017.state.gov/m/irm/rls/148572.htm>.
- Lewis Dev. 2014. „Digital diplomacy”. Gateway House. <https://www.gatewayhouse.in/digital-diplomacy-2/>.
- Litra Leonid, Yuliya Kononenko. 2013. „Tviter-dyplomatiia. Yak novitni tekhnolohii mozhut posylyty mizhnarodni pozytsii Ukrainy?” [Twitter diplomacy. How can the latest technologies strengthen Ukraine’s international position?]. Institute of World Policy. <http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/Tviter-dyplomatiya.-Yak-novitni-tehnologiyi-mozhut-posylyty-mizhnarodni-pozitsiyi-Ukrayiny.pdf> [in Ukrainian].
- Lüfkens Matthias. 2018. „Twiplomacy study 2018”. 2018. Twiplomacy. <https://twiplomacy.com/blog/twiplomacy-study-2018/#>.
- Manor Ilan. 2016. „What is Digital Diplomacy, and how is it Practiced around the World? A brief introduction”. *Annual Review of the Diplomatist Magazine*. <https://digdip-blog.files.wordpress.com/2014/02/dig-dip-intro-diplomatist.pdf>.
- „Modernizing Diplomacy: U.S. Foreign Policy in the Age of Connection Technologies”. 2012. U.S. Department of State. Diplomacy in Action. <https://2009-2017.state.gov/r/pa/pl/2012/189539.htm>.
- Musaeva Gyulnara K. 2019. „Cifrovaja diplomatija SSHA kak instrument «umnoj sily»” [US digital diplomacy as a smart power tool]. *Nauchno-metodicheskiy elektronnyy zhurnal „Kontsept”* (4) : 159–165. <http://e-koncept.ru/2019/193022.htm>.
- Nye Joseph S. 2008. „Public Diplomacy and Soft Power”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 616 : 94–109. <https://www.jstor.org/stable/25097996>.
- Nye Joseph S. 2010. „The New Public Diplomacy”. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-new-public-diplomacy-2010-02>.

- Okladna Maryna H., Valeriya Y. Stetsenko. 2020. „Rol tsyfrovoy dyplomatii v suchasni zovnishnii politytsi derzhavy” [The role of digital diplomacy in modern foreign policy]. *Pravo ta innovatsiine suspilstvo* (2) : 13–17. http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/Okladna_Stetsenko15.pdf [in Ukrainian].
- Otsvera Anna. 2019. „«Twitter-dyplomatiia» yak instrument zovnishnoi polityky” [„Twitter diplomacy” as a tool of foreign policy]. *Travnevi Studii: istoriya, politolohiya, mizhnarodni vidnosyny* (4) : 181–184. <https://jts.donnu.edu.ua/article/view/6899> [in Ukrainian].
- Pantieliiev Yevgeniy. 2012. „Vneshniaia politika i innovatsionnaia diplomatiia” [Foreign policy and innovative diplomacy]. *Mezhdunarodnaia zhyzn* (12). <https://interaffairs.ru/jauthor/material/785> [in Russian].
- Permiakova Larisa. 2012. „Tsyfrovaia diplomatyia: napravleniia raboty, riski i instrumenty” [Digital Diplomacy: Areas of Work, Risks and Tools]. *Politnauka*. <http://politnauka.livejournal.com/296679.html> [in Russian].
- Pipchenko Nataliya, Taras Moskalenko. 2017. „Promotion of Ukraine’s cultural diplomacy in the EU”. *Politologija* 86 (2) : 124–154. <https://doi.org/10.15388/Polit.2017.2.10745>.
- Pocheptsov Georgii. 2018. „Cognitive Attacks in Russian Hybrid Warfare”. *Information & Security: An International Journal* 41 : 37–43.
- Potter Evan H. 2002. „Cyber-Diplomacy: Managing Foreign Policy in the Twenty-First Century”. Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Seheda Ol’ha O. 2020. „Tsyfrova dyplomatiia Ukrainy yak element novoi publichnoi dyplomatii” [Digital diplomacy of Ukraine as an element of the new public diplomacy]. *Naukovyi zhurnal „Politykus”* (3) : 139–147. http://politicus.od.ua/3_2020/23.pdf [in Ukrainian].
- Seib Philip. 2012. „Twitter Diplomacy: Communicate With Caution”. *Huffpost*. https://www.huffpost.com/entry/twitter-diplomacy-communicate-caution_b_1981844.
- Sukhorolska Iryna, Yarina Turchyn. 2019. *Hromadska dyployatia ta demokratychnyi imidzh derzhavy* [Public diplomacy and democratic image of the state]. Lviv: Vydavnytstvo Tarasa Soroky [in Ukrainian].
- Torrealba Alfredo A. 2015. „Tvitlomatii: vliannie sotsyalnoi seti Twitter na diplomatiuu” [Twitterlomaticy: Impact of Twitter Social Network on Diplomacy]. *Vestnik Rossyiskogo universiteta druzhby narodov* 15 (3) : 152–166. <http://journals.rudn.ru/international-relations/article/view/10720/10171> (in Russian).
- Tsvetkova Natalia. 2011. „Prohrammy Web 2.0 v publichnoi diplomatii SShA” [Web 2.0 Programs in US Public Diplomacy SShA]. *Nauchnyi i obshchestvenno-politicheskii zhurnal* (3) : 109–122 [in Russian].
- Turchyn Yarina. 2014. „Elektronna dyplomatiia yak vazhlyva skladova zovnishnoi polityky derzhavy” [Electronic diplomacy as an important component of state foreign policy]. W *Informatsiia, komunikatsiia, suspilstvo 2014: materialy 3-oi Mizhnarodnoi naukovoï konferentsii IKS-2014*, 104–105. Lviv–Slavske: Vydavnytstvo L’vivs’koyi politekhniki. <http://ena.lp.edu.ua:8080/handle/ntb/24747> [in Ukrainian].
- „Twiplomacy: The 50 most followed world leaders in 2018”. 2018. <https://twiplomacy.com/ranking/the-50-most-followedworld-leaders-in-2018>.
- „Twitter Diplomacy Tree Branding”. 2014. *Treebranding.com*. URL: <http://www.slide-share.net/treebranding/twitter-diplomacy-tree-branding>.

- Vysotskyi Olexander. 2020. „Publichna dyplomatiia” [Public diplomacy]. Konspekt leksi. Chastyna I. Dnipro: SPD „Okhotnik”. <http://stratcom.nuou.org.ua/wp-content/uploads/2020/07...pdf> [in Ukrainian].
- Yücel Gökhan. 2013. „21st Century Schoolcraft & Diplomacy 3.0.” Yeni Diplomasi. URL: <http://www.yenidiplomasi.com/2013/11/21st-century-schoolcraft-diplomacy-30.html>.
- Yücel Gökhan. 2014. „Digital Diplomacy and Sentiment Analyses”. Yeni Diplomasi. <http://www.yenidiplomasi.com/2014/10/digital-diplomacy-and-sentiment-analysis.html>.
- Zinovieva Yelena. 2013. „Tsyfrovaia diplomatiia, mezhdunarodnaia bezopasnost i vozmozhnosti dlia Rossii” [Digital diplomacy, international security, and opportunities for Russia.]. *Indeks bezopasnosti* 19 (1) : 213–228. <http://www.pircenter.org/media/content/files/10/13559069820.pdf>. [in Russian].

Digital diplomacy: international experience and Ukraine’s perspectives

Abstract

In light of the global COVID-19 pandemic, digital technologies are increasingly relevant, strengthening digital diplomacy’s importance as the newest direction for public diplomacy. This paper studies the opportunities and challenges of digital diplomacy’s inclusion in Ukrainian public diplomacy considering increasing information flow, diplomatic communication in the global context of networking, new communication channels and tools, and emerging new influences. The author asserts that opportunities for developing “digital diplomacy” in Ukraine are limited by the lack of a national information and communication strategy, shortage of trained professionals, and several risks inherent in working on the Internet. Nevertheless, digital diplomacy in Ukraine is actively developing, involving more stakeholders and facilitated by social media, which is constantly evolving like any living organism.

Keywords: public diplomacy, digital diplomacy, “smart power,” social networks, Twiplomacy

Dawid Tomal*

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0003-3050-4915

Historyczny aspekt kształtowania się systemu politycznego Republiki Południowej Afryki. Konstytucyjny system organów państwowych

Wprowadzenie

Początków kształtowania się systemu politycznego Republiki Południowej Afryki (RPA) należy poszukiwać w drugiej połowie lat 80. poprzedniego wieku. W tym czasie funkcjonowała polityka apartheidu¹ z rządem, w którym dominowała biała ludność. Wtedy też rozpoczęły się próby reformowania systemu politycznego kraju. Długa droga ku demokracji przyniosła liczne problemy i ofiary. Celem artykułu jest przedstawienie historii rozwoju systemu politycznego i opisanie tranzycji ustrojowej, która dokonała się w Republice Południowej Afryki, oraz charakterystyka konstytucyjnych organów władzy państwowej wraz z ich charakterystyką.

Analizując sytuację Republiki Południowej Afryki, należy przedstawić zasadniczy problem badawczy, który został sformułowany wokół następujących pytań: jak przebiegał proces i droga kształtowania się systemu politycznego tego kraju? jakie wydarzenia miały zasadniczy wpływ na współczesną strukturę systemu politycznego państwa południowoafrykańskiego? w jaki sposób funkcjonują konstytucyjne organy państwowe i czym się one charakteryzują?

Republika Południowej Afryki to państwo na południowym krańcu Afryki, wielorasowe, wielokulturowe i z wielojęzycznym społeczeństwem. W RPA mieszka około 55 mln ludzi, których dzieli się na pięć kategorii rasowych. Pierwszą z nich i najliczniejszą stanowi ludność czarna², następnie biali³, Kolorodzi (afr. *Kleurlinge*,

* dawid.tomal3@student.up.krakow.pl

¹ Totalitarna ideologia głosząca konieczność osobnego rozwoju społeczności różnych ras, a także system polityczny panujący w Republice Południowej Afryki do połowy lat 90. XX wieku, oparty na segregacji rasowej. Przekonanie o wyższości rasy białej i dyskryminowanie ludności czarnej i kolorowej (Berger 2009: 114).

² Do tej grupy zalicza się wszystkie grupy ludu Bantu.

³ Tę grupę stanowią potomkowie mieszkańców RPA pochodzenia głównie europejskiego (Holandia, Wielka Brytania, Niemcy).

ang. *Coloureds* – Kolorowi)⁴ i Azjaci⁵. Ludność, która nie posiada własnego określenia, to mieszanka pozostałych grup rasowych.

Czarni	Biali	Koloredzi	Azjaci	Pozostali
79,2%	8,9%	8,9%	2,5%	0,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Statystycznego Republiki Południowej Afryki

W RPA używa się 11 języków urzędowych⁶. Dominującymi są język zulu oraz język sotho, ale tym służącym do komunikacji, pomimo tak licznej grupy języków, pozostaje język angielski. W okresie polityki apartheidu władza narzucała społeczeństwu język afrikaans⁷. Obecnie w każdej prowincji w kontaktach oficjalnych obowiązuje jeden z języków afrykańskich oraz język angielski i język afrikaans.

Także pod względem religijnym społeczeństwo RPA jest dosyć zróżnicowane. Według spisu ludności z 2016 roku dominującą religią jest w RPA chrześcijaństwo (78% deklaracji). Prawie 5% stanowią wyznawcy tradycyjnych religii plemiennych, 1,6% osób identyfikuje się z islamem, a 1% z religią hinduską. Również niecały 1% obejmuje małe grupy żydowskie, buddystów oraz bahaitów. Co dziesiąty mieszkaniec kraju nie utożsamia się z żadną religią (Statistics South Africa 2012).

W niniejszym artykule podjęto próbę scharakteryzowania procesu formowania się systemu politycznego Republiki Południowej Afryki w kontekście historycznym, którą to analizę oparto na literaturze zarówno polskiej, jak i zagranicznej. Jednym z wartościowych źródeł do opisu konstytucyjnych organów państwowych okazała się ustawa zasadnicza RPA uchwalona w 1996 roku oraz akty prawne przyjęte przez parlament tego państwa w czasie funkcjonowania polityki apartheidu. Dodatkowo posłużono się danymi statystycznymi, które zostały sporządzone przez Południowoafrykański Urząd Statystyczny.

Zarys historii konstytucyjnej Republiki Południowej Afryki

Pierwotnymi mieszkańcami terenów współczesnej Republiki Południowej Afryki były ludy Buszmenów i Hotentotów, a następnie plemiona Bantu. Bardzo ważnym wydarzeniem okazał się rok 1488, kiedy to Europejczycy dotarli na południowy kraniec kontynentu afrykańskiego. Odkryte przez Bartholomeu Diasa tereny zostały nazwane Przylądkiem Burz, co potem zmieniono na Przylądek Dobrej Nadziei (Gąsowski 2006: 27). Na współczesny kształt państwa południowoafrykańskiego wpłynęły wydarzenia zapoczątkowane przez kolonizatorów z Holandii i Wielkiej Brytanii. W 1652 roku zostało założone miasto Kapsztad przez Jana van Riebeecka,

⁴ Społeczność ta powstała ze zmieszania się ludów Khoisan, Burów oraz Malajów w Kolonii Przylądkowej.

⁵ Azjaci to emigranci z Azji – głównie z Indii.

⁶ Języki: pedi, soto, tswana, swazi, venda, tsonga, afrikaans, angielski, deble, kosa oraz zulu.

⁷ Mieszanka języka malajskiego, portugalskiego, angielskiego oraz języków miejscowej ludności.

przedstawiciela Holenderskiej Kompanii Wschodnioindyskiej (Tymowski 1996: 75–123).

Wraz z napływem na tereny dzisiejszej Afryki kolonizatorów z Europy rozpoczął się w pierwszej kolejności dynamiczny rozwój osadnictwa holenderskiego. Osiedlonych tam ludzi zaczęto nazywać Burami (Bębniak 2004: 125). Powodowało to liczne konflikty z miejscową ludnością, a do największych starć dochodziło z plemionami Bantu. Na kolonizowanych terenach pojawili się także Brytyjczycy i w 1785 roku stworzyli pierwszą kolonię, nazwaną Port Elizabeth. W kolejnych latach trwał konflikt pomiędzy kolonizatorami, spowodowany między innymi zaciekłymi walkami o podbijanie nowych terenów. Również różnice kulturowe i językowe przyczyniały się do napiętych stosunków pomiędzy osadnikami z Wielkiej Brytanii i Holandii. W konsekwencji doszło do wybuchu tzw. wojen burskich, których następstwem było wyparcie ludności Burów w głąb kontynentu założenie przez nich nowych państw: Natalu, Transwalu, Oranje. Burowie odkryli na owych terenach wielkie pokłady diamentów i złota, co spowodowało włączenie się do eksploracji tychże miejsc także osadników z Wielkiej Brytanii (Balicki 1980: 47–99).

Bardzo ważnym okresem w utrwalaniu się systemu rządów w Republice Południowej Afryki były początkowe lata XX wieku. W 1909 roku brytyjski parlament uchwalił ustawę o Południowej Afryce (*South Africa Act*). Warto podkreślić, że ów dokument regulował ustrój państwa aż do 1961 roku. Kolejne liczne konflikty pomiędzy kolonizatorami brytyjskimi a holenderskimi spowodowały powstanie w 1910 roku – z inicjatywy Brytyjczyków – Związku Południowej Afryki (Unii Południowoafrykańskiej) jako dominium podporządkowanego brytyjskiej koronie. W skład tego tworów wchodziły Natal, Transwal, Oranje i Kraj Przylądkowy (Thompson 2014: 153–157). Parlament brytyjski w dalszym ciągu miał możliwość uchwalania prawa na terenie Unii.

Związek Południowej Afryki był państwem unitarnym. Tworzące go cztery kolonie uzyskały status prowincji. Na czele władzy wykonawczej w prowincji stał administrator, powoływany i odwoływany przez gubernatora jako przedstawiciela władzy brytyjskiej. Oficjalnymi językami urzędowymi stały się angielski i niderlandzki. Pierwszy premier Unii, Herbert Gladston, powołał swój rząd z najważniejszymi przedstawicielami ugrupowań politycznych z czterech prowincji. Warto podkreślić, że reprezentowali oni ludność afrykanerską i brytyjską, a ludność kolorowa została wykluczona z życia politycznego Unii (Gąsowski 2006: 95). Kolejnym przejawem porozumienia pomiędzy Afrykanerami a Brytyjczykami było wyznaczenie na siedzibę rządu Pretorii, a parlamentu – Kapsztadu.

Równocześnie z powstaniem Związku Południowej Afryki rozpoczął się okres dyskryminacji rdzennych mieszkańców terenów Unii, co przejawiało się między innymi ograniczeniem ich praw. W 1913 roku uchwalono Ustawę o ziemiach rdzennej ludności (*Natives Land Act*), na której podstawie podzielono obszar państwa na strefy przeznaczone wyłącznie dla białej ludności i oddzielnie wyłącznie dla rdzennej społeczności. Następstwem takiego postępowania władz państwowych wobec dyskryminowanej ludności było powstanie w 1912 roku Południowoafrykańskiego Kongresu Narodowego Rdzennych Mieszkańców – wyraz opozycji i oporu wobec rasowej separacji (Żukowski 2009: 101–102). Organizacja ta została zmodyfikowana

i w 1923 roku zmieniła nazwę na Afrykański Kongres Narodowy (*The African National Congress* – ANC).

Niewątpliwie bardzo ważnym okresem w rozwoju systemu rządów w Republice Południowej Afryce okazały się lata 30. XX wieku. Parlament korony brytyjskiej uchwalił wówczas Statut Westminsterki. Istota tego aktu polegała na całkowitym uniezależnieniu się od wpływów Wielkiej Brytanii, a więc rezygnacja ze statusu dominium i uzyskanie niepodległości (Pietraś 1967: 21). Potwierdzeniem uzyskania suwerenności przez Unię Południowoafrykańską stało się uchwalenie w 1934 roku Statutu Południowej Afryki.

Kolejne lata przyniosły szereg przywilejów dla białej ludności na obszarze Unii, np. w 1930 roku przyznano prawa wyborcze kobietom pochodzenia europejskiego. Znaczącym wydarzeniem okazało się przeniesienie rdzennej ludności do odrębnej puli wyborczej, co oznaczało wybieranie przez nich na swoich przedstawicieli tylko białej ludności. Lata 40. XX wieku przyniosły następne ustawy dyskryminujące rdzenną społeczność. Jednym z ich następstw było wyznaczenie terytorium w państwie dla poszczególnych grup rasowych. Biali, kolorowi (Kolorodzi) oraz Azjaci mieli do dyspozycji 87% ziemi, a pozostałe terytorium należało do czarnej ludności. Dodatkowo w stosunku do ludności dyskryminowanej zastosowano obowiązek meldunkowy (*Population Registration Act*), możliwość opuszczania określonej strefy tylko za zgodą władzy, zakaz małżeństw mieszanych (*Prohibition of Mixed Marriages Act*). Z kolei ustawa o moralności (*Immorality Amendment Act*) zakazywała stosunków seksualnych pomiędzy białymi i innymi grupami społecznymi. Należy zaznaczyć, że wymienione ustawy nie wyczerpują działań dyskryminacyjnych podejmowanych wobec czarnej społeczności, gdyż powstał szereg rozwiązań prawnych, które w dużym stopniu ingerowały w podstawowe prawa rdzennej ludności. Wszelkie opory wobec ustawodawcy tłumiono⁸, a przeciwników pozbawiono wolności (Walker 1959: 189).

Następnym ważnym etapem w kształtowaniu się systemu konstytucyjnego Republiki Południowej Afryki były wydarzenia z lat 60. W 1960 roku przeprowadzono ogólnopństwowe referendum w sprawie przyszłości terytorium, należącego ówczesnie do Związku Południowej Afryki. Prawo udziału w głosowaniu otrzymała tylko ludność biała. W jego wyniku proklamowano rok później niepodległość Republiki Południowej Afryki. Uchwalona konstytucja zatwierdziła działania dyskryminacyjne wobec czarnej i kolorowej ludności. Aż do lat 90. losy państwa były zdominowane przez politykę apartheidu – system rządów, w których biali obywatele RPA byli grupą uprzywilejowaną w stosunku do pozostałej ludności, co przejawiało się między innymi w dyskryminacji rdzennej społeczności (Berger 2009: 114).

W 1983 roku w państwie afrykańskim uchwalono kolejną konstytucję, która tylko potwierdziła politykę segregacji czarnej ludności. Ustawa zasadnicza wprowadzała oryginalne rozwiązania ustrojowe i zrywała z modelem westminsterskim. Parlament przestał być suwerenem. Zapisy w akcie prawnym rozróżniały cztery grupy obywateli: białych, kolorowych, Hindusów oraz czarnych, przy czym prawa

⁸ W 1960 r. w Sharpeville doszło do demonstracji czarnej ludności, w wyniku której śmierć poniosło kilkudziesięciu demonstrantów. Jednym z następstw stało się zakazanie działalności Afrykańskiego Kongresu Narodowego.

polityczne przysługiwały jedynie pierwszym trzem grupom. Władza ustawodawcza należała do trzyizbowego parlamentu. Ludność czarna nie brała udziału w wyborach do parlamentu. Kolegium Elektorów (nominacje ze strony parlamentu), w którym dominowała biała ludność, wybierało prezydenta. Ustrój, który wprowadzono omawianą konstytucją, został nazwany przez Hugh'a Cordera „konstytucyjnym apartheidem” (Jackiewicz 2012: 581).

Druga połowa lat 70. charakteryzowała się licznymi manifestacjami i protestami ludności afrykańskiej wobec obowiązującej polityki apartheidu.

Przełom w napiętej sytuacji politycznej w RPA nastąpił na początku lat 90. Prezydent kraju Frederik Willem de Klerk rozpoczął proces stopniowego demonstazu apartheidu i budowania państwa demokratycznego. W czasie posiedzenia parlamentu uchylił zakaz funkcjonowania ANC, Kongresu Panafrykańskiego i Południowoafrykańskiej Partii Komunistycznej. Złożył także deklarację wypuszczenia więźniów politycznych, w tym Nelsona Mandeli. W zamian Afrykański Kongres Narodowy zobowiązał się do zaprzestania stosowania przemocy wobec białych obywateli kraju. Uchwalono ponadto wiele ustaw, które całkowicie znosiły apartheid (Klerk 1990: 1–21).

Niewątpliwie bardzo ważnym wydarzeniem okazało się rozpoczęcie rozmów na temat przyszłości kraju i przeprowadzenia niezbędnych reform, mających na celu wprowadzenie demokracji wieloraszowej. We wrześniu 1991 roku prezydent RPA F.W. de Klerk, przywódca AKN Nelson Mandela i przywódca Partii Wolności Inkatha, Buthelezi Mangosuthu, podpisali porozumienie, które zapoczątkowało wspólną pracę nad przygotowaniem nowej ustawy zasadniczej, mającej uwzględniać prawa polityczne wszystkich grup społecznych (Stolarz 1999: 107–115). W wyniku podpisanego porozumienia – w grudniu 1991 roku rozpoczęła obrady Konwencja na rzecz Demokratycznej Południowej Afryki (*Convention for a Democratic South Africa* – CODESA). W obradach wzięli udział przedstawiciele wszystkich najsilniejszych partii w państwie. Ze względu na charakter prowadzonych obrad zostały nazwane rozmowami południowoafrykańskiego „okrągłego stołu”. Prace skupiały się na czterech zagadnieniach: włączeniu do kształtującego się na nowo państwa czterech niezależnych bantustanów; utworzeniu rządu tymczasowego, który miałby się zająć poprowadzeniem kraju ku demokracji; ustaleniu procedur zaprojektowania i uchwalenia nowej konstytucji oraz na stworzeniu mechanizmów odpowiadających za realizację zasady pluralizmu politycznego. Strona rządowa (biali przedstawiciele) poszła na bardzo znaczące ustępstwa w rokowaniach nad kształtem przyszłego państwa. Zrezygnowano między innymi z koncepcji federalizmu w RPA i z decydującego głosu ze strony białej społeczności w polityce państwa. Podobne działania zaobserwowano ze strony Afrykańskiego Kongresu Narodowego, który także wycofał się ze swojego radykalizmu programowego (Thompson 2014: 247). W maju 1992 roku przeprowadzono ogólnokrajowe referendum, w którym zapytano mieszkańców RPA o dotychczasowe reformy konstytucyjne. Prawie 69% obywateli opowiedziało się pozytywnie za kontynuowaniem zmian w kraju (Strauss 1993: 339–360).

Obradom towarzyszyły różnego rodzaju perturbacje. Były to między innymi groźby zrezygnowania z rozmów, strajki i manifestacje. W 1993 roku z uczestnictwa w obradach CODESA wycofały się: prawicowa afrykanerska Partia Konserwatywna,

skrajnie prawicowy front Ludowy, Partia Wolności Inkatha oraz przedstawiciele wielu bantustanów. W ramach ich zjednoczenia powstał Sojusz Wolności (*Freedom Alliance*), domagający się wyeliminowania z rozmów okrągłego stołu przedstawicieli partii Afrykańskiego Kongresu Narodowego i Partii Narodowej oraz zbojkotowania przyszłych wyborów do parlamentu. W wyniku licznych wystąpień, mających na celu zakłócenie prowadzonych obrad, życie straciło wielu ludzi. Do złagodzenia napiętej sytuacji w kraju przyczyniły się działania i autorytet Nelsona Mandeli, który w 1993 roku otrzymał Pokojową Nagrodę Nobla za pracę na rzecz zniesienia polityki apartheidu i kształtowania demokracji w państwie.

Na początku 1993 roku rozwiązano trzyizbowy parlament. Następnie rozpoczął się tak zwany Wielopartyjny Proces Negocjacji (*Multi-Party Negotiating Process*) („Konstytucja Republiki Południowej Afryki” 2006: 15). Przedstawiciele najważniejszych partii politycznych dali początek zasadniczym rozmowom na temat reform w kraju, przyszłego ustroju państwa i zaprojektowania tymczasowej konstytucji. Pod koniec roku rdzenną ludność włączono do współdzielenia rządów z białą ludnością w ramach Rady Wykonawczej. Dzięki takiej pozycji mieli oni pełną kontrolę nad tym, aby przeprowadzane w RPA wybory były wolne i uczciwe.

W grudniu 1993 roku parlament przyjął i uchwalił projekt tymczasowej ustawy zasadniczej. Konstytucja została przewidziana na pięć lat jako narzędzie służące do przeprowadzenia transformacji ustrojowej kraju. Zapisy najważniejszego aktu prawnego w RPA dotyczyły stworzenia wielopartyjnej demokracji, trójpodziału władzy, jednolitego (unitarnego) charakteru państwa i zrównanie w prawach wszystkich grup społecznych (Solarz 1999: 95–98). Decentralizacja władzy miała dotyczyć poziomu prowincji. Jednym z ustaleń politycznych było zagwarantowanie praw wyborczych wszystkim obywatelom kraju, bez względu na rasę. Władzę ustawodawczą przyznano dwuizbowemu parlamentowi, na który składało się Zgromadzenie Narodowe i Senat (pięcioletnia kadencja). Zgromadzenie Narodowe wybierało prezydenta, który był szefem gabinetu. Dodatkowo określono procedurę podziału ministerstw pomiędzy najważniejsze partie polityczne. Dotychczasowe cztery prowincje i dziesięć bantustanów zastąpiono dziewięcioma prowincjami. Powołano do życia Trybunał Konstytucyjny, który miał się zajmować sprawdzaniem zgodności uchwalanych aktów prawnych z konstytucją.

Podczas obrad CODESA ustalono między innymi sposób przeprowadzenia zaplanowanych wyborów do parlamentu RPA. Miały się one odbyć zgodnie z formułą pięcioprzymiotnikową, czyli miały być: równe, powszechne, tajne, bezpośrednie i proporcjonalne. Do wyścigu o miejsce w Zgromadzeniu Narodowym przystąpiły różne partie polityczne – głównie o profilu antyapartheidowskim, a więc między innymi Afrykański Kongres Narodowy i Panafrykański Kongres. Powstało też wiele nowych partii, które przystąpiły do rywalizacji wyborczej.

26 kwietnia 1994 roku w RPA odbyły się pierwsze demokratyczne wybory do parlamentu. Wygrała je partia ANC jako reprezentant interesów większości Afrykanów, zdobywając prawie 63% głosów. Na drugim miejscu uplasowała się Partia Narodowa, na którą głosował co piąty mieszkaniec Południowej Afryki. Partia Wolności Inkatha zdobyła 10%. Nowo wybrany parlament dokonał elekcji Nelsona Mandelę na stanowisko prezydenta RPA (Gąsowski 2006: 245). Wart podkreślenia

jest fakt, że w wyborach wzięło udział ponad 19,5 mln obywateli, co przełożyło się na prawie 86-procentową frekwencję wyborczą.

W nowej demokratycznej rzeczywistości kraj postanowił rozliczyć się z trudną i zawiłą przeszłością, a przede wszystkim z okrucieństwami, do których dochodziło w okresie apartheidu. Temu rozrachunkowi miało towarzyszyć utworzenie specjalnej instytucji. Ustawą parlamentu w 1995 roku powołano do życia Komisję Prawdy i Pojednania (*Truth and Reconciliation Commission*) (Dynarowicz 2012: 205–206). Przewodniczącym komisji został arcybiskup Desmond Tutu, który za swoją działalność otrzymał Pokojową Nagrodę Nobla. Do zakresu działalności Komisji należało przede wszystkim badanie przypadków i okoliczności łamania praw człowieka w okresie od 1960 roku do 10 maja 1994 roku oraz udzielanie amnestii osobom, które popełnili owe czyny z przyczyn politycznych. W sumie zbadano 22 tys. wniosków obywateli, którzy doznali krzywdy ze strony systemu państwowego.

Ustawa zasadnicza i organy władzy państwowej w Republice Południowej Afryki

Władza ustawodawcza zaraz po swoim ukonstytuowaniu się rozpoczęła prace nad uchwaleniem właściwej ustawy zasadniczej. Zgodnie z postanowieniami tymczasowej konstytucji powołano Zgromadzenie Konstytucyjne, odpowiedzialne za opracowanie ostatecznej wersji przyszłej konstytucji. Ustawodawca dążył do tego, by w konstruowaniu najważniejszego w państwie aktu prawnego uczestniczyły wszystkie grupy społeczne. W wyniku takiego podejścia do Zgromadzenia Konstytucyjnego wpłynęło ponad 2,5 mln pisemnych propozycji. W grudniu 1996 roku konstytucja została podpisana przez prezydenta, a w życie weszła w lutym 1997 roku. Niewątpliwie był to bardzo nowoczesny i postępowy akt prawny na kontynencie afrykańskim, z którego inspirację czerpały inne państwa afrykańskie (Jackiewicz 2012: 582–583). W nowej konstytucji opracowano zapisy dotyczące między innymi prawa własności, edukacji, praw politycznych, prawa do demonstrowania swoich poglądów. Jednym z ważnych elementów ustawy zasadniczej stało się uzgodnienie dotyczące charakteru ustroju terytorialnego kraju. Pomimo licznych koncepcji⁹ w tej kwestii zwyciężyła idea jednolitego państwa (Maksymow 2012: 517–532).

Władza ustawodawcza

Zgodnie z postanowieniami konstytucji władza ustawodawcza w RPA należy do dwuizbowego parlamentu, na który składa się Zgromadzenie Narodowe (*National Assembly*) – izba niższa – i Narodowa Rada Prowincji (*National Council of Provinces*)¹⁰ – izba wyższa. Obie izby parlamentu są reprezentacją partii politycznych. Zgromadzenie Narodowe jest organem *stricte* przedstawicielskim, wybieranym w wyborach powszechnych, co zostało przedstawione w art. 42 ust. 1 konstytucji jako „reprezentowanie ludu i zagwarantowanie *władzy ludu zgodnie z Konstytucją*”

⁹ Unioniści opowiadali się za jednolitym państwem i silną władzą centralną, a federaliści wysuwali postulaty stworzenia luźnych federacji.

¹⁰ W polskiej literaturze oraz w dokumentach rządowych można się spotkać także z nazwą Krajowej Rady Narodowej.

(Constitution of the Republic ... 2005). Z kolei Narodowa Rada Prowincji nie stanowi bezpośredniego wyrazu suwerenności narodu, lecz jest ciałem reprezentującym prowincje państwa na szczeblu ogólnopaństwowym. Ze względu na pełnione funkcje i posiadane kompetencje parlamentu w RPA należy podkreślić, że mamy do czynienia z bikameralizmem nierównorzędnym. Taka dwuizbowość parlamentu południowoafrykańskiego i rozdzielenie kompetencji stanowi zarówno poszanowanie dla tradycyjnego znaczenia roli prowincji, jak i porozumienie pomiędzy najważniejszymi siłami politycznymi w państwie.

Członkowie obu izb parlamentu pełnią pięcioletnią kadencję. Zgromadzenie Narodowe składa się z nie mniej niż 350 i nie więcej niż 400 posłów wybieranych w wyborach powszechnych. Liczba miejsc do obsadzenia w niższej izbie parlamentu jest każdorazowo ustalana w drodze ustawy. Warto zaznaczyć, że czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje każdemu obywatelowi RPA po ukończeniu 18 lat. Z kolei Narodowa Rada Prowincji liczy 90 członków. Parlament każdej z dziewięciu prowincji państwa wystawia do Rady 10-osobową delegację.

Parlament RPA pełni cztery zasadnicze funkcje: ustrojodawczą, ustawodawczą, kontrolną i kreacyjną, dotyczącą obsadzania poszczególnych stanowisk państwowych.

Pierwsza z nich dotyczy inicjowania ustaw o zmianie konstytucji i przysługuje członkom gabinetu, wiceministrom, członkom Zgromadzenia Narodowego i jego komisjom, a ponadto członkom Narodowej Rady Prowincji, jeżeli projekt ustawy dotyczy prowincji.

Kolejna z funkcji dotyczy ustawodawstwa. Warto zaznaczyć, że w RPA występują trzy rodzaje ustaw zwykłych i są to: ustawy finansowe, ustawy dotyczące prowincji oraz pozostałe ustawy. Każda z nich charakteryzuje się innym trybem stanowienia.

Funkcja kontrola parlamentu opiera się na szeregu uprawnień wobec rządu i innych organów państwowych. Podstawowym narzędziem funkcji kontrolnej jest instytucja wotum nieufności (art. 102). Zgromadzenie Narodowe może wyrazić głosami większości swoich członków wotum nieufności wobec prezydenta (głowa państwa wraz z pozostałymi członkami gabinetu składa urząd) oraz wobec gabinetu z wyłączeniem prezydenta (prezydent tworzy nowy gabinet). Warto także wspomnieć o istnieniu indywidualnej odpowiedzialności członków gabinetu przed parlamentem za wykonywanie swoich kompetencji i realizację zadań. Ponadto członkowie gabinetu przekazują parlamentowi pełne i regularne sprawozdania z wykonywania spraw, które im podlegają (art. 92 ust. 3a i b). Do funkcji kontrolnej należy także zaliczyć nieuregulowaną w konstytucji możliwość interpelacji i pytań kierowanych do prezydenta oraz członków gabinetu. Innymi środkami kontroli parlamentu są debaty prowadzone w konkretnych sprawach polityki państwa oraz uchwały izby niższej i wyższej skierowane do gabinetu.

Funkcja kreacyjna opiera się przede wszystkim na wyborze prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe. Sytuacja wygląda podobnie przy wyborze sześciu członków Komisji Służby Sądowniczej oraz pięciu członków Komisji Służby Publicznej. Ponadto Zgromadzenie Narodowe bierze udział w wyborze innych urzędników państwowych. Warto podkreślić, że omawiana funkcja w głównej mierze opiera się

o działalność izby niższej parlamentu RPA. Narodowa Rada Prowincji także korzysta z tego atrybutu, lecz w mniejszym zakresie (przykładem może być wybór czterech reprezentantów do Komisji Służby Sądowniczej).

Władza wykonawcza

W skład władzy wykonawczej w RPA wchodzi prezydent i jego gabinet (rząd). Głowa państwa wybierana jest na pierwszym posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego spośród jego członków na pięcioletnią kadencję. W związku z wyborem prezydent przestaje być członkiem parlamentu RPA. Zgodnie z konstytucją prezydent może pełnić urząd nie dłużej niż przez dwie kadencje (art. 88 ust. 2).

Należy podkreślić, że prezydent RPA pełni bardzo ważne funkcje. Jest on zarówno głową państwa, jak i szefem egzekutywy. Będąc głową państwa, reprezentuje kraj zarówno wewnątrz, jak i na arenie międzynarodowej. W jego rękach znajduje się prowadzenie polityki państwa. W oczach społeczeństwa jest uosobieniem władzy państwowej, to on ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie kraju i stoi na straży przestrzegania konstytucji.

Do najważniejszych instrumentów kompetencyjnych prezydenta, zawartych w konstytucji (art. 84 ust. 2), należą między innymi: akceptowanie i podpisywanie projektów ustaw, prawo zwrócenia projektu ustawy (prawo weta) do Zgromadzenia Narodowego celem ponownego rozpatrzenia, w sprawach szczególnych możliwość zwołania obrad parlamentu, powoływanie na stanowiska, zarządzanie referendum ogólnokrajowego, przyjmowanie i uznawanie zagranicznych przedstawicieli dyplomatycznych, ułaskawianie skazanych, odraczanie wykonywania kar, łagodzenie grzywien i kar pieniężnych oraz kar przepadku rzeczy, nadawanie odznaczeń. Dodatkowo prezydent ma prawo do rozwiązania Zgromadzenia Narodowego w przypadkach określonych w konstytucji (art. 50). Posiada przywilej brania udziału w posiedzeniach parlamentu i zabierania głosu, jednak bez możliwości głosowania (art. 54). Corocznie przed oboma izbami parlamentu wygłasza orędzie o stanie państwa.

Do ważnych kompetencji prezydenta należy zaliczyć prawo do decydowania o składzie gabinetu, a więc powoływanie i odwoływanie wiceprezydenta oraz ministrów i wiceministrów (art. 91 i 93). To prezydent jest szefem gabinetu i przewodzi w jego obradach. Decyduje także o zakresie kompetencji członków gabinetu. Pisemne decyzje prezydenta są kontrasygnowane przez innego członka gabinetu, jeżeli zostały powierzone odpowiedniemu ministrowi (art. 101).

Warto wspomnieć o innych kompetencjach prezydenta, związanych z obronnością kraju. Po pierwsze jest on naczelnym dowódcą sił zbrojnych i powołuje ich wojskowe dowództwo. Jako głowa państwa prezydent ma decydujący głos w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego oraz stanu obrony narodowej w przypadku zagrożenia kraju (art. 203). Może także sam kierować działaniem służb wywiadowczych i, co ważne, ponosi osobistą odpowiedzialność za ich funkcjonowanie.

Zgodnie z art. 85 ust. 1 Konstytucji RPA prezydent sprawuje wyłącznie władzę wykonawczą, jednak w tym samym artykule wymieniono, w jakich zakresach głowa państwa może wspólnie z gabinetem decydować o polityce państwa. Do tych zakresów należą: wykonywanie prawodawstwa ogólnokrajowego, kształtowanie

i prowadzenie polityki państwa, koordynacja zadań ministerstw i administracji państwowej, przygotowanie i wnoszenie projektów aktów prawnych. W ostatnim punkcie zaznaczono, że współpraca powinna się rozwijać także w innych sytuacjach, określonych w konstytucji lub prawie państwowym.

Głowa państwa za swoją działalność polityczną ponosi odpowiedzialność przed parlamentem. Zgromadzenie Narodowe posiada możliwość wyrażenia wobec prezydenta wotum nieufności (głosami większości swoich członków). W takim wypadku prezydent i członkowie gabinetu składają urząd (art. 102 ust. 2). Za poważne naruszenie konstytucji, rażące uchybienie lub w sytuacji niemożności sprawowania urzędu parlament stosowną uchwałą może odwołać głowę państwa ze sprawowanego urzędu (art. 89).

Władza sądownicza

Władza sądownicza należy do sądów. Są one niezależne i podlegają wyłącznie konstytucji i prawu (art. 165 ust. 2). Konstytucyjnym obowiązkiem organów państwowych jest wspomaganie i ochrona sądów, co ma zagwarantować ich niezależność, bezstronność, godność, skuteczność oraz bezproblemowy dostęp do nich (art. 165 ust. 4).

W skład struktury sądownictwa w RPA wchodzi Trybunał Konstytucyjny, Najwyższy Sąd Apelacyjny, sądy wyższe, sądy rejonowe oraz inne sądy ustanowione ustawowo.

Trybunał Konstytucyjny jest najwyższym sądem w zakresie przestrzegania konstytucji. Składa się z prezesa Trybunału Konstytucyjnego, wiceprezesa i dziewięciu innych sędziów. Kadencja trwa dziewięć lat i nie można ponownie sprawować tejże funkcji. Prezydent kreuje cały skład sędziowski, przy czym powołanie prezesa i wiceprezesa wymaga zaciągnięcia opinii Komisji Służby Sądowniczej i przywódców partii reprezentowanych w parlamencie (art. 174 ust. 3). Warto zaznaczyć, że przy powoływaniu sędziów prezydent powinien uwzględnić zróżnicowaną strukturę ras i płci w państwie (art. 174 ust. 2).

Na kolejnym szczeblu struktury sądownictwa w RPA znajduje się Najwyższy Sąd Apelacyjny. W jego skład wchodzi prezes, wiceprezes oraz dwunastu sędziów, powoływanych przez prezydenta po zaciągnięciu opinii Komisji Służby Sądowniczej. Sąd ten zajmuje się odwołaniami i wszystkimi sprawami związanymi ze środkami odwoławczymi. Jest to najwyższa instancja sądownicza w państwie, ale nie w kwestiach konstytucyjnych.

Na sądy wyższe składają się wydziały, które swoją jurysdykcją obejmują prowincję lub jej część. Sądy wyższe mogą rozpatrywać wszelkie sprawy konstytucyjne nienależące do gestii Trybunału Konstytucyjnego lub sprawy, które zostały powierzone innemu sądowi.

Na strukturę władzy sądowniczej w RPA składają się też dwie instytucje, które nie sprawują władzy sądowniczej: Komisja Służby Sądowniczej oraz prokuratura.

Pierwszy z wymienionych organów zajmuje się opiniowaniem spraw mających związek z wymiarem sprawiedliwości. W jego skład wchodzi: prezes Trybunału Konstytucyjnego jako przewodniczący składu; prezes Najwyższego Sądu

Apelacyjnego; jeden sędzia prezes sądu, wyznaczony przez innych sędziów prezesów sądu; członek gabinetu odpowiedzialny za wymiar sprawiedliwości; po dwóch czynnych zawodowo adwokatów i prokuratorów, wyznaczonych przez prezydenta; jeden wykładowca prawa, wyznaczony przez innych wykładowców prawa uniwersytetów Południowej Afryki; część osób wyznaczonych przez parlament; czterech delegatów stałych do Narodowej Rady Prowincji, wyznaczonych łącznie przez Radę głosami co najmniej sześciu prowincji; cztery osoby wyznaczonych przez prezydenta, a gdy rozpatrywana jest sprawa dotycząca Sądu Najwyższego, w skład Komisji wchodzi również prezes sądu oraz premier danej prowincji lub osoba przez niego wyznaczona (art. 178 ust. 1).

W skład prokuratury RPA wchodzi Krajowy Dyrektor Prokuratury, który jest przewodniczącym tego organu i którego powołuje prezydent, a także dyrektorzy prokuratury i prokuratorzy. Do ich kompetencji należy wszczynanie postępowań karnych w imieniu państwa oraz wszelkich innych działań związanych z postępowaniem karnym.

Podsumowanie

Omówione przeze mnie zagadnienia kształtowania się systemu politycznego i transformacji ustrojowej w Republice Południowej Afryki są niewątpliwie niezwykle ważnymi kwestiami. Dzięki pokojowemu rozliczeniu z przeszłością i polityką apartheidu państwo to uniknęło krwawych i odwetowych starć różnych grup społecznych. Okres przejścia z systemu totalitarnego do demokratycznego często nazywa się „cudem politycznym”, co oznacza pokojowe i kompromisowe dokonywanie reform w kraju. Tranzycja polityczna w RPA uważana jest bez wątpienia za sprawne i rozsądne działanie ze strony władzy państwowej. Do nadawania nowego kształtu ustrojowi politycznemu kraju zostały włączone różne środowiska polityczne, co przyniosło skutek w postaci wypracowania wspólnych celów. Obecnie system polityczny i partyjny można uznać za ukształtowany. Powstał i ugruntował się konstytucyjny system organów państwowych, w którym funkcjonuje trójpodział władzy. Istnieje władza legislacyjna, egzekutywa i sądownictwo. Każda z organów posiada swoje kompetencje oraz mechanizmy, które służą do współpracy z innymi organami. W Republice Południowej Afryce funkcjonuje system jednej partii dominującej. Najsilniejszym ugrupowaniem jest Afrykański Kongres Narodowy, który rządzi od zakończenia apartheidu i każdorazowo wygrywa wybory. Warto także podkreślić, że dominująca rola ANC i jego funkcjonowanie na scenie politycznej kraju przyczynia się do licznych patologii, szczególnie do rozwijającej się korupcji i nepotyzmu. W państwie występuje wiele nierozwiązanych problemów natury społecznej i ekonomicznej. Należą do nich wysoki odsetek osób zarażonych wirusem HIV i nieskuteczna walka z bezrobociem. Partia znajdująca się u władzy niewątpliwie powinna podjąć stanowcze kroki w celu dokonania niezbędnych reform, które przyczynią się do stabilizacji sytuacji w państwie.

Bibliografia

- Balicki Jan. 1980. *Historia Burów. Geneza państwa apartheidu*. Wrocław: Ossolineum.
- Bębnik Grzegorz. 2004. *Ostatnia walka Afrykanerów*. Biała Podlaska: Oficyna Wydawnicza „Rekonkwista”.
- Berger Iris. 2009. *South Africa in World History*. Oxford: University Press.
- Klerk De Frederik W. 1990. *Address by the State President Mr FW de Klerk, DMS, at the Opening of the Session of the Ninth Parliament of the Republic of South Africa*. Johannesburg: Bureau for Information.
- Dynarowicz Ewa. 2012. Komisja Prawdy i Pojednania w kulturowym repertuarze nowej RPA: Południowoafrykański dramat po apartheidzie (1996–2002). W *Kalejdoskop Afrykański. Problematyka tożsamości w literaturach Afryki przełomu XX–XXI wieku*, Renata Diaz-Szmidt, Szupejko Małgorzata (red.), 205–220. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA.
- Gąsowski Andrzej. 2006. *RPA*. Warszawa: Wydawnictwo Trio.
- Immorality Amendment Act 1950. Parliament of the Republic of South Africa. Act No. 21.
- Jackiewicz Andrzej. 2012. Republika Południowej Afryki. W *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Stanisław Bożyk, Marian Grzybowski (red.), 553–579. Białystok: Wydawnictwo Temida.
- Konstytucja Republiki Południowej Afryki*. 2006. Agnieszka Wojtyczek-Bonnand, Wojtyczek Krzysztof (przeł.). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Maksymow Krzysztof. 2012. „Przeobrażenia polityczne i społeczne w Południowej Afryce – od apartheidu do czasów współczesnych”. W *Forum politologiczne* 13 : 517–532.
- Natives Land Act. 1913. Parliament of the Republic of South Africa. Act No. 27.
- Pietraś Jacek Z. 1967. „Brytyjska Wspólnota Narodów”. *Sprawy międzynarodowe* 12 : 19–25.
- Population Registration Act. 1950. Parliament of the Republic of South Africa. Act No. 30.
- Prohibition of Mixed Marriages Act. 1949. Parliament of the Republic of South Africa. Act No. 55.
- Constitution of the Republic of South Africa. 2005. Parliament of the Republic of South Africa. Act No. 5.
- Statistics South Africa. 2012. *Census 2011. Census in brief*. Dostęp 4 października 2020. http://statssa.gov.za/census/census_2011/census_products/Census_2011_Census_in_brief.pdf.
- Statistics South Africa. 2016. *Community survey 2016 in brief*. Dostęp 4 października 2020. <http://statssa.gov.za/publications/03-01-06/03-01-062016.pdf>.
- Solarz Marcin W. 1999. *Republika Południowej Afryki. Trwałość czy zmierzch potęgi w regionie*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Dialog.
- Strauss Annette. 1993. “The 1992 Referendum in South Africa”. *The Journal of Modern African Studies* 31 (2) : 339–360.
- Thompson Leonard. 2014. *A History of South Africa*. New Haven: Yale University Press.
- Tymowski Michał (red.). 1996. *Historia Afryki. Do początku XIX wieku*. Wrocław–Warszawa–Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Walker Eric A. 1959. *A History of Southern Africa*. London: Longmans Green and Co.
- Żukowski Arkadiusz. 2009. “Partia Narodowa w Afryce Południowej – od pełni władzy do upadku”. *Forum politologiczne* 9 : 101–124.

**The historical context of shaping the political system of the Republic of South Africa.
The constitutional system of state organs**

Abstract

The article presents the history of shaping the political system and constitutional bodies in the Republic of South Africa. This country has undergone a political transformation. Extending ruling by the white population and discrimination of black people during the apartheid period led to increased persecution of the indigenous people. The author presents the history and stages involved in building a democratic state. Reform was carried out peacefully and through compromise. The article also discusses the development of constitutional rights, their most essential characteristics, and how they function in the Republic of South Africa

Keywords: constitution, constitutional organs of the state, democracy, Republic of South Africa, system transformation

Anna Ratke-Majewska*

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID: 0000-0003-0845-5061

Czy afirmatywne narracje pamięci zwyciężyły? Opowieści o bohaterach w oficjalnych ujęciach prezentowanych przez władze – Polska po roku 1989¹

W najbardziej oczywisty sposób pamięć jednostki ludzkiej budowana jest w oparciu o jej własne doświadczenia. Inna droga tworzenia treści pamięciowych to wynik funkcjonowania człowieka w konkretnej kulturze, której ten jest częścią. Treści pamięci danej osoby konstruowane są tym samym – obok własnych doświadczeń – pod wpływem istniejących w jej otoczeniu kulturowym narracji o przeszłości, które docierając do niej, kształtują zakres zagadnień obecnych w jej pamięci. Dzięki przekazom wewnątrz kulturowym żyjący w społeczności człowiek jest więc w stanie „pamiętać” wydarzenia z przeszłości swej grupy. Jakie są to wydarzenia? Wielkie bitwy, chwalebne zwycięstwa, szlachetni ludzie, jak również druzgocące przegrane oraz osoby podłe. Obok tych dwóch skrajności podtrzymywane są też w opowieściach zdarzenia i postaci niemożliwe do jednoznacznej oceny – tak samo pozytywne, jak i negatywne. Co istotne, pamięć o każdym z tych elementów – chwalebnych, haniebnych, burzliwych, spokojnych, budujących albo tworzących podziały – pełni jakąś funkcję nie tylko w kontekście całej społeczności, ale i jednostki. Może zatem mobilizować lub hamować, zachęcać albo zniechęcać, a także – w zależności od potrzeby – tworzyć poczucie ciągłości lub potrzebę zmiany. Czy jednak pamięć o konkretnym wydarzeniu zawsze musi przynosić ten sam skutek? Oczywiście, że nie. Pamięć nie dąży bowiem do historycznego obiektywizmu – kształtuje swoje treści u każdego człowieka pod naporem nie tylko posiadanej, pozyskiwanej i zapominanej przez niego wiedzy oraz jego intelektu, lecz również budowanych wciąż doświadczeń, umiejętności, poglądów, samooceny oraz emocji.

Pamięć stanowi więc strukturę podatną na oddziaływanie, w tym również na zewnętrzne wpływy docierających do jednostki narracji pamięci (które należy rozumieć jako opowiadania o wydarzeniach minionych, stanowiące zarówno wyraz pamięci ich autorów, jak i narzędzie do konstrukcji treści pamięciowych ich

* a.ratke-majewska@ip.uz.zgora.pl

¹ Rozważania zawarte w artykule stanowią element przeprowadzonych przez autorkę wieloaspektowych badań nad konfliktem pamięci w Polsce po przemianach systemowych roku 1989. Tekst prezentuje autorskie podejście do wskazanej problematyki, osadzone m.in. w typologiach stworzonych na potrzeby realizacji założeń badawczych.

odbiorców). W ten sposób wykorzystanie opowieści o przeszłości ma ogromny potencjał zarówno dla działań bieżących, jak i celów długoterminowych – w polityce np. może służyć tak do wypełnienia krótkoterminowego zadania, jak i do orientowania na przetrwanie wspólnoty czy zapewnienie przekazu tradycji przyszłym pokoleniom (Schacter 2003; Le Goff 2007: 25–26; Singer, Conway 2008: 279–285; Assmann 2008: 60–61; Assmann 2009: 101–123; 2013: 39, 48–49, 54–56).

Powyższe krótkie wprowadzenie pozwala zastanowić się nad charakterystyką i funkcjami poszczególnych rodzajów narracji pamięci, wśród których na potrzeby funkcjonalności procesów badawczych wyodrębnić można trzy podstawowe grupy². Pierwszą z nich tworzą tytułowe narracje afirmatywne, za których cechą główną uznawać należy wskazywanie pozytywnych aspektów wydarzeń, postaw i postaci z przeszłości oraz wyrażanie dla nich bezwzględnej aprobaty (przy jednoczesnym wykluczaniu elementów negatywnych, uważanych za występujące marginalnie i niepodzielanych powszechnie przez wspólnotę, przez co sprzecznych z jej zakorzenionymi, podstawowymi wartościami). Przeciwnieństwem narracji afirmatywnych są z kolei narracje krytyczne, koncentrujące się na aspektach negatywnych i wyrażające dla nich bezwzględną dezaprobatę. I tak jak w pierwszym rodzaju opowieści o przeszłości większe dobro jest w stanie unieważnić, a czasem nawet usprawiedliwić marginalne zło, tak w drugim najmniejsze zło eliminuje dobro, czyniąc je nieważnym w ostatecznym rozrachunku. Oba typy postrzegania przeszłości stanowią zatem ujęcia skrajne, a przepaść między nimi uzupełnia trzeci rodzaj – narracje konsensualne. Narracje konsensualne uwzględniają te opowieści o przeszłości, w których występują zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty wydarzeń, postaw i postaci z przeszłości, gdzie duma nie wyklucza wstydu, a wstyd nie przekreśla dumy.

Gdzie zakwalifikować zatem opowieści o bohaterach? Jeśli opowiadanie o bohaterze stanowiłoby biografię konkretnej osoby stworzoną w ramach nauk historycznych, należałoby stwierdzić, że wpisuje się ona w narracje konsensualne, będąc owocem naukowego obiektywizmu. Jednakże w przestrzeni publicznej funkcjonują różne odsłony narracji bohaterskich, kształtujących pamięć zbiorowości i jednostek oraz stanowiących wyraz obciążonej różnorodnymi czynnikami indywidualnymi pamięci ich twórców. Również dążenie do obiektywizmu w nauce stanowi pragnienie urzeczywistnienia stanu idealnego. I tak, opowieść o bohaterze może przybrać formę zobiektywizowanej biografii opartej na zweryfikowanych dowodach, może jednak również zbliżyć się do opowieści o postaci mitycznej – uzdrowiciela, zbawcy lub herosa – którego czyny i życie mają stanowić wzór do naśladowania dla całego narodu czy społeczeństwa, także dla kolejnych pokoleń. Taki bohater ma inspirować do czynów godnych pochwały, a jednocześnie przestrzegać przez złem, w związku

² W występujących w literaturze przedmiotu podziałach narracji pamięci wyróżniane są niejednokrotnie narracje konserwatywne, martyrologiczne lub wiktymistyczno-heroiczne, którym przeciwstawia się narracje liberalno-lewicowe lub krytyczne. Jednakże podziały te wklajają każdą narrację w polityczną przynależność lub przypisują opowieści wyłącznie do ekstremów, nie uwzględniając form mieszanych. Zastosowany autorski podział opowieści, uwalniający je przede wszystkim z konotacji politycznych, staje się bardziej użyteczny analitycznie (por. Gawin [b.d.]; Grabias 2019).

z tym narracje o nim przybierają formę afirmacji, a nawet apoteozy (Campbell 1994: 196–258; Campbell 1997: 19, 34–35, 39; Siewierska-Chmaj 2016: 19, 165–167).

Afirmatywne narracje o bohaterach z przeszłości danej grupy – przekazując wyraziste treści i jednoznaczne oceny – mają, co istotne, wyższą użyteczność w konsolidowaniu społeczności wokół wspólnych, pozytywnych i budzących dumę wartości, które prezentowane jako unikatowe cechy narodowe, ukierunkowywać mogą na działania pożyteczne dla przetrwania narodu czy wspólnoty. Z tego powodu opowieści o bohaterach prezentowane w formie afirmacji zdobyły przewagę w przestrzeni publicznej, znajdując swe silne odzwierciedlenie w polityce, choć także i w mediach, a także różnego typu działaniach społecznych oraz w sztuce.

Niniejszy tekst ma za zadanie odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób opowieści o bohaterach kształtowały się w Polsce w oficjalnych ujęciach, eksponowanych przez władze po roku 1989. Co więcej, przeprowadzone analizy dopełnia pytaniem, czy afirmatywne narracje pamięci zwyciężyły w ramach polskiej potranzycyjnej polityki pamięci, rozumianej jako jedna z polityk szczegółowych podmiotu państwowego, realizowanej w granicach aktywności konkretnych instytucji państwowych, a odnoszącej się do obszaru treści, jakie mają być w społeczeństwie pamiętane, oraz do sposobów ich upamiętniania (Ratke-Majewska 2018: 350–355).

Polska polityka pamięci po 1989 roku

Pierwsze lata po rozpoczęcia tranzykcji systemowej w Polsce w obszarze konstruowania treści pamięci społeczeństwa upłynęły pod znakiem negacji. Sfera narracyjna odnosząca się do tematyki upamiętniania opierała się głównie na zaprzeczaniu wcześniejszym interpretacjom czasów minionych, co dokonywało się przede wszystkim na drodze oddolnych inicjatyw. Tym sposobem, bez wsparcia ze strony odgórnych zapisów ustawowych, polskie władze lokalne prowadziły w latach 90. dekomunizację przestrzeni publicznej, zmieniając nazwy ulic i placów, patronów instytucji i obiektów, a także usuwając pomniki, elementy zdobnicze czy tablice pamiątkowe. Spontaniczne rozliczenie objęło również programy szkolne, do których na fali zmian systemowych włączono elementy wcześniej zabronione (takie jak tematy okupacji czy represji sowieckich); dotknęło też świata kultury, nauki i sztuki (twórców oraz dzieła promowane w Polsce Ludowej zaczęto stopniowo umieszczać poza nawiasem przestrzeni publicznej).

Negowanie budowanych w PRL narracji pamięci oznaczało również tworzenie nowych miejsc służących upamiętnianiu, choć ich powstawanie – najczęściej z uwagi na złą kondycję przekształcającej się gospodarki – stanowiło wynik niezbyt kosztownych inicjatyw społecznych lub lokalnych, polegających nieraz na reorganizacji obiektów już istniejących. Za odgórny sukces w zakresie państwowego konstruowania treści pamięci zbiorowości w pierwszym okresie przemian systemowych uznać należy modyfikacje w zakresie kalendarza świąt państwowych, których przeprowadzenie stanowiło prelude dla późniejszych trudnych i dzielących scenę polityczną rozmów na szczepie centralnym na temat lustracji oraz dezubekizacji. Wprowadzaniu dynamicznych rozwiązań w tej sferze nie pomogło również to, iż fala żywiołowego zapału do pozbywania się bagażu narracji pamięci Polski Ludowej,

która szybko wezbrała u progu lat 90., z czasem opadła, czyniąc temat rozliczania się z przeszłością i upamiętniania jej w konkretny sposób nieatrakcyjnym oraz drugoplanowym. I chociaż rocznice nadal obchodzono, podręczniki ulegały zmianom, a tematy przeszłości pojawiały się w wypowiedziach polityków, nie istniała spójna polityczna strategia budowania i prowadzenia pamięci w społeczeństwie polskim.

Sytuacja zmieniła się w roku 2004, wraz z budową Muzeum Powstania Warszawskiego oraz pojawieniem się zwartej koncepcji upamiętniania przeszłości w ramach postulatów Prawa i Sprawiedliwości (realizowanej na szczeblu państwowym od 2005 roku, kiedy to urząd Prezydenta RP objął Lech Kaczyński). Od tamtego czasu zagadnienie polityki pamięci nie zniknęło z polskiego katalogu działań politycznie koniecznych do podejmowania. Tak samo stało się z tematem polskich bohaterów z przeszłości – wzbudzony ze szczególną siłą w roku 2004, jest obecny w przestrzeni publicznej w różnych odsłonach przez kolejne lata (Nijakowski 2008: 123–128; Ratke-Majewska 2020: 179–201).

Kto i w jaki sposób pojawiał się po roku 1989 w opowieściach o bohaterach, tworzonych w ramach oficjalnych ujęć prezentowanych przez władze

Powstańcy warszawscy

Powstanie warszawskie (1 sierpnia–3 października 1944 roku), wystąpienie zbrojne militarnie wymierzone przeciw okupującym Warszawę wojskom niemieckim, a politycznie – w Związek Radziecki, w okresie Polski Ludowej przedstawiane było oficjalnie jako wyraz nieudolności i krótkowzroczności rządu londyńskiego, który w imię swoich intryg politycznych zdecydował o wysłaniu ludzi na śmierć w walce niemożliwej do wygrania. Takiej perspektywie towarzyszyła marginalizacja problematyki owego zrywu, dokonywana na rzecz innych wydarzeń z okresu II wojny światowej.

Po roku 1989 przestał istnieć odgórny nacisk na podtrzymywanie powyższej interpretacji, a narracje pamięci – uwolnione i nieskrępowane cenzurą oraz koniecznością trwania w obiegu nieoficjalnym – powędrowały w różnych kierunkach. Jednym z ujęć stało się traktowanie powstańców warszawskich jako heroicznym bohaterów w uzasadnionej i koniecznej politycznie, moralnie oraz społecznie walce. Źródłem takiego kierunku postrzegania zrywu warszawskiego były publikacje „drugiego obiegu” oraz niezależne, upamiętniające inicjatywy, które przed przemianami skupiały środowiska opozycyjne. I chociaż po rozpoczęciu przemian, kładących kres antysystemowemu wymiarowi wcześniejszych opozycyjnych narracji, upamiętnianie Powstania warszawskiego nie odnotowało boomu, z czasem ten sposób opowiadania o nim i jego bohaterach zyskał na popularności (Napiórkowski 2016: 287, 292–293, 297; Sawicki 2017).

W latach 90. ów kierunek narracji w ujęciach oficjalnych stał się widoczny w szczególności przy okazji obchodów 50. rocznicy zrywu. W tym czasie w sferze publicznej zaczęto otwarcie wskazywać, iż powstanie warszawskie było zwycięstwem (w wymiarze moralnym czy duchowym), a walka była nieunikniona i stanowiła jednocześnie fundament niepodległości po roku 1989. Taki nurt opowiadania o zrywie warszawskim prezentował między innymi ówczesny Prezydent RP Lech

Wałęsa, który kierując swe słowa do kombatanów, wskazywał, że powstańcy warszawscy nie przegrali, a ich walka była – jako „polskie przeznaczenie” – nieuchronna. Uczestnicy wydarzeń warszawskich ukazani zostali tym sposobem nie tyle jako bohaterowie, co bohaterowie-zwycięzcy („50. rocznica Powstania...” 1994; Duraczyński 1995: 71–82). Jednakże taka narracja w tamtym czasie nie była na tyle silna, by w oficjalnych ujęciach zagościć jako dominująca.

Sytuacja zmieniła się dekadę później, wraz z budową wspomnianego już Muzeum Powstania Warszawskiego. Opowieść o zwycięskich powstańcach Warszawy nabrała wtedy siły, popularności i uniwersalności. Nie bez znaczenia dla tego procesu była sama koncepcja wskazanego Muzeum, które – jako pierwsze supermuzeum w Polsce zrealizowane według wzorów nowoczesnego muzealnictwa – wykorzystywało najnowsze technologie oraz interaktywne sposoby przekazu i stało się znaczącą instytucją oddziaływania na masy zwiedzających. To przyniosło ogromny efekt, czyniąc z powstańców warszawskich prawdziwych polskich superbohaterów stanowiących wzory do naśladowania, zwłaszcza dla młodych pokoleń Polaków. Młodzi ludzie w szczególności – poprzez przekazywane narracje pamięci – mieli uczyć się od uczestników zrywu warszawskiego wyjątkowego heroizmu, oporu w obliczu wroga, oddanego patriotyzmu i walki do końca w obronie niepodległości. W ten sposób powstańcy warszawscy wyszli w podjętych działaniach poza swoje czasy, stając się założycielami współczesnej demokracji. Taki kierunek narracji – zapoczątkowany przez Lecha Kaczyńskiego i utrwalony ustanowieniem w roku 2009 Narodowego Dnia Pamięci Powstania Warszawskiego – wzmocniony został po roku 2015, wraz ze zwycięstwem wyborczym Prawa i Sprawiedliwości i objęciem urzędu Prezydenta RP przez Andrzeja Dudę („Projekt ustawy...” 2009; „Ekspozycja” 2016; Napiórkowski 2016: 297, 310).

Dla przykładu – w roku 2016, podczas obchodów rocznicy Powstania Warszawskiego, prezydent Duda mówiący do uczestników zrywu roku 1944, wskazywał:

To wielki zaszczyt dla Prezydenta Rzeczypospolitej móc spotkać się z bohaterami, móc wręczyć w imieniu polskiego państwa odznaczenia bohaterom Powstania Warszawskiego i bohaterom pamięci o Powstaniu Warszawskim – tej wielkiej polskiej i warszawskiej tradycji, tym fundamencie, na którym budujemy i powinniśmy budować przez następne wieki postawę kolejnych pokoleń młodych Polaków („Wystąpienie prezydenta...” 2016).

Dodawał następnie:

Jesteście nie tylko bohaterami Powstania – jesteście też wychowawcami, jesteście wzorem. Jesteście tymi, w których wpatrzone są oczy młodego pokolenia – Waszych dzieci, Waszych wnuków i teraz Waszych prawnuków. Patrzą na Was z dumą. Z dumą pamiętają o Waszej wielkiej odwadze, o bohaterstwie, a przede wszystkim o miłości Ojczyzny („Wystąpienie prezydenta...” 2016).

W roku 2021 prezydent zaznaczał z kolei:

Pewnie nie byłoby wolnej, niepodległej, całkowicie suwerennej Polski, gdyby nie krew przelana przez powstańców warszawskich, gdyby nie tamto bohaterstwo, gdyby nie

tamten wysiłek, gdyby nie tamta postawa [...] Nikt nie zwróci życia poległym, nikt nie usunie blizn, które zostały po ranach, nikt nie usunie blizn, które zostały w sercach – po stracie najbliższych, przyjaciół, po dramatach, które widzieliście. Ale zawsze niestrudzenie to powtarzam wobec różnych dyskusji, które w różnych miejscach się toczą – padają w tych dyskusjach często pytania, czy było warto i bardzo często podważają też sens tamtego heroizmu. Było warto. Bo nikt nie potrafi ocenić, jak wielki jest wkład tamtych dni w dzisiejszą wolną Polskę, ale nie ma żadnych wątpliwości, że jest, i jaki jest wasz wkład później w to, że ta wolność została odzyskana – przez was i przez waszych następców, przez tych, którzy spod waszej ręki wyszli („Prezydent Duda...” 2021).

Tym samym po roku 2015 w oficjalnych narracjach władzy ludzie stawiający opór wobec ustroju Polski Ludowej – czyli w szczególności członkowie „Solidarności” – byli przedstawiani jako bezpośredni spadkobiercy idei zasianych przez powstańców warszawskich. Ich bohaterstwo było zatem wynikiem postrzegania ruchu niepodległościowego w kategoriach procesu ciągłego. Takie podejście prezentowane było w okresie PRL w kręgach opozycyjnych, na co zwrócił uwagę semiotyk kultury Marcin Napiórkowski w słowach:

Wśród upamiętnianych przez opozycję zdarzeń szczególne znaczenie miały zbrodnia katyńska i powstanie warszawskie. Przez cały okres PRL te dwa wydarzenia odsyłały do siebie nawzajem w sposób na pierwszy rzut oka zaskakujący. Poprzez nie i w ich perspektywie dokonywało się także przywoływanie innych faktów historycznych. Wojna polsko-bolszewicka stawiała się w pamięci opozycyjnej prefiguracją powstania, mord katyński jawił się zaś jako zemsta za zwycięstwo w 1920 roku. Z kolei terror stalinowski to powtórzenie Katynia, które ze szczególnym okrucieństwem dotyka bohaterów powstania. [...] Warto zauważyć, że zestawione z morderem katyńskim powstanie warszawskie okazuje się przede wszystkim zbrodnią radziecką. [...] Opozycyjne praktyki pamięci proponują więc wizję historii, w ramach której zostaje zachowana ciągłość ruchu niepodległościowego od wieku XIX aż po współczesny sprzeciw wobec komunizmu. Walka w latach 1918, 1944 i 1988 okazuje się tą samą walką. Podobnie ofiary – mordu katyńskiego, terroru stalinowskiego i pacyfikacji strajków w latach 80. – należą do jednej kategorii męczenników (Napiórkowski 2016: 292, 293).

Bohaterowie polskiej konspiracji wojennej i powojennej

Organizowanie podziemnego wojska oraz struktur władzy politycznej na terenach polskich rozpoczęło się niemal niezwłocznie po ataku Niemiec na Polskę, we wrześniu 1939 roku. Polskie Państwo Podziemne rozwijało się prężnie do roku 1944. Jego rozwój został zahamowany przez terror i represje na terenie Lubelszczyzny, które wymierzone były w szczególności w ujawniających się przedstawicieli struktur podziemnych (w tym żołnierzy Armii Krajowej), a swoje źródło miały w dekreście PKWN z 30 października 1944 o ochronie Państwa. Zapoczątkowana w 1944 roku sytuacja, w jakiej znaleźli się żołnierze AK oraz członkowie Polskiego Państwa Podziemnego, nie zmieniła się wraz z zakończeniem wojny. Zachęcani amnestiami i jednocześnie zastraszani budowaną wokół nich niechęcią społeczną, członkowie konspiracji ujawniali z czasem swą tożsamość, co najczęściej skutkowało dalszymi represjami. Poddawani okrutnym karom (w tym karze śmierci) i wykluczani

z życia społecznego, stygmatyzowani byli dodatkowo przez lata – choć z różnym natężeniem – narracjami władzy, ukazującymi powojenne podziemie (oraz konkretne oddziały konspiracji wojennej) albo w kategoriach band rabunkowych, albo nieświadomionych grup, będących narzędziami w rękach złego dowództwa oraz przebiegłych władz londyńskich (zob. m.in.: Korboński 2008; Leszkowicz 2014; „Polskie podziemie...” 2015; Trzeskowska-Kubasik 2021).

Po roku 1989 pojawiające się w przestrzeni publicznej stanowiska wobec aktywności struktur podziemnych uległy dywersyfikacji. I pomimo tego, że istotną siłę miały podejścia wskazujące, że działalności polskiej konspiracji wojennej i powojennej nie sposób oceniać jednolicie, ponieważ poszczególni jej członkowie popełniali zarówno czyny chwalebne, jak i godne potępienia, to z czasem – a w szczególności po roku 2015 – ujęcie zakładające, że polskie podziemie było wyłącznie bohaterskie, a dokonywane czyny wyrażały wolę całego narodu polskiego, zaczęło dominować w oficjalnych narracjach władzy.

Kierunkowi temu towarzyszą terminy „żołnierze wyklęci” lub „żołnierze niezlomni”, czyli żołnierze podziemia antykomunistycznego, którzy zostali „wyklęci i wyrugowani z naszej historii” (zob. Żebrowski 2011, por. Wnuk 2016). Pojęcie to zostało przyjęte na szeroką skalę przez media, popkulturę, publicystykę, naukę oraz środowiska polityczne. Wejście tego terminu do ogólnego obiegu ukonstytuowane zostało przez ustanowienie w roku 2011 Narodowego Dnia Pamięci „Żołnierzy Wyklętych”. Nowe święto miało za zadanie oddać hołd

bohaterom antykomunistycznego podziemia, którzy w obronie niepodległego bytu Państwa Polskiego, walcząc o prawo do samostanowienia i urzeczywistnienie dążeń demokratycznych społeczeństwa polskiego, z bronią w rękę, jak i w inny sposób, przeciwstawili się sowieckiej agresji i narzuconemu siłą reżimowi komunistycznemu (Ustawa z dnia 3 lutego... 2011).

Tym sposobem „żołnierze wyklęci” zaczęli być coraz bardziej widoczni w przestrzeni publicznej i kulturze masowej jako bohaterowie oraz wojownicy o wyższe dobro, których czyny powinny służyć za przykład. Ów kształt upamiętniania stał się dostrzegalny zarówno w kontekście całego podziemia, jak i poszczególnych postaci, a jego elementami były wypowiedzi, publikacje, filmy, wystawy, dzieła sztuki, wpisy w mediach społecznościowych, manifestacje oraz działalność różnych organizacji, a także działania centralnych instytucji państwowych (zwłaszcza Instytutu Pamięci Narodowej). W niejednej zatem formie wyrazu „żołnierzy wyklętych” zaczęto przedstawiać jako podstawowy wyznacznik polskiej tożsamości narodowej, będący przeciwieństwem narzucanej Polakom tożsamości sowieckiej. „Niezlomni” stali się ponadto częścią swoistej subkultury młodzieży o tendencjach nacjonalistycznych, wskazującej na bezpośredni związek „wyklętych” ze współczesnymi bojownikami o „polskość” – polską tradycję, polską wolność od obcych wpływów i polskie prawo do samostanowienia. Co więcej, cześć oddawana „żołnierzom wyklętym” nieraz przybierała formę apoteozy, czyniąc z tych postaci ostatnich bezkompromisowych rycerzy niepodległej Polski (Wnuk 2016). Warto w tym miejscu przywołać raz jeszcze słowa Prezydenta Andrzeja Dudy jako wyraz oficjalnych narracji o polskich bohaterach.

W roku 2017, w liście skierowanym do uczestników uroczystości upamiętniających bohaterów powstania antykomunistycznego, stwierdzał on na przykład:

Heroiczna walka Żołnierzy Wyklętych była kolejnym aktem w dziejowym dramacie zmagania o wolną Polskę. Wobec braku realnych szans powodzenia i nadziei na zmianę położenia politycznego kraju jej dramatyzm przypomina sytuację znaną z historii powstańców styczniowych. Zarazem zaś niezłomna postawa tych ostatnich obrońców suwerennej Rzeczypospolitej jednoznacznie wskazuje na najważniejsze dla naszego narodu wartości, które my, Polacy, cenimy wyżej niż własne życie: wolność i honor, solidarność z bliźnimi i poświęcenie dla sprawy narodowej („List Prezydenta RP...” 2017).

W liście z okazji obchodów Narodowego Dnia Pamięci „Żołnierzy Wyklętych” z roku 2021 prezydent zaznaczał natomiast:

Swoją dobrą sławę Żołnierze Wyklęci zawdzięczają dzisiaj przede wszystkim zwykłym Polakom, szczególnie młodym. To oni uznali owych zapomnianych bohaterów za swoich. Dostrzegli w nich następców wielu pokoleń dumnych obrońców naszej Ojczyzny – nietracących woli walki nawet w najtrudniejszym położeniu, gotowych wypełnić swoją żołnierską powinność do końca. Powierzana z ojca na syna opieka nad mogiłami leśnych, pomniki i tablice, nazywanie ulic, placów, szkół i drużyn harcerskich imionami uczestników powstania antykomunistycznego, poświęcone „wyklętym” sympozja naukowe i wystawy, liczne książki naukowe i popularne, opowieści rysunkowe, utwory muzyczne i filmowe, cykliczne uroczystości patriotyczne i imprezy kulturalne – wszystko to zrodziło się w odruchu sumienia, w odpowiedzi na autentyczną potrzebę serca. [...] na Żołnierzach Wyklętych nie ciąży już niesprawiedliwe odium. Teraz odbierają oni zasłużoną chwałę jako Żołnierze Niezłomni. Szczegółową wiedzę o nich oraz o ciężkich warunkach, w których toczyli swój samotny bój, zgłębiają obecnie uczeni, znów ciesząc się pełną wolnością badań naukowych. Dla nas wszystkich, dla całej naszej wspólnoty narodowej, najważniejszy pozostanie żywy, inspirujący mit najwspanialszych z wiernych synów Rzeczypospolitej. Mit żołnierzy, którzy w imię wolnej Ojczyzny wolnych Polaków gotowi byli do najwyższych poświęceń („List Prezydenta...” 2021).

Polacy, którzy ratowali Żydów przed zagładą w okresie II wojny światowej

Narracje odnoszące się do tego tematu pojawiały się już w latach istnienia Polski Ludowej. W tamtym czasie wojenne cierpienia ludności żydowskiej, stanowiącej jednocześnie obywateli II RP, prezentowano najczęściej przez pryzmat cierpień Polaków w okresie okupacji hitlerowskiej (zob. Mironowicz 2000: 32–34, 254–255). Prześladowania i eksterminację polskich obywateli narodowości żydowskiej wpisano tym sposobem w ogrom zbrodni niemieckich, dokonanych w czasie wojny na narodzie polskim, a pojawiający się w dyskursie oficjalnym temat okupacyjnych relacji polsko-żydowskich niemal zawsze był zależny od temperatury relacji pomiędzy PRL a Izraelem. Niemniej jednak lista Polaków, którym w okresie Polski Ludowej przyznawano tytuł Sprawiedliwego wśród Narodów Świata, rosła praktycznie z każdym rokiem, nawet pomimo zawieszenia polsko-izraelskich stosunków dyplomatycznych. Pierwsze polskie nazwiska pojawiły się na liście Sprawiedliwych już w latach 60. (znaleźli się na niej m.in.: Irena Sendlerowa, Marianna, Jan i Feliks Gutowie, Jan i Antonina Żabińscy oraz Władysław Bartoszewski). Fakt ten był oczywiście

wykorzystywany politycznie przez władze PRL (dla przykładu, w narracjach państwowych podejmowano wysiłki, by kontrastować miłosierdzie ludności polskiej chroniącej Żydów z niewdzięcznością tych przedstawicieli narodu żydowskiego, którzy – niepomni udzielonej im pomocy – byli antysocjalistyczni i antypolscy).

Co istotne, mówienie o kwestii Polaków ratujących Żydów przed zagładą przyczyniło się do powstania jednej z ważnych narracji o polskich bohaterach, która wzmocniona została przez pogłębieniem badań na ich temat po 1989 roku (co z kolei znalazło odzwierciedlenie w licznych publikacjach naukowych, publicystyce oraz sztuce – także filmowej). Z drugiej strony zaznaczyć trzeba, iż po 1989 roku edukacja na temat relacji polsko-żydowskich, w tym Polaków ratujących Żydów, nie była wyzwaniem łatwym („Biedni Polacy...” 2009: 8–10; Kruszyńska 2018; „Lista Polaków...” [b.d.]). Jak bowiem wskazał historyk Grzegorz Berendt:

Jedna z historyczek z ŻIH poddała analizie treść podręczników szkolnych do historii wydanych w PRL. Co się okazało – najobszerniejszy tekst, dotyczący niemieckiej polityki zagłady Żydów, jest autorstwa Żanny Kormanowej. Jest to podręcznik z lat pięćdziesiątych. Później, przez następne trzydzieści kilka lat, tych informacji było coraz mniej. Na początku lat siedemdziesiątych doszło do totalnego zakłamania, nawet nie pisano o zabitych 6 mln polskich obywateli, ale wprost o Polakach, pomijając to, że około połowa (zabitych i zamordowanych obywateli II RP) zginęła tylko dlatego, że była Żydami („Biedni Polacy...” 2009: 8–9).

Lata instrumentalnego traktowania tematu relacji polsko-żydowskich z czasów II wojny oraz tematu Polaków ratujących Żydów podczas okupacji przyczyniły się do powstania szeregu różnych, czasem niespójnych, narracji potranzycyjnych – wśród nich także narracji skrajnych, których podstawową cechą było to, że wykluczały różnorodność tego złożonego problemu. Bazując na podstawowych faktach (iż liczba Polaków uhonorowanych tytułem Sprawiedliwy Wśród Narodów Świata jest najwyższa na świecie i przekracza 7 tys. oraz że pomoc Żydom w okupowanej Polsce była karana śmiercią), jedno ze skrajnych ujęć wskazywało, jakoby zachowania heroiczne – opierające się na dążeniu do pomocy ludności żydowskiej za cenę życia własnego i rodziny – były dla Polaków w czasie wojny podstawowymi, powszechnie występującymi. Inne podejścia wykluczały taką skrajność i zakładały dla przykładu, iż najczęstszą postawą ludności polskiej wobec zagłady Żydów była bierność – choć lista możliwych perspektyw odnośnie do okupacyjnych stosunków polsko-żydowskich była znacznie szersza (zob. „Biedni Polacy...” 2009: 2–22; Borkowicz 2014: 38–39; Bilewicz 2018; „Tytuł Sprawiedliwego...” [b.d.], por. Minakowski 2014).

Niezależnie jednak od wielości ujęć, popularyzacja informacji o Polakach ratujących Żydów z zagłady rozwijała się z czasem, ujawniając się także w sferze oficjalnych narracji pamięci. Po roku 2015 odniesienia do tego tematu – zwłaszcza w formie opowieści o bohaterach – stały się szczególnie widoczne, przede wszystkim w związku z obchodami ustanowionego w roku 2018 – z inicjatywy prezydenta – Narodowego Dnia Pamięci Polaków ratujących Żydów pod okupacją niemiecką, który od tego czasu przypada na 24 marca. Z tej okazji w roku 2019 Premier Mateusz Morawiecki mówił: „Na pamięci milionów Polaków, którzy walczyli, cierpieli i ratowali swoich żydowskich sąsiadów budujemy wielką, jasną Polskę” („Premier Mateusz Morawiecki...”

2019). W tym samym roku, w liście skierowanym do uczestników uroczystości przy Grobie Nieznanego Żołnierza, Prezydent Andrzej Duda wskazał z kolei: „Polacy ratujący Żydów są wzorem patriotyzmu i przykładem solidarności, odwagi oraz wierności etosowi wolnej Rzeczypospolitej” („Narodowy Dzień Pamięci...” 2019). Dodawał jednocześnie:

Spotykamy się dzisiaj w miejscu najważniejszych uroczystości państwowych, aby złożyć hołd rodakom, którzy z heroiczną odwagą podejmowali najwyższe ryzyko, by ocalić żydowskich bliźnich skazanych na Zagładę przez niemiecką III Rzeszę. Polacy ratujący Żydów w najpełniejszy sposób urzeczywistnili etos Rzeczypospolitej, oparty na solidarności ze współobywatelami”. Bohaterstwo, społeczna jedność i heroizm wobec cierpień ludności żydowskiej wpisane zostały zatem bezpośrednio w pojęcie polskiego patriotyzmu, czyniąc z narracji bohaterskich jeden z podstawowych czynników polskiej tożsamości narodowej („Narodowy Dzień Pamięci...” 2019).

Do czego służyły władzom polskim po 1989 roku opowieści o bohaterach

Narracje pamięci odnoszące się do tematu bohaterów z przeszłości danej zbiorowości pełnią określony – i wspomniany już – katalog funkcji, które dotyczą konsolidacji wspólnoty wokół wspólnych wartości przekazywanych kolejnym pokoleniom, a także mobilizacji społeczności w konkretnych momentach wymagających podjęcia pewnych działań, jak i zaniechania innych (szkodliwych dla trwania grupy) posunięć. Przypadek Polski wymaga jednak wysnucia bardziej szczegółowych wniosków, przede wszystkim z uwagi na zauważalny w przestrzeni publicznej wzrost znaczenia narracji bohaterskich w czasie (liczonym od momentu rozpoczęcia przemian ustrojowych), a także związek owego wzmocnienia intensywności opowiadania o polskich bohaterach oraz form jego wyrazu z aktywnością polityczną partii Prawo i Sprawiedliwość – zwycięskiej w wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2005 oraz w 2015 roku.

Uwzględnienie afirmatywnych narracji bohaterskich w postulatach PiS sprawiło, że zagościły one w oficjalnych ujęciach promowanych przez władze. Skupiając się na krótkoterminowych celach tych działań zauważyć trzeba, że przyczyniły się one do wzrostu poparcia dla PiS, która to partia, zwracając się przede wszystkim do grup poszkodowanych tranzycją i przez lata wykluczonych, poprzez pamięć o bohaterach oferowała dalszą walkę o urzeczywistnienie idei niepodległości, heroizmu w imię Ojczyzny i solidarności społecznej. Jednocześnie dawała możliwość odczuwania dumy z polskości, przez długi czas przegrywającej z poczuciem upodlenia i winy za swoje położenie w świadomości tych grup, które straciły na tranzycji. Narracje mówiące o wyjątkowości bohaterskich korzeni narodu polskiego pozwoliły zatem wzbudzić w wielu osobach poczucie przynależności do wspólnoty potomków osób szczególnych dla losów nie tylko państwa, ale i świata. Jak stwierdził antropolog społeczny Michał Buchowski, odnosząc swe rozważania do czasów tranzycyjnych:

Adwokaci radykalnych reform wykreowali Inną transformację, klasę ludzi zbędnych, nieprzydatnych. [...] Ludzie z problemami uznani zostali za problem. Negatywne dyskursy na ich temat usprawiedliwiały ich wykluczenie. Były powszechne i głoszone przez prominentne osoby życia publicznego. [...] Otóż grupom przez dwie i pół dekady pogar-

dzanym, obrazowanym jako zakała transformacji, homo sovieticus, moherowe berety, Janusze i Grażyny, Seby i Kariny zaoferowano program ideowy nobilitujący ich własną „parafialną tożsamość” i lokalne tradycje kulturowe. Role zostały poniekąd odrzucone. Nazwani teraz w nobilitujący sposób „suwerenem” ludzie zostali obwołani solą tej ziemi, która broni się przed obcymi elementami i wpływami [...] Teraz to kosmopolityczne elity i – jak to się nie raz określa – uprzywilejowane kasty stawiane są poza głównym nurtem społeczeństwa, potępiane są za klanowość, nepotyzm, koteryjność, za swoje „lewactwo” i swój elitaryzm oraz brak autentycznego patriotyzmu. Odcięte od korzeni elity transformacji przeciwstawiane są prawdziwym patriotom i nosicielom rodzimych wartości. Zabieg taki wymaga narracji waloryzującej organiczną i homogeniczną wspólnotę narodową dającą odpór siłom zła mającym swe źródło w liberalizmie światopoglądowym i neoliberalizmie ekonomicznym (Buchowski 2020: 99–100, 104).

Narracje afirmatywne o bohaterach z przeszłości Polski zaspokoiliy zatem niezwykle ważną potrzebę społeczną, skutkującą silnym zjednoczeniem środowisk, które jej zaspokojenie uznały za kluczowe.

Podsumowanie

Czy afirmatywne narracje pamięci zwyciężyły w ramach polskiej potranzycyjnej polityki pamięci? Biorąc pod uwagę opowieści o bohaterach z przeszłości, wśród których zdecydowaną przewagę zdobyły narracje afirmatywne, można stwierdzić, że tak. Zwracając jednak uwagę na całokształt funkcjonujących w obiegu oficjalnym ujęć, jakie prezentowały kolejne władze, nie można zdecydowanie stwierdzić, iż afirmacji przypadło bezwzględne zwycięstwo. Takie założenie wskazywałoby bowiem na to, że polska polityka pamięci zbudowana została wyłącznie na temacie bohaterów, których w ramach wspólnoty narodowej mamy podziwiać. Tak się jednak nie stało, o czym świadczą chociażby podejmowane na szczeblach obecnej władzy dyskusje na temat konieczności rozliczenia stanu wojennego (przyjmujące często formę narracji krytycznych wobec tego wydarzenia) czy oceny Okrągłego Stołu (w których wiele stanowisk dalekich jest od afirmacji, zwłaszcza w obszarze refleksji nad jego skutkami społecznymi).

Podejścia aprobatywne skoncentrowały się zatem na wyróżnionych trzech grupach bohaterów, o których opowieści rozwijano w konkretnych sferach politycznych o interpretacje ciągłości oporu wobec okupanta sowieckiego, który kontynuowały w PRL ruchy opozycyjne (zwłaszcza solidarnościowy), a po przełomie ustrojowym – ugrupowania dążące do wyeliminowania z przestrzeni publicznej pozostałości po Polsce Ludowej. W ten sposób afirmatywne narracje pamięci o polskich bohaterach, służące nadal celom długoterminowym, odnoszącym się do przekazu wartości i tradycji, były również w stanie doprowadzić do bieżącej zmiany politycznej, przeprowadzonej m.in. w oparciu o odniesienia do heroizmu oraz wyjątkowości – wpisanych w polską tożsamość, a wspartych nieodłącznym dążeniem do wolności i dumy z niepowtarzalnej drogi narodu. Społeczeństwo polskie zawiedzione obcymi wzorcami Zachodu, mogło stać się z czasem dumne z bohaterów – immanentnych wyznaczników polskości – wyzbywając się przekazywanego przez dekady wstydu za brak „kompetencji cywilizacyjnych” do odnalezienia się w nowej, potransformacyjnej rzeczywistości (por. Buchowski 2020: 99–100; Kołtan, Piotrowski 2020: 20–29).

Bibliografia

- „50. rocznica Powstania Warszawskiego w relacjach prasowych”. 1994. *Biuletyn Stowarzyszenia Wspólnota Polska* (7): 3–10. Wspólnota Polska. Dostęp 29 października 2021. <http://wspolnotapolska.org.pl/pismo/1994-007.pdf>.
- Assmann Aleida. 2009. Przestrzenie pamięci. Formy i przemiany pamięci kulturowej. W *Pamięć zbiorowa i kulturowa. Współczesna perspektywa niemiecka*, Magdalena Saryusz-Wolska (red.), 101–142. Kraków: Universitas.
- Assmann Aleida. 2013. *Między historią a pamięcią. Antologia*, Magdalena Saryusz-Wolska (red.). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Assmann Jan. 2008. *Pamięć kulturowa. Pismo, zapamiętywanie i polityczna tożsamość w cywilizacjach starożytnych*, Robert Traba (red.). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- „Biedni Polacy patrzą i ratują. Z Grzegorzem Berendtem, Markiem Wierzbickim i Janem Żarynem rozmawia Barbara Polak”. 2009. *Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej* (3): 2–22. Dostęp 3 listopada 2021. <https://www.polska1918-89.pl/pdf/biedni-polacy-patrza-i-ratuja-z-grzegorzem-berendtem-markiem-wierzbickim-i-janem-żarynem-rozmawia-barbara-polak>.
- Bilewicz Michał. 2018. „Między idealizacją a hiperkrytycyzmem. Polska niepamięć historyczna i jej źródła”. Krytyka Polityczna. Dostęp 3 listopada 2021. <https://krytykapolityczna.pl/instytut/wp-content/uploads/sites/4/2017/10/Michal-Bilewicz-Miedzy-idealizacja-a-hiperkrytycyzmem.pdf>.
- Borkowicz Jacek. 08–09 listopada 2014. „Odważni, obojętni lub okrutni”. *Rzeczpospolita: Rzecz o Sprawiedliwych* (Specjalny dodatek „Rzeczpospolitej”): 38–39.
- Buchowski Michał. 2020. Pogardzani. Od Homo sovieticus przez „moherowe berety” do „fantomowych migrantów”. W *Kontrrewolucja u bram*, Jacek Kołtan, Grzegorz Piotrowski, 89–112. Gdańsk: Europejskie Centrum Solidarności.
- Campbell Joseph. 1994. *Potęga mitu. Rozmowy Billa Moyersa z Josephem Campbellem*, Ireneusz Kania (przeł.). Kraków: „Znak”, Signum.
- Campbell Joseph. 1997. *Bohater o tysiącu twarzy*, Andrzej Jankowski (przeł.). Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Duraczyński Eugeniusz. 1995. „Powstanie warszawskie – badań i sporów ciąg dalszy”, *Dzieje Najnowsze* (1): 71–88.
- „Ekspozycja”. 2016. Muzeum Powstania Warszawskiego. Dostęp 29 października 2021. <https://www.1944.pl/artykul/ekspozycja,4500.html>.
- Gawin Dariusz. [b.d]. „Krytyczny patriotyzm: próba bilansu”. Ośrodek Myśli Politycznej. Dostęp 26 października 2021. <https://www.omp.org.pl/artykul.php?artykul=82>.
- Grabias Karol. 2019. „Polityka moralna a polityka pamięci. Rozmowa z Karoliną Wigurą”. Teologia Polityczna. Dostęp 26 października 2021. <https://teologiapolityczna.pl/polityka-moralna-a-polityka-pamieci-rozmowa-z-karolina-wigura>.
- Kołtan Jacek, Grzegorz Piotrowski. 2020. O kontrrewolucji u bram. W *Kontrrewolucja u bram*, Jacek Kołtan, Grzegorz Piotrowski (red.), 11–36. Gdańsk: Europejskie Centrum Solidarności.
- Korboński Stefan. 2008. *Polskie Państwo Podziemne. Przewodnik po Podziemiu z lat 1939–1945*. Warszawa: Świat Książki – Bertelsmann Media.
- Kruszyńska Anna. 2018. „Sprawiedliwi wśród Narodów Świata”. *Dzieje.pl*. Dostęp 3 listopada 2021. <https://dzieje.pl/aktualnosci/sprawiedliwi-wsrod-narodow-swiate>.

- Le Goff Jacques. 2007. *Historia i pamięć*, Anna Gronowska, Joanna Stryczyk (przeł.). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Leszkowicz Tomasz. 2014. „Rok 1944/1945 – początki Polski Ludowej”. Histmag.org. Dostęp 2 listopada 2021. <https://histmag.org/Rok-19441945-poczatki-Polski-Ludowej-9758>.
- „List Prezydenta RP do uczestników uroczystości upamiętniających bohaterów powstania antykomunistycznego”. 2017. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Dostęp 2 listopada 2021. <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/7833,Obchody-Narodowego-Dnia-Pamieci-Zolnierzy-Wykletych.html>.
- „List Prezydenta RP z okazji Narodowego Dnia Pamięci «Żołnierzy Wykłėtųch»”. 2021. Prezydent.pl. Dostęp 2 listopada 2021. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/listy/przeslanie-narodowy-dzien-pamieci-zolnierzy-wykletych,6409>.
- „Lista Polaków uhonorowanych tytułem «Sprawiedliwy wśród narodów Świata», podanych represjom za pomoc ludności żydowskiej w okresie okupacji hitlerowskiej”. [b.d.] Instytut Pamięci Narodowej. Dostęp 3 listopada 2021. <https://zyciezazycie.pl/download/23/5536/sprawiedliwi.pdf>.
- Minakowski Marek J. 2014. „Dlaczego w Polsce nie było antysemityzmu”. Minakowski.pl. Dostęp 3 listopada 2021. <https://minakowski.pl/dlaczego-w-polsce-nie-bylo-antysemityzmu/>.
- Mironowicz Eugeniusz. 2000. *Polityka narodowościowa PRL*. Białystok: Białoruskie Towarzystwo Historyczne.
- Napiórkowski Marcin. 2016. *Powstanie umarłych. Historia pamięci 1944–2014*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- „Narodowy Dzień Pamięci Polaków ratujących Żydów pod okupacją niemiecką”. 2019. Prezydent.pl. Dostęp 4 listopada 2021. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,1345,obchody-narodowego-dnia-pamieci-polakow-ratujacych-zydow-pod-okupacja-niemiecka-.html>.
- Nijakowski Lech M. 2008. *Polska polityka pamięci. Esej socjologiczny*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- „Polskie podziemie niepodległościowe 1944–1956. Teka edukacyjna IPN”. 2015. Instytut Pamięci Narodowej. Dostęp 2 listopada 2021. <https://ipn.gov.pl/download/1/57700/Polskie-podziemieKARTY201526lutegon.pdf>.
- „Premier Mateusz Morawiecki oddał hołd Polakom, którzy ratowali Żydów”. 2019. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Dostęp 4 listopada 2021. <https://www.gov.pl/web/premier/premier-mateusz-morawiecki-oddal-hold-polakom-ktorzy-ratowali-zydow2>.
- „Prezydent Duda do powstańców warszawskich: było warto” 2021. Rzeczpospolita. Dostęp 29 października 2021. <https://www.rp.pl/wydarzenia/art18449221-prezydent-duda-do-powstancow-warszawskich-bylo-warto>.
- „Projekt ustawy o ustanowieni[u] Narodowego Dnia Pamięci Powstania Warszawskiego”. 2009. Prezydent.pl. Dostęp 29 października 2021. <https://www.prezydent.pl/archiwum-lecha-kaczynskiego/ustawy/ustawy-zgloszone/art,39,projekt-ustawy-o-ustanowieni-narodowego-dnia-pamieci-powstania-warszawskiego.html>.
- Ratke-Majewska Anna. 2018. Polityka pamięci. W *Leksykon wiedzy politologicznej*, Joanna Marszałek-Kawa, Danuta Plecka (red.), 350–355. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

- Ratke-Majewska Anna. 2020. Ewolucja polityki pamięci państwa polskiego po 1989 roku. W Danuta Plecka i in., *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane aspekty*, Danuta Plecka (red.), 179–201. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Sawicki Jacek Z. 2017. „Najdłuższa bitwa Peerelu. Powstanie Warszawskie w propagandzie i pamięci”. Wiąż. Dostęp 28 października 2021. <http://wiaz.com.pl/2017/08/01/najdluzsza-bitwa-peerelu-powstanie-warszawskie-w-propagandzie-i-pamieci>.
- Schacter Daniel L. 2003. *Siedem grzechów pamięci. Jak zapominamy i zapamiętujemy*, Ewa Haman, Joanna Rączaszek (tłum.). Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Siewierska-Chmaj Anna. 2016. *Mity w polityce. Funkcje i mechanizmy aktualizacji*. Warszawa–Rzeszów: Oficyna Wydawnicza Aspra, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania.
- Singer Jefferson A., Martin A. Conway. 2008. „Should We Forget Forgetting?”. *Memory Studies* 1 (3) : 279–285.
- Trzeskowska-Kubasik Karolina. 2021. „Propagandowy obraz Armii Krajowej w świetle podręczników szkolnych w latach 1944–1956”. Przystanek Historia. Dostęp 2 listopada 2021. <https://przystanekhistoria.pl/pa2/tematy/armia-krajowa/72234,Propagandowy-obraz-Armii-Krajowej-w-swietle-podrecznikow-szkolnych-w-latach-1944.html>.
- „Tytuł Sprawiedliwego wśród Narodów Świata”. [b.d.]. POLIN – Polscy Sprawiedliwi. Dostęp 3 listopada 2021. <https://sprawiedliwi.org.pl/pl/o-sprawiedliwych/kim-sa-sprawiedliwi/tytul-sprawiedliwego-wsrod-narodow-swiata>.
- Ustawa z dnia 3 lutego 2011 r. o ustanowieniu Narodowego Dnia Pamięci „Żołnierzy Wyklętych” (Dz.U. z 2011 r. Nr. 32 poz. 160 ze zm.)
- Wnuk Rafał. 2016. „Wokół mitu «żołnierzy wyklętych»”. Przegląd Polityczny. Dostęp 2 listopada 2021. <http://przegladpolityczny.pl/wokol-mitu-zolnierzy-wykletych-rafal-wnuk/>.
- „Wystąpienie prezydenta w 72. rocznicę Powstania Warszawskiego”. 2016. Prezydent.pl. Dostęp 29 października 2021. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,60,wystapienie-prezydenta-w-72-rocznice-powstania-warszawskiego.html>.
- Żebrowski Leszek. 2011. „Wyklęci i przemilczani”. Stowarzyszenie Kultury Chrześcijańskiej im. Ks. Piotra Skargi. Dostęp 2 listopada 2021. <https://www.piotrskarga.pl/wykleci-i-przemilczani,6731,i.html>.

Did Affirmative Narratives of Memory Prevail?

Heroes' Stories in Official Approaches Presented by the Authorities – Poland after 1989

Abstract

This text looks at memory narratives about heroes shaped in Poland through official channels and presented by the authorities after 1989. Analysis of who and how they appeared within heroic memory narratives confirms whether affirmative memory narratives prevailed within the Polish post-transitional politics of memory. It also considers the functionality of hero narratives in Poland's public space, reflecting on their causes and consequences

Keywords: affirmative narratives of memory, heroes of the Polish wartime and post-war underground, heroes of the Warsaw Uprising, Poles who saved Jews from the Holocaust during World War II, Polish politics of memory after 1989

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 27 (2021)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.27.12

Ihor Kriushin*

Mykola Gogol Nizhyn State University, Ukraine

ORCID: 0000-0003-1611-5040

Public activity in the process of political mobilization

This research reveals aspects of social activity as being central elements of the modern political system, which aims to maximize the potential of its citizens and its collective (group) elements, such as socio-political groups and organizations. This is specified in the formation of the civic position of man, the intensification of self-organization, and the autonomous activity of citizens. Due to this intensification, there have been changes in paradigmatic ideas about the state, such as those surrounding the practical activities and the role of public organizations, the possibility of developing agreed directions of political activity, long-term goals, decisions on socio-political development and the preservation/strengthening of a state's international status.

The aim of this research is to provide a comprehensive political analysis of the phenomenon of social activity and political mobilization, examining its semantic characteristics and highlighting the importance of mobilization as a factor in activating the political participation of citizens.

Achieving this goal involves solving the following tasks:

1. To reveal the forms of public activity and the factors affecting them;
2. To examine the problem of activation and the features of involvement;
3. To identify and substantiate theoretical approaches to understanding the essence of political mobilization and, on this basis, to clarify the nature, forms, and direction of mobilization factors of enhancing the political participation of citizens;
4. To identify the awareness and mobilization potential of civil society;
5. To consider the latest means of network communication and application problems.

This research aims to examine public activity as a form of institutional and extra-institutional involvement of citizens in the political process. An important task of a democratic state is to develop effective policies to promote the development

* kriushinihor@gmail.com

of civil society and to support civic activism. The level of civic activity can also be an indicator of the democratization of a political regime.

American analyst Jean-Louis Cohen and sociologist Andrew Arato argued that civil “society means the whole set of forms of existence of independent groups (associations, institutions, groups, lobby groups)” (Cohen, Arato 1999: 32). According to Taylor, the concept of civil society means the existence of public organizations which are independent from the state (in the sense that they are not directly managed by the state) (Guo 1998). Another American researcher Lewis noted that the term civil society is a complex one that indicates system organizations, institutions that are located between the state and public sectors, non-governmental organizations, independent media, trade union organizations, and social movements etc. (Lewis 2001: 45).

Therefore, it can be argued that public activity is based on the behavior patterns of its members. Anna Zalewska and Beata Krzywosz-Rynkiewicz distinguished six types of civic behavior:

- Passive civic behavior includes behavior that expresses the national identity, a sense of belonging to the state or the nation, and respect to national character and patriotism;
- Semi-active civic behavior is expressed in devotion to the state and state institutions, as well as in participation in elections (voting);
- Active social civic behavior is expressed in volunteer work to benefit local society and the surrounding environment, representing the local community and solving local problems;
- Active political civic behavior includes the desire to participate in governance by joining a political party;
- Active, focused on change, civil behavior is manifested in attempts to monitor actions of the government, as well as legal and illegal protests;
- Active personality-oriented civic behavior is aimed at personal development, independence, financial stability, and entrepreneurship (Zalewska, Krzywosz-Rynkiewicz 2011: 71).

Serhei Patrushev distinguishes two types of civic activities:

1. public participation – adaptive public activity, associated with the realization of universal human rights and freedoms and the respective competencies (knowledge, skills behavioral skills, and abilities) which ensure the achievements of individuals, groups, and social purposes in existing institutional conditions;
2. civil action – non-adaptive public activity, connected with the problems of the implementation of universal rights and freedoms, to ensure equality of civil status, overcoming the gap between formal and real rights in everyday life, eliminating barriers in the way of civic participation, and removing restrictions on the exercise of rights in those or other areas (Patrushev 2011: 271–272).

Civic activity is a consequence of the involvement and desire of society to take an active part in all spheres of public life, including politics.

Public activity means the activities of society to address issues of achieving goals and cooperation with other people. Civic activity aims to bring attention to the most important problems of society, utilizing the means of mass media, state bodies

of power, and other institutions of the state, which can influence the agenda and bring to light ways to solve these problems.

The most advanced forms of social activity can include political activity, such as: the struggle for property rights, especially related to non-payment of wages and illegal construction; ecological movements; protection of human rights or more precisely the fight against their violations.

For non-political social activity, the so-called new social movements play a leading role. Classic "grant" public organizations play a much smaller role in this form of social activity – although they are more numerous and better organized, their activities affect large groups of people much less.

The forms of political activity can involve group, mass participation, and individual activity. Thus, an ordinary citizen trying to influence policy can usually be joined to any group, party or movement with political positions close to his own. A member of the party, for example, by being active in the affairs of his organization and election campaigns, can constantly and effectively influence the government.

Therefore, when considering the activist interpretation of civil society we should emphasize its mobilization capacity, under which we mean the aggregate capacity of activation (gathering of forces and means, creating an active state of the people) which cover a network of social mobilization (to inform, educate, search for like-minded people, cooperation, etc.), and socio-psychological factors – the formation of the activist type of human consciousness.

Mobilization can be interpreted as a form of activity that is the result of the influence of political leaders or organizations on individuals, and is based on the suppression or distortion of free and rational political preferences of these individuals and acquired technological aspects.

Mobilization technologies can be defined as purposeful and systematically organized activities for the organization and coordination of social actors. It involves the consolidation of the public to achieve a political goal, carried out mainly through social networks and designed to achieve rapid and maximum results with given resources. This is a mechanism of political control in the course of interactions between the subjects of communication, but also through the use of a set of procedures, operations, and methods which are used to achieve political goals.

Political mobilization can use technologies to obtain the expected results. In modern conditions, it is necessary to develop algorithms and criteria for the use of technologies in the work of authorities and youth associations when trying to politically mobilize the youth.

Political mobilization and social activism are interrelated phenomena and can appear in different forms:

3. Direct management by using force technology, designed to implement a legislative pragmatic function and with oratorical power. These can be orders, threats, laws, instructions, and also mobilization by using indirect forms, such as through advice and recommendations;
4. Discursive forms of persuasion – advertising and PR. Their action is based on economic, financial, institutional and other resources and is realized through access to the media and the attention of a wide audience;

5. A mobilizing effect can be implemented through describing future or possible events, actions, and situations, for example in the form of examples, scripts, programs, and warnings. Rhetorical means often include an argument and a description of an undesirable alternative state of affairs;
6. Different types of content containing extremely dramatic and emotional rhetoric, or the use of original forms of its presentation (van Dijk 2008: 37–38).

Traditionally, socio-political mobilization of the population is performed by political parties and socio-political organizations. They transform the social expectations of a clear program of action into coordinated joint political action with financial and organizational resources.

Mobilization is developed through changes in the following areas:

1. increasing the degree of initiative. In this case, the values of the scale are limited by the complete passivity of the individual (object) and spontaneous activity of the actor (subject);
2. increasing gaps in the space-time continuum between the commencement of political action and the expected outcome, accompanied by energy circulation;
3. transition from adaptation to the creation/construction of one's own subjectivity (Bezruk 2017: 18).

The aim of mobilization is to impose the goals of the movement on the personal and private interests of its potential supporters. Thus, it is necessary to use incentives that encourage people to participate in the movement, marked by the balance of private interests, costs, and risks to induce action.

Political mobilization is usually based on an appeal to the familiar, the known values, and the old circle of their supporters.

In this context, Oleh Yanytskyi's observations on the types of mobilization and the states of both individuals and the community as a whole is interesting. The author identifies four such types, which at the same time are a kind of genesis of the mobilization process.

The first type is the personal or group mobilization status as a social norm. Internal mobilization supports the achievement of socially significant results and solves the set tasks. Thus, autonomous mobilization is a necessary prerequisite for the development of the individual and the accumulation of social and cultural potential.

The second type is mobilizing knowledge, which is produced by the feeling of being in a zone of natural or social risk. In these circumstances, individual or group mobilization of intellectual forces and means can happen.

The third type is closely related to the second. It involves readiness for mobilization, when not only a single individual, but the community to which he belongs, begins to realize that disaster is inevitable. In this case, there is a partial or complete mobilization of all available resources, which is expressed in readiness for action.

The fourth type is the highest form of mobilizing action when the disaster occurs and requires a set of efforts to eliminate its consequences. In this case, it is not just the people directly affected by the disaster who can be mobilized but also those who have been morally broken, who are motivated to voluntarily participate in the liquidation of the consequences of the fact of their existence (Yanytskyi 2012: 5).

Mobilization is opposed to the autonomous actions of individuals, which are understood as the results of rationality and not caused by any external factors.

Currently, one can observe a significant mobilization potential of the Internet in the process of political mobilization to revitalize society.

In particular, social media has been used to spread protests in many cities around the world, including Kyiv, Moscow, Istanbul, Ankara, Cairo, Tripoli, Athens, Madrid, New York, Los Angeles, and Hong Kong. Social media platforms contributed to:

1. the exchange of information, necessary for coordinating actions of protest, such as news regarding transport strikes, the presence of police, violence, health care, and legal support;
2. sharing emotional and motivational content in support or opposition of protests, including messages on anger, social identity, the effectiveness of the group action, deprivation, considerations about fairness, justice, and ideological themes;
3. identification of differences in structural characteristics. As functions of political ideology, they are associated with informational influence and the success or failure of protests.

Despite the well-known fact that democratic governance presupposes the active participation of citizens in public affairs, this participation is not the most important form of activity for the majority of people. Therefore, civil society has a sense of active participation in political life, even when the citizen does not participate in the political process, but believes in their ability to influence it when needed. However, we can talk about the problem of the formation of so-called 'slacktivism' in our society.

Slacktivism means action in support of one or more form of social problem which can be characterized by involving little time, effort or commitment, or action that provides greater personal satisfaction than its social impact („Slacktivism" 2021).

This form of political activity has a rather small level of influence on real politics. Internet activity can replace classical forms of activity because of providing the individual with satisfaction in the fact that his political position has been expressed on the Internet.

For example, we can consider the experiment of the Danish psychologist A. Kolding-Jorgensen who created a Facebook group to protest against the demolition of one of the historic fountains of Copenhagen which, in reality, was not in danger. During the month more than 27,000 people joined the group protesting the demolition. However, no real actions were carried out by members of the group. Moreover, no one even expressed any intention to verify the authenticity of the information provided to the group (Tam 2018: 180).

One form of network slacktivism is so-called 'clicktivism' that includes signing online petitions, copying and using status updates or messages from social networks, or changing personal data or avatars on social networks for the expression of some civic position. One consequence of involving citizens in this form of online activity is the lack of any real responsibility for the depersonalized citizen.

Hashtag activism is another form of slacktivism, and involves attaching labels for certain situations and spreading 'hashtags' on social networks. This form of online activity should lead to a broader public debate and promote change. However, it can be questioned as to whether hashtag activism will lead to any real change, because users may have expressed their concerns, but they have not taken specific actions to change the situation.

Conclusion

Public activity is an integral part of civil society, which is itself built on a set of non-governmental institutions, relationships, and interests that help protect, defend and realize the interests and needs of the individual.

The formation of a person's political consciousness and its mobilization for active political action occurs under the influence of existing institutions that form the basis of formal and informal regulation of various spheres of human activity. At the institutional level, political mobilization is possible through the technologies used by political parties in the electoral process; civil society organizations, social movements; mass media, and Internet networks, which are transformed into the latest forms of horizontal and vertical communication. This also includes public authorities and local governments to ensure the participation of citizens in government, as well as formal governance processes. Mobilization is a factor affecting people's minds and feelings, their ways of thinking and political motivation, their ability to gain practical political experience, and obtaining skills of systemic political activity, especially among young people.

Internet resources provide an effective means of mobilizing the population to participate in political life. The Internet has enormous potential for disseminating political information. It is fair to say that the Internet can provide greater relative mobilizing growth, which is in line with the Internet model as a means of reducing financial and institutional barriers to successful mobilization.

However, the use of the Internet does not always entail any actions that can be traditionally understood as active political participation, so it is fair to point to the need for verification in the adoption of important issues. The mobilization of efforts, on the other hand, is a phenomenon with a relatively clear theoretical and empirical connection to important forms of political participation. The role of the Internet in political mobilization is a promising place to begin studying the effects of the Internet on political participation, equality, and the spread of political influence.

Bibliography

- Bezruk Oleksandr. 2017. "Politychna uchast yak chynnyk politychnoi mobilizatsii: teoretychnyi aspekt". *Suchasne suspilstvo* 1 (13) : 16–24.
- Cohen Jean-Louis, Andrew Arato. 1999. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge–Mass: MIT Press.
- Guo Gang. 1998. "Civil Society: Definitions, Causes, and Functions". Dostęp 5 maja 2021. <http://home.olemiss.edu/~gg/paperhtm/civilsoct.htm>.

- Lewis David. 2001. *The management of non-governmental development organizations: an introduction*. London–New York: Routledge.
- Patrushev Serhei. 2011. Hrazhdanskaya aktyvnost kak faktor modernyzatsyi. W *Modernyzatsiya y polytyka v XXI veke*, Yuly S. Oganisyan (red.), 262–275. M.: Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya (ROSSPEN).
- “Slacktivism”. Oxford English Dictionary. Dostęp 17 maja 2021. <http://www.oed.com/view/Entry/51394141>.
- Tam Henry. 2018. *Time to save democracy: How to govern ourselves in the age of anti-politics*. Bristol: UK University Press.
- van Dijk Teun A. 2010. *Discourse and Power. Contributions to Critical Discourse Studies*. New York: Palgrave MacMillan.
- Yanytskyi Oleh. 2012. “Massovaya mobylyzatsiya: problemy teoryi”. *Sotsyolohycheskye yssledovaniya* 6 : 3–12.
- Zalewska Anna M., Beata Krzywosz-Rynkiewicz. 2011. *Psychologiczne portrety młodych obywateli. Rozwojowe i podmiotowe uwarunkowania aktywności obywatelskiej młodzieży*. Warszawa: Wydawnictwo SWPS.

Public activity in the process of political mobilization

Abstract

The article details the leading views on public activity and its behavior due to mobilization influence. The specifics of this impact on social groups and individuals are considered. The degree of public participation in the political arena, the features of its orientation, procedural organization, and factors that directly affect the growth of mobilization activity in society are considered. The role of the Internet in the formation and development of communication and mobilization opportunities is emphasized. Passivity becomes a problem because of the substitution of actual actions by ineffective public activity.

Keywords: active social behavior, autonomous participation, civil society, political mobilization, public participation, slacktivism, social activity

Spis treści / Contents

Judyta Dorosz, Anna Kopańska

- Kwota wolna od opodatkowania jako narzędzie
polityki finansowej państwa – kierunki projektowanych zmian 3
Tax-free allowance as a tool of state financial policy –
directions of planned changes

Wojciech Opióła, Borys Potyatynyk

- Prawo do informacji publicznej: praktyki na poziomie lokalnym 16
The right to public information upon request
in the Polish constitutional order. Legal basis and practice at the local level

Agnieszka Kretek-Kamińska

- Wsparcie osób niesamodzielnych oraz ich potrzeby
jako przedmiot polityki publicznej w Polsce 29
Support for dependent people and their needs in this area as a subject
of public policy in Poland

Lilla Młodzik

- Kooperacyjny styl kierowania w służbach mundurowych
na przykładzie funkcjonariuszy Straży Granicznej 51
The Cooperative leadership style in uniformed services based
on the example of Border Guard officers

Barbara Węglarz

- Samorząd terytorialny Republiki Malty
w ocenie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy 63
Local government of the Republic of Malta as assessed
by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe

Bartosz Bartoszewicz

- Idea smart city jako element mechanizmu sprawowania władzy
na poziomie lokalnym i regionalnym 76
The idea of smart city as an element of mechanisms
of governance at the local and regional level

Joanna Podgórska-Rykała, Paweł Ostachowski

- Citizens' legislative initiative as a tool to strengthen
local legislative inclusive procedures – from idea to formal legislation 88

Magdalena Wiśniewska

- Sprawne zarządzanie procesami lokalnej integracji cudzoziemców.
Dobre praktyki Urzędu Miasta Łodzi 104
Efficient management of local integration processes of foreigners.
Good practices of the City Hall of Lodz

Larysa Mytsyk

Digital diplomacy: international experience and ukraine's perspectives 122

Dawid Tomal

Historyczny aspekt kształtowania się systemu politycznego Republiki
Południowej Afryki. Konstytucyjny system organów państwowych 137
The historical context of shaping the political system of the Republic
of South Africa. The constitutional system of state organs

Anna Ratke-Majewska

Czy afirmatywne narracje pamięci zwyciężyły?
Opowieści o bohaterach w oficjalnych ujęciach prezentowanych
przez władze – Polska po roku 1989 150
Did Affirmative Narratives of Memory Prevail? Heroes' Stories
in Official Approaches Presented by the Authorities – Poland after 1989

Ihor Kriushin

Public activity in the process of political mobilization 164