

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis 425

Studia Politologica

redakcja naukowa

Marek Klimek, Małgorzata Kuźbida,
Sabina Sanetra-Półgrabi, Monika Dębowska

współudział

Aleksandra Dudzik, Beata Przybycień

Rada Naukowa

dr hab. Grzegorz Ciechanowski, prof. US (Uniwersytet Szczeciński), Polska
dr hab. Gracjan Cimek (Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni), Polska
prof. dr hab. Andrzej Ciupiński (Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie), Polska
prof. dr hab. Valentin Constantinov (Uniwersytet w Kiszyniowie), Mołdawia
dr hab. Tomasz R. Dębowski, prof. UW (Uniwersytet Wrocławski), Polska
dr hab. Wojciech Grabowski, prof. UG (Uniwersytet Gdański), Polska
prof. dr hab. Mirosław Grewiński (Uczelnia Korczaka), Polska
prof. dr hab. Mirosław Karpiuk (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski), Polska
prof. dr Andrej Kreutz (University of Calgary), Kanada
prof. Jie-Hyun Lim (Uniwersytet Hanyang), Korea Południowa
prof. Maria Neykova (Burgas Free University), Bułgaria
prof. Marek Payerhin (University of Lynchburg), USA
prof. Olha Prokopenko (Tallinn University of Technology), Ukraina
dr hab. Beata Przybylska-Maszner, prof. UAM (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), Polska
dr hab. Marek Rewizorski, prof. UG (Uniwersytet Gdański), Polska
dr hab. Jarosław Rokicki, profesor emeritus (Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego), Polska
prof. Tetyana Semigina (Krajowa Agencja Kwalifikacji), Ukraina
prof. dr hab. Jacek Wojnicki (Uniwersytet Warszawski), Polska
prof. Alessandro Vitale (Università degli Studi di Milano), Włochy
dr hab. Jakub Zajączkowski (Uniwersytet Warszawski), Polska
prof. dr hab. Radosław Zenderowski (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie), Polska
dr hab. Karol Żakowski, prof. UŁ (Uniwersytet Łódzki), Polska

Wykaz recenzentów na końcu tomu

Zespół redakcyjny

Redaktor naczelny: dr Sabina Sanetra-Półgrabi

Redaktorzy tematyczni:

Doktryny polityczne i polska myśl polityczna – dr hab. Stanisław Kilian, prof. UKEN,
dr Agata Tasak

Samorząd terytorialny – dr Ryszard Kozioł, dr Barbara Węglarz

Stosunki międzynarodowe – dr Karol Bieniek, dr Przemysław Łukasik

Studia obszarowe – prof. dr hab. Jan Rydel

Italian Studies – dr hab. Stefan Bielański, prof. UKEN

Bezpieczeństwo międzynarodowe – dr hab. Grzegorz Nycz, prof. UKEN

System polityczny RP – dr Edyta Chrobaczyńska-Plucińska

Teoria polityki – dr hab. Radosław Marzęcki, prof. UKEN

Prawa człowieka i środki ich ochrony – dr Bogumił Naleziński, prof. UKEN

Media i komunikowanie społeczne – dr hab. Krzysztof Gurba, prof. UKEN

Zarządzanie publiczne – prof. dr hab. Jacek Sroka

Polityki publiczne – dr hab. Marek Klimek, prof. UKEN,

dr hab. Joanna Podgórska -Rykała, prof. UKEN

Polityki lokalne – dr Sabina Sanetra -Półgrabi, mgr Paweł Ostachowski

Redaktor statystyczny: dr hab. Grzegorz Foryś, prof. UKEN

Redaktorzy tomu: dr hab. Marek Klimek, prof. UKEN, dr Małgorzata Kuźbida,
dr Sabina Sanetra-Półgrabi, mgr inż. Monika Dębowska, mgr Aleksandra Dudzik,
mgr Beata Przybycień

Redakcja AUPCSP

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

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UKEN, Kraków 2025

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.34

Spis treści

Alina Sukach	
Pomarańczowa rewolucja jako punkt zwrotny w stosunkach Rosji z Ukrainą i Zachodem_____	9
Veronika Myronenko	
Stosunek Unii Europejskiej do aneksji Krymu 2014 roku: problemy i wyzwania_____	19
Radosław Kupczyk	
Wpływ zmian instytucjonalnych na prowadzenie polityki gospodarczej w Unii Europejskiej_____	35
Sadaf Tahir	
Role of Erasmus in promoting European identity and European values____	47
Karolina Boślak	
Wyzwania procesu demokratyzacji Meksyku w XX i XXI wieku_____	59
Paweł Ostachowski, Krzysztof Matuszek	
Funkcja lidera opozycji w systemach politycznych wybranych państw europejskich_____	81
Ewa Maria Włodyka	
Polska, Litwa, Czechy i Słowacja – przyczynek do analizy porównawczej podstaw ustrojowych samorządu terytorialnego wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej_____	103
Małgorzata Kuźbida	
Edukacja mniejszości narodowych w Ukrainie w kontekście rewolucji w 2004 i 2014 roku: Między europejskimi aspiracjami a wewnętrznymi wyzwaniami_____	117
Łukasz Żądło	
Unia Europejska w kontekście migracji i przestępczości na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec_____	131
Tamara Munteanu	
Promoting cultural diversity through education: a synergistic approach to family-school collaboration_____	151
Doreen Basemera	
Literacy and Laboratory: Exploring science education in Upper secondary schools in refugee settlements: Case of Nakivale Uganda_____	165

Mirosław Grewiński	
Wykorzystanie przez Polskę środków pomocowych UE w ramach interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego	187
Krzysztof Jurek	
Lekcje obywatelskie jako współczesne narzędzie wspomagające partycypację lokalną wśród uczniów szkół średnich i podstawowych na terenie Krakowa	201
Ryszard Kowalczyk	
Demokracja i media na tle idei regionu i regionalizmu oraz ustroju terytorialnego państwa	213
Patryk Chmielarz, Maks Chmielarz	
Nowa era pożyczek: Przejście od banków do zdecentralizowanych finansów	233

Stosunki międzynarodowe



Alina Sukach¹

Katolicki Uniwersytet Lubelski im. Jana Pawła II

ORCID: 0000-0003-1078-0760

Pomarańczowa rewolucja jako punkt zwrotny w stosunkach Rosji z Ukrainą i Zachodem

Wstęp

Pomarańczowa rewolucja 2004 roku w Ukrainie miała znaczące, długofalowe skutki zarówno na arenie krajowej, jak i międzynarodowej. Choć początkowo wydawało się, że nie osiągnie ona wszystkich swoich celów politycznych, jej wpływ z czasem stał się wyraźniejszy i bardziej znaczący. Rewolucja stała się kluczowym momentem w historii Ukrainy, szczególnie w kontekście relacji międzynarodowych i geopolitycznych.

Dla Federacji Rosyjskiej pomarańczowa rewolucja była sygnałem głębokich zmian, które zmusiły do przyjęcia bardziej agresywnej postawy wobec Zachodu. Kreml, nieprzygotowany na takie wydarzenia, zareagował z silnym poczuciem zagrożenia i podejrzliwości, co doprowadziło do pogorszenia relacji z Zachodem i umocniło w rosyjskiej opinii publicznej negatywny obraz „kolorowych rewolucji” jako narzędzi wykorzystywanych przez Zachód do destabilizacji państw postsowieckich. Dla Ukrainy rewolucja oznaczała przełom w procesie budowania tożsamości narodowej i demokratycznego społeczeństwa. Przyczyniła się do zniesienia cenzury mediów i postrzegania Ukrainy jako niezależnego gracza na arenie międzynarodowej. Zainspirowała także nowe pokolenie aktywistów i polityków, którzy odegrali kluczową rolę w późniejszych wydarzeniach, takich jak Euromajdan w 2014 roku.

¹ sukach16@gmail.com

W szerszym kontekście pomarańczowa rewolucja była sygnałem dla społeczności międzynarodowej o zmieniających się realiach politycznych w Europie Wschodniej. Te wydarzenia zmusiły Rosję do zacieśnienia kontroli nad sąsiednimi państwami i podjęcia działań, które doprowadziły do wojny hybrydowej z Ukrainą, a następnie do otwartej agresji Rosji. Rewolucja przyczyniła się także do zmiany narracji w mediach międzynarodowych i rozwoju działań informacyjnych jako kluczowego elementu współczesnych konfliktów międzynarodowych.

W niniejszym artykule autorka bada wieloaspektowe implikacje rewolucji, analizując jej wpływ na geopolityczny krajobraz Europy Wschodniej oraz dynamikę relacji między Rosją, Ukrainą a państwami zachodnimi. Celem pracy jest analiza wydarzeń poprzedzających i następujących po pomarańczowej rewolucji, a także jej długoterminowych skutków dla Ukrainy, Rosji i szerzej pojętej wspólnoty międzynarodowej. Problem badawczy polega na zrozumieniu, w jaki sposób pomarańczowa rewolucja wpłynęła na dynamikę geopolityczną w regionie Europy Wschodniej oraz na relacje międzynarodowe. W związku z powyższym hipoteza badawcza zakłada, że pomarańczowa rewolucja była kluczowym czynnikiem przyspieszającym proces demokratyzacji w Ukrainie, jednocześnie wpływając na charakter stosunków z Federacją Rosyjską, co w rezultacie doprowadziło do zaostrzenia konfliktów w regionie. W trakcie realizacji przedstawionych działań badawczych zastosowano następujące metody, techniki i narzędzia badawcze: metodę analizy i krytyki piśmiennictwa, metodę analizy i konstrukcji logicznej, desk resarch – analizę kontekstową materiałów.

Charakter pomarańczowej rewolucji

Każdego roku 21 listopada Ukraińcy obchodzą Dzień Godności i Wolności, upamiętniając zarówno pomarańczową rewolucję z 2004 roku, jak i Euro-majdan z 2014 roku. Te dwa wydarzenia, podczas których obywatele Ukrainy sprzeciwili się władzy, są uważane za kluczowe punkty zwrotne w historii państwa. Peter Dickinson, ekspert z Atlantic Council, zauważa jednak, że ich wpływ na region nadal nie został w pełni oceniony [Dickinson 2020].

Na pierwszy rzut oka pokojowe protesty zimą 2004 roku mogły wydawać się pozbawione dramatycznych wydarzeń geopolitycznych, które miały miejsce w kolejnych dziesięcioleciach. Jest to jednak wrażenie mylne. Pomarańczowa rewolucja była momentem przełomowym, mimo że nie doprowadziła bezpośrednio do agresji wojskowej Rosji ani do znaczących zmian w równowadze sił w Europie. Oznaczała koniec wczesnej ery postsowieckiej i wprowadziła atmosferę przypominającą zimną wojnę, która zaczęła kształtować współczesne stosunki międzynarodowe [Dickinson 2020].

Pomarańczowa rewolucja rozpoczęła się, gdy w listopadzie 2004 roku, po ogłoszeniu wyników drugiej tury wyborów prezydenckich, w której zwycięstwo przyznano prorosyjskiemu kandydatowi Wiktorowi Janukowyczowi, na ulicach Kijowa wybuchły masowe protesty. Wielu Ukraińców uważało, że wybory zostały sfałszowane. Demonstranci, wśród których dominowali młodzi ludzie, domagali się uczciwego procesu wyborczego. Pod silnym naciskiem społecznym i międzynarodowym Sąd Najwyższy Ukrainy unieważnił wyniki wyborów i zarządził powtórzenie drugiej tury, którą wygrał reformator Wiktor Juszczenko.

Juszczenko, mimo początkowo wiązanych z nim nadziei, szybko znalazł się w centrum walk politycznych, które uniemożliwiły mu wprowadzenie istotnych reform i przybliżenie Ukrainy do integracji euroatlantyckiej. Jego pięcioletnia kadencja okazała się rozczarowaniem dla wielu zwolenników, co stworzyło przestrzeń do powrotu Janukowycza, który wygrał wybory prezydenckie w 2010 roku. Jednak Ukraina była już wówczas innym krajem niż przed pomarańczową rewolucją. Zniesienie państwowej cenzury mediów doprowadziło do powstania dynamicznej, choć nieidealnej wolności prasy, która odzwierciedlała różnorodne interesy oligarchicznych klanów. Janukowycz, mimo starań, nie zdołał ponownie ograniczyć wolności prasy. Jego próby cofnięcia osiągnięć pomarańczowej rewolucji wywołały w 2014 roku kolejną falę protestów, znaną jako Euromajdan, która doprowadziła do upadku jego reżimu.

Pomarańczowa rewolucja miała głęboki wpływ na samoświadomość Ukraińców. Narodowa tożsamość i państwowość ukraińska kształtowały się przez setki lat. Te procesy były wynikiem nieustannej walki wielu pokoleń patriotów, co pozwoliło Ukraińcom zachować etniczną odrębność i narodowo-kulturową tożsamość. Współczesnym priorytetem młodego państwa ukraińskiego jest przekształcenie starego biurokratycznego aparatu władzy w demokratyczny system społeczny [Medwid, Gordienko 2006: 44–45].

Zmiana radzieckiego reżimu totalitarnego na terenie niepodległej Ukrainy wywołała ogólnosystemowy kryzys, który doprowadził do powstania klanowo-oligarchicznego, kryminalno-autorytarnego modelu rządzenia. Stało się to główną przeszkodą w rozwoju społeczeństwa demokratycznego. Kryzys polityczny w Ukrainie, który osiągnął apogeum w listopadzie i grudniu 2004 roku, miał korzenie w kilku kluczowych problemach, takich jak [Medwid, Gordienko 2006: 45]:

- brak skutecznego demokratycznego systemu politycznego odpowiadającego wymaganiom współczesnego rozwoju społeczno-ekonomicznego; przestarzałe technologie w przemyśle, upadek rolnictwa i manipulacje związane z własnością ziemi;
- degradacja systemu edukacji i nauki, co prowadziło do obniżenia poziomu kulturalnego ludności oraz utraty wartości duchowych

i etnicznych; nieskuteczny system zabezpieczeń społecznych, wszechobecna korupcja i biurokratyczna samowola, co rodziło społeczną apatię i polityczną obojętność; ignorowanie przez władze potrzeb społeczeństwa ukraińskiego w wyrażaniu swoich interesów jako społeczeństwo obywatelskie; brak pełnowartościowej informacji w warunkach zaangażowanych mediów; próby pewnych grup finansowo-przemysłowych, którym stary reżim przyznawał nieuzasadnione przywileje, do przejęcia kontroli nad władzą państwową; nierozwinięcie się klasy średniej jako fundamentu stabilnego i trwałego rozwoju oraz funkcjonowania społeczeństwa.

Te problemy pokazały, że Ukraina nie była w stanie odpowiednio zareagować na większość współczesnych wyzwań, co doprowadziło do powstania sytuacji rewolucyjnej, wymagającej zdecydowanego przełomu.

Zbigniew Brzeziński, który przewidział rozpad Związku Radzieckiego i niezależność Ukrainy, opisał wydarzenia w Ukrainie jako „dramatyczne połączenie ukraińskiego nacjonalizmu i demokracji, patriotyzmu, tożsamości narodowej oraz wolności i liberalizmu” [Слабошпицький 2005: 101–102].

Pomimo braku tradycyjnych atrybutów rewolucji, takich jak przemoc i terror, masowe protesty w Ukrainie były prawdziwą rewolucją nowo powstałej klasy średniej. Reżim polityczny oparty na konstytucji z 1996 roku nie pozostawił jej wyboru – musiała walczyć o swoją przyszłość. Wydarzenia po drugiej turze wyborów prezydenckich w 2004 roku można nazwać „rewolucją ukraińskiego ducha”. Ukraińska rewolucja podjęła fundamentalne pytania dotyczące wyboru politycznej przyszłości, poszukiwania nowej narodowej idei oraz optymalnego modelu rozwoju państwa [Яневський 2005: 140–141].

Wyjątkowość ukraińskiej rewolucji polega na jej bezprecedensowo pokojowym charakterze. Ukraiński naród zaprezentował nowy model transformacji społecznych – humanistyczną, pokojową rewolucję. Ukraińcy przyjęli zasady działania bez przemocy. Protest bez przemocy oznaczał aktywną walkę o sprawiedliwość, a nie bierne podporządkowanie się. Bierny opór był wyrazem politycznej aktywności „od dołu” oraz dążenia do wyeliminowania korupcji. Dzięki temu pomarańczowa rewolucja zyskała bezwarunkowe poparcie demokratycznej społeczności międzynarodowej [Medwid, Gordienko 2006: 46].

Uczestnicy pomarańczowej rewolucji walczyli nie tylko o konkretne zmiany polityczne, ale także o zachowanie narodowej godności i moralnych wartości. W takich warunkach kształtował się nowy, narodowo świadomy mentalny paradygmat, który stał się fundamentem społeczeństwa obywatelskiego.

Wpływ pomarańczowej rewolucji na stosunki Rosja-Ukraina

W pierwszych 13 latach po uzyskaniu niepodległości granice polityczne, kulturowe, społeczne i ekonomiczne między Ukrainą a Rosją były nieostre. Ludzie po obu stronach granicy wciąż postrzegali oba kraje jako nierozdzielnie ze sobą związane. Sytuacja zmieniła się dramatycznie w 2004 roku, kiedy miliony Ukraińców zjednoczyły się, aby bronić wolnych wyborów i praw obywatelskich [Miłoszewska 2011: 139].

Protesty, które miały miejsce podczas pomarańczowej rewolucji, były nie tylko walką o demokrację, ale także znaczącym krokiem w budowaniu narodowej tożsamości Ukraińców. Rewolucja miała głęboki wpływ na społeczeństwo, wzmacniając jego dążenie do wolności i europejskich wartości. W ciągu kolejnych 20 lat Ukraina przeprowadziła osiem kampanii wyborczych bez powrotu do politycznego ucisku i rażących fałszerstw, które są charakterystyczne dla innych byłych republik ZSRR. Ten sukces przyczynił się do umocnienia przekonania o europejskiej tożsamości wśród Ukraińców i pogłębił poczucie psychologicznej odrębności od autorytarnej Rosji.

Znaczenie pomarańczowej rewolucji wykracza jednak poza granice Ukrainy. W kontekście strategicznego położenia i rozmiaru terytorium Ukrainy zmiany wynikające z rewolucji mają istotne znaczenie dla historii Europy Wschodniej. Aby w pełni ocenić jej geopolityczny wpływ, należy zrozumieć reakcję Rosji na te wydarzenia.

Podczas kampanii wyborczej w 2004 roku prezydent Rosji Władimir Putin, pewien swojego wpływu na wynik wyborów w Ukrainie, odwiedził Kijów, aby otwarcie poprzeć Wiktora Janukowycza. Ten krok okazał się jednak błędem, ponieważ wywołał oburzenie nawet u apolitycznych Ukraińców, którzy poczuli zagrożenie dla niepodległości swojego kraju. W odpowiedzi na te działania kilka tygodni później rozpoczęła się pomarańczowa rewolucja [Кисельов 2004].

Reakcja Kremla była mieszaniną oburzenia i niedowierzania. Kiedy skala niepowodzenia stała się oczywista, nastroje zmieniły się na gorzkie poczucie „ukraińskiej zdrady”. W Moskwie rewolucję postrzegano jako zdradę nie tylko ze strony Ukrainy, ale także niektórych partnerów Rosji w Europie i Ameryce Północnej. Kreml uważał, że otwarte poparcie Zachodu dla demokratycznych protestów w Ukrainie było aktem międzynarodowej agresji i ingerencji w sprawy wewnętrzne Rosji, co potwierdzało nieprzyjazne intencje Zachodu [Dickinson 2020].

Pomarańczowa rewolucja miała poważne skutki dla rosyjskiej polityki zagranicznej. W pierwszych latach swojej prezydentury Putin dążył do współpracy z Zachodem, starając się jednocześnie przywrócić Rosji pozycję wśród światowych mocarstw. Jednak po wydarzeniach w Ukrainie

nastąpiła wyraźna zmiana. W polityce wewnętrznej Rosja obrała zdecydowany kurs nacjonalistyczny, wzmacniając te tendencje i dążąc do konsolidacji władzy. Na arenie międzynarodowej Rosja przyjęła bardziej konfliktową postawę, zaostrzając relacje z Zachodem i uprawiając agresywną retorykę wobec sąsiednich krajów, w tym Ukrainy.

Pierwsze oznaki zmian w polityce Rosji po pomarańczowej rewolucji były widoczne w sferze informacyjnej. Kilka miesięcy po protestach Moskwa ogłosiła plany uruchomienia anglojęzycznego kanału telewizyjnego Russia Today (RT). Decyzja ta była bezpośrednią reakcją na porażkę Rosji w wojnie informacyjnej związanej z wydarzeniami w Ukrainie. Do końca 2005 roku RT zdobyła szeroką publiczność na całym świecie, stając się bastionem antyzachodnich nastrojów i umożliwiając Rosji wyrażanie otwartej wrogości wobec międzynarodowego porządku ustanowionego po 1991 roku [Dickinson 2020].

W samej Rosji pomarańczowa rewolucja spowodowała zmianę nastrojów, gdyż Kreml chciał zapobiec rozprzestrzenieniu się demokracji z Ukrainy na swoje terytorium. W odpowiedzi Moskwa rozpoczęła kampanię wspierającą nacjonalizm oparty na sowieckiej przeszłości i minimalizując zbrodnie ery komunistycznej. Kreml zainicjował ogólnokrajową kampanię promującą noszenie pomarańczowo-czarnych wstążek św. Jerzego, symbolizujących zwycięstwo Związku Radzieckiego nad Rzeszą Niemiecką w drugiej wojnie światowej. Trudno było nie zauważyć nacjonalistycznego wymiaru tego gestu, biorąc pod uwagę podobieństwo do pomarańczowych wstążek rewolucji w Ukrainie. Pierwsze pojawienie się wstążek św. Jerzego stopniowo ewoluowało w element kultu zwycięstwa, który z czasem nabrał coraz bardziej fanatycznego charakteru. Reżim Putina wykorzystał ten kult do legitymizacji autorytaryzmu, stosując coraz bardziej radykalne formy upamiętniania drugiej wojny światowej [Dickinson 2020].

Od 2005 roku w Rosji zaczęto intensywnie tłumić potencjalne źródła wewnętrznej opozycji. Kreml dostrzegł, że aktywne zaangażowanie ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego w oddolny aktywizm umożliwiło sukces pomarańczowej rewolucji. W odpowiedzi rosyjskie władze rozpoczęły naciski na organizacje pozarządowe, które miały międzynarodowe powiązania, oznaczając je jako „zagranicznych agentów” – *inostrannyje agenty* (inoagent).

Na arenie międzynarodowej Putin nie ogłosił otwarcie zmian w polityce zagranicznej Rosji przez dwa lata po pomarańczowej rewolucji. Dopiero w przemówieniu na Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium w 2007 roku oskarżył Stany Zjednoczone, Zachód i NATO o odpowiedzialność za wszelkie problemy w polityce międzynarodowej. Od tego momentu rosyjska agresja międzynarodowa stawiała się coraz bardziej zuchwała [Czaja 2010: 177].

Kilka miesięcy po przemówieniu Putina Moskwa przypuściła atak informacyjny i cybernetyczny na Estonię, która stała się pierwszą ofiarą rosyjskich

taktyk wojny hybrydowej. Latem 2008 roku rosyjskie czołgi przekroczyły granicę Gruzji, a sześć lat później kolejną ofiarą stała się Ukraina. Po inwazji na Ukrainę w 2014 roku Rosja i Zachód znalazły się w ostrej konfrontacji. Wielu badaczy określa tę sytuację mianem nowej zimnej wojny, podkreślając narastające napięcia między Rosją a Zachodem [Koziej 2018]. Obecnie na skutek tych zaognionych stosunków coraz częściej otwarcie mówi się o realnym zagrożeniu wybuchem trzeciej wojny światowej.

Pomarańczowa rewolucja w Ukrainie była kluczowym momentem, który zmusił Rosję do zmiany polityki wobec Zachodu. Kreml nie był przygotowany na protesty, które wybuchły w listopadzie 2004 roku i nie spodziewał się, że Zachód wesprze demonstrantów. Gdy jednak tak się stało, Moskwa zareagowała oskarżeniami wobec Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych o wspieranie protestów. Taka reakcja zdefiniowała stosunki Rosji z Zachodem. Pomarańczowa rewolucja wciąż pozostaje w świadomości Kremla jako symbol zdrady Zachodu po zakończeniu zimnej wojny, co jest widoczne w popularnym w rosyjskiej polityce terminie „kolorowa rewolucja” [Жуков 2024].

Przez ostatnie 20 lat Rosję prześladowa obawa, że na jej własnym terytorium może dojść do „kolorowej” rewolucji. Dlatego Kreml podejmuje wszelkie możliwe działania, aby uniemożliwić ogólnokrajowym ruchom społecznym zdobycie siły w regionie. Właśnie ten strach stał się kluczowym czynnikiem decyzji Rosji o ataku na Ukrainę po Euromajdanie w 2014 roku. Gotowość Moskwy do poniesienia ogromnych kosztów tych interwencji w polityce zagranicznej świadczy o znaczeniu, jakie przypisuje ochronie Putina przed masowymi protestami [Dickinson 2020].

Jeśli Euromajdan można uznać za akt odrodzenia się ukraińskiej tożsamości narodowej, to pomarańczowa rewolucja patronowała jej narodzinom. Przed pomarańczową rewolucją Putin starał się być postrzegany jako wiarygodny partner i sojusznik demokratycznego świata, ale po niej zmieniło się wszystko i po raz pierwszy wystąpił w roli antagonisty.

Podsumowanie

Pomarańczowa rewolucja w Ukrainie pod koniec 2004 roku była momentem przełomowym w stosunkach między Ukrainą, Rosją i Zachodem. Masowe protesty, będące odpowiedzią na sfałszowane wybory prezydenckie, doprowadziły do powtórzenia wyborów i ostatecznego zwycięstwa prozachodniego kandydata Wiktora Juszczenki.

Rewolucja była nie tylko wyrazem aspiracji demokratycznych Ukraińców, ale także manifestacją ich dążenia do integracji z Zachodem, co stanowiło wyzwanie dla rosyjskich wpływów w regionie. Władimir Putin, który wcześniej starał się utrzymać Ukrainę w rosyjskiej strefie wpływów, postrzegał

te wydarzenia jako bezpośrednie zagrożenie dla strategicznych interesów Rosji.

Od tego momentu rewolucja stała się katalizatorem wzrostu napięć między Rosją a Zachodem. Rosja odpowiedziała na te wydarzenia intensyfikacją działań zmierzających do utrzymania wpływów w swoim sąsiedztwie, co obejmowało zarówno wzmożone represje wewnętrzne, jak i agresywną politykę zagraniczną.

Pomarańczowa rewolucja była również dla społeczności międzynarodowej ważnym sygnałem zmieniającej się dynamiki politycznej w Europie Wschodniej. Z jednej strony, rewolucja zyskała szerokie poparcie ze strony zachodnich demokracji, z drugiej zaś – stała się symbolem oporu przeciwko autorytarnym tendencjom i dominacji Rosji w regionie.

W ten sposób pomarańczowa rewolucja znacząco wpłynęła na kształtowanie się współczesnych stosunków międzynarodowych, stając się punktem zwrotnym w historii postsowieckiej Ukrainy oraz w relacjach między Rosją, Ukrainą i Zachodem. Jej dziedzictwo pozostaje istotnym elementem ukraińskiej tożsamości narodowej oraz fundamentem dążeń Ukrainy do pełnej integracji z europejską wspólnotą demokratyczną.

Bibliografia

- Czaja Jan. 2010. Ameryka Obamy: Między niepewnością a nadzieją. W: Marcin Lasoń (red.), *Między kryzysem a współpracą gospodarczą: Przykłady wyzwań i problemów w stosunkach międzynarodowych końca pierwszej dekady XXI wieku*, 173–194. Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM.
- Dickinson Peter. 2020. How Ukraine's Orange Revolution shaped twenty-first century geopolitics. Atlantic Council, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/how-ukraines-orange-revolution-shaped-twenty-first-century-geopolitics/> (dostęp 14.04.2024).
- Koziej Stanisław. 2018. Ewolucja i scenariusze kształtowania się środowiska bezpieczeństwa europejskiego. W: Jerzy Kleer, Konrad Prandecki (red.), *Bezpieczeństwo Europy w globalnym świecie. Szanse i zagrożenia przyszłości w warunkach przesilenia cywilizacyjnych*, 280–309 Warszawa: PAN.
- Miłoszewska Dorota. 2015. Pomarańczowa Rewolucja w kontekście rosyjskim – studium przypadku. *Studia Społeczne* 2 (13), 139–145.
- Жуков Павел. 2024. История цветных революций, История РФ. [https://histrf.ru/read/articles/istoriya-cvetnyh-revoljuciy\(d.05.\)](https://histrf.ru/read/articles/istoriya-cvetnyh-revoljuciy(d.05.))
- Кисельов Сергій. 2004. Кандидати у президенти України не бояться візиту Путіна. Радіо Свобода. [https://www.radiosvoboda.org/a/921666.html\(d.05.\)](https://www.radiosvoboda.org/a/921666.html(d.05.)).
- Слабошпицький Михайло. 2005. Пейзаж для помаранчевої революції. Київ: Ярославів Вал.
- Яневський Данило. 2015. Хроніка „помаранчевої” революції. Харків: Фоліо.

Streszczenie

Autor bada wieloaspektowe implikacje rewolucji, analizując jej wpływ na geopolityczny krajobraz Europy Wschodniej i dynamikę relacji między Rosją, Ukrainą i krajami zachodnimi. Celem pracy jest analiza wydarzeń poprzedzających i następujących po pomarańczowej rewolucji, a także jej długoterminowych skutków dla Ukrainy, Rosji i szerszej społeczności międzynarodowej.

Abstract

The Orange Revolution as a turning point in Russia's relations with Ukraine and the West

The author examines the multi-faceted implications of the revolution, analyzing its impact on the geopolitical landscape of Eastern Europe and the dynamics of relations between Russia, Ukraine, and Western countries. By analyzing the events preceding and following the Orange Revolution, the aim of the work is to analyze the long-term effects of the Orange Revolution on Ukraine, Russia, and the broader international community.

Słowa kluczowe: Ukraina, Rosja, pomarańczowa rewolucja, stosunki Wschód-Zachód

Keywords: Ukraine, Russia, Orange Revolution, East-West relations

Veronika Myronenko¹

Katolicki Uniwersytet Lubelski im. Jana Pawła II

ORCID: 0009-0008-8221-4761

Stosunek Unii Europejskiej do aneksji Krymu 2014 roku: problemy i wyzwania

Wstęp

Jednym z bardzo aktualnych tematów podejmowanych w kontekście wojny w Ukrainie jest początek okupacji Krymu przez Rosję w 2014 roku. Aneksja Krymu bezwzględnie stanowiła naruszenie międzynarodowego prawa i wywołała ostrą reakcję ze strony Unii Europejskiej. W obliczu tego wydarzenia UE podjęła liczne działania mające na celu potępienie i skuteczne przeciwdziałanie agresji. Przez wprowadzenie sankcji gospodarczych, finansowych i politycznych oraz aktywne potępienie na forum międzynarodowym UE wyraziła stanowczy sprzeciw wobec aneksji Krymu, podkreślając jej nielegalność zgodnie z międzynarodowym porządkiem prawnym.

Ponadto UE kontynuowała dialog z Rosją, dążąc do deeskalacji konfliktu i poszukiwania pokojowego rozwiązania. Obecnie stosunek UE do aneksji Krymu w 2014 roku pozostaje jednym z kluczowych elementów jej polityki zagranicznej, skupiającej się na wsparciu Ukrainy, obronie jej integralności terytorialnej oraz wywieraniu presji na Rosję w celu przywrócenia stabilności i poszanowania międzynarodowych norm prawa. Oprócz tego UE aktywnie angażowała się w propagowanie tych kwestii na forum międzynarodowym w celu zwiększenia poparcia dla swojego stanowiska w sprawie aneksji Krymu.

¹ Veronika Myronenko – doktorantka, II rok, Szkoła Doktorska KUL i Instytut Nauk o Polityce i Administracji KUL; veronikamir5@gmail.com.

Przedmiotem niniejszego badania jest analiza działań Unii Europejskiej wobec aneksji Krymu w 2014 roku i współpracy z Ukrainą.

Tematem artykułu jest stosunek Unii Europejskiej do aneksji Krymu w 2014 roku. Celem jest ukazanie najważniejszych działań i form wsparcia Ukrainy przez Unię Europejską po tym wydarzeniu. Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jakie są skutki pomocy Unii Europejskiej dla Ukrainy, jak zmieniła się sytuacja geopolityczna na świecie i w jaki sposób Unia wspierała Ukrainę w 2014 roku. Rozwiązania zostały zawarte w trzech częściach opracowania. W pierwszej części został przedstawiony aspekt ekonomiczny, który miał na celu szybkie rozwiązanie konfliktu, oraz przeanalizowano skuteczność wymienionych sankcji. Druga część wyjaśnia proces przejścia od polityki gospodarczej do dialogu politycznego. W tej części została przeprowadzona analiza skuteczności działań dyplomatycznych wobec aneksji Krymu. W trzeciej części określono metody oraz działania podejmowane we współpracy z Ukrainą w celu podtrzymywania stabilności w regionie i wzmocnienia bezpieczeństwa ogólnokrajowego.

Instrumenty ekonomiczne przeciwdziałania rosyjskiej okupacji terytoriów Ukrainy

18 marca 2014 roku Federacja Rosyjska nielegalnie dokonała aneksji Autonomicznej Republiki Krymu i miasta Sewastopol. Na to wydarzenie zareagowały nie tylko kraje sąsiadujące z Ukrainą, ale także cała Unia Europejska. Trzeba wspomnieć, że na Europejska zdecydowanie potępiła aneksję Krymu, uznając ją za rażące naruszenie międzynarodowego prawa oraz integralności terytorialnej Ukrainy. W odpowiedzi na działania Rosji podjęto liczne środki, m.in. nałożono na Rosję sankcje gospodarcze i dyplomatyczne oraz zwiększono wsparcie polityczne i ekonomiczne dla Ukrainy. Wspólnota międzynarodowa solidarnie z UE wyraziła swoje zaniepokojenie eskalacją konfliktu, co zaowocowało szeroko zakrojonymi działaniami mającymi na celu przywrócenie stabilności w regionie [Задорожний 2014: 262–265].

Warto nadmienić, że sankcje zawierały następujące elementy: gospodarcze, finansowe i polityczne, mające na celu wywarcie presji na rząd w Moskwie i zmianę jego postawy w związku z aneksją Krymu. Sankcje te miały na celu przywrócenie integralności terytorialnej Ukrainy oraz zakończenie działań destabilizujących w regionie. Obejmowały one różne środki, które miały wywołać szkody gospodarcze i polityczne Rosji, m.in. ograniczenia handlowe, zamrożenie aktywów oraz zakazy wjazdu dla wybranych osób i podmiotów związanych z rosyjskim rządem. Unia Europejska, działając wspólnie z innymi partnerami międzynarodowymi, dążyła do wywarcia

maksymalnej presji na Rosję, aby skłonić ją do poszanowania międzynarodowego prawa i suwerenności Ukrainy.

Sankcje gospodarcze obejmowały wprowadzenie ograniczeń handlowych, w tym embarga na import niektórych rosyjskich towarów, takich jak broń, towary wysokiej technologii i produkty podwójnego zastosowania, oraz ograniczenia eksportu produktów technologicznych do Rosji [Химичук, Стеблівський, Пашкіна 2022: 12–13]. Sankcje dotyczące eksportu towarów i technologii obejmowały przede wszystkim ograniczenia w zakresie handlu bronią, produktami wysokiej technologii oraz towarami o podwójnym zastosowaniu, czyli takimi, które mogłyby być wykorzystane zarówno w celach cywilnych, jak i wojskowych. Ponadto sektor wojskowy został całkowicie wykluczony ze współpracy, ponieważ może być wykorzystany przeciwko Ukrainie. Ograniczenia te rozszerzyły się również na produkty podwójnego zastosowania, obejmujące zaawansowane technologie informatyczne, telekomunikacyjne, a także niektóre materiały i substancje chemiczne, które mogłyby być użyte do produkcji broni. Takie działania miały na celu uniemożliwienie Rosji dostępu do kluczowych zasobów technologicznych, które mogłyby wspierać jej zdolności wojskowe i destabilizujące działania w regionie [Баскакова 2014: 19–25].

Należy zaznaczyć, że wprowadzono ograniczenia w zakresie eksportu takich produktów technologicznych, jak sprzęt elektroniczny, oprogramowanie czy maszyny, które mogłyby mieć zastosowanie w sektorze zbrojeniowym. Sankcje te miały na celu ograniczenie zdolności Rosji do prowadzenia działań zbrojnych oraz wywarcie presji na Moskwę w celu zmiany jej polityki wobec Ukrainy. Warto przejść od razu do skuteczności tych sankcji. Niestety, nie miały one znaczącego wpływu na działalność wojskową Rosji, ponieważ Unia Europejska nie była jedynym partnerem, który mógł dostarczać podobne artykuły. Współpraca z krajami Azji, takimi jak Chiny, Korea Północna i Iran, przyniosła Rosji większe korzyści, umożliwiając jej kontynuowanie działań wojennych na terytorium Ukrainy. Dzięki tym alternatywnym partnerom Rosja była w stanie zminimalizować skutki europejskich sankcji i utrzymać swoje zdolności militarne [Rodkiewicz 2014]. Trzeba też zaznaczyć, iż brak towarów z Unii Europejskiej częściowo utrudnił życie przeciętnych Rosjan, ale nie spowodował zmian oczekiwanych przez kraje członkowskie UE [Sharyshev 2016: 112–115].[®]Начало формы

Kolejnym aspektem są sankcje finansowe, obejmujące zamrożenie aktywów oraz różne ograniczenia dostępu do rynków i jednostek gospodarczych związanych z sektorem energetycznym, obronnym i finansowym. Sankcje nałożone na Rosję po aneksji Krymu w 2014 roku miały na celu ograniczenie zdolności finansowej kraju oraz wywarcie presji na Kreml. Warto zaznaczyć, że jednym z kluczowych środków było zamrożenie aktywów rosyjskich instytucji finansowych oraz osób fizycznych i prawnych powiązanych z reżimem

Putina, podejrzewanych o zaangażowanie w działania zagrażające bezpieczeństwu Ukrainy. Zamrożenie aktywów głównych władz kraju miało na celu osłabienie ekonomicznego zaplecza, które wspierały agresywne działania Rosji. Przede wszystkim chodziło o zamrożenie aktywów głównych władz kraju: Władimira Putina, Dmitrija Miedwiediewa, Siergieja Szojgu, Siergieja Ławrowa itp. Te sankcje finansowe miały nie tylko zablokować dostęp do środków niezbędnych do prowadzenia działań wojennych, ale także wywołać długotrwałe konsekwencje dla rosyjskiej gospodarki, ograniczając jej możliwości rozwoju i inwestycji na rynkach międzynarodowych.

Oprócz tego wprowadzono ograniczenia dostępu do rynków dla rosyjskich instytucji finansowych, co uniemożliwiło im korzystanie z instrumentów finansowych i usług bankowych dostępnych na rynkach międzynarodowych, zwłaszcza chińskich. Ograniczenia te obejmowały m.in. zakaz emisji obligacji oraz udzielania kredytów na rynkach europejskich i amerykańskich. Ważnym elementem sankcji finansowych było również ograniczenie dostępu Rosji do kapitału zagranicznego oraz utrudnienie możliwości pozyskiwania finansowania na międzynarodowych rynkach kapitałowych. Przez te działania kraje zachodnie dążyły do osłabienia rosyjskiej gospodarki i zmuszenia Kremla do poszukiwania źródeł finansowania poza Unią Europejską. Jednak skuteczność tych sankcji nie była tak duża, jak oczekiwano, ponieważ gospodarki krajów azjatyckich, takich jak Chiny, częściowo zrekomensowały te straty, pomagając Rosji przetrwać trudny okres po aneksji Krymu i wprowadzeniu sankcji.

Mimo to sankcje te miały znaczący wpływ na gospodarkę Rosji, prowadząc do spadku wartości rubla, co z kolei wpłynęło negatywnie na siłę nabywczą obywateli oraz stabilność gospodarczą kraju. Spadek wartości rubla sprawił, że koszty importu wzrosły, co przyczyniło się do inflacji i pogorszenia warunków życia przeciętnych Rosjan. W dłuższej perspektywie sankcje te utrudniły Rosji dostęp do międzynarodowych rynków finansowych i technologii, co osłabiło jej zdolność do modernizacji gospodarki i prowadzenia długoterminowych inwestycji [Lignowska-Kulpanowska 2018: 192–208].

Warto zaznaczyć, że spadek wartości rubla przyczynił się do wzrostu inflacji w Rosji. Wzrost cen artykułów codziennego użytku i usług zwykle prowadzi do zmniejszenia siły nabywczej obywateli, co wpłynęło na konsumpcję i inwestycje. Niepewność związana z wartością rubla zniechęciła inwestorów zagranicznych do lokowania kapitału w Rosji. Kryzys zaufania do stabilności waluty i gospodarki ograniczył przede wszystkim przepływ inwestycji zagranicznych, co może mieć długoterminowe konsekwencje dla rozwoju gospodarczego kraju. Sankcje gospodarcze wpłynęły na poziom inflacji, ponieważ osłabienie waluty skutkowało również wyższymi kosztami kredytów, co wpłynęło na mniejszą zdolność przedsiębiorstw

do finansowania działalności inwestycyjnej i rozwojowej oraz na rozwój sektora przedsiębiorstw [Korhonen 2019: 19– 21].

Wprowadzone ograniczenia zdolności nabywczej miały negatywny wpływ zarówno na rosyjskie przedsiębiorstwa, zwłaszcza te z sektora importującego, jak i na życie codzienne Rosjan, którzy musieli płacić więcej za artykuły sprowadzane z innych państw. W odpowiedzi na sankcje Rosja podjęła kroki w celu złagodzenia ich skutków, m.in. przez dywersyfikację rynków eksportowych i poszukiwanie nowych partnerów handlowych na rynku azjatyckim. Wzmocniono również stosunki rosyjsko-chińskie, co pozwoliło na częściowe zrekompensowanie strat wynikających z ograniczonego dostępu do rynków zachodnich. Dzięki temu Rosja mogła kontynuować swoje działania gospodarcze i polityczne mimo zachodnich restrykcji [Aleksashenko 2015].

Kluczowym elementem polityki gospodarczej stały się sankcje sektorowe, które bazowały na tym, że sankcje Unii Europejskiej skoncentrowały się na kluczowych sektorach gospodarki Rosji, takich jak sektor energetyczny, obronny i technologiczny. Obejmowały one zakaz dostępu do zaawansowanych technologii, a także ograniczenia eksportowe w zakresie energetyki. W sektorze energetycznym sankcje dotyczyły zakazu dostępu do zaawansowanych technologii niezbędnych do wydobywania i produkcji energii, wskutek czego ograniczono możliwości rozwoju i modernizacji rosyjskiego sektora paliwowo-energetycznego. Oprócz tego wprowadzono ograniczenia eksportowe w zakresie surowców energetycznych, co wpłynęło negatywnie na eksport rosyjskiego gazu i ropy naftowej, znaczące źródło dochodu Rosji [Aslund 2019: 14–16].

W sektorze obronnym sankcje skupiły się na ograniczeniach w zakresie handlu bronią oraz technologiami obronnymi, co miało na celu osłabienie potencjału militarnego Rosji oraz zmniejszenie jej zdolności do prowadzenia agresywnych działań wojskowych lub wspierania separatystycznych ruchów zbrojnych. Warto zauważyć, że sektor obronny Rosji nie odczuł znacząco nałożonych sankcji dzięki współpracy z Chinami. Ta współpraca umożliwiła Rosji dostęp do nowych technologii i możliwości rozwoju, co złagodziło negatywny wpływ sankcji na ten konkretny sektor gospodarki. Dzięki temu Rosja kontynuowała modernizację sił zbrojnych i utrzymać zdolności obronne na wysokim poziomie [Fleischer 2015].

W sektorze technologicznym sankcje miały na celu ograniczenie dostępu Rosji do zaawansowanych technologii, zwłaszcza związanych z sektorem telekomunikacyjnym, komputerowym i wysokich technologii. Skutkowało to zakazem inwestycji w rosyjskie start-upy i projekty innowacyjne. Spowodowało to ograniczenie dostępu do kapitału potrzebnego do rozwoju nowych technologii i pomysłów rosyjskich.

Z dużą dozą prawdopodobieństwa wprowadzenie wymienionych sankcji na Rosję przez Unię Europejską miało na celu wywarcie presji poprzez narzucenie ograniczeń gospodarczych i politycznych oraz podkreślenie naruszenia międzynarodowych norm i zasad. Warto zaznaczyć, że skuteczność tych środków w osiągnięciu zamierzonych celów była tematem dyskusji i analiz wielu naukowców, ale obecnie nie ma jeszcze oficjalnie podanych wyników dotyczących skuteczności tych sankcji. Próbę oceny skuteczności zastosowanych sankcji analizował m.in. Mirosław Sułek, który zauważył, że choć sankcje nałożone na Rosję przez Zachód mogły wydawać się początkowo łagodne, jednak sytuacja w rzeczywistości jest inna [Sułek 2014: 398–410].

Polski ekonomista Witold Orłowski wskazuje, że rosyjska gospodarka zmagająca się z licznymi problemami. Po pierwsze, istniał deficyt kapitału, który systematycznie i w ogromnych ilościach był wywożony za granicę przez oligarchów. Po drugie, gospodarka rosyjska była w dużym stopniu uzależniona od eksportu surowców, z których surowce energetyczne stanowiły aż 60% wszystkich wpływów. Po trzecie, była niewystarczająco konkurencyjna i technologicznie zacofana, z niewielkimi wyjątkami. Sankcje wobec Rosji nie ograniczyły się jedynie do problemów z kartami kredytowymi czy zakazem importu sprzętu o podwójnym zastosowaniu. Prawdziwe ryzyko tkwiło w potencjalnym odstraszeniu zagranicznych inwestorów, których obecność była niezbędna dla rozwoju gospodarczego kraju. Dlatego sankcje stosowano ostrożnie, pozostawiając Kremlowi możliwość wycofania się z konfliktu „bez utraty twarzy” [Orłowski 2014: 108–109].

Ocenianie skuteczności sankcji jest trudne, gdyż deklarowany cel ich zastosowania nie zawsze pokrywał się z rzeczywistym efektem. Sankcje były narzędziem wojny gospodarczej, która podlegała innym kryteriom efektywności niż normalne funkcjonowanie gospodarki. Podczas gdy współpraca przynosiła korzyści obu stronom, walka groziła stratami. W kontekście stosowania sankcji korzyści i koszty były dystrybuowane w sposób, który zależy od relatywnej siły stron konfliktu. Gdy strona stosująca sankcje miała przewagę, ponosiła koszty, które były jednak mniejsze niż te, które ponosił słabszy przeciwnik. W rezultacie to prowadziło do zmiany w stosunku sił na korzyść strony, która nakładała sankcje. Niemniej ocena efektywności tych sankcji stanowi wyzwanie metodologiczne. Pomimo tych trudności wprowadzone sankcje gospodarcze można uznać za skuteczne [Sułek 2014: 398–410].

Członkowie Unii Europejskiej regularnie monitorowali sytuację, analizowali różne mapy stworzone przez rząd Ukrainy, na których zaznaczone były zarówno obszary okupowane, jak i terytoria, na których toczyły się intensywne działania wojskowe. Po dokonanej analizie UE podejmowała decyzje dotyczące dalszego stosowania sankcji w zależności od postępów w negocjacjach pokojowych i przestrzegania prawa międzynarodowego przez Rosję.

Warto podkreślić, że wprowadzając sankcje, UE wprost dała do zrozumienia, że nielegalna aneksja Krymu i miasta Sewastopola była nieakceptowalna dla społeczności międzynarodowej. Kraje UE, działając jednomyślnie w kwestii sankcji, wyraziły swoje stanowisko wobec rosyjskich działań oraz wspierały Ukrainę w jej wysiłkach na rzecz zachowania suwerenności i integralności terytorialnej [Dunay 2014: 269–294]. Ta działalność państw członkowskich UE miała na celu przede wszystkim podkreślenie stanowiska unijnego oraz wspieranie Ukrainy w walce o przywrócenie swoich terytoriów, oraz zachowanie integralności terytorialnej [Віднянський 2023: 10–27].

Dyplomatyczna płaszczyzna działań Unii Europejskiej wobec agresji Rosji na Ukrainę w 2014 roku

W roku 2014 Unia Europejska prowadziła aktywną politykę nie tylko przez wprowadzanie wobec Rosji zakazów w sferze gospodarczej, lecz także na płaszczyźnie dyplomatycznej, dążąc do ugruntowania wspólnej reakcji na naruszenie prawa międzynarodowego. Przez zaangażowanie w różnych organizacjach międzynarodowych oraz inicjowanie działań na forum ONZ UE kierowała swoje wysiłki ku uzyskaniu szerokiego międzynarodowego poparcia dla stanowiska zakwestionowania aneksji Krymu [Харлан 2016: 86–100]. Ta zdecydowana reakcja UE była istotnym elementem strategii międzynarodowej zmierzającej do powstrzymania naruszeń integralności terytorialnej i suwerenności państw oraz podkreślenia znaczenia przestrzegania norm i zasad prawa międzynarodowego.

Nie mniej ważne były sankcje polityczne dotyczące ograniczeń wizowych i zakazów podróży dla wysoko postawionych rosyjskich urzędników oraz osób związanych bezpośrednio z aneksją Krymu. Należy podkreślić, że Unia Europejska jako pierwsza zawiesiła negocjacje dotyczące porozumienia o stowarzyszeniu z Rosją oraz udział Rosji w wielu międzynarodowych organizacjach i forum. Jednym z głównych środków było wprowadzenie ograniczeń wizowych oraz zakazów podróży dla wysoko postawionych rosyjskich urzędników oraz osób związanych z aneksją Krymu. Te środki miały na celu ograniczenie możliwości podróżowania tych osób do krajów Unii Europejskiej oraz innych państw, co stanowiło formę izolacji politycznej i dyplomatycznej Rosji.

Warto nadmienić, że zawieszenie negocjacji miało wyraźnie pokazać dezaprobatę UE wobec działań Rosji na Krymie oraz skłonić Kreml do pozostawienia okupowanych terytoriów Ukrainy. Ponadto UE zawiesiła udział Rosji w wielu międzynarodowych organizacjach i forach, co miało na celu ograniczenie jej wpływu na kształtowanie polityki międzynarodowej oraz odcięcie od platform dyplomatycznych i decyzyjnych. Te działania miały

wzmocnić izolację międzynarodową Rosji i wywierać presję na Kreml w kwestii przywrócenia integralności terytorialnej Ukrainy [Жиров 2014: 68–70].

Wszyscy europejscy operatorzy zostali zobowiązani do powstrzymania się od wszelkich płatności na rzecz administracji portowej w Kerczu i Sewastopolu. Uważano, że takie ograniczenie było częścią restrykcji wprowadzonych w odpowiedzi na działania, które naruszały integralność terytorialną, suwerenność i niezawisłość innego państwa. UE od 2014 roku nadal nie uznaje Krymu i Sewastopola za część Federacji Rosyjskiej. Kryzys krymski wywołuje napięcie w relacjach między Zachodem a Rosją, co prowadzi do wzrostu nieufności i może skutkować narastaniem nowej zimnej wojny. Sytuacja ta skłoniła Unię Europejską do rewizji strategii energetycznej i przyspieszenia redukcji zależności od rosyjskiego gazu. Jednakże niektórzy eksperci uważają, że choć kryzys ten zjednoczył kraje zachodnie i pobudził je do zacieśnienia współpracy, nie chcą one wracać do okresu zimnej wojny ani izolować Rosji na arenie międzynarodowej [Мателешко 2015: 119–131].

Kolejnym ważnym punktem było międzynarodowe potępienie. Unia Europejska aktywnie potępiła aneksję Krymu na arenie międzynarodowej i podejmowała działania w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz innych międzynarodowych organizacji, aby podkreślić nielegalność i bezprawność działań Rosji. Należy wspomnieć, że stosunek UE do aneksji Krymu pozostaje jednym z głównych obszarów polityki zagranicznej Unii Europejskiej w kontekście konfliktu w Ukrainie oraz relacji z Rosją. Wiadomo, że do dzisiaj UE kontynuuje działania mające na celu wsparcie Ukrainy i wywarcie presji na Rosję w celu przywrócenia stabilności oraz poszanowania międzynarodowego porządku prawnego. Wraz z dalszymi działaniami na rzecz zapewnienia wsparcia dla Ukrainy Unia Europejska utrzymuje stanowisko wspólnoty międzynarodowej w zakresie niedopuszczalności naruszania integralności terytorialnej państw oraz respektowania prawa międzynarodowego [Fischer 2015: 1–5].

Stosunek UE wobec tej kwestii pozostaje zasadniczym punktem jej starań o przywrócenie stabilności w regionie oraz wspieranie Ukrainy w jej walce o suwerenność i integralność terytorialną. UE nadal podejmuje działania mające na celu wywarcie presji na Rosję i przypomnienie jej o konieczności respektowania międzynarodowych zasad prawa, żeby zapewnić pokój i bezpieczeństwo na całym terytorium Ukrainy oraz w regionie Półwyspu Krymskiego. Przez utrzymanie stanowczych działań i jednolitego stanowiska wobec naruszeń terytorialnej integralności UE kontynuuje misję obrony międzynarodowego porządku prawnego oraz wspierania państw w regionie w ich dążeniu do stabilności i suwerenności [Мателешко 2015: 122–125].

Mimo wprowadzenia sankcji UE kontynuowała dialog z Rosją, dążąc do znalezienia dyplomatycznego rozwiązania kryzysu krymskiego oraz konfliktu na wschodzie Ukrainy. W trakcie tych rozmów Unia zawsze podkreślała

znaczenie dialogu jako kluczowego narzędzia w rozwiązywaniu konfliktów oraz deeskalacji sytuacji. Jednakże równocześnie, nie uznając aneksji Krymu za zgodną z międzynarodowym prawem, konsekwentnie podkreślała swoje stanowisko w tej sprawie. Warto zauważyć, że UE konsekwentnie podkreślała, że aneksja Krymu jest sprzeczna z zasadami międzynarodowego prawa oraz integralnością terytorialną Ukrainy. Ta konsekwencja działania i stanowiska UE miała na celu podkreślenie zasad praworządności oraz poszanowania integralności terytorialnej państw, co stanowiło kluczowy element jej polityki zagranicznej.

Stanowisko UE oparte było na zasadach zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych, zakazującej naruszania integralności terytorialnej państw przez agresję lub groźbę użycia siły, oraz na zobowiązaniach wynikających z Aktu Końcowego z Helsinek, który potwierdzał poszanowanie granic i terytorialnej jedności państw [Zięba 2015: 109–122].

27 marca 2014 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ jednogłośnie potwierdziło swoje wsparcie dla suwerenności, niezależności politycznej, jedności i integralności terytorialnej Ukrainy w jej uznanych międzynarodowo granicach. Ta jednomyślna deklaracja była wyrazem jednoznacznego stanowiska międzynarodowej społeczności wobec naruszenia międzynarodowego prawa dokonanego przez Federację Rosyjską przez aneksję Autonomicznej Republiki Krymu i miasta Sewastopol. Tą rezolucją Zgromadzenie Ogólne ONZ potwierdziło swoje poparcie dla integralności terytorialnej Ukrainy oraz jej prawa do suwerennej decyzji w kwestiach politycznych i terytorialnych. Ponadto podkreślono zasadę niedyskryminacji, zgodnie z którą państwa członkowskie ONZ zobowiązują się do poszanowania granic oraz suwerenności innych państw [Красівський, Пуйда 2022: 557– 563].

Poparcie Zgromadzenia Ogólnego ONZ stanowiło dla międzynarodowej społeczności ważny sygnał, że naruszenie integralności terytorialnej Ukrainy nie będzie tolerowane, a Organizacja Narodów Zjednoczonych będzie bronić zasad międzynarodowego prawa. Ta jednomyślna rezolucja stanowiła potwierdzenie, że społeczność międzynarodowa stoi solidarnie na stanowisku obrony suwerenności i integralności terytorialnej wszystkich państw członkowskich ONZ.

Rezolucja zatytułowana *Integralność terytorialna Ukrainy*, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ większością głosów, stanowiła wyraźne potwierdzenie stanowiska międzynarodowej społeczności wobec naruszenia międzynarodowego prawa przez Federację Rosyjską przez aneksję Krymu i Sewastopola. W tej rezolucji ONZ wyraziła zdecydowane stanowisko, wzywając państwa członkowskie i organizacje międzynarodowe do nieuznawania zmian w statusie Krymu i Sewastopola oraz do powstrzymania się od działań, które mogłyby być interpretowane jako uznanie tych zmian statusu. Rezolucja ta stanowiła wyraźne potępienie działań Rosji. Przyjmując ją, Zgromadzenie

Ogólne ONZ podkreśliło znaczenie poszanowania granic państwowych oraz suwerenności każdego państwa członkowskiego, co jest fundamentalnym elementem utrzymania pokojowych stosunków międzynarodowych.

Ponadto zawierała ona wezwanie do powstrzymania się od działań, które mogłyby być interpretowane jako uznanie zmian statusu Krymu i Sewastopola. Był to sygnał dla państw i organizacji międzynarodowych, że międzynarodowa społeczność nie będzie tolerować naruszeń terytorialnej integralności żadnego państwa i wszelkie działania zmierzające do uzasadnienia lub legitymizacji aneksji będą stanowiły naruszenie międzynarodowego prawa i zasady niedyskryminacji. Warto dodać, iż przypominała również o zasadach, na których opiera się wspólnota międzynarodowa, a także zaakcentowała zobowiązanie do obrony zasad prawa międzynarodowego oraz wspierania suwerenności i integralności terytorialnej wszystkich państw członkowskich ONZ. Była to ważna deklaracja, mająca na celu utrzymanie pokoju i stabilności w regionie oraz zapewnienie, że wszelkie próby naruszenia międzynarodowego porządku prawnego nie będą tolerowane.

Wsparcie Ukrainy jako niezbędny element walki z rosyjską okupacją

Wiosną 2014 roku Europa stała w obliczu niepokojących zmian, gdy Rosja dokonała bezprecedensowego naruszenia międzynarodowego porządku poprzez aneksję Krymu. To złamanie zasad suwerenności i integralności terytorialnej skłoniło UE do stanowczego działania na rzecz obrony wartości demokratycznych i przestrzegania prawa. W tym kontekście UE wyraziła solidarność z Ukrainą, która w tym czasie zmagająca się z narastającym kryzysem na swoim terytorium. Wsparcie udzielane przez UE Ukrainie w 2014 roku było nie tylko wyrazem solidarności z krajem znajdującym się w centrum napięć, lecz także manifestacją determinacji wspólnoty europejskiej w promowaniu pokoju, stabilności i wzmacnianiu demokracji na wschodzie kontynentu. Dlatego istotne jest przyjrzenie się konkretnym działaniom podjętym przez Unię Europejską w celu wsparcia Ukrainy w tym krytycznym dla jej przyszłości okresie.

W pierwszej kolejności UE zwiększyła swoje zaangażowanie w Ukrainę przez udzielanie jej wsparcia finansowego, politycznego i technicznego [Тимошук 2022: 83–86]. Pomoc udzielana Ukrainie przez UE obejmowała liczne programy pomocowe, wsparcie gospodarcze, reformy instytucjonalne oraz współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa. W ramach tych działań UE koncentrowała się na wspieraniu Ukrainy w reformach instytucjonalnych, demokratyzacji, walce z korupcją oraz modernizacji gospodarki. Programy pomocowe miały na celu rozwój infrastruktury, sektora energetycznego,

edukacji i opieki zdrowotnej, co miało przyczynić się do osiągnięcia stabilności i zrównoważonego rozwoju w kraju. Działania te miały również umożliwić Ukrainie lepsze funkcjonowanie oraz lepsze perspektywy rozwoju w przyszłości.

Nie zabrakło też wsparcia technicznego, które UE zapewniała Ukrainie, a także ekspertyzy w zakresie reform instytucjonalnych, administracyjnych i prawnych. Programy szkoleniowe, doradcze oraz wymiana doświadczeń miały na celu wzmocnienie zdolności administracyjnych Ukrainy, oraz poprawę efektywności działania instytucji państwowych. Za istotnym wskaźnik działalności UE uważa się współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa. Unia angażowała się we współpracę wojskową i obronną z Ukrainą, dostarczając wsparcie szkoleniowego, sprzętowego oraz technologicznego. Celem tych działań było wzmocnienie zdolności obronnych Ukrainy oraz zwiększenie bezpieczeństwa na wschodnich rubieżach kraju w obliczu agresji rosyjskiej.

Pomoc udzielana Ukrainie przez UE obejmowała wiele konkretnych programów i inicjatyw mających na celu wspieranie różnych obszarów życia społecznego i gospodarczego. Jednym z głównych obszarów wsparcia był rozwój infrastruktury, który obejmował inwestycje w modernizację dróg, mostów i innych ważnych elementów infrastruktury transportowej. Dodatkowo UE angażowała się w modernizację sektora energetycznego Ukrainy, wspierając projekty związane z efektywnością energetyczną oraz rozwój odnawialnych źródeł energii [Тимошук 2022: 81–82].

Współpraca z Ukrainą w obszarze bezpieczeństwa była także istotnym elementem pomocy ze strony UE. W ramach tego wsparcia UE prowadziła projekty mające na celu wzmocnienie instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne oraz graniczne Ukrainy, zapewniając szkolenia dla służb bezpieczeństwa oraz wsparcie techniczne na rzecz poprawy kontroli granicznej i zwalczania przestępczości zorganizowanej. Całość tych działań miała na celu nie tylko zapewnienie natychmiastowej pomocy Ukrainie w czasie kryzysu, ale także umożliwienie jej długoterminowego rozwoju i wzmocnienie zdolności państwa do zapewnienia dobrobytu i bezpieczeństwa swoim obywatelom.

Wsparcie UE dla Ukrainy skierowane było również na wzmocnienie zdolności obronnej kraju w obliczu rosyjskiej agresji. Unia angażowała się we współpracę w zakresie bezpieczeństwa, udzielając Ukrainie wsparcia technicznego, szkoleniowego oraz dostarczając pomocy wojskowej w postaci sprzętu i infrastruktury [Kupiecki 2015: 9–12.]. UE udzieliła Ukrainie pomocy wojskowej w postaci infrastruktury, włączając w to np. sprzęt wojskowy, pojazdy opancerzone, systemy obrony przeciwrakietowej oraz sprzęt komunikacyjny. Dostawy miały na celu zwiększenie gotowości bojowej ukraińskich sił zbrojnych i poprawę ich zdolności obronnych. Unia Europejska angażowała się również w organizację wspólnych ćwiczeń wojskowych oraz

działań Rosji. Jednocześnie kontynuowano dialog z Rosją, dążąc do deeskalacji konfliktu i poszukiwania pokojowego rozwiązania.

Aspekt ekonomiczny, który był kluczowy dla szybkiego rozwiązania konfliktu, został przeanalizowany szczegółowo. Dokonano analizy dotyczącej wpływu pomocy finansowej i gospodarczej ze strony UE na sytuację w Ukrainie oraz na kształtowanie się sytuacji politycznej w regionie. Przebadano różnorodne mechanizmy wsparcia ekonomicznego, takie jak pożyczki, dotacje czy inne formy pomocy, oraz oceniono ich skuteczność w kontekście stabilizacji sytuacji w kraju i regionie. Dodatkowo pokazano także reakcję rynków finansowych oraz inwestorów na te działania, w celu zrozumienia długoterminowych perspektyw rozwoju gospodarczego Ukrainy oraz wpływu tych działań na sytuację polityczną i bezpieczeństwo w regionie.

Ważnym elementem zarówno obecnie, jak i w 2014 roku, jest dialog polityczny oraz negocjacje dotyczące wsparcia Ukrainy na wyższych szczeblach. Konieczne było popieranie Ukrainy zarówno w sposób finansowy, polityczny, jak i humanitarny, ponieważ w wyniku działań Rosji w 2014 roku cierpieli ludzie. Działania te miały na celu przede wszystkim podtrzymanie stabilności regionalnej i wzmacniania bezpieczeństwa krajowego.

Różnorodne inicjatywy UE dotyczące wsparcia Ukrainy w budowaniu ochrony przed zagrożeniami zewnętrznemu oraz wzmocnieniu struktur bezpieczeństwa w regionie były jednym z tematów omówionych na forach unijnych. Przeprowadzona analiza pokazała, że UE podejmuje szereg działań w celu wsparcia Ukrainy i zwalczania naruszeń międzynarodowego prawa, co wpływa na sytuację geopolityczną w regionie i wspiera Ukrainę w jej wysiłkach na rzecz zachowania suwerenności i integralności terytorialnej.

Bibliografia

- Aleksashenko Sergey. 2015. The ruble currency storm is over, but is the Russian economy ready for the next one? *Brookings*, <https://www.brookings.edu/articles/the-ruble-currency-storm-is-over-but-is-the-russian-economy-ready-for-the-next-one/> (dostęp 15.04.2024).
- Aslund Anders. 2019. Western economic sanctions on Russia over Ukraine, 2014–2019. *Focus* (4), 14–16.
- Dunay Pal. 2014. Die Auswirkungen der Ukraine-Krise auf die europäische und die euroatlantische Sicherheit – und was wir daraus lernen können. *OSZE-Jahrbuch*, 269–294.
- EU updates. 2015. Sanctions against Russia and Crimes. *Trade Compliance*, January. https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2015/01/eu-updates-sanctions-against-russia-and-crimea/files/read-publication/fileattachment/al_germany_sanctionsrussiacrimea_jan15.pdf (dostęp 30.03.2024).

- Fischer Sabine. 2015. European Union sanctions against Russia. *Stiftung Wissenschaft und Politik* (17), 1–5.
- Fleischer Paweł. 2015. Rosyjski przemysł obronny w świetle sankcji. *Rzeczpospolita*, <https://defence24.pl/sily-zbrojne/rosyjski-przemysl-obronny-w-swietle-sankcji> (dostęp 16.04.2024).
- Grupa ECR. 2014. Projekt Rezolucji w sprawie inwazji Rosji na Ukrainę. Parlament Europejski, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-7-2014-0263_PL.html (dostęp 12.03.2024).
- Haran Olexiy, Burkovskiy Petro. 2022. The EU nad Ukraine's public opinion: Changing dynamic". *Joint Brief* (25), 2–10.
- Korhonen Iikka. 2019. Economic sanctions on Russia and their affairs. *CESifo Forum* (4), 19–21.
- Kupiecki Robert. 2015. Konflikt zbrojny na Ukrainie a bezpieczeństwo europejskie. *Zeszyty Naukowe AON* (3), 9–12.
- Lignowska-Kulpanowska Malwina. 2018. Kryzys ekonomiczny w Federacji Rosyjskiej w latach 2014–2016. *Historia@Teoria* (7), 192–208.
- Orłowski Witold. 2014. Sankcje w dawkach, *Polska Zbrojna* (9), 108–109.
- Rodkiewicz Witold. 2014. Putin w Szanghaju: Strategiczne partnerstwo na chińskich warunkach. *OSW*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-05-21/putin-w-szanghaju-strategiczne-partnerstwo-na-chińskich-warunkach> (dostęp 15.03.2024).
- Sankcje UE wobec Rosji – kalendarium". Rada Europejska. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/why-sanctions/sanctions-against-russia/timeline-sanctions-against-russia/> (dostęp 21.04.2024).
- Sankcje UE wobec Rosji. Rada Europejska. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/why-sanctions/sanctions-against-russia/> (dostęp 10.04.2024).
- Solidarność UE z Ukrainą. Rada Europejska. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/> (dostęp 27.03.2024).
- Sharyshev Aleksander. 2016. Strategic partnership between Russia and China and sustainability of bilateral relations". *Comparative Politics Russia* (7), 112–115.
- Sulek Mirosław. 2014. Zachodnie sankcje wobec Rosji – sens i skuteczność. *Rocznik Strategiczny*, 398–410.
- Unijna pomoc dla Ukrainy. https://european-union.europa.eu/index_pl (dostęp 20.05.2024).
- Zgromadzenie Ogólne ONZ potępia aneksję Krymu. Przeciw m.in. Korea Północna i Syria. 2014. tvn24.pl, 27.03.2014 roku. <https://tvn24.pl/swiat/zgromadzenie-ogolne-onz-potepia-aneksje-krymu-przeciw-m-in-korea-polnocna-i-syria-ra412302-ls3356510> (dostęp 22.04.2024).
- Zięba Ryszard. 2015. Bezpieczeństwo europejskie czterdzieści lat po podpisaniu Aktu Końcowego KBWE. *Rocznik Integracji Europejskiej* (9), 109–122.
- Баскакова Анна. 2014. Окупація Кримського півострова та російсько-українське збройне протистояння на сході України. Політичні інститути та процеси (3), 19–25.

- Віднянський Степан. 2023. Війна Росії проти України й пошук нової системи міжнародної безпеки». Міжнародні зв'язки України: наукові пошуки і знахідки, 10–27.
- Жиров Геннадій. 2014. Анексія Криму, причини та наслідки. Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка (45), 68–70.
- Задорожній Олександр. 2014. Наслідки незаконної анексії Кримського півострова Російською Федерацією. Юридичний науковий електронний журнал (6), 262–265.
- Красівський Орест, Пуйда Роман. 2022. Окупація Кримського півострова Російською Федерацією: реакція українських політичних партій. *Baltija Publishing*, 557–563.
- Мателешко Юрій. 2015. Анексія Криму Росією та її геополітичні наслідки. Геополітика України: Історія і сучасність (14), 119–131.
- Посилання санкцій Євросоюзу проти Росії. 2014. Інститут Всесвітньої Історії Національної Академії Наук України. <https://ivinas.gov.ua/viina-rf-proty-ukrainy/posylennia-sanktsii-yevropeiskoho-soiuzu-proty-rosii-analitychna-zapyska.html> (dostęp 5.04.2024).
- Сухобокова Ольга. 2015. Гуманітарна допомога Євросоюзу Україні під час російської агресії (2014–перша половина 2015 р.). Європейські історичні студії (1), 102–117.
- Тимошук Олеся 2022. Вплив російсько-української війни на євроінтеграційні процеси в контексті набуття Україною статусу кандидата в члени ЄС: Міжнародно-правовий аспект. Правовасистема: теорія і практика, 81–86.
- Харлан Ганна. 2016. Україна у східноєвропейській політиці Федеративної Республіки Німеччини 2005–2015 рр. Міжнародні зв'язки України: наукові пошуки і знахідки (25), 86–100.
- Химичук Анастасія, Стеблівський Роман, Пашкіна Анна. 2022. Санкційна політика проти Росії 2014–2022 рр: Прогалини та схеми обходу. *Trap Agresor*, 12–13.

Streszczenie

Niniejszy artykuł koncentruje się na aneksji Krymu przez Rosję w 2014 r., która stanowiła bezprecedensowe naruszenie międzynarodowego porządku prawnego, co wywołało natychmiastową reakcję społeczności międzynarodowej, w tym Unii Europejskiej. W obliczu tego naruszenia suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy UE podjęła liczne działania mające na celu potępienie i ukaranie Rosji, a także wsparcie Ukrainy w walce o niepodległość. Niniejszy artykuł analizuje stanowisko Unii Europejskiej w sprawie aneksji Krymu, skupiając się na problemach i wyzwaniach, które towarzyszyły jej reakcjom politycznym i gospodarczym. Omówiono konkretne działania podjęte przez UE, w tym nałożenie sankcji gospodarczych, politycznych i finansowych, a także wsparcie dla reform instytucjonalnych i współpracy w zakresie bezpieczeństwa. Ponadto artykuł przedstawia skuteczność tych środków i ich wpływ na stosunki UE–Rosja i społeczność międzynarodową. Celem autorki

jest wyjaśnienie złożoności i dynamiki reakcji Unii Europejskiej na kryzys krymski, a także wyzwań, przed którymi stoi ona w obliczu trwających działań Rosji w regionie.

The European Union's attitude to the annexation of Crimea 2014: problems and challenges

Abstract

This article focuses on the annexation of Crimea by Russia in 2014, which was marked as an unprecedented violation of the international legal order, which prompted an immediate response from the international community, including the European Union. Faced with this breach of Ukraine's sovereignty and territorial integrity, the EU undertook a series of measures aimed at condemning and penalizing Russia as well as supporting Ukraine in its struggle for independence. This article examines the European Union's stance on the annexation of Crimea, focusing on the problems and challenges that accompanied its political and economic responses. Specific actions taken by the EU, including the imposition of economic, political, and financial sanctions, as well as support for institutional reforms and security cooperation, are discussed. Additionally, the article presents the effectiveness of these measures and their impact on EU-Russia relations and the international community. The goal is to understand the complexity and dynamics of the European Union's response to the Crimea crisis, as well as the challenges it faces following after Russia's ongoing actions in the region.

Słowa kluczowe: sankcje polityczne, sankcje ekonomiczne, wsparcie dla Ukrainy, współpraca, UE, Ukraina

Keywords: political sanctions, economic sanctions, support for Ukraine, cooperation, EU, Ukraine

Radosław Kupczyk¹
Uniwersytet Wrocławski
ORCID: 0000-0002-7576-7236

Wpływ zmian instytucjonalnych na prowadzenie polityki gospodarczej w Unii Europejskiej

Wstęp

W ostatnich latach Unia Europejska i państwa członkowskie próbowały rozwiązać problem kryzysu finansowego i gospodarczego, wychodząc bardzo często poza porządek prawny i równowagę instytucjonalną samej Unii. Wiele tych reform dotyczy instytucji, którym powierzono nowe zadania, dotyczące głównie udzielania pomocy finansowej państwom członkowskim mającym problemy ekonomiczne związane z kreacją wzrostu gospodarczego oraz trudności dotyczące prawidłowego nadzoru nad krajowymi politykami budżetowymi. W niektórych obszarach – takich jak nowe zasady dotyczące dyscypliny fiskalnej – instytucje Unii Europejskiej zyskały mocne uprawnienia wobec państw członkowskich. Przyjęte rozwiązania implikują wiele problemów prawnych i mogą zmieniać długotrwałą równowagę między instytucjami. Co więcej, są one wyraźnie osadzone w strukturach międzyrządowych, takich jak Rada Europejska. Z kolei władza wykonawcza, jaką jest Komisja, stanowi siłę napędową do dalszego pogłębiania integracji europejskiej zmierzającej do zabezpieczenia wspólnego interesu UE i strefy euro (Schelkle 2006: 672–675).

¹ radoslaw.kupczyk@uwr.edu.pl

W obliczu narastających problemów gospodarczych Unia Europejska i jej państwa członkowskie w ostatnich latach próbują stosować rozwiązania prawne prowadzące do głębokich zmian nadzorczych, w szczególności w ramach unii gospodarczej i walutowej (UGW). W tym zakresie jest jednak jeszcze wiele do zrobienia, a obecne ramy legislacyjne, oparte na podejmowanych decyzjach politycznych, są niewystarczające. Niektórym instytucjom UE – w szczególności Komisji Europejskiej – powierzono nowe zadania, często wykraczające poza obowiązujący porządek prawny UE.

Instrumenty polityki fiskalnej UE

Jeśli chodzi o zarządzanie gospodarcze na poziomie ponadnarodowym, to należy zwrócić uwagę, że wciąż są widoczne braki instytucjonalne sięgające czasów tworzenia UGW. Ponieważ państwa członkowskie nie były skłonne dotychczas przekazać więcej władzy i środków budżetowych na poziomie ponadnarodowym, zarządzanie wspólnotową gospodarką opiera się w dużym stopniu na modelu współpracy międzyrządowej, który nie jest w stanie rozwiązać efektywnie problemów gospodarczych na poziomie Unii, nie mówiąc już o prowadzeniu skutecznej polityki rozwoju gospodarczego. Nie dostrzeżono również braku konwergencji gospodarek państw członkowskich, co doprowadziło już wcześniej do kryzysu związanego z funkcjonowaniem europejskiego mechanizmu kursów walutowych (Kowalewski 2001: 157–158). Traktat z Maastricht usankcjonował deliberatywny model współpracy międzyrządowej, będący podstawowym elementem osiągania większej spójności gospodarczej, ograniczając jednocześnie pogłębianie integracji w obszarze zarządzania gospodarczego, co nasila procesy kryzysowe i dezintegracyjne (Puette 2012: 172). Dały temu wyraz w 2010 roku rządy Holandii i Niemiec, sprzeciwiając się koncepcji wspólnego zaciągania długu przez emisję euroobligacji, stanowiących jeden z instrumentów zarządzania gospodarczego i bardzo ważny instrument przeciwdziałania skutkom kryzysów gospodarczych w państwach członkowskich. Jest to potwierdzenie konstatacji, iż implementacja polityczna unii walutowej odbiegała od założeń teoretycznych, tworząc nieoptymalny obszar walutowy będący raczej projektem politycznym aniżeli gospodarczym (:). Dopiero 10 lat później osiągnięto konsensus i zgodzono się na stworzenie mechanizmu kreacji zasobów własnych Unii Europejskiej, obejmującego również możliwość emisji unijnych obligacji. Nie zmieniło to jednak diametralnie efektywności realizacji wytyczonych celów polityki gospodarczej, szczególnie w strefie euro, której wciąż brakuje wspólnego budżetu.

W rezultacie problem przywrócenia koniunktury gospodarczej w UGW spoczął na instytucjach krajowych, które zostały jednak pozbawione dwóch podstawowych instrumentów stymulujących gospodarkę, tzn. polityki

monetarnej (przeniesionej na poziom ponadnarodowy) i budżetowej (ograniczonej przez kryteria fiskalne). Założenia mechanizmu opartego na pakiecie na rzecz stabilności i wzrostu okazały się nieskuteczne wobec kryzysu gospodarczego, nie wspominając o powszechnie stosowanej w Unii otwartej metodzie koordynacji (OMK) (:). Wiele wskazuje na to, że mechanizm, z którym mieliśmy do czynienia, wykorzystujący zdecentralizowane zarządzanie, został w pewnym stopniu scentralizowany po wybuchu kryzysu gospodarczego w 2009 roku przez modyfikację procedury nierównowagi makroekonomicznej oraz uzupełnienie postanowień traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGW.

W 2010 roku Grecja otrzymała pierwszy pakiet ratunkowy, a Komisja została upoważniona do podpisania międzynarodowego porozumienia z greckim rządem, zobowiązującego obie strony do koordynacji dalszej pomocy. Ponadto Komisja wynegocjowała z greckim rządem, we współpracy z Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) i Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW), wspólny program pomocowy, w tym kwoty i warunki na podstawie aktów prawnych przyjętych przez Radę ECOFIN. Taki model rozwiązania problemów fiskalnych wskazywał na poważne niedociągnięcia instytucjonalne Unii, które próbowano naprawić współpracą z międzynarodowymi organizacjami gospodarczymi.

Po kryzysie finansów publicznych w Grecji ustanowiono nowe instrumenty wprowadzające mechanizmy stabilizacji, których głównym celem miało być skuteczne przeciwdziałanie możliwym kryzysom gospodarczym w przyszłości, zapewniając również w ten sposób ewentualną pomoc finansową dla państw członkowskich (Kundera 2017: 210). Najważniejszymi narzędziami tak sformułowanej polityki był Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (EFSM), powołany w celu zapewnienia pomocy finansowej wszystkim państwom członkowskim, oraz Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF), instytucja specjalnego przeznaczenia, utworzona jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością na mocy prawa luksemburskiego i przeznaczona dla państw strefy euro w ramach systemu zarządzania kryzysowego. Ten ostatni był wzorowany na rozwiązaniu przyjętym ad hoc dla casusu Grecji. W 2013 roku przekształcono te instrumenty w stały Europejski Mechanizm Stabilności (ESM), wyposażony w większy zestaw narzędzi i niezawodne zasoby finansowe, mające stanowić substytut instrumentu stabilizacji wykorzystywanego przez Unię Europejską w ramach prowadzonego nadzoru gospodarczego polityk fiskalnych państw członkowskich.

Obecnie w ramach wdrożonych mechanizmów, pomimo ich odmiennego charakteru prawnego, Komisja negocjuje, zwykle we współpracy z EBC i MFW, pomoc finansową, ustalając warunki, jakim podlega wnioskodawca (państwo członkowskie), przy aplikowaniu o pomoc finansową. Komisja

następnie koordynuje i monitoruje, we współpracy ze wspomnianymi instytucjami, zgodność udzielonej pomocy finansowej z ustalonymi warunkami. Przedstawiona procedura działań wzbudza pewne obawy, związane z brakiem demokratycznej legitymacji tych instytucji, które de facto ingerują w politykę gospodarczą państw członkowskich strefy euro. Z formalnego punktu widzenia działania te są prowadzone w ramach istniejących traktatów, a nowe zadania mają stanowić stałe wzmocnienie funkcji nadzorczej Komisji Europejskiej.

Główne założenia europejskiego semestru

Dla określenia wpływu zmian instytucjonalnych na efektywność ponadnarodowej polityki ekonomicznej niezbędne jest określenie i przeanalizowanie założeń europejskiego semestru. Zatwierdzony przez Radę ECOFIN w 2010 i uruchomiony po raz pierwszy w styczniu 2011 roku, europejski semestr ma na celu skoordynowanie procesu monitorowania przestrzegania przez państwa członkowskie kryteriów ustanowionych w pakcie stabilności i wzrostu z procedurą obejmującą koordynację polityk gospodarczych zgodnie z art. 121 TFUE (Komisja Europejska 2010). Europejski semester łączy zatem różne procedury i opiera się na zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia, które wynikają z połączenia ogólnych założeń polityki gospodarczej (wspomniany już art. 121 TFUE) oraz zaleceń dotyczących polityki zatrudnienia (art. 148 TFUE). Z tego wynika, iż programy stabilności lub konwergencji (*the Stability or Convergence Programs*) oraz krajowe programy reform (*the National Reform Programms*) muszą być przedstawione przez państwa członkowskie do kwietnia każdego roku, a następnie Komisja jest zobowiązana do oceny wpływu planowanych środków („podejście zintegrowane”). Zalecenia polityczne są potem wdrażane na szczeblu krajowym na podstawie wytycznych *ex-ante*, dostarczonych przez Unię Europejską. Ponadto europejski semestr zapewnia również ramy koordynacji nowej procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej (*the Macroeconomic Imbalance Procedure*).

Z zaprezentowanych założeń wynika więc, że europejski semestr został zaimplementowany przede wszystkim jako instrument wprowadzający możliwość skutecznej koordynacji polityki gospodarczej Unii, a więc dotyczy najsłabszego elementu, który w znacznej mierze wpłynął na problemy gospodarcze końca minionej dekady. Komisja Europejska wdrożyła go w ramach monitorowania strategii „Europa 2020”, podtrzymując tym samym przekonanie, że wyzwania związane z problemami społecznymi i ekologicznymi są głównym elementem systemu zarządzania gospodarczego. W rzeczywistości podstawa prawna europejskiego semestru opiera się

wyłącznie na wielostronnym nadzorowaniu polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia, a także na pakcie na rzecz stabilności i wzrostu (). Kolejnym istotnym elementem zmian modelu zarządczego jest to, że w ramach europejskiego semestru Komisja zobowiązana jest do przygotowania „rocznej analizy wzrostu gospodarczego” (*the Annual Growth Survey*), będącej początkiem procedury, która zapewnia podstawową ocenę wpływającą na ustalenie priorytetów dla państw członkowskich. Państwa członkowskie po debacie w tej sprawie w ramach Rady i Rady Europejskiej muszą określić zmiany w swoich planach reform budżetowych i strukturalnych, a Komisja z kolei musi przedstawić zalecenia, które mają zostać przyjęte przez Radę najpóźniej w lipcu każdego roku. Koordynacja istniejących procedur oraz to, że Komisja została zobowiązana do rozpoczęcia europejskiego semestru przez dostarczanie rocznej analizy wzrostu gospodarczego, wzmocniły jej rolę. Niewątpliwie jest to element poprawiający skuteczność ponadnarodowego zarządzania gospodarczego. W rzeczywistości jest on podstawą pełzającego (i nieformalnego) przesunięcia kompetencji UE od delikatnej koordynacji polityk gospodarczych po bardziej wiążącą i inwazyjną procedurę ustalania agend. Każde państwo, w którym stwierdzono nierównowagę lub nadmierne zakłócenia równowagi w ramach poprzedniego cyklu semestru europejskiego, jest następnie monitorowane przez cały rok.

Reformy strukturalne pozostają również w centrum zainteresowania procesu realizacji semestru europejskiego. Dotyczą one wszystkich obszarów polityki publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem równowagi finansów sektora rządowego i samorządowego, w ramach których państwa dbają o generowanie wzrostu innowacyjności gospodarki oraz wspierają inwestycje przyjazne dla środowiska. Reformy strukturalne zmierzające do poprawy efektywności w takich obszarach polityki, jak: administracja publiczna, stabilność finansów publicznych, rozwój przedsiębiorczości, ochrona socjalna, rynki pracy oraz sektor edukacji, pozostają najważniejszym elementem semestru europejskiego i są ściśle monitorowane we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej (Thillaye 2013: 42). Celem części prewencyjnej paktu stabilności i wzrostu jest zapewnienie bezpieczeństwa fiskalnego państwu członkowskiemu. Zakłada się, że wszystkie gospodarki osiągną średniookresowy cel budżetowy lub będą do niego dążyć, dostosowując deficyty budżetowe w ujęciu strukturalnym, tak by nie przekraczały maksymalnej wysokości 0,5% PKB rocznie. Saldo budżetowe definiuje się w kategoriach strukturalnych, biorąc pod uwagę cykl koniunkturalny bez płatności odsetek od długu publicznego. Celowi średniookresowemu towarzyszy zaś wskaźnik wydatków, który z kolei zapewnia zrównoważony wzrost w wydatkach netto danego kraju. W związku z tym państwa członkowskie powinny tworzyć bezpieczny bufor w okresach rozwoju gospodarczego, tak by mieć możliwość

wykorzystania ekspansywnej polityki budżetowej w okresach recesji. Jest to kolejny pozytywny element analizowanych zmian instytucjonalnych.

W ramach europejskiego semestru są co roku publikowane przez państwa członkowskie, krajowe programy reform, nakreślające reformy strukturalne. Równocześnie rządy wdrażają programy dotyczące stabilności (strefa euro) lub konwergencji (dotyczy to państw spoza strefy euro), które określają ich średniookresową politykę fiskalną. Biorąc pod uwagę obie oceny, Komisja Europejska publikuje końcowe konkluzje zawierające zalecenia dla poszczególnych państw (*the Country Specific Recommendations* – CSR), które obejmują przegląd finansów publicznych w świetle przedłożonych programów stabilności/konwergencji, z uwzględnieniem skonsolidowanych danych Eurostatu za rok poprzedni. Następnie zalecenia dla poszczególnych krajów zostają omówione (i zatwierdzone) przez Radę Europejską oraz przyjęte przez Radę (ECOFIN), co prowadzi do wdrożenia reform krajowych ściśle skorelowanych z opracowaniem założeń budżetowych w państwach członkowskich.

Kolejnym ważnym elementem zmian instytucjonalnych jest to, że kształtowanie polityki fiskalnej i jej wdrażanie w ramach europejskiego semestru jest realizowane za pośrednictwem kilku instrumentów, takich jak: Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (*the European Fund for Strategic Investment* – EFIS) czy Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych (*the Structural Reform Support Service* – SRSS), która została ustanowiona w Komisji Europejskiej w celu zapewnienia finansowego wsparcia i pomocy technicznej we wdrożeniu reform semestru europejskiego (Hallerberg, Marzinotto 2012). Od kilku lat UE w ramach przeprowadzanych reform strukturalnych dąży do zwiększenia odpowiedzialności za stan finansów publicznych i inwestycji, aby zapewnić krajom członkowskim dobrobyt i sprawiedliwość społeczną, przywracając przy tym umiarkowany wzrost gospodarczy. Oprócz pozytywnych oznak w postaci ożywienia gospodarczego istnieje pilna potrzeba wzmocnienia społecznego wymiaru jednolitego rynku w celu zagwarantowania większej części obywateli partycypacji w korzyściach wynikających z integracji gospodarczej. Zapewnienie rozwoju gospodarczego i ochrona praw socjalnych to priorytety nie tylko dla Komisji Europejskiej, ale i dla wszystkich państw członkowskich UE zgodnie z „planem z Bratysławy”, który został zatwierdzony przez 27 przywódców państw we wrześniu 2016 roku, tak by zapewnić wdrożenie sprawiedliwego i zrównoważonego europejskiego modelu społecznego (Komisja Europejska 2017). W ramach modernizacji prawodawstwa Unia chce również wspierać konwergencję, zapewniając lepszą edukację i uczciwe warunki pracy. To niezwykle ważny wymiar polityki gospodarczej, niestety często niedoceniany ze względu na prymat głównych polityk makroekonomicznych.

Wzmocnienie dyscypliny budżetowej

W zakresie obejmującym kwestie dyscypliny fiskalnej Unia Europejska wdrożyła znaczące zmiany prawne związane z systemem instytucjonalnym. W szczególności wprowadzenie nowej „odwróconej większości kwalifikowanej” w decyzjach dotyczących sankcji można uznać za niezmiernie ważną zmianę, wpływającą na kształt procesów decyzyjnych podejmowanych w ramach ponadnarodowej polityki gospodarczej. Automatyzacja w stosowaniu sankcji w ramach paktu stabilności i wzrostu, zaproponowana przed przyjęciem wspólnej waluty i mająca na celu wzmocnienie dyscypliny opartej na zasadach funkcjonujących w UGW, zawsze była kwestią złożoną i drażliwą, ponieważ implikowała znaczne ograniczenia w realizacji polityki budżetowej na szczeblu krajowym (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011). Wprowadzenie odwróconej większości kwalifikowanej stanowi wyraźne przejście w kierunku takiej automatyzacji, osiągnięte dzięki nowej równowadze między Komisją a Radą opartej na pakcie stabilności i wzrostu.

Wprowadzenie zasady odwrotnego głosowania można uznać za próbę zrównoważenia dwóch ułomności procedur dotyczących zapobiegawczego i naprawczego charakteru paktu stabilności i wzrostu. Pierwszą z nich była solidarność państw członkowskich sprzeciwiających się sankcjom, która zawsze utrudniała ich nakładanie w ramach unijnych procedur, drugą zaś – niezdecydowana postawa Komisji w zakresie przestrzegania przyjętych reguł (). Już w pierwszych latach wdrażania paktu jego polityczne znaczenie oraz interpretacja przyjętych kryteriów gospodarczych budziły ogromne kontrowersje wśród państw członkowskich. W listopadzie 2003 roku Rada nie głosowała za postępowaniem w sprawie procedury nadmiernego deficytu w odniesieniu do Niemiec i Francji, ponieważ nacisk na dwie największe gospodarki strefy euro mógł wywołać poważne problemy polityczne (:). Decyzja ta w dużym stopniu podważyła wiarygodność paktu stabilności i wzrostu w zakresie jego stosowania. Obecnie dzięki zasadzie odwróconej kwalifikowanej większości nie powinno dochodzić do podobnych sytuacji, które narażają państwa członkowskie, a w konsekwencji również całą Unię, na kryzysy finansów publicznych.

W wyniku przyjęcia paktu fiskalnego państwa członkowskie zobowiązały się włączyć do krajowych porządków prawnych, najlepiej na poziomie konstytucyjnym, zasadę zrównoważonego budżetu. Sygnatariusze paktu fiskalnego – w szczególności państwa członkowskie należące do strefy euro – zgodzili się „popierać wnioski lub zalecenia przedstawione przez Komisję Europejską w przypadku, gdy Komisja Europejska uzna, że dane państwo członkowskie Unii Europejskiej, którego walutą jest euro, narusza kryterium wysokości deficytu w ramach procedury nadmiernego deficytu (Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej

2012: art. 7). W związku z tym nie ma potrzeby wcześniejszego stwierdzenia przez Radę przedmiotowego naruszenia przyjętych regulacji. Zobowiązanie to nie może jednak mieć dokładnie takich samych skutków jak te określone w sześciopaku² (choćby praktyczne powinny być takie same).

Działania na rzecz wzrostu gospodarczego

Zapewnienie bodźców wzrostu gospodarczego i promowanie konkurencyjności stały się głównymi celami Unii i jej państw członkowskich. Warto wspomnieć o dwóch aktach prawnych o charakterze czysto politycznym, takich jak pakt euro plus oraz pakt na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Pierwszy z nich został uzgodniony przez głowy państw oraz premierów rządów państw członkowskich strefy euro w dniu 11 marca 2011 roku. Został zawarty w załączniku do konkluzji Rady Europejskiej z 20 kwietnia 2011 r. i podpisany przez premierów Bułgarii, Danii, Łotwy, Litwy, Polski i Rumunii. Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia został z kolei przyjęty przez Radę Europejską w dniach 28–29 czerwca 2012 roku.

W pakcie euro plus nie tylko państwa są zobligowane monitorować realizację podjętych zobowiązań. Również Komisja jest w pełni zaangażowana, w szczególności przygotowując sprawozdania, na podstawie których należy przeprowadzić ocenę. Jeśli chodzi o pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, Komisja wykonuje zadania związane zarówno z monitorowaniem podjętych zobowiązań dotyczących polityk wdrażanych na szczeblu krajowym, jak i z kontrolą tych polityk, które prowadzone są na poziomie ponadnarodowym. W niektórych przypadkach pakt na rzecz wzrostu i zatrudnienia dostarcza konkretnych wskazówek dotyczących wdrażanych działań, w pozostałych obszarach określono natomiast dość niejasne cele (:).

Komisja nie tylko musi starać się wykorzystywać rozwiązania wspólnotowe, ale również tworzyć warunki dla legitymacji politycznej przyjętych decyzji. W przypadku kryzysu cypryjskiego instytucje Unii nie przyjęły wspólnego stanowiska wobec tamtejszego rządu w zakresie środków, które należy podjąć, aby poradzić sobie z trudną sytuacją finansową. Kiedy parlament cypryjski odrzucił pierwotnie proponowany pakiet, Komisja otwarcie przypomniiała, że nie godzi się z tym rozwiązaniem. Nowe propozycje w zakresie zarządzania w Unii Gospodarczej i Walutowej nie mogą zapewnić *per se* politycznej spójności i koordynacji między instytucjami Unii. Komisja odgrywa zatem niezwykle ważną rolę w zarządzaniu równowagą pomiędzy

² Sześciopak to zestaw sześciu aktów prawnych UE, stanowiących najważniejszy element reform procesu zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej w okresie kryzysu finansowego.

reformowanymi elementami zarządzania gospodarczego Unii, nawiązując interakcje z państwami członkowskimi w celu stymulowania proponowanych zmian.

Zakończenie

Zaprezentowana w artykule analiza pokazuje, jak skomplikowane stały się ramy prawne w zakresie instytucjonalnego wymiaru zarządzania gospodarczego Unią Europejską. W ramach zaimplementowanych reform usprawniono procedury decyzyjne w obszarze funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej. W szczególności Komisja może przyjąć kluczowe decyzje dotyczące polityki gospodarczej, co szczególnie istotne, w ramach wielu obszarów związanych z sześciopakiem oraz z programami dostosowawczymi przyjętymi w ramach Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej, Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

Ta nowa procedura jest odpowiedzią na potrzebę szybkiego i skutecznego reagowania w przypadku głębokich oraz nagłych kryzysów gospodarczych i politycznych występujących w Unii Europejskiej. Stanowi ona jedno z praktycznych rozwiązań wprowadzonych w celu dostosowania systemu instytucjonalnego Unii do obecnych skomplikowanych warunków, w których zdolność do szybkiego reagowania ma podstawowe znaczenie dla prowadzenia skutecznej ponadnarodowej polityki ekonomicznej. Jeśli chodzi o sprawność samego systemu zarządzania, Komisja jest gotowa do szybszego reagowania i współpracy z rządami oraz innymi instytucjami w ramach istniejących rozwiązań prawnych. Po doświadczeniach kryzysu zadłużeniowego w 2010 roku instytucje Unii Europejskiej wciąż odczuwają potrzebę ponownego dostosowania równowagi instytucjonalnej, a w szczególności radzenia sobie ze skutkami nasilającego się deficytu demokracji. Niemniej, jak przyznaje sama Komisja, takie innowacje powinny zostać wprowadzone na drodze zmiany Traktatu, ponieważ wyraźnie dotyczą zasady kolegalności w ramach obecnych ram instytucjonalnych UE.

Po drugie, Komisja jest postrzegana jako instytucja zdolna do zapewnienia odpowiedniej koordynacji instytucjonalnej w ramach obowiązującego porządku prawnego Unii i do zabezpieczenia się przed odchyleniem w kierunku zarządzania międzyrządowego. Powyższa uwaga wydaje się zgodna ze stanowiskiem wyrażonym przez Trybunał Sprawiedliwości, który, orzekając w przedmiocie legalności nadania nowych uprawnień Komisji i Europejskiemu Bankowi Centralnemu, stwierdził, że instytucje te są w stanie chronić integralność obowiązujących przepisów Unii przez wykonywanie władzy, w ramach której muszą kontrolować spójność nowych instrumentów

prawnych z istniejącym porządkiem prawnym (Sprawa C-370/12). W związku z tym Komisja znajduje się w bardzo trudnej sytuacji, ponieważ nowe rozwiązania w zakresie zarządzania gospodarczego opierają się w dużej mierze na instrumentach funkcjonujących poza ramami prawnymi UE.

Warto również nadmienić, iż rola Komisji w systemie zarządzania gospodarczego Unii może być postrzegana jako element chroniący przed ryzykiem rozproszenia uprawnień, procedur i obowiązków związanych z różnymi systemami wartości prawnych. W ramach tych fragmentarycznych ram prawnych i politycznych Komisja nadal stanowi ostatnią niezawodną siłę napędową procesów integracji europejskiej. Jest to o tyle ważne, że przy ustanawianiu nowych form współpracy, wyraźnie inspirowanych zasadą międzyrządowości, a przede wszystkim tworzonych i planowanych w strukturach międzyrządowych, takich jak Rada Europejska, rządy państw członkowskich odwoływały się do niektórych klasycznych „struktur wspólnotowych”, przede wszystkim do Komisji oraz Trybunału Sprawiedliwości UE.

Fundamentalnym elementem stabilności systemu instytucjonalnego jest jednak niezależność Komisji, która ma kluczowe znaczenie dla zachowania równowagi między interesami Unii, państw członkowskich oraz zainteresowanych stron trzecich. Byłoby trudne i prawnie niemożliwe kwestionowanie systemu instytucjonalnego Unii wynikające z mocy traktatów, zwłaszcza w sytuacji, kiedy rządy szukają sposobów na uniknięcie sankcji związanych z niestosowaniem prawa UE. W tym kontekście niezwykle jest jednak to, że instytucjom takim, jak Komisja i Europejski Bank Centralny, powierzono kluczowe zadania związane z utrzymaniem stabilności finansowej strefy euro jako całości, co jest związane ze słabymi kompetencjami Unii w obszarze polityki gospodarczej. W związku z tym Komisja i EBC muszą kierować się interesem publicznym strefy euro (chodzi o stabilność finansową strefy jako całości) i zachowywać niezależność wobec poszczególnych państw członkowskich również wtedy, gdy działają w ramach pozaunijnych rozwiązań przyjętych w czasie kryzysu.

Być może największym wyzwaniem, przed którym stoi system gospodarczy Unii, jest realizacja mechanizmu opartego na restrykcjach i zbiorowej dyscyplinie. Polityka koordynacji wymaga wzbogaconego dialogu, zarówno na poziomie wertykalnym – pomiędzy instytucjami unijnymi i krajowymi, jak i na poziomie horyzontalnym – wśród przywódców państw członkowskich. Parlamenti narodowe i zainteresowane strony muszą być zaangażowane znacznie bardziej w zarządzanie Unią Europejską, niż ma to miejsce obecnie. Wysiłki w tym zakresie mogą okazać się niewystarczające, by zaspokoić powszechną frustrację związaną z niekorzystnymi procesami zachodzącymi w Unii.

Bibliografia

- Czarczyńska Anna. 2012. Euro jako nieoptymalna strefa Optymalnego Obszaru Walutowego. W: Krzysztof Opolski, Jarosław Górski (red.), *Perspektywy integracji ekonomicznej i walutowej w gospodarce światowej. Dokąd zmierza strefa euro?*, 92. Warszawa: Wydział Nauk Ekonomicznych UW.
- Kelemen Daniel, Tarrant Andrew. 2011. The Political Foundations of the Eurocracy. *West European Politics* 34: 931.
- Kowalewski Paweł. 2001. *Euro a międzynarodowy system walutowy*. Warszawa: Twigger.
- Kundera Jarosław. 2017. *The Crisis in the Euro Area*. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo.
- Komisja Europejska. 2010. Reinforcing Economic Policy Coordination. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0250:FIN:EN:PDF> (dostęp 14.06.2024).
- Komisja Europejska. 2017. Implementing the Bratislava Roadmap. <https://www.consilium.europa.eu/media/21597/bratislava-implementation-report.pdf> (dostęp 16.06.2024).
- Laffan Brigid, Schlosser Pierre. 2016. Public finances in Europe: Fortifying EU economic governance in the shadow of the crisis. *Journal of European Integration* 38: 247.
- Mucha-Leszko Bogumiła. 2007. *Strefa euro: Wprowadzenie, funkcjonowanie, międzynarodowa rola euro*. Lublin: Wyd. UMCS.
- Puetter Uwe. 2012. Europe's deliberative intergovernmentalism: The role of the Council and European Council in EU economic governance'. *Journal of European Public Policy* 19/2 (2012): 172.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (1173/2011). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32011R1173> (dostęp 20.06.2024).
- Schelkle Waltraud. 2006. The theory and practice of economic governance in EMU revisited: What have we learnt about commitment and credibility? *Journal of Common Market Studies* 4: 672–675.
- Sprawa C-370/12: *Thomas Pringle przeciwko Government of Ireland, Ireland, the Attorney General*, punkty 167–169. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0370&from=SV> (dostęp 21.06.2024).
- Tchorek Grzegorz, Rosiak Tomasz. 2016. Reformy instytucjonalne po kryzysie a „Europa wielu prędkości”. W: Jan Czekaj (red.), *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro: wybrane problemy*, 129. Kraków: Wyd. UE.
- Thillaye Renaud. 2013. Gearing EU Governance towards future growth. *Policy Network Paper* 4: 42.
- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej. 2012. <https://www.consilium.europa.eu/media/20390/st00tscg26-pl-12.pdf> (dostęp 20.06.2024).
- Zwierzchlewski Sławomir. 2015. *Stabilność unii walutowej*. Toruń: Wyd. Adam Marszałek.

Streszczenie

Niniejszy artykuł skupia się na zbadaniu wpływu reform instytucjonalnych na prowadzoną w Unii Europejskiej politykę gospodarczą. Głównym celem prowadzonych analiz jest identyfikacja mankamentów występujących w procesie zarządzania na poziomie ponadnarodowym. W artykule zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytania, jakie były przyczyny kryzysu zadłużeniowego w UE, jakie reformy zaimplementowano w kontekście poprawy efektywności realizacji polityki gospodarczej oraz które z elementów systemu zarządzania gospodarczego wymagają dalszych korekt. W pierwszej części zostały przeanalizowane pakiety ratunkowe, stanowiące quasi-instrumenty polityki fiskalnej, udzielone niektórym państwom członkowskim doświadczającym kryzysu zadłużeniowego. Została również scharakteryzowana koncepcja europejskiego semestru, a w ostatniej części artykułu omówiono nowe instrumenty mające na celu wzmocnienie dyscypliny fiskalnej oraz wsparcie inicjatyw podejmowanych w celu wspierania wzrostu gospodarczego. W wykorzystanych badaniach zastosowano analizę instytucjonalną i prawną w ramach podejścia systemowego.

The impact of institutional changes on the conduct of supranational economic policy in the European Union

Abstract

This article examines the impact of institutional reforms on the economic policy conducted in the EU. The main goal of the analyzes is to identify shortcomings occurring in the management process at the supranational level. The article will attempt to answer the questions: what were the causes of the debt crisis in the EU?, what reforms were implemented in the context of improving the effectiveness of economic policy implementation? and which elements of the economic management system require further corrections? The first part will analyze rescue packages, which are quasi-instruments of fiscal policy, granted to some Member States experiencing a debt crisis. The concept of the European Semester will also be characterized, and the last part of the article will discuss new instruments aimed at strengthening fiscal discipline and support for initiatives undertaken to support economic growth. The research used institutional and legal analysis within a systemic approach.

Słowa kluczowe: polityka gospodarcza, polityka fiskalna, semestr europejski, pakt fiskalny

Keywords: economic policy, fiscal policy, European semester, fiscal pact

Sadaf Tahir¹

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

ORCID: 0009-0009-8996-989X

Role of Erasmus in promoting European identity and European values

Introduction

European Union (EU) is the most successful and credible supranational organization (SNOs), maintaining the highest credibility and legitimacy in exercising political and economic functions. The EU is often cited as a single market with free mobility of people within the EU. However, the EU implements comprehensive programs to create jobs, promote economic growth, boost innovation and competitiveness, develop resilient and sustainable systems, and more.

The EU's history has evolved through different stages of expansion starting right after the devastation of World War II and was formalized through different treaties, i.e., the Treaty of Rome, the Treaty of Maastricht, and the Treaty of Lisbon. Economic cooperation or interdependence was intentionally created as a pathway to long-term peace for generations, especially warring countries, starting with the European Coal and Steel Community in 1951 with six member states.

27 European states are now part of the EU polity, which has emerged as an influential trading bloc and has earned a notable presence in the global arena as a strong voice for promoting human rights, dynamic business practices, and democratic values. The EU has vast programs, related to food

¹ sadaf.tahir@doktorant.uken.krakow.pl

security, health, defense, infrastructure, research, and education; however, higher education and youth have always been the central agenda of EU cooperation.

In this highly competitive and internationalized higher education landscape, mobility and cooperation programs, in addition to providing academic enrichment and knowledge exchange, are considered to foster cultural awareness, a global mindset, job skills (adaptability, open-mindedness, communication, independence, respect for diverse perspectives), life-long networking, multilingualism, etc.

These mobility programs are also presented as an “extensive natural learning situation which stimulates many more aspects of learners’ personalities than are usually catered for in educational institutions” [Murphy-Lejeune 2003: 101]. In other words, these short-term international mobility programs besides broadening subject knowledge also help to stimulate soft skills and enhancing individual traits [Cushing et al. 2019: 213].

Another interesting dimension of these exchange programs is the intellectual, academic, and social freedom that breaks the cycle of a serious academic schedule, and students can have a unique opportunity to have “fun, travel, or make new friends” [Forsey, Broomhall, Davis 2012: 134].

Erasmus is probably the most significant youth-focused program that promotes multilingualism, self-confidence, and independence [Asoodar, Atai, Baten 2017: 93]. Studies have validated the positive experience of Erasmus students as they considered a long-lasting experience and made them aware of their newly found European identity [Engel 2010: 2].

Erasmus also supports targets set for the broader EU policy agenda i.e., the strategic framework for European cooperation in education and training, the Europe 2020 strategy, and the EU Youth strategy through the promotion of EU values, and fostering key skills and competencies, thus contributing to overall job prospects of young Europeans [Nada, Legutko 2022: 184].

The world is immensely interdependent, the most recent example is COVID-19 which shows how policies of national governments and regional conglomerates (e.g. national and global vaccine distribution) can have an immediate short-term impact on the lives of people globally, that can either improve or exacerbate existing social and economic inequalities [Leask, Gayardon 2021: 326].

The ongoing Russia-Ukraine war and the ongoing conflict in the Middle East have again highlighted these complexities. Alignment between the internationalization and social engagement agendas of universities and higher education systems prepares the world to understand better the present-day and future challenges [Brandenburg et al. 2020: 83].

Erasmus

Mobility programs irrespective of their varying scope, structure, and magnitude, promote academic excellence, improve cross-cultural ties, and foster soft diplomacy among different countries. Erasmus+ (Europe), the Fulbright Program (USA), DAAD Scholarships (Germany), Commonwealth Scholarships (UK), Scholarships MEXT (Japan), and Australian Awards Scholarship (Australia) are the most credible and well-known mobility programs. All these programs have sustained the aspirations of millions and gained prestige over decades due to their highly competitive selection process, academic excellence, and professional development.

Among the abovementioned programs, the unique contours – flexibility, broader coverage, and simplified application processes – set apart Erasmus+ (generally referred to as Erasmus) from other similar mobility programs.

Launched in 1987, Erasmus (the acronym of the European Action Scheme for the Mobility of University Students) has proved to be a shining success story of European aspirations of regional integration and higher education standardization. The EU has reiterated its strong support for Erasmus by significantly increasing scope and financial support and has been the core element of European Education Area goals set out for 2025 [European Commission, 2020]. Over these years, Erasmus has remained resilient and supported 13.7 million participants [European Commission, 2023].

Erasmus mobility grants for institutions and individuals embody various activities: vocational training (VET), student exchanges, internships, and faculty and staff training. This broad spectrum allows many participants, regardless of their academic or professional background, to find a suitable stream. Contrary to popular belief, Erasmus is not just limited to the EU zone, and for Europeans, instead, through its various strands, has expanded its outreach to 137 partner countries worldwide [European Union 2023]

European priorities are crystal clear as far as higher education is concerned and envisaged four key objectives; “to make lifelong learning and mobility a reality; to improve the quality and efficiency of education and training; to promote equity, social cohesion, and active citizenship; and to enhance creativity and innovation, including entrepreneurship, at all levels of education and training” [Council of the European Union, 2009].

To create an impact and achieve these objectives, transversal education mobility has been the hallmark of the EHEA which agreed to double the proportion of students participating in international mobility programs to 20% by 2020 [European Commission, 2014: 61]. In 2020, 640,000 individuals took advantage of Erasmus+ mobility abroad opportunities either through study, traineeships, or voluntary activities, along with Erasmus+ funding to 20,400 projects and 126,900 organizations [European Union 2024].

History of EU Higher Education Cooperation

Since the formation of the European Community in 1955, there has been gradual Europeanization and internationalization of higher education. The Maastricht Treaty is credited as the first formal attempt to officially integrate education as one of the EU's priorities. Due to the devastation after World War II, the initial decades were dedicated to large-scale consensus building, peace attempts, strengthening institutions, and economic turnaround.

1972–1985 is considered “a period of stagnation,” however, these internationalization efforts gained momentum in late 1980 through the European open-door policy for international students' mobility although primarily the UK was the top destination; the development of an EU research and development policy; and the stimulation of student mobility, as the core part of student life [De Wit 2002: 47–48],

The most outstanding four key milestones are the Education Action Programme (1976), the Erasmus program (1987), the Bologna Process (1999), and the European Universities Initiative (EUI) in 2018. The Education Action Programme (1976) was the first formal recognition of education's role in promoting European integration. It introduced cooperation programs in language learning and student exchanges, setting a precedent for cross-border educational collaboration. It was a concrete step to counter initial skepticism of considering education as a unified agenda due to the conflicting political and cultural contexts.

The launch of Erasmus in 1987 aimed at the mobility of 29,000 students through ERASMUS grants during the first three years, and 3,000 grants for higher education institutions to structure student and faculty exchange programs [Corbett 2005: 145]. The Bologna process has been a watershed moment for bringing synergy and cohesion to the European Higher Education Area (EHEA) as it incorporated standardization of university degrees, European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS), and quality assurance, thus making Erasmus more appealing compared to other global mobility programs.

Building on the experiences and setbacks of earlier initiatives dating back to the 1950s, the European University Initiative (EUI) was launched to bring “unprecedented levels of institutionalized cooperation, making it systemic, structural, and sustainable” [European Commission 2020: 131]. French President Emmanuel Macron presented the idea in his 2017 Sorbonne speech: “I believe we should create European Universities – a network of universities across Europe with programs that have all their students study abroad and take classes in at least two languages.”

The EUI can be perceived as a form of ‘Everyday Europeanhood’ similar to ‘Everyday Nationhood’ [Skey, Antonsich 2017: 5]. The idea is in line with

EU aspirations for ‘European Universities’ aimed at “promoting common European values and a strengthened European identity by bringing together a new generation of Europeans, who can cooperate and work within different European and global cultures, in different languages, and across borders, sectors, and academic disciplines” [EU Commission 2019: 125].

Salient features of the Erasmus Program

Erasmus was named after a Hollander scientist, Erasmus (1469–1536), considered one of the most notable supporters of Renaissance Humanism owing to his exposure of various European countries as a student and as a lecturer. Conceived in 1987 as an exchange program for university students, it incorporated into the broader Socrates program in 1995, which incorporated student and faculty mobility, and transnational cooperation among higher education institutions.

The Lifelong Learning Program (2007–2013) replaced Socrates/Erasmus as a comprehensive EU education and training action scheme. Ultimately all the existing EU education, training, youth, and sports programs were consolidated under the umbrella of the Erasmus+ *program* for 2014–2020. The Erasmus+ 2021–2027 program with a widened scope had additional areas, i.e., education, vocational training, school, adult education, and sport, with a budget of €26.2 billion (nearly double the funding compared to its predecessor program (2014–2020). The four overarching priorities for 2021–2027 are social inclusion, green and digital transitions, and democratic participation of youth [European Commission 2023].

In 2022, Erasmus+ earmarked a €4 billion budget to finance 26,000 projects, 1.2 million individuals’ mobility, and around 73,000 institutions’ support [European Union 2023]. Since the launch of Erasmus, over 15 million people have participated in Erasmus+ [European Commission 2023].

Probably the most visible mobility strand of Erasmus is the short-term undergraduate exchange in which students take courses similar to the discipline they are already pursuing in their home institution ensuring to continue a current trajectory instead of starting a new one. These flexible arrangements between different institutions are rare in other global exchanges, in which students often take an extra semester in their home institution, because the credits they earned during their exchange semester are not transferred or accepted in their home university.

European identity

It is common to assume Europe is a homogenous region due to close regional proximity. However, in Europe as a whole and the EU in particular, each country has unique traditions, diverse customs, linguistic pluralism, and rich cultural heritage. The differences are not just limited to culture; there are substantial differences in governance and economic structures, welfare systems, geography, etc. These differences may be fascinating, but this is a critical EU obstacle to reshaping a collective identity without undermining the national identities of its 27 members.

Around the world, there has been a diffusion of cultures, and due to the fast-paced and rapid evolution, European countries are also making conscious multi-faceted efforts to maintain the centuries-old legacies by preserving physical architecture and a special focus on preserving the other cultural elements of their unique national identity.

The Amsterdam Treaty of 1997 states, "Citizenship of the Union shall complement and not replace national citizenship." This addition to Article 8.1 of the Maastricht Treaty can be considered an effort to navigate the sentiments of EU members that EU citizenship will not be detrimental to their unique national identities [Mancini 1998: 32].

There is no clear definition of European values and European identity considering the region's diversity, multiculturalism, and multilingualism. European identity could be perceived as a "summation of identification processes with Europe," as shared identity does not require clear demarcation of the group boundaries [Van Mol 2013: 210–211].

Article 1a of the Treaty of Lisbon (2007) can be seen as the guiding principles for defining European values: "The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law, and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity, and equality between women and men prevail."

The EU reinforces a sense of European identity through a combination of cultural, educational, and political initiatives that promote shared values, cooperation, and a sense of belonging among its citizens. For example, it funds programs like Creative Europe and Horizon Europe, which support cultural projects, heritage preservation, and research. The EU promotes symbols that exemplify European unity, including the EU flag, the official EU anthem (*Ode to Joy*), the annual Europe Day, and the euro as a common currency in several EU countries. These symbols act as reminders to nurture a sense of community, solidarity, and political and social identity among EU

people. Higher education cooperation also emerged as the influential driver of the EU's conscious efforts towards Europeanization.

Why promoting European values are central to the EU agenda?

The concern and focus on European integration is no longer limited to the power corridors of bureaucracy, instead, they have now surfaced as a highly polarized central electorate agenda [Wagner 2022: 1070]. The rise of right-wing populism (RWP) of similar anti-migrant and Euroscepticism and detachment from the political system and institutions is another challenge for the EU [Rossem, Roose 2022: 353]. The growing number of people inclined towards RWP ideologies could be detrimental to democracy [372].

Euroscepticism has garnered support from both right-wing parties disagreeing with EU cultural influence and from left-wing disagreeing with the EU economic model [Wagner 2022: 1071]. The enhancements in the EU, the changing geopolitical landscape, and the volatile economic situation have also resurfaced deliberation on the common values that bind the EU people and states [Foret, Calligaro, 2018: 1].

Every political community entails values of a symbolic nature for their citizens associated with their shared history and future with which their citizen [Obradovic 1996: 196]. The EU through its various institutions and entities, inculcates and reinforces these common values to counter multiple threats that are compromising the region's democratic foundations [Foret, Calligaro 2018: 1]. This requires carefully crafting its narrative to legitimize supranational authority for making long-term policy adjustments that may typically come under the ambit of traditional-based political narratives [Della Sala 2016: 527].

European values consistently referred to in the Union's policies are also meticulously aligned while shaping the EU cultural policy and the region's discourse [Calligaro 2014: 60]. The EU has been eager to show its deep-rooted commitment to 'unity in diversity' [70]. For the last 35 years, the EU has branded and associated itself with values that are considered the core elements of contemporary cultural values and systems [Leino 2005: 383].

The global influence of the EU cannot be taken for granted, being the largest global customs bloc, a significant population of around 500 million, and a huge voting power in international institutions [Leino, Petrov 2009: 654]. Soon after the fall of the Soviet Union, these European values were exported outside the EU as well to counter the ideological and economic influence of Russia in promoting democratic systems and market reforms in the regions aligned with the Eastern Socialist Bloc [656].

These values are continuously highlighted in policy documents and strategy papers and incorporated into the EU's programs. The EU has explicitly linked these values to the values enshrined in the UN conventions to highlight their universality instead of branding them solely as European'

which bypasses the impression that these values are being forced on others [Arynov 2022: 1033].

The EU President addressed the EU's *polycrisis* at an event appropriately titled "Europe—Back on Track," and observed that in recent few years EU was likely to suffer through multiple crises in which multiple and interconnected crises were following each other [European Commission, 2018]. However, even the major challenges, such as Brexit, the 2007 global financial recession, the immigrant crisis, COVID-19, and the ongoing Russia-Ukraine conflict, have only augmented unambiguous support for United Europe.

How did Erasmus foster European identity and European values?

The role of Erasmus as a catalyst for promoting European values was acknowledged by the ministers by explicitly stating that "efforts to promote mobility must be continued to enable students, teachers, researchers, and administrative staff to benefit from the richness of the European Higher Education Area, including its democratic values, diversity of cultures and languages, and diversity of the higher education systems" [Prague Communiqué 2002].

European Commissioner for Education and Culture, Viviane Reding reaffirmed Erasmus' role in her acceptance speech of the 2004 Principe de Asturias Award for International Cooperation that "Erasmus enables them (students) to discover, sometimes for the first time, a different kind of citizenship founded on roots common to all Europeans, respecting historical, cultural, and linguistic diversity."

A Belgian academician, Roger Dillemans, contemplated "the belief that university education contains much more than just training for the practice of a profession... After 30 years of Europe's existence, the public thinks studying other peoples' languages, culture, religion, and scientific achievements is relevant to every one of us and a necessary part of university education, of common interest to the peoples of Europe" [Corbett 2005: 137].

The White Paper on Education and Training: Towards the Learning Society shows recognition of the instrumental role of education and training as a "main vehicle for self-awareness, belonging, advancement, and self-fulfillment" [European Commission 1995: 2]. Accordingly, it was anticipated that with the ease of mobility, there would be an increase in European understanding towards sensitivity and inclusivity of cultural differences and societal elements [European Commission 1996: 1].

Scholars cautioned that "without a specific systematic action to support intercultural learning, acquiring a feeling of belonging in an enlarged Europe, enriching national identities with the desired European dimension, seems

to be random outcomes of individual experiential learning” [Papatsiba 2006: 109]. 82% of participants of Erasmus mobility programs declared that they feel more Europeans, 72% are more interested in European topics, and 52% are more aware of European topics [European Commission 2023].

Several scholars, political figures, and practitioners have sensitized the Union since the inception of the EU that inadequate investment can hinder the region’s innovation, competitiveness, and prosperity; therefore, developing competence, adaptability, and enterprise of the young resource is instrumental. They also stressed bringing youth to the mainstream political and democratic systems and made them aware of their rights and responsibilities as EU citizens, enabling and further strengthening their voice. The EU has always been a cognizant and ardent supporter of the need to develop the leadership of tomorrow; that is capable of working beyond state and cultural boundaries.

Bibliography

- Arynov Zhanibek. 2022. Nobody goes to another monastery with their own charter: The EU’s promotion of ‘European values’ as perceived in Central Asia.” *Europe Asia Studies* 74 (6): 1028–1050. doi:10.1080/09668136.2022.2032604
- Asoodar Maryam, Mahmood Reza Atai, Lut Baten. 2017. Successful Erasmus experience: Analysing perceptions before, during and after Erasmus. *Journal of Research in International Education* 16 (1): 80–97. <https://doi.org/10.1177/1475240917704331>
- Brandenburg Uwe, Hans de Wit, Elspeth Jones, Betty Leask, Antje Drobner. 2020. *Internationalisation in Higher Education for Society (IHES): Concept, current research and examples of good practice* [DAAD studies]. Bonn. German Academic Exchange Service.
- Calligaro Oriane. 2014. From ‘European cultural heritage’ to ‘cultural diversity’? *Po-litique Européenne* 45 (3): 60–85. <https://doi.org/10.3917/poeu.045.0060>
- Corbett Anne. 2005. *Universities and the Europe of Knowledge: Ideas, institutions, and policy entrepreneurship in European Union higher education, 1955–2005*. London: Palgrave Macmillan.
- Council of the European Union. 2009. Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training (‘ET 2020’). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52009XG0528%2801%29> (accessed 4 November 2024).
- Cushing Flanders Debra, Pennings Mark, Willox Dino, Gomez Rafael, Dyson Clare, Coombs Courtney. 2019. Measuring intangible outcomes can be problematic: The challenge of assessing learning during international short-term study experiences. *Active Learning in Higher Education* 20 (3): 203–217. <https://doi.org/10.1177/1469787417732259>
- De Wit Hans. 2002. *Internationalisation of Higher Education in the United States of America and Europe: A historical, comparative and conceptual analysis*. Connecticut: Information Age Publishing.

- Della Sala Vincent. 2016. Europe's Odyssey?: Political myth and the European Union. *Nations and Nationalism* 22 (3): 524–541. <https://doi.org/10.1111/nana.12159> Engel Constanze. 2010. The impact of Erasmus mobility on the professional career: Empirical results of international studies on temporary student and teaching staff mobility. *Belgeo. Revue Belge de Geographie*, 4, 351–363. <https://doi.org/10.4000/belgeo.6399>
- European Commission. 1995. White Paper on education and training: Towards the learning society. http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com95_590_en.pdf (accessed November 9, 2024).
- European Commission. 1996. The obstacles to transnational mobility: Green Paper. http://aei.pitt.edu/1226/1/education_mobility_obstacles_gp_COM_96_462.pdf (a 9)
- European Commission. 2014. *The Erasmus Impact Study, effects of Mobility on the Skills and Employability of Students and the Internationalisation of Higher Education Institutions*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2766/75468> (a 9)
- European Commission. 2018. Speech by President Jean-Claude Juncker at the opening plenary Session of the Ideas Lab 2018 “Europe – Back on Track” of the Centre for European Policy Studies. SPEECH/18/1121: Brussels, 22 February. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-1121_en.htm (aN 9).
- European Commission. 2020. Achieving the European education area by 2025 – communication. https://ec.europa.eu/education/resources-and-tools/document-library/eea-communication-sept2020_en (accessed November 8, 2024).
- European Commission. 2024. Erasmus+ [homepage]. <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/> (aN 9)
- Factsheets and statistics on Erasmus+. European Union. Accessed 14 November, 2024. <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/resources-and-tools/statistics-and-factsheets>
- Foret François, Calligaro Oriane. 2018. Analysing European values: An introduction. In: Foret François, Calligaro Oriane (eds.), *European Values: Challenges and opportunities for EU Governance*, 1–20. New York: Routledge.
- Forsey Martin, Broomhall Susan, Davis Jane. 2012. Broadening the mind? Australian student reflections on the experience of overseas study. *Journal of Studies in International Education* 16 (2): 128–139. <https://doi.org/10.1177/1028315311407511>
- Leask Betty, Ariane De Gayardon. 2021. Reimagining internationalization for society. *Journal of Studies in International Education* 25(4): 323–329. <https://doi.org/10.1177/10283153211033667>
- Leino Päivi, Petrov Roman. 2009. Between “common values” and competing universals—The promotion of the EU's common values through the European neighborhood policy. *European Law Journal* 15 (5): 654–671. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2009.00483>
- Leino-Sandberg Päivi. 2005. European universalism? The EU and human rights conditionality. *Yearbook of European Law* 330: 329–384. <https://doi.org/10.1093/yel/24.1.329>

- Murphy-Lejeune Elizabeth. 2002. An experience of interculturality: Student travelers abroad. In: Geof Alred, Michael Byram, Mike Fleming (eds.), *Intercultural Experience and Education*, 101–113. Bristol: Blue Ridge Summit, Multilingual Matters. <https://doi.org/10.21832/9781853596087-010>
- Nada Cosmin I., Legutko Justyna. 2022. Maybe we did not learn that much academically, but we learn more from experience – Erasmus mobility and its potential for transformative learning. *International Journal of Intercultural Relations* 87: 183–192. <https://doi.org/10.1016/j.ijintrel.2022.03.002>.
- Obradovic Daniela. 1996. Policy legitimacy and the European Union. *JCMS Journal of Common Market Studies* 34 (2): 191–221. [https://doi.org/10.21832/9781853599125-008](https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00569Papatsiba Vassiliki. 2006. Chapter 6. Study abroad and experiences of cultural distance and proximity: French Erasmus students. In: Michael Byram, Anwei Feng (eds.), <i>Living and Studying Abroad: Research and practice</i>, 108–133. Bristol: Multilingual Matters. <a href=)
- Sorbonne speech of Emmanuel Macron. Ouest France, 26 September 2017. <https://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html> (a12,)
- Skey Michael, Antonsich Marco. 2017. *Everyday nationhood: Theorizing culture, identity and belonging after banal nationalism*. New York: Palgrave Macmillan.
- Treaty of Lisbon. European Union, 17 December 2007. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (a10,)
- Van Mol Christof. 2013. Intra-European student mobility and European identity: A successful marriage? *Population Space and Place* 19 (2): 209–222. <https://doi.org/10.1002/psp.1752>
- Van Rossem Ronan, Roose Henk. 2022. The victims strike back: Globalization and right-Wing populist attitudes in the EU. Evidence from the 2008 European Values Study. *European Journal of Cultural and Political Sociology* 10 (3): 353–378. doi:10.1080/23254823.2022.2121299
- Wagner Sarah. 2022. Euroscepticism as a radical left party strategy for success. *Party Politics* 28 (6): 1069–1080. <https://doi.org/10.1177/13540688211038917>

Streszczenie

Rola programu Erasmus w promowaniu tożsamości europejskiej i wartości europejskich

Erasmus to jeden z flagowych programów UE, którego celem jest podtrzymywanie wartości europejskich i budowanie tożsamości europejskiej, przeciwdziałając eurosceptycyzmowi. Erasmus wniósł ogromny wkład w rozwój kolejnego pokolenia europejskich pracowników i liderów, legitymujących się odpowiednimi kompetencjami i postawami, które pozwalają im rozwijać karierę na wspólnym rynku pracy UE. Erasmus zapewnia włączenie wielojęzyczności, kontaktu z wielokulturowością i poszanowania różnorodności do standardów młodego pokolenia. Obecnie UE porusza się w nowej dynamice i prowadzi dyskusje na temat dalszej integracji i dostosowań politycznych, koncentrując się na takich kwestiach, jak cyfryzacja, zrównoważony

rozwój i większa spójność polityczna, a Erasmus umacnia swoją pozycję, aby nadal skutecznie realizować priorytety UE.

Abstract

The Erasmus is one of the EU's flagship programs that envision upholding European values and constructing European identity, countering Euroscepticism. Erasmus has contributed immensely to developing the next generation of the European workforce and leaders with appropriate competencies and attitudes to advance their careers in a unified EU market. Irrespective of the Erasmus strand, Erasmus ensures, some way or another, to incorporate multilingualism, exposure to multiculturalism, and respect for diversity in the Erasmus generation. Today, the EU is navigating new dynamics and discussions on further integration and policy adjustments, with a focus on issues such as digitalization, sustainability, and greater political coherence, and Erasmus is growing stronger to advance EU priorities with the same zeal.

Słowa kluczowe: Erasmus, mobilność, tożsamość europejska, wartości europejskie, Unia Europejska

Keywords: Erasmus, mobility, European identity, European values, European Union

Karolina Boślak¹

Uniwersytet Śląski

ORCID: 0009-0002-6653-0429

Wyzwania procesu demokratyzacji Meksyku w XX i XXI wieku

Wstęp

Historia Meksyku, poczynawszy od rewolucji z początku XX wieku, a skończywszy na ostatnich wyborach w 2024 roku, zdefiniowana została przez przemianę ustrojową reżimu autorytarnego w państwo demokratyczne. Proces ten wymuszał wprowadzenie zmian prawnych, które miały przystosować państwo do nowego systemu rządów oraz zapewnić realizację postulatów opartych na wartościach wolności i równości, włączając w to wprowadzenie powszechnego prawa wyborczego, gwarantującego obywatelom udział w sprawowaniu władzy. Przedrewolucyjne autorytarne uwarunkowania społeczne i polityczne były jednak silnie ugruntowane, co przyczyniło się do trudności z realizacją założeń normatywnych na przestrzeni kolejnych lat.

Przedmiotem artykułu jest analiza procesu demokratyzacji Meksyku. W ujęciu temporalnym dolną granicą czasową stanowią lata 1910–1920, w których miała miejsce rewolucja meksykańska. Jej efekt stanowiło obalenie autorytarnych rządów Porfiria Díaza i wejście przez kraj na drogę demokratyzacji. Górną granicę czasową stanowi rok 2024.

Przez proces demokratyzacji rozumiem zjawiska i działania wpływające na ustrój polityczny danego państwa, które prowadzą do ustanowienia w nim demokracji oraz jej dalszego umocnienia i stabilizacji. Zmiany te zachodzą

¹ karolinaboslak04@gmail.com

zarówno na płaszczyźnie instytucjonalnej, jak i społecznej oraz behawioralnej. W artykule weryfikuję hipotezę zakładającą, że Meksyk nigdy nie przeszedł w pełni procesu demokratyzacji. Tekst ma na celu identyfikację czynników, które uniemożliwiły te zmiany, oraz określenie, jaki ustrój panuje obecnie w państwie. Odpowiada również na pytania, czy Meksyk można klasyfikować jako demokrację wadliwą oraz czy wynik wyborów z 2024 roku może umożliwić temu państwu przekształcenie się w demokrację skonsolidowaną.

Metodami badawczymi zastosowanymi w trakcie pracy są: analiza i synteza danych, podejście ilościowo-jakościowe oraz analiza neoinstytucjonalna.

Założenia teoretyczne procesu demokratyzacji

Demokratyzacja stanowi wielopłaszczyznowy proces, który powinien prowadzić do umocnienia się w danym państwie idei, norm oraz instytucji demokratycznych. Moment rozpoczęcia tego procesu jest unikalny dla każdego państwa, może on bowiem wystąpić w zupełnie odmiennych okolicznościach historycznych, społecznych i politycznych. Choć niemożliwe jest wskazanie uniwersalnych warunków umożliwiających wprowadzenie demokracji, nauki polityczne wyróżniają wiele czynników, które mogą się przyczyniać do tego zjawiska. Pojawia się tu teoria modernizacji Seymoura Martina Lipseta, dotycząca korelacji dobrobytu gospodarczego z potencjałem do wprowadzenia i prawidłowego funkcjonowania w państwie instytucji demokratycznych (1959:). Zakłada ona, że rozwój gospodarczy przyczynia się do zwiększenia stopnia uprzemysłowienia, urbanizacji, wzrostu poziomu edukacji oraz dochodów obywateli. Elementy te sprzyjają stabilizacji państwa oraz przygotowują grunt pod demokrację. W przypadku ich braku jej konsolidacja nie może przebiegać w pełni poprawnie. Inne teorie wymienione przez Lipseta jako czynniki wzmacniające demokrację wskazują przykładowo masową mobilizację oddolną społeczeństwa do walki z reżimem ograniczającym wolności obywatelskie bądź wpływ zagranicznych podmiotów i rozpowszechnianych przez nie idei na rozwój myśli demokratycznej w danym państwie.

W badaniach nad procesem demokratyzacji większość politologów wyróżnia trzy główne etapy: fazę przygotowawczą, obejmującą upadek poprzedniego reżimu, tranzycję, opierającą się na tworzeniu i upowszechnianiu instytucji demokratycznych oraz konsolidację, najbardziej złożony etap, którego efekt ma stanowić rozpowszechnienie zasad demokratycznych i ich pełna akceptacja przez społeczeństwo. Według Juana Linza i Alfreda Stepana demokracje można uznać za w pełni skonsolidowane dopiero wtedy, gdy stanowią *the only game in town*, jedyną dostępną opcję (Foa, Mounk 2016: 15).

Konsolidacja stanowi etap kluczowy procesu demokratyzacji. Dzięki niej gwarancje instytucjonalne zostają dostosowane do realiów życia społecznego. Przepisy, normy oraz nowo powstałe instytucje demokratyczne powinny zostać na przestrzeni trwania tego etapu zaakceptowane przez obywateli (, :).

Meksyk w XX wieku – droga od autorytaryzmu do demokracji (upadek reżimu i niedokończona tranzycja)

Przełomowe wydarzenie we współczesnej historii Meksyku, które zdefiniowało jego ustrój, kładąc fundamenty pod proces demokratyzacji państwa, stanowiła rewolucja w latach 1910–1920. Była ona efektem narastającego niezadowolenia społecznego z prezydentury Porfirio Díaza. 35-letni okres jego autorytarnych rządów, określany mianem porfiriatu, doprowadził do licznych problemów w państwie, powodując systematyczne obniżanie się statusu życia mas. Jako główną przyczynę ogólnokrajowego zrywu Jesús Silva Herzog, zajmujący się problematyką rewolucji meksykańskiej, wskazywał pozostawianie ogromnych majątków ziemskich w rękach nielicznych, co przyczyniło się do protestów ze strony pozostałych warstw społecznych (Silva Herzog 1960). Wśród obywateli meksykańskich wyodrębniły się dwie główne grupy, które stanowiły siłę napędową rewolucji: robotnicy wraz z chłopami, wysuwający postulaty poprawy statusu socjoekonomicznego społeczeństwa, oraz tworząca się wśród klasy średniej i inteligencji opozycja ideologiczna, niezbędna do poprowadzenia ogólnokrajowej politycznej walki wymierzonej w dyktaturę. Jednym z głównych zarzutów wobec władz stała się wyprzedaż ziemi oraz bogactw naturalnych amerykańskiemu i brytyjskiemu kapitałowi zagranicznemu. Identyfikacja problemu w postaci podmiotu zewnętrznego doprowadziła do wzmocnienia idei nacjonalizmu, który w czasie rewolucji odegrał funkcję czynnika integrującego naród w obliczu obcego zagrożenia, umożliwiając porozumienie pomimo różnic interesów poszczególnych klas (:). Rewolucja zakończyła się sukcesem w postaci obalenia dyktatury Porfiria Díaza oraz uchwaleniem nowej konstytucji 5 lutego 1917 roku. Zawarte w niej przepisy stanowiły odpowiedź na postulaty dotyczące naprawy problemów z czasu rządów Díaza – sformułowano zasady dotyczące przeprowadzenia reformy rolnej i związanego z nią wywłaszczenia chłopów, nacjonalizacji dóbr państwowych, a także wprowadzono liczne prawa zabezpieczające interesy robotników oraz gwarantujące ochronę ludności autochtonicznej (Czajkowski 2009: 9). Z perspektywy wieloletniego doświadczenia funkcjonowania w państwie autorytarnym jednym z najważniejszych wyzwań, stojących przed twórcami nowej ustawy zasadniczej było ukształtowanie na nowo pozycji ustrojowej głowy państwa. Dla państw latynoamerykańskich charakterystyczne były rządy *caudillos*, charyzmatycznych przywódców sprawujących władzę absolutną, najczęściej uzyskaną w wyniku

przewrotu (por. hasło *caudillo* w *Słowniku języka polskiego PWN*). Tendencja ta wystąpiła także w Meksyku. Jacek Czajkowski, badając ustrój konstytucyjny Meksyku, wskazywał, że rządy personalistyczne i arbitralne odgrywały ważną rolę zarówno w tradycji ustrojowej, jak i kulturze politycznej kraju (2009:). Z tych powodów w przepisach nowej konstytucji zdecydowano się na wprowadzenie systemu prezydenckiego oraz pozostawienie głowie państwa licznych kompetencji. Z obawy o ich nadużywanie, potencjalnie skutkujące pojawieniem się kolejnego *caudillo*, wprowadzono jednak szeroki katalog praw i wolności obywatelskich oraz mechanizmów gwarantujących ich przestrzeganie. W ten sposób spełniły się postulaty rewolucji dotyczące organizacji wolnych wyborów oraz wprowadzenia bezwzględnego zakazu reelekcji, mające spełniać funkcję kontrolną wobec tendencji autorytarnych kolejnych przywódców. Konstytucja przekazywała władzę zwierzchnią w ręce ludu. Przyznawała mu kompetencje do jej realizacji w formie demokracji przedstawicielskiej dzięki ustanowieniu organów zorganizowanych zgodnie z koncepcją trójpodziału władz. Władzę ustawodawczą sprawuje Kongres Generalny, składający się z Izby Deputowanych oraz Senatu, władzę wykonawczą – prezydent, a władza sądownicza należy do niezawisłych sądów (Czajkowski 2009: 11). Po fali chaosu i przemocy, która przetoczyła się przez kraj w czasie rewolucji, wśród obywateli ciągle istniała potrzeba stabilizacji oraz bezpieczeństwa. Sytuacja ta została wykorzystana przez Álvaro Obregóna, który, zdobywszy władzę w wyniku zamachu stanu w roku 1920, jako pretekstu do legitymizacji swoich rządów użył argumentu o spełnieniu oczekiwań obywateli dotyczących przywrócenia porządku w państwie przez kompetentnego przywódcę. Po jego śmierci przejmujący stanowisko prezydenta Plutarco Elías Calles, wygłosił 1 września 1928 roku przemówienie w parlamencie, wyrażające nadzieję, że ostatecznie zakończył się czas *caudillos*, „co pozwoli na przezwyciężenie historycznych uwarunkowań Meksyku jako kraju jednego człowieka i przejść do narodu kierowanego przez instytucje i prawa” (Dobrzycki 1982: 170). Na tej myśli politycznej Calles oparł całą swoją działalność. Doprowadził do utworzenia w 1929 roku Narodowej Partii Rewolucji, której ideologia koncentrowała się wokół mitologizacji rewolucji – istotny czynnik decydujący o utrzymywaniu się poparcia dla partii stanowiło postawienie się przez nią w roli strażnika idei rebeliantów, które nieustannie podkreślała jako ważne, wręcz nieomyłne, zyskując tym przychyłność społeczeństwa (Baran 2009). Stosując liczne odwołania do myśli rewolucyjnej oraz gwarantując wcielenie nowo uchwalonej konstytucji w życie, legitymizowała swoją władzę przez lata. Choć zmiany wywalczone przez meksykańskie społeczeństwo doprowadziły do upadku autorytaryzmu i rozpoczęcia procesu demokratyzacji, a w przepisach nowo uchwalonej konstytucji znalazły się normy mające gwarantować jego realizację, rzeczywisty stopień spełnienia postulatów rewolucji wzbudził wiele kontrowersji. Były one spowodowane występowaniem znaczących

rozbieżności pomiędzy przepisami a stanem faktycznym, co pozwala podważyć skuteczność pierwszego z etapów demokratyzacji Meksyku. W swym głośnym wystąpieniu z 1931 roku Luis Cabrera twierdził: „Nie mamy wolności, ponieważ nie mamy równości ekonomicznej i socjalnej, ale równocześnie nie możemy realizować naszej Rewolucji ekonomicznej i socjalnej, jeśli nie wydobędziemy się z bagna fałszów konstytucyjnych, w których się pogrążyliśmy” (cyt. za: Dobrzycki 1982: 266). W dalszej części wskazywał, iż większość haseł rewolucji okazała się jedynie populistycznymi sloganami, które nie doprowadziły do realnej zmiany systemowej. Jego diagnoza, wygłoszona jeszcze w trakcie trwania pierwszej kadencji partii, okazała się trafna – w ciągu następnych lat, pod nową nazwą Partii Rewolucyjno-Instytucjonalnej (Partido Revolucionario Institucional, PRI), zmonopolizowała ona władzę państwową w kraju i utrzymała się przy niej przez 71 lat do roku 2000. Tym samym Meksyk stał się jedynym poza Związkiem Radzieckim przypadkiem państwa, w którym przez prawie całe stulecie rządziło tylko jedno ugrupowanie. Postulowane w czasie rewolucji wyrównanie różnic społecznych, odebranie władzy dyktatorowi i przekazanie jej w ręce ludu, nie mogło odbyć się w powstałym systemie demokracji jednopartyjnej. Reżim ten został wyróżniony przez Samuela Huntingtona jako w istocie niedemokratyczny, zmierzający wręcz w stronę autorytaryzmu – bez pluralizmu politycznego (przez wiele lat jedyną partią opozycyjną była Partia Akcji Narodowej (Partido Acción Nacional – PAN), ale nie była ona wystarczająco silna, żeby stanowić realną konkurencję dla PRI, i wolnych wyborów nie można mówić o pełnej demokracji (Huntington, 2009: 19). Jej pozory zachowywano jednak dzięki stwarzaniu obywatelom możliwości samoorganizacji. Artykuł Katarzyny Baran wymienia powołane przez PRI i cieszące się dużą popularnością związki zawodowe, takie jak Konfederacja Pracowników Meksykańskich, Narodowa Konfederacja Organizacji Popularnych czy Narodowa Konfederacja Rolników (Baran 2009). Ich powstanie stanowiło w opinii społeczeństwa przejaw realizacji obietnic wyborczych, choć w rzeczywistości każda z organizacji pozostawała pod ścisłą kontrolą partii, a spełnianie ich roszczeń zależało wyłącznie od niej. Adam Przeworski pisał: „Demokratyzacja państwa odnosząca się do instytucji w szerszym kontekście wiąże się także z relacją tych instytucji ze społeczeństwem obywatelskim” (:). Jeśli przełożyć te słowa na działalność PRI, można zauważyć, że choć formalnie instytucje demokratyczne były tworzone, to w praktyce nie miały dużego wpływu na rzeczywistość państwową, ponieważ ich działania ostatecznie podlegały ścisłej kontroli partyjnej. Dzięki stosowanej do wczesnych lat 60. XX wieku zasadzie wyborów większościowych PRI miała duże wpływy w Kongresie. Wszystkie stanowiska senatorów obsadzone były jej członkami, posiadała także większość mandatów w izbie niższej (Czajkowski 2009: 22). Reforma prawa wyborczego w roku 1977 roku, wprowadzająca większościowo-proporcjonalne prawo wyborcze jako sposób wyłaniania członków Kongresu, przyniosła pewną odmianę,

jednak przełom nastąpił dopiero w 1988 roku. W trakcie kampanii wyborczej przez kraj przetoczyła się fala protestów antyrządowych, skutkiem czego alternatywni kandydaci na prezydenta zyskali duże poparcie społeczne. Oficjalne wyniki wyborów, w których kandydat PRI wygrał, zdobywając 50,48% głosów, a pozostali pretendenci do stanowiska, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano z FDN oraz Manuel Clouthier z PAN, uzyskali kolejno jedynie 30,95% i 17,11%, wywołały oburzenie i zostały uznane za sfałszowane (2009:). Pomimo że PRI utrzymała się u władzy, skala protestów wymusiła na niej zaprzestanie ingerowania w wyniki wyborów. W 1990 roku powstał Federalny Instytut Wyborczy, niezależny od legislatury i egzekutywy. Dziś jako swoje priorytety wskazuje legalność, pewność, bezstronność, obiektywizm, maksymalną jawność oraz niezależność. Ze względu na doświadczenia poprzednich lat obywatele wciąż pozostawali sceptyczni wobec procesu wyborczego, obawiali się kolejnych oszustw oraz korupcji. Większa przejrzystość oraz wymuszenie na partii rządzącej zaprzestania stosowania fałszerstw wyborczych zaowocowały jednak pierwszymi od 71 lat wyborami, w których zwyciężył kandydat spoza szeregów PRI. Choć Vicente Fox w wyborach prezydenckich w 2000 roku pokonał konkurenta dzięki zaledwie pięcioprocentowej przewadze, osiągając wynik 42,5%, zmiana elit rządzących wzbudziła w społeczeństwie wielkie nadzieje na reformy i przyspieszenie procesu demokratyzacji kraju. System jednopartyjny przekształcił się w wielopartyjny system zrównoważony, który do dzisiaj tworzą Partia Akcji Narodowej, Partia Rewolucji Demokratycznej oraz Partia Rewolucyjno-Instytucjonalna.

Analiza przytoczonej historii politycznej Meksyku pozwala wyraźnie wyodrębnić dwa pierwsze etapy procesu demokratyzacji: upadek reżimu niedemokratycznego oraz tranzycję, która ze względu na specyficzne uwarunkowania Meksyku przyjęła formę niedokończoną. Rewolucja lat 1910–1920 stanowiła moment przełomowy, w którym dzięki masowej mobilizacji oddolnej społeczeństwo zdecydowało się przeciwstawić rządowi autorytarnemu. Żądano poprawy statusu życia obywateli przez wyrównanie różnic między poszczególnymi warstwami ludności, zarówno pod kątem ekonomicznym, jak i politycznym. Do postulowanych zmian należało wprowadzenie wolnych wyborów oraz zakazu reelekcji, mających na celu ograniczenie władzy nielegalnych i przekazanie jej w ręce mas. Czas rewolucji rozbudził oczekiwania obywateli wobec państwa, przyczyniając się do ostatecznego obalenia władzy dyktatora. Podczas prezydentury Callesa nastąpił kolejny etap procesu demokratyzacji – tranzycja ustrojowa. Polegała ona na rozwijaniu na gruncie prawa założeń Konstytucji z 1917 roku, określaniu ustrojowych podstaw demokratyzującego się Meksyku. Ponadto rozpoczęto tworzenie instytucji gwarantujących obywatelom przestrzeganie ich praw i wolności, umożliwiając im partycypację społeczną przez udział w wolnych wyborach oraz organizowanie się w związki zawodowe w celu ochrony interesów pracowniczych.

Jak wskazuje Andrzej Antoszewski, demokrację należy rozpatrywać nie tylko normatywnie, ale przede wszystkim empirycznie (:).

Analiza trzeciego, najbardziej wielopłaszczyznowego i głębokiego etapu demokratyzacji pokazuje, że w XX wieku proces faktycznej konsolidacji nigdy nie miał miejsca w Meksyku. Gwarancje instytucjonalne nie znalazły pokrycia w rzeczywistości, do czego doprowadziły wieloletnie rządy PRI, skutecznie uniemożliwiające ich pełną realizację. Wygrana Vicenta Foxa w wyborach przełamała impas polityczny i doprowadziła do zmian, pozwalających na wprowadzenie Meksyku na drogę demokratyzacji (:). Nie były one jednak wystarczające, by uznać proces konsolidacji za zakończony. Wynikało to m.in. stąd, że Kongresu był wówczas podzielony między trzy partie – brak poparcia większości dla działań prezydenta zahamował wiele jego inicjatyw (s. 61).

Meksyk w XXI wieku: demokracja wadliwa

W analizie współczesnej demokracji meksykańskiej będę stosowała podejście Wolfganga Merkla. Wyróżnił on pięć kryteriów pozwalających na szczegółową ocenę tego, czy dane państwo spełnia niezbędne warunki do określenia jakości demokracji (Merkel 2004). Ich szczegółowa analiza na podstawie systemu Meksyku pozwala na identyfikację konkretnych czynników, które uniemożliwiły temu państwu przejście pełnego procesu demokratyzacji. Oczywiście koncepcji dotyczących tego, jak można oceniać poziom demokratyzacji oraz jakość demokracji, jest w literaturze przedmiotu więcej, przykładowo Jørgen Møller i Sven Erik Skaaning (2013: 142–155) badają, w jaki sposób poszczególne etapy procesu demokratyzacji oraz ustrój panujący przed jego rozpoczęciem przyczyniają się do stworzenia bardziej stabilnych systemów demokratycznych niż w innych państwach. Zwracają uwagę na konieczność dostosowania poszczególnych etapów tego procesu do warunków panujących w danym kraju, co prowadzi do wytworzenia się różnych kryteriów, na podstawie których można oceniać stopień demokracji. Think-tanki również wyróżniają określone czynniki. Dane przytoczone w dalszej części pracy pochodzą częściowo ze strony Freedom House, która wyróżnia konkretne kategorie, na podstawie których dokonuje analizy poziomu demokracji w danych państwach. Są to: a) proces wyborczy; b) polityczny pluralizm oraz partycypacja; c) funkcjonowanie rządu; d) swobody obywatelskie; e) prawa stowarzyszeń oraz organizacji; f) rządy prawa; g) autonomia osobista i prawa jednostki (Freedom House). Każda z wymienionych kategorii zostaje podzielona na bardziej szczegółowe zagadnienia, którym przyznaje się ocenę punktową, umieszczając kraj na skali pozwalającej określić go jako niedemokratyczny, hybrydowy lub demokratyczny. Uważam

jednak, że podejście Merkla wydaje się właściwsze. Jego autorska koncepcja została opracowana dzięki skorzystaniu z pozostałych źródeł dotyczących tego zagadnienia i poddaniu ich krytycznej weryfikacji. Jej kompleksowy charakter pozwala na szczegółową i wielopłaszczyznową analizę czynników decydujących o jakości demokracji w danym państwie, wykraczającą poza punktową ocenę poszczególnych kwestii. W celu jej dokonania posłużę się także danymi pochodzącymi od organizacji zajmujących się obroną praw człowieka.

1. Ordynacja wyborcza

Ze względu na to, że współcześnie dominuje demokracja przedstawicielska jedynie uzupełniona o formy demokracji bezpośredniej, wybory parlamentarne oraz prezydenckie stanowią główny sposób realizacji woli obywateli, który wywiera największy wpływ na rzeczywistość polityczną w państwie. Ukształtowana w odpowiedni sposób procedura równych, wolnych, uczciwych i regularnych wyborów stanowi tym samym centralne kryterium prawidłowo funkcjonującego systemu demokratycznego. W art. 41 konstytucji Meksyku znajdują się przepisy, które wskazują na wymóg organizacji wyborów wolnych, autentycznych i odbywających się okresowo (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Ich gwarancję mają zapewniać określone przepisy warunkujące działalność partii politycznych, które są finansowane w sprawiedliwy sposób oraz mają równy udział w dostępie do środków masowego przekazu. Nad prawidłową organizacją wyborów czuwa wspomniany już wcześniej Federalny Instytut Wyborczy (INE), powołany w celu zapobiegania nieprawidłowościom w wyborach, które były wcześniej organizowane przez należące do egzekutywy Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. W ciągu ostatnich lat INE i Federalny Trybunał Wyborczy (TEPJF) podejmowały działania na rzecz rozwiązywania problemów związanych z niewłaściwym wykorzystaniem środków publicznych, kupowaniem głosów oraz nieprzejrzystym sposobem finansowania kampanii. Sprawujący do 2024 roku władzę prezydent Andrés Manuel López Obrador próbował wpływać na działalność INE, przedstawiając plan reform zmniejszających drastycznie budżet instytucji, redukujący znacznie jej personel oraz ograniczających jej prawa do sankcjonowania działalności partii i kandydatów politycznych. Choć Kongres uchwalił te zmiany, zostały one następnie unieważnione przez Sąd Najwyższy (Freedom House).

System wyborczy Meksyku przeszedł znaczną przemianę w ciągu ostatniego wieku dzięki licznym reformom. W analizie stopnia prawidłowego ukształtowania oraz realizacji procedury wyborczej Meksyku z 2023 roku Freedom House przyznał mu 9 na 12 punktów. Dane przytoczone przez organizację FH oraz INE wskazują, że proces wyborczy jest zorganizowany

w sposób prawidłowy i nie dochodzi w nim obecnie do takich nadużyć, jakie występowały w wieku XX. Organizacje wymieniają jednak problemy natury praktycznej, związane m.in. z próbami wpływania przez władze na niezależność organizacji czuwających nad prawidłowym przebiegiem wyborów oraz przemocą wyborczą, które zostaną szerzej opisane w następnym punkcie.

2. Prawa polityczne

W systemie demokratycznym jednostki powinny dysponować odpowiednio szerokim zakresem praw politycznych, które umożliwiają im uczestnictwo w życiu publicznym i sprawowaniu władzy w państwie. Prawa te obejmują prawo do stowarzyszania się w rządowych i pozarządowych organizacjach politycznych, wolność słowa, mediów, czynne oraz bierne prawo wyborcze. Przyznając jednostce kompetencje pozwalające jej na wywieranie wpływu na władzę, stanowią warunek wstępny odpowiedniej organizacji procedury wyborczej. Stopień przestrzegania praw politycznych obywateli Meksyku wzbudza wiele kontrowersji. Artykuł 70 konstytucji Meksyku gwarantuje, że „wolność rozpowszechniania opinii, informacji i idei wszelkimi środkami przekazu jest nienaruszalna” (Justia México), jednak swoboda działalności publicznej dziennikarzy, aktywistów oraz lobbystów jest mocno ograniczona ze względu na przemoc, z jaką się spotykają. Freedom House w 2023 roku przyznał Meksykowi 12 na 16 punktów w kwestii wolności słowa oraz 7 na 12 punktów na skali oceny praw stowarzyszeń i organizacji. Przytoczone przez organizację problemy dotyczące tych spraw najczęściej związane są z przemocą, której dopuszczają się aktorzy życia politycznego Meksyku, często pochodzący spoza oficjalnych struktur państwowych. Według danych, które przytacza raport organizacji Article19, w latach 2010–2016 liczba ataków wymierzonych w prasę zwiększyła się o 163% (Article 19). Obejmują one m.in. poddawanie dziennikarzy torturom, wymuszone zaginięcia oraz morderstwa. Wskaźnik bezkarności za te czyny jest bliski stu procentom, co potwierdzają statystyki organizacji Global Witness, wedle której wynosi on 90% w przypadku ataków na dziennikarzy oraz aktywistów (Global Witness). Jako inne formy utrudniania działalności prasy Article19 wymienia odmawianie jej dostępu do informacji czy też sprawowanie rządowego nadzoru nad prawnikami i obrońcami praw człowieka. Globalna Inicjatywa Przeciwko Transnarodowej Przestępczości Zorganizowanej wykazała, że w 2022 roku atak na dziennikarza lub dom mediowy w Meksyku występował średnio co 13 godzin (S. Felix 2024), co czyni ten kraj jednym z najniebezpieczniejszych dla dziennikarzy na świecie. Aktywiści polityczni mierzą się z podobnymi problemami. Organizacja Global Witness wskazuje, że pomiędzy rokiem 2012 a 2022 zamordowano 185 aktywistów na rzecz środowiska oraz obrońców ziemi, spośród których dużą część stanowiła ludność

rdzenna (Global Witness). Meksyk od wielu lat mierzy się także z problemem przemocy dotyczącej polityków, co staje się szczególnie widoczne w trakcie kampanii wyborczych. W okresie kampanii przed wyborami w 2021 roku zostało zamordowanych 32 kandydatów na różne stanowiska państwowe (Quezada 2024). Wybory, które odbyły się w czerwcu 2024 roku, określane jako największe ze względu na historycznie wysoki wskaźnik partycypacji społecznej i obejmujące wybory parlamentarne, prezydenckie, stanowe i lokalne, zyskały także w mediach miano najkrwawszych. Od czerwca poprzedniego roku zamordowano w związku z nimi ponad 80 osób, z czego 34 było kandydatami na stanowiska publiczne (Felix 2024). Organizacja donosi także, że 17 osób zostało uprowadzonych. W stanie Sinaloa, uznawanym za najniebezpieczniejszy w całym Meksyku, 36 kandydatów zrezygnowało z udziału w kampanii, kierując się względami bezpieczeństwa, 19 zgłosiło do INE obawę, że mogą paść ofiarą przemocy, a trzy zostały objęte ochroną (tamże). Statystyki te wskazują, że choć obywatelom zapewnia się prawnie ochronę, w praktyce działalność polityczna wiąże się ze znacznym ryzykiem tortur, przemocy i porwania, a nawet utraty życia.

3. Prawa i wolności obywatelskie

Prawa pozytywne nakładają na państwo obowiązek podjęcia pewnych działań wobec jednostki, a jej samej przyznają możliwość wysuwania roszczeń wobec państwa. Prawa negatywne odnoszą się do obowiązku powstrzymania się władz przed ingerencją w określone dziedziny życia jednostki. Te dwie grupy praw kształtują status obywateli w państwie, zapewniając ochronę ich interesów. W konstytucji meksykańskiej gwarancje indywidualne klasyfikuje się w czterech kategoriach: równości, wolności, własności oraz bezpieczeństwa prawnego. Choć ich katalog jest szeroki i reguluje szczegółowo te kwestie, po raz kolejny występuje rozbieżność z ich faktyczną realizacją. Najwięcej problemów wiąże się z działalnością karteli. W artykule dotyczącym przestępczości zorganizowanej w Meksyku Urszula Drzewiecka zwraca uwagę na ambiwalentny charakter wytoczonej im przez państwo wojny. W 2000 roku nastąpiło zachwianie dotychczas silnych i stabilnych sieci powiązań przemytników z władzami, wynikających z długoletniej współpracy z autorytarnym rządem. Demokratyzacja wymusiła zwiększenie przejrzystości, skorumpowani urzędnicy państwowi stracili stanowiska na rzecz nowych polityków. Doprowadziło to do zwiększenia autonomii karteli, co poskutkowało większymi trudnościami w kontroli ich działań, a w efekcie przyczyniło się do eskalacji przemocy i brutalności, która przestała być regulowana porozumieniami i wewnętrznymi układami (:). Choć władze deklarują obecnie walkę z kartelami, w praktyce często pozostają bierne. Drzewiecka wskazuje: „Korupcja nie jest jedynym powodem, dla

którego władza nie zwalcza procederu przemytniczego. Istnieją inne przesłanki [...]. Są to względy ekonomiczno-społeczne, które wynikają ze słabości państwa meksykańskiego w wyrównywaniu szans społecznych, zapewnieniu odpowiedniej liczby miejsc pracy, rozwoju niezbędnej infrastruktury na wsi i w miejskich dzielnicach biedy. Przemysł narkotykowy uzupełnia owe luki w funkcjonowaniu państwa, stając się dla wielu realną alternatywą” (). Przyczyny trudności ze zwalczaniem problemu występują nie tylko na szczeblu państwowym, ale również wśród społeczeństwa. Po części wynikają z czerpania zysków z udziału w tym procederze, częściowo natomiast biorą się z lęku. Kartele prowadzą swoją działalność na terenie całego państwa, jednak w stanie Sinaloa ich rola jest szczególnie silna. Jak wskazuje Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública, od 2023 roku 50% mieszkańców tego stanu czuje się zagrożona przez działalność karteli i uważa ich występowanie za najważniejszy problem w państwie (L. Felix 2024). Odwołania w kulturze do tematyki narkobiznesowej oraz przyzwyczajenie obywateli do jej wszechobecności w ich codziennym życiu powodują „oswojenie się” z nią. „W przypadku Meksyku istnieje jednak widoczny brak społecznej mobilizacji w walce z narkobiznesem” (Drzewiecka 2009: 78). Choć protesty wobec brutalnych działań karteli mają miejsce w przypadku ujawniania szokujących społeczeństwo informacji o dokonanych przez nie zbrodniach, skala problemu powoduje brak wiary w możliwość całkowitego rozwiązania problemu. Kartele stale naruszają tak fundamentalne prawa i wolności gwarantowane przez konstytucję, jak prawo do życia, wolności od tortur, bezpieczeństwa. Większość przestępstw przez nie dokonywanych, w szczególności morderstw, ma miejsce na terenie czterech stanów: Chihuahua, Sinaloa, Guerrero i Baja California (Global study on homicide 2023). Według raportu Global Organized Crime Index z 2023 roku, Meksyk uzyskał wynik 7,57 na 10-punktowej skali badającej poziom przestępczości w państwie, co czyni go trzecim najbardziej dotkniętym tym zjawiskiem krajem na całym świecie (Global organized crime index). Znaczną część tych przestępstw stanowią zabójstwa. Jak wskazuje raport Biurs Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości, od 2018 roku liczba zabójstw utrzymuje się na poziomie około 25 tys. rocznie (:). Zdecydowana większość nich jest dokonywana wskutek działalności przestępczej karteli. Statystyki te czynią Meksyk drugim po Hondurasie państwem Ameryki Centralnej o najwyższym wskaźniku morderstw (s. 146). Przestępczość zorganizowana w Meksyku zagraża bezpieczeństwu życia obywateli poprzez narażanie ich na tortury i utratę wolności, a co roku przyczynia się do śmierci około 25 tys. osób. Przy tak wysokiej skali problemu niemożliwe jest uznanie praw i wolności obywatelskich za chronione w stopniu wystarczającym, by można było określić Meksyk jako kraj demokratyczny.

4. Podział władzy i odpowiedzialność horyzontalna

Odpowiedzialność horyzontalna dotyczy struktur władzy. Jej występowanie opiera się na istnieniu autonomicznych instytucji, które kontrolują działania organów rządzących. Zapobiegają dokonywaniu przez nie naruszeń prawa oraz informują opinię publiczną o stanie praworządności. Odpowiedzialność horyzontalna odnosi się jednak nie tylko do podmiotów zewnętrznych, ale przede wszystkim do organów władzy, wspierając koncepcję jej trójpodziału. Nie oznacza to całkowitego oddzielenia od siebie legislatury, egzekutywy oraz judykatury, lecz ich współpracę, wzajemną kontrolę, która nie powinna dopuszczać do nadużywania kompetencji przez którąkolwiek z nich. W konstytucji Meksyku została zagwarantowana wzajemna niezależność władz w sensie funkcjonalnym, organizacyjnym i personalnym (Czajkowski 2009: 27). Od 2000 roku, kończącego rządy PRI, trójpodział władzy i rozdzielenie kompetencji jej poszczególnych organów jest względnie przestrzegane. Problemy związane z tą kwestią występują jednak w przypadku judykatury ze względu na próby ograniczania jej niezależności przez pozostałe władze państwowe, co nabrało szczególnego znaczenia w czasie prezydentury Lópeza Obradora, podejmującego działania na rzecz ograniczenia swobody i finansowania zarówno INE, jak i sądów krajowych. W ocenie rządów prawa Freedom House przyznaje Meksykowi zaledwie 5 na 12 punktów. Tak niska ocena wynika głównie z powodu problemów przytoczonych w następnym punkcie. Choć struktury władzy zorganizowane są w sposób prawidłowy a ich kompetencje równo rozdzielone, pomimo prób wpływania na nie przez niektórych polityków, występują liczne problemy natury praktycznej. Są one związane z angażowaniem się w sprawy polityczne podmiotów zewnętrznych.

5. Skuteczność sprawowania rządów

W skonsolidowanej demokracji niedopuszczalna jest sytuacja, w której faktyczną władzę stanowią nie konstytucyjnie wyłonione organy państwowe, ale zewnętrzni aktorzy sceny politycznej. Mogą do nich należeć banki, wojsko, kler, firmy, a także podmioty prawa zagranicznego. W Meksyku skuteczność sprawowania rządów jest mocno ograniczona przez wywieranie na władzę wpływu przez zewnętrzne podmioty. Z raportu opublikowanego na stronie Freedom House wynika, że korupcja, słaba koordynacja oraz ograniczone możliwości sądów oraz organów ścigania podważają ich uczciwość i zdolność do skutecznego działania. Policja postrzegana jest przez obywateli jako nieudolna i współpracująca z przestępcami, co przyczynia się do tego, że według statystyk rządu Meksyku z 2023 roku 90% przestępstw nie zostaje nawet zgłoszona (Freedom House).

Ze względu na skalę przestępczości w kraju skuteczność sprawowania rządów można także oceniać przez pryzmat tego, w jakim stopniu zwalcza się ten problem. Sprawujący do 2024 roku władzę prezydent López Obrador rozpoczął swoją kampanię wyborczą w 2012 roku pacyfistycznym hasłem *Abrazos, no balazos*, stanowiącym odpowiednik angielskiego *Make love, not war*. Proponowana przez niego polityka bezpieczeństwa miała opierać się na poszukiwaniu rozwiązań, które wpłynęłyby na zapobieganie eskalacji przemocy ze strony karteli narkotykowych oraz walczących z nimi organów ścigania (2019). Działania podjęte po wygraniu przez niego wyborów stanowiły kolejną rządową próbę rozwiązania problemu przestępczości w kraju, wywierającej znaczący wpływ zarówno na życie obywateli, jak i na skuteczność działania organów państwowych. Kiedy i one zawiodły, administracja López'a Obradora zaostriżyła kary i ograniczyła zakres praw oskarżonych, co poskutkowało gwałtownym wzrostem liczby aresztowań tymczasowych. Nie była to jednak interwencja skuteczna, gdyż większość aresztowanych, oskarżona o drobne przestępstwa, należała do biedniejszych warstw społecznych. Meksyk pozostał krajem, w którym grupy przestępcze, posługując się przemocą i korupcją, zapewniają sobie władzę zbliżoną zakresem do tej, jaka przysługuje władzom państwowym.

Minimalny stopień realizacji przez Meksyk kryteriów pozwalających na określenie go państwem demokratycznym przybliża go raczej w stronę demokracji wadliwej. Jak stwierdzają Stephen Holmes i Iwan Krastew, „[w] demokracjach naśladowczych polityka polega na ciągłej walce między demokratyczną formą a niedemokratyczną materią” (:). Charakterystyczną cechą państw o takim systemie jest występowanie znacznych rozbieżności pomiędzy zagwarantowanym w aktach prawnych zakresem wolności i praw obywateli a tym, w jaki sposób jest on realizowany w życiu publicznym.

Według klasyfikacji Merkla można wyróżnić cztery typy demokracji wadliwych: wykluczające, opiekuńcze, wyborcze oraz nieliberalne. Ostatni z nich jest najpowszechniejszy i według tego autora występuje także w Meksyku. Opisuje on system, w którym działania podejmowane przez władzę ustawodawczą i wykonawczą nie podlegają ścisłej kontroli sądownictwa. Zaburza to ideę podziału władz, mogąc w efekcie prowadzić do nadużywania przez rząd kompetencji. Jego działania często odbiegają od norm konstytucyjnych, a prawa obywatelskie nie są w pełni przestrzegane lub nie zostają uregulowane w ogóle (2004:). Meksyk ma długą tradycję zdobywania i utrzymywania władzy politycznej dzięki stosowaniu populistycznych odwołań do myśli demokratycznej oraz powoływaniu instytucji gwarantujących jedynie w teorii obywatelom przestrzeganie ich praw. Występują więc problemy na szczeblu państwowym, w Meksyku związane w dużej mierze z korupcją, nieefektywnością działań władz państwowych oraz wywierającą na nie wpływ przestępczością, które naruszają podstawową zasadę

demokratycznego państwa prawa, którą jest ochrona zaufania obywatela do państwa. Raport Puls on Democracy przytacza badania LAPOP Lab Americas Barometer 2006–2023, które dotyczą między innymi kwestii poparcia krajów regionu dla demokracji (Puls on Democracy).

W Meksyku poparcie obywateli dla rządów demokratycznych utrzymywało się w 2000 roku na poziomie 70%. Znaczący spadek nastąpił w 2012 roku, kiedy miały miejsce liczne protesty podważające wygraną w wyborach prezydenckich Enrique Peña Nieto. W 2016 roku poparcie obywateli dla demokracji wynosiło zaledwie 50%. Powodem tego spadku mogły być tym razem nie wątpliwości związane z nieprawidłowością procedury wyborczej, lecz wzrost skali przemocy w kraju. W 2016 roku Meksyk stanowił drugi po Syrii kraj z największą liczbą ofiar śmiertelnych konfliktów zbrojnych – w Meksyku wynikały one z wojen narkotykowych, w których zginęły szacunkowo 23 tys. osób (CNN). Stopień zagrożenia i brak wiary obywateli w działania organów państwowych na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa spowodowały znaczny spadek poparcia dla instytucji demokratycznych. Od 2018 roku poziom poparcia obywateli dla demokracji co roku oscyluje wokół wyniku 65%. Choć wynik ten jest dosyć wysoki, od 2000 roku, kiedy rozpoczęto prowadzenie badań, można zaobserwować liczne spadki, wynikające z wydarzeń politycznych i społecznych, które podważają wiarę obywateli Meksyku w stabilność i skuteczność systemu demokratycznego.

Wybory w 2024 roku

2 czerwca 2024 roku w Meksyku odbyły się największe wybory w jego historii, na co wpływ miało kilka czynników. Obywatele wybierali 500 członków Izby Deputowanych oraz 128 członków Senatu, tworzących wspólnie parlament, a także nowego prezydenta. Meksykanie podejmowali również decyzje dotyczące sposobu obsadzenia stanowisk na szczeblu stanowym i lokalnym, których liczba według danych INE przekraczała 19 tys. Poza skalą wydarzenia obejmującego wybór przez obywateli osób mających reprezentować ich interesy na większości znaczących stanowisk państwowych rangi historycznej nabrała także duża frekwencja wyborcza oraz zdarzenia poprzedzające głosowanie. Przez kraj przetoczyła się ogromna fala protestów przeciw rządowi obecnego prezydenta i jego partii, Ruchu Odrodzenia Narodowego. 18 lutego miał miejsce Marsz Demokracji, w którym tysiące demonstrantów domagały się respektowania zasad demokratycznych, protestując przeciwko łamaniu swoich praw oraz gwarancji konstytucyjnych (Camhaji 2024). Ich ubiór był symboliczny – dominował kolor różowy, charakterystyczny dla INE, co miało podkreślić protest obywateli przeciwko łamaniu prawa wyborczego. Ze względu na wcześniejsze próby ograniczania przez prezydenta budżetu

i kompetencji organizacji czuwających nad przebiegiem wyborów społeczeństwo obawiało się dopuszczenia się przez niego fałszerstw wyborczych w celu utrzymania się przy władzy. Jak opisano wcześniej, w czasie kampanii wyborczej dochodziło do licznych nadużyć w postaci zastraszania kandydatów, skutkującego ich wycofywaniem się z udziału w wyborach, a także przemocy fizycznej, która doprowadziła do śmierci wielu z nich. Wydarzenia te wywołały duże poruszenie wśród społeczeństwa meksykańskiego, wzmacniając postulaty dotyczące przestrzegania gwarancji konstytucyjnych. Frekwencja wyborcza utrzymała się na wysokim poziomie i wyniosła około 61% zarówno w przypadku wyborów prezydenckich, jak i parlamentarnych (García 2024). Ten wynik, choć niższy niż w poprzednich wyborach, nie różnił się od nich znacząco, co mogło być wypadkową dwóch czynników. Z jednej strony, nastroje społeczne wyrażały duże oburzenie działaniami rządu i determinację do obalenia go. Z drugiej strony, skala przemocy przedwyborczej, dotyczącej zarówno polityków, jak i zwykłych cywilów, oraz ataki na lokale wyborcze (Mexico's 'historic' election turns violent) mogły zniechęcić część społeczeństwa do udziału w głosowaniu.

Wybory do niższej i wyższej izby parlamentu wygrał Narodowy Ruch Odnowy (Movimiento Regeneración Nacional – Morena), do której to koalicji należą także Partia Pracy (Partido del Trabajo – PT) oraz Ekologiczna Partia Zielonych Meksyku (Partido Verde Ecologista de México – PVEM). Zgodnie z przedstawionym przez INE raportem dotyczącym wstępnych wyników wyborów prezydenckich na nową prezydent Meksyku została wybrana Claudia Sheinbaum Pardo, uzyskując poparcie na poziomie 59,4% i tym samym stając się pierwszą kobietą w Meksyku na tym stanowisku (INE). W kontekście narastającej w ciągu ostatnich lat w Meksyku fali przemocy wobec kobiet i związanych z tym protestów feministek wydarzenie to nabrało symbolicznego charakteru. Kampania prezydencka Claudii Sheinbaum wyróżniała się postępowym programem, który stanowił kontynuację działań zapoczątkowanych przez jej poprzednika Lópeza Obradora, uzupełnioną o nowe zagadnienia myśli lewicowej. Przejawiają się one w jej obietnicach wyborczych, dotyczących poprawy poziomu życia najbiedniejszych warstw społeczeństwa m.in. przez zagwarantowanie powszechnego dostępu do edukacji czy podniesienie stawki płacy minimalnej. Jej postulaty dotyczą także transformacji gospodarczej i energetycznej kraju, opartej na ekologii oraz ochronie środowiska. Jako swój priorytet nowa prezydent wskazała rozwiązanie problemów Meksyku związanych z wysokim poziomem przestępczości. Jej progresywne podejście i zaangażowanie w kwestie dotyczące wyrównywania różnic społecznych oraz rozwiązanie problemu przestępczości mogą wywrzeć pozytywny wpływ na proces demokratyzacji Meksyku, przyczyniając się do wzmocnienia instytucji demokratycznych i zagwarantowania realizacji wartości przez nie promowanych.

Zakończenie

Dwudziestowieczna historia Meksyku została zdefiniowana przez występowanie w niej autorytarnych rządów. W XX i XXI wieku Meksyk próbował przeprowadzić proces demokratyzacji, w którym można wyróżnić kilka momentów przełomowych. Pierwszy z nich stanowiło obalenie na drodze rewolucji dyktatury Díaza w 1911 roku, które poskutkowało uchwaleniem w 1917 roku nowej konstytucji, wprowadzającej instytucje demokratyczne oraz szeroki zakres praw i wolności obywateli. W kolejnych latach panował system demokracji jednopartyjnej, co uniemożliwiło pełną realizację procesu wprowadzania tych zmian w życie i pozostawiło demokrację w fazie przedłużającej się tranzycji. Kolejny punkt przełomowy w historii Meksyku stanowiło odsunięcie od władzy PRI w 2000 roku po 71 latach sprawowania przez nią rządów i rozpoczęcie prezydentury Vincenta Foxa. Wydarzenie to wzbudziło wielkie nadzieje społeczeństwa meksykańskiego na kontynuowanie procesu demokratyzacji. Lepsza sytuacja gospodarcza i wyrównywanie różnic społecznych, zmniejszenie poziomu przestępczości i korupcji stanowiły obiecanie obywatelom i wyczekiwane przez nich zmiany, stopień ich realizacji okazał się jednak niewystarczający, co spowodowane było m.in. wspomnianym hamowaniem działań rządu przez podzielony politycznie Kongres.

Brak prawidłowego procesu konsolidacji doprowadził w Meksyku do wykształcenia się demokracji wadliwej, w której formalne gwarancje praw obywatelskich nie znajdują pokrycia w rzeczywistości politycznej i społecznej. Wpływ na to miały liczne problemy związane z przestrzeganiem prawa przez władze państwowe, a także korupcja oraz duża rola przestępczości zorganizowanej. Jak wskazywał Wolfgang Merkel, demokracje wadliwe niekoniecznie muszą stanowić system przejściowy – w niektórych państwach funkcjonują na tyle długo, że w oczach elit rządzących i społeczeństwa zaczynają stanowić adekwatne instytucjonalnie rozwiązanie dla specyficznej sytuacji w kraju (Merkel 2004).

Wybory w 2024 roku i poprzedzająca je fala mobilizacji społecznej pokazały jednak, że obywatele Meksyku domagają się wprowadzenia demokracji i są gotowi o nią walczyć. Zmiana elit rządzących i wygrana Claudii Sheinbaum może stanowić odpowiedź na te postulaty i doprowadzić do realnej konsolidacji demokracji w Meksyku.

Bibliografia

- Antoszewski Andrzej. 2016. *Współczesne teorie demokracji*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Baran Katarzyna. 2009. PRI – meksykański fenomen. *Ameryka Łacińska*. Kwartalnik analityczno-informacyjny 17/1 (63): 63–69. <https://bibliotekanauki.pl/articles/28328078.pdf> (dostęp 26.10.2024).

- Camhaji Elías. 2024. La marea rosa grita por la democracia y contra Lopez Obrador. *El Pais*, 18.02. <https://elpais.com/mexico/2024-02-18/la-marea-rosa-grita-por-la-democracia-y-contr-lopez-obrador.html> (dostęp: 26.10.2024).
- Czajkowski Jacek. 2009. *System konstytucyjny Meksyku*. Warszawa: Wyd. Sejmo-we.
- Derwich Karol. 2009. Prezydentura Vicente Foxa – sukces czy porażka? W: K. Derwich (red.), *Meksyk w XXI wieku. Polityka – społeczeństwo – gospodarka*. Kraków: Universitas.
- Dobrzycki Wiesław. 1982. *Mysł polityczna i praktyka rewolucji meksykańskiej*. Warszawa: Wyd. Czasopism i Książek Technicznych NOT SIGMA.
- Drzewiecka Urszula. 2009. Przemysł narkotykowy jako kluczowy problem polityczno-społeczny Meksyku. W: K. Derwich (red.), *Meksyk w XXI wieku. Polityka – społeczeństwo – gospodarka*. Kraków: Universitas.
- Felix Luis. 2024. Elecciones letales en México. <https://globalinitiative.net/analysis/sinaloa-ar-aumento-violencia-elecciones-mexicanas/> (dostęp: 26.10.2024).
- Felix Siria. 2024. Journalism still deadly in Mexico. <https://globalinitiative.net/analysis/journalism-still-deadly-in-mexico/> (dostęp: 26.10.2024).
- Foa Roberto S., Mounk Yascha. 2016. The democratic disconnect. *Journal of Democracy* 27, no. 3: 5–17. <http://pscourses.ucsd.edu/ps200b/Foa%20Mounk%20Democratic%20Disconnect.pdf>
- García Carina. 2024. Elección 2024 tuvo menos participación que las de 2018 y 2012. <https://politica.expansion.mx/elecciones/2024/06/03/cuanta-gente-voto-por-amlo-2028> (dostęp: 26.10.2024).
- Holmes Stephen, Krastew Iwan. 2020. *Światło, które zgasiło: Jak Zachód zawiódł swoich wyznawców*. Tłum. A. Paszkowska. Warszawa: Wyd. Krytyki Politycznej.
- Huntington Samuel. 2009. *Trzecia fala demokratyzacji*. Tłum. A. Dziurdzik. Wyd. 2. Warszawa: PWN.
- Kubas Sebastian. 2018. *Proces demokratyzacji i jego determinanty. Analiza na przykładzie Republiki Czeskiej i Węgier (1990–2016)*. Katowice: Wyd. UŚ.
- Linz Juan J., Stepan Alfred. 2002. *Problemy konsolidacji demokracji. Europa Południowa, Ameryka Południowa i postkomunistyczna Europa*, Warszawa.
- Lipset Seymour. 1959. Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American Political Science Review* 53, nr 1: 69–105
- McCormick Gladys, Sandin Linnea. 2019. Abrazos no Balazos – Evaluating AMLO's Security Initiatives. <https://www.csis.org/analysis/abrazos-no-balazos-evaluating-amlos-security-initiatives> (dostęp: 26.10.2024).
- Merkel Wolfgang. 2004. Embedded and defective democracies. https://www.wzb.eu/system/files/docs/sv/iuk/merkel_embedded_and_defective_democracies.pdf (26.10.2024).
- Møller Jørgen, Skaaning Svend-Erik. 2013. Regime types and democratic sequencing. *Journal of Democracy* 24, no. 1: 142–155
- Przeworski Adam. 2020. *Democracy and the Market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quetzada Sergio. 2024. Urnas y tumbas, Analisis de los 32 homicidios de candidatos durante el proceso electoral de 2021.

Silva Herzog Jesús. 1960. *Breve historia de la Revolución Mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica. <https://www.cervantesvirtual.com/research/historia-de-la-revolucion-mexicana-periodo-1917-1924-vol-8-la-carrera-del-caudillo/aa0aea4d-7cae-4a64-9bb9-e0977b21553a.pdf> (26.10.2024.)
[https://violenciaypaz.colmex.mx/archivos/UHVibGljYWNPb24KIDk0CmRvY3VtZW50bw==/Urnas%20y%20Tumbas%20\(6\).pdf](https://violenciaypaz.colmex.mx/archivos/UHVibGljYWNPb24KIDk0CmRvY3VtZW50bw==/Urnas%20y%20Tumbas%20(6).pdf) (dostęp: 26.10.2024).

Źródła internetowe

Article 19. *Mexico and Central America*. <https://www.article19.org/regional-office/mexico-and-central-america/> (dostęp: 26.10.2024).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2019-03/CPEUM_26032019.pdf (dostęp: 26.10.2024).

Freedom House. <https://freedomhouse.org/country/mexico/freedom-world/2024> (dostęp: 26.10.2024).

Global organized crime index. <https://ocindex.net/country/mexico> (dostęp: 26.10.2024).

Global study on homicide. 2023. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf (dostęp: 26.10.2024).

Global Witness. Standing firm. The land and environmental defenders on the frontlines of the climate crisis. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/standing-firm/#global-analysis-picture-defenders-around-world> (dostęp: 26.10.2024)

INE. Programa de Resultados Electorales Preliminares. 2024. <https://prep2024.ine.mx/> (dostęp: 26.10.2024).

Instituto Nacional Electoral. <https://ine.mx/sobre-el-ine/> (dostęp: 26.10.2024).

Justia México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/titulo-primer/capitulo-i/#articulo-1o> (dostęp: 26.10.2024).

Mexico's 'historic' election turns violent. <https://www.straitstimes.com/world/mexicos-historic-election-turns-violent> (dostęp: 26.10.2024).

Puls on Democracy. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2023/AB2023-Pulse-of-Democracy-final-20231127.pdf> (dostęp: 26.10.2024).

Słownik języka polskiego PWN. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/caudillo> (dostęp: 26.10.2024).

Streszczenie

Przedmiot artykułu stanowi analiza wieloletnich problemów systemowych Meksyku na jego drodze do demokratyzacji w XX i XXI wieku. Ma ona na celu identyfikację głównych czynników, które powodują w tym państwie rozbieżności między gwarancjami prawnymi demokracji a ich faktyczną realizacją. Odpowiada także

na pytania, czy Meksyk można określić jako demokrację wadliwą i czy wynik wyborów z 2024 roku jest w stanie umożliwić mu przekształcenie się w demokrację skonsolidowaną.

The challenges of Mexico's democratization process in the 20th and 21st centuries

Abstract

The subject of the article is an analysis of Mexico's long-term systemic problems on the way to its democratization in the 20th and 21st centuries. It aims to identify the key factors contributing to discrepancies between legal guarantees of democracy and their actual implementation in the country. Moreover, the article addresses whether Mexico can be classified as a flawed democracy and whether the outcome of this year's elections could pave the way for its eventual transformation into a consolidated democracy.

Słowa kluczowe: demokratyzacja, Meksyk, demokracja nieskonsolidowana, historia polityczna Meksyku, wybory w Meksyku 2024

Keywords: democratization, Mexico, unconsolidated democracy, political history of Mexico, elections in Mexico 2024

Studia obszarowe



Paweł Ostachowski¹

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

ORCID: 0000-0002-9187-5982

Krzysztof Matuszek²

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0003-2325-0304

Funkcja lidera opozycji w systemach politycznych wybranych państw europejskich

Wstęp

Problematyka związana z opozycją polityczną znajduje się w kręgu zainteresowań przedstawicieli nauk społecznych od kilkudziesięciu lat. Pierwsze teksty na ten temat pojawiły się w latach 50. XX wieku [Burdeau 1954; Kirchheimer 1957]. Bardziej zaawansowane oraz pogłębione badania nad zjawiskiem opozycji politycznej rozpoczęto w drugiej połowie następnej dekady. Według Petera Pulzera świadczy o tym szereg podjętych wówczas inicjatyw. W 1965 roku opublikowany został pierwszy numer prestiżowego czasopisma naukowego „Government and Opposition”, a w 1966 roku ukazał się – klasyczny już dziś – zbiór artykułów *Political Opposition in Western Democracies* pod redakcją Roberta A. Dahla. Dwa lata później Ghiță Ionescu i Isabel de Madariaga wydali swoją fundamentalną monografię: *Opposition. Past and Present of a Political Institution*. W opinii przytoczonego wyżej autora to szczególne zainteresowanie opozycją polityczną w latach 60. XX wieku

¹ pawel.ostachowski@uken.krakow.pl

² krzysztof.matuszek@doktorant.up.krakow.pl

wynikało z dwóch powodów. Po pierwsze, powojenne struktury konstytucyjne i partyjne były już na tyle ustabilizowane, że nadszedł czas na ich ewaluację. Po drugie, w Stanach Zjednoczonych i Europie przetaczały się w tamtym okresie fale manifestacji studenckich, które stanowiły nową formę radykalnej opozycji, kwestionującej nie tylko istniejące instytucje, ale także zastane koncepcje zachowań opozycyjnych [Pulzer 1987: 10–11].

Do dziś na temat opozycji politycznej ukazała się niezliczona ilość monografii, opracowań zbiorowych i artykułów. Autorzy zajmujący się tą problematyką koncentrowali zaś swoją uwagę zarówno na kwestiach teoretycznych [Krawczyk 2000; Kubát 2010], jak i praktycznych (empirycznych). Wykorzystując metody komparatystyczne, badano m.in. rolę, wzorce zachowań czy status opozycji w wybranych państwowych systemach politycznych [Dahl 1967; Barker (ed.) 1971; Giulj 1980; Kolinsky (ed.) 1987; Zwierchowski 2000; Helms (ed.) 2009; Machelski 2001; Ostachowski 2017: 106–107, De Giorgi, Ilonszki (eds.) 2018]. Nierzadko celem analiz było także konstruowanie mniej lub bardziej rozbudowanych typologii opozycji politycznej (Dahl 1967; Sartori 1971; Giulj 1980; Linz 1998; Blondel 1997; Pałecki 2001]. Nie wszystkie jednak zagadnienia wpisujące się w obszar badań nad opozycją były eksplorowane w równym stopniu. Francuski politolog Yves Surel zwrócił uwagę, że bardzo niewielkim, zainteresowaniem badaczy cieszy się funkcja lidera opozycji [Surel 2004: 64]. Oczywiście trudno zgodzić się z twierdzeniem, że kwestia ta była i jest całkowicie pomijana – na ogół bowiem autorzy pochyłają się nad funkcją przywódcy opozycji, gdy przedmiotem ich badań jest opozycja parlamentarna działająca w systemie politycznym, w którym stanowisko to zostało formalnie ustanowione, jak choćby w kontekście brytyjskiego systemu politycznego [Gebethner 1967; Punnett 1973; Wójtowicz 2000: 284–286; Machelski 2016: 74–77]. Nie zmienia to jednak faktu, że brakuje publikacji, których treść koncentrowałaby się ściśle na funkcji lidera opozycji. Spośród niewielu tego typu opracowań dla przykładu wymienić można: artykuł Deana E. McHenry’ego (1954), wydany jeszcze w latach 50. XX wieku i dotyczący kwestii formalnego uznania lidera opozycji w parlamentach krajów Commonwealthu, a z bardziej współczesnych tekstów m.in. – artykuły wspomnianego Surela (2004), Machelskiego (2004) czy Marcina Łukaszewskiego (2023).

Marginalizacja funkcji lidera opozycji oraz brak szerszego nim zainteresowania stanowiły główną determinantę do podjęcia tej problematyki. Celem niniejszego opracowania jest w tym wypadku komparacja rozwiązań (regulacji) prawno-politycznych dotyczących funkcji lidera opozycji, które obowiązują we współczesnych systemach politycznych państw europejskich. W szczególności skoncentrowano się na analizie trzech kwestii. Po pierwsze, skali zjawiska prawnej (bezpośredniej) instytucjonalizacji funkcji lidera opozycji. Po drugie, rozwiązań proceduralnych dotyczących sposobu jego wyłaniania. Po trzecie, zakresu przysługujących mu uprawnień, tj.: możliwości

udziału w organach (izbach) parlamentu i wpływu na funkcjonowanie legislatywy, kompetencji w sferze ustawodawczej, kontrolnej i kreacyjnej (związanej z powoływaniem organów), a także przywilejów o charakterze konsultacyjno-opiniotwórczym i doradczym.

Choć nie wydaje się to konieczne, przyjęto hipotezę, zgodnie z którą zjawisko prawnej instytucjonalizacji funkcji lidera opozycji nie występuje w zbyt wielu państwach europejskich, a wśród tych, w których stanowisko to zostało formalnie uznane, wskazać można wyraźne różnice dotyczące zarówno sposobu wyłaniania przywódcy opozycji, jak i przysługujących mu uprawnień [Nowak 2012: 35]. W celu weryfikacji postawionej hipotezy wykorzystano dwie metody naukowe – analizy treści i metodę porównawczą. Na materiał badawczy złożyły się akty normatywne, w tym: regulaminy parlamentarne, ustawy oraz konstytucje państw. Sięgnięto też po fachową literaturę przedmiotu (monografie, opracowania zbiorowe, artykuły naukowe) poruszającą problematykę opozycji politycznej i systemów politycznych. Wnioski z przeprowadzonej analizy zawarto w zakończeniu.

Prawna instytucjonalizacja funkcji lidera opozycji

Za „kolebkę” instytucji opozycji politycznej uchodzi Wielka Brytania, to właśnie tam najwcześniej pojawiły się bowiem warunki sprzyjające jej kształtowaniu i późniejszej legitymizacji [Bożyk 2006: 93]. Za Stanisławem Gebethnerem można przyjąć, że zorganizowana oraz oficjalnie uznawana opozycja parlamentarna wykształciła się w brytyjskim systemie politycznym mniej więcej w połowie XIX stulecia [Gebethner 1967: 20–21].

Podobnie jak sama instytucja opozycji politycznej, funkcja jej lidera również zachowuje rodowód brytyjski, choć trudno dokładnie określić, kiedy wyłoniło się to stanowisko. Łatwiej jest natomiast ustalić moment dokonania jego prawnej instytucjonalizacji. Wbrew pozorom Wielka Brytania nie była pierwszym krajem, w którym to uczyniono. Pierwszy raz urząd lidera opozycji poddano prawnej instytucjonalizacji w Kanadzie w 1905 roku za sprawą ustawy przyznającej posłowi piastującemu tę funkcję specjalne wynagrodzenie [Smith 2013: 69, Matuszek 2022: 100]. Podobne rozwiązanie zastosowano w 1920 roku w Australii (*Parliamentary Allowances Act*), a w 1933 również w Nowej Zelandii [Harris, Wilson (eds.) 2017: 117]. W brytyjskim systemie politycznym funkcja lidera opozycji została prawnie określona w 1937 roku na mocy ustawy o ministrach Korony (*The Ministers of the Crown Act*). W akcie tym ustawodawca odniósł się do funkcji lidera opozycji w dwóch artykułach: w art. 10 zdefiniował jego pojęcie, natomiast w art. 5 określił wysokość przysługującego mu wynagrodzenia [ustawa o ministrach Korony 1970: 4]. W ten sam sposób, tj. przez przyznanie specjalnej diety, funkcję lidera

opozycji poddano prawnej instytucjonalizacji również w innych krajach, m.in. w Unii Południowej Afryki (ówczesne dominium brytyjskie; obecnie RPA) w 1946 roku [McHenry 1954: 451] czy w Indiach w 1977 roku (*The Salary and Allowances of Leaders of Opposition in Parliament Act*).

Współcześnie funkcja lidera opozycji jest określona w kilkudziesięciu państwach świata, z czego w ponad 30 została ona wyniesiona do rangi normy konstytucyjnej. Prawne określenie stanowiska lidera (przywódcy) opozycji stanowi domenę państw, które w przeszłości były koloniami lub dominiami brytyjskimi, a obecnie (na ogół) mają status członka Wspólnoty Narodów (*Commonwealth of Nations*). Są to zatem często państwa, które w mniejszym bądź większym stopniu zaadaptowały na wzór brytyjski westminsterski model demokracji, wyróżniający się m.in. większością ordynacją wyborczą, systemem dwupartyjnym oraz stabilnym gabinetem jednopartyjnym. Przykładem są tu choćby państwa basenu Morza Karaibskiego czy niektóre z państw Oceanii [Osóbka 2012: 56–64]. Wśród państw instytucjonalizujących stanowisko przywódcy opozycji znalazły się jednak także te spoza wpływu brytyjskiej kultury polityczno-prawnej, które nie przyjęły założeń modelu demokracji westminsterskiej. Dobrym tego przykładem jest Litwa – unitarna, wielopartyjna republika o formie rządu łączącej elementy parlamentaryzmu i semiprezydencjalizmu [Lukošaitis 2020: 117; Prokop 2016: 273] z jednoizbowym parlamentem i mieszanym systemem wyborczym – czy Brazylia, która jest federacyjną, wielopartyjną republiką z dwuizbowym parlamentem, wyłanianym na podstawie ordynacji proporcjonalnej (izba niższa) i większościowej (izba wyższa) [Olechno 2012: 424–425]. Do grupy tej zaliczają się też niektóre afrykańskie postkolonialne państwa frankofońskie [Biskupski 1964: 3], takie jak Burkina Faso, Niger czy Madagaskar, które – czerpiąc ze wzorców francuskich – przyjęły semiprezydencką formę rządów. Jeszcze innym przypadkiem jest Tajlandia, która nie była zależna od Wielkiej Brytanii jako kolonia czy dominium, a mimo to zdecydowano się tam wprowadzić wiele rozwiązań charakterystycznych właśnie dla modelu westminsterskiego [Ochwat 2016: 6].

W Europie prawna instytucjonalizacja funkcji lidera opozycji to rzadkość funkcjonująca w trzech z 46 europejskich państw: Wielkiej Brytanii, Malcie oraz Litwie³. W Wielkiej Brytanii – o czym już wcześniej wspomniano – funkcja lidera opozycji została prawnie określona w 1937 roku za sprawą ustawy o ministrach Korony, w której znalazły się dwa przepisy odnoszące

³ Do państw europejskich zaliczono: Albanię, Andorę, Austrię, Belgię, Białoruś, Bośnię i Hercegowinę, Bułgarię, Chorwację, Cypr, Czarnogórę, Czechy, Danię, Estonię, Finlandię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Holandię, Irlandię, Islandię, Kosowo, Liechtenstein, Litwę, Luksemburg, Łotwę, Macedonię Północną, Malte, Mołdawię, Monako, Niemcy, Norwegię, Polskę, Portugalie, Rosję, Rumunię, San Marino, Serbię, Słowację, Słowenię, Szwajcarię, Szwecję, Ukrainę, Watykan, Węgry, Wielką Brytanię oraz Włochy.

się do przywódcy opozycji. Ustawodawca brytyjski zdefiniował pojęcie lidera opozycji, wskazując, że jest to ten poseł do Izby Gmin, który „w danej chwili jest leaderem [...] partii, która, będąc w opozycji do Rządu Jego Królewskiej Mości, dysponuje największą liczebną siłą w tejże Izbie [...]”. Artykuł 5 tej samej ustawy określa:

Leaderowi Opozycji wypłacane będą uposażenia w wysokości dwóch tysięcy funtów szterlingów rocznie, jeśli jednak leader Opozycji pobiera emeryturę wypłacaną mu na podstawie niniejszej ustawy, uposażenie na podstawie niniejszego artykułu nie będzie mu wypłacane, a jeśli pobiera emeryturę na podstawie ustawy z 1869 r. o emeryturach dla piastujących stanowiska polityczne, to uposażenia wypłacane mu na podstawie niniejszego artykułu będą zmniejszone o kwotę równą tejże emeryturze [1970: 6].

Obecnie kwestie dotyczące definicji lidera opozycji oraz wysokości przysługującego mu wynagrodzenia znajdują się w uchwalonej w 1975 roku ustawie *Ministerial and Other Salaries Act* [Johnson 1997: 489].

Drugi z wymienionych podmiotów – Malta – należy państw, które w przeszłości – jako kolonia czy dominium – znajdowały się pod wpływem brytyjskiej kultury polityczno-prawnej i przyjęły szereg rozwiązań charakteryzujących brytyjski system rządów. Nie dziwi zatem, że w jej systemie ustrojowym utworzony został oficjalny urząd lidera opozycji [Skrzypek 2009: 113]. Na uwagę zasługuje natomiast to, że Republika Malty jest jedynym europejskim państwem, w którym funkcja ta została wyniesiona do rangi normy konstytucyjnej. Uczyniono to za sprawą konstytucji z 21 września 1964 r., którą uchwalono tuż po uzyskaniu niepodległości wyspy [Floraczak-Wątor, Mikuli 2009: 59]. Maltańska ustawa zasadnicza wspomina o funkcji lidera opozycji w dziewięciu artykułach (49, 60, 61, 85, 90, 101A, 109, 118, 120), z których kluczowy jest art. 90, ust. 1, ustanawiający „konstytucyjny urząd Lidera Opozycji” [Borg 2016: 415]. Poza konstytucją jego działalność regulują przepisy licznych ustaw oraz regulamin parlamentarny Izby Reprezentantów.

Trzecie europejskie państwo, w którym funkcja lidera opozycji została prawnie określona, to Litwa. W jej systemie politycznym doszło do tego w latach 90. XX wieku. Był to okres przemian demokratycznych oraz towarzyszącej im polaryzacji sił politycznych i pogarszających się stosunków pomiędzy parlamentarną większością a opozycją. Warto tutaj podkreślić, że od początku przemian przywiązywano uwagę do potrzeby określenia statusu opozycji i zagwarantowania jej praw na gruncie regulaminu parlamentarnego. Spory oraz konflikty tylko utwierdzały w przekonaniu o konieczności tych działań. W ich efekcie 20 maja 1993 roku sejm litewski uchwalił jedną z części swojego statutu, w której zawarto artykuł 28, stanowiący, że frakcje lub ich

koalicje, które nie zgadzają się z programem rządu, mogą określić się jako opozycyjne. Przewidywał on też, że opozycja mogła publikować własne deklaracje polityczne i alternatywne wobec rządowych programy, cieszyć się gwarancją praw frakcji i koalicji przewidzianych w statucie oraz wyłonić ze swego grona posła i ogłosić go liderem opozycji [Lukošaitis 2020: 120].

Obecnie – po licznych nowelizacjach – statut (regulamin) sejmiku litewskiego pozostaje głównym aktem regulującym działalność lidera opozycji (*opozicijos lyderis*), choć należy zaznaczyć też, że nie jest to zwykła uchwała, lecz akt prawny o mocy ustawy [*Konstytucja Republiki Litewskiej* 2006: art. 76].

Implikacją prawnej instytucjonalizacji badanej funkcji lidera opozycji jest to, że jasno precyzuje się wówczas – przynajmniej *de iure* – kto stoi na jej czele. W systemach politycznych, w których urząd przywódcy opozycji nie jest prawnie określony, można jedynie domniemywać, kto pełni (lub może pełnić) tę funkcję. W takiej sytuacji w celu zidentyfikowania przywódcy opozycji kluczową kwestią jest uwzględnienie przyjętych w danym państwie rozwiązań systemowych dotyczących formy rządu i systemu partyjnego [Surel 2004: 66].

Biorąc pod uwagę formę rządu, w systemie prezydenckim (np. w USA), w którym opozycja może wyjątkowo zachowywać charakter większościowy, rolę lidera opozycji może odgrywać choćby przewodniczący (izby) parlamentu, podczas gdy w systemie parlamentarnym i kanclerskim osobą tą najpewniej będzie lider głównej partii (lub koalicji partii) wywodzącej się z parlamentarnej mniejszości. Trafniejszą zmienną pozwalającą na identyfikację lidera opozycji w systemie, w którym funkcja ta nie została prawnie określona, jest system partyjny. O ile jednak zadanie to jest trudniejsze do wykonania w systemie wielopartyjnym, zwłaszcza sfragmentaryzowanym, o tyle nie powinno stanowić problemu w systemie dwupartyjnym, gdzie naturalnym przywódcą opozycji staje się lider drugiej co do wielkości partii w parlamencie. Tylko ta bowiem ma realne szanse na przejęcie władzy [Surel 2004: 66–69]. Można więc przyjąć, że system parlamentarny z ordynacją większościową, która – zgodnie z prawem Duvergera – determinuje system dwupartyjny, tworzy najdogodniejsze warunki do zidentyfikowania lidera opozycji, a także do wprowadzenia zinstytucjonalizowanych reguł jego wyboru [Machelski 2004: 192].

Sposoby wyłaniania lidera opozycji

W państwach, w których funkcja lidera opozycji poddana została prawnej instytucjonalizacji, odpowiednie akty normatywne – konstytucje, ustawy bądź regulaminy parlamentarne – określają (*explicite* lub *implicite*), w jaki

sposób jest on wyłaniany. Mówiąc ściślej, wskazują one podmiot, który formalnie o tym decyduje. Bazując na analizach treści aktów prawnych, wyróżnić można co najmniej trzy sposoby wyznaczania osoby na to stanowisko.

Pierwszy sposób wydaje najprostszy i najbardziej oczywisty. Przepisy prawne nie określają bowiem żadnej procedury wyboru lidera opozycji ani nie wskazują podmiotu, który formalnie miałby podejmować decyzję w tej sprawie. Z treści przepisów wynika po prostu, że liderem opozycji jest przywódca najsilniejszej partii opozycyjnej lub – z czym można się spotkać znacznie rzadziej – przywódca koalicji ugrupowań opozycyjnych. A zatem w państwach, w których obowiązuje tego typu rozwiązanie, jak np. Kiribati, Nowa Zelandia, Samoa czy RPA, lider opozycji wyłaniany jest poniekąd automatycznie.

Drugi sposób polega na tym, że osobę na stanowisko lidera opozycji formalnie powołuje głowa państwa. W zależności więc od przyjętej formy państwa decyzję w tej sprawie podejmuje monarcha (Tajlandia), prezydent (Dominika, Mauritius, Trynidad i Tobago) lub – w przypadku niektórych krajów uznających za głowę państwa brytyjskiego monarchę – gubernator generalny (np. Antigua i Barbuda, Belize, Grenada, Jamajka, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent i Grenadyny, Wyspy Salomona).

Trzeci sposób zakłada z kolei, że wyboru lidera opozycji dokonują w zależności od użytych w treści danego aktu sformułowań parlamentarzyści pozostający w opozycji do rządu bądź frakcje (ugrupowania) opozycyjne. Tego typu formułę przyjęto m.in. w Brazylii, Fidżi, Gujanie, Nigerii, Seszele czy Zambii.

Przepisy prawne obowiązujące we wszystkich wymienionych państwach pozwalają ustalić, jak wyłaniany jest lider opozycji. Pierwszy z przedstawionych sposobów występuje w systemie politycznym Wielkiej Brytanii. Prawo nie określa specjalnej procedury wyboru lidera opozycji. Kto nim jednak zostaje, można odczytać z definicji ustawowej, mówiącej, że:

Lider Opozycji znaczy, w relacji do każdej z izb parlamentu, tego członka Izby, który w danym czasie jest liderem partii pozostającej w opozycji do Rządu JKM, posiadającej największą siłę liczebną w Izbie Gmin [*Ministerial and other Salaries Act 1975: art. 2*].

Z przytoczonej definicji wysunąć można wniosek, że przywódcą opozycji staje się automatycznie lider najsilniejszej partii opozycyjnej, która spośród wszystkich formacji opozycyjnych zasiadających w Izbie Gmin posiada najwięcej mandatów.

Podobne rozwiązanie formalnoprawne zastosowano na Litwie. Ustawodawca nie podał tam bowiem żadnej procedury wyboru lidera opozycji, a jedynie jego definicję, na której podstawie można spróbować określić,

w jaki sposób jest on wyłaniany. Zamieszczona w art. 41 ust. 5 statutu sejmiku definicja głosi, że:

Jeśli frakcja opozycyjna lub koalicja posiada więcej niż połowę członków Sejmu należących do sejmowej mniejszości, starszy frakcji lub przewodniczący koalicji nazywany jest liderem opozycji [*Lietuvos Respublikos Seimas Statutas* 1994].

Może się wydawać, że na Litwie – jak w Wielkiej Brytanii – do wyłonienia przywódcy opozycji dochodzi w sposób automatyczny. Przypuszczenie to jednak nie całkiem odzwierciedla stan faktyczny. Choć przyjęte rozwiązanie istotnie nawiązuje do tego brytyjskiego, konstruując przepis art. 41 ust. 5, ustawodawca litewski musiał dostosować jego treść do warunków i specyfiki panującego w tym kraju systemu wielopartyjnego. Ten zaś sprawia, że przywódca opozycji nie jest wyłaniany automatycznie, lecz na drodze uzgodnień między frakcjami opozycyjnymi (sposób trzeci).

Utworzenie oficjalnego urzędu lidera opozycji w warunkach systemu wielopartyjnego rodzi jednak pewne problemy. Praktyka pokazuje bowiem, że ugrupowania opozycyjne często nie dochodzą do porozumienia w sprawie jego wyboru – nawet przy odwołaniu się do zasady rotacji – przez co instytucja ta nie zawsze sprawdza się tak jak w systemach dwupartyjnych [Lukošaitis 2020: 122]. W porównaniu z omówionymi państwami przepisy konstytucyjne obowiązujące na Malcie szczegółowo określają procedurę wyboru lidera opozycji. W jej systemie politycznym decyzję w tej sprawie podejmuje głowa państwa, czyli prezydent. Na ogół liderem opozycji zostaje deputowany, który przewodniczy najsilniejszej partii opozycyjnej, niemniej jeśli ugrupowania opozycyjne są równe pod względem liczby członków lub ugrupowanie takie nie istnieje, głowa państwa powołuje tego parlamentarzystę, który w jego opinii „zgromadzi poparcie największej jednolitej grupy członków Izby pozostających w opozycji do Rządu i gotowych wspierać wspólnego przywódcę” [*Konstytucja Malty* 2007: art. 90, ust. 2].

Maltański ustrojodawca wskazał też sytuacje, w których stanowisko lidera opozycji pozostanie nieobsadzone. Może do tego dojść w czterech sytuacjach. Po pierwsze, jeśli po rozwiązaniu parlamentu osoba pełniąca tę funkcję zostanie powiadomiona przez prezydenta, że ten zamierza powołać na to stanowisko kogo innego osobę. Po drugie, gdy lider opozycji przestanie być członkiem Izby Reprezentantów z innego powodu niż rozwiązanie parlamentu. Po trzecie, w sytuacji, gdy zgodnie z przepisami konstytucji osoba ta ma obowiązek zaprzestania wykonywania obowiązków członka Izby Reprezentantów. Po czwarte wreszcie, jeśli jego powołanie zostało cofnięte przez prezydenta [*Konstytucja Malty* 2007: art. 90, ust. 3]. Wówczas to prezydent cofa powołanie lidera opozycji, gdy uzna, że przywódcą najsilniejszej partii opozycyjnej stał się członek parlamentu inny niż lider opozycji bądź

gdy utracił on poparcie największej jednolitej grupy członków parlamentu pozostającej w opozycji do rządu [Konstytucja Malty 2007: art. 94, ust. 4].

Katalog uprawnień lidera opozycji

Prawna instytucjonalizacja urzędu lidera opozycji nie sprowadza się jedynie do wymiaru symbolicznego czy wyeksponowania tej funkcji, ale wiąże także się z nadaniem osobie ją piastującej konkretnych praw i przywilejów. W każdym z trzech analizowanych systemów politycznych – brytyjskim, maltańskim i litewskim – ustawodawcy przyznali liderom opozycji specjalne kompetencje. Ponieważ funkcje opozycji parlamentarnej można przedstawiać, łącząc je z funkcjami organu, w którym prowadzi ona działalność [Zwierzchowski (red.) 2000: 26], analizę tego zagadnienia oparto na kryterium, w ramach którego wyróżniono uprawnienia dotyczące:

1. udziału w organach i wpływu na funkcjonowanie legislatywy;
2. funkcji ustawodawczej;
3. kontroli;
4. udziału w powoływaniu organów i ich składów osobowych, tj. funkcji kreacyjnej;
5. możliwości o charakterze konsultacyjno-opiniotawczym i doradczym.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że spośród powyższych uprawnień zaprezentowano głównie te, które znajdują odzwierciedlenie w aktach normatywnych. Wyjątek stanowi tu Wielka Brytania, w której oprócz prawa pisanego ważnym źródłem są konwenanse i zwyczaje parlamentarne [Mészorer 1962: s. 64]. Pominięto natomiast te, które przywódca opozycji może dzielić z szeregowymi członkami parlamentu.

Szczególne uprawnienia dotyczące udziału w organach i wpływu na funkcjonowanie (izby) parlamentu przysługują wszystkim liderom opozycji, przy czym najwięcej przewiduje ich litewskie prawo parlamentarne. Lider opozycji ma tam zagwarantowany udział w pracach zarządu sejmu (*Seimo valdyba*), będącego organem o charakterze organizacyjnym oraz doradczym [Jagusiak 2013: 40]. Zgodnie z treścią art. 27 ust. 2 statutu Sejmu w skład niniejszego organu wchodzi: Przewodniczący Sejmu, jego zastępcy oraz lider sejmowej opozycji [*Lietuvos Respublikos Seimas Statutas* 1994]. Dzięki przynależności do tego organu przywódca opozycji może m.in.: uczestniczyć w opracowywaniu harmonogramu posiedzeń oraz ustalaniu katalogu instytucji opiniujących projekty ustawodawcze. Może też współdecydować o zwolnieniu komitetu głównego z obowiązku przekazywania do konsultacji projektu ustaw, powoływaniu specjalnych zespołów opiniotawczych do projektów ustaw czy uczestniczyć w koordynowaniu prac komitetów w kwestiach interdyscyplinarnych. Jako członek zarządu sejmu może także

współdecydować o zwołaniu nadzwyczajnego posiedzenia parlamentu i ustalać zakres jego obrad [Zieliński 2003: 14].

Lider sejmowej opozycji jest również *ex officio* członkiem Zebrania Starszych (*Seniūnų sueiga*), organu kolegialnego głównie o charakterze opiniodawczym, będącym odpowiednikiem polskiego Konwentu Seniorów [Jagusiak 2013: 40; Lukošaitis 2020: 122]. Wskazuje na to art. 28, ust. 1 statutu, zgodnie z którym organ ten tworzą członkowie zarządu sejmiku oraz przedstawiciele frakcji parlamentarnych [*Lietuvos Respublikos Seimas Statutas* 1994]. Przez przynależność do Zebrania Starszych lider opozycji ma zatem zapewniony udział m.in. w: rozpatrywaniu i zatwierdzaniu programu prac sesji parlamentu, aprobowaniu dziennego i tygodniowego porządku posiedzeń, a także ustalaniu wstępnego terminu rozpatrzenia projektu ustawy. Zważywszy, że Zebranie Starszych pełni funkcję komisji mediacyjnej, lider opozycji może też uczestniczyć w rozwiązywaniu kwestii spornych, które wywiązały się w toku prac izby [Zieliński 2003: 15].

Co do uprawnień związanych z funkcjonowaniem Sejmu *in gremio*, ale nie dotyczących jakiejś konkretnej funkcji parlamentu, przywódca opozycji parlamentarnej na Litwie jest jednym z podmiotów – obok prezydenta, przewodniczącego sejmiku i premiera – który podczas dyskusji na posiedzeniu plenarnym ma prawo do jednorazowego zabrania głosu poza kolejnością (art. 108, ust. 4). Dysponuje także – w myśl art. 108, ust. 3 – prawem zabrania głosu w sytuacji, gdy parlament podjąłby decyzję o przerwaniu dyskusji [*Lietuvos Respublikos Seimas Statutas* 1994].

Przywódca opozycji w brytyjskiej Izbie Gmin, inaczej niż jego litewski odpowiednik, nie ma z racji pełnionej funkcji zapewnionego przepisami prawa udziału w żadnym organie wewnętrznym. Współtworzy on jednak nieformalny tzw. gabinet cieni (*shadow cabinet*), stojąc na jego czele. Gabinet ten to „[...] grupa doradców lidera Opozycji JKM, która w przypadku objęcia władzy przez ich partię tworzy rząd. Każdy z członków «gabinetu cieni» jest oficjalnym rzecznikiem partii opozycyjnej w określonych dziedzinach polityki, administracji i gospodarki”, a „głównym ich zadaniem jest kierowanie krytyką partii opozycyjnej w takim duchu, aby zyskać poparcie wyborców” [Gebethner 1967: 189].

Paradoksalnie *modus operandi* gabinetu cieni nie ma jednak na celu obalenia rządu, na co zwraca uwagę Z. Machelski, stwierdzając, że jego działanie

[...] nie wiąże się z przygotowaniem zaplecza politycznego oraz środków prowadzących do obalenia urzędującego gabinetu, np. w wyniku przeprowadzenia skutecznej procedury wotum nieufności, ale koncentruje się na pracach związanych z tworzeniem alternatywnego programu politycznego stanowiącego przeciwwagę dla programu rządowego [Machelski 2016: 77].

Mimo że nie jest instytucją prawną, gabinet cieni stanowi charakterystyczny oraz trwały komponent brytyjskiego parlamentaryzmu co najmniej od schyłku XIX wieku [Gebethner 1967: 190; Wójtowicz 2000: 286; Bidwell 2004: 131].

Jeśli chodzi o kwestie dotyczące funkcjonowania izby parlamentarnej, lider brytyjskiej opozycji ma też w ograniczonym zakresie prawo decydowania o porządku obrad. Obowiązuje jednak generalna zasada, że porządek obrad powinien być tak określony, aby umożliwić rządowi realizację jego programu ustawodawczego, a co za tym idzie – dawał pierwszeństwo jego przedłożeniom przed tymi, które zgłasza opozycja [Wieciech 2019: 107]. Regulamin izby przewiduje jednak wyjątek od tej reguły, czego wyrazem są tzw. dni opozycji (*opposition days*) – obecne od 1985 r. [Johnson 1997: 491]. Zgodnie z art. 14, ust. 2 opozycja ma zagwarantowane 20 dni obrad w ciągu każdej sesji, podczas których sprawy przez nią przedkładane mają pierwszeństwo przed wnioskami składanymi przez stronę rządową. Spośród tych 20 dni lider opozycji JKM ma do dyspozycji 17, natomiast trzy pozostałe przypadają liderowi drugiej co do wielkości frakcji opozycyjnej [*Standing Orders of the House of Commons* 2021]. Istotą „dni opozycji” jest możliwość wnoszenia do porządku dziennego tematów z zakresu polityki rządowej, przez co instytucja ta uchodzi za jeden z instrumentów kontroli, pozostający w rękach opozycji [Zięba, Wieciech 2014: 64].

Uprawnienia w zakresie funkcjonowania parlamentu przysługują również liderowi opozycji na Malcie. Dotyczą one limitu czasowego na wypowiedź w trakcie debat. Regulamin parlamentarny w art. 49 zakłada bowiem, że członek Izby Reprezentantów podczas każdej debaty może zabierać głos nie dłużej niż przez 40 minut. Lider opozycji jest w dwóch sytuacjach z tego ograniczenia wyłączony. Po pierwsze, w dyskusji nad sprawozdaniem finansowym. Po drugie, podczas debaty nad projektem tej ustawy w drugim czytaniu. W obu przypadkach ma on prawo zabierać głos przez 1,5 godziny [*Standing Orders of the House of Representatives* 1962]. Przywódca maltańskiej opozycji nie ma natomiast zagwarantowanego przepisami udziału w żadnym organie wewnętrznym parlamentu. Niemniej, podobnie jak lider opozycji w Wielkiej Brytanii, zwyczajowo kieruje działaniami gabinetu cieni [Śmigasiewicz 2004: 186].

W ramach funkcji ustawodawczej lider opozycji na Litwie jest jedynym, który ma szczególne uprawnienia. Może bowiem wystąpić z (uzasadnioną) propozycją rozpatrzenia projektu ustawy w trybie pilnym. Jest to jedna z dodatkowych procedur, podczas których projekt ustawy może zostać zgłoszony i uchwalony. Jej cechą szczególną jest przede wszystkim skrócenie czasu między etapami rozpatrywania projektu, a zwłaszcza pomiędzy pracami w Komitecie Głównym, na posiedzeniu sejmiku a jego przyjęciem [Giżyńska 2009: 121]. Tryb ten może być jednak być zastosowany tylko „w szczególnych przypadkach, gdy

okoliczności polityczne, społeczne, gospodarcze lub inne wymagają pilnego ustanowienia lub zmiany obowiązujących przepisów prawa w celu zapewnienia ważnych interesów publicznych i państwowych [oraz] ochrony innych wartości konstytucyjnych” (*Lietuvos Respublikos Seimas Statutas*, 1994).

Widać zatem, że przepisy ograniczają lidera opozycji oraz inne uprawnione podmioty do skorzystania z tej możliwości. Poza tym, nawet jeśli wniosek zostałby złożony, do jego zatwierdzenia potrzebna jest zgoda większości uczestniczących w głosowaniu posłów.

W sferze kontrolnej specjalne uprawnienia liderów opozycji przewidują brytyjskie prawo parlamentarne (pisane i zwyczajowe) oraz postanowienia regulaminowe sejmu litewskiego. W Wielkiej Brytanii poza instytucją dni opozycji lider opozycji posiada w ramach udziału w wypełnianiu funkcji kontrolnej jeszcze inne przywileje. Jednym z nich jest prawo wnoszenia poprawek do mowy tronowej, stanowiącej niejako program legislacyjny rządu opracowany przez premiera, który prezentuje monarcha podczas otwarcia nowej sesji parlamentu [Wieciech 2019: 111].

W istocie rzeczy każdy poseł z opozycji ma prawo wnoszenia podobnych poprawek, które formalnie wyrażają żal z powodu pominięcia określonych kwestii w mowie tronowej [Gebethner 1967: 231], jednakże lider opozycji znajduje się w pozycji uprzywilejowanej. Regulamin Izby Gmin w art. 33 ust. 3 przewiduje bowiem, że jeżeli w ostatnim dniu debaty nad mową tronową zostanie przez niego zgłoszona poprawka, to jest ona rozpatrywana przed innymi poprawkami [*Standing Orders of the House of Commons* 2021].

Uprzywilejowaną pozycję lidera brytyjskiej opozycji można jeszcze lepiej dostrzec w zakresie składania wniosków o wotum nieufności dla rządu (*motion of no confidence*) oraz podczas zadawania pytań premierowi, w ramach tzw. godziny pytań (*prime minister's question time*). W pierwszej kwestii prawo wniosku w sprawie wotum nieufności dla rządu teoretycznie ma każdy deputowany, niemniej zgodnie z parlamentarnym zwyczajem spiker Izby Gmin poddaje pod głosowanie wyłącznie te złożone przez lidera opozycji [Wieciech 2019: 173–175; Gebethner 1967: 239]. Z kolei w ramach zadawania pytań premierowi, które (od maja 1997 roku) odbywa się w każdą środę [Johnson 1997: 492] lider opozycji może zadać szefowi gabinetu do sześciu pytań, podczas gdy szeregowy poseł Izby co najwyżej jedno. Poza tym lider opozycji jest też jedynym deputowanym, któremu przysługuje prawo do pytań uzupełniających [Wieciech 2019: 113; Wieciech 2014: 65–66].

Na pewne przywileje w ramach funkcji kontrolnej może też liczyć przywódca litewskiej opozycji. Źródłem tych uprawnień jest statut sejmu, a wyrażają się one w postaci pierwszeństwa zabierania głosu i zadawania pytań. Zgodnie z regulaminem sejmu lider opozycji jako pierwszy zabiera głos podczas debaty nad programem rządowym oraz tej nad rocznym sprawozdaniem rządu [*Lietuvos Respublikos Seimas Statutas*, 1994: art. 196, ust. 2, art. 207 ust. 3].

Przywódca opozycji zachowuje też uprzywilejowaną pozycję w trakcie tzw. godziny rządowej i półgodziny rządowej. Pierwsza to jeden z punktów obrad. Odbywa się w każdy czwartek trwającej sesji sejmowej oraz polega na tym, że przez 60 minut na forum plenarnym sejmowi członkowie gabinetu odpowiadają na ustne pytania posłów (art. 208, ust. 1). Pół godziny rządowej to z kolei punkt obrad organizowany w każdy wtorek sesji, podczas którego członkowie gabinetu oraz kierownicy organów państwowych powoływanych przez sejm odpowiadają na złożone nie później niż dwa dni przed posiedzeniem pisemne pytania posłów (art. 209, ust. 1 i 2). W przypadku godziny rządowej lider opozycji jako pierwszy z posłów może zadać dwa pytania, natomiast podczas pół godziny – jeśli złożył pisemne pytanie –

przysługuje mu pierwszeństwo zadania pytania dodatkowego (art. 209, ust. 6). Lider opozycji ma też pierwszeństwo w zadawaniu pytań podczas wspomnianej debaty nad sprawozdaniem rządu i przy rozpatrywaniu interpelacji, w których wypadku regulamin sejmowej przewiduje taką samą kolejność zadawania jak w czasie godziny rządowej [*Lietuvos Respublikos Seimas Statutas*, 1994].

Choć kontrola działalności gabinetu i administracji rządowej stanowi jedną z podstawowych funkcji opozycji [Zwierzchowski (red.) 2000: 26], prawodawstwo Malty ani w konstytucji, ani w regulaminie parlamentarnym nie przewiduje dla przywódcy opozycji jakichś szczególnych uprawnień. Jedyne, o czym można tu wspomnieć, to – ujęte w art. 61, ust. 3 pkt a) konstytucji – prawo lidera opozycji do otrzymywania informacji od Głównego Komisarza Wyborczego w sprawie zaprowadzenia zmian granic okręgów wyborczych [*Konstytucja Malty* 2007].

Brak specjalnych przewidzianych prawem uprawnień lidera maltańskiej opozycji w zakresie kontroli nad działalnością rządu rekompensują nieco jego przywileje o charakterze kreacyjnym. Ustawa zasadnicza Malty gwarantuje mu wpływ na kształtowanie składu osobowego dwóch organów, stanowiących ogniwa maltańskiego systemu ochrony prawa; Komisji do spraw Wymiaru Sprawiedliwości (*Commission for the Administration of Justice*) oraz Komisji Zatrudnienia dla Malty (*Employment Commission for Malta*) [Skrzypek 2009: 118–125]. W pierwszym przypadku przywódca opozycji powołuje jednego członka, natomiast w drugim decyduje o wyborze dwóch. Choć bowiem członków pięcioosobowej Komisji Zatrudnienia formalnie powołuje prezydent, to głowa państwa musi tutaj działać zgodnie z zaleceniami wskazanych podmiotów, w tym m.in. przywódcy opozycji, który upoważniony jest do przedłożenia dwóch kandydatur [*Konstytucja Malty* 2007].

Kompetencji kreacyjnych przywódcy opozycji na Malcie można też doszukać się w materii ustawowej. Ta daje mu możliwość kształtowania składów osobowych co najmniej dwóch instytucji – Rady Urzędu do spraw Środowiska i Zasobów (*Board of Environment and Resources Authority*) oraz

Rady Gubernatorów (*Board of Governors*), działającej w ramach Maltańskiego Urzędu do spraw Usług Finansowych (MFSA). W obu przypadkach lider opozycji ma prawo nominowania jednego członka, przy czym kandydatem do Rady Gubernatorów musi być członek parlamentu [*Environment Protection Act 2016*: art. 6, ust. 2 pkt c); *Lands Authority Act 2016*: art. 10, ust. 1 pkt c].

Należy wreszcie wskazać, że w ramach funkcji kreacyjnej przywódca maltańskiej opozycji ma też zagwarantowane przepisami regulaminu Izby Reprezentantów prawo kształtowania składów osobowych komisji stałych. Nominuje on do nich członków i ich zastępców spośród parlamentarzystów reprezentujących stronę opozycyjną [*Standing Orders of the House of Representatives*, 1962]. W stosunku do niektórych komisji regulamin *a priori* określa liczbę osób, jaką lider opozycji może wskazać. Przykładowo: do Stałej Komisji do spraw Wewnętrznych Izby oraz do Stałej Komisji do spraw Przywilejów przywódca opozycji nominuje po dwóch członków; w przypadku Stałej Komisji do spraw Rachunków Publicznych, która nie powinna liczyć więcej niż siedmiu członków, nie określono liczby kandydatów przez niego zgłaszanych. Wskazano natomiast, że jeden z grupy nominowanych członków opozycji powinien zostać wybrany po konsultacjach przywódcy opozycji z liderem Izby. Bez względu jednak na to, czy w przepisach regulaminowych została określona liczba deputowanych reprezentujących stronę opozycyjną, czy też nie, należy podkreślić, że w maltańskim parlamencie obowiązuje zasada, w myśl której skład wszystkich komisji stałych powinien odzwierciedlać układ sił w Izbie pomiędzy rządem a opozycją [Mikuli, Grzybowski 2006: 17].

Oprócz uprawnień dotyczących udziału lidera opozycji w wypełnianiu tradycyjnych funkcji parlamentu: ustawodawczej, kontrolnej i kreacyjnej na początku tej części pracy wyróżniono jeszcze uprawnienia o charakterze konsultacyjno-opiniotwórczym i doradczym. Najwięcej przewidywało ich prawodawstwo maltańskie, w którym lider opozycji ma uprawnienia w zakresie powoływania osób do określonych organów państwa (tj. funkcji kreacyjnej) i współpracy w tym zakresie (głównie) z premierem. Szef rządu jest wręcz zobligowany do konsultacji z przywódcą opozycji lub zasięgnięcia jego opinii: w sprawie ewentualnego wyznaczenia osoby na urząd prezydencki, gdy ten pozostaje tymczasowo nieobsadzony lub gdy osoba go zajmująca nie może sprawować swej funkcji (art. 49 konstytucji); w sprawie wskazania kandydatów (powoływanych następnie przez prezydenta) na członków Komisji Wyborczej (art. 60, ust. 3 i 8 konstytucji), Komisji Służby Publicznej (art. 109, ust. 2 i 7 konstytucji) i Urzędu do spraw Przekazu Audiowizualnego (art. 118, ust. 2 i 7 konstytucji), a także w sprawie wskazania kandydata na stanowisko przewodniczącego Komisji Zatrudnienia (art. 120, ust. 2 konstytucji). Ponadto lider opozycji doradza głowie państwa przy wyborze jednego z członków Stałej Komisji Antykorupcyjnej [*Permanent Commission Against Corruption Act 1988*: art. 3, ust. 1].

Na Litwie oraz w Wielkiej Brytanii przywódcy opozycji również mogą liczyć na pewne przywileje w tej sferze, choć nie zostały one wyrażone tak bezpośrednio jak w prawodawstwie maltańskim. Na Litwie prawo nie przyznaje przywódcy opozycji żadnych osobistych uprawnień o charakterze konsultacyjno-opiniotawczym i doradczym, a jednak korzysta on z nich pośrednio przez członkostwo w zarządzie sejm i Zebraniu Starszych. Pierwszy z nich jest bowiem organem o charakterze organizacyjnym (dla izby) oraz doradczym (dla przewodniczącego). Drugi to organ opiniotawczy, do którego zadań należy m.in. opiniowanie programów prac sesji i ich porządku dziennego czy doradzanie izbie w kwestiach prowadzonej działalności [Zieliński 2003: 14–15; Jagusiak 2013: 40].

W Wielkiej Brytanii z kolei lider opozycji nie tylko porozumiewa się z kierownictwem strony rządzącej – premierem bądź liderem Izby Gmin – w sprawie przyjęcia porządku prac legislatury [Wieciech 2019: 107; Machelski 2016: 75]. Może być też, często bez wiedzy opinii publicznej, konsultantem premiera w ważnych sprawach publicznych, dotyczących np. kwestii ustrojowych, problemów wewnętrznych czy polityki zagranicznej i obronności. Wraz z czołowymi przedstawicielami opozycji wchodzi także w skład Tajnej Rady (*Privy Council*) – ciała doradczego monarchy – dzięki czemu może uczestniczyć w rozmowach na temat poufnych spraw państwowych z obowiązkiem zachowania tajemnicy [Wójtowicz 2000: 285; Machelski 2016: 75].

Podsumowanie

Przeprowadzona w artykule analiza pozwala na wnioskowanie zarówno na temat przyjętej hipotezy głównej, jak i zjawisk jej towarzyszących, które zaobserwowano w grupie badanych państw.

Zostaje potwierdzone, że instytucjonalizacja funkcji lidera opozycji pozostaje rzadkością we współczesnych europejskich systemach politycznych. Badania aktów normatywnych, konstytucji i regulaminów parlamentarnych wykazały, że występuje ona jedynie w trzech państwach: Wielkiej Brytanii, na Malcie oraz Litwie. Poza Republiką Malty urząd lidera opozycji wyniesiony został do rangi normy ustawowej, natomiast w jej systemie politycznym uległ nawet konstytucjonalizacji. Bez względu jednak na poziom prawnej instytucjonalizacji owych norm ustanowienie formalnej funkcji lidera opozycji wydaje się rozwiązaniem racjonalnym, zwłaszcza w demokracjach o stabilnych systemach dwupartyjnych i jednocześnie wyróżniających się konfrontacyjnym modelem opozycji parlamentarnej. W wątpliwość natomiast można podać sens tworzenia funkcji lidera opozycji w krajach, gdzie obowiązuje system wielopartyjny, a opozycja parlamentarna wpisuje się raczej w ramy modelu mieszanego [Zwierzchowski (red.) 2000: 24]. Uzasadnia

ten wniosek choćby Litwa, gdzie przy rozdrobnieniu politycznej opozycji nierzadko trudno byłoby wskazać osobę do tej roli predestynowaną i mogącą uzyskać konsensus partii opozycyjnych w tej materii.

W każdym z trzech badanych państw występują odmienne sposoby wyłaniania przywódcy opozycji. W brytyjskiej Izbie Gmin lider wyłania się niemal automatycznie w ramach najsilniejszej partii opozycyjnej. W maltańskiej Izbie Reprezentantów przywódcę opozycji formalnie powołuje głowa państwa (prezydent). Choć podobnie jak w Wielkiej Brytanii zostaje nim lider najsilniejszej partii opozycyjnej, to w szczególnych okolicznościach, gdyby np. takiej partii nie było, liderem opozycji może zostać przywódca grupy posłów opozycyjnych, a zdecyduje o tym być może subiektywne odczucie głowy państwa. Na Litwie z kolei, przez wzgląd na występujący tam system wielopartyjny, lider opozycji wybierany jest (*de facto*) przez parlamentarne frakcje.

Prawodawstwa trzech państw poddanych analizie badawczej, w których urząd lidera opozycji został prawnie określony, przyznają tej osobie specjalne uprawnienia, choć w różnym zakresie. O ile bowiem lider opozycji w brytyjskiej został wyposażony głównie w uprawnienia kontrolne, to w systemie maltańskim ustawodawca położył raczej nacisk na uprawnienia o charakterze konsultacyjno-opiniotwórczym i kreacyjnym [Borg 2016: 415; Skrzypek 2009: 113]. Na Litwie natomiast przywódca opozycji ma zagwarantowane regulaminem prawo udziału w pracach dwóch organów wewnętrznych parlamentu: zarządu sejmu i Zebraniu Starszych. Poza tym przywódca litewskiej opozycji może liczyć też na pewne przywileje w sferach ustawodawczej (wniosek o tryb pilny) i kontrolnej (pierwszeństwo zabierania głosu podczas niektórych debat i pierwszeństwo zadawania pytań).

Wskazać można zatem wyraźne różnice zarówno w zakresie sposobu wyłaniania przywódcy opozycji, jak i przysługujących mu specjalnych praw oraz przywilejów. Podsumowuje to tabela 1, która wyniki analizy poddaje systematyzacji.

Tabela 1. Wybrane rozwiązania prawno-polityczne dotyczące funkcji lidera opozycji, obowiązujące w Wielkiej Brytanii, na Malcie i Litwie

	WIELKA BRYTANIA	MALTA	LITWA
Typ systemu partyjnego, w którym lider opozycji prowadzi działalność polityczną	System dwupartyjny	System dwupartyjny	System wielopartyjny

Poziom prawnej instytucjonalizacji funkcji lidera opozycji	Funkcja lidera opozycji wyniesiona do rangi normy ustawowej (1937)	Funkcja lidera opozycji wyniesiona do rangi normy konstytucyjnej (1964)	Funkcja lidera opozycji wyniesiona do rangi normy ustawowej (1993)
Sposób powoływania lidera opozycji	Liderem opozycji jest „z urzędu” przywódca najsilniejszej partii opozycyjnej w Izbie Gmin	Liderem opozycji zostaje przywódca najsilniejszej frakcji lub grupy opozycyjnej, którego formalnie powołuje głowa państwa	Lider opozycji jest <i>de facto</i> wybierany przez parlamentarne frakcje opozycyjne
Przepisy prawa przyznają liderowi opozycji specjalne uprawnienia	Tak (głównie o charakterze kontrolnym)	Tak (głównie o charakterze konsultacyjnym i kreacyjnym)	Tak (prawo udziału organach wewnętrznych parlamentu; niewielkie uprawnienia kontrolne i ustawodawcze)

Opracowanie własne.

Brak prawnej instytucjonalizacji funkcji lidera opozycji w wielu krajach Europy i świata może jednak być powodem do niepokoju, zwłaszcza wówczas, gdy silna polaryzacja społeczna oraz zaostrzający się konflikt polityczny w kraju przechodzi z fazy sporów co do sposobów rozwiązywania problemów gospodarczych i społecznych do sytuacji, w której rządzący przechodzą do etapu dehumanizacji członków opozycji w duchu nietolerancji i nagonki politycznej. Wówczas tego typu mechanizmy dające szansę na wzmocnienie kontroli opozycyjnej mniejszości nad rządzącą większością wraz z formalnym wyodrębnieniem sylwetki opozycyjnego lidera wydają się warte rozważenia zarówno w demokracjach dojrzałych o jasno wyodrębnionej dwupartyjności, jak i tam, gdzie występuje wyraźny brak swoistego „jednoczyciela opozycji”, osoby scalające interesy mniejszościowych ugrupowań.

Bibliografia

- Barker Rodney (ed.). 1971. *Studies in Opposition*. London: Macmillan.
- Bidwell A. Sybilla. 2004. *Blaski i cienie parlamentaryzmu brytyjskiego*. Warszawa: Trio.
- Biskupski Kazimierz. 1964. Prezydent republiki w państwach Afryki Zachodniej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 26 (2): 1–19.

- Blondel Jean. 1997. Political opposition in the contemporary world. *Government and Opposition* 32 (4): 462–486.
- Borg Tonio. 2016. *A Commentary on the Constitution of Malta*. Birkirkara: Kite.
- Bożyk Stanisław. 2006. Legitymizacja i instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej we współczesnych systemach ustrojowych. W: A. Jamróz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*. Białystok: Temida 2.
- Burdeau Georges. 1954. L'évolution de la notion d'opposition. *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*: 119–125.
- Commonwealth of Australia Numbered Acts. 1920. Parliamentary Allowances Act 1920. http://classic.austlii.edu.au/au/legis/cth/num_act/paa1920121920283/ (dostęp: 10.11.2024).
- Dahl Robert A. 1967. Patterns of opposition. W: R.A. Dahl (ed.), *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven–London: Yale University Press.
- Dahl Robert (ed.). 1967. *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven–London: Yale University Press.
- De Giorgi Elisabetta, Ilonszki Gabriella. (eds.). 2018. *Opposition Parties in European Legislatures. Conflict or Consensus?* London–New York: Routledge.
- Florczak-Wątor Monika, Mikuli Piotr. 2009. *Systemy konstytucyjne Cypru i Malty*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Gebethner Stanisław. 1967. *Rząd i opozycja JKM w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Giulj Sylvie. 1980. *Le statut de l'opposition en Europe*. Paris: La Documentation française.
- Giżyńska Monika. 2009. Procedura legislacyjna w Republice Litewskiej. *Studia Prawnoustrojowe* 9: 109–122.
- Harris Mary, Wilson David (eds.). 2017. *Parliamentary Practice in New Zealand*. Auckland: Oratia Books.
- Helms Ludger (ed.). 2009. *Parliamentary Opposition in Old and New Democracies*. London–New York: Routledge.
- Jagusiak Bogusław. 2013. *Systemy polityczne krajów nadbałtyckich*. Warszawa: Difin.
- Johnson Nevil. 1997. Opposition in the British political system. *Government and Opposition* 32 (4): 487–510.
- Kirchheimer Otto. 1957. The waning of opposition in parliamentary regimes. *Social Research* 24 (2): 128–156.
- Kolinsky Eva (ed.). 1987. *Opposition in Western Europe*. New York: St. Martins's Press.
- Konstytucja Republiki Litewskiej*. 2006. Tłum. H. Wisner. W: *Konstytucja Republiki Litewskiej*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Konstytucja Malty*. 2007. Tłum. J. Winczorek. W: *Konstytucja Malty*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Krawczyk Tomasz. 2000. Opozycja polityczna w państwach demokratycznych. W: A. Czajowski, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*. T. 3. Wrocław: Wyd. UWr.
- Kubát Michał. 2010. *Teoria opozycji politycznej*. Kraków: Wyd. UJ.

- Legislation.gov.uk. 1975. Ministerial and other Salaries Act 1975. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/27> (dostęp: 10.11.2024).
- Leġislazzjoni Malta. 1962. Standing orders of the house of representatives. <https://legislation.mt/eli/sl/const.2/eng> (dostęp: 10.11.2024).
- Leġislazzjoni Malta. 1964. Constitution of Malta. <https://legislation.mt/eli/const/eng> (dostęp: 10.11.2024).
- Leġislazzjoni Malta. 1988. Permanent Commission against Corruption Act. <https://legislation.mt/eli/cap/204/eng/pdf> (dostęp: 10.11.2024).
- Leġislazzjoni Malta. 2016a. Environment Protection Act. <https://legislation.mt/eli/cap/549/eng/pdf> (dostęp: 10.11.2024).
- Leġislazzjoni Malta. 2016b. Lands Authority Act. <https://legislation.mt/eli/cap/563/eng/pdf> (dostęp: 10.11.2024). Linz, Juan. 1998. *Kryzys, załamanie i powrót do równowagi*. W: J. Szczupaczyński (wybór i oprac.), *Władza i społeczeństwo*. T. 2. Warszawa: Scholar.
- Lukošaitis Alvidas. 2020. Parlamentarizmas, parlamentas ir parlamentinė demokratija Lietuvoje 1990–2020. W: *Parlamentarizmas Lietuvoje*. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimas. <https://www.lrs.lt> (dostęp: 10.11.2024).
- Łukaszewski Marcin. 2023. Pozycja ustrojowa Lidera Opozycji w maltańskim systemie konstytucyjnym. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 71 (1): 89–105.
- Machelski Zbigniew. 2001. *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej. Wielka Brytania, Niemcy, Włochy*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Machelski Zbigniew. 2004. *Przywódca opozycji w demokracji plebiscytarnej*. W: L. Rubisz, K. Zuba (red.), *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*. Toruń: Wyd. Adam Marszałek.
- Machelski Zbigniew. 2016. *Opozycja polityczna w Europie. Ujęcie porównawcze*. Warszawa: Difin.
- Matuszek Krzysztof. 2022. Konstytucjonalizacja opozycji w systemach politycznych państw europejskich. *Przegląd Politologiczny* 1: 99–108.
- McHenry Dean. 1954. Formal recognition of the leader of the opposition in parliaments of the British Commonwealth. *Political Science Quarterly* 69 (3): 438–452.
- Meszorer Albert. 1962. *Brytyjski system parlamentarny w zarysie*. Warszawa: PWN.
- Mikuli Piotr, Grzybowski Marian. 2006. *Parlament Republiki Malty*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Ministry of Parliamentary Affairs. 1977. The salary and allowances of Leaders of Opposition in Parliament Act 1977. <https://mpa.gov.in/acts/salary-and-allowances-leaders-opposition-parliament-act-1977-and-rules-made-thereunder> (dostęp: 10.11.2024).
- Nowak Stefan. 2012. *Metodologia badań społecznych*. Warszawa: PWN.
- Ochwat Maria. 2016. *Systemy konstytucyjne Tajlandii, Malezji i Singapuru*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Olechno Artur. 2012. Brazylia. W: S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*. Białystok: Temida 2.
- Osóbka Przemysław. 2012. *Systemy konstytucyjne państw Oceanii*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.

- Ostachowski Paweł. 2017. Anarchokapitalizm a państwo narodowe – utopijna wizja czy realna perspektywa przyszłości. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica* 18: 103–110.
- Pałeczki Krzysztof. 2001. Opozycja polityczna – próba typologii. W: K. Łabędź, M. Miłkołajczyk (red.), *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*. Kraków: Katedra Politologii Instytutu Nauk Społecznych AP.
- Prokop Krzysztof. 2016. Funkcje Prezydenta Republiki Litewskiej w świetle Konstytucji z 1992 r. *Białostockie Studia Prawnicze* 20/B: 273–282.
- Pulzer Peter. 1987. Is there life after Dahl? W: E. Kolinsky (ed.). *Opposition in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Punnett Robert Malcolm. 1973. *Front Bench Opposition: The role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British politics*. London: Heinemann.
- Sartori Giovanni. 1971. Opposition and control: Problems and prospects. W: R. Barker (ed.). *Studies in Opposition*. London: Macmillan.
- Skrzypek Anna. 2009. *System polityczny Republiki Malty*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Smith David. 2013. *Across the Aisle: Opposition in Canadian politics*. Toronto–Buffalo–London: University of Toronto Press.
- Surel Yves. 2004. Le chef de l'opposition. *Pouvoirs* 108 (1): 63–80.
- Śmigasiewicz Marek. 2004. System polityczny Republiki Malty. W: K.A. Wojtaszczyk (red.). *Systemy polityczne wybranych państw*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Teisės Aktų Registras. (1994). Lietuvos Respublikos Seimas Statutas 1994 m. vasario 17 d. Nr. I-399 Vilnius. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.123B53F30F70/asr> (dostęp: 10.11.2024).
- Ustawa o Ministrach Korony. 1970. (The Ministers of the Crown Act, 1937). Tłum. S. Gebethner. W: A. Burda, M. Rybicki (red.). *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii*. Wrocław: Ossolineum.
- Wójtowicz Karol. 2000. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. W: E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Zieliński Jacek. 2003. *Seimas – parlament Litwy*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Zwierzchowski Edward (2000). *Opozycja parlamentarna*. W: E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Zwierzchowski Edward (red.). (2000). *Opozycja parlamentarna*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.

Abstrakt

Celem artykułu jest porównanie rozwiązań (regulacji) prawno-politycznych dotyczących funkcji lidera opozycji, które obowiązują we współczesnych systemach politycznych państw europejskich. W szczególności skoncentrowano się na trzech kwestiach: 1) skali zjawiska prawnej instytucjonalizacji funkcji lidera opozycji, 2) rozwiązań proceduralnych dotyczących sposobu jego wyłaniania, 3) zakresu przysługujących mu (specjalnych) uprawnień. Podczas badań skorzystano z metody analizy

treści i metody porównawczej, a na materiał badawczy złożyły się akty normatywne, w tym: konstytucje, ustawy i regulaminy parlamentarne. Wyniki analizy okazały się potwierdzać postawioną hipotezę, zgodnie z którą prawna instytucjonalizacja funkcji lidera opozycji jest zjawiskiem występującym w niewielu europejskich państwach, a wśród tych, w których funkcja ta została formalnie uznana, istnieją wyraźne różnice zarówno w zakresie sposobu wyłaniania lidera opozycji, jak i przynależnych mu praw.

The function of the opposition leader in the political systems of selected European countries

Abstract

The aim of this article is to compare the legal and political solutions (regulations) regarding the function of leader of the opposition that are in force in contemporary political systems of European states. In particular, focused on three issues: 1) the scale of the phenomenon of legal institutionalization of the function of leader of opposition, 2) solutions regarding the method of its selection, and 3) the scope of his (special) permissions. While research has used to the content analysis method and comparative method, the research material consisted of normative acts, including: constitutions, acts, and parliamentary rules. The results of the analysis turned out to be consistent with the hypothesis, which assumed the legal institutionalization of the function of leader of opposition is a phenomenon what occurs in not many European states, but those in, which this function has been formally recognized, there exist clear differences in the scope of the method of its selection, and also its rights.

Słowa kluczowe: lider opozycji, opozycja polityczna, Europa

Keywords: opposition leader, political opposition, Europe

Ewa Maria Włodyka¹
Politechnika Koszalińska
ORCID: 0000-0002-8229-342X

Polska, Litwa, Czechy i Słowacja – przyczynek do analizy porównawczej podstaw ustrojowych samorządu terytorialnego wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej

Wstęp

Samorząd lokalny odróżnia się od innych form sprawowania władzy na szczeblu lokalnym tym, że jest wybierany przez względnie autonomiczne, wielozadaniowe władze [Gray, Jenkins 1999: 26]. Zasady konstytucyjne odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu samorządu lokalnego, zapewnianiu uczestnictwa w nim obywateli, ochronie praw i obowiązków oraz wzmacnianiu demokracji na szczeblu lokalnym [Siur i in. 2023]. To właśnie samorząd terytorialny stanowi forum angażowania się członków lokalnej społeczności w sprawy publiczne i miejsce budowania poczucia odpowiedzialności za te sprawy [Hoffman i Karpiuk 2022: 172]. Czy jest tak, jak twierdzi Sergey Kvach, że międzynarodowe standardy w samorządach lokalnych są w dużej mierze uzależnione od konstytucji państwowych, co podkreśla potrzebę modernizacji systemów administracji publicznej i gminnej na podstawie doświadczeń międzynarodowych [Kvach, Frolova, Vasilkova Nelas 2017: 411]? Samorząd stał się uczestnikiem debaty politycznej w wolnej Polsce, więc – rola samorządu we współczesnej Polsce jest jedną z najbardziej znaczących

¹ ewa.wlodyka@tu.koszalin.pl

[Olech 2024: 93]. Późny start w budowaniu nowoczesnego państwa, dziedzictwo reżimów komunistycznych i wymogi transformacji postkomunistycznej ukształtowały systemy samorządu terytorialnego nie tylko w Polsce, ale i w państwach sąsiedzkich o podobnej historii: na Litwie, Słowacji i w Czechach. Państwa te w tym samym czasie stały się członkami wyjątkowej organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska.

Głównym celem niniejszego procesu badawczego była odpowiedź na postawioną hipotezę badawczą (H1) na podstawie analizy porównawczej. Hipoteza ta zakłada, że wybrane do badania państwa członkowskie Unii Europejskiej (Polska, Litwa, Słowacja, Czechy) mają wspólne podstawy idei politycznych kształtujących ich samorządy terytorialne.

W pracy wykorzystałam techniki badawcze adekwatne do przedmiotu i charakterystyki badań nad samorządem terytorialnym z perspektywy politologicznej. Przy weryfikacji tezy badawczej posłużono się poniższymi, korespondującymi z naukami o polityce i administracji metodami i technikami badawczymi: metodą porównawczą, metodą opisową i analizą aktów normatywnych. Analiza prawna została wykorzystana do zbadania norm konstytucyjnych odnoszących się do samorządu terytorialnego. Analiza porównawcza została przeprowadzona w celu uwzględnienia różnic i podobieństw rozwiązań ustrojowych dotyczących samorządu poszczególnych państw. Dodatkowo przeanalizowano dane statystyczne i źródła naukowe, aby zapewnić kompleksowe zrozumienie tematu. Zastosowano metody analizy systematycznej i logicznej w celu wyjaśnienia wzajemnych relacji między normami konstytucyjnymi a praktycznym wdrażaniem samorządu terytorialnego. Przyjęta metodologia badań pozwoliła na zaproponowanie prognoz i wysnucie wniosków potwierdzających lub negujących postawioną we wstępie tezę i pytania badawcze.

Tekst został podzielony na kilka części. We wprowadzeniu przedstawiony został wybrany problem badawczy wraz z postawioną hipotezą i przyjętą metodologią. W drugiej części scharakteryzowano wybrane dziejowe implikacje podstaw ustrojowych Polski, Litwy, Czech i Słowacji. Kolejna część stanowi analizę porównawczą idei samorządów terytorialnych w ustawach zasadniczych Polski, Czech, Litwy i Słowacji. Ostatnia zawiera z kolei wnioski w ramach postawionej hipotezy. Poniższy głos w dyskursie stanowi niejako kontynuację rozważań nad kierunkami ustrojowymi władzy obecnych w nauce polskiej.

Wybrane implikacje podstaw ustrojowych Polski, Litwy, Czech i Słowacji

Ograniczam wiedzę historyczną do stwierdzenia o wspólnej kulturze słowiańskiej, przez analogię losów Polski, Czech, Litwy i Słowacji, znajdujących

się pod wpływami radzieckimi po drugiej wojnie światowej, po lata 90. XX wieku, przywracające w praktyce funkcjonowanie samorządów. Wcześniej wszystkie decyzje mające wpływ na lokalne zarządzanie były podejmowane centralnie przez partię. Późny start w budowaniu nowoczesnego państwa, dziedzictwo reżimów komunistycznych i wymogi transformacji postkomunistycznej ukształtowały systemy samorządu terytorialnego [Surazska i in. 1997: 437]. Wpływ tych czynników można zaobserwować w szybkiej fragmentacji istniejącej terytorialnej struktury administracyjnej i redukcji przemysłu obronnego w niektórych regionach [tamże]. Przedstawiając Polskę jako państwo reprezentatywne dla pozostałych trzech, kontekst wprowadzania zmian ustrojowych na poziomie samorządów można określić tak: „Już na początku 1990 roku ruszyły prace nad zmianami w prawie samorządowym. Z dzisiejszej perspektywy widać, że tempo tych prac było iście ekspresowe, pakiet ustaw samorządowych był bowiem gotowy już w marcu 1990 roku. Stało się to możliwe dzięki pracom studyjnym, które już od lat 80. prowadzili na Uniwersytecie Warszawskim profesorowie Jerzy Regulski i Michał Kulesza, czy dzięki projektom zmian w prawie, jakie na początku lat 80. przygotowywali prawnicy zgromadzeni w Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych *Solidarność*” [Olech 2024: 97]. „Obserwowany przy tamtych wyborach dość powszechny brak zainteresowania sprawami najbliższymi obywatelowi pokazywał, że przeobrażenia w państwie nie są rozumiane przez dużą część społeczeństwa, która czuje się w pewien sposób wyobcowana i nie chce uczestniczyć w procedurach bezpośrednio jej dotyczących” [s. 99]. W okresie transformacji Republika Czeska i Republika Słowacka podjęły z kolei pewne wysiłki w celu osiągnięcia decentralizacji także fiskalnej i od uzyskania niepodległości do przystąpienia do UE decentralizacja władzy mająca na celu wzmocnienie autonomii samorządów lokalnych zgodnie z zasadami pomocniczości obejmowała również reformę administracji publicznej [Bryson 2008].

Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 roku, które było dotąd największym jednorazowym poszerzeniem jej granic, jest wspólnym mianownikiem dla wszystkich badanych państw. Po przystąpieniu do Unii Polska, Litwa, Czechy i Słowacja wprowadziły zmiany w swoich samorządach lokalnych, aby dostosować się do unijnych standardów i wymogów normatywnych. Zmiany te obejmowały dostosowanie lokalnych struktur zarządzania, procedur i procesów decyzyjnych do wytycznych dotyczących standaryzacji funkcjonowania administracji publicznej i samorządu lokalnego. Członkostwo unijne wpłynęło na reformy w zakresie finansów samorządowych, kompetencji i dostosowania do europejskich praktyk w celu zapewnienia spójności i współpracy w ramach Unii [Brezovnik, Hoffman, Kostrubiec (eds.) 2021].

Żadne z tych państw, znajdując się pod mniejszym lub większym wpływem najpierw przestrzeni radzieckiej, a następnie od lat dziewięćdziesiątych

jej reintegracji, nie poddało się tejże reintegracji (np. nie weszło do struktur Wspólnoty Niepodległych Państw). Wciąż jednym z kluczowych czynników bezpieczeństwa międzynarodowego w Europie jest narastająca rywalizacja między dwoma procesami integracyjnymi: integracji europejskiej i euroatlantyckiej oraz właśnie reintegracji przestrzeni poradzieckiej [Żęgota 2018: 53]. Stąd zasadne wydaje się stwierdzenie o wspólnocie wartości i idei politycznych, które wpływają na aktualny kształt ustroju samorządu terytorialnego tychże państw.

W aktualnym kształcie, nawiązującym najczęściej do tradycji okresu międzywojennego, jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, na Litwie, w Czechach i na Słowacji składają się z gmin jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Gminy są odpowiedzialne za lokalne zarządzanie i świadczenie usług dla obywateli na poziomie lokalnym. Funkcjonują ponadto jednostki terytorialne wyższego stopnia, które nadzorują zadania lokalne (jak w przypadku polskich powiatów) oraz regionalne (np. na poziomie polskich województw). W badaniu pominięto jednak dokładną charakterystykę podziału administracyjnego oraz jego pokrywanie się z podziałem na jednostki samorządu terytorialnego. Niemniej samorząd terytorialny Polski, Czech, Litwy i Słowacji ma wspólne cechy ogólne: wskazane państwa są podzielone na gminy oraz wyższe jednostki samorządu terytorialnego i wszystkie są sygnatariuszami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607), która gwarantuje obywatelom tych państw współzarządzanie na poziomie samorządu lokalnego. Zaznaczyć przy tym należy, że na kształt pozostałych państw członkowskich Unii wpływają pozostałe czynniki, różniące je od Polski, Litwy, Słowacji czy Czech. Wymienić tu należy: a) inne doświadczenia historyczne (przed i po drugiej wojnie światowej); b) inny czas wstąpienia do Unii Europejskiej; c) odmienną formę ustroju państwowego (w myśl podziału na państwa unitarne i złożone; w tym przypadku złożoność nie jest jednak cechą charakteryzującą wszystkie pozostałe państwa członkowskie).

Analiza porównawcza idei samorządów terytorialnych w ustawach zasadniczych Polski, Czech, Litwy i Słowacji

Istnieje wiele możliwości porównania i stworzenia typologii systemów samorządów terytorialnych w państwach europejskich². Różnice mogą

² Wybrane zmienne, które można uwzględnić we wskazanej analizie: a) stopień decentralizacji: określenie stopnia autonomii przyznanej jednostkom samorządu terytorialnego (JST) w zakresie zarządzania lokalnymi sprawami, finansów, decyzji politycznych; b) struktura administracyjna: podział na jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób organizacji i hierarchia między nimi; c) system wyborczy: rodzaj systemu wyborczego stosowanego do wybierania przedstawicieli lokalnych (np. proporcjonalny, większościowy,

występować m.in. w zakresie samodzielności poszczególnych jednostek czy sposobie wyłaniania organów samorządowych. Szczegółowe informacje na temat tych różnic można znaleźć prócz wskazanych czynników przede wszystkim w poszczególnych przepisach organicznych: ustawowych i wykonawczych, regulujących samorząd terytorialny w każdym państwie. W niniejszym artykule ograniczyłam się do stworzenia charakterystyki ustrojów samorządu terytorialnego czterech wybranych państw jedynie na podstawie ich ustaw zasadniczych. Artykuł uwzględnia teksty ujednolicone ustaw zasadniczych wymienionych państw, bez odwoływania się do form pośrednich kształtujących nowe ustroje w wymienionych państwach po 1989 roku, będących przepisami przejściowymi z założenia ustawodawcy (jak tzw. mała konstytucja w Polsce z 1992 roku). I tak, analizie zostały poddane:

- a. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U., nr 78, poz. 483);
- b. Konstytucja Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r. [2006];
- c. Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 roku [2003];
- d. Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 roku [1993].

Analiza dziesięciu wybranych zmiennych czterech ustaw zasadniczych wskazanych państw członkowskich Unii Europejskiej wskazuje na znaczne podobieństwa ustrojowe samorządów terytorialnych. Wszystkie ustawy zasadnicze odwołują się do wartości demokratycznych już w preambułach konstytucyjnych. Co więcej, w konstytucji Litwy i Czech odnaleźć można bezpośrednio wskazaną ideę państwa prawa. Preambuła polskiej konstytucji określiła prawa podstawowe państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Z kolei zasada państwa prawa pojawia się w art. 2 („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) oraz art. 7 („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”). W konstytucji Słowacji podobnie nie preambuła, ale art. 1 ustawy zasadniczej stwierdza, że Republika Słowacka jest państwem suwerennym, demokratycznym i prawnym.

bezpośredni, pośredni); d) zakres samodzielności: zakres zadań własnych i zleconych, obszar polityki publicznych, a także umocowanie tejże samodzielności (m.in. kompetencje finansowe i majątkowe, autonomia JST w zakresie zarządzania finansami lokalnymi); e) mechanizmy partycypacji obywatelskiej: stopień zaangażowania mieszkańców w proces podejmowania decyzji lokalnych, np. budżet obywatelski, rady mieszkańców, konsultacje społeczne; f) narzędzia kontrolne i nadzorcze: sposób, w jaki rząd centralny monitoruje działania JST i zapewnia przestrzeganie prawa oraz skuteczność działań administracji lokalnej; g) dziedziny współpracy między JST: stopień koordynacji działań i współpracy między różnymi JST w obrębie kraju lub regionu; h) specyfika historyczna i kulturowa: czynniki historyczne, kulturowe i społeczne, które wpływają na rozwój i strukturę systemów samorządowych w poszczególnych krajach.

Tabela 1 Porównanie wybranych wartości i idei dotyczących samorządu terytorialnego, zawartych w ustawach zasadniczych Polski, Litwy, Słowacji i Czech

Lp.	Wartości/idee dotyczące samorządu terytorialnego zawarte w ustawie zasadniczej	Polska	Litwa	Słowacja	Czechy
1.	Czy ustawa zasadnicza odwołuje się do wartości demokratycznych i ustroju opartego o państwo prawa?	Tak, w preambule (wartości demokratyczne)	Tak, w preambule	Tak, w preambule (wartości demokratyczne)	Tak, w preambule
2.	Czy występuje klasyczny trójpodział władzy z wyodrębnieniem rozdziału definiującego podstawy ustrojowe samorządu terytorialnego?	Tak, art. 10 Rozdział VII (Samorząd terytorialny, art. 163–172)	Tak, art. 5 Rozdział X (Samorząd terytorialny i zarządzanie, art. 119–124)	Tak Rozdział IV (Samorząd terytorialny, art. 64–71)	Tak Rozdział VII (Samorząd terytorialny, art. 99–105)
3.	Czy istnieje unitarna forma państwa ze względu na podział terytorialno-administracyjny?	Tak, art. 3, art. 15	Tak, art. 10	Tak, art. 3	Tak, art. 11
4.	Czy ustawa zasadnicza wskazuje jednostki samorządu terytorialnego?	Tak, art. 164; gmina jako podstawowa jednostka podziału terytorialnego	Nie, art. 119; prawo do samorządu zapewnia się określonym przez ustawę jednostkom administracyjnym państwa	Tak, art. 64; gmina jako podstawowa jednostka podziału terytorialnego (występuje również wyższa jednostka terytorialna).	Tak, art. 99; gmina jako podstawowa jednostka podziału terytorialnego (jednostkami samorządu terytorialnego wyższego szczebla są ziemie lub kraje)

5.	Czy ustawa konstytucyjna określa zasady wyborów samorządowych?	Tak, art. 169	Tak, art. 119	Tak, art. 69	Tak, art. 102
6.	Czy organy wykonawcze samorządu terytorialnego są odpowiedzialne przed organami stanowiącymi?	Brak informacji	Tak, art. 119	Brak informacji	Brak informacji
7.	Czy istnieje gwarancja samodzielności samorządu oraz jej ochrony przez władzę sądowniczą?	Tak, art. 16, ust. 2, art. 165, ust. 2	Tak, art. 120, art. 121	Tak, art. 65, ust. 3	Tak, art. 8, art. 01
8.	Czy samodzielność samorządu określona jest podmiotowością prawną i finansową?	Tak, art. 16, ust. 2, art. 165, ust. 1, art. 167, 168	Tak, art. 121	Tak, art. 65	Tak, art. 101, ust. 2 i 3
9.	Czy występuje dualizm władzy samorządowej i rządowej w jednostkach podziału terytorialnego wyższego szczebla?	Brak informacji	Tak, art. 123	Brak informacji	Brak informacji
10.	Czy to mieszkańcy tworzą wspólnotę samorządową?	Tak, art. 16 ust. 1	Tak, art. 119	Niejednoznacznie wskazane, art. 64a i art. 67	Tak, art. 100

Opracowanie własne.

We wszystkich ustawach zasadniczych wskazany jest klasyczny trójpodział władzy. Ponadto samorządowi terytorialnemu poświęcone są w każdym przypadku samodzielne rozdziały definiującego jego podstawy ustrojowe.

Podobieństwo ustrojowe jest widoczne także na poziomie podziału terytorialno-administracyjnego: wszystkie badane źródła prawa powszechnie obowiązującego wskazują na unitarną, jednolitą i niepodzielną formę tych państw. Prawie wszystkie wymieniają gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego (pozostawiając ustawom określenie jednostek wyższego stopnia). Jedynie Litwa wskazuje w art. 119 na określenie na poziomie ustawy jednostki podstawowej („Prawo do samorządu zapewnia się określonym przez ustawę jednostkom administracyjnym państwa. Jest ono wykonywane przez właściwe rady samorządowe”). Z kolei w Czechach w ustawie zasadniczej podkreślona została gmina jako podstawowa jednostka podziału terytorialnego (podobnie jak w Polsce), z tą różnicą, że tworzyć lub znosić wyższy szczebel samorządu terytorialnego można tylko na mocy ustawy konstytucyjnej (art. 100, ust. 3), podczas gdy w Polsce wymagane są regulacje jedynie na poziomie ustawowym.

Konstytucja Słowacji wymienia ponadto organy samorządowe na poziomie gminy oraz warunki ich funkcjonowania w art. 69³. W słowackiej ustawie zasadniczej dokładnie omówione zostały także zasady wyborów organów jednostek samorządowych (również w art. 69), co jest wyjątkiem na tle pozostałych konstytucji, które kwestie te scedowały na ustawy organiczne⁴. W przypadku Polski mowa jest w węższym zakresie o podziale

³ Ust. 1.: „Organami gminy są: a) gminne przedstawicielstwo, b) starosta gminy. [...]” Ust. 4.: „Organami wyższej jednostki terytorialnej są: a) przedstawicielstwo wyższej jednostki terytorialnej, b) przewodniczący wyższej jednostki terytorialnej”.

⁴ Ust. 2.: „Gminne przedstawicielstwo tworzą posłowie gminnego przedstawicielstwa. Posłów wybierają na czteroletnią kadencję obywatele gminy, którzy stale zamieszkują na jej obszarze. Wybory posłów przeprowadzane są na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w tajnym głosowaniu”. Ust. 3.: „Starostę gminy wybierają obywatele gminy, którzy stale zamieszkują na jej obszarze na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w tajnym głosowaniu na czteroletnią kadencję. Starosta gminy jest organem wykonawczym gminy; sprawuje administrację gminną i reprezentuje gminę na zewnątrz. Przesłanki i tryb odwołania starosty przed upływem kadencji określi ustawa. 1. Organami wyższej jednostki terytorialnej są: a) przedstawicielstwo wyższej jednostki terytorialnej; b) przewodniczący wyższej jednostki terytorialnej. 5. Przedstawicielstwo wyższej jednostki terytorialnej tworzą posłowie przedstawicielstwa wyższej jednostki terytorialnej. Posłów wybierają obywatele stale zamieszkujący na terenie wyższej jednostki terytorialnej, na czteroletnią kadencję. Wybory posłów przeprowadza się na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w tajnym głosowaniu. 6. Przewodniczącą wyższej jednostki terytorialnej wybierają obywatele stale zamieszkujący na terenie wyższej jednostki terytorialnej, na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w tajnym głosowaniu na czteroletnią kadencję. Przesłanki i tryb odwołania

organów jednostek samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze oraz ustroju wewnętrznym tychże jednostek (art. 169).

Paralelizm wartości samorządu terytorialnego jest zauważalny w konstrukcji zasad wyborów do organów stanowiących, które są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Natomiast jedynie w przypadku ustawy zasadniczej Litwy zamieszczono w art. 119 informację o odpowiedzialności organów wykonawczych przed organami stanowiącymi („Rada samorządowa tworzy organy wykonawcze odpowiedzialne przed nią, dla wykonania ustaw Republiki Litewskiej, uchwał Rządu i tejsze Rady”) oraz przed pełnomocnikami rządu („Wyznaczeni przez Rząd pełnomocnicy kontrolują przestrzeganie Konstytucji i ustaw oraz wykonanie uchwał Rządu przez samorządy”).

Wszyscy wskazani ustawodawcy są również zgodni co do zagwarantowania w ustawie zasadniczej samodzielności samorządu oraz jej ochrony przez władzę sądowniczą. W konsekwencji powyższego oraz zakładanej decentralizacji samodzielność samorządu określona jest podmiotowością prawną i finansową podobnie we wszystkich przypadkach, choć z pewnością charakter i zakres owej podmiotowości zasługuje na dokładniejsze badania.

Co interesujące, w przypadku Litwy w art. 123⁵ wskazany został w konstytucyjnych regulacjach dotyczących samorządu dualizm władzy samorządowej i rządowej w jednostkach podziału terytorialnego wyższego szczebla. W pozostałych przypadkach brak bezpośredniej informacji w ustawie zasadniczej.

Wydawać by się mogło, że przy zgodności co do samodzielności i ochrony tejsze samodzielności gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego równie zgodnie mieszkańcy zostaną uznani za tworzących wspólnotę samorządową. W przypadku Słowacji ta podmiotowość mieszkańców gminy nie została jednoznacznie wskazana (art. 64a⁶ i 67⁷), w przeciwieństwie do pozostałych badanych ustaw zasadniczych.

przewodniczącego wyższej jednostki terytorialnej przed upływem kadencji określi ustawa. Przewodniczący wyższej jednostki terytorialnej jest organem wykonawczym wyższej jednostki terytorialnej, wykonuje administrację wyższej jednostki terytorialnej i reprezentuje wyższą jednostkę terytorialną na zewnątrz. [powtórzenie].

⁵ Art. 123: „Zarządzanie w jednostkach administracyjnych wyższego szczebla organizuje Rząd w trybie przewidzianym przez ustawę. Wyznaczeni przez Rząd pełnomocnicy kontrolują przestrzeganie Konstytucji i ustaw oraz wykonanie uchwał Rządu przez samorządy. Zakres oraz tryb wykonywania kompetencji przez pełnomocników Rządu określa ustawa. W trybie i w przewidzianych przez ustawę przypadkach Sejm może wprowadzić czasowo zarządzanie bezpośrednie”.

⁶ Art. 64a: „Gmina i wyższa jednostka terytorialna są samodzielnymi terytorialnymi samorządowymi i administracyjnymi jednostkami Republiki Słowackiej łączącymi osoby stale zamieszkujące na ich obszarze. Szczegóły określi ustawa”.

⁷ Art. 67, ust.1: „Samorząd terytorialny urzeczywistnia się poprzez zgromadzenia obywateli gminy, referendum lokalne, referendum na obszarze wyższej terytorialnej

Podsumowanie

Artykuł odpowiedział na postawioną hipotezę badawczą (H1). Hipoteza ta opierała się na założeniu, że wybrane do badania państwa członkowskie Unii Europejskiej (Polska, Litwa, Słowacja, Czechy) mają wspólne podstawy idei politycznych kształtujących ich samorządy terytorialne. Zastosowanie jako głównej zmiennej ustaw zasadniczych wskazanych państw, przy jedynie fragmentarycznym uzupełnieniu o pozostałe aspekty (czynnik historyczny genezy powyższych ustrojów państwowych i ich członkostwa w Unii europejskiej) nakazuje uczynienia z przeprowadzonego badania raczej przyczynku, wstępu do komplementarnej analizy porównawczej.

Udzielono odpowiedzi na pytanie badawcze o zawarcie w ustawach zasadniczych Polski, Litwy, Słowacji i Czech idei i wartości, które określają w podobny sposób podstawy ustrojowe samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny w Polsce, na Litwie, w Czechach i na Słowacji opiera się na decentralizacji władzy na rzecz społeczności lokalnych i idei państwa prawa. W ustawach zasadniczych każdego z tych państw istnieją zapisy dotyczące samorządu, które określają organizację, kompetencje i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Systemy te kładą nacisk na podmiotowość obywateli w sprawach lokalnych i sądową ochronę samodzielności samorządów. Podczas gdy konkretne przepisy mogą się różnić, podstawową ideą w tych krajach jest decentralizacja, z gminą jako podstawową jednostką podziału terytorialnego. Zarządzanie i partycypacja społeczności lokalnej odnosi się do zdolności obywateli do angażowania się w sprawy zarządzania publicznego nie tylko przez udział w głosowaniu i innych procedurach demokratycznych, które rozliczają decydentów z interesu publicznego, ale, co ważniejsze, do udziału w podejmowaniu decyzji, które ostatecznie bardziej aktywnie reagowałyby na obawy obywateli [Ricciardelli 2018: 2219]. Ta zasada ma odzwierciedlenie w zbadanych ustawach zasadniczych. Wszystkie wskazane państwa gwarantują decentralizację pod postacią samorządu lokalnego. Wszystkie są państwami demokratycznymi, które szanują prawa oraz wolności człowieka i obywatela, a zasada państwa prawa jest zawarta w ich konstytucjach. Można zauważyć, że jedynie w Czechach w konstytucji jest stosowany mieszany model administracji państwowej i samorządu lokalnego.

Jedną z propozycji argumentacji kwalifikacji administracji samorządowej w pionie władzy wykonawczej przedstawia Iwona Niżnik-Dobosz, odwołując się do teoretyków samorządu terytorialnego na gruncie doktryny polskiej Tadeusza Bigi i Jerzego Panejki. Autorka wysunęła tezę, że podmiotowość samorządu terytorialnego podmiotowo, przedmiotowo (w sferze zadań

jednostki, organy gminy albo organy wyższej terytorialnej jednostki”.

publicznych) i funkcjonalnie (kompetencyjnie) wskutek swego bytu prawnego współdziela władzę wykonawczą w szerokim tego słowa znaczeniu [Niżnik-Dobosz 2020]. Teoretyczne rozważania nad umiejscowieniem każdego z czterech przedstawionych ustrojów państw członkowskich Unii Europejskiej w klasycznym monteskiuszowskim trójpodziale władzy są pretekstem do rozszerzenia niniejszego przyczynku o kolejne pytania badawcze. Warto zadać pytanie nie tylko o umiejscowienie władzy samorządowej w kontekście indywidualnych rozwiązań ustrojowych, ale i o pogłębienie powyższego badania o analizę porównawczą pozostałych źródeł aktów prawa powszechnie obowiązującego (rozwiązań ustawowych, rozporządzeń, a nie tylko ustawy zasadniczej). Stąd poszerzenie analizy o kolejne, bardziej szczegółowe źródła normatywne jest wskazane, by uzyskać komplementarną odpowiedź na postawioną hipotezę badawczą. Przy porównaniu zapisów ustaw zasadniczych wskazanych podstaw ustrojowych funkcjonowania samorządu terytorialnego przedstawione wnioski badawcze są istotne w obszarze badań podstawowych, jednak w tej formie mogą stanowić przyczynek do kompleksowego badania.

Interesujące pytanie badawcze mogłoby brzmieć, czy w poszczególnych państwach członkowskich praktyka sprawowania władzy samorządowej (także w zestawieniu z centralnymi politykami publicznymi) jest adekwatna do zapisów ustrojowych na poziomie samorządowych tzw. ustaw organicznych.

Do zbadanych cech samorządu terytorialnego należy dodać nowe, modyfikujące rolę współczesnego samorządu, takie jak zaangażowanie społeczeństwa i charakter zmiany zaangażowania (nie tylko pod względem frekwencji wyborczej w wyborach samorządowych) czy wpływ sztucznej inteligencji. W drugim przypadku rodzi się bowiem pytanie, czy skoro pojawiają się przypadki projektowania uchwał [Paul 2023] i interpelacji [Kraśnicki 2023] przez sztuczną inteligencję, skoro może ona przejmować procesy analityczne i twórcze od członków organów stanowiąco-kontrolnych, to czy w przyszłości nie będzie w stanie przejąć też procesów decyzyjnych, ograniczając rolę radnych samorządowych. Paralelizm podstaw ustrojowych funkcjonowania samorządów terytorialnych państw członkowskich o podobnej historii politycznej może mieć znaczenie dla rozwoju lokalnego i regionalnego, a także dla integracji europejskiej. Stąd rozszerzenie Unii Europejskiej w jednym czasie o członków o analogicznych ideach i wartościach nie tylko na poziomie państwa, ale przede wszystkim samorządu terytorialnego, było właściwym posunięciem. Potwierdzenie hipotezy badawczej pozwala wysunąć stwierdzenie o źródłach podobieństw samorządów we wskazanych zdecentralizowanych, opartych na idei państwa prawa państwach członkowskich, we wspólnych doświadczeniach poradzieckiej transformacji ustrojowej.

Bibliografia

- Brezovnik Boštjan, Hoffman István, Kostrubiec Jarosław (eds.). 2021. *Local Self-Government in Europe*. Maribor: Institute for Local Self-Government.
- Bryson Phillip J. 2008. Stateadministration vs. self-government in the Slovak and Czech Republics. *Communist and Post-Communist Studies* 41 (3): 339–58. <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2008.06.003>Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. 1994. Dz.U. nr 124, poz. 607.
- Gray Andrew, Jenkins Bill. 1999. Democratic renewal in local government: Continuity and change. *Local Government Studies* 25 (4): 26–45. <https://doi.org/10.1080/03003939908433965>Hoffman István, Karpiuk Mirosław. 2022. The local self-government's place in the cybersecurity domain: Examples of Poland and Hungary. *Cybersecurity and Law* 7 (1): 171–90. <https://doi.org/10.35467/cal/151826>Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 roku. *Sbírka Zákonů České Republiky* 1993, nr 1. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-a.html> (dostęp: 1.03.2024).
- Konstytucja Republiki Litewskiej przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum przeprowadzonym 25 października 1992 roku. 2006. Tłum. H. Wisner. Wyd. Sejmowe. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/litwa.html>.
- Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 roku. 2003. Tłum. K. Skotnicki. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. 1977. Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Kraśnicki Artur. 2023. Sztuczna inteligencja napisała interpelację do prezydenta Szczecina. Sprawdziliśmy, czy może wcielić się także w polityków PiS. *Gazeta Wyborcza*, 4.04.2023. <https://szczecin.wyborcza.pl/szczecin/7,34939,29638001,sztuczna-inteligencja-napisala-interpelacje-do-prezydenta-szczecina.html> (dostęp: 1.03.2024).
- Kvach Sergey, Frolova Natalya, Vasilkova Nelas Elena. (2017). Constitutional rationale of international standards in local self-government. W: F. Casati, G.A. Barysheva, W. Krieger (eds.), *Lifelong Wellbeing in the World – WELLSO 2016*, 19. *European Proceedings of Social and Behavioural Sciences* (411–415). <https://doi.org/10.15405/epsbs.2017.01.55>
- Niżnik-Dobosz Iwona. 2020. Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 82 (4): 21–34. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.4.3>Olech Jakub. 2024. Polski samorząd terytorialny jako nowy aktor debaty politycznej po 1989 r. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica* 29 (371): 93–108. <https://doi.org/10.24917/20813333.29.8>Paul Maria Luisa. 2023. A Brazilian city passed a law about water meters. Chat GPT wrote it. *The Washington Post*, 4.12., <https://www.washingtonpost.com/nation/2023/12/04/ai-written-law-porto-alegre-brazil/> (dostęp: 1.03.2024).
- Ricciardelli Alessandra. 2018. Governance, local communities, and citizens participation. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, 2919–32. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9_3221

- Siur Natalia, Kuzmenko Hanna, Pavlichenko Iryna, Malakhova Tetiana, Pravdiuk Andrey. 2023. Constitutional principles of local self-government. *Journal of Law and Sustainable* 11, no. 11: 1–23. <https://doi.org/10.55908/sdgs.v11i11.2290>
- Surazska Wisła, Bucek Jan, Malikova Ludmila, Danek Petr. 1997. Towards regional government in Central Europe: Territorial restructuring of postcommunist regimes. *Environment and Planning C: Government and Policy* 15, no4): 437–62. <https://doi.org/10.1068/c150437>
- Żęgota Krzysztof. 2018. Koncepcja klinów geopolitycznych: Próba rozstrzygnięć terminologicznych. *Przegląd Geopolityczny* 26: 52–63.

Streszczenie

Celem artykułu jest zbadanie i rozwinięcie systemów samorządu terytorialnego w Polsce, Czechach, na Litwie i Słowacji. Autor przedstawia cechy wspólne i różnicujące urządzenia systemowe tych, zdecentralizowanych od samoorganizacji internetowej, przede wszystkim fundamenty samorządu terytorialnego, które znajdują się w podstawowych aktach prawnych tych krajów. Analiza oparta jest na wybranych kryteriach. Autor posługuje się porównaniem porównawczym, opartym na, związanym z tematem normatywnym i literackim. Przedstawiono wyniki badań nad występowaniem jako źródła między systemami samorządu terytorialnego w zastosowaniu. Podkreślono terytorialność terytorialną dla zakresu lokalnego i regionalnego, a także dla zintegrowanego. Zwrócono uwagę na konieczność (lub jej brak) wykorzystania konkretnych samorządów do realizacji polityki dotyczącej oddziaływania ze społecznościami aplikacji.

Poland, Lithuania, the Czech Republic, and Slovakia – a contribution to the comparative analysis of the local government system foundations of selected EU MemberStates

Abstract

The aim of the article is to examine and compare the systems of local self-government in Poland, the Czech Republic, Lithuania, and Slovakia. The author presents the common and differentiating features of the system solutions of these decentralized forms of self-organization of local communities, considering first of all the bases of local self-government contained in the basic laws of these countries. The analysis is based on selected criteria. The author uses a comparative method, based on, normative analysis and literature on the subject. The results of the research show that there are both similarities and differences between the systems of local self-government in the countries studied. The importance of local self-governments for local and regional development, as well as for European integration, is highlighted.

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, konstytucja, Polska, Czechy, Litwa, Słowacja

Keywords: local government, constitution, Poland, Czech Republic, Lithuania, Slovakia

Małgorzata Kuźbida¹

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

ORCID: 0000-0002-1071-8951

Edukacja mniejszości narodowych w Ukrainie w kontekście rewolucji w 2004 i 2014 roku: Między europejskimi aspiracjami a wewnętrznymi wyzwaniem

Wstęp

Początek XXI wieku ukazał światu, a szczególnie Europie, że dążenia Ukraińców do samostanowienia wykraczają daleko poza projekty ideologiczne poszczególnych partii czy kandydatów na prezydentów. To oddolna aktywność ruchów społecznych i młodego pokolenia, zwłaszcza środowisk walczących o niepodległą i demokratyczną Ukrainę z prawem do prowadzenia samodzielnej polityki międzynarodowej, stała się katalizatorem przemian w latach 2004 i 2014. W tym czasie, oprócz postulatów zwiększenia wpływu narodu na własny los, na pierwszy plan wysunęły się hasła budowy państwa demokratycznego, rozwoju samorządności, pokojowego współistnienia, poszanowania własności prywatnej, a przede wszystkim integracji ze zjednoczoną Europą. Rewolucja pomarańczowa z 2004 oraz rewolucja godności z 2014 roku mimo ich przełomowego charakteru pozostawiły w ukraińskiej przestrzeni politycznej poczucie niedokończonych reform. Ich kontynuacja będzie naturalną konsekwencją obecnych wyzwań stojących przed Ukrainą, szczególnie w kontekście geopolitycznym oraz następstw toczącego się

¹ malgorzata.kuzbida@uken.krakow.pl

konfliktu zbrojnego. Przyszły kształt państwa ukraińskiego, wpływ przemian terytorialnych, demograficznych, politycznych i ekonomicznych na jego strukturę wewnętrzną pozostają przedmiotem ożywionych debat eksperckich.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie rozwiązań prawnych implementowanych do ustawodawstwa w państwie ukraińskim, których konsekwencją może być ograniczenie działalności edukacyjnej placówek prowadzonych przez polską mniejszość narodową. Wraz z poszukiwaniem odpowiedzi na zmiany kierunków polityki bezpieczeństwa kraju następowały procesy współistniejące, których celem było zachowanie jedności terytorialnej. Jednym z nich były ustawy o języku państwowym, co dla decydentów politycznych miało być rodzajem zadośćuczynienia tym, dla których państwo niedostatecznie chroniło język ukraiński.

Paradoksalnie, podjęte działania legislacyjne stoją w sprzeczności z fundamentalnymi postulatami obu rewolucji – budową państwa prawa oraz kształtowania relacji z obywatelami w duchu poszanowania praw do ochrony dziedzictwa narodowego i kulturowego, ze szczególnym uwzględnieniem mniejszości narodowych i etnicznych. Problem oświaty mniejszości narodowych w kontekście stosunków polsko-ukraińskich nabiera szczególnego znaczenia, odślaniając złożone zależności między oboma narodami. Ta wielowymiarowa relacja, ukształtowana przez wspólną historię, pozostaje kluczowym czynnikiem wpływającym na stosunki obu państw w wymiarze geostrategicznym.

Ukraina jako podmiot prawa międzynarodowego – cele polityki zagranicznej państwa od upadku ZSRR do 2022 roku

Rozpad ZSRR dla obywateli Ukrainy był szokiem, ale również dziejową niespodzianką. Początkowo w polityce zagranicznej zachowano daleko idącą stabilność w kształtowaniu relacji z sąsiadami. Zważywszy na to, że bezwzględna zależność społeczna, polityczna i militarna od Rosji była odczuwana przez pierwsze lata niepodległości, ukraińskie elity unikały precyzyjnego określenia kryteriów, komu przysługuje prawo do bycia pełnoprawnym obywatelem państwa. Ten balans uwidocznia się już w pierwszej deklaracji, gdy światło dzienne ujrzał Akt Proklamowania Niepodległości z 24 sierpnia 1991 roku – ukraiński naród etniczny nie figuruje w nim jako podmiot samostanowienia. Zagwarantowano wówczas równe prawa wszystkim mieszkańcom kraju, umożliwiając swobodny rozwój języków i kultury narodowej, niezależnie od pochodzenia. Ów zapis chronił przede wszystkim obawy osób komunikujących się głównie po rosyjsku, dla których identyfikacja etniczna nie stanowiła czynnika rozdzielającego, co z czasem nabrało istotnego

znaczenia. W myśl tej zasady obywatelem Ukrainy był każdy, kto mieszkał w kraju, nie zastosowano zasady etniczności.

Pierwsze koncepcje określające ustawowe i ideowe warunki dla polityki bezpieczeństwa państwa określała ustawa z 16 stycznia 1997 roku o „polityce bezpieczeństwa narodowego Ukrainy” [Legucka, Malak (red.), 2008]. Jej demilitaryzacyjny charakter miał wprowadzać przede wszystkim równowagę wpływów, rozumianą jako utrzymanie wektora wschodniego, by umożliwić dalsze trwanie ukraińskiego społeczeństwa w rosyjskiej strefie wpływów. Do 2004 roku nie uważano różnic etnicznych za potencjalne zagrożenie dla stabilności państwa ukraińskiego w zakresie ładu i spokoju wewnętrznego, szczególnie w kontekście kształtowania się tożsamości narodowej jego obywateli – ukraińskiej bądź rosyjskiej.

Linia podziału zacieśniła się wraz z zakończeniem walki o fotel prezydenta Ukrainy w 2004 roku, gdy światu ukazały się „dwie Ukrainy” – rosyjskojęzyczna, popierająca Wiktora Janukowycza, i ukraińskojęzyczna, dla której Wiktor Juszczenko jako pierwszy prezydent kraju realizował politykę ukrajinizacji w przestrzeni społecznej i politycznej [Riabczuk 2004]. Te dwa elementy kulturowej tożsamości małej i wielkiej ojczyzny zaczęły nabierać znaczenia wraz z zakończeniem pomarańczowej rewolucji, a apogeum osiągnęły po 2014 roku w kontekście poszukiwania odpowiedzi, na pytania, kim są Ukraińcy, czego pragną, z kim walczą, co chcą odzyskać, kto im zagraża. Narodziny orientacji prozachodniej dla wielu były pokłosiem spuścizny historycznej pozostawionej przez podziały polityczne jeszcze sprzed 1914 roku. Nim w Ukrainie wykryształizowała się jednoznacznie opcja prozachodnia, państwo przeżywało liczne wstrząsy, które odczuwa do dziś, również wśród społeczności o polskich korzeniach narodowych. Nie bez znaczenia jest to, że Polska jako pierwsza uznała Ukrainę na arenie międzynarodowej, nie stawiając żądań ochrony swoich dawnych obywateli czy oczekiwań dotyczących rewizji granic. Od pierwszych dni po 1991 roku Rzeczpospolita w relacjach obustronnych była partnerem przewidywalnym, nastawionym na pokojowe współistnienie, z czasem stając się prozachodnią podporą we współpracy z UE i NATO.

Ukraina od 2004 roku w wymiarze międzynarodowym głosiła hasła współpracy z Zachodem, dążąc do integracji z Unią Europejską. Zwrot ku Zachodowi był przesądzony. Aspiracje części narodu, wyrażane przez europeizację kraju, otworzyły przysłowiową puszkę Pandory, której konsekwencją jest pełnoskalowa wojna Rosji przeciwko Ukrainie. Państwo, którego aspiracje do stania się integralną częścią zachodniej strefy wpływów, zmienia układ sił w wymiarze geopolitycznym nie tylko Europy, ale przede wszystkim oddziałuje na Rosję w XXI wieku. Dla pokoleń Ukraińców, starających się o stworzenie niepodległego, w pełni suwerennego, niezależnego od Rosji państwa, zagrożenie militarne, wprawdzie uwidocznione w 2014 roku przez

separatyzm wschodnich regionów oraz utratę części terytoriów po 2022 roku jest faktem dokonanym [Klimecki, Karpus 2022]. Dlatego kształtowanie relacji z sąsiadami stowarzyszonymi w UE zaważy na dalszych układach międzynarodowych, również w trakcie akcesji. Stanowisko Polski dalece odbiega od postawy Węgier, które aktywnie sprzeciwiają się polityce ograniczania języków narodowych i etnicznych prowadzonej w systemie edukacji przez Ukrainę.

W wymiarze formalnym doktrynę o obronności kraju, kierującą zainteresowanie ku ściślejszej współpracy z NATO, zainicjowano już w pierwszych latach sprawowania urzędu przez Wiktora Juszczenkę, na fali pomarańczowej rewolucji. Mimo prób jej osłabienia w latach 2010–2014 w trakcie prezydentury Janukowycza nie udało się powstrzymać odśrodkowych tendencji wyrażanych przez społeczeństwo. Ponowne starania o podjęcie sojuszu obronnego i gospodarczego z Rosją doprowadziły do eksplozji sprzeciwu społecznego, którego konsekwencją była rewolucja godności. Ukraina dokonała wyboru, odrzuciła prorosyjskiego prezydenta, a jego kolejni następcy systematycznie opowiadają się za koniecznością integracji z UE i NATO. Ustawa o narodowym bezpieczeństwie Ukrainy, ratyfikowana przez Radę Najwyższą w 2018 roku, zamyka okres balansu [Ustawa o narodowym bezpieczeństwie... 2018]

Nim jednak zostaną ustalone kolejne etapy kształtujące ukraińską politykę zagraniczną, warto zwrócić uwagę na jeden z efektów działań podejmowanych w obszarze polityki wewnętrznej, których celem miała być ochrona narodu i języka ukraińskiego jako wyraz sprzeciwu przeciwko imperialnym działaniom Rosji. Język bowiem był i nadal jest kwestią polityczną, dotyczącą wielu sfer istnienia państwa, w tym jego bezpieczeństwa. Nie jest to zjawisko irracjonalne, biorąc pod uwagę znaczenie zrusyfikowania kraju i historyczny brak świadomości narodowej znacznej części społeczeństwa. Język przez wieki stanowił zarzewie konfliktu, zwłaszcza z Rosjanami.

Współcześnie, w XXI wieku, nadal ta linia podziału może być wykorzystywana, zwłaszcza w warunkach wojny, konsolidując ukraińską tożsamość polityczną. Dzisiaj, w obliczu wyniszczającej wojny, równoległe umacnia się nowa doktryna bezpieczeństwa Ukrainy, a kwestie języka i ochrony mniejszości narodowych nabierają znaczenia międzynarodowego, wykraczając poza wąski dogmat dzielący obywateli na swoich i obcych, etnicznych i pozaetnicznych. Rok 2022 zawsze pozostanie przełomem, zwłaszcza dla społeczności zamieszkującej Ukrainę. Walka o język będzie zarówno słabością, jak i siłą w procesie odbudowy kraju, szczególnie w kontekście odpowiedzialności społeczeństwa obywatelskiego dążącego do integracji z Unią Europejską wobec sprzeciwu wobec rosyjskiej agresji. Dla tej integracji poszanowanie praw mniejszości narodowych będzie miało znaczenie fundamentalne, również w stosunku do osób o rosyjskim pochodzeniu etnicznym.

Mniejszość narodowa w Ukrainie – język państwowy i narodowy, równowaga czy zadośćuczynienie?

Pierwsze ustawy, z pozoru chroniące ukraiński język narodowy, implemmentowano w 1989 roku, jeszcze w czasie istnienia ZSRR. Formalnie decyzja ta była przełomowa, wyraźnie wskazała podmiotowość społeczeństwa, które we własnym państwie nie odczuwało nadrzędności języka narodowego nad federacyjnym. Ustanowiła ona prawo do posługiwania się ukraińskim w urzędach, szkołach, przedsiębiorstwach na równi z rosyjskim. Ustawa o językach w Ukraińskiej Socjalistycznej Republice Radzieckiej dopuszczała *de facto* inne języki narodowe, przez co ten zapis stał się deklaracją pozytywnych życzeń. W praktyce nie ustanowiono ścisłych ram czy kar dla osób, które mogłyby używać innego wariantu językowego niż rosyjski i ukraiński. Krok ku ukrainizacji kraju przez język został uczyniony.

Nowym aktem prawnym w polityce narodowej i etnicznej była dopiero ustawa o mniejszościach narodowych w Ukrainie z 1992 roku. Gwarantowała ona m.in. prawo do zachowania i rozwoju tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej, a także prawo do nauki w języku ojczystym oraz do używania tego języka w życiu publicznym i prywatnym. Dla polskiej mniejszości najważniejszy był zapis zawarty w art. 6, zgodnie z którym „państwo gwarantuje wszystkim mniejszościom narodowym prawa autonomii narodowo-kulturalnej: posługiwania się i nauczania w języku ojczystym, czyli uczenia się języka ojczystego w szkołach podstawowych albo w narodowych stowarzyszeniach kulturalnych, rozwój narodowych tradycji kulturalnych, używanie symboliki narodowej, obchodzenie świąt narodowych, wyznawanie swojej religii, zaspokajanie potrzeb w zakresie literatury, sztuki, środków masowego przekazu, tworzenie narodowych instytucji kulturalnych oraz szkolnych i wszelką inną działalność, która nie przeczy obowiązującemu prawodawstwu” [Ustawa o mniejszościach... 1992]

Ustawa o mniejszościach została przyjęta z entuzjazmem, a państwa sąsiadujące dostrzegły wolę integracji i pokojowego współistnienia. Odebrano ją również jako sygnał głębszych reform strukturalnych, respektowania konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 roku czy też ratyfikacji protokołów dodatkowych. Dla polskiej społeczności, zwłaszcza dla osób, dla których przynależność narodowa miała znaczenie przede wszystkim symboliczne, możliwość oficjalnego stowarzyszania się była emanacją niepodległości Ukrainy.

O stanie narodowościowym kraju świadczą badania z 2001 roku. Spis ludności, przeprowadzony również według kryterium narodowego, wskazał, że Ukraińców było 77,8%, Rosjan – 17,3% i około 5% innych narodowości. Natomiast według kryterium językowego podział był nieco inny: 67,5% osób zadeklarowało język ukraiński jako rodzimy – ojczysty, 29,9% – rosyjski,

a 3% – inne języki, w tym polski, węgierski, rumuński. Liczba osób deklarujących narodowość polską wynosiła około 144 130. Największe skupiska Polaków znajdują się w obwodach: żytomierskim (około 49 tys.), chmielnickim (około 20 tys.) i lwowskim (około 19 tys.). Należy zauważyć, że te oficjalne dane były kwestionowane przez niektóre organizacje polonijne oraz badacze. Szacunki nieoficjalne sugerują, że liczba osób pochodzenia polskiego w Ukrainie może sięgać od 900 tys. do nawet 2 mln, o czym świadczy rosnąca liczba wniosków o przyznanie prawa posiadania Karty Polaka, od 2007 aż po ich nasilenie po 2022 roku. Różnice te wynikają z różnych metodologii badań oraz kryteriów identyfikacji narodowości. Warto również pamiętać, że od ostatniego spisu powszechnego minęło wiele lat, a sytuacja demograficzna uległa zmianie [Eberhardt 2001].

Z biegiem lat kolejne pokolenia coraz swobodniej posługiwały się językiem ukraińskim. Dwujęzyczność zaczęto postrzegać jako jeden z wariantów stabilizacji państwa, na wzór Szwajcarii czy Belgii. Dla badaczy kwestia językowa miała podłoże zarówno polityczne, jak i kulturowe. Zagadnienie to ma ogromne znaczenie symboliczne, zwłaszcza dla zwolenników budowy wspólnoty etnicznej. Walka o język i tożsamość toczy się do dziś, a wojna ją nasiliła. Dotyczy ona przede wszystkim obaw o to, kto będzie w mniejszości w kraju – ci, którzy posługują się językiem agresora i utrwalają imperializm, czy ci, dla których niepodległe państwo to synonim państwa zmodernizowanego i osób władających językiem ukraińskim. Język polski nigdy w historii niepodległej Ukrainy nie stanowił podstaw do konfliktu, z czasem stał się jednym z elementów europeizacji kraju.

Polskie szkoły i placówki sobotnio-niedzielne w Ukrainie. Integracja i dezintegracja (1991–2018)

Niepodległość w 1991 roku przyniosła zmiany, a wyniki ze wszystkich 27 regionów nie różnicowały kraju według podziału językowego. Zarówno na wschodzie, jak i zachodzie opowiedziano się za niepodległością. Wraz ze zmianą ustroju rozpoczęto pracę nad nową konstytucją, ogłoszoną 28 czerwca 1996 roku. Zachowano wówczas konieczną równowagę między społecznościami, gwarantując mieszkańcom swobodny rozwój języka i kultury mniejszości narodowych [Olszański 2003].

Odrodzenie szkolnictwa w polskim językiem nauczania rozpoczyna się wraz z ożywionym życiem religijnym. Obok kościołów katolickich powstają ośrodki opiekuńczo-wychowawcze czy polskie towarzystwa kulturalno-oświatowe, inicjujące pracę szkół sobotnio-niedzielnich, a następnie placówek będących integralną częścią szkolnictwa w Ukrainie. Proces ich odbudowy był stopniowy, zależał od aktywności lokalnej mniejszości oraz

zaangażowania władz regionu czy wsparcia międzynarodowego, uzyskiwanego przede wszystkim w Polsce. Potrzebę odrodzenia jednostek dydaktycznych zgłoszono w wielu miejscowościach, również w Ukrainie wschodniej, m.in. w Charkowie. Ze względu na niedostatek wykwalifikowanych nauczycieli języka polskiego ich rozwój nie był dynamiczny, odbywał się etapami, pokonując również bariery ekonomiczne i prawne [Sawicki 2009]. Odradzające się państwo na początku swojego istnienia przychylnie odnosiło się do faktu, że jest zamieszkiwane przez społeczności, dla których prawo do pielęgnowania narodowych tradycji nie stało w sprzeczności z obywatelstwem, co społeczność polska deklarowała. Artykuły, m.in. 53, konstytucji Ukrainy stanowiły, że „obywatelom należącym do mniejszości narodowej gwarantuje się, zgodnie z ustawą, prawo do nauki w języku ojczystym lub nauki języka ojczystego w państwowych i komunalnych instytucjach nauczania albo w ośrodkach kultury narodowej”. Artykuł 9 konstytucji wskazuje, że umowy międzynarodowe przyjęte przez Radę Najwyższą Ukrainy są częścią ustawodawstwa narodowego, przede wszystkim te, które państwo podpisze w ramach bilateralnych relacji z państwami sąsiadującymi czy na poziomie prawa międzynarodowego. Nastąpiło to wraz z podpisaniem przez Ukrainę Europejskiej Karty Języków Regionalnych i Języków Mniejszości Narodowych, Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Polsko-ukraińskie regulacje prawne

Polska i Ukraina od początku lat 90. starały się zachować daleko idącą poprawność polityczną we wzajemnych relacjach. Kwestie dotyczące edukacji były tym aspektem, który bez oddolnych działań, podejmowanych również przez polską mniejszość narodową, nie mógłby być realizowany. Wzrost znaczenia edukacji języka polskiego następuje równoległe ze zwiększającymi się procesami migracyjnymi Ukraińców do Polski oraz możliwością swobodnego rozwoju organizacji pozarządowych i innych aktywności społecznych rozwijanych w Ukrainie.

Regulacje prawne dotyczące nauki w języku polskim znajdują się w umowie między rządem Ukrainy a rządem Rzeczypospolitej Polskiej o współpracy w dziedzinie kultury, nauki i oświaty, podpisanej 20 maja 1997 roku. Jeden z zapisów porozumienia określa cele, które mają sprzyjać tworzeniu warunków do zachowania rozwoju i tożsamości narodowej, religijnej, kulturowej i językowej bez jakiegokolwiek dyskryminacji. Natomiast zajęcia z historii i kultury ojczystej mogły się odbywać w przedszkolach, szkołach podstawowych i średnich oraz zostać włączone do narodowych systemów edukacji [umowa Ukraina-Polska 1997].

Pierwsze lata odbudowy szkolnictwa polskiego w Ukrainie były imponujące. Stanowiło to wyzwanie również dla państwa polskiego. Wraz z rozwojem szkół stanowiących integralną część systemu edukacji powstawały szkoły sobotnio-niedzielne, w których odbywa się edukacja zarówno dla dzieci i młodzieży, jak i dla dorosłych. Intensywność i różnorodność inicjatyw edukacyjnych w ciągu 30 lat istnienia Ukrainy jest zmienna. Dzisiaj nie można mówić, że są to jednostki odpowiadające jedynie na zapotrzebowanie mniejszości narodowej, ale również ośrodki krzewiące język polski i wiedzę o kraju sąsiada, tworzące sieć aktywizacyjną dla społeczeństwa obywatelskiego.

Dokładne dane statystyczne ukazujące skalę ich działania są trudne do ustalenia, zwłaszcza na tle wielomilionowej migracji na skutek wojny z 2022 roku. Dostępne informacje uzyskane w Centrum Metodycznym Języka i Kultury Polskiej w Drohobyczu oraz w placówkach konsularnych w Ukrainie z 2015 roku podają, że istniało ponad 300 placówek. Do najważniejszych, prowadzących edukację z poszerzonym językiem polskim należą:

1. Szkoły z polskim językiem wykładowym (5): szkoła ogólnodostępna nr 24 we Lwowie, szkoła nr 10 we Lwowie, szkoła podstawowa w Łanowicach, szkoła ogólnodostępna nr 3 w Mościskach oraz szkoła podstawowa w Strzelczyskach; łącznie zarejestrowano w nich około 3000 uczniów.
2. Szkoła ogólnodostępna w Gródku Podolskim (realizująca program w klasach 1–9 – edukacja podstawowa oraz 10–11 – edukacja ogólnodostępna) w ostatnich latach przeszła znaczną transformację. Wpłynęły na nią: niekorzystne tendencje demograficzne, postępujący brak wykwalifikowanej kadry dydaktycznej oraz odmienne podejście władz samorządowych i oświatowych do realizacji misji placówki.
3. Szkoły dwujęzyczne ze specjalnie wydzielonymi klasami – 2 placówki w Iwano-Frankowsku i Szepetówce (status języka polskiego poszerzonego).
4. Szkoły średnie ukraińskie z język polski jako obowiązkowym obok innych języków do wyboru (około 147 placówek).
5. Przedszkola z polskim językiem nauczania we Lwowie, Kamieńcu Podolskim i Strzelczyskach [Raport 2015].

Dane te nie uwzględniają ośrodków umieszczonych na terenie całego kraju, których dynamiczny rozwój zaobserwowano również przed wojną. Na terenie całej Ukrainy ich liczba wzrosła wraz z implementacją do prawa polskiego możliwości posiadania Karty Polaka od 2007 roku. Wówczas zaobserwowano, zwłaszcza terenie takich ośrodków jak domy polskie, wspólnoty narodowe itp., potrzebę zwiększenia kompetencji językowych. Ich prężny rozwój sprawił, że większość takich placówek była finansowana ze środków prywatnych, dobrowolnych składek członków lub ze środków uzyskanych na podstawie dotacji za pośrednictwem Fundacji Wolność i Demokracja,

grantów od Senatu RP czy innych form wsparcia z Polski. Niektóre ośrodki zostały wpisane do pozalekcyjnego ukraińskiego systemu edukacji. Wytyczne Ministerstwa Oświaty i Nauki Ukrainy, wpisując je do swojego systemu, określały zakres ich działalności w odrębnych przepisach, wskazujących na odpowiednią liczbę godzin oraz wymagania co do używanych podręczników. Nie istnieje natomiast jednolity system certyfikowania i wydawania zaświadczeń odpowiadający standardom nakładanym na cudzoziemców przez Narodową Agencję Wymiany Akademickiej w Polsce. Każda z placówek umiejscowionych w Ukrainie wydaje jedynie zaświadczenia o znajomości języka polskiego na wybranym poziomie.

Od 2001 do 2017 roku ranga i znaczenie szkół tzw. polskich, umiejscowionych w systemie edukacji Ukrainy, uległy rewolucji. Ich znaczenie zależało od wielu aspektów, również tych społecznych, ekonomicznych, a nade wszystkim politycznych. Zakończenie działalności szkół określanych jako placówki mniejszości narodowych, tzw. polskie, i zamiana ich na ośrodki ogólnonarodowe wprowadziła nowa ustawa o języku państwowym Ukrainy z 4 października 2018 roku. Jeszcze w 2017 roku weszła w życie nowelizacja ustawy oświatowej, ograniczająca zakres nauczania w języku rosyjskim oraz językach mniejszości narodowych, w tym również w języku polskim [Olszański 2019].

Ustawa o zapewnieniu funkcjonowania języka ukraińskiego jako państwowego z 16 lipca 2019 roku pierwszy raz od uzyskania niepodległości jednoznacznie nadaje pierwszeństwo językowi ukraińskiemu. Według ustawodawcy nowe zapisy miały przede wszystkim chronić język państwowy, czyli ukraiński, wprowadzając również odpowiedzialność za jego nieznaną przed wszystkim przez urzędników. Przez liczne grono polskich ekspertów została przyjęta z dystansem, co dzisiaj skutkuje ograniczeniem działalności edukacyjnej niektórych szkół stworzonych dla polskiej mniejszości narodowej.

Ustawy o oświacie precyzują program zajęć, liczbę godzin wykładowych oraz dynamikę ich realizacji opartą na języku wykładowym – polskim lub ukraińskim. Dyrektor szkoły w porozumieniu z kadrą dydaktyczną i radą rodziców ma możliwość kształtowania planu lekcji tak, aby edukacja była zgodna z państwowym programem nauczania. Na przykład najstarsza polska szkoła nr 10 im. św. Marii Magdaleny we Lwowie prowadzi zajęcia z języka polskiego, historii Polski, historii powszechnej czy geografii przede wszystkim w języku ojczystym. Na skutek wojny przedmiot: przysposobienie obronne jest już realizowany w języku państwowym [Język mniejszości narodowych... 2021]. Od 2020 roku w związku z pandemią COVID-19 nie przeprowadza się na terenie szkoły końcowego egzaminu maturalnego, określanego jako DPA [Zniesienie egzaminów... 2021]

Nie udało się sfinalizować starań o to, aby uczniowie szkół „polskich” mogli przystępować do egzaminu maturalnego w języku polskim

we wszystkich jednostkach edukacyjnych prowadzonych przez mniejszość narodową w trybie stacjonarnym w jednej placówce. Egzamin organizowany przez państwową komisję egzaminacyjną jest przeprowadzany poza placówkami szkolnymi. Uczniowie przystępujący do ZNO (czyli pozaszkolnego egzaminu oceniania – matura pozaszkolna) mają możliwość dobrowolnego wyboru przedmiotów, również w języku polskim. Chcący podjąć studia w Polsce, abiturienti wszystkich szkół ukraińskich mogą posługiwać się dyplomem uzyskanym w kraju pochodzenia, co nie stanowi barier formalnych [Szkoła dla mniejszości... 2025; Uznawanie dyplomów wydanych za granicą 1974]. Osoba posługująca się Kartą Polaka nie jest zobowiązana do posiadania na dyplomie ukończenia szkoły średniej oceny z języka polskiego jako jednego z przedmiotów wybieranych w procesie edukacji. Z biegiem lat fakt ten znacząco wpłynął na umniejszenie znaczenia tego dokumentu oraz ograniczył motywację i kompetencje młodego pokolenia polonusów z Ukrainy do pielęgnowania języka i kultury przodków już na etapie procesu edukacji. W odróżnieniu od pierwszych lat funkcjonowania szkół z polskim językiem wykładowym obecnie do Polski przybywa kolejne pokolenie polonusów, którzy nie otrzymuje kompleksowej edukacji kulturowo-językowej. Ich prawo jako mniejszości narodowej jest w tym zakresie realizowane głównie w szkołach obwodu lwowskiego. Trwałość tych placówek wynika z zaangażowania kadry dydaktycznej, postawy dyrekcji oraz wciąż żywego przekonania, że mają one wychować obywateli Ukrainy świadomych swojego polskiego pochodzenia. O ich charakterze świadczą również aktywności prowadzone w ramach świąt okolicznościowych, akademie, apele oraz komunikacja ogólnoszkolna. Możliwości te zapewnia znowelizowana w 2020 roku ustawa o edukacji, która pozostawia znaczną swobodę w realizacji celów statutowych szkoły zgodnie z zapotrzebowaniem społecznym i osobistym zaangażowaniem władz placówki [Ustawa o edukacji... 2020].

Funkcję kustosa polskiej kultury przejęły organizacje pozarządowe i ośrodki skupione wokół kościołów, często zaktywizowane w obrębie Federacji Organizacji Polskich na Ukrainie i Związku Polaków Ukrainy. [Federacja...1991; Związek Polaków Ukrainy 1991]. Z danych statystycznych uzyskanych od Ministerstwa Oświaty i Nauki Ukrainy wynika, że w roku szkolnym 2021–2022 liczba uczniów zarejestrowanych w placówkach prowadzących język polski (określanych jako polskie) wynosiła zaledwie 950 osób. Natomiast języka polskiego jako obcego na terenie kraju uczyło się już ponad 89 tys. uczniów w 548 państwowych placówkach edukacyjnych. Największe natężenie takich szkół było w województwach lwowskim, wołyńskim i rówieńskim. Jednocześnie statystyki wskazują, że języka polskiego jako odrębnego przedmiotu uczyli się uczniowie głównie w klasach 5–9, natomiast w szkołach średnich ich liczba wzrosła z 15 do 30 tys. w 2022 roku. Ten znaczący wzrost ukazuje nową tendencję, co owocuje koniecznością standaryzacji programu nauczania,

dostępu do książek oraz kształcenia kadry dydaktycznej [W Ukrainie rośnie zapotrzebowanie... 2023]. Od decyzji władz szkoły i samorządu uzależniono, która placówka otrzyma dodatkowe dofinansowanie na kształcenie pozalekcyjne języka polskiego, biorąc pod uwagę jej specyfikę, opinię rodziców i dostępność do wykwalifikowanej kadry dydaktycznej.

Ukraina w obliczu trwającej wojny ponownie stanęła przed dylematem, jak kształtować prawa i obowiązki obywateli zgłaszających przynależność do mniejszości narodowych, zwłaszcza rosyjskiej. Usystematyzowanie prawne i społeczne roli oraz znaczenia języków mniejszości narodowych nadal stanowi w Ukrainie polityczną konieczność. Dla polskich placówek zagrożeniem może być kolejna reforma zapowiadana przez Kijów. Ministerstwo Oświaty i Nauki Ukrainy w 2025 roku rozpoczęło próby podziału szkół na podstawowe (realizujące edukację w klasach 1–9) oraz średnie (obejmujące klasy 10–12) [Jakie zmiany czekają uczniów... 2024].

Zarówno ustawa językowa, jak i wszelkie działania o charakterze międzynarodowym pokazują, z jakimi problemami społecznymi zmagają się Ukraina. Poszukiwanie narzędzi do zminimalizowania znaczenia języka rosyjskiego jest dzisiaj dla państwa odpierającego zbrojny atak wyzwaniem równie ważnym, co niebezpiecznym. Wielowiekowe współistnienie z Rosją to integralna część tożsamości narodowej Ukraińców. Równoległe umniejszanie praw pozostałych mniejszości jest przez sąsiadów odbierane jako negacja podstawowych założeń pokojowego współistnienia w ramach Unii Europejskiej. Rzeczpospolita jako jedno z nielicznych państw regionu w ostatnich latach nigdy nie wносиła pretensji o uznanie języka polskiego za równorzędny z państwowym. Wydawać by się mogło, że próby jego umniejszenia są dzisiaj formą politycznej niestaranności. Edukacja mniejszości narodowej staje się obecnie zagadnieniem kształtującym bilateralne stosunki między Polską i Ukrainą, zwłaszcza że zgodnie z ostatnimi danymi Polska jest jednym z ważniejszych partnerów gospodarczych, społecznych, militarnych i politycznych Ukrainy. Ochrona społeczności ukraińskiej w Polsce i poszerzenie jej zainteresowania krajem sąsiadów wpływają na poszukiwanie odpowiedzi, jak dzisiaj należy ułożyć wzajemne relacje, aby nie stanowiły podłoża również wewnątrzspołecznych konfliktów między narodami.

Konkludując: traktaty Unii Europejskiej podkreślają, że Unia szanuje bogatą różnorodność kulturową i językową. W rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2018 roku podkreślono znaczenie konieczności zagwarantowania prawa do używania języków mniejszościowych oraz ochrony różnorodności językowej. Również art. 165, ust. 2 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) podkreśla, że „działanie Unii zmierza do rozwoju wymiaru europejskiego w edukacji, zwłaszcza przez nauczanie i upowszechnianie języków Państw Członkowskich” przy pełnym poszanowaniu różnorodności kulturowej i językowej (art. 165 ust. 1 TFUE). Ukraina, dokonując zmian w ustawie

o mniejszościach narodowych już w 2022 roku, podejmuje próby realizacji europejskich zapisów m.in. przez dofinansowanie książek i innych materiałów dydaktycznych (art. 6. ustawy o mniejszościach narodowych z 13 grudnia 2022).

Dzisiaj również państwo polskie stoi przed wyzwaniem, jak dokonać zmian w systemie edukacji, aby wesprzeć rosnącą liczbę ukraińskiej mniejszości narodowej. Wzrasta również liczba szkół z ukraińskim językiem wykładowym. Polityka edukacyjna, obok historycznej, staje się narzędziem nacisku. Jej obustronne ukształtowanie będzie niezbędnym elementem wpływającym na stosunki bilateralne, co w najbliższej przyszłości odczują obie społeczności. Z badań pokazujących stan wiedzy o wzajemnym postrzeganiu siebie przez narody Polski i Ukrainy wynika, że głównym źródłem szerzenia informacji są media społecznościowe. Pozostawienie poza oficjalnym systemem edukacyjnym tak wrażliwych kwestii z zakresu dziedzictwa kulturowego obu narodów może tworzyć pole do manipulacji i politycznej destabilizacji.

Dotychczas prawodawstwo ukraińskie nie dostrzegało potrzeby wsparcia polskich placówek edukacyjnych. Jednakże zmieniająca się sytuacja demograficzna, społeczna oraz polityczna wymaga od ukraińskich elit poszanowania prawa obowiązującego w Unii Europejskiej. Chcąc zrealizować wszystkie jego postanowienia, państwo ukraińskie będzie zmuszone podjąć zagadnienie odnowy oraz wsparcia dziedzictwa kulturowego i językowego kształtowanego przez polską mniejszość etniczną, która jeszcze pozostała w Ukrainie i wspiera jej europejskie starania. Realizacja potrzeb polskiej mniejszości narodowej wymaga od państwa ukraińskiego stabilnej, długotrwałej i opartej na wzajemności relacji polityki, w której polskość nie będzie jedynie symbolem politycznych i historycznych uprzedzeń, ale przede wszystkim odpowiedzią na potrzebę pokojowego współistnienia obu narodów. Przez poszanowanie dziedzictwa kulturowego obywateli nastąpi realizacja prawa międzynarodowego, stymulującego podstawy bezpiecznego funkcjonowania obydwu państw. Dodatkowy argument stanowi również wyzwanie, z którym będzie się mierzyć Ukraina po zakończeniu wojny, a mianowicie konieczność uzyskania szerszego wsparcia sąsiedzkiego w obliczu wzrostu znaczenia wojen hybrydowych, wykorzystujących brak wiedzy o własnym państwie, zwłaszcza u osób pozostających poza jego granicami. Nowa ukraińska diaspora rozproszona obecnie w Europie będzie nośnikiem zmian. Jej oczekiwania co do ustanowienia trwałej koncepcji polityki międzynarodowej kraju mogą wpłynąć na powodzenie projektu integracji europejskiej Ukrainy.

Bibliografia

- Art. 6 – Ustawa o mniejszościach narodowych z 13.12.2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3389-20#Text> (dostęp: 31.01.2025).
- Eberhardt Piotr. Polacy na Ukrainie. Spis ludności w 2001 roku. http://historia.wspolnotapolska.org.pl/materialy_historyczne/view/79 (dostęp: 31.01.2025).

- Federacja Organizacji Polskich na Ukrainie. 1991. https://pl.wikipedia.org/wiki/Federacja_Organizacji_Polskich_na_Ukrainie (dostęp: 31.01.2025).
- Jakie zmiany czekają uczniów w Ukrainie. 2024. <https://dyvys.info/2024/02/29/shkolyari-ta-studenty-u-2024-rotsi/> (dostęp: 31.01.2025).
- Język mniejszości narodowych i etnicznych w ukraińskim programie nauczania. 2021. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0235729-21#Text> (dostęp: 31.01.2025).
- Klimecki Michał, Karpus Zbigniew. 2022. *Czas samotności: Ukraina w latach 1914–2022*. Warszawa: Bellona.
- Legucka Agnieszka, Malak Kazimierz (red.) (2008). *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw*. Warszawa: Rytm.
- Olszański Tadeusz A. 2003. *Trudna niepodległość: Ukraina na przełomie tysiąclecia*, Kraków: Instytut Studiów Strategicznych.
- Olszański Tadeusz A. 2019. Ukraińcy nie gęsi... Ustawa o języku państwowym na Ukrainie. *Komentarze OSW*. <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2019-06-11/ukraincy-nie-gesi-ustawa-o-jezyku-panstwowym-ukrainy> (dostęp: 31.01.2025).
- Placówki oświatowe na Ukrainie. Raport. 2015. Fundacja Wolność i Demokracja. https://wid.org.pl/wp-content/uploads/Informator-Placowki-owiatowe-na-Ukrainie.pdf?utm_source=chatgpt.com (dostęp: 31.01.2025).
- Riabczuk Mykoła. 2004. *Dwie Ukrainy*. Tłum. M. Dyhas i in. Wrocław 2004
- Sawicki Krzysztof. 2009. *Raport Ambasady RP w Kijowie. Raport o sytuacji Polonii i Polaków za granicą 2009*. Warszawa: PISM.
- Szkoła dla mniejszości narodowej. https://osvita.ua/blogs/57729/#google_vignette (dostęp: 31.01.2025).
- Umowa o współpracy: Ukraina-Polska. Umowa o współpracy dziedzinie kultury, nauki i oświaty. 1997. Dz.U. 2000, nr 3, poz. 29. <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/ukraina-polska-umowa-o-wspolpracy-w-dziedzinie-kultury-nauki-i-oswiaty-16861883> (dostęp 31.01.2025).
- Ustawa o edukacji w Ukrainie. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text> (dostęp: 31.01.25).
- Ustawa o narodowym bezpieczeństwie Ukrainy. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (dostęp 31.01.2025).
- Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych. 1992. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12#Text> (dostęp: 31.01.2025).
- Uznawanie dyplomów wydanych za granicą. <https://www.gov.pl/web/nauka/umowy-dwustronne-dotyczace-uznawalnosci-wyksztalcenia> (dostęp: 31.01.2025).
- W Ukrainie rośnie zapotrzebowanie na naukę języka polskiego. 2023. <https://ua.pl/v-ukraini-zbilshylasia-kilkist-uchniv-kotri-vyvchaiut-polsku-movu-dani-minosvity> (31.01.2025).
- Zniesienie egzaminów maturalnych w Ukrainie od czasów pandemii COVID 2021. <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/suspilstvo/20210521-zno-skasuvannya-dpa-ta-podannya-dokumentiv-golovne-pro-vstupnu-kampaniyu-2021/> (dostęp: 31.01.2025).
- Związek Polaków Ukrainy. 1991. <https://z-p-u.org/> (dostęp: 31.01.2025).

Streszczenie

Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, jakie istnieją możliwości prawne i społeczne do pokojowego współistnienia społeczności polskiej zamieszkującej Ukrainę. Jej obecność w tym kraju nie jest przypadkowa, przez lata istnienia ZSRR wszelkie aktywności narodowe były przez władze państwa ograniczane. Sytuacja uległa zmianie wraz z ogłoszeniem przez Ukrainę niepodległości w 1991 roku. Dzisiaj w obliczu wojny zasadne staje się pytanie, czy nadal istnieją przeszkody prawne i polityczne do pielęgnowania przez społeczność polską z obywatelstwem ukraińskim swojej tożsamości narodowej i kulturowej. Czy mniejszość narodowa i etniczna ma odpowiednie warunki do prowadzenia działalności edukacyjnej, społecznej czy religijnej? Należy podkreślić, że wydarzenia polityczne, takie jak pomarańczowa rewolucja z 2004 czy rewolucja godności z 2014 roku, jednoznacznie ukazały stanowisko państwa polskiego wobec Ukrainy. W obliczu tych informacji zasadne jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jak dzisiaj współczesna Ukraina realizuje politykę dobrosąsiedztwa. Czy jej doktryna międzynarodowa jest zbliżona do stanowiska Polski, chociażby w przestrzeni społecznej, realizowanej w relacjach państwo–obywatel, z poszanowaniem praw mniejszości narodowych i etnicznych skupionych w państwie.

Education of national minorities in Ukraine in the context of the
revolutions of 2004 and 2014: Between European aspirations and
internal challenges

Abstract

This article attempts to answer the question of what legal and social possibilities exist for the peaceful coexistence of the Polish community living in Ukraine. Their presence in this country is not accidental; throughout the Soviet era, all national activities were restricted by the state authorities. This situation changed with Ukraine's declaration of independence in 1991. Today, in the face of war, it is pertinent to ask whether legal and political obstacles still exist to the cultivation of national and cultural identity by the Polish community, citizens of Ukraine. Does this national and ethnic minority have adequate conditions for conducting educational, social, and religious activities? It should be emphasized that political events such as the Orange Revolution of 2004 and the Revolution of Dignity of 2014 unequivocally revealed the Polish state's position towards Ukraine. In light of this information, it is reasonable to seek answers to the question of how contemporary Ukraine is implementing its good neighbor policy today. Is its international doctrine similar to the Polish position, at least in the social sphere, implemented in state–citizen relations, respecting the rights of national and ethnic minorities concentrated in the state?

Słowa kluczowe: edukacja, szkoła mniejszości narodowej, polska szkoła, język polski, ukrainizacja, nacja, wojna, pomarańczowa rewolucja, rewolucja godności, geopolityka, niepodległość, bezpieczeństwo

Keywords: education, national minority school, Polish school, Polish language, Ukrainization, nation, war, Orange Revolution, Revolution of Dignity, geopolitics, independence, security

Łukasz Żądło¹

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

ORCID: 0000-0003-1298-3510

Unia Europejska w kontekście migracji i przestępczości na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec

Wstęp

Migracja ludności przez wieki była, z jednej strony, czymś całkowicie naturalnym i często pożądanym, a z drugiej – przyczyną upadku imperiów. Jako przykład takiego zdarzenia można podać upadek Cesarstwa Zachodniorzymskiego, które wskutek m.in. wielkiej wędrówki ludów upadło w 476 roku n.e. [Łysiak 2022]. Proces globalizacji, którego początek przypada na XIV wiek, czyli na czas wielkich odkryć geograficznych [Maśloch 2005: 20] jedynie nasilił procesy migracyjne, które obejmowały coraz większą część globu. Wraz z rozwojem środków transportu możliwości przemieszczania się stale rosły, co przekładało się na wzrost liczby osób migrujących już nie tylko wewnątrz danego państwa, ale czymś naturalnym stało się przemieszczanie się pomiędzy nawet odległymi państwami w poszukiwaniu lepszego miejsca do życia czy schronienia przed wojną.

Widząc potencjał w rozsądnym zarządzaniu procesami migracyjnymi, europejscy politycy zaproponowali stworzenie możliwości swobodnego poruszania się w granicach państw położonych w Europie. W 1985 roku podpisany został układ z Schengen, co stworzyło podwaliny pod realizację jednej

¹ lukasz.zadlo@vp.pl

ze swobód przyszłej Unii Europejskiej (UE) – swobody przepływu ludności [Rada Unii Europejskiej 2024b]. Ten istotny projekt pozwala obecnie ponad 400 mln ludzi na łatwe przemieszczanie się pomiędzy państwami, które są sygnatariuszami układu z Schengen, bez czasochłonnej i uciążliwej kontroli granicznej [tamże]. Niestety, nie wszędzie udało się wprowadzić racjonalną politykę migracyjną, a wybuchające konflikty i kryzysy humanitarne powodowały wzmożony i niekontrolowany ruch migracyjny, co w konsekwencji doprowadziło do powstania kryzysu migracyjnego w UE. Kryzys ten był serią wydarzeń i procesów, które miały miejsce w Europie w latach 2011–2015 i w znacznej części Europy wciąż trwają [Rada Unii Europejskiej 2024a]. W związku z ruchami migracyjnymi, zarówno legalnymi, jak i nielegalnymi, w europejskim społeczeństwie panuje wiele przekonań i mitów, które nie zawsze mają potwierdzenie w rzeczywistości. Jednym z nich jest stwierdzenie, że wraz ze wzrostem imigracji z państw położonych poza UE wzrasta poziom przestępczości. Często w różnych mediach można zaobserwować materiały filmowe czy też prasowe, które przedstawiają migrantów wdających się w starcia z policją lub dokonujących innego rodzaju przestępstw. Sytuacje związane z migrantami wykorzystywane są przez polityków, aby skupiać uwagę potencjalnych wyborców na problemach, które związane są z migracją. W opinii publicznej szczególnie popularne są zdjęcia i filmy pochodzące z miast niemieckich czy francuskich, które demolowane są przez agresywne grupy osób pochodzących z państw Bliskiego Wschodu lub Afryki.

Celem niniejszego artykułu jest analiza korelacji pomiędzy migracją z państw Afryki i Bliskiego Wschodu do Federalnej Republiki Niemiec a wzrostem przestępczości w kontekście tych samych danych dla całej UE. Państwo to zostało wybrane do analizy z kilku względów. Pierwszym z nich jest liczba przyjętych migrantów, która znacznie przewyższa inne państwa europejskie. Drugim powodem takiego wyboru, było prowadzenie przez RFN tzw. polityki otwartych drzwi, która rozumiano powszechnie jako przyjmowanie znacznej liczby osób z państw Bliskiego Wschodu, Afryki oraz innych państw obcych kulturowo Europie. Wszystkie te opinie można ująć w stwierdzeniu, że masowa legalna oraz nielegalna imigracja spoza kręgu cywilizacyjnego Europy przyczynia się do wzrostu przestępczości w państwach Unii Europejskiej. Ostatnim powodem było funkcjonowanie w świadomości publicznej przekonania, które zakłada, że imigranci w Niemczech przyczyniają się do znacznego wzrostu przestępczości. Jako datę wyjściową dla wszystkich danych przyjęty został rok 2013, co wynika stąd, że wówczas do Europy przybyło najmniej migrantów o nieuregulowanym statusie, uwzględniając wszystkie trzy ścieżki migracyjne, a ponadto minął rok od zakończenia arabskiej Wiosny Ludów [Rada Unii Europejskiej 2024a]. Końcową datą analizowanego okresu jest rok 2019 ze względu na wybuch pandemii COVID-19, która miała wpływ nie tylko na migrację ludności, ale również na możliwość

zbierania danych w tym zakresie. W pierwszej części artykułu przedstawione zostaną dane dotyczące migracji do RFN oraz UE jako całości, związane z przemieszczaniem się zarówno legalnym, jak i nielegalnym. W drugiej części artykułu zaprezentowane zostaną dane dotyczące przestępczości, jej skali, wraz z wykazem narodowości, które popełniały największą liczbę przestępstw w badanym państwie w latach 2013–2019. Dane zostaną skorelowane z poziomem przestępczości w całej UE. Ostatnią częścią artykułu będzie zestawienie danych dotyczących migracji oraz przestępczości wraz z wyciągnięciem wniosków. Tekst ten w zamierzeniu jest częścią serii artykułów, które poruszać będą tę tematykę w kontekście takich państw, jak Francja, Szwecja oraz Cypr, w celu szerszego przeanalizowania podniesionego w tym artykule problemu. Jako metodę badawczą przyjęto analizę treści raportów pochodzących z niemieckich instytucji statystycznych, Eurostatu oraz innych instytucji prowadzących statystyki dotyczące analizowanych zagadnień.

Republika Federalna Niemiec w kontekście migracji

Republika Federalna Niemiec jako jedno z najzamożniejszych i najbardziej rozwiniętych państw w Europie i na świecie jest każdego roku celem tysięcy migrantów z całego świata. W związku z tym warto przyrzeć się bezwzględny danym dotyczącym imigracji do oraz emigracji z badanego państwa w wyznaczonym okresie. Szczegółowe przedstawienie sytuacji RFN w kontekście migracji konieczne jest do tego, by w dalszej części artykułu wykazać korelację lub jej brak z poziomem przestępczości. Dane dotyczące zarejestrowanej i legalnej migracji do omawianego państwa uwzględniają możliwość imigracji oraz emigracji osób nieposiadających obywatelstwa państwa członkowskiego UE z innego państwa członkowskiego. Tak więc np. osoby pochodzenia algierskiego, które imigrują z Francji do Niemiec, będą traktowane jako osoby przybyłe spoza UE. Podkreślić należy, że w przedstawionych poniżej danych uwzględnia się wszelkie typy migracji, a więc wliczane są osoby migrujące zarobkowo, ale również uciekające przed wojną czy prześladowaniami politycznymi i ubiegające się o azyl w danym państwie.

Tabela 1. Całkowita migracja do Republiki Federalnej Niemiec oraz Unii Europejskiej w latach 2013–2019

Rok	Niemcy Imigracja	Imigracja UE	Niemcy Emigracja	Emigracja UE	Niemcy Migracja netto	Migracja netto UE
2013	692 713	2 890 780	259 328	2 440 644	433 385	450 136
2014	884 893	3 155 818	324 221	2 448 798	560 672	707 020
2015	1 571 047	4 055 071	338 403	2 461 156	1 342 644	1 593 915

2016	1 029 852	3 693 495	533 762	2 654 115	496 090	1 039 380
2017	917 109	3 751 814	560 700	2 624 101	356 409	1 127 713
2018	893 886	3 942 303	540 415	2 571 341	353 471	1 370 962
2019	886 341	4 216 138	576 319	2 685 162	310 022	1 530 976

Opracowanie własne na podstawie Eurostat. Demography of Europe – Immigration growing.

Przyglądając się w pierwszej kolejności danym dotyczącym całej UE, widzimy, że na przestrzeni całego okresu migracja netto była dodatnia, a więc liczba osób nieposiadających obywatelstwa państwa członkowskiego UE, która przebywała na jej terenie, stale się zwiększała. Zwrócić uwagę w tym wypadku trzeba na to, że emigracja z państw UE utrzymywała się na zbliżonym poziomie. Widać wzrost imigracji praktycznie w całym badanym okresie, co potwierdza istnienie narastającego kryzysu migracyjnego. Z powyższych danych można wywnioskować, że przez cały badany okres migracja netto w RFN była dodatnia, co oznacza, że do tego państwa przyjeżdżało więcej osób, niż z niego wyjeżdżało. Potwierdza to tezę, że Niemcy jako państwo były celem migracyjnym dla znacznej liczby osób, które przybywały do Europy lub migrowały pomiędzy jej poszczególnymi państwami. Widoczna jest różnica pomiędzy migracją netto w UE oraz w RFN. Migracja netto w skali całej UE rosła przez cały badany okres, z kolei w przypadku omawianego państwa wzrosła ona czasowo, po czym przybrała tendencję spadkową. Warto jednak zwrócić uwagę, że w zestawieniu (tabela 1) liczone są także osoby posiadające narodowość niemiecką lub obywatelstwo niemieckie, a więc takie, które nie są obiektem zainteresowania niniejszej analizy. W związku z tym w tabeli 2 umieszczone zostały dane dotyczące imigrantów oraz emigrantów, którzy nie mieli narodowości ani obywatelstwa niemieckiego. Uwzględniona została całkowita imigracja przedstawiona w tabeli 1, aby pokazać, jaką część całości stanowią osoby, które nie są narodowości niemieckiej ani nie mają obywatelstwa niemieckiego. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że osoby, które miały więcej niż jedno obywatelstwo, w tym niemieckie, traktowane były w spisie jako osoby reprezentujące etnicznie Niemcy.

Tabela 2. Całkowita migracja do UE oraz Republiki Federalnej Niemiec w latach 2013–2019 osób niebędących narodowości niemieckiej

Rok	Cudzoziemcy			X	
	Imigracja	Emigracja	Migracja netto	Całkowita imigracja	Migracja netto UE
2013	606 799	154 652	452 147	1 226 493	450 136
2014	790 248	209 767	580 481	1 464 724	707 020
2015	1 459 919	230 922	1 228 997	2 136 954	1 593 915

2016	912 788	306 891	605 897	1 865 122	1 039 380
2017	788 874	349 294	439 580	1 550 721	1 127 713
2018	742 505	331 527	410 978	1 585 112	1 370 962
2019	727 352	361 601	365 751	1 558 612	1 530 976

Na podstawie zaprezentowanych danych zaobserwować można, że w całym badanym okresie znaczną część imigrantów stanowiły osoby, które nie miały narodowości niemieckiej lub obywatelstwa niemieckiego. Ponadto, jeżeli spojrzeć na dane dotyczące migracji netto osób narodowości niemieckiej, można zauważyć, że w całym omawianym okresie utrzymywała się ona poniżej zera [Eurostat. Demography of Europe...]. W związku z tym należy stwierdzić, że w ciągu siedmiu badanych lat liczba osób, które mieszkaly na terenie RFN, stale się zwiększała, a jednocześnie zmniejszała się liczba osób, które miały narodowość lub obywatelstwo niemieckie, co obrazuje tabela 3. Kolejną istotną kwestią związaną z imigracją do RFN jest to, że gwałtowny wzrost liczby imigrantów zaobserwowano w latach 2015–2016. Jednak w 2016 roku znacznie wzrosła emigracja, a więc ostateczny wynik migracji netto wykazywał nieznaczne odchylenie od normy. Jest to istotne w kontekście obiegowej narracji mówiącej, że imigracja do badanego państwa stale utrzymywała się na bardzo wysokim poziomie, co rzekomo ma związek z brakiem kontroli. Można więc postawić tezę, że w przypadku RFN problemy związane ze wzrastającą imigracją miały charakter krótkotrwały, lecz znaczący, ze względu na blisko trzykrotnie większą wielkość migracji netto niż średnia dla całego badanego okresu.

Tabela 3. Populacja Republiki Federalnej Niemiec

Rok	Ogół ludności	Niemcy	Cudzoziemcy
2013	80 767 463	73 752 227	7 015 236
2014	81 197 537	73 657 763	7 539 774
2015	82 175 684	73 523 726	8 65 1958
2016	82 52 1 653	73 301 664	9 219 989
2017	82 792 351	73 113 483	9 678 868
2018	83 019 213	72 929 921	10 089 292
2019	83 166711	72 768689	10 398022

Opracowanie własne na podstawie: Statistisches Bundesamt 2024a.

Warto się przyjrzeć, z jakich państw ludność migrowała do Republiki Federalnej Niemiec, jednak ze względu na ich liczbę wyselekcjonowano 11 państw na podstawie wielkości migracji netto. Państwami tymi – w kolejności

wielkości migracji netto – są: Syria, Rumunia, Włochy, Bułgaria, Chorwacja, Afganistan, Irak, Węgry, Indie, Polska i Hiszpania. Dane liczbowe dotyczące poszczególnych narodowości zaprezentowane zostały w tabeli 4.

Tabela 4. Narodowości z największą imigracją netto do Republiki Federalnej Niemiec w latach 2013–2019

Syria	628 620
Rumunia	438 068
Włochy	195 035
Bułgaria	192 143
Chorwacja	176 893
Afganistan	157 434
Irak	149 554
Węgry	119 903
Indie	81 820
Polska	78 005
Hiszpania	64 228
Suma	2 281 702

Opracowanie własne na podstawie: Federal Office for Migration and Refugees 2015, 2016a, b, 2019a, b, 20204.

Na podstawie danych zaprezentowanych w tabeli 4 można stwierdzić, że jednostkowo w ciągu badanych lat najwięcej osób przybyło z Syrii, jednak jeżeli uwzględnić region, z którego pochodzili migranci, to można zauważyć, że z państw położonych w Europie do RFN wyemigrowały 1 264 274 osoby, natomiast z Azji – 1 017 428 osób. Widać, że imigracja z państw afrykańskich stanowiła mały procent legalnej imigracji, a żadne z państw afrykańskich nie znalazło się wśród 11 państw z największą migracją netto. Ponadto w analizowanych zestawieniach można zaobserwować, że większość imigracji do RFN pochodziła z innych państw Unii Europejskiej. W związku z tym można postawić tezę, że „polityka otwartych drzwi” odniosła efekt w kontekście mieszkańców Syrii. Zaznaczyć jednak należy, że w 2011 roku na fali arabskiej Wiosny Ludów doszło do wybuchu wojny w Syrii, której konsekwencją był kryzys migracyjny w Europie w 2015 roku. Przełożyło się to na gwałtowny wzrost liczby migrantów z tego państwa, ale również z całego regionu, który zagrożony był możliwością rozlania się konfliktu [Kolbusz 2021: 26]. Mimo narastającego kryzysu w 2015 roku centralny rząd niemiecki zdecydował się przyjąć wspomnianą „politykę otwartych drzwi” i zrezygnował z postępowania azylowego w ramach systemu dublińskiego, co sprawiło, że wszyscy chętni imigranci mogli zostać przyjęci bez tego postępowania azylowego,

dlatego we wszelkich zestawieniach nie można traktować tej części imigrantów jako nielegalnych [s. 34].

Dużo trudniejsza wydaje się analiza dotycząca nielegalnej i niezarejestrowanej imigracji, choćby ze względu na to, że opiera się ona na jedynie szacunkowych danych i nie da się jednoznacznie określić, ile osób w ten sposób przedostało się przez granice UE, a później znalazło się na terenie Niemiec. W pierwszej kolejności należy się zastanowić, jakimi drogami nielegalni imigranci dostają się na teren RFN. Wyróżnić można kilka głównych szlaków migracyjnych:

- szlak wschodnio-śródziemnomorski,
- szlak zachodniobałkański,
- szlak zachodniośródziemnomorski,
- szlak zachodnioafrykański,
- szlak przez granice wschodnie,
- szlak czarnomorski,
- szlak okrężny z Albanii do Grecji,
- szlak śródkowośródziemnomorski [Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017: 14].

Na potrzeby niniejszego artykułu należy skupić się na dwóch pierwszych szlakach, a więc na wschodniośródziemnomorskim i zachodniobałkańskim. Pierwszy z nich prowadzi z obszarów Bliskiego Wschodu na tereny Grecji, Cypru i Bułgarii [Rada Unii Europejskiej 2024a]. Drugi szlak prowadzi przez państwa położone na Bałkanach, dalej przez Węgry i Austrię do Niemiec. Mapa (ryc. 1) przedstawia połączenie obu szlaków i drogę, którą najczęściej imigranci z regionów Bliskiego Wschodu i Afryki dostawali się do RFN, co nie oznacza, że nie ma innych dróg, którymi można się przedostać na obszar tego państwa.

Jak wspomniano, niezwykle trudno szacować skalę nielegalnej imigracji ze względu na to, że jej rejestracja możliwa jest jedynie wtedy, kiedy zostanie wykryta. W związku z tym jedyną możliwością oszacowania w przybliżeniu skali tego zjawiska jest wykazanie zaokrąglonej liczby osób, które przebywały nielegalnie na terenie RFN i zostały zatrzymane przez odpowiednie służby. Wśród nich znajdują się osoby, które próbowały nielegalnie przekroczyć granice i zostały na niej zatrzymane, nielegalnie przedłużały pobyt na obszarze badanego państwa oraz z innych powodów zostały zaklasyfikowane jako osoby, które nielegalnie przebywały na obszarze RFN. Tabela 5 przedstawia przybliżone liczby osób, które zostały zatrzymane z wymienionych powodów w badanym okresie, oraz liczbę nakazów opuszczenia terenu RFN wydanych w analizowanym okresie. W celu porównania podane zostały tożsame dane dotyczące całej UE.



Ryc. 1 Szlak migracji do Republiki Federalnej Niemiec. Źródło: BBC News. Europe migrants...

Tabela 5. Nielegalnie przebywający obywatele państw trzecich na obszarze UE oraz Republiki Federalnej Niemiec w latach 2013–2019 – dane roczne (w zaokrągleniu) oraz liczba nakazów opuszczenia terytorium państwa

Rok	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Liczba nielegalnych imigrantów w Niemczech	86 305	128 290	376 435	370 555	156 710	134 125	133 525
Liczba nielegalnych imigrantów w całej UE	107 370	282 930	1 822 180	511 050	204 720	150 100	141 850
Liczba nakazów opuszczenia Niemiec	[brak danych]	19 060	53 640	74 080	44 960	29 055	25 140
Liczba nakazów opuszczenia państwa w całej UE	[brak danych]	407 195	458 625	426 255	450 390	456 660	491 195

Opracowanie własne na podstawie: Eurostat. Third country nationals returned...; Statista 2025.

Po raz kolejny, rozpoczynając od kwestii dotyczących całej UE, widać, że liczba nielegalnych imigrantów zanotowała największy wzrost w 2015 roku, a więc w momencie szczytu kryzysu migracyjnego, jednak w kolejnych latach liczba osób nielegalnie przekraczających granice państw UE stale się zmniejszała aż do zbliżenia się do stanu z roku 2013. Zaobserwować można, że każdego roku wydawano blisko pół miliona nakazów opuszczenia obszaru UE. Na podstawie zaprezentowanych powyżej danych można wyciągnąć kilka istotnych wniosków dotyczących RFN. Pierwszym z nich jest stwierdzenie, że służby zajmujące się przeciwdziałaniem nielegalnej imigracji wykonują swoje obowiązki, jednak utrzymująca się wysoka liczba przebywających tam nielegalnie lub prób nielegalnego przedostania się na obszar Niemiec świadczy o poważnym problemie. Po raz kolejny można zauważyć, że od 2013 do 2015 roku liczba nielegalnych imigrantów się zwiększała. W 2016 roku utrzymywała się na poziomie zbliżonym do 2015 roku, po czym uległa zmniejszeniu, jednak dalej utrzymując się na stosunkowo wysokim poziomie. Zaznaczyć należy, że dotyczy ona tylko zarejestrowanych osób, wobec których stwierdzono nielegalny pobyt lub próbę nielegalnego przedostania się na teren Niemiec, co oznacza, że skala problemu może być znacznie większa niż przedstawiona. Na podstawie danych dotyczących imigracji stwierdzić można, że realny problem RFN związany z kwestiami migracyjnymi zachodził w latach 2013–2016, po czym został w znacznym stopniu uregulowany. Był to okres kryzysu migracyjnego w całej Europie, związanego z działaniami wojennymi w Syrii i na Bliskim Wschodzie. Trzeba zauważyć też dodać, że w badanym okresie większość osób, które przybyły do Niemiec, pochodziła z innych państw UE. W bardzo podobny sposób kształtowała się ta kwestia w ramach całej UE, jednak z tym wyjątkiem, że liczba osób, które przybywały do UE, utrzymywała się stale na wysokim poziomie.

Republika Federalna Niemiec w kontekście przestępczości

Poziom przestępczości to istotny wskaźnik społeczny dla każdego państwa, mający wpływ na wiele innych wskaźników, w tym również ekonomicznych. Badanie źródeł oraz przyczyn przestępczości pomaga zrozumieć powód pojawienia się takich patologii społecznych, co w dłuższej perspektywie może przyczynić się do zmniejszania jej poziomu. W ramach pewnych ogólnych przekonań panujących w społeczeństwie pojawiają się informacje, że istnieje istotny związek pomiędzy poziomem przestępczości oraz imigracją, szczególnie gdy pochodzi ona spoza państw UE. Ogólne założenie takiego myślenia bazuje na stwierdzeniu, że osoby, które pochodzą z państw obcych kulturowo, nie asymilują się oraz nie podejmują pracy zarobkowej w miejscach, w których przebywają, co ostatecznie doprowadza do zwiększenia przestępczości

w szerokim rozumieniu. W związku z tym w pierwszej kolejności trzeba przyjrzeć się skali przestępczości w Niemczech w badanym okresie. Dane te zostały zaprezentowane w tabelach 6, 7 oraz 8 z uwzględnieniem popełnionych i wyjaśnionych przestępstw, przestępstw liczonych na 100 tys. mieszkańców oraz liczby skazanych na 100 tys. mieszkańców.

Tabela 6. Liczba popełnionych oraz wyjaśnionych przestępstw w Niemczech w latach 2013–2019

Rok	Liczba przestępstw	Sprawy wyjaśnione
2013	5 961 662	3 249 396
2014	6 082 064	3 336 398
2015	6 330 649	3 564 811
2016	6 372 526	3 584 167
2017	5 761 984	3 290 725
2018	5 436 401	3 206 507
2019	5 555 520	3 206 507
Suma	41 500 806	23 438 511

Opracowanie własne na podstawie: Bundeskriminalamt 2013–2019.

Tabela 7. Wskaźnik przestępczości w Niemczech w latach 2013–2019 na 100 tys. osób

Rok	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Liczba	7404	7530	7797	7 755	6982	6710	6548

Opracowanie własne na podstawie: Statista 2004.

Tabela 8. Osoby skazane na 100 tys. mieszkańców Unii Europejskiej i Federalnej Republiki Niemiec za przestępstwa kryminalne w latach 2013–2016

Rok	2013	2014	2015	2016
Średnia UE	1163	1149	1096	1044
Mediana UE	679	609	608	575
Minimum UE	120	101	94	84
Maksimum UE	7024	8008	6387	5343
Niemcy	939	927	911	898

Opracowanie własne na podstawie: Aebi (ed.) 2021: 174.

Na podstawie przedstawionych danych widać, że w analizowanych latach przestępczość w RFN utrzymywała się na podobnym poziomie z widocznymi odchyleniami w latach 2015–2016. W analizowanych latach liczba osób mieszkających na terenie Niemiec zwiększyła się o 2 399 248 osób,

co w kontekście liczby przestępstw na 100 tys. mieszkańców ma istotne znaczenie. Jeśli kierować się panującym w części społeczeństwa przekonaniem, że wraz ze wzrostem imigracji znacznie wzrasta liczba popełnianych przestępstw, to powinna być widoczna tendencja do wzrostu w obu zaprezentowanych tabelach. Wnioski, które można wyciągnąć na podstawie przytoczonych danych, nie potwierdzają tej tezy. Realny wzrost przestępczości na 100 tys. mieszkańców widać jedynie w latach 2013–2015, po czym od 2016 roku występuje utrzymujący się trend spadkowy omawianego wskaźnika. Zwrócić uwagę należy na malejącą liczbę osób z niemieckim obywatelstwem i niemiecką narodowością, a zwiększanie się liczby cudzoziemców w stosunku do ogółu ludności Niemiec. Analizując liczbę osób na 100 tys. mieszkańców, które zostały skazane za przestępstwa kryminalne, widać, że RFN utrzymuje się poniżej średniej europejskiej, jednak znacznie powyżej mediany dla całej UE. Istotne jest to, że w całym przedstawionym w tabeli 8 okresie liczba skazanych osób zarówno w UE, jak i w Niemczech spadała.

Kierując się przywołanym wcześniej poglądem, można by wysnuć teorię, że przestępczość powinna ulec zwiększeniu, jednak tak się nie stało. Można jednak mieć wątpliwości co do narodowości osób, które dopuszczają się czynów zabronionych, uznając, że liczba przestępstw popełnianych przez imigrantów jest zdecydowanie większa niż tych popełnianych przez osoby z narodowością lub obywatelstwem niemieckim. Z tego względu w tabeli 9 zaprezentowano dane dotyczące liczby podejrzanych o popełnienie przestępstwa z podziałem na osoby o niemieckim pochodzeniu, cudzoziemców, a w ramach tej grupy wyszczególniona została osobno grupa imigrantów. Zgodnie z definicją są to osoby, które ubiegały się o azyl, przebywały na terenie RFN na podstawie wyjątkowego prawa pobytu lub były uchodźcami wojennymi oraz nielegalnymi imigrantami [Bundeskriminalamt 2015: 7]. Z kolei za osobę podejrzaną należy uznać każdego, kto na podstawie dochodzenia prowadzonego przez policję oraz odpowiednich dowodów został podejrzany o dokonanie czynu przestępczego. Do osób podejrzanych zaliczani są również współnicy, podżegacze oraz osoby, wobec których zostało orzeczone pomocnictwo w czynie zabronionym [Bundeskriminalamt 2013: 49].

Tabela 9. Liczba osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa w latach 2013–2019 w Niemczech

Rok	Podejrzani	Niemcy	Udział [%]	Cudzoziemcy	Udział [%]	Imigranci	Udział [%]
2013	2 094 160	1 555 711	74,28	538 449	25,71	b/d	b/d
2014	2 149 504	1 532 112	71,27	617 392	28,72	463 889	21,58
2015	2 369 036	1 457 172	61,50	911 864	38,49	463 889	19,58

2016	2 360 806	1 407 062	59,60	953 744	40,39	506 641	21,46
2017	2 112 715	1 376 450	65,15	736 265	34,84	300 680	14,23
2018	2 019 211	1 319 950	65,36	699 261	34,63	281 628	13,94
2019	2 051 266	1 342 886	65,46	708 380	34,53	269 415	13,13
Suma	15 156 698	9 991 343	65,92	5 165 325	34,07	2 286 142	15,08

Opracowanie własne na podstawie: Bundeskriminalamt 2013–2019.

Zaprezentowane dane wskazują, że w badanym okresie większą część osób podejrzanych o popełnienie przestępstw na terenie Niemiec stanowiły osoby z niemieckim obywatelstwem lub narodowością. Jest to wniosek oczywisty, ponieważ liczba osób, które reprezentują tę grupę, jest zdecydowanie większa, a więc liczba osób, które będą naruszały prawo, nawet nieświadomie będzie przeważająca. Warto jednak zwrócić uwagę, że w całym badanym okresie liczba osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa zaklasyfikowana do grupy imigrantów, stanowiła 15% wszystkich podejrzanych, a więc nie była znaczna. Po raz kolejny w prezentowanym zestawieniu widać, że liczba osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa, która pochodziła z grupy imigrantów, początkowo utrzymywała się na stosunkowo wysokim poziomie, ponieważ stanowiła ponad 20% wszystkich podejrzanych o popełnienie przestępstwa, jednak z czasem liczba ta zaczęła maleć i w 2019 roku osiągnęła 13%. Można więc wyciągnąć wniosek, że w miarę upływu czasu zachodził proces integracji ze społeczeństwem lokalnym i imigranci byli coraz mniej skłonni do popełniania przestępstw. Przy tym w całym badanym okresie liczba wyjaśnionych spraw utrzymywała się na podobnym poziomie, a więc niemiecka policja nie zwiększała skuteczności nawet przy malejącej liczbie przestępstw. W związku z tym należy mieć na uwadze, że prezentowane dane mogą nie w pełni oddawać rzeczywistości, a liczba podejrzanych, przy założeniu, że wszystkie przestępstwa byłyby wykryte, mogłaby być większa w każdej z grup.

Przytaczane już kilkakrotnie społeczne przeświadczenie o powiązaniu imigracji z przestępczością dotyczy głównie osób, które pochodzą z państw Bliskiego Wschodu i Afryki, warto więc przyjrzeć się zestawieniu, które przedstawia liczbę osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa w latach 2013–2019 z podziałem na narodowość, bez uwzględnienia osób z narodowością lub obywatelstwem niemieckie. Zestawienie to zaprezentowane zostało na ryc. 2. Zaprezentowane dane pozwalają zauważyć, że największa liczba podejrzanych o popełnienie przestępstw osób była narodowości tureckiej, syryjskiej lub rumuńskiej. Największy procentowo udział w poniższym zestawieniu zanotowali przedstawiciele narodowości tureckiej w 2013 roku, a wyniósł on 16,3%. Warto jednak zwrócić uwagę, że sumarycznie i procentowo nie stanowiło to dużej części wszystkich podejrzanych o popełnianie przestępstw. Zaznaczyć również należy, że wśród 10 państw, z których pochodzili

imigranci, w czołówce niniejszego zestawienia 6 to narodowości europejskie, a 4 reprezentują państwa Bliskiego Wschodu oraz Afganistan. Istotne jest również zjawisko, które miało miejsce w latach 2015–2016, a więc wówczas, gdy przestępczość w badanym okresie osiągnęła najwyższy poziom. W tym okresie największa liczba podejrzanych była narodowości rumuńskiej. Kolejnym wnioskiem, który można wyciągnąć na podstawie zaprezentowanych danych, jest stwierdzenie, że liczba podejrzanych o popełnienie przestępstwa, które pochodziły z państw Bliskiego Wschodu, Afryki lub innych państw obcych kulturowo Europie, nieznacznie fluktuowała lub utrzymywała się na stałym poziomie w całym badanym okresie.

nationality	total 2019	per cent share in relation to non German suspects						
		2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
non-German suspects		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
total number	699,261		708,380	736,265	953,744	911,864	617,392	538,449
<i>including:</i>								
Turkey	70,594	10.1	10.1	9.9	7.8	8.6	13.5	16.3
Syria	53,468	7.6	7.6	7.1	5.6	5.8	7.7	7.3
Romania	49,003	7.0	7.2	7.4	15.0	14.7	4.8	2.1
Poland	44,232	6.3	6.2	6.0	4.7	4.9	7.1	7.5
Afghanistan	29,981	4.3	4.4	4.5	8.4	6.7	2.2	2.1
Iraq	23,720	3.4	3.4	3.6	6.0	4.2	1.6	1.9
Serbia	22,659	3.2	3.2	3.4	3.0	3.7	4.8	4.5
Bulgaria	21,893	3.1	2.9	2.7	2.1	2.0	2.7	2.7
Italy	21,684	3.1	3.1	3.1	2.4	2.7	3.8	4.3
Albania	16,746	2.4	2.3	2.0	2.5	1.3	1.2	1.4
Russian Federation	14,484	2.1	2.1	1.7	1.3	1.1	1.0	0.9
Ukraine	13,939	2.0	2.1	2.1	1.5	1.5	2.3	3.3
Nigeria	13,373	1.9	1.8	2.4	2.4	3.2	0.9	0.7
Iran	13,198	1.9	1.9	2.1	2.1	3.7	2.4	2.3
Kosovo	11,493	1.6	1.3	1.2	0.8	0.9	1.1	1.2
Pakistan	10,391	1.5	1.4	1.3	0.9	0.8	1.2	1.3
Georgia	9,579	1.4	1.6	1.8	1.9	1.6	1.8	1.5
Moldavia	9,539	1.4	1.3	1.0	0.8	0.9	1.1	0.9
France	9,346	1.3	1.4	1.3	1.1	1.1	1.7	1.8
Croatia	9,214	1.3	1.2	1.3	1.1	1.2	1.4	1.4
Macedonia	9,035	1.3	1.2	1.3	1.1	1.3	1.7	1.7
Morocco	7,702	1.1	1.1	1.2	1.5	1.7	1.0	1.0
Greece	7,560	1.1	1.2	1.3	1.3	1.1	1.1	0.6
Somalia	7,224	1.0	1.0	0.9	0.5	0.8	1.2	1.4
Bosnia and Herzegovina	7,043	1.0	0.9	0.7	0.3	0.2	0.2	0.2
*) other	192,161	27.5	27.5	27.0	21.5	21.3	27.9	29.8

*) Including unclarified nationalities and stateless suspect-

Ryc. 2. Procentowy udział poszczególnych narodowości w ramach osób podejrzanych w Niemczech w latach 2013–2019.

Źródło: Bundeskriminalamt 2019

Zakończenie

Jak wspomniano na początku artykułu, kwestie związane z migracją oraz przestępczością są istotne dla funkcjonowania każdego państwa i mają niebagatelne znaczenie. Na podstawie zaprezentowanych danych można stwierdzić, że korelacja pomiędzy skalą imigracji a wzrostem przestępczości na obszarze Republiki Federalnej Niemiec występuje, jednak na niskim poziomie. Na przestrzeni badanego okresu notuje się wzrost poziomu imigracji oraz wzrost przestępczości, jednak w okresie największego wzrostu przestępczości to nie osoby z grup imigranckich stanowiły największy odsetek osób podejrzanych. Kolejną kwestią, którą należy podkreślić, jest to, że przeanalizowane dane w znacznej mierze dotyczą osób pochodzących z państw Bliskiego Wschodu, a skala imigracji i przestępczości osób pochodzących z państw położonych w Afryce była znikoma. Kolejnym wnioskiem, który wynika z przeanalizowanych danych, to stwierdzenie, że zarówno sama imigracja, jak i wzrost przestępczości były krótkotrwałe, a więc nie dotyczyły całego okresu, który w ramach tego artykułu był analizowany. Istotnym wnioskiem wynikającym z przeprowadzonej analizy jest stwierdzenie, że liczba osób spoza państw UE, które imigrowała do Niemiec, nie była aż tak duża, na jaką wskazywały obiegowe opinie. Kolejną kwestią jest skala nielegalnej imigracji, która również nie była aż tak duża, na jaką wskazywałyby opinie panujące w społeczeństwie. W bardzo podobny sposób wszystkie omawiane procesy z punktu widzenia statystycznego przebiegały w całej UE.

W celu potwierdzenia lub odrzucenia przytoczonego we wstępie do artykułu poglądu konieczna jest jego szczegółowa analiza. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że nie można mówić o masowej imigracji do RFN, ponieważ nie przekraczała ona skali imigracji z innych państw członkowskich UE. Drugi element analizowanego stwierdzenia dotyczy legalności oraz nielegalności imigracji. Zdecydowanie większą skalę można było zaobserwować w przypadku imigracji legalnej, choć skala nielegalnej imigracji była znaczna. W tym przypadku z racji braku danych nie można dokonać rozróżnienia na państwa, z których pochodzili nielegalni imigranci. Odwołując się do kwestii pochodzenia imigrantów, ta teza potwierdza się jedynie w przypadku imigrantów z Bliskiego Wschodu, a konkretnie z Syrii, w przypadku imigrantów z innych państw tego regionu lub Afryki nie można potwierdzić, że liczba ta była znacząca w porównaniu z pozostałymi narodowościami. Odnosząc się do wzrostu przestępczości, można stwierdzić, że sam wzrost miał charakter krótkotrwały i okresowy. Odnosząc się w końcu do pochodzenia osób, które były podejrzane o popełnianie przestępstw, nie można jednoznacznie stwierdzić, że osoby pochodzące ze wspomnianych regionów stanowiły większość. W związku z tym należy wnosić, że funkcjonujące w społeczeństwie przekonanie o korelacji pomiędzy imigracją a przestępczością nie ma uzasadnienia

w danych statystycznych pochodzących z instytucji państwa niemieckiego, Eurostatu lub innych ośrodków badań statystycznych.

Bibliografia

- Aebi Marcelo (ed.). 2021. *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* – 2021. Göttingen: Göttingen University Press.
- Bundeskriminalamt. 2013. *Police Crime Statistics – Federal Republic of Germany – Report 2013*. Wiesbaden: Federal Criminal Police Office. https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/PoliceCrimeStatistics/2002Bis2013/pks2013_englisch.html?nn=114676
- Bundeskriminalamt. 2014. *Police Crime Statistics – Federal Republic of Germany – Report 2014*. Wiesbaden: Federal Criminal Police Office. https://www.bka.de/EN/CurrentInformation/Statistics/PoliceCrimeStatistics/2014/pcs2014_node.html
- Bundeskriminalamt. 2015. *Police Crime Statistics – Federal Republic of Germany – Report 2015*. Wiesbaden: Federal Criminal Police Office. https://www.bka.de/EN/CurrentInformation/Statistics/PoliceCrimeStatistics/2015/pcs2015_node.html
- Bundeskriminalamt. 2016. *Police Crime Statistics – Federal Republic of Germany – Report 2016*. Wiesbaden: Federal Criminal Police Office. https://www.bka.de/EN/CurrentInformation/Statistics/PoliceCrimeStatistics/2016/pcs2016_node.html
- Bundeskriminalamt. 2017. *Police Crime Statistics – Federal Republic of Germany – Report 2017*. Wiesbaden: Federal Criminal Police Office. https://www.bka.de/EN/CurrentInformation/Statistics/PoliceCrimeStatistics/2017/pcs2017_node.html
- Bundeskriminalamt. 2018. *Police Crime Statistics – Federal Republic of Germany – Report 2018*. Wiesbaden: Federal Criminal Police Office. https://www.bka.de/EN/CurrentInformation/Statistics/PoliceCrimeStatistics/2018/pcs2018_node.html
- Bundeskriminalamt. 2019. *Police Crime Statistics – Federal Republic of Germany – Report 2019*. Wiesbaden: Federal Criminal Police Office. https://www.bka.de/EN/CurrentInformation/Statistics/PoliceCrimeStatistics/2019/pcs2019_node.html
- BBC News. Europe migrants: Tracing perilous Balkan route to Germany. <https://www.bbc.com/news/world-europe-34039968> (dostęp: 21.05.2024).
- Europejski Trybunał Obrachunkowy. 2017. *Podejście „Hotspot” – unijna odpowiedź na kryzys uchodźczy*. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_6/SR_MIGRATION_HOTSPOTS_PL.pdf
- Eurostat. Demography of Europe – immigration growing. Ec.Europa. <https://www.ine.es/prodyser/demografia UE/bloc-3a.html?lang=en> (dostęp: 21.05.2024).
- Eurostat. Third country nationals found to be illegally present – annual data (rounded). Ec.Europa. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_eipre/default/table?lang=en&category=migr.migr_man.migr_eil (dostęp: 21.05.2024).
- Eurostat. Third country nationals returned following an order to leave – annual data (rounded). Ec.Europa. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_EIRTN/default/table?lang=en&category=migr.migr_man.migr_eil (dostęp: 21.05.2024).

- Federal Office for Migration and Refugees. 2015. *Migration Report 2013 Central conclusions*. Berlin: Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, styczeń. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2013-zentrale-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile&v=14
- Federal Office for Migration and Refugees. 2016a. *Migrationsbericht*. Berlin: Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, styczeń. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2014.pdf?__blob=publicationFile&v=16
- Federal Office for Migration and Refugees. 2016b. *Migration Report 2015 Central conclusions*. Berlin: Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, grudzień 2016. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015-zentrale-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile&v=13
- Federal Office for Migration and Refugees. 2019a. *2016/2017 Migration Report: Key results*. Nuremberg: Federal Office for Migration and Refugees, luty. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migration-sbericht-2016-2017-zentrale-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile&v=13
- Federal Office for Migration and Refugees. 2019b. *2018 Migration Report: Key results*. Nuremberg: Federal Office for Migration and Refugees, grudzień. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migration-sbericht-2018-zentrale-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile&v=7
- Federal Office for Migration and Refugees. 2020. *2019 Migration Report: Key results*. Nuremberg: Federal Office for Migration and Refugees, grudzień. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migration-sbericht-2019-zentrale-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- Federal Office for Migration and Refugees. 2016. *Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland. Jahresbericht 2015*. Nürnberg: Federal Office for Migration and Refugees, czerwiec. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/MonitoringBildungsErwerb-smigration/wanderungsmonitoring-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=16
- Federal Office for Migration and Refugees. 2017. *Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland. Bericht für das Jahr 2016*. Nürnberg: Federal Office for Migration and Refugees, lipiec. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/MonitoringBildungsErwerb-smigration/wanderungsmonitoring-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=16
- Federal Office for Migration and Refugees. 2018. *Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland Bericht für das Jahr 2017*. Nürnberg: Federal Office for Migration and Refugees, czerwiec. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/MonitoringBildungsErwerb-smigration/wanderungsmonitoring-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=16
- Federal Office for Migration and Refugees. 2019. *Reports on Migration and Integration – Series 1 Migration Monitoring: Educational and Labour Migration to Germany. Annual Report 2018*. Nürnberg: Federal Office for Migration and Refugees, lipiec. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/>

- Berichtsreihen Migration Integration/Monitoring BildungsErwerbsmigration/wanderungsmonitoring-jahresbericht-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=15
- Frontex. 2022. *Risk Analysis for 2022/2023*, wrzesień. https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/ARA_2022_Public_Web.pdf
- Kolbusz Paweł. 2021. Kryzys migracyjny 2015 roku w Europie i sytuacja uchodźców w czasie pandemii – czy kryzys skończył się na dobre i jaki wpływ na migrantów ma epidemia wirusa COVID-19? *Acta Erasmiana* 20: 25–42.
- Łysiak Mateusz. 2022. Co spowodowało upadek Cesarstwa Rzymskiego? Historycy wymieniają różne przyczyny. *National Geographic – przyroda, fotografia, nauka, ludzie, podróże. świat*. <https://www.national-geographic.pl/artukul/granice-rzymu-poczek-konca-imperium> (dostęp: 21.05.2024).
- Maśloch Piotr. 2005. Globalizacja i jej wpływ na rozwój współczesnej cywilizacji. *Przedsiębiorczość – Edukacja* 1: 17–26.
- Rada Unii Europejskiej. 2024a. Migration flows on the Eastern Mediterranean route. Consilium – European Union, 11.01.2024. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/eastern-mediterranean-route/> (dostęp: 21.05.2024).
- Rada Unii Europejskiej. 2024b. Reakcja na kryzysy migracyjne i sytuacje spowodowane siłą wyższą. Consilium – European Union. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/migration-crisis/> (dostęp: 21.05.2024).
- Rada Unii Europejskiej. 2024c. Schengen, czyli strefa bez granic. Consilium – European Union. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/schengen-area/> (dostęp: 21.05.2024).
- Statista. 2024. Crime rate in Germany 2022. Statista, 10.05. <https://www.statista.com/statistics/1040013/crime-rate-in-germany/> (dostęp: 21.05. 2024).
- Statista. 2025. Number of illegal crossings between border-crossing points in the European Union from 2009 to 2022 (in 1,000s). Statista, <https://www.statista.com/statistics/454775/number-of-illegal-entries-between-bcps-to-the-eu/> (dostęp: 30.05.2025).
- Statistisches Bundesamt. 2024a. Current population: Population by nationality and sex. Federal Statistical Office. [https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Current-Population/Tables/lrbev02a.html?view=main\[Print\]](https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Current-Population/Tables/lrbev02a.html?view=main[Print]) (dostęp: 21.05.2024).
- Statistisches Bundesamt. 2024b. Migration between Germany and foreign countries, 1950 to 2023. Federal Statistical Office. <https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Migration/Tables/migration-year-01.html> (dostęp: 21.05.2024).
- Zański Łukasz. 2022. Największe miasta Niemiec. Lider jest nam dobrze znany. *National Geographic – przyroda, fotografia, nauka, ludzie, podróże, świat*, 15.09. <https://www.national-geographic.pl/traveler/artukul/najwieksze-miasta-niemiec-10-najludniejszych-miast-w-niemczech-220906053627> (dostęp: 21.05.2024).

Głównym celem artykułu jako części szerszych badań jest sprawdzenie korelacji pomiędzy imigracją do Federalnej Republiki Niemiec a wzrostem przestępczości ze szczególnym uwzględnieniem osób pochodzących z państw Bliskiego Wschodu oraz Afryki. Prowadzone badania bazowały na analizie dokumentów pochodzących z niemieckich instytucji statystycznych, Eurostatu oraz innych niezależnych organizacji zajmujących się prowadzeniem takich badań. Okresem wybranym do analizy są lata 2013–2019, a więc czas pomiędzy rozpoczęciem kryzysu migracyjnego a pandemią COVID-19. Głównym celem artykułu było sprawdzenie opinii panującej w społeczeństwie, według której istnieje korelacja pomiędzy imigracją a wzrostem przestępczości. Główną metodą przyjętą w trakcie prowadzenia analizy była analiza treści dokumentów oraz raportów, które wydawane są przez niemieckie urzędy statystyczne, niezależne instytucje prowadzące takie badania oraz organy bezpieczeństwa państwa niemieckiego.

The European Union in the context of migration and crime: the example of the Federal Republic of Germany

Abstract

The main aim of this article, as part of a broader study, is to examine the correlation between immigration to the Federal Republic of Germany and increased crime, with particular emphasis on individuals from countries in the Middle East and Africa. The research was based on an analysis of documents from German statistical institutions, Eurostat, and other independent organizations conducting such research. The period chosen for the analysis was 2013–2019, as it falls between the onset of the migration crisis and the COVID-19 pandemic. The main goal of the article was to examine the prevailing public opinion that there is a correlation between immigration and increased crime. The primary method adopted in the analysis was a content analysis of documents and reports issued by German statistical offices, independent institutions conducting such research, and German state security agencies.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, imigracja, przestępczość, Niemcy, nielegalna imigracja

Keywords: European Union, immigration, crime, Germany, illegal immigration.

Zarządzanie publiczne i polityka publiczna

Tamara Munteanu¹

„Ion Creangă” State Pedagogical University, Republic of Moldova

ORCID: 0009-0002-8376-1360

Promoting cultural diversity through education: a synergistic approach to family-school collaboration²

Introduction

In an increasingly globalized world characterized by increased mobility, contact with different cultures has become a constant of everyday life. Contemporary societies are in a continuous process of cultural transformation, in which ethnic, linguistic, religious and social diversity intersect within fundamental institutions, among which the school occupies a central place. In this context, intercultural education is no longer an optional concept, but a pressing necessity for the formation of active, empathetic citizens capable of peaceful coexistence in pluralistic social spaces.

Promoting *cultural diversity* through education thus becomes a strategic pillar in cultivating democratic values, in preventing discrimination and in strengthening an inclusive social identity. The relevance of this approach is supported by numerous international initiatives (UNESCO, Council of Europe), which advocate for the integration of the principles of interculturality

¹ munteanu.tamara@upsc.md

² This article was developed as part of the Project „Promotion and development of intercultural education in initial teacher training,” phase II. PRO DIDACTICA Educational Center, with the financial support of the Pestalozzi Children’s Foundation in Switzerland

in school curricula and in national educational policies. In this process, the partnership between family and school takes on particular importance. Collaboration between these two entities can enhance an educational environment favorable to inclusion, dialogue, and the valorization of cultural differences.

However, despite normative discourses, the concrete implementation of diversity-focused education faces numerous obstacles: from the lack of initial training of teachers in the field of interculturality, to the families' reluctance toward cultural differences or to the absence of effective collaboration strategies between school and community. Under these conditions, a reconfiguration of the school-family relationship is necessary, based on a synergistic approach, in which each educational actor assumes an active role in promoting a culture of openness and mutual respect.

This article aims to explore the collaborative dimension of promoting cultural diversity through education, from a theoretical and applied perspective, highlighting the complementary role of the family and the school in building an inclusive educational community.

The objectives pursued are:

- analyzing the concept of cultural diversity in education;
- highlighting the importance of school-family collaboration in an intercultural context;
- identifying the main barriers and opportunities in implementing diversity-sensitive educational practices;
- making practical recommendations for concrete action in support of the educational partnership for inclusion.

Starting from these premises, we seek to address the following research questions:

How does the educational partnership between family and school influence the promotion of cultural diversity in the educational environment?

- What are the optimal conditions for developing a synergistic approach in intercultural education?
- What types of participatory practices can facilitate effective collaboration between educational actors in multicultural contexts?
- Through this investigation, we aim to contribute to the shaping of an inclusive educational model, in which respect for otherness becomes a reality assumed and supported through joint, reflective and participatory effort.

Theoretical and conceptual framework

Promoting cultural diversity through education requires a nuanced understanding of several fundamental concepts: *cultural diversity*, *multiculturalism*, *pluralism* and *interculturality*. Although they are frequently used interchangeably, these concepts have distinct origins, meanings and pedagogical implications, each contributing in a particular way to the foundation of an inclusive and democratic education.

Cultural diversity

The term “*cultural diversity*” reflects the existence of a variety of cultures within a society or between different societies. According to the UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity (2001), cultural diversity is the “*common heritage of humanity*,” which includes not only ethnic and linguistic manifestations, but also value systems, ways of life, beliefs and symbolic practices.

According to the author Petru Bejan (2008), cultural diversity is “*the visible expression of the spiritual and axiological pluralism specific to postmodern humanity*.” While Lilia Sârbu (2020) emphasizes the role of education in valuing diversity through “*training intercultural skills among students from ethnically diverse contexts*,” especially in regions with multiethnic cohabitation.

Multiculturalism

Multiculturalism is a political theory and a societal model that recognizes and supports the existence of multiple cultures within the same society. It emerged in the North American space (Canada, USA) in the 1970s as a response to minority pressures for cultural recognition.

According to Will Kymlicka (1995), multiculturalism implies collective rights for minority groups and policies to ensure the preservation of cultural identity. Romanian author Lazăr Vlăsceanu (2002) defines multiculturalism as “*a form of institutionalized tolerance, which implies the official recognition of cultural differences and the assurance of equality between groups*.”

From an educational perspective, Adrian Neculau (2004) warns, however, that multiculturalism, in the absence of dialogue, may remain a simple parallel coexistence between cultures, without real interaction. The author from the Republic of Moldova, Nina Cernencu (2015), observes that multiculturalism is more of a state of affairs than a coherent policy, being reflected in ethnic diversity (Romanians, Russians, Gagauz, Ukrainians), but with an often segregated educational participation.

Cultural Pluralism

Pluralism is a broader concept than multiculturalism and implies the harmonious and equitable coexistence of different cultures within the same society, as well as the dialogue and active participation of these cultures in public life. As Charles Taylor (1994) states, pluralism involves not only passive recognition, but also the reconciliation of common values with distinct cultural identities. The Romanian author, Mihaela Frunză (2009) argues that pluralism *“creates the framework for an ethos of tolerance and dialogue between differences.”*

While the Bessarabian author Aurelia Hanganu (2021) approaches cultural pluralism as *“a fundamental democratic value that must be cultivated from early education to prevent cultural radicalization.”*

Interculturality

Interculturality is considered the most advanced concept of the four, being centered on active, balanced and reflective interaction between cultures. According to UNESCO (2006), intercultural education involves *“the development of attitudes of openness, empathy and cooperation in relation to other cultures.”* In pedagogical terms, Milton Bennett (mai intai prenumele, dupa asta numele in engleza) (1993) introduces the model of developing intercultural sensitivity, stating that *“interculturality is not just an educational strategy, but a personal and social transformation.”* Liliana Romaniuc (2013) promotes intercultural education as a cross-curricular component, oriented towards *“the formation of civic and cultural competences for coexistence in a diverse world,”* and Maria Vremiş (2018) considers interculturality *“a necessary framework for the development of empathetic communication skills, essential in a multiethnic state.”*

Tab 1. Conceptual differentiation

Concept	Key characteristics	Risks / limitations
<i>Cultural diversity</i>	Describes the variety of cultures	May be referenced without genuine engagement
<i>Multiculturalism</i>	Coexistence of cultures, identity-based policies	Cultural isolation, lack of interaction
<i>Pluralism</i>	Coexistence + active participation in public life	May fail without inclusion mechanisms
<i>Interculturality</i>	Dialogue, interaction, cooperation between cultures	Requires constant educational effort

Source: Own research.

These concepts underlie the theoretical foundation of an educational model that values difference, encourages dialogue and prevents exclusion. In the context of promoting cultural diversity through education, the intercultural approach offers the most promising framework for effective collaboration between school and family, transforming cultural differences into pedagogical resources.

Research methodology

The proposed study has an applied nature and combines qualitative and quantitative methods, in a mixed approach, to ensure a complex understanding of how the family and the school contribute together to the promotion of cultural diversity in education. This methodological choice allows not only to quantify the opinions and attitudes of the actors involved, but also to explore in depth their motivations and perceptions.

The research instrument used was the semi-structured questionnaire, which included 20 items distributed across three dimensions:

1. Perception of cultural diversity in school.
2. Educational practices applied in a multicultural context.
3. Level of family-school collaboration regarding the promotion of interculturality.

The items were formulated in both closed (multiple choice) and open versions, to allow for qualitative additions.

The validation of the questionnaire was carried out by consulting two experts in the field of Educational Sciences.

Target group

The study was applied to a sample of 86 participants, including:

- 48 teachers from primary and secondary education;
- 38 parents of students attending schools with a culturally and ethnically heterogeneous population.

Participants were selected from 4 educational institutions in urban and rural areas. The research was conducted over two months, in March–April 2025, in two secondary schools and two theoretical high schools in Chisinau municipality and Basarabeasca district (southern Moldova), where there is a significant representation of ethnic minorities (Ukrainians – 5–6%, Russians – 8.5%, Gagauzians – 7–8%, Bulgarians – 5%).

The questionnaires were distributed in digital format (Google Forms) and physically (during information sessions organized by the teacher and parent councils).

All participants were informed about the purpose of the research and signed a consent form for the anonymous processing of data. The study complies with the ethical research standards and data protection regulations.

Results and interpretation

The data obtained from the application of the questionnaires were analyzed statistically (for quantitative items) and thematically (for qualitative responses), providing a complex picture of the perceptions and practices of the educational actors involved.

Perception of cultural diversity in school

To the question “Do you consider that the school where you work/your child studies reflects the cultural diversity of the community?,” the answers were as follows:

Response	Teacher (%)	Parents (%)
Yes, to a large extent	45,8%	42,1%
Partially	39,6%	44,7%
Very little	14,6%	13,2%

Therefore, most respondents recognize the existence of cultural diversity, but only a part considers that it is consistently reflected in school practice. This fact suggests a need for deeper integration of the intercultural dimension in the educational process.

Educational practices in multicultural contexts

When asked whether they use/receive specific intercultural education activities from the school (e.g. multicultural celebrations, dedicated classes, thematic clubs), only 32% of teachers and 27% of parents answered in the affirmative. Example of an open-ended answer (teacher):

“We organized an activity for the European Day of Languages, but there is a lack of systemic continuity.”

So, the lack of consistent and integrated practices in the real curriculum indicates an untapped potential in intercultural education. Initiatives are rather isolated, dependent on the personal initiative of teachers.

Collaboration between family and school on diversity

Asked if there is an active partnership between family and school in promoting intercultural values, only 21% of parents and 35% of teachers answered in the affirmative.

Evaluated aspect	Strongly agree (teachers)	Stronglyagree (parents)
Communication is open and ongoing	52%	47%
We collaborate in organizing activities	29%	22%
Families contribute their own cultural input	18%	16%

The results indicate limited collaboration, with low involvement of families in educational actions that promote interculturality. Causes may include the lack of an institutionalized framework, communication barriers or lack of training of parents and teachers in this regard.

Attitude towards intercultural education

To the statement: “I believe that intercultural education should be an integral part of the education of students, regardless of the ethnic composition of the class,” 87% of teachers and 81% of parents expressed their total or partial agreement.

We thus affirm that although practical implementation is limited, the expression of positive attitudes towards intercultural education represents a favorable premise for the development of a synergistic educational partnership.

Suggestions proposed by respondents (qualitative extracts):

- “Introducing optional intercultural education modules for students and parents”
- “Organizing joint parent-student-teacher workshops on cultural traditions and values”
- “Continuous training for teachers on intercultural approaches.”

Thus, following the study conducted, we can reflect the results in the following table:

Tab 2. General comparative table: perceptions and practices regarding cultural diversity

Evaluated dimension	Teachers (%)	Parents (%)
Perception of diversity in school	45.8	42.1
Intercultural activities in school	32.0	27.0
School-family partnership in diversity	35.0	21.0
Attitude toward intercultural education	87.0	81.0

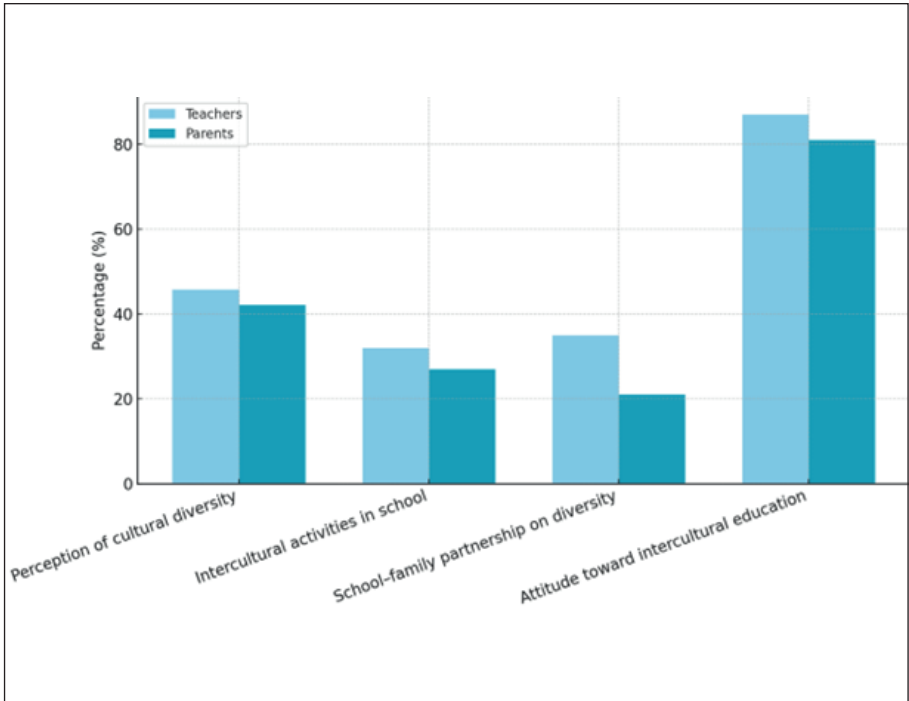


Figure 1. Perceptions and practices regarding cultural diversity

T he collected data reflect a moderate level of awareness of the importance of cultural diversity, but also significant gaps in terms of concrete action and real partnership between family and school. The presence of stated openness constitutes a valuable foundation, but it is necessary to develop clear institutional and educational mechanisms to strengthen collaboration in order to promote interculturality.

Results and discussions

The contribution of the family and the school to promoting cultural diversity

The results of the study show that both teachers and parents recognize the importance of intercultural education, but the actual level of involvement and cooperation is low. 87% of teachers and 81% of parents agree that cultural diversity should be an integrated component of education, but only 32% of teachers and 27% of parents stated that concrete activities in this regard are organized in their school.

This discrepancy between positive declarative attitudes and effective educational practices highlights the existence of untapped potential. Families are rarely formally involved in the educational process related to diversity, with collaboration remaining sporadic and often limited to specific initiatives.

Examples of good practices identified

Questionnaires and qualitative responses revealed several isolated but valuable initiatives:

- “Multicultural Day,” organized by a school in Chisinau, where students and parents presented their own cultural customs, costumes and traditions.
- Traditional family cooking workshops, held with the participation of parents from different cultural backgrounds.
- Extracurricular educational projects (“A world – many cultures”) in which parents were invited to contribute to the creation of posters, exhibitions and stories about the family’s cultural heritage.
- These practices demonstrated that when collaboration is facilitated, authentic learning and mutual respect can be fostered.

Analysis of barriers to school-family collaboration

The responses provided by the participants highlighted several obstacles:

- Lack of an institutional strategy for integrating intercultural education into the managerial and curricular plan;
- Deficit in training teachers in the field of intercultural competences;
- Formal communication, focused on administrative aspects, to the detriment of an authentic, open relationship centered on educational partnership;

- Cultural fears or reservations of some parents, including beliefs about the superiority of their own culture or lack of trust in the educational system.
- These barriers indicate that without an organizational culture of inclusion and openness, school-family collaboration remains superficial.

The role of education in preventing discrimination and cultural stereotypes

Intercultural education is not limited to tolerance or passive knowledge of differences, but involves transforming attitudes and behaviors through dialogue, critical reflection and empathy. Survey participants confirmed that students exposed to appropriately managed multicultural contexts develop:

- better adaptability
- a deeper understanding of social justice
- and a reduced level of prejudice.

Conversely, the lack of intercultural education favors the consolidation of stereotypes, social exclusion and discriminatory attitudes. As Bennett (1993) states, "difference is not a problem to be solved, but an opportunity for learning." This view is also found in the opinions of respondents who call for the systematic introduction of intercultural themes in the curriculum and in the continuous training of teachers.

The collaboration between family and school in promoting cultural diversity is still fragmented and dependent on individual initiatives, but there are encouraging foundations: the openness of educational actors, the availability for dialogue and the recognition of the value of diversity. It is necessary to move from intention to action, through clear policies, sustained training and real mechanisms of participatory involvement.

Conclusions and recommendations

The applied study conducted among teachers and parents highlighted a broad consensus on the importance of promoting cultural diversity through education, but also a series of significant discrepancies between declared values and implemented practices. Despite a high level of openness and theoretical support for intercultural education, concrete activities are few, and collaboration between family and school is still limited and not systematically regulated.

The study confirms that school remains the main formal setting in which intercultural interventions can be initiated, but their success depends essentially on the active involvement of the family, the development

of intercultural competences of teachers and the existence of a clear institutional and curricular framework.

Recommendations

Systematic integration of intercultural education into the curriculum

- Introduction of transdisciplinary modules and activities dedicated to cultural diversity, starting from primary education;
- Adaptation of curricular contents to reflect the values of pluralism and respect for difference.

Strengthening the educational partnership with the family

- Development of participatory parent-teacher collaboration strategies (e.g. intercultural clubs, thematic workshops, multicultural evenings);
- Creation of support structures (parent committees with multicultural representation).

Continuous teacher training in intercultural competence

- Inclusion of intercultural pedagogy modules in initial and continuous training programs;
- Organization of mentoring sessions and exchanges of good practices between schools from multicultural environments.

Preventing discrimination through reflective and empathetic education

- Promoting an inclusive school culture, through non-discriminatory language, participatory practices and the development of empathy;
- Implementing anti-bullying and anti-stereotype policies, with a focus on ethnic, religious and linguistic minorities.

Continuous research and monitoring the impact of intercultural interventions

- Creating tools to assess perceptions and attitudes towards diversity;
- Periodic data collection and analysis to adapt educational strategies to changing cultural realities.

Future research directions

- Comparative analysis between urban and rural schools regarding intercultural approaches.
- Study of the impact of intercultural extracurricular programs on social cohesion in school.
- Investigating how media and technology can be integrated into education for diversity.

This research confirms that cultural diversity is not a challenge, but an educational opportunity that can only be capitalized on through joint, assumed and coherent efforts between school, family and community.

Bibliography

- Bennett, Milton. 1993. *Basic Concepts of Intercultural Communication: Selected Readings*. Yarmouth, ME: Intercultural Press.
- Bejan, Petru. 2008. *Postmodernism: A Paradigm of Diversity*. Iași: European Institute Publishing House.
- Cernencu, Nina. 2015. *Intercultural Education in the Multiethnic School of the Republic of Moldova*. Chișinău: CEP USM Publishing House.
- Frunză, Mihaela. 2009. "Cultural Pluralism and the Ethics of Recognition." *Revista de Filosofie Aplicată* 3 (2): 47–55.
- Hanganu, Aurelia. 2021. *Value Pluralism in Intercultural Education*. Chișinău: "Ion Creangă" State Pedagogical University.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Neculau, Adrian. 2004. *The Psychology of Intercultural Coexistence*. Iași: Polirom.
- Romaniuc, Liliana. 2013. "Intercultural Education – From Values to Pedagogical Practices." *Scientific Studies and Research – Didactic Series* 12: 112–118.
- Sârbu, Lilia. 2020. "Cultural Diversity and Educational Integration in School Communities of Moldova." *Journal of Educational Sciences* 23 (1): 27–34.
- Taylor, Charles. 1994. *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press.
- UNESCO. 2006. *Guidelines on Intercultural Education*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Accessed June 10, 2025. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000147878>.
- Vremiș, Maria. 2018. *Intercultural Education in the Context of Developing Democratic Values among Pupils in the Republic of Moldova*. Chișinău: Publishing House of the Academy of Sciences of Moldova.

Streszczenie

W kontekście rosnącej różnorodności kulturowej w środowiskach edukacyjnych, wspieranie efektywnego partnerstwa między szkołami a rodzinami jawi się jako kluczowy czynnik promocji edukacji inkluzywnej i międzykulturowej. Niniejszy artykuł analizuje synergiczną dynamikę współpracy szkoła-rodzina we wspieraniu kompetencji międzykulturowych uczniów oraz instytucjonalizacji różnorodności kulturowej jako wartości edukacyjnej. Opierając się na badaniu metodami mieszanymi przeprowadzonym w moldawskich szkołach o zróżnicowanej etnicznie populacji, badania analizują percepcję, praktyki i postawy nauczycieli i rodziców wobec zaangażowania międzykulturowego. Wyniki wskazują na pozytywne, deklaratywne nastawienie do edukacji międzykulturowej, ale ograniczoną jej praktyczną realizację, co wskazuje na istotną lukę między świadomością a działaniem. Pojedyncze przykłady dobrych praktyk wskazują na potencjał podejść partycypacyjnych, podczas gdy bariery strukturalne i postawowe – takie jak niewystarczające szkolenie nauczycieli i brak ram instytucjonalnych – utrudniają stałe zaangażowanie rodzin. W artykule postuluje się systemową integrację edukacji międzykulturowej z programami nauczania, strategiczne mechanizmy współpracy szkoła-rodzina oraz zrównoważone programy rozwoju nauczycieli. Są to niezbędne kroki, które mają zapewnić, że edukacja stanie się przestrzenią transformacyjną, w której różnice kulturowe nie tylko będą uznawane, ale także aktywnie cenione.

Abstract

In the context of increasing cultural diversity in educational settings, fostering an effective partnership between schools and families emerges as a critical factor for the promotion of inclusive and intercultural education. This article explores the synergistic dynamics of family-school collaboration in supporting students' intercultural competence and the institutionalization of cultural diversity as an educational value. Drawing on a mixed-method study conducted in Moldovan schools with ethnically heterogeneous populations, the research investigates educators' and parents' perceptions, practices, and attitudes towards intercultural engagement. Findings reveal a positive declarative orientation toward intercultural education but limited practical implementation, indicating a significant gap between awareness and action. Isolated examples of good practice demonstrate the potential for participatory approaches, while structural and attitudinal barriers—such as insufficient teacher training and lack of institutional frameworks—hinder consistent family involvement. The article advocates for systemic integration of intercultural education into curricula, strategic family-school collaboration mechanisms, and sustained teacher development programs. These are essential steps to ensure education becomes a transformative space where cultural difference is not only acknowledged, but actively valued.

Słowa kluczowe: edukacja międzykulturowa, różnorodność kulturowa, współpraca szkoła-rodzina, integracja, kompetencje międzykulturowe, praktyki edukacyjne, spójność społeczna, wzajemny szacunek.

Keywords: intercultural education, cultural diversity, family-school collaboration, inclusion, intercultural competences, educational practices, social cohesion, mutual respect.

Doreen Basemera¹

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

ORCID: 0009-0009-4613-6601

Literacy and Laboratory: Exploring science education in Upper secondary schools in refugee settlements: Case of Nakivale Uganda

Introduction

*“Education is the passport to the future,
for tomorrow belongs to those
who prepare for it today.”*
Malcom X.

To promote human rights and become a middle income country is the Government of Uganda’s vision 2040. The aim is to create competitive modern economy, and improve on education sectors through prioritizing science education to all school going children especially in secondary education (“Policy Framework” 2020). Education response plan for refugees in Uganda guided by 2006 refugees’ Act and regulation, protects refugee’ right to education (“Education Response Plan for Refugees and Host Communities Uganda”). This aligns with the country’s National Development Plan III (NDPIII) and Ministry of Science and technology frameworks that supports science

¹ doreen.basemera@doktorant.uken.krakow.pl

education through promotion of science, technology, engineering, and mathematics (STEM). In order to promote human development through education, the government of Uganda has moved from theoretical classroom teaching to more practical skilling teaching. The Government through the ministry of Education and sports has introduced science based subjects compulsory to lower secondary education to all learner including refugees. For refugees, education training gives them an opportunities to compete for jobs and for self-reliance which is a myth to most refugee learners.

In this article, the terms “literacy and laboratory” in Upper secondary science education are used as follows: *Literacy is the ability of students to effectively understand, interpret, and communicate scientific information, which requires skills such as reading scientific texts, understanding graphic representations, and critically evaluating scientific claims.* Where as the term *Laboratory* refers to the use of experimental settings and scientific investigations conducted in a specific place or environment.

Promoting science education especially for vulnerable groups such as refugees is essential for social integration (“Paving Pathways for Inclusion” 2023) through skills, which promotes self-esteems, and overall well-being of individuals through inclusive learning (Kryukova et al 2023). In spite the need for scientific education in the refugee settlement, it is given insufficient attention even though it is crucial for the refugees’ future. This article looks at literary and laboratory science education and highlights the various challenges faced by refugee students in upper secondary school offering science combinations in the Nakivale refugee settlement schools. The study focuses on Nakivale refugee settlement as one of the largest and oldest refugee settlement in western Uganda, established in 1957 and accommodates thousands of refugees among which majority are school going children. Some of the students in Nakivale have performed well and got bursaries to support their education careers at higher institutions of learning such as Universities which is an indication for quality education in the settlement (Windle, Windle 2014). In spite of the settlement being the oldest in Uganda, Nakivale refugee settlement has two secondary schools thus, Nakivale Secondary School being the oldest established in 2009 and Rubondo Community Secondary School still newly constructed in (2019). The schools are home to thousands of refugees whose hope has been tested by suffering, yet still endures as they build new beginnings through education.

Although Uganda’s progressive refugee policies supports education to all refugees, access to quality science education remains a challenge to settlements like Nakivale. Despite the governments’ positive steps taken since 2021 to support science education in secondary schools, such as enhancing science teachers’ salaries, equipping libraries with test books and laboratories with chemicals and other apparatus needed for practices (Namayanja 2022), this

has not been the case for Nakivale as teachers struggle to survive and there's still a gap with reported scarcity of teaching materials for students. This paper explored literacy and laboratory study in upper secondary education in Nakivale refugee settlement. Since Nakivale is one of the oldest refugee settlement and with a highest number of school going children. The paper focuses on three interrelated research questions thus; *How do refugee students in Nakivale Refugee Settlement embrace and engage with science education in upper secondary education classes?* 2) *How has students' literacy skills (reading comprehension, scientific vocabulary) influence their understanding of science concepts in upper secondary school?* and 3) *How has the availability and quality of laboratory facilities influence the effectiveness of science education for upper secondary school students in Nakivale refugee settlement?* The findings indicate that, there's still a lot to be done in refugee settlement if Uganda is to achieve the inclusive science education for all by 2040.

The paper is structured as follows: section two presents the theoretical framework for literacy and laboratory science education, section three, presents the methodology and data used. Section four and five presents the results of the literacy and science education and laboratory lessons for upper secondary school with science-oriented combinations, and discussions in light of the literature on science education in refugee settlements in Uganda. The last section presents the conclusions and recommendations.

The theoretical framework for literacy and laboratory science education

As part of science education developments, there has been emphasis on the inclusion of literacy skills in education settings. It is imperative to note that students offering sciences are able to communicate, interpret, and critically evaluate scientific information at their exposure. Literacy is an important component in the learning process since it prepares students to comprehend as well as explain scientific ideas in various methods of presentation. Following John Dewey experiential learning theory, the theory provides a framework for active experienced-based learning practices in schools. In his view, Dewey, proposed that education should be grounded in real-world experience and have to be active engagement for learners rather than being passive (Dewey 2025). For refugees to adopt well in the education system, it should be part of their lived experience rather than a walls and posters. Dewey's theory clarifies it as he states that learning occurs through experience. For refugees especially in Nakivale students are believed to engage actively in problem solving and practical application of concepts to real world which explain education for life. However this would be achieved if the schools are

provided with quality equipment. His theory aligns with laboratory learning because it emphasises learning by “doing” which is a hands on learning technique emphasised in secondary schools in Uganda. This needs the provision of social environmental structures that enables students to interact with the real world and find solutions for real world problems. On the other hand, according to Hilton, the use of technology in teaching environment can enhance students capacities of understanding various representations in science subjects especially chemistry and physics hence enhancing learning proficiencies (Hilton, Hilton, 2010). Additionally, interdisciplinary multimodal approach strategies in other fields of science have been found to be useful in the creation of successful health care learning in addition to literacy in successful research collaborations and intercessions (Saritas, Ozcan, Aduriz-Bravo, 2023). Hence, by focusing on the use of multiple representations, use of science technologies and interdisciplinary teamwork, it is possible to enhance the students’ scientific literacy as well as foster meaningful communication and understanding in laboratory science education. The term “Literacy in science education refers to the acquisition of reading and writing skills in the context of science education, with an emphasis on hands-on skills.”

Following Joseph Schwab view on scientific literacy education as an inquiry based theory, it shows that inquiry based learning advocates for students to be able to process their way of thinking and interpreting knowledge rather than being only passive collectors of facts (westbury 2014: 744–745). Literacy is key for learning especially in refugees learners who faces problems of changing curriculum, language barrier and psychological trauma.

In sociocultural perspective, literacy is not a natural aptitude but instead, social activities that differ with cultures (Abrahams 2016: 403–413). In this framework, science learning should be contextualised to culture and relevance in the life of learners as this makes them understand the materials taught. Details of the instructional strategies include; use of examples that students can relate to their everyday realities; group discussions; and use of examples that suites the various cultures present (Upadhyay 2009). The critical thinking framework also highlights the notions of reasoning, critical analysis, and justification in the context of science and literacy.

Science literacy education is a process of combining the empirical principles from different frameworks of learning into a developmental progression of activities that are relevant and contextually based. However, it is imperative to enhance the theoretical frameworks and apply solutions in the framework of teaching strategies used in class.

By employing the principles of constructivism, learning is articulated as the process by which new information is incorporated into an existing knowledge framework. This perception of learning is in agreement with the

general idea of employing laboratory activities to bring change in the learner's existing ideas and promote their cognitive developments (Bodner 1986: 873). Refugee learners in order to grasp well ideas in science learning, the predict-observe-explain (POE) model should be adopted. This approach helps students to discuss ways of constructing the inquiry-based lab investigations through basic knowledge, making expectations and later result into practical understanding of the experiment. This sequence forces the student to engage their rational abilities and check for any holes or errors in their thinking. For refugee learners, the theories guide them to move from wall classroom to practical thinking way which is more in the science based education.

Methodology and data use

The research adopted the qualitative design as it focused on inquiries that thought understanding of the learners experiences in offering science combinations in upper secondary school (A'level). As qualitative research focuses on collecting and analysing non- numerical data, the research employed purposive sampling to its respondents as it was mainly for a group of respondents(thus upper class students , offering science based combinations, their teachers, head teachers, PTA representatives , and used convenient sampling for few parents). The data was collected through semi-structured interviews with different key respondents, focus group discussions (6-12) respondents and observation checklist were employed. Data was analysed using excel and In vivo soft ware for better quality understanding. The choice of this analytical approach is motivated by the desire to gain a comprehensive understanding of participants' perspectives and experiences regarding literacy and laboratory science education in Upper secondary classes of refugees in Nakivale refugee settlement. A total of 45 respondents were purposively selected for this study, including 30 students offering science combinations in upper classes thus (senior V) and (seniorVI). SeniorV students were selected to share there experience as new students who were fresh from lower level where sciences were compulsory and seniorVI students were selected to give their experience as they are candidate class about to sit for final exams, 07 parents were conveniently selected especially those with students offering science combinations to share their views. For the key informant interviews, 08 individuals were purposively selected, these were; head teachers for the two schools, science teachers, parent's teacher representative(PTA), representatives from the Office of the Prime Minister (OPM) and relevant non-governmental organizations' representative (Finns church responsible for education in refugee settlement) . Data collection for this study was conducted from March to April 2024. Ethical considerations such as informed

consent, confidentiality, and participant anonymity were strictly adhered to during data collection, and OPM approval and ethical clearance letter were obtained from the office of the prime minister in Kampala Uganda before the commence. The research was conducted in a sensitive manner and ensured that participants felt comfortable expressing their experiences and perspectives.

Findings and interpretation of results

Conducting a study with refugee learners is a sensitive undertaking as majority have high expectations of being helped either financially or materially. The purpose of this study is to explore how refugees students have adopted literacy and laboratory studies to enhance science learning. The two schools have many students and the governments commitment to support the on-going teaching and learning is quite limited. The schools are still privately community-owned though with thousands of learners, the support got from international organizations is not enough to accommodate all learners. The involvement of the community is key as it emphasizes coexistence.

Table.1 General information

Respondents	Number	Methods
OPM (representative)	1	Personal interviews
NGO Finns church representative FCA)	1	Personal interviews
Head teacher	2	Personal interviews
Parents PTA representative	2	Personal interviews
Science teachers	2	Personal interviews
Parents for science students (upper classes)	7	Focus group discussion
Students	30	Focus group discussion
Total	45	

Source: primary data (2024).

The study indicates several key individuals who played important roles in promoting education in Nakivale refugee settlement. The respondents were purposely selected because of the roles they play at the refugee settlement. These included the representative of the Office of the Prime Minister office (OPM) The involvement of the office of the prime minister is to know how many schools are in settlement, the learners, incoming groups and those who have dropped out. The office takes full responsibility of the

management of the settlement. The office mediates between the government and the international organizations (UNHCR), the representative of the Parents Teachers Association (PTA) the head teachers, the representative of the non-governmental organization (NGO) Finn's church, and parents representatives. Each of these individuals made a valuable contribution to the study in line with literacy and laboratory to promote science education. The OPM representative gave statistics regarding the overall student enrolment in the Nakivale refugee settlement. Representatives from non-governmental organizations (NGOs) provided updates on their respective initiatives in the domains of service provision, humanitarian assistance, and community development projects, where Finn's church organization played a significant role in ensuring that students attain education. Finn Church Aid (FCA) has been able to provide crucial support and educational opportunities not only to new refugee arrivals but also to host members school going children in the Nakivale Refugee settlement. Their support has helped some students to get bursaries to further their education. The involvement of the PTA representatives was to give insight into the activities of the schools. Two parents were selected to give their views and experiences related to teaching and learning at Nakivale, their views were vital for the development of the schools. The head teachers, as they are the custodians of the students in schools, play a role in giving data related to overall school and also in particular science education in their respective schools. The teachers especially those who teach science combinations, provided information on how literacy and laboratory science studies are being perceived by students and what hinders science education in the upper classes. The parents, as the one who supports the education system, played a role in explaining the hindrance of enforcing science education in upper secondary schools. Students play the vital role in this study as they are engaged in the learning process.

AGE BRACKETS

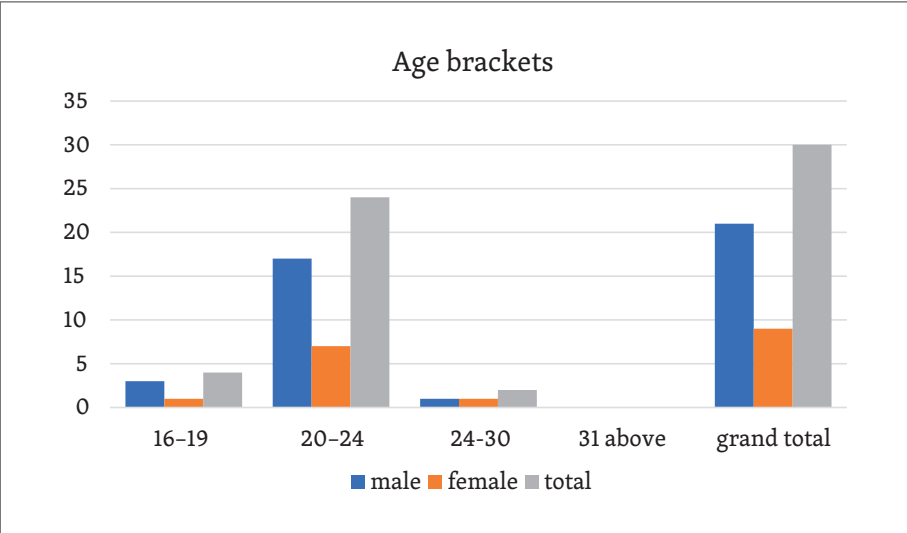
It is important to consider the age brackets of students especially those who are offering science combinations in upper secondary school classes of S.5&S.6 respectively. The students were from two schools thus Rubondo community secondary school and Nakivale secondary school. The age brackets helped in understanding and comprehending the use of literacy and laboratory in education. **It is important to note that the age brackets of key informants were not recorded as they were independent on the study**

Table. 2 .The age brackets for students in Upper classes offering science combinations.

Age brackets	Male	Female	Total
16-19	3	1	04
20-24	17	7	24
25-30	1	1	02
31 above	0	0	00
Total	21	9	30

Source: primary data (2024).

The demographic age bracket is for students offering science combinations in upper classes of Senior 5 and Senior 6 respectively. The age brackets indicates that the majority of students are in the middle age that can comprehend the teaching of science education. The age bracket (20-24) is the group with higher number of students who seems to be less destructed by the environment settings and who are able to concentrate and read for better results. This is the average age bracket that is more serious with education. The age bracket of (16-19) is quite young, where concentration is and this is the age bracket that is more playful. The age bracket of (25-30) are responsible students who can comprehend the scientific information given to them. This age bracket is well know for maturity and understanding when it comes to grasping the content.



Graph 1. Representing age group

Source: primary data (2024).

It is also noted that those in the age bracket of (31 and above) tend to be more focused as they are mature enough to comprehend interpret the scientific terms that can be used in science education. This is also the age bracket with responsibilities that at times hinder concentration.

The age brackets of students offering science combinations in upper classes shows a huge difference between boys and girls. It is noted that the majority of students offering science combination are boys which still shows that the girls are still stigmatized to handle science subjects. Majority of the students fall in middle age of youth(20–24) who can read, interpret, understand and comprehend the literacy knowledge. Those in lower age bracket (16–19) seem to be more playful, not to understand the concepts well. The age group of (25–30) is for mature students with high responsibilities that can affect them to read. The Demographic age brackets shows that majority of the students are still in youthful age, the age that can embrace science education more easily . The implication of this age distribution send a message to educators to pay more attention to students who offers science combinations and also to understand why the girls are not interested into offering sciences combination in upper classes, so as to grasp the concepts and put into practice what they have learnt. Refugee policy should prioritize fair access to high-quality education for young refugees especially those interested in science education. It is also imperative to note that gender representation is low, when comparing male and female offering science combinations, the numbers show less female. This shows that there’s still gender disparities and stereo types when it comes to girl child education.

Embracing Science Education

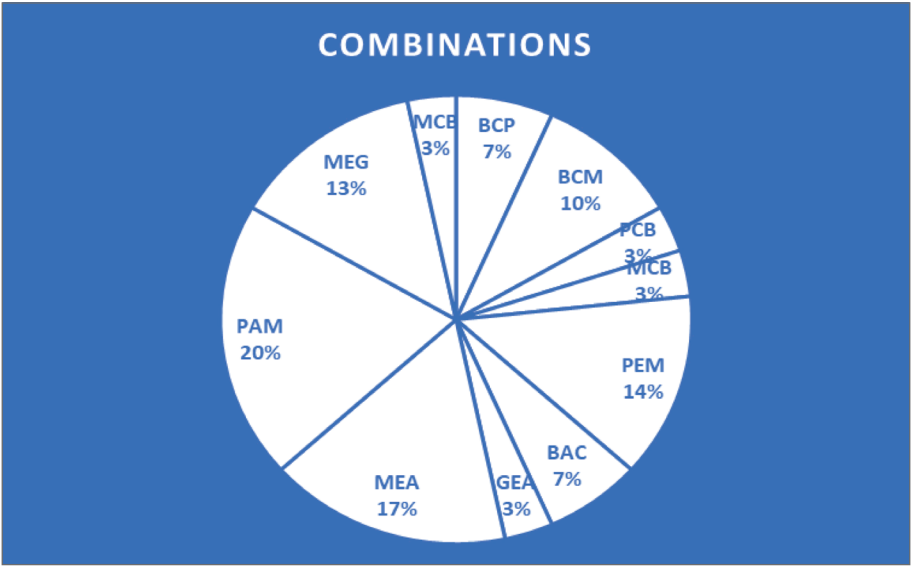
Science education is embrace in all secondary school in Nakivale refugee settlement. However, when it comes to science combinations in upper classes of senior 5 and senior 6,choices are made for students to offer either Arts or Sciences. Those choose pure science combinations are referred to other schools because of lack of capacity of teachers to handle bigger classes which at times becomes complicated for students and hence limited to certain combinations. The table below shows students and their combinations.

Table. 3 Science combinations

Combinations	No of students
BCoP(Biology, computer , physics)	02
BCM(Biology, chemistry, Mathamatics)	03
PCB(Physics, chemistry, biology)	01

MCB(Mathamatics, chemistry, biology)	01
PEM(physics, entrepreneur, mathematics)	04
BAC(Biology, Agriculture, chemistry)	02
GEA(geography, entrepreneur, Agriculture)	01
MEA(mathematics, entrepreneur Agriculture)	05
PAM(physics, agriculture, Mathamatic)	06
MEG(mathematics, entrepreneur Geography)	04
MCB(mathematics, chemistry, biology)	01
Total	30

Source: primary data (2024).



Graph 2. Representing students combinations in percentages
Source: primary data (2024).

The combinations indicate that, both students and teachers embrace science education. As the country promotes STEI and STEM which is science in technology, Engineering and entrepreneurship, (STEI) and STEM, science technology engineering and Mathematics , with the combinations mentioned above, the country will be able to achieve its vision 2040 in supporting science education. The challenge is that there few students who offer science combinations. The highest percentage of 20% students is Physics, Agriculture and mathematics. It is being noted that the headteacher in Rubondo plays two roles as a head and a teacher, hence teaching physics and Mathematics. The list combinations with 3% shows the gap in studying.

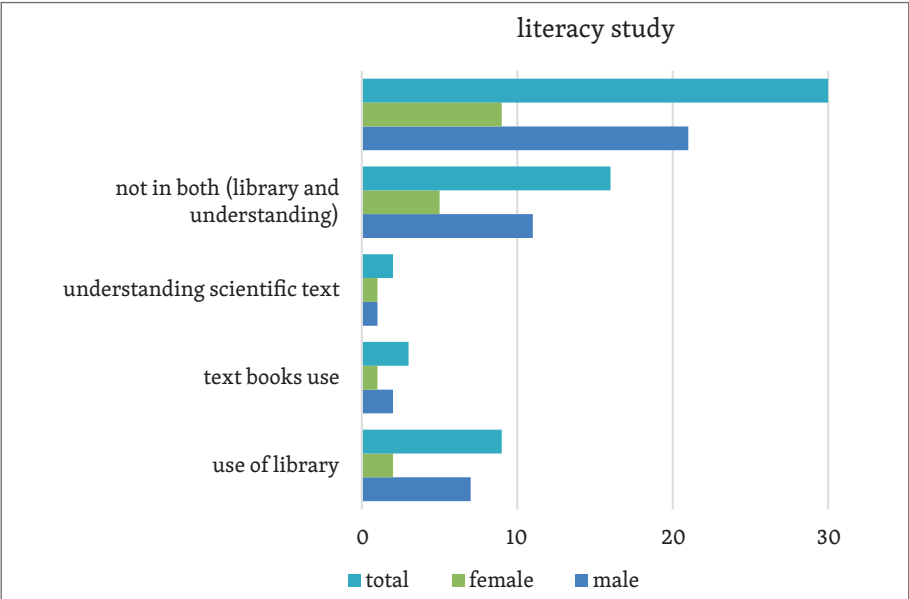
Literacy learning

The study gives a detailed information on literacy study especially in upper classes which are candidate classes. The findings reveals that few students can read, understand and comprehend the scientific information given to them even though they chose those combinations. This is rather important for refugee learners and schools to support the teaching and learning of science education. In order to improve science education, the use of libraries, and reading texts is important. It is right to understand why students do not read and comprehend the science literacy given to them, because they lack materials.

Table 4 Indicating literacy study

Literacy study	Male	Female	Sub-total
Use of library	07	2	09
Text books use/reading scientific texts	02	1	03
Understanding/reading the scientific text	01	01	02
Not understanding the scientific texts	11	5	16
Total	21	09	30

Source: primary data (2024).



Graph 3.

Source: primary data (2024).

Even though there’s an indication of library use that can support in literacy understanding of scientific texts, a higher number of students do not understand what they read and few visit the library. Text books usage is low, this indicates that there are fewer text books or they are not up to-date materials. Also shows that female participation in library use is limited. This could also mean the time the library is open and the responsibilities the student have back home.

Laboratory use

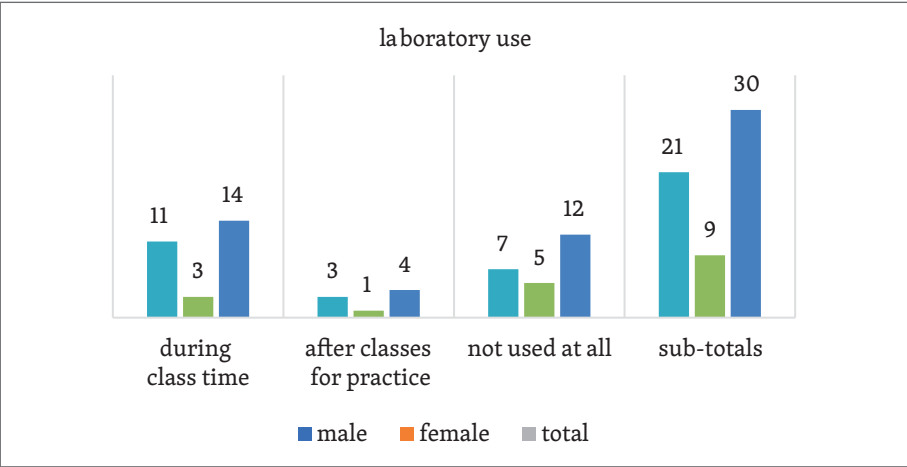
The table indicates the use of laboratories in both secondary schools during and after classes for practice with teachers.

Table 5

Laboratory use	Male	Female	Total
During class time	11	03	14
After classes for practice	03	01	04
Not used at all	7	5	12
Total	21	09	30

Source: primary data (2024).

The table above shoes the use of laboratory among students, Majority indicate that they use the laboratories during classes only which indicates limited time for usage.



Graph 4.
Source: primary data (2024).

The graph above indicates that majority of students use the laboratory during class time, very few use it for personal use. This indicates that, they have limited time for the laboratory usage.

Discussions of the results

The United Nations High Commission for Refugees (UNHCR), the international body charged with providing education for refugees by the 1951 Refugee Convention, and the 1989 Convention on the Rights of the Child respectively, advocates for education as Fundamental right and gives guidelines to ensure and promote basic education for female and male refugees and other people who pose a problem (UNHCR 1996: 48–56). This is a priority matter and part of the search for lasting solutions and improving their capacity for security and protection (UNHCR 1996; Davidson, Silkane 2023). Uganda has taken several positive steps to provide education to its citizens, refugees and migrants. Initiatives include the implementation of a science promotion policy that makes science subjects compulsory at the secondary level, efforts to provide resources such as laboratory equipment and textbooks to support schools, and recent salary increases for science teachers to attract and retain qualified educators. In addition, the government has prioritized science education in secondary schools through investment and support, although challenges such as inadequate facilities and teacher quality remain. Additionally, there is a shift in the curriculum toward critical thinking and problem solving, with the goal of improving science instruction and student achievement Kiconco, Karyarugokwo 2022: 297–306.

According to Uganda's Vision 2040 document, great progress has been made in improving the literacy of its citizens. In 2010, literacy levels were up to 73%, all attributed to universal primary education (UPE) and universal secondary education (USE) The number of primary school enrollments has increased, as has the number of secondary schools. The country's Vision 2040 committed to continuing to support UPE and USE as they are fundamental human rights. The National Development Plan (NDP III) recognizes the importance of investing in human capital development as this contributes to the country's development. It is believed that well-educated, skilled and healthy human resources are essential to promote development. The country believes that investment in science, technology and innovation (STEI) could be a crucial area for the country as it seeks industrialization and sustainable development, this also involves refugees as well. Investing in this area

will ensure that there is an available, appropriate and sufficient workforce to work in these industries. The goal of industrialization is to increase production, productivity and technological growth.. The integration policy in Uganda allows refugee to be part of this strategy and participates fully in the education programs.

Embracing Science education

Science education in refugee settlements, like any other secondary school in Uganda, is embraced by both students and teachers. However, due to limited resources, purely scientific combinations are not considered worthwhile by students. Kiconco highlighted the challenges faced by refugee settlements that include science education, challenges such as inadequate facilities and lack of trained staff (Kiconco, Karyarugokwo 2022: 297–306). This is no different from the Nakivale refugee settlement, which offers science classes. The data shows that fewer students are offering combinations that lead to pure science. Compared to students who offer PAM and MEA, there are very few students who offer PCB, PCM and BCM. During our interaction with the students, it was noticed that students in Nakivale SS are asked to offer combinations that mainly include Agriculture and Mathematics as they lack teachers for other subjects. Respondent *“When we report and show interest in other science subjects, we are asked to offer Agriculture combinations as there is a shortage of teachers for other subjects if we refuse, we are referred to get another school which is impossible for us. (Respondent Student 1)”. This can be seen in the graph above where 20% (the highest number of students) offer PAM and 17% offer MEA as a combination in Nakivale SS. In Rubondo SS. students are encouraged to offer combinations with chemistry. This is because the Head teacher is the chemistry teacher. Although pure sciences are encouraged in Rubondo SS, the school lacks laboratory equipment. “I love chemistry because the teacher is good, he explains everything, only that we lack equipment for practices, at times we are asked to go to Nakivale but due to time we fail, and also Nakivale is not well equipped but at least they have a laboratory ” (Student respondent2). Science education is important to the Ugandan government as it plans for vision 2040. During the interaction with the head teachers and Finns church Aid responsible for education enhancement. The Finns Church Aid (FCA) Representative informed that there are arrangement with the schools to support students who show interest in science subjects. The head Finns church Aid (FCA) in Nakivale refugee settlement explained that students who perform well are identified and given support to complete their studies. “We are to support refugee students dreams, those who wish to continue with sciences and perform better in class, we make sure we support them by giving*

bursaries or even change schools for better results.” (Respondent 3 NGO). It is noted that even though the government puts efforts to promote science education in secondary schools, at the lower levels where sciences are compulsory, students have not been helped to perform better where the ratio of teacher student is high and limited tools to use hence leading to fewer numbers at Higher levels and many dropouts.

Literacy study in science education

High school literacy studies for refugees pose a significant challenge because students are unable to read, understand, and comprehend scientific information, and library use is limited, yet these students are in high school education. The few who understand what they read are due to the discussions they usually have after school, and these are students who are in boarding school. In his writing, Dickson emphasizes on boarding and day school showing that boarding schools perform better than day. “Boarding schools can enhance self-regulated learning through peer social support, which is crucial as students adapt to a new environment without parental support, this peer interaction positively influences students’ ability to plan and evaluate their learning strategies, leading to improved academic performance outcome” (Ode 2019: 17–23). For refugee learners this is vital for their academic excellence. However, it is not possible for some students in Nakivale. *“if I could afford being in boarding school, I would be able to engage in evening or night reading or even use the library, but look, I only come in the morning and at 5pm I have to return home to look for money to pay the school dues. Education is expensive here in Uganda compare to my country Congo where I come from”* (respondent 4)

The study involved interacting with students about library use. Students at Rubondo Community Secondary School did not have a library as the school is still new, it opened in 2019 and the first students admitted to senior 6 will be in 2024. The school lacks infrastructure. Those who use the library are mainly from Nakivale SS, whose operating hours are also limited. Those participating in the day program do not have access to library use. *“We don’t have a library but a book bank where there are limited academic books and our parents can’t afford to buy them.”* (respondent 5). This is further explained by Norman in his work quality education and resources availability, in his view, absence of scholarly learning resources, such as textbooks, library space hinders the quality of education, especially among vulnerable people especially refugees (King 2013). *“We rely on our friends’ books and discussions for those who can stay late at night, but the school gate is always closed at 6pm, making it difficult for us to stay there while we are day students”* (respondent 6)

Participation in literacy instruction requires more support from teachers to engage students in discussions and encourage them to read. As we note that passing and understanding science, especially mathematics, requires more practice with your tutor to understand the formulas well. This is not the case in the Nakivale refugee settlement, which has a high proportion of students and teachers and high teacher turnover. The few students overwork themselves and sometimes don't have enough time to practice. It was found that only one subject teacher teaches all classes from senior one (lower secondary to senior 6 upper secondary) and by the time he teaches the upper secondary, he's already exhausted and not performing to his expectation. *"We are only few teachers who can bare the conditions of refugees, I am teaching because I was one the refugee also, so I know what it means. We are very few teachers in the whole school teaching mathematics for example I teach from senior one to senior 6. The school can not hire and retain teachers because of poor pay,"* (-respondent 7) The narrative from the teacher indicate how exhausting it is to handle bigger classes alone, while the remuneration is so low. In most cases they don't teach and let students learn on their own. *"Sometimes we go half a term without learning a particular subject, the teacher tell you, he is focusing on S4 students and the pay is low, they encourage us to read on our own , making it difficult to teach ourselves."* (Students answer respond 8).

The high fluctuation of teachers hinders high-quality training. The Ugandan government has increased the remuneration of science teachers at all levels. However, some private schools such as Nakivale Refugee Settlement, which has private secondary schools in the community, cannot afford the salaries of their staff, which is why most staff usually teach on a voluntary basis and are poorly paid compared to government schools. *"We thank our teachers who work despite the poor pay. We can't pay them like public schools, so we can't recruit more teachers. Those who stay do so voluntarily and with the support of NGOs to support learning,"* (parents response 9) The interaction with teachers and parents showed the concern of lack of scholarlastic materials such as textbook, while visiting the book bank which is being used as a min library, most books found there are for years back and very few copies. The teachers indicated that they always ask parents to support their children with some books which are upto date but it could not be possible because of the parents poor living statuses. Those who can use the book bank (mini library) can stay close to the schools, which is also expensive as most parents cannot afford the higher cost of boarding school accommodation. The interaction with parents is that they rely on the provision of textbooks and reading materials by NGOs, which may not be sufficient for all students. *"We cannot afford to buy textbooks because we ourselves find it difficult to pay school fees."* *We rely solely on the books provided by the school and its supporting organizations.*

”(Parent narrative respondent 9) with less reading materials it is very hard for students to grasp and understand the science concepts given.

Laboratory functionality and use

When teaching sciences, the effectiveness and usage of laboratories for practical subjects is key to learners for hands on. This is not the case in Nakivale refugee settlement where learners face challenges of using apparatuses . In schools like Nakivale refugee settlement and Rubondo, it is evident that the use of laboratories was limited to students, Rubondo has a non-existent facilities while in Nakivale secondary school they lacked equipment and apparatuses are not in use. Scholars like Savier & Nyoto note that the use of laboratories is valuable for improving students conception of understanding and motivation into sciences especially biology and provide a safer and more cost-effective way to engage students (Suseno 2022). The Nakivale refugee settlement lacks laboratory equipment to support science education. As can be seen from the results, few students have used the laboratory, others have never seen an apparatus, suggesting that science subjects are theorized than being more practical. *“I had a dream of becoming a doctor in future, being a surgeon, but how cn that happen if I’ve never even bisected a rat, or even know the equipment they use. My dream is already shattered”* (students respondent 10) When we spoke to principals and teachers they agreed how difficult it is to let learners use laboratories when they don’t have equipment. *“We have the space, but not the equipment, and some of our teachers are not properly trained to use the equipment. That’s why we apply more theory than practicals, we even encourage students to offer Agriculture which may require the use of a hoe, everyone can afford a hoe.”* (Head teacher respondent 12). The absence of laboratory equipment and lack of physical space further elaborates the poor performance of students in science subjects. To achieve the goal of promoting science education at all levels, schools should be equipped with appropriate apparatus to use. In Nakivale SS, students indicated that they use the laboratory especially in physics classes but do not practice with their teachers after class. During our engagement with teachers, it was noted that the due to student-teacher ratio, the teachers opt not to engage in practices because they will be rushing to go to other classes to teach. *“We are very few teachers, who teach throughout all classes, by the time you conclude the class you are very exhausted you cannot continue with practical and Moreso, we don’t want to be looked down by students that we don’t have the equipment to use, we do not have laboratory attendants and the numeration is too low, hence less motivation.”* (Science teacher respondent 13)

Conclusions and recommendations

The study aimed at assessing Science education in upper secondary schools in Nakivale refugee settlement in Uganda. It examined how the students accepted science education, how literacy level affected the way they perceive science, and whether the availability of laboratory facilities made a difference in their learning. The findings shed light on difficulties and possibilities associated with the education of refugee students and their attempts to grasp scientific information. Through the identification of these challenges and opportunity as outlined in the study, it is important to note that the Government of Uganda in her transition stage to fully take in refugees as their own visitors, should plan a head to engage different stakeholders into the management of schools in refugee settlements, Nakivale worked as a case that will represent most refugee settlements in Uganda.

Recommendations

As per the study, the recommendations should be for different stakeholders. it is recommended that the stakeholders should work towards effectively provide science education for all the students in Nakivale refugee settlement to enable them to bring change and meaning in their future activities.

For the policy makers, the government of Uganda should engage stakeholders at the lower levels and address the challenges that are coming through little remuneration of teachers salaries, the government through ministry of education should consider making Nakivale ss a public school not a private community owned school. More so, to have a positive impact on science education, the government of Uganda should integrate refugee science programs into STEM initiatives. This will later help the promotion of sciences in non privileged. communities like refugee settlements .

NGO's should support and fund teachers training programs and also equip schools with necessary requirements that will support the learners in science subjects.

Parents should encourage their girls to engage more into science education. Also schools should promote girls participation through mentorship or scholarships.

All in all, empowering refugee students through science education is not only a development strategy but a humanitarian imperative. Therefore we call upon all humanitarian actors to support the struggle.

Bibliography

- Abrahams Ian. 2016. „Minds-On Practical Work for Effective Science Learning.” W *Science Education*, Keith S. Taber, Ben Akpan (red.), 403–413. Rotterdam: SensePublishers. https://doi.org/10.1007/978-94-6300-749-8_29.
- Akpan Ben. 2016. „Science Education in a Future World.” W *Science Education*, Keith S. Taber, Ben Akpan (red.), 331–346. Rotterdam: SensePublishers. https://doi.org/10.1007/978-3-319-32351-0_17.
- Bodner George M. 1986. „Constructivism: A Theory of Knowledge.” *Journal of Chemical Education* 63 (10): 873. <https://doi.org/10.1021/ed063p873>.
- Davidson Agnese, Vineta Silkane. 2023. „Exploratory Study on Latvian Secondary School Teachers’ Understanding of the Concept of Scientific Literacy.” W *To Be or Not to Be a Great Educator*, Linda Daniela (red.), 189–208. Riga: University of Latvia. <https://doi.org/10.22364/atee.2022.12>.
- Gee James. 2014. *Social Linguistics and Literacies*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203814444>.
- Hilton Annette, Geoff Hilton. 2017. „Digital Technologies in the Science Classroom and Beyond.” W *Teaching Secondary Science*, Geoff Woolcott, Robert Whannell (red.), 375–393. Cambridge: University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316882535.020>.
- Kerry-Moran Kelli J. 2021. „A Dilemma for the Teacher Educator: Navigating the 21st Century Literacy Landscape.” W *Sense-making: Problematizing Constructs of Literacy for 21st Century Education*, Marilyn J. Narey, Kelli Jo Kerry-Moran (red.), 37–53. Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-68117-3_3.
- King Norman A. 2013. „Investigation of Factors Hindering Quality Education in Secondary Schools in Mbeya, Tanzania.” *International Journal of Learning and Development* 3 (6): 52. <https://doi.org/10.5296/ijld.v3i6.4843>.
- Kryukova Nina I., Natalia E. Rastorgueva, Elena O. Popova, Valeria L. Zakharova, Jhanna I. Aytuganova, Goliya I. Bikbulatova. 2023. „Examining the Implementations Related to Teaching Science to Students with Disabilities.” *Eurasia Journal of Mathematics, Science and Technology Education* 19 (8): em2306. <https://doi.org/10.29333/ejmste/13427>.
- Milliam Kiconco, Karyarugokwo Dominic. 2022. „A Critical Analysis of the Compulsory Science Education Policy at the Secondary Level of Education in Uganda.” *Advances in Social Sciences Research Journal* 9 (8): 297–306. <https://doi.org/10.14738/assrj.98.12895>.
- Namayanja Proscovia, Edwin Akugizibwe, Damian Kajunguri, Ronald Katende, Edson Tumuhimbise Bazeyo, et al. 2022. „Factors Affecting Students’ Performance, Enrolment and Retention in Science Subjects in Secondary Schools in Uganda: A Case Study of Kigezi Region of Uganda.” *The Uganda Higher Education Review* 10 (1): 212–228. <https://doi.org/10.58653/nche.v10i1.13>.
- Norris Stephen P., Linda M. Phillips. 2003. „How Literacy in Its Fundamental Sense Is Central to Scientific Literacy.” *Science Education* 87 (2): 224–240. <https://doi.org/10.1002/sce.10066>.

- Ode Dickson. 2019. „Effects of School Type (Day School and Boarding School) on Secondary School Students’ Academic Achievement in Social Studies.” *International Journal of Education (IJE)* 7 (1): 17–23. <https://doi.org/10.5121/ije.2019.7102>.
- Sarıtaş Davut, Hasan Özcan, Agustín Adúriz-Bravo. 2023. „On the Practice of Integrated STEM Education as ‘Poiesis’.” *STEM Education Review* 1. <https://doi.org/10.54844/stemer.2023.0408>.
- Sharma Meenu, Priyam Ankit. 2023. „Importance of Education in This Challenging World.” *SMART MOVES JOURNAL IJELLH* 11 (3): 9–19. <https://doi.org/10.24113/ijellh.v11i3.11408>.
- Suseno Nyoto, Riswanto Riswanto, M.B. Salim, Dedy Hidayatullah, I.G. Rasagama. 2022. „How to Manage an Effective Laboratory for Science Learning in Schools?” *Jurnal Penelitian & Pengembangan Pendidikan Fisika* 7 (2): 191–200. <https://doi.org/10.21009/1.07211>.
- Upadhyay Bhaskar. 2009. „Teaching Science for Empowerment in an Urban Classroom: A Case Study of a Hmong Teacher.” *Equity & Excellence in Education* 42 (2): 217–232. <https://doi.org/10.1080/10665680902779366>.
- UNHCR. 1996. „UNHCR Policy on Refugee Children.” *Refugee Survey Quarterly* 15 (3): 48–56. <https://doi.org/10.1093/rsq/15.3.48>.
- Walberg Herbert J. 1991. „Improving School Science in Advanced and Developing Countries.” *Review of Educational Research* 61 (1): 25. <https://doi.org/10.2307/1170666>.
- Internet Sources
- Education Response Plan for Refugees and Host Communities Uganda*. Accessed November 10, 2025. https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2019-12/Uganda-%20Education%20response%20plan%20for%20refugees%20and%20host%20communities%2C%202017-2020_0.pdf.
- Paving Pathways for Inclusion: Towards Evidence-Based Policy-Making for Refugee Education*. UNESCO eBooks, 2023. Accessed November 10, 2025. <https://doi.org/10.54675/vtkx4352>.
- Policy Framework*. 2020. Accessed November 7, 2025. [https://www.greenpolicy-platform.org/sites/default/files/downloads/policy-database/UGANDA\)%20Vision%2040.pdf](https://www.greenpolicy-platform.org/sites/default/files/downloads/policy-database/UGANDA)%20Vision%2040.pdf).

Problematyka czytania i pisanie oraz zajęcia laboratoryjne: badanie edukacji naukowej w szkołach ponadgimnazjalnych w osiedlach dla uchodźców: Przypadek osiedla dla uchodźców Nakivale w Ugandzie

Streszczenie:

Podsumowanie: Niniejsze badanie dotyczy wykorzystania umiejętności czytania i pisanie oraz laboratoriów w nauczaniu przedmiotów ścisłych w szkołach średnich w obozach dla uchodźców w Nakivale. Umiejętność czytania i pisanie obejmuje zdolność uczniów do skutecznego rozumienia, interpretowania i przekazywania informacji naukowych, natomiast laboratoria obejmują warunki eksperymentalne i badania naukowe. Badaniem objęto dwie szkoły średnie: Nakivale Secondary School i Rubondo Community Secondary School. W badaniu wykorzystano badania jakościowe przeprowadzone wśród 45 celowo wybranych respondentów. Zastosowano projekt

badawczy obejmujący dyskusje w grupach fokusowych, częściowo ustrukturyzowane wywiady i techniki obserwacyjne. Wyniki wskazują, że edukacja naukowa w klasach wyższych jest daleka od osiągnięć w obozie dla uchodźców Nakivale ze względu na brak w pełni wyposażonych laboratoriów i bibliotek. Stosunek liczby uczniów do liczby nauczycieli jest wysoki, a nauczyciele przedmiotów ścisłych otrzymują niższe wynagrodzenie niż nauczyciele w szkołach państwowych, co prowadzi do dużej rotacji kadry nauczycielskiej i mniejszego skupienia. W badaniach zaleca się, aby rząd Ugandy wspierał szkoły, ponieważ nadal są one prywatne i przyjmują tysiące uczniów-uchodźców. Sale laboratoryjne powinny być wyposażone w aparaturę, chemikalia i inne związki wspomagające nauczanie i uczenie się, a biblioteki powinny być dobrze zaopatrzone w książki naukowe, aby usprawnić proces uczenia się.

Abstract

This study investigates the use of literacy and laboratory in science education in upper secondary schools in Nakivale refugee settlements. Literacy involves students' ability to comprehend, interpret, and communicate scientific information effectively, while laboratory involves experimental settings and scientific investigation. Two secondary schools were included in the study: Nakivale Secondary School and Rubondo Community Secondary School. The study employed qualitative research of 45 respondents who were purposively selected. The research design, involving focus group discussions, semi-structured interviews, and observation techniques, was employed. The findings indicate that science education in upper classes is far from its achievement in Nakivale refugee settlement due to the lack of fully equipped laboratories and libraries. The student-teacher ratio is high, and teachers for sciences are paid less than those in government-aided schools, leading to high teacher turnovers and less concentration. The research recommends that the Government of Uganda support the schools, as they are still privately owned and accommodate thousands of refugee students. Laboratory rooms should be equipped with apparatuses, chemicals, and other compounds to aid teaching and learning, and libraries should be well stocked with science books to enhance learning.

Słowa kluczowe: umiejętność czytania i pisanie, laboratorium, edukacja naukowa, szkoła średnia II stopnia, uchodźcy, Nakivale

Keywords: literacy, laboratory, science education, upper secondary, refugees, Nakivale

Mirosław Grewiński¹

Uczelnia Korczaka, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej

ORCID: 0000-0002-2975-9075

Wykorzystanie przez Polskę środków pomocowych UE w ramach interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego

Wstęp

Wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku oznaczało objęcie naszego kraju swobodami jednolitego rynku, wspólnotowymi regulacjami prawnymi, ale również systemem wsparcia rozwojowego w postaci funduszy strukturalnych i spójności oraz wspólną polityką rolną. Z perspektywy blisko dwóch dekad po naszej akcesji do UE trzeba jednoznacznie stwierdzić, że niewątpliwie Polska skorzystała na tej akcesji, gdyż zarówno różnorodne możliwości, które uzyskali obywatele Polski, jak i skala programów rozwojowych oraz inwestycji społecznych, które pojawiły się po 2004 roku, były nieporównywalnie większe w stosunku do okresu kandydowania do Wspólnoty [Grewiński, Głabicka (red.) 2006: 77 i nast.]. Wprawdzie początkowo nie od razu wszystkie państwa zgodziły się na zastosowanie swobody przepływu pracowników dla Polski, stosując różne okresy przejściowe, jednak po kilku latach wszystkie granice państw UE były otwarte dla Polaków.

Tak jak wszystkie kraje członkowskie, Polska została zobligowana do dostosowania polskiego prawa do wspólnotowego *acquis communautaire*;

¹ mgrewinski@gmail.com

proces ten rozpoczął się jeszcze w okresie przedakcesyjnym, w końcu lat 90. XX wieku. Niemniej dopiero 2004 rok stał się istotny, jeśli chodzi o wprowadzenie do porządku normatywnego w Polsce regulacji prawa pierwotnego i wtórnej Unii Europejskiej. Niezwykle istotnym procesem było wprowadzenie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz metody otwartej koordynacji do polityki zatrudnienia, integracji społecznej, polityki zdrowotnej oraz edukacyjnej [por. Boruta 2002: 10]. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego zapewniła pracującym w krajach UE Polakom bezpieczeństwo socjalne i równe z innymi obywatelami państw UE reguły dostępu do systemów zabezpieczenia społecznego w krajach ich zatrudnienia [Uścińska 2011: 97 i nast.], natomiast metoda otwartej koordynacji przez realizację wspólnych celów, wytycznych, zaleceń i rekomendacji tworzyła wspólne obszary realizacji polityk szczegółowych, implementację niektórych rozwiązań i instrumentów działania przez wspólne strategie, programy i plany działań [por. Dziewięcka-Bokun 2017: 30]. Polska dzięki integracji z UE skorzystała również z jej doświadczeń i dorobku w zakresie dialogu społecznego, standardów bhp, warunków pracy oraz realizacji polityki równości płci [Firlit-Fesnak 2005].

Bezpośrednio po akcesji do UE Polska została objęta pomocą z funduszy strukturalnych, w tym ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, finansującego głównie te działania, na które brakowało (wówczas) środków w krajowym Funduszu Pracy, czyli aktywną politykę rynku pracy i politykę integracji społeczno-zawodowej. Tylko w latach 2005–2020 przyznano Polsce ponad 25 mld euro w ramach programów finansowanych przez Europejski Fundusz Społeczny; w latach 2007–2013 było to 11 mld euro, a w perspektywie finansowej 2014–2020 – 13,2 mld euro. Zważywszy, że były to środki przeznaczone wyłącznie na działania inwestycyjne w polityce społecznej, należy podkreślić zarówno ich wielkość, jak i ważność, tj. przeznaczenie ich głównie na aktywną politykę rynku pracy, aktywną integrację, rozwój ekonomii społecznej i usług społecznych, a także na innowacje społeczne. Niewątpliwą zaletą interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2004–2022 było finansowanie z jego środków tysięcy oddolnych projektów realizowanych przez lokalne podmioty publiczne, pozarządowe i prywatne, które realnie przyczyniały się do poprawy sytuacji społecznej i zawodowej wielu grup społecznych [por. Grewiński 2009]. Niestety, dużo gorzej wydatkowano środki z tego funduszu na tzw. projekty systemowe czy centralne, które miały się przyczynić do zmian w realizacji polityk publicznych, w tym szczególnie polityki społecznej. Wiele tych projektów było nieprzemyślnych i realizowanych przez źle działające instytucje i systemy, co petryfikowało złe nawyki, a wiele rezultatów projektów nie było włączanych w główny nurt prowadzonej polityki (*mainstreaming*). Równocześnie do tworzonego instytucjonalnego systemu programowania i implementacji EFS powstawały

pierwsze publikacje naukowe na temat interwencji EFS i możliwości jego zastosowania [Grewiński, Malinowski 1999; Grewiński 2001].

EFS jako instrument polityki zatrudnienia i spójności społeczno-gospodarczej

Z prawa europejskiego wynika, że środki z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) inwestuje się w ludzi, ze szczególnym uwzględnieniem celu, którym jest zwiększenie możliwości zatrudnienia i kształcenia w Unii Europejskiej. Celem tego funduszu jest też zapewnienie poprawy sytuacji osób szczególnie zagrożonych ubóstwem oraz wykluczeniem społecznym. Fundusz od samego początku był w gruncie rzeczy instrumentem polityki strukturalnej (później polityki regionalnej i spójności), a także instrumentem polityki zatrudnienia i włączania społecznego. Inwestycje z EFS są realizowane w zasadzie we wszystkich regionach UE. Tylko w latach 2014–2020 w państwach członkowskich zainwestowano z tego funduszu w projekty na rzecz kapitału ludzkiego i społecznego ponad 80 mld euro, a co najmniej 3,2 mld euro przeznaczono na projekty zatrudnienia ludzi młodych. EFS, powołany jako pierwszy strukturalny fundusz EWG pod koniec lat 50. XX wieku, ewoluował, jeśli chodzi o interwencje i grupy odbiorców. W latach 2014–2020 inwestycje z EFS koncentrowały się np. na czterech priorytetach spośród wielu celów tematycznych polityki spójności:

1. Promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności zasobów ludzkich.
2. Promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa.
3. Inwestowanie w edukację, poszerzanie umiejętności i kształcenie ustawiczne.
4. Zwiększanie możliwości instytucjonalnych oraz efektywności administracji publicznej.

Ponad 20% inwestycji z EFS przypadło w tym okresie na działania sprzyjające włączeniu społecznemu i zwalczaniu ubóstwa.

Specyfiką EFS było to, że znaczne środki funduszu musiał przeznaczać na programy aktywizujące w kontekście polityki zatrudnienia i rynku pracy. Od 1997 roku, kiedy UE wprowadziła Europejską Strategię Zatrudnienia, EFS stał się właściwie instrumentem aktywnej polityki rynku pracy i większość jego interwencji zdominowana była potrzebami pracy. Skutkowało to tym, że projektów prozatrudnieniowych i aktywizacyjnych rozwijających usługi aktywizacji i usługi reintegracji społeczno-zawodowej był nawet nadmiar, a jednocześnie brakowało środków na inne ważne obszary polityki społecznej, takie jak: polityka senioralna, niesamodzielność i opieka długoterminowa, dostęp do usług zdrowotnych, pomoc społeczna, wyzwania migracyjne. W Polsce w pewnym momencie istniał znaczny przesyt środków EFS na działania

prozatrudnieniowe, brakowało natomiast ważnych projektów społecznych na rzecz innych grup społecznych.

Interwencje EFS obejmowały całą Polskę w ramach ogólnopolskich, sektorowych programów operacyjnych oraz regionalnych programów operacyjnych. Za sektorowe programy EFS odpowiedzialne były władze krajowe i poszczególne ministerstwa (np. resort pracy, edukacji, nauki) lub ich agendy (np. CRZL, PFRON, PARP), a za regionalne programy i komponenty EFS odpowiadały władze regionalne – urzędy marszałkowskie i ich jednostki organizacyjne, np. wojewódzkie urzędy pracy (WUP) czy regionalne ośrodki polityki społecznej (ROPS). Programowanie i wdrażanie EFS było więc podzielone na zarządzanie centralne i regionalne, co miało swoje dobre i złe strony. Dobrą stroną była dywersyfikacja programowa i organizacyjna, która lepiej odpowiadała na regionalne zróżnicowania potrzeb, słabą stroną była koordynacja działań i zapewnienie spójności w realizacji polityki publicznej. Instytucje zarządzające programami operacyjnymi odpowiadały za programowanie i realizację programów, natomiast do organizacji konkursów i implementacji działań dedykowane były różne podmioty pełniące funkcję instytucji wdrażających. Niektóre z tych podmiotów działały sprawnie i profesjonalnie, inne borykały się z różnymi problemami organizacyjnymi w przygotowywaniu konkursów, monitorowaniu postępów działań, sprawowaniu nadzoru i kontroli. Ogólnie trzeba ocenić, że choć udało się stworzyć dosyć sprawny system administracyjny wydatkowania środków z Europejskiego Funduszu Społecznego, to jednak nie stworzono mechanizmów wykorzystania merytorycznego tysiący projektów, za którymi szły ciekawe rozwiązania – często innowacyjne produkty i usługi. Biurokracja w sposób lepszy lub gorszy administrowała procesami organizacji konkursów, jednak zabrakło ciał merytorycznych, które włączałyby wypracowane rozwiązania do głównego nurtu realizowanej polityki społecznej (*mainstreaming*). Był to i nadal jest poważny błąd traktowania środków europejskich jako dodatkowych zadań dla administracji rządowej lub samorządowej, a nie jako mechanizmów wprowadzania realnych zmian i kreowania reform systemowych. Grzechem pierworodnym był brak na poziomie Urzędu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ciała ewaluacyjno-walidującego, które analizowałoby najlepsze interwencje i wypracowane rozwiązania EFS na podstawie dobrych, sprawdzonych praktyk, zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym. Brak takiego podmiotu spowodowało niewykorzystanie systemowe wielu bardzo nowatorskich i innowacyjnych projektów, które po zakończeniu nie miały efektów trwałości i długookresowej perspektywy wpływu na realizację polityk publicznych w naszym kraju. Osobnym problemem instytucji organizujących proces realizacji EFS w Polsce był problem kadr, które w części nie posiadały kompetencji w zakresie polityki społecznej. O ile jeszcze pierwszy zasób kadrowy zajmujący się funduszami był niezwykle

mocny kompetencyjnie (najczęściej absolwenci KSAP, znający języki obce, pod dobrych studiach zagranicznych itd.), o tyle później jakość obsługi administracyjnej obniżyła się i nastąpiła degradacja służby publicznej w zakresie obsługi projektów. W wielu instytucjach wdrażających EFS w Polsce widoczne było, że zamiast profesjonalizacji kadr następowały procesy regresyjne, także związane z fluktuacją osób obsługujących projekty EFS.

Dokonania EFS w Polsce od 2004 roku na podstawie danych resortu

Dokonania EFS w Polsce można mierzyć z perspektywy makro i mikro. Z danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej² wynika, że z perspektywy makro w latach 2004–2022 wydano w Polsce z EFS 24,2 mld euro, czyli ponad 100 mld zł. Zrealizowano w tym czasie blisko 85,5 tys. projektów, z czego najwięcej dotyczyło obszarów integracji społecznej i rynku pracy. Przez ostatnich 18 lat średnia wartość projektu wynosiła 1,5 mln zł. Głównymi beneficjentami projektów były samorządy terytorialne i ich jednostki organizacyjne, uczelnie, NGO oraz firmy prowadzące działalność szkoleniową.

Jeśli chodzi efekty wsparcia, to ze środków EFS skorzystało prawie 19 mln osób, co stanowi około połowy wszystkich mieszkańców Polski. Przeciennie na wsparcie z EFS na jednego uczestnika projektu trzeba było wydać około 12 tys. złotych. Ze wsparcia EFS skorzystało prawie 11 mln kobiet – dzięki EFS 22% kobiet pracowało lub prowadziło działalność gospodarczą w ciągu sześciu miesięcy od zakończenia udziału w projekcie. Ponad 40% kobiet utrzymało swoją działalność dłużej niż przez 30 miesięcy po zakończeniu korzystania ze wsparcia. Wsparcie otrzymało ponad 7,4 mln osób w wieku 15–29 lat. Około 1,9 mln osób młodych zakończyło udział w różnych formach aktywizacji zawodowej. W pół roku po zakończeniu udziału w projekcie pracowało nadal 66 % młodych osób bezrobotnych, objętych wsparciem EFS.

Wsparciem ze środków EFS objęto około 1,9 mln osób w wieku 54+. Prawie 315 tys. osób zakończyło udział w różnych formach aktywizacji zawodowej. W pół roku po zakończeniu udziału w projekcie EFS pracowało lub prowadziło swoją działalność gospodarczą 13% osób powyżej 54. roku życia. Osoby starsze po udziale w projekcie znajdują znacznie bardziej stabilne zatrudnienie niż osoby młode, ponieważ aż 42% osób w wieku 54+ pracuje na umowę o pracę na czas nieokreślony (osoby młode tylko w 19%).

² Autor serdecznie dziękuje Panu Piotrowi Krasuskiemu, dyrektorowi Departamentu EFS w Ministerstwie Funduszy i Rozwoju Regionalnego, ze udostępnienie zagregowanych danych, przygotowanych specjalnie na okazję publikacji tego artykułu. Stan na październik 2022.

Wsparciem z EFS objęto blisko 1 mln osób z niepełnosprawnościami. Ponad 52,5 tys. z nich zakończyło udział w projektach z zakresu aktywizacji zawodowej (dane tylko za lata 2014–2022). Co 4 osoba podjęła pracę po projekcie.

Skuteczność interwencji EFS można mierzyć także w kontekście różnych obszarów realizowanej polityki społecznej.

W obszarze polityki rynku pracy EFS przyczynił się do realizacji następujących celów:

- Aktywizacją zawodową objęto blisko 3,3 mln osób pozostających bez pracy.
- Cztery tygodnie po zakończeniu udziału w projekcie pracę podjął lub prowadził działalność gospodarczą blisko 1 mln osób (dane tylko za lata 2014–2022).
- W ciągu pół roku po zakończeniu udziału w projekcie 22% wszystkich osób objętych interwencją EFS pracowało lub prowadziło własną firmę, wskaźnik ten wyniósł 66% w przypadku osób młodych.
- Miejsca pracy zdobyte przez uczestników projektów charakteryzują się relatywnie wysoką jakością, tzn. zazwyczaj obejmują one umowę o pracę na czas nieokreślony i pozwalają na godzenie życia zawodowego oraz rodzinnego. Tym, co najczęściej doskwiera byłym uczestnikom projektów w miejscu pracy, jest niskie wynagrodzenie – średnio około 2800 zł brutto.
- Powstało 395 tys. nowych firm, założonych przez osoby bezrobotne.
- 46% mikroprzedsiębiorstw nadal funkcjonuje po 30 miesiącach od momentu otrzymania dofinansowania EFS. Procent ten nie odbiega od liczby firm, które powstały bez dofinansowania UE.

W obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu EFS osiągnął następujące cele:

- Wsparciem objęto ponad 2 mln osób z grup wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym.
- 26% osób w niekorzystnej sytuacji społecznej znalazło pracę lub pracowało na własny rachunek pół roku po zakończeniu udziału w projekcie.
- Blisko 37% Romów pracowało po udziale w projektach EFS, z tego 44% uważa, że prace udało się im znaleźć właśnie dzięki wsparciu.
- Projekty EFS przyczyniły się do większej integracji osób romskich – 38% twierdzi, że dzięki projektowi mają nowych znajomych niebędących Romami.
- 21 tys. podmiotów ekonomii społecznej (spółdzielnie socjalne, organizacje pozarządowe) otrzymało wsparcie z EFS. Dzięki temu w ramach PES utworzono w nich ponad 15,4 tys. miejsc pracy.
- Blisko 85% utworzonych miejsc pracy w ramach PES nadal funkcjonuje po 30 miesiącach od utworzenia. Cechują się one relatywnie niską

rotacją pracowników na stanowiskach. Ponadto tylko 5% stanowisk zostało zlikwidowanych z powodu występowania COVID-19.

W zakresie edukacji, szkolnictwa wyższego i kształcenia ustawicznego EFS osiągnął w latach 2004–2022 następujące rezultaty:

- W latach 2004–2014 wsparciem objęto blisko 5,7 tys. przedszkoli, zespołów i punktów przedszkolnych.
- W latach 2014–2022 blisko 243 tys. dzieci objęto dodatkowymi zajęciami w ramach edukacji przedszkolnej, zwiększającymi ich szanse edukacyjne.
- W ciągu ostatnich ośmiu lat dofinansowano z EFS ponad 72,1 tys. miejsc wychowania przedszkolnego.
- W ciągu ostatnich ośmiu lat ponad 1,2 mln uczniów zostało objętych wsparciem w zakresie podnoszenia kompetencji kluczowych i umiejętności uniwersalnych.
- 468 tys. uczniów szkół zawodowych odbyło staże i praktyki u przedsiębiorców.
- Po pół roku od ukończenia szkoły pracę znalazło 48% uczestników stażów i praktyk, a uczyło się 45%. Jakość zatrudnienia tych osób była zróżnicowana i niekiedy niska – 55% było zatrudnionych na umowę o pracę, reszta na podstawie umów cywilnoprawnych, a 8% pracowało w szarej strefie.
- Blisko 470 tys. nauczycieli zostało objętych różnego rodzaju wsparciem z EFS.
- Ponad 150 tys. studentów ukończyło dzięki EFS staże i praktyki u przedsiębiorców.
- W ciągu ostatnich ośmiu lat ponad 129 tys. studentów objęto programami kształcenia dostosowanymi do potrzeb gospodarki i rynku pracy, a 164,3 tys. studentów podniosło kompetencje kluczowe.
- Ponad 415 tys. osób w wieku 25 lat i więcej podnosiło swoje umiejętności lub kompetencje.

Warto tutaj wspomnieć o innowacyjnym wsparciu zastosowanym w POWER, czyli pożyczkach na kształcenie. Osoby dorosłe miały w ramach EFS możliwość uzyskania środków (pożyczek) na dowolny rodzaj doksztalcenia (np. szkolenia, studia na wybranym przez siebie kierunku). Wsparcie to cieszyło się dużym zainteresowaniem – prawie 8,5 tys. osób skorzystało z możliwości dalszego rozwoju i podnoszenia kompetencji. Co istotne, zwrócone pieniądze wspierają kolejne osoby. Przeciętnie pożyczano około 12 tys. zł. Głównymi sposobami doksztalcenia były kursy i studia podyplomowe; najczęściej uczestnicy wybierali różne formy podnoszenia wiedzy w zakresie IT i finansów. Wsparcie będzie kontynuowane w nowym okresie programowania 2021–2027 z FERS.

Podsumowując pozytywne dokonania EFS w latach 2004–2022, w naszym kraju można dokonać następujących uogólnień:

- W ciągu 18 lat, biorąc pod uwagę zasadniczy charakter funduszu, ale także zmieniające się warunki społeczno-gospodarcze (zasadnicza poprawa sytuacji na rynku pracy), można zauważyć zmiany, które zachodziły w charakterze i priorytetach poszczególnych obszarów wsparcia EFS.
- W przypadku pierwszego programu operacyjnego EFS (2004–2006) – SPO RZL – główny ciężar wsparcia ukierunkowany był na przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia, poprawę instrumentów i instytucji rynku pracy czy działania w obszarze wykluczenia społecznego. Kierunki te zostały wybrane przede wszystkim ze względu na bardzo wysokie bezrobocie, jakie wtedy panowało w Polsce (w 2004 roku było to ok 20%).
- Kolejny program realizowany z EFS – PO KL (2007–2013) – znacznie rozszerzył zakres działania i włączono do niego m.in. wsparcie dotyczące szkolnictwa wyższego, zdrowia czy ekonomii społecznej. Dostrzeżono również potrzebę wzmocnienia potencjału administracji publicznej, w tym służb społecznych, ale także dialogu obywatelskiego i społecznego.
- EFS wdrażany w latach 2014–2020 w ramach programu POWER uległ przeobrażeniu w odniesieniu do filozofii wdrażania funduszy w Polsce. Część wsparcia skierowano do województw w celu pomocy grupom docelowym. Warto wspomnieć, że zupełnie nowym rodzajem wsparcia oferowanym w województwach były także usługi społeczne i zdrowotne. Utrzymano wsparcie na poziomie kraju – tutaj miało ono charakter bardziej systemowy, ukierunkowany na zmiany jakości i wydajności różnych polityk publicznych. Istotne znaczenie miały innowacje społeczne jako poligon doświadczalny w działaniach polityk publicznych; nacisk kładziono także na działania skierowane do osób z niepełnosprawnościami i poprawę dostępności. EFS wdrażany w latach 2014–2020 to także większa specjalizacja wsparcia – liczne działania ukierunkowane na osoby młode, a w ostatnich miesiącach – również instrumenty służące do walki z pandemią COVID-19 oraz pomocy uchodźcom z Ukrainy.
- Ewolucja wsparcia EFS w Polsce na w ciągu ostatnich 18 lat (2004–2020) pokazuje dużą elastyczność EFS. Fundusz pozwalał na w miarę szybkie dostosowanie wsparcia do zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej. Lata wdrażania EFS pokazują również przeobrażenie społeczne i coraz większą specjalizację polityk publicznych w Polsce. Obecnie wsparcie to służy punktowemu wzmocnieniu niektórych polityk publicznych, nie zaś tworzeniu ich od podstaw za pomocą środków unijnych.

- EFS stał się także funduszem, dzięki któremu można było testować nowe rozwiązania w różnych sferach życia społecznego, które w tradycyjnie pojętej polityce publicznej byłby trudne do wdrożenia ad hoc. Takim przykładem są m.in. rozwiązania przetestowane w ramach psychiatrii dziecięcej, które pozwoliły zmienić podejście do leczenia dzieci z problemami psychicznymi. Rozwiązania te weszły na stałe do polityki publicznej.
- Dzięki interwencji EFS powstało lub zostało upowszechnionych wiele nowych instrumentów wsparcia, służących ograniczaniu zjawiska wykluczenia społecznego czy ubóstwa, takich jak: kontrakt socjalny, programy aktywności lokalnej, lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych, standardy pracy w pomocy społecznej (np. asystent rodzinny, asystent osoby niepełnosprawnej, standard pomocy osobom bezdomnym). Wsparcie realizowane w ramach EFS miało także kluczowy wpływ na rozwój ekonomii społecznej.

Przed EFS stoją nadal wyzwania, a każda z perspektyw pokazuje, że nie zawsze wsparcie przynosiło 100% skuteczności. Niewątpliwie nadal potrzebne są działania wspierające kobiety na rynku pracy, zwłaszcza po przerwie związanej z urodzeniem dziecka. Wyzwaniem też jest odpowiednio aktywizacja zawodowa osób starszych, z niepełnosprawnościami oraz biernych zawodowo. Są to grupy docelowe, w stosunku do których standardowe działania aktywizacyjne nie spełniają często oczekiwań i wymagane są inne, bardziej indywidualne/innowacyjne. Ze względu na zmiany demograficzne i starzejące się społeczeństwo polskie niezwykle ważnym tematem staje się także rozwój usług asystenckich i opiekuńczych.

Niedoskonałości i bariery w realizacji projektów EFS

Blisko dwudziestoletnie doświadczenie programowania i wdrażania środków z Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce pozwala na dokonanie pewnej autorskiej, subiektywnej i niepozbawionej możliwości błędu refleksji dotyczącej sposobu wykorzystania i zagospodarowania jego środków oraz sposobów organizacji jego interwencji.

Pierwsza refleksja dotyczy filozofii interwencji EFS, która towarzyszyła przez cały okres jego wsparcia w naszym kraju. Otóż obszary i pole interwencji nadto zdominowane były przez projekty rynku pracy (*employability*) przy braku większej elastyczności na otwarcie się na inne obszary. Związane było to oczywiście z przyjętymi założeniami instytucji UE, które kreowały długookresowe strategie społeczne (strategia lizbońska czy „Europa 2020”). Nie całkiem udawało się nam w Polsce zastosować także synergię interwencji EFS z innymi funduszami strukturalnymi, które dedykowane były inwestycjom twardym – w infrastrukturę strategiczną, ale także lokalną. Projekty

społeczne EFS realizowane były niezależnie od projektów inwestycyjnych w twarde elementy modernizacji, co można uznać za słabość współpracy pomiędzy poszczególnymi interesariuszami realizującymi politykę na poziomie krajowym, ale i samorządowym. Ogólnie w realizacji działań fundusзовych dominował model Polski resortowej (departamentowej) i autonomii poszczególnych podmiotów, stąd też współpraca międzyinstytucjonalna w zakresie synergicznego ustawienia programów i projektów była raczej trudna i ograniczona, choć były także dobre przykłady kooperacji i współpracy. Problem ten ma zresztą szersze tło braku umiejętności sieciowego zarządzania sferą publiczną i finansami publicznymi w duchu *governance* [Frączkiewicz-Wronka 2011]. Instytucje, decydenci i urzędnicy w gruncie rzeczy nie chcą zbyt ścisłej współpracy, stawiając na silną autonomię i niezależność.

Druga refleksja dotyczy tworzenia założeń programowych w kontekście dokonania rzeczywistej diagnozy potrzeb społecznych oraz prowadzenia ewaluacji *ex ante*, *on-going* i *ex post* na potrzeby kreacji programów operacyjnych. Doświadczenie autora artykułu, który prowadził taką ewaluację *ex-ante* na potrzeby Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, którego budżet wynosił 10 mld euro, wskazywały na pozorowane działania (ewaluacja *ex-ante* PO KL, oprac. wspólnie z prof. J. Tyrowicz). Zarówno brak wielopoziomowej diagnozy sytuacji społecznej i potrzeb w tym zakresie, jak i niewielkie włączanie w ten proces środowisk naukowych skutkowało raczej tym, że „odhaczano” wymagane procedury takiej ewaluacji, ale nie uzyskiwano w rzeczywistości rzetelnej wiedzy na temat aktualnych i realnych problemów. Skutkiem tego było to, że nie wszystkie priorytety i działania programów operacyjnych odpowiadały na rzeczywiste problemy społeczne. W procesie tym brakowało uruchomienia procedur *evidence based*, czyli wykorzystania dowodów naukowych i szerszego środowiska naukowego. Wiele priorytetów i działań narzucała oczywiście Komisja Europejska, ale niektóre zapisy programowe były jednak kreowane przez środowiska lobbingsowe, które w funduszach UE widziały również swoje koniunkturalne interesy. Należy podkreślić, że ewaluacja *ex-ante*, która powinna być traktowana jako swoisty „bezpiecznik” (na co chcemy wydać duże pieniądze europejskie), była uważana za ważne narzędzie, ale jednak w kontekście „odhaczenia” wymaganych przez UE procedur, a nie wykorzystania jej do gruntownej analizy potrzeb w zakresie społecznych inwestycji. Trzeba jednak też uczciwie podkreślić, że niektóre raporty ewaluacji *on-going*, zlecane przez instytucję zarządzającą EFS w naszym kraju, były rekomendacyjnie sensowne i przydatne.

Trzecia niedoskonałość związana była z przyjęciem filozofii projektowej, która ma oczywiście wiele zalet organizacyjnych i zarządczych, ale także wady. Jeśli chodzi o zalety, to metoda projektowa w realizacji zadań społecznych wykorzystuje ważny element kreacji i planowania pomysłu, jego operacjonalizacji w postaci działań, rezultatów i produktów oraz ścisłego powiązania

ich z harmonogramem i budżetem. Niestety, w projektach ukierunkowanie na cele i rezultaty powoduje bardzo często gubienie ważnego procesu, a czasami potrzeb samych odbiorców. Osiąganie wskaźników projektu staje się często celem samym w sobie, a wtórne staje się wprowadzenie realnej zmiany na rzecz jakiejś konkretnej grupy społecznej. Projekty mające swój początek i koniec często nie były kontynuowane, nawet te, które miały świetne rezultaty – marnowano zatem pozytywną energię i dobre wypracowane rezultaty/produkty. Nie wykorzystywano zatem sprawdzonych rozwiązań i innowacji w kontekście zapewnienia efektów trwałości. Ponadto skuteczność wielu projektów analizowano przez pryzmat efektywności brutto, a nie netto, odnoszącej się do grup kontrolnych nieobjętych wsparciem. Logiczne wydawałoby się inwestowanie w projekty, które przynoszą efekty długotrwałe i mnożnikowe, tymczasem wiele z nich po zakończeniu nie miało kontynuacji.

Wiele podmiotów realizujących projekty z EFS w Polsce podnosiło także problem braku transparentnych procedur i kryteriów konkursów, problem asymetrii informacji oraz niewystarczających kompetencji osób oceniających projekty społeczne. Zwracano uwagę, że niektóre konkursy i ich kryteria są źle skonstruowane i nie uwzględniają specyfiki danego obszaru i pola interwencji. Diagnozowano w procesie badawczym wiele przeróżnych ograniczeń, do których zaliczyć można bariery: informacyjne, ludzkie, kompetencyjne, dotyczące wspólnego rozwiązywania problemów i pracy zespołowej, braku innowacyjności, a także te występujące po stronie formalnej [Kraska 2022]. Asesorami oceniającymi wnioski o dofinansowanie projektów z EFS były osoby mające czasami kompetencje funduszowe (od strony technicznej), ale brakowało im wiedzy merytorycznej, aby oceniać innowacyjne projekty, wnoszące wartość dodaną i nowatorskie rozwiązania. Często odrzucano projekty niezwykle ciekawe merytorycznie, koncentrując się na kryteriach formalnych oceny, a nie na jakości treści samego wniosku. W instytucjach wdrażających brakowało też zaufania do realizatorów projektów, stąd powszechne były ciągłe kontrole, które niekiedy stanowiły permanentne obciążenie dla realizatorów – zamiast realizować merytoryczne zadania projektowe, instytucje zajmowały się biurokratyczną obsługą ciał kontrolnych. Wiele podmiotów wdrażających program operacyjny nie wywiązywało się z terminów w kontaktach z beneficjentami, dyskusyjne były również niektóre decyzje związane z kwalifikowaniem wydatków i uznawaniem ponoszonych kosztów. Wycofanie się po pierwszym okresie programowania EFS z możliwości finansowania z kosztów bezpośrednich zarządzania i promocji projektów spowodowało obniżenie jakości ich obsługi.

Osobnym problemem było adresowanie projektów i ich realizacja. Duże środki EFS przeznaczone na inwestycje społeczne w perspektywie długoterminowej spowodowały powstanie podmiotów rynkowych i pozarządowych, które utrzymywały się głównie z realizacji projektów (tzw. grantozja/projektoza).

W części z nich ujawnił się brak misyjności i działań na rzecz dobra publicznego, a realizacja projektów stała się celem samym w sobie, zogniskowanym na przerzucanie części działalności operacyjnej na działalność projektową. Wtórne stało się to, co miało być formą wsparcia dla odbiorców, ważniejsza stawała się liczba pozyskiwanych projektów, a nie ich jakościowa realizacja. Z kolei w sektorze publicznym ze środków EFS sztucznie podtrzymywano działalność niektórych deficytowych podmiotów, na które brakowało środków z budżetu państwa. EFS stał się alternatywnym do funduszy krajowych źródłem utrzymywania niektórych instytucji lub programów. W realizacji zmian systemowych ze środków EFS brakowało konsekwencji, ciągłości i odwagi politycznej w dokonywaniu koniecznych zmian i reform. Tak było z projektami systemowymi dotyczącymi publicznych służb zatrudnienia i OHP, aktywnej integracji w ramach systemu pomocy społecznej, edukacji i ekonomii społecznej [Łoś 2018]. Projekty systemowe z EFS, na które wydano ogromne środki finansowe, właściwie w niewielkim stopniu przyczyniły się do realnej jakościowej zmiany w realizacji polityki społecznej w Polsce [Firlit-Fesnak, Grewiński 2018: 15–20]. W projektach konkursowych za dużo projektów dedykowanych było osobom bezrobotnym i poszukującym pracy, szczególnie w okresie, kiedy bezrobocie drastycznie spadło, a w projektach z trudem wykazywano chętnych uczestników. Błędem było niewielkie dostrzeganie w projektach EFS osób starszych, niepełnosprawnych, będących poza rynkiem pracy, niesamodzielnych czy osób z problemami zdrowotnymi i psychicznymi.

Zakończenie

Oceniając całościowo dorobek EFS w Polsce, można powiedzieć, że z pewnością fundusz ten realnie wpłynął przez blisko dwie dekady interwencji w naszym kraju na wiele pozytywnych zmian i rozwiązanie wielu istniejących problemów społecznych, przede wszystkim związanych z bezrobociem oraz dezaktywizacją grup zmarginalizowanych czy wykluczonych społecznie i jednocześnie po części przyczynił się do wypracowania nowych narzędzi i instrumentów działania wobec różnych grup społecznych wymagających wsparcia.

Z pewnością, nawiązując do podziału, który upowszechniał w swoich publikacjach Krzysztof Piątek [2012] EFS był raczej instrumentem polityki społecznej niż polityki socjalnej, ze szczególnym nastawieniem na politykę aktywizacji, integracji i inkluzji społecznej w kontekście celów prozatrudnieniowych. Otwarte jednak pozostaje pytanie, czy nie można było dużo lepiej wykorzystać funduszu na projekty, które odpowiadały za systemowe reformy polityk publicznych. Tutaj ocena autora artykułu jest bardziej krytyczna [por. Grewiński 2011].

Bibliografia

Literatura

- Boruta Irena. 2002. *Strategie zatrudnienia organizacji międzynarodowych – UE, MOP, OECD*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Dziewięcka-Bokun Ludmiła. 2017. Quo vadis Europe? Somereflections on the European Union social policy. *Studia Humanistyczno Społeczne* 18: 27–34.
- Firlit-Fesnak Grażyna. 2005. *Wspólnotowa polityka na rzecz równości kobiet i mężczyzn – ewolucja celów i instrumentów działania*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR.
- Firlit-Fesnak Grażyna, Mirosław Grewiński. 2018. Policy during Poland's membership in the European Union 2004–2017. *Polityka Społeczna* 1 ENG: 15–20.
- Frączkiewicz-Wronka Aldona. 2011. Efektywność sieci jako czynnik krytyczny rozwoju organizacji realizujących usługi społeczne. W: Jan Skalik (red.), *Zmiana warunkiem sukcesu: Przełamywanie barier rozwoju i wzrostu przedsiębiorstw*: 72–80. Wrocław: Wyd. UE.
- Grewiński Mirosław. 2009. Wydatkowanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce z perspektywy rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i trzeciego sektora. *Trzeci Sektor* 18.
- Grewiński Mirosław. 2011. *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej*. Warszawa: Wyd. WSP im. J. Korczaka.
- Grewiński Mirosław, Katarzyna Głębicka (red.). 2006. *Droga do spójności – polityka regionalna i fundusze strukturalne UE*. Warszawa: Elipsa.
- Grewiński Mirosław, Krzysztof Malinowski. 1999. *Europejski Fundusz Socjalny i rynek pracy w Unii Europejskiej*. Warszawa: WSP im. J. Korczaka.
- Piątek Krzysztof. 2012. *Oblicza polityki społecznej. W kierunku autonomizacji polityki socjalnej*. Toruń: Wyd. Naukowe UMK.
- Uścińska Gertruda. 2011. Nowe regulacje w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego W: Włodzimierz Anioł, Maciej Duszczyk, Piotr W. Zawadzki (red.), *Europa socjalna – iluzja czy rzeczywistość?*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR.

Inne źródła

- Departament Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. 2022. Dane zagregowane udostępnione autorowi w październiku 2022 roku.
- Grewiński Mirosław. 2013. *Tezy wystąpienia nt. Polityka spójności UE na lata 2014–2020 – analiza krytyczna XXXI Konferencji Polityków Społecznych*, IPS UW, PTPS, Spała, 13.06.
- Grewiński Mirosław, Joanna Tyrowicz. [brak danych]. *Ewaluacja ex-ante Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*.

- Kraska Wiesław. 2022. *Bariery w pozyskiwaniu środków z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach RPO WSL 2014–2020 przez organizację trzeciego sektora i ich wpływ na kształtowanie się lokalnej polityki społecznej na przykładzie wybranych miast województwa śląskiego*. [Dysertacja doktorska]. Uniwersytet Śląski, Wydział Nauk Społecznych, Katowice.
- Łoś Andżelika. 2018. *Projekty systemowe na rzecz integracji społecznej mieszkańców powiatu konińskiego w latach 2008–2013 – próba oceny*. [Dysertacja doktorska]. Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Nauk Historycznych i Społecznych.

Streszczenie

Artykuł analizuje wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w Polsce w latach 2004–2022. W pracy omówiono skalę finansowania, główne obszary wsparcia oraz efekty społeczne i instytucjonalne interwencji. Podkreślono również, że EFS odegrał szczególnie istotną rolę w rozwoju polityki zatrudnienia, integracji społecznej, edukacji i ekonomii społecznej, przyczyniając się do poprawy sytuacji na rynku pracy i włączenia społecznego milionów osób. Jednocześnie wskazano na nadmierne skoncentrowanie wsparcia na działaniach prozatrudnieniowych kosztem innych obszarów polityki społecznej, niewystarczającą koordynację międzyinstytucjonalną, biurokratyzację oraz brak trwałego włączania rezultatów projektów do głównego nurtu polityk publicznych. W konkluzji podkreślono, że fundusz znacząco wpłynął na rozwój kapitału ludzkiego, lecz jego potencjał w zakresie reform systemowych nie został w pełni wykorzystany.

Poland's use of EU aid funds under the European Social Fund intervention

Abstract

The article analyzes the use of European Social Fund (ESF) resources in Poland between 2004 and 2022. It discusses the scale of financing, main areas of support, and the social and institutional effects of ESF interventions. The study highlights that the ESF played a particularly important role in the development of employment policy, social integration, education, and the social economy, contributing to improvements in the labor market and the social inclusion of millions of people. At the same time, it points to an excessive focus on employment-related activities at the expense of other areas of social policy, insufficient interinstitutional coordination, bureaucratization, and the lack of sustainable integration of project results into mainstream public policies. The article concludes that although the ESF has significantly contributed to the development of human capital, its potential to drive systemic reforms has not been fully realized.

Słowa kluczowe: Europejski Fundusz Społeczny, polityka społeczna, rynek pracy, integracja społeczna

Keywords: European Social Fund, social policy, labor market, social inclusion

Krzysztof Jurek¹

Dialogiczne Towarzystwo Naukowe „Społeczeństwo i Polityka”

ORCID: 0000-0003-4154-6416

Lekcje obywatelskie jako współczesne narzędzie wspomagające partycypację lokalną wśród uczniów szkół średnich i podstawowych na terenie Krakowa

Wstęp

Współczesne społeczeństwa stoją przed wyzwaniem kształtowania aktywnych i świadomych obywateli, którzy rozumieją mechanizmy funkcjonowania państwa, angażują się w życie społeczne oraz podejmują decyzje wpływające na otaczającą ich rzeczywistość. W szczególności młodsze pokolenia, będące przyszłymi liderami i decydentami, powinny już od najmłodszych lat być świadome roli, jaką odgrywają w społeczności lokalnej oraz w strukturach państwowych. Jednym z kluczowych narzędzi wspomagających rozwój takiej postawy jest edukacja obywatelska, która ma na celu przybliżenie młodym pokoleniom istoty oraz znaczenia partycypacji w ujęciu lokalnym.

W kontekście Krakowa jako miasta o bogatej tradycji historycznej i kulturowej, a także dynamicznie rozwijającego się ośrodka życia społeczno-politycznego nauka o obywatelskości w szkołach średnich i podstawowych nabiera szczególnego znaczenia. Lekcje obywatelskie, obejmujące nie tylko teorię, ale i praktyczne działania, stają się współczesnym narzędziem wspierającym aktywną partycypację lokalną wśród młodych ludzi. Na zajęciach

¹ krzysztofjurek1@onet.pl

uczniowie zyskują nie tylko możliwość zapoznania się z podstawowymi zagadnieniami dotyczącymi prawa, demokracji czy zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego, ale i podejmowania działań, które wpływają na ich najbliższe otoczenie.

Decentralizacja władzy jest w dzisiejszych czasach w dużym stopniu zaniechywana. Sama demokracja nie powinna być postrzegana jako głosowanie lub odpowiednie wywieranie wpływu na społeczeństwo w kontekście potencjalnych zmian, które będą mogły wejść w życie. W większości podejmowanych decyzji nie występuje partycypacja lokalna, a świadomość ludzi na jej temat jest znikoma. Niezależnie od podejmowanych kroków partycypacyjnych, takich jak: budżet obywatelski, konsultacje społeczne czy inicjatywa lokalna, mieszkańcy mniej więcej kojarzą tylko to pierwsze narzędzie [Kaźmierczak 2011: 85], ponieważ budżet obywatelski jest najbardziej rozpropagowany, a obywatele RP są z nim najlepiej zapoznani. Sama chęć przystąpienia do głosowania, która daje im możliwość wyboru realizacji nie tylko zadań, ale też zmian w mieście jest czymś wyjątkowym, co również zachęca mieszkańców do aktywności lokalnej [Falanga, Verheij, Bina 2021: 8243]. W kontekście narzędzi partycypacyjnych bardzo istotna jest statystyka w kontekście ilościowym osób, które brały w nich udział.

Celem niniejszego opracowania jest analiza roli lekcji obywatelskich jako narzędzia wspomagającego partycypację lokalną wśród uczniów szkół średnich i podstawowych na terenie Krakowa. Zostały przedstawione zarówno teoretyczne podstawy edukacji obywatelskiej, jak i praktyczne, które mają na celu kształtowanie postaw prospołecznych i zaangażowanie w sprawy lokalne w kontekście budżetu obywatelskiego, konsultacji społecznych oraz inicjatywy lokalnej.

Partycypacja – uwagi terminologiczne i źródłowe

Dialog i partycypacja społeczna są nierozzerwalnie związane z różnymi sferami życia społecznego. Termin ten posiada trzy podstawowe znaczenia [Wygnański, Długosz 2005]:

- partycypacja horyzontalna, znana również jako wspólnotowa, polega na udziale w zbiorowych działaniach podejmowanych w ramach społeczności, takich jak lokalne grupy obywatelskie;
- partycypacja publiczna, zwana także wertykalną, to zaangażowanie jednostek w działania instytucji oraz struktur publicznych.
- partycypacja indywidualna odnosi się do udziału jednostki w procesach decyzyjnych lub społecznych przez zaangażowanie się na poziomie osobistym.

Sama partycypacja to udział obywateli w procesie stanowienia prawa oraz podejmowania decyzji. Przez dialog społeczny, instytucje i ugrupowania poruszają kwestie, które są dla nich ważne, co pozwala im uzyskać wpływ na decyzje podejmowane przez władze publiczne. Według Tomasza Kaźmierczaka [2011: 84–91] partycypacja oraz dialog społeczny wpływają na różne kategorie uczestnictwa mieszkańców w życiu społecznym. Do najważniejszych należą:

- aktywność publiczna – inicjowanie działań przez obywateli w duchu *community development*, która przynosi korzyści nie tylko mieszkańcom danego regionu, ale również władzom publicznym;
- partycypacja wyborcza – uczestnictwo obywateli w wyborach, mające na celu pokazanie ich chęci do angażowania się w życie społeczne;
- partycypacja obowiązkowa
- aktywność przymusowa, obejmująca np. płacenie podatków;
- angażowanie obywateli to działania podejmowane przez obywateli, ale kontrolowane przez władze publiczne, mające na celu dokładniejsze i bardziej przemyślane podejmowanie decyzji.

W literaturze dotyczącej partycypacji można znaleźć twierdzenie, że podejmowanie decyzji w ramach dialogu obywatelskiego przynosi korzyści nie tylko finansom publicznym, ale także wspomaga oszczędność czasu i pieniędzy. Istnieje także wiele czynników, które mogą wpłynąć na zakres i intensywność aktywności wspólnot. Do takich czynników należą:

- wielkość gminy – większe gminy mogą mieć inne możliwości i potrzeby w zakresie angażowania mieszkańców niż mniejsze miejscowości;
- czynniki geograficzne, np. położenie gminy – lokalizacja może mieć wpływ na dostępność do zasobów oraz możliwość zaangażowania obywateli;
- rozwój społeczno-gospodarczy – bardziej rozwinięte gminy mogą mieć większe zasoby i organizacyjne możliwości do angażowania mieszkańców;
- historia i tradycje lokalne – przeszłość społeczności oraz jej tradycje mogą kształtować sposób zaangażowania mieszkańców w życie publiczne;
- konflikty – obecność konfliktów w społeczności może utrudniać, ale także motywować do większego zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne;
- struktura społeczno-demograficzna – różnorodność demograficzna (wiek, wykształcenie czy status społeczny mieszkańców) może wpływać na ich chęć uczestniczenia w dialogu obywatelskim;
- prowadzenie władzy – sposób, w jaki władze lokalne zarządzają, ich otwartość na dialog i chęć współpracy z mieszkańcami mają istotny wpływ na stopień ich zaangażowania w procesy decyzyjne [Jurek 2023: 49–59].

Partycypacja społeczna, zarówno pod względem liczby uczestników, jak i jakości, najlepiej sprawdza się w małych miastach i miasteczkach. W takich miejscach obywatele są bardziej skłonni do angażowania się w procesy społeczne. Dialog społeczny wiąże się z zaangażowaniem mieszkańców w procesy zmian oraz wspieraniem działań władz. Ważne jest, aby dobrze przeprowadzona partycypacja społeczna służyła wspólnemu wypracowywaniu porozumienia w kwestii zmian.

Kraków, drugie pod względem wielkości miasto w Polsce, w swojej działalności w kontekście partycypacji lokalnej najczęściej stosuje budżet obywatelski oraz konsultacje społeczne. Te ostatnie są formą demokracji bezpośredniej, której głównym celem jest zbieranie opinii obywateli. Dzięki tym konsultacjom organy administracji samorządowej mogą poznać zdanie mieszkańców na temat proponowanych działań. Przed rozpoczęciem konsultacji informacje o ich planowanym przeprowadzeniu są publicznie udostępniane, co umożliwi mieszkańcom, którzy nie są zaznajomieni z tematem, zapoznanie się z planami i wyrażenie swojego stanowiska podczas spotkań. Dzięki temu obywatele mają prawo do wstępnej kontroli nad działaniami miasta. Konsultacje społeczne mają charakter obustronny, przypominający mediacje, a ich celem jest znalezienie wspólnego stanowiska przez ustępstwa i próbę osiągnięcia porozumienia. Uczestnicy konsultacji odgrywają rolę aktywną, przedstawiając swoje opinie i sugestie na dany temat.

Konsultacje społeczne mogą przyjmować różne formy, a w Krakowie, zgodnie z uchwałą nr CXI/2904/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 roku, wyróżnia się m.in.:

- prace warsztatowe; - zbieranie uwag na piśmie;
- ankiety w formie papierowej i online;
- sondaż deliberacyjny;
- dyżury ekspertów, w tym także naukowców z uczelni wyższych;
- badania ilościowo-jakościowe;
- panele obywatelskie [Rada Miasta Krakowa 2018].

Cały proces przeprowadzania konsultacji społecznych jest skomplikowany i trwa co najmniej 21 dni. Mogą być one organizowane z inicjatywy prezydenta lub rady miasta, a także na wniosek:

- grupy co najmniej 300 mieszkańców; - Rady Dzielnicy Miasta Krakowa; - grupy co najmniej ośmiu organizacji pozarządowych (NGO);
- Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego (KRDPP); - Rady Krakowskich Seniorów;
- zespołu zadaniowego Rady lub komisji;
- Młodzieżowej Rady Miasta Krakowa;
- Komisji Dialogu Obywatelskiego; - Powiatowej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych [Rada Miasta Krakowa 2018].

Nieżyjący już Zbigniew Zychowicz podkreślał także znaczenie konsultacji społecznych. Jego zdaniem, najważniejszą funkcją konsultacji jest diagnostyka, czyli diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej oraz występujących w niej zjawisk [Zychowicz 2014: 24–27]. Autor ten wskazuje na kilka kluczowych funkcji konsultacji społecznych:

- diagnostyka – ocena sytuacji społeczno-gospodarczej oraz analizowanie występujących zjawisk;
- edukacja – zwiększanie poziomu wiedzy mieszkańców o planowanych przez władze zmianach;
- artykulacja – wyrażanie stanowisk mieszkańców podczas konsultacji;
- partycypacja – zapewnienie mieszkańcom wpływu na proces podejmowania decyzji;
- legitymizacja – nadanie prawomocności podejmowanym decyzjom lub decyzjom, które mają zostać podjęte;
- kontrola społeczna – monitorowanie decyzji władz, co sprzyja poprawie transparentności działań;
- aktywizacja – pozytywne skutki przeprowadzonych, udanych konsultacji, które motywują mieszkańców do uczestnictwa w kolejnych inicjatywach [Rada Miasta Krakowa 2018].

Budżet obywatelski to proces, w którym mieszkańcy danego regionu (miasta lub wsi) uczestniczą w podejmowaniu decyzji dotyczących rozdziału środków publicznych. Koncepcja „wysłuchania” obywateli, czyli współczesny budżet obywatelski, zrodziła się w 1989 roku w Porto Alegre, co było przełomową innowacją w tamtych czasach. W Europie budżet obywatelski pojawił się na początku XXI wieku w takich krajach, jak Hiszpania, Niemcy, Francja, Portugalia czy Szwajcaria. Również w niektórych krajach afrykańskich, np. w Kamerunie, udało się wprowadzić tę ideę. Według Darii Rybińskiej pojęcie budżetu obywatelskiego nie ma jednej ustalonej definicji. W Polsce jest on postrzegany jako nowatorskie podejście do zarządzania publicznymi środkami [Błaszak 2023: 56–99].

Budżet obywatelski powinien być monitorowany, aby zapewnić kontrolę nad stopniowymi zmianami wprowadzanymi w tym procesie. Aktywność mieszkańców w każdym regionie jest źródłem satysfakcji lokalnych władz. Warto pamiętać, że budżet obywatelski nie tylko sprzyja partycypacji, ale także angażuje mieszkańców w życie społeczne, co jest jednym z jego głównych celów. Ponadto budżet obywatelski stwarza możliwości dla inicjatywnych „twórców” i aktywistów społecznych. Dzięki temu mieszkańcy mają pewną swobodę działania. Mogą oni zgłaszać własne projekty, które następnie są poddawane głosowaniu. Ostateczna decyzja o ich realizacji należy do społeczności, która wspólnie decyduje o akceptacji lub odrzuceniu pomysłu. Oczywiście projekt musi mieścić się w określonym budżecie, ustalonym na podstawie maksymalnej kwoty. Zasady organizacji głosowania

oraz składania projektów są określane przez władze lokalne, które bazują na doświadczeniach z poprzednich lat.

W Polsce budżet obywatelski pojawił się w 2011 roku w Sopocie, a w Krakowie pierwsza edycja miała miejsce w 2013 roku. W 2023 roku Kraków obchodził dziesięciolecie tego systemu, co stanowi dobrą okazję do przypomnienia poszczególnych edycji oraz wysokości zainwestowanych środków, zarówno dla całego miasta, jak i dla poszczególnych dzielnic. Przez cały okres funkcjonowania budżet obywatelski cieszy się dużą popularnością. Jednym z powodów jest to, że mieszkańcy chcą mieć wpływ na to, co dzieje się w ich otoczeniu oraz na decyzje dotyczące inwestycji finansowanych z publicznych środków [Sobol 2017].

Wprowadzenie budżetu obywatelskiego może napotkać pewne trudności, do których się zaliczają:

- obawy polityków przed utratą kontroli nad rozdziałem budżetu;
- konieczność większego zaangażowania polityków i urzędników;
- potrzeba wcześniejszego przygotowania planu budżetowego.

Metodyka badań

Zastosowana metodyka badawcza miała charakter ilościowy i opierała się na technice wywiadu przeprowadzanego z uczniami. Pozwoliło to na uzyskanie danych dotyczących zarówno poziomu wiedzy, jak i zainteresowań młodzieży w zakresie partycypacji lokalnej. Badania prowadzone były w ramach projektu „Lekcje obywatelskie”, realizowanego w 57 krakowskich szkołach – zarówno podstawowych, jak i ponadpodstawowych – od 11 lutego do końca czerwca 2025 roku. W tym czasie autor przeprowadził zajęcia z zakresu partycypacji obywatelskiej z udziałem ponad 5000 uczniów oraz nauczycieli (Ustawa o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich 2016).

W toku realizacji projektu napotkano istotną barierę badawczą, wynikającą z przepisów tzw. ustawy Kamilka o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym oraz ochronie małoletnich. Przepisy ustawy nakładają obowiązek przedstawienia zaświadczenia o niekaralności przez osoby prowadzące zajęcia z dziećmi i młodzieżą. Wymóg ten, mający na celu minimalizację ryzyka wystąpienia przemocy i nadużyć wobec osób niepełnoletnich, spotyka się z ambiwalentnym odbiorem ze strony nauczycieli. Z jednej strony, postrzegany jest pozytywnie jako mechanizm zwiększający poziom bezpieczeństwa uczniów, z drugiej natomiast – krytykowany ze względu na wydłużające się procedury formalnoprawne, które mogą utrudniać sprawną organizację zajęć edukacyjnych i inicjatyw obywatelskich w szkołach.

Wyniki analiz i ich interpretacja

Zajęcia realizowane w ramach projektu „Lekcje obywatelskie” były dostosowane do wieku oraz poziomu rozwoju uczestników, co zapewniło adekwatność przekazywanych treści edukacyjnych. Prowadzący zajęcia stosował zróżnicowane metody dydaktyczne, łącząc formę wykładu z elementami warsztatowymi oraz otwartym dialogiem z uczniami. Interaktywna forma zajęć sprzyjała aktywności uczestników, a także umożliwiała bezpośrednie rozpoznanie ich poziomu wiedzy, świadomości obywatelskiej oraz zainteresowania tematyką partycypacji społecznej.

W toku zajęć zadawano uczniom pytania, które miały na celu nie tylko diagnozę ich znajomości zagadnień z zakresu partycypacji obywatelskiej, lecz także stymulowanie refleksji oraz zachęcenie do aktywności w życiu publicznym. Przykładowe pytania zadawane podczas zajęć to:

- Czy znacie pojęcie „partycypacja” i czy wiecie, co ono oznacza?
- Czy potraficie wskazać narzędzia partycypacyjne?
- Czy wiecie, czym są konsultacje społeczne?
- Czy znacie pojęcie inicjatywy lokalnej?
- Czy kojarzycie, czym jest budżet obywatelski?
- Czy braliście udział w głosowaniu na projekty w ramach budżetu obywatelskiego?
- Czy składaliście bądź chcielibyście w przyszłości złożyć własny projekt w budżecie obywatelskim?
- Jakie projekty chcielibyście zrealizować ze środków budżetu obywatelskiego?
- Czy kojarzycie projekty zrealizowane w Krakowie w ramach budżetu obywatelskiego?
- Czy znacie przykłady konsultacji społecznych przeprowadzonych w Krakowie?
- Czy uważacie, że narzędzia partycypacyjne są potrzebne dla rozwoju miasta oraz realizacji potrzeb mieszkańców przez władze samorządowe (na podstawie danych własnych z zajęć obywatelskich)? Pytania miały charakter otwarty, co pozwoliło na uzyskanie jakościowych danych na temat opinii i postaw uczniów wobec zagadnień związanych z uczestnictwem obywatelskim.

Wśród ponad 5000 uczniów, którzy wzięli udział w zajęciach realizowanych w ramach „Lekcji obywatelskich”, jedynie 21 osób zadeklarowało znajomość pojęcia partycypacji obywatelskiej bądź przyznało, że kiedykolwiek zetknęło się z tym terminem. Żaden z uczestników warsztatów nie potrafił wskazać narzędzi partycypacyjnych. Wiedzę na temat konsultacji społecznych zadeklarowały jedynie 4 osoby, natomiast pojęcie inicjatywy lokalnej pozostawało zupełnie nieznane we wszystkich grupach.

W zakresie wiedzy na temat budżetu obywatelskiego zauważalna była większa rozpoznawalność – ponad 700 uczniów wskazało, że wie, czym jest budżet obywatelski, choć żaden z respondentów nie potrafił określić jego celów ani mechanizmów działania. Około 540 uczniów przyznało, że przynajmniej raz brało udział w głosowaniu na projekty w ramach budżetu obywatelskiego. Pozostali uczestnicy byli przekonani, że nie mogą brać udziału w głosowaniu z powodu niepełnoletności, co świadczy o istotnych brakach wiedzy na temat zasad partycypacji, dostępnej także dla młodszych grup społecznych.

Pomimo ograniczonej wiedzy teoretycznej uczniowie wykazali się dużą kreatywnością i zaangażowaniem, przedstawiając liczne propozycje projektów, które ich zdaniem mogłyby zostać zrealizowane w ramach budżetu obywatelskiego. Do najciekawszych i najczęściej powtarzających się należały:

- darmowe szczepienia przeciwko wirusowi HPV;
- darmowe szczepienia przeciwko kleszczowemu zapaleniu mózgu;
- zagospodarowanie wyspy na Zalewie Nowohuckim;
- tworzenie tzw. ogrodów kieszonkowych;
- instalacja paneli fotowoltaicznych przy przystankach autobusowych, umożliwiających ładowanie urządzeń mobilnych;
- rewitalizacja terenów w Nowej Hucie oraz na krakowskim Kazimierzu;
- zakup i montaż automatycznych defibrylatorów AED w przestrzeni publicznej;
- utworzenie Muzeum Sportu Miasta Krakowa;
- uruchomienie wodnej komunikacji miejskiej.

Znajomość projektów już zrealizowanych w ramach budżetu obywatelskiego była ograniczona – około 480 uczniów potrafiło wskazać przynajmniej jeden taki projekt. Jednocześnie żadna z osób uczestniczących w zajęciach nie była w stanie podać przykładów konsultacji społecznych przeprowadzanych w Krakowie – nawet tych najbardziej medialnych i kontrowersyjnych, takich jak konsultacje dotyczące wprowadzenia Strefy Czystego Transportu. Taki brak świadomości można jednak uznać za częściowo zrozumiały w kontekście wieku uczniów i ograniczonej ekspozycji na tematy polityki miejskiej.

Ostatnie pytanie, dotyczące oceny znaczenia narzędzi partycypacyjnych, spotkało się z bardzo pozytywnym odbiorem. Uczniowie uznali budżet obywatelski za najskuteczniejsze i najbardziej przystępne narzędzie wspierające uczestnictwo mieszkańców w procesach decyzyjnych. Równocześnie wyrażali sceptycyzm wobec skuteczności konsultacji społecznych oraz inicjatywy lokalnej, wskazując na ich niewidoczność i niezrozumiałość w przestrzeni publicznej.

Zakończenie

Analiza wyników przeprowadzonych zajęć i wywiadów w ramach projektu „lekcje obywatelskie” ujawnia ogólnie niski poziom zainteresowania młodzieży tematyką partycypacji lokalnej. Spośród ponad 5000 uczniów uczestniczących w zajęciach wyraźne zainteresowanie budżetem obywatelskim wyraziła grupa licząca zaledwie 45–50 osób, a więc około 1% wszystkich uczestników. Zjawisko to można interpretować jako wyraz ograniczonej świadomości obywatelskiej młodego pokolenia oraz braku motywacji do aktywnego udziału w życiu społecznym i publicznym miasta. Brak zaangażowania może być również efektem wielu czynników środowiskowych i kulturowych, w tym zmiany stylu życia młodzieży, której codzienność coraz częściej koncentruje się wokół aktywności cyfrowych.

Można przypuszczać, że powszechny i intensywny dostęp do Internetu – zarówno przez media społecznościowe, komunikatory, jak i narzędzia oparte na sztucznej inteligencji (chatboty, takie jak ChatGPT) – wpływa na kształtowanie postaw biernych i ogranicza potrzebę realnego uczestnictwa w życiu wspólnoty lokalnej. Dodatkowym czynnikiem może być nadmierne zaangażowanie uczniów w gry komputerowe, które – choć mogą rozwijać niektóre kompetencje (np. logiczne czy strategiczne) – często skutkują obniżeniem zainteresowania rzeczywistością społeczną i obywatelską. Należy jednak zaznaczyć, że wskazane czynniki mają charakter hipotetyczny i wymagają pogłębionych, interdyscyplinarnych badań, aby móc jednoznacznie potwierdzić ich wpływ. Niemniej obserwowana bierność uczniów w odniesieniu do mechanizmów partycypacyjnych stanowi wyzwanie dla polityki edukacyjnej oraz samorządowej i sugeruje konieczność wprowadzenia nowych, atrakcyjnych form aktywizacji młodzieży, dostosowanych do ich potrzeb, języka i środowiska komunikacji.

Bibliografia

Akty prawne

- Rada Miasta Krakowa. 2018. Uchwała nr CXI/2904/18 z dnia 26 września 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.
- Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich. Dz.U., 2024, poz. 1802.

Literatura

- Błaszak Maja. 2023. Budżet obywatelski w świetle rozważań nad partycypacją obywatelską. *Samorząd Terytorialny* (7–8): 56–99.
- Kazimierczak Tomasz. 2011. Partycypacja publiczna: Pojęcie, ramy teoretyczne. W: Anna Olech (red.). *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Sobol Agnieszka. 2017. Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* 174.
- Zychowicz Zbigniew. 2014. *Konsultacje społeczne w samorządzie*. Szczecin: Instytut Rozwoju Regionalnego.
- Źródła internetowe
- Falanga Roberto, Verheij Jessica, Bina Olivia. 2021. Zielone miasta i ich obywatele: Spostrzeżenia z budżetu partycypacyjnego Lizbony. *Zrównoważony Rozwój* 13 (15): 8243. <https://doi.org/10.3390/su13158243>
- Jurek Krzysztof. 2023. Dialog i partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym na przykładzie miasta Krakowa. *Zeszyty Naukowe Collegium Witelona* 4 (49): 49–59. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0054.5169>
- Wygnański Jan Jakub, Długosz Dagmir. 2005. *Obywatele współdecydują: Przewodnik po partycypacji społecznej*. Warszawa: Forum Stowarzyszenie na rzecz Inicjatyw Pozarządowych. http://eu.ngo.pl/files/ue.ngo.pl/public/materialy_analizy/przewodnik_ost.pdf (dostęp 7.04.2025).

Streszczenie

Celem niniejszej pracy jest analiza roli lekcji obywatelskich jako narzędzia wspomagającego partycypację lokalną wśród uczniów szkół średnich i podstawowych na terenie Krakowa. Zostały przedstawione zarówno teoretyczne podstawy edukacji obywatelskiej, jak i praktyczne, które mają na celu kształtowanie postaw prospołecznych i zaangażowania w sprawy lokalne w kontekście budżetu obywatelskiego, konsultacji społecznych oraz inicjatywy lokalnej. Lekcje obywatelskie pozwoliły autorowi na wskazanie skuteczności tej formy edukacji w kontekście budowania aktywnego i odpowiedzialnego społeczeństwa wśród uczniów szkół średnich oraz podstawowych. Pytanie badawcze, które zostało postawione, jest związane z poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie: „Dlaczego młodzież mieszkająca oraz ucząca się na terenie Krakowa nie jest zainteresowana aktywnościami partycypacyjnymi na terenie miasta?” Należy również podkreślić, że luka badawcza, która występuje, jest powiązana ze stosunkowo skromną literaturą przedmiotu, która nie jest wysoce profesjonalna.

Citizenship lessons as a modern tool supporting local participation
among secondary and primary school students in Cracow

Abstract

The aim of this extended work is to analyze the role of civic education in deepening local participation among secondary and primary school students in Cracow. These issues address both theoretical and practical issues, the foundations of civic education,

and practical issues aimed at shaping pro-social attitudes and engaging in local affairs in the context of civic issues, social activities, and community initiatives. The author refers to civic lessons as a form of education in connection with the implementation of monitoring and social activities among secondary and primary school students. The research question, which is available with answers, is “Why are young people living and studying in Cracow not interested in participatory activities in the city?” It is also important to note that this research gap is linked to the generally limited literature on the subject, which is not professional.

Słowa kluczowe: partycypacja lokalna, budżet obywatelski, konsultacje społeczne, inicjatywa lokalna, lekcje obywatelskie, Kraków

Keywords: local participation, participatory budget, public consultations, local initiative, civic lessons, Cracow

Ryszard Kowalczyk¹

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-0597-1493

Demokracja i media na tle idei regionu i regionalizmu oraz ustroju terytorialnego państwa

Wybrane problemy w źródłowym polskim kontekście. Esej

W procesie myślenia o regionalizmie i definiowania regionalizmu ujawniają się jego aspekty zarówno terytorialne, jak i społeczno-polityczne, a wraz z nimi wyrażające je idee demokracji, decentralizacji i szeroko rozumianej samorządności [por. Grzybowska 2000: 120; 2018: 299–311] oraz regionalnej tożsamości społeczno-kulturowej [por. Gorzelak, Jałowiecki 1999: 113–136]. Stąd też można powtórzyć za Iwoną Sagan, iż współczesny regionalizm „jest ruchem, tendencją oddolną, wyrastającą z odrębności etnicznej, kulturowej, z tradycji. Regionalizm dąży do waloryzacji własnej kultury, obrony tożsamości przed unifikacją i asymilacją ze strony większości” [Sagan 2009: 27]. Podobny pogląd prezentował Roman Szul, dla którego regionalizm to „ruch społeczno-polityczny, dążący do zachowania, wzmocnienia lub demonstrowania kulturowej, ekonomicznej lub politycznej odrębności *regionu* – części *składowej państwa*” [Szul 2013: 108].

W działalności ruchu regionalistycznego czy rozmaitych nurtów regionalistycznych skupionych – w ramach jednej idei regionalizmu – na konkretnych

¹ ryszard.kowalczyk@amu.edu.pl; rkowalczyk@wnpid.amu.edu.pl

obszarach zainteresowania poznawczego i praktyki przejawiają się społeczno-kulturowe i polityczne tendencje ideowe o różnym charakterze, stanowiąc w istocie odzwierciedlenie zróżnicowanego pod tym względem społeczeństwa. Mają one więc inklinacje zarówno konserwatywne (w tym konserwatywno-ludowe [por. Stodolny 2015]) i narodowo-katolickie, jak i ludowe [por. Gmi-truk 2003; 2019; Kisielewski, Zakrzewski 1980; Mikołajczyk 1970; Rek 1946; Szaflik 1995: 9–56], liberalne czy lewicowe.

Zwróćmy uwagę, iż swoistym podłożem społeczno-kulturowym aktywności ruchu regionalistycznego jest nie tylko dążenie do zachowania dotychczasowego dorobku i charakteru regionalizmu, lecz również kontestowanie i protest wobec działań, które naruszają zasadnicze wartości, normy i ograniczają czy uniemożliwiają realizację celów i zadań ruchu, a przede wszystkim są sprzeczne z wyartykułowanym publicznie interesem danego regionu oraz perspektywą dobra wspólnego całości państwowej.

W systemie demokratycznym zagrożeniem dla regionalizmu jako swoistej racji stanu oraz bliskiej mu idei samorządności terytorialnej – postrzeganej w kategoriach istotnej wartości kulturowo-cywilizacyjnej [por. Chodubski 2015: 30–45] – jest nacjonalizm [zob. Wojciechowski 1998: 87–97] oraz koncepcje autorytarne i powiązane z nimi działania centralistyczne i unifikacyjne [zob. Bajerowicz 2020: 9–24; Bosiacki 2006; Grzybowska 2003; Sanecka-Tyczyńska 2018], co podkreślali m.in. przedstawiciele obozu prawicowego okresu międzywojennego [por. Dudek 2011: 197–198]².

Na tle regionalizmu szczególne nasze zainteresowanie wzbudza idea państwa regionalnego. Warto podkreślić, iż Feliks Gross (1906–2006) wyodrębnił dwa zasadnicze typy społeczności terytorialnych i odpowiadających im więzi: 1) lokalna (obejmuje obszar wiejski, miasto – temu pojęciu odpowiada lokalizm) oraz 2) regionalna (region społeczno-kulturowy – wyraża go idea regionalizmu) [por. Gross 1961; cyt. za: Kwilecki 1993: 120; zob. też Kwilecki 1962: 27]. Dlatego w zespole tych uniwersalnych oraz fundamentalnych i charakterystycznych dla życia człowieka wspólnot terytorialnych

² Na tle stosunku władz państwowych do samorządności terytorialnej w okresie międzywojennym można wskazać na dwie wyraźne tendencje, które opisują także system sprawowania władzy w latach 1918–1926 oraz 1926–1939. Marek Jakubiak pisał: „W latach 1918–1926 w okresie rządów Narodowej Demokracji, pomimo często zmieniających się gabinetów, udało się w znacznym stopniu zunifikować terytorium i uchwalić ustawy oraz Konstytucję marcową, która stworzyła podstawy rozwoju demokratycznego systemu samorządu terytorialnego. Rządy obozu sanacyjnego okazały się zdecydowanie mniej korzystne pod tym względem. Kładąc nacisk na rozwój znaczenia administracji rządowej, Piłsudski dążył do maksymalnego ograniczenia samorządności, czego świadectwem była m.in. Ustawa Konstytucyjna z kwietnia 1935 r.” [Jakubiak 2022: 158]. Por. też [Kotulski 2019: 129–153].

„szczeble lokalne, regionalne i narodowe będą tylko piętrami jednej budowli architektonicznej” [Gross 1961: 173].

W tych okolicznościach można również mówić – jak twierdził na początku lat 90. XX wieku wybitny geograf ekonomiczny i przestrzenny Antoni Kukliński (1927–2015) – „o państwie regionalnym sensu largo, opisując wzrastającą rolę regionów w funkcjonowaniu państw unitarnych” [Kukliński 1993: 2]. W tym także sensie Polska powinna być państwem regionalnym, dlatego badacz ten konkludował: „W ramach państwa unitarnego – polskie regiony powinny uzyskać maksymalne możliwości rozwoju jako instytucje otwarte wpisujące się w dynamikę układów europejskich i globalnych” [s. 3]. Zwróćmy uwagę, iż w latach 90. zauważalny był w Europie wzrost podmiotowości politycznej regionów [por. Nitschke (red.) 2002; Buczkowski, Bondyra, Śliwa (red.) 1998].

O państwie regionalnym marzył również Donald Tusk. Idąc m.in. za przykładem Lecha Bądkowskiego (1920–1984)³, wiązał tę ideę z dynamicznym rozwojem samorządności terytorialnej w nowych województwach-regionach, a także z procesem szerokiej regionalizacji oraz decentralizacji władzy i zarządzania, o których dyskutowano w latach 90. W 1998 roku Tusk pisał w kontekście pomorskim, że „pierwszym etapem wybijania się Pomorza na samorządność (podobnie jak i innych aspirujących do tego regionów) będzie nie bunt prowincji przeciw centrum, ale aktywne uczestnictwo w reformowaniu centrum. Trzeba zrobić wszystko, aby wpływ ruchów regionalnych i samorządowych oraz partii politycznych, dla których regionalizm jest istotnym fragmentem ich programu, na zmiany ustrojowe i gospodarcze był jak największy [...]. Tak długo bowiem, jak trwać będzie w Polsce centralistyczny model władzy, jak długo większość decyzji będzie zapadać w Warszawie – marzenie o państwie regionalnym pozostanie utopią” [Tusk 1998: 161].

Podobne do Kuklińskiego i Tuska stanowisko zajmował Kazimierz Zbigniew Sowa, który podkreślał: „Regionalizacja i federalizacja to nie są zjawiska tożsame, ale pokrewne. Polska ma wielkie tradycje federalistyczne, ale w XX wieku stała się państwem unitarnym [...]. Autentyczna regionalizacja jest jednak koniecznością. I dla Unii, i dla Polski taki kierunek przeobrażeń jest potrzebny i korzystny. Co więcej, niektóre regiony, jak na przykład Śląsk, powinny uzyskać nawet autonomię (Śląsk już ją miał przed wojną). [...] Regionalizacja jest potrzebna zarówno do prowadzonej przez Unię polityki

³ Lech Bądkowski (1920–1984), pisarz polski i kaszubski, regionalista, dziennikarz, tłumacz, działacz społeczno-kulturalny i polityczny, współtwórca Zrzeszenia Kaszubskiego oraz jego dwutygodnika „Kaszëbë” (1957–1961), z którym współpracował i na którego łamach ogłaszał swoją twórczość literacką i publicystyczną. Szerzej o jego poglądach politycznych dotyczących regionalizmu i samorządności terytorialnej zob.: Lech Bądkowski a samorządna Rzeczpospolita 2009; Bądkowski 1990; Buntkowski [Bądkowski] 1945; Walczak 2015: 101–119.

równoważenia rozwoju ekonomicznego, jak i do utrzymania i uwydatniania kulturowych – regionalnych i lokalnych – zróżnicowań naszego kraju. Wyróżnione tożsamości regionalne i lokalne są bowiem jednym z ważnych stymulatorów autentycznych więzi społecznych i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, co w obliczu ekonomicznej i medialnej globalizacji wydaje się warunkiem *sine qua non* przetrwania naszej cywilizacji” [Sowa 2012: 87–88]⁴.

W powyższych uwarunkowaniach ideowych oraz polityczno-ustrojowych ogromne znaczenie ma wybór nie tylko odpowiedniej dla społeczno-kulturowej tożsamości regionu organizacji administracji państwowej, lecz w szczególności ustrój terytorialny państwa oraz jego forma i charakter, który zapewnia zachowanie integralności życia państwowego [por. Machelski 2015; Wais 2004].

Na coraz większe znaczenie regionalnej formy organizacji terytorialnej i ustrojowej w procesie budowy demokratycznego państwa sprawnego i ugruntowanego w obszarze instytucji władzy i administracji publicznej oraz w sferze społeczno-kulturowej i gospodarczej wskazywała Maja Kozłowska: „Silne państwo regionalne z jasnym określeniem modelu podziału kompetencji prawodawczych pomiędzy władzę centralną a regiony, sprawnymi mechanizmami współpracy, efektywną administracją, zróżnicowaniem pozycji prawnoustrojowej regionów odpowiadającej ich tradycjom historycznym, kulturowym, ale także oczekiwaniom mieszkańców i możliwościom dynamicznego rozwoju nie będzie jedynie «nieudanym kompromisem pomiędzy unitaryzmem a federalizmem», lecz modelem prawnoustrojowym sprawdzającym się w rzeczywistości krajowej i unijnej” [Kozłowska 2019: 80; zob. Kozłowska 2012].

Wyrażała się w tym ujęciu także próba odpowiedzi na szczególne wyzwania społeczno-kulturowe i polityczno-ustrojowe, przed którymi stało tradycyjnie rozumiane państwo narodowe po gehennie drugiej wojny światowej. Adam Jaskulski podkreślał: „Struktury państwowe były przez wielu traktowane jako przeznaczone do walki o potęgę, a nie dbanie o dobrobyt obywateli, dlatego też ich użyteczność została wyczerpana” [Jaskulski 2012: 222; por. Borkowski 2007: 58]. Niemniej te charakterystyczne negatywne tendencje władzy publicznej – która pod wpływem sprytnie przeprowadzonych kampanii wyborczych dostaje się w ręce autorytarnych i populistycznych partii politycznych oraz ich przywódców⁵ – co jakiś czas przejawiają się w praktyce wielu państw demokratycznych [zob. Markowski 2019; por. też Russell 2001; Węgrzecki 2011].

⁴ Szerzej o procesie kształtowania się cywilizacji europejskiej zob.: Koźmiński (red.) 2005; 2010; 2014; Gołębski 2012].

⁵ Szerzej o kształtowaniu się systemu partyjnego w Polsce po 1989 roku zob. Glajcar, Turska-Kawa, Wojtasik (red.) 2017.

Zwróćmy uwagę, iż te charakterystyczne pejoratywne skłonności polityczne stanowią ogromne wyzwanie społeczno-kulturowe i na nowo definiują niejako ideę demokracji oraz katalog towarzyszących jej wartości, norm, postaw i zachowań [zob. Antoszewski 2016; Chrostowski 2021: 89–103; Fukuyama 2019; Gdula 2018; Grygień 2017; Pańków 2020: 81–101]. Dzieje się to wraz z rozszerzaniem się zjawiska populizmu i bliskiego mu syndromu roszczeniowego oraz schyłkiem autorytetu tradycyjnych masowych partii politycznych, a także procesami alienacji elit politycznych (którym brakuje na ogół wielkich autorytetów, mężów stanu łączących zalety charakteru z intelektualną dalekowzrocznością [por. Tazbir 2002: 10], oligarchizacji partii i personalizacji polityki oraz różnymi postaciami autorytaryzmu i tzw. wojen kulturowych czy polityki tożsamościowej).

W kontekście tej diagnozy na czynnie pojmowany regionalizm – w odróżnieniu od jego biernej postaci skupionej na kultywowaniu tradycji regionu i ochronie jego tożsamości historyczno-kulturowej – możemy spoglądać w kategoriach nie tylko interesującej idei i wartości oraz filozofii, lecz także jako na swoistą praktykę i sposób działania, który stanowi rodzaj cennej perspektywy oraz racjonalnej drogi niezmiennie istotnej dla demokracji. Stwarzając bowiem możliwość jej stałej w zasadzie modernizacji – z nawiązaniem do tożsamości, kultury i tradycji oraz współczesnych potrzeb konkretnego regionu i jego mieszkańców, stanowi również aktywną społeczno-kulturową barierę dla procesu jej zawłaszczania i dryfowania w kierunku wyznaczanym przez żadnych jedynie panowania i władzy oraz uznania i podziwu populistów i demagogów [por. Karwat 2006; Żardecka-Nowak 2013: 12]. Etatyzując i podporządkowując sobie państwo, budują w ten sposób ustrój autorytarny, scentralizowany i oparty na monocentrycznym przywództwie – na ogół również nieefektywny i nieskuteczny w rozwiązywaniu zasadniczych problemów ludzi, społeczności lokalnych i regionów [por. Hausner (red.) 2020: 7, 29, 47; Kimla, Krauz-Mozer (red.) 2004; zob. Gorzelak, Jałowiecki 1999: 113–136]. Nie traktują oni bowiem demokracji jako sposobu funkcjonowania człowieka, społeczeństwa i państwa (a więc jako swoistej drogi), lecz postrzegają ją w kategoriach środka zdobycia i utrzymania władzy, a więc instrumentalnie [por. Mounk 2019; Szymanek 2016] – podobnie zresztą jak wartości, którymi szermują w debacie publicznej [por. Hall 2016; 2022; Kołodziej 2011; Miąkowski (red.) 2005].

Do charakterystycznej właściwości demokracji jako drogi odwoływał się Marcin Rebes: „Demokracja nie jest celem samym w sobie, lecz drogą, na której możemy budować wspólną przestrzeń społeczną i polityczną. Bezskuteczność demokracji nie wynika z samej demokracji, ale raczej z oczekiwania, że ustrój demokratyczny rozwiąże wszelkie problemy. Sam ustrój demokratyczny nie rozwiązuje problemów, lecz umożliwia ich rozwiązanie na gruncie współpracy i kompromisu, jest dialogiem obywateli, których

jedynym celem jest dobro człowieka i poszanowanie wszelkich jego praw” [Rebes 2017: 43].

Rozumienie demokracji w kategoriach drogi wiedzie również do „głębszej refleksji nad relacją między człowiekiem a człowiekiem. Ma umożliwić wyrażenie swojej tradycji, swojego dziedzictwa kulturowego, etnicznego, religijnego, światopoglądowego, lecz sama nie może ich zastąpić. Oznacza to, że namysł nad demokracją prowadzi nas do postawienia pytania o relację człowieka z jego społecznością, z jego światem politycznym oraz o relację, która zawiera się w postawie otwartości” [Rebes 2017: 51].

W kontekście idei tak definiowanej demokracji ujawniają się jej odniesienia nie tylko do wartości, znaczenia i roli w niej jednostki ludzkiej oraz więzi społeczno-kulturowej, która istnieje w terytorialnie ujmowanej społeczności lokalnej i zbiorowości regionalnej, lecz także jej koherentne związki z problematyką władzy i jej charakteru [por. Russell 2001; Węgrzecki 2011].

Według Piotra Sztompki „władza to zjawisko przenikające życie społeczne we wszystkich jego obszarach, obecne we wszystkich społeczeństwach, historycznych i współczesnych. Na jednym biegunie, w największej makroskali, jest ona centralnym aspektem politycznych stosunków międzynarodowych, a także relacji gospodarczych między państwami czy korporacjami wielonarodowymi. Na drugim biegunie, w skali mikro, realizuje się w najprostszych międzyludzkich kontaktach czy interakcjach” [Sztompka 2003: 369].

Silne są jej konotacje z ideą i praktyką wolności, albowiem człowiek jako byt społeczny korzysta z niej w ramach szerszej organizacji społeczno-kulturowej i polityczno-ustrojowej, gdzie kategoria władzy odgrywa jedną z zasadniczych ról – wyznaczając prawne granice wolności nie tylko indywidualnej, lecz również społecznej [por. Kowalski 1994/1995: 117–126], a więc także w ramach władztwa określonego terytorialnie.

We współczesnej praktyce demokracja i towarzysząca jej wolność (w szczególności jakże dla niej istotna swoboda słowa) nie może się zawęzić do rozmaitych form demokratycznej partycypacji o charakterze medialnym [por. Gawrol 2016; Leszczyńska 2019; Michalczyk 2008; 2015: 555–576; Zalewska-Bochenko 2016], które tzw. demokrację medialną zamieniają obecnie – na co zwracał uwagę Jacek Breczko – w „demokrację internetową”. Na poprzednim etapie najbardziej absurdalne poglądy i teorie nie przedstawiały się do «przestrzeni publicznej» (tradycyjne media – zwłaszcza duże, najbardziej wpływowe i opiniotwórcze – opierały się bowiem na pewnej wiedzy fachowej, eksperckiej). W «demokracji internetowej» – skrajnie zdecentralizowanej – ta bariera znika, co powoduje, że poglądy i teorie najbardziej niedorzeczne albo też prymitywne nie tylko zdobywają licznych zwolenników, ale nierzadko cieszą się największą popularnością. W ten sposób «fala populizmu» zalewa glob” [Breczko 2017: 24].

W odniesieniu do pokoleń, które dorastały i korzystały z nowoczesnych osiągnięć sieci internetowej – np. tzw. generacja Z (*i-Generation*), czyli osoby urodzone po 1995 roku – problemem staje się nie tylko patologiczne wręcz uzależnienie (osobowość zależna – szerzej zob. Gabbard 2015: 590–630) od internetu i mediów społecznościowych, ale również czytanie ze zrozumieniem. Zaburzone jest postrzeganie własnego wizerunku. Obserwuje się negatywny wpływ nieustannej kontroli swojego wyglądu, komunikacji i dostępu do informacji na poczucie bezpieczeństwa i towarzyszący mu lęk, który ogranicza kontakty bezpośrednie. Sytuacja ta wydłuża proces osobniczego dojrzewania oraz uniezależnienia społeczno-kulturowego (szerzej zob. Twenge 2019). W tych warunkach kształtuje się tożsamość i osobowość zależna oraz rozmyta i polifoniczna⁶ współczesnego człowieka, a więc także zmienna, niepewna, albowiem dostosowana każdorazowo do specyfiki i uwarunkowań miejsca, czasu i ludzi [por. Chmielnicka-Kuter, Puchalska-Wasył 2005; Woźniak 2016: 85–99].

W rezultacie oddziaływania mediów i polityki powstaje rodzaj społeczeństwa podzielonego i kakofonicznego – niezestrojonego i nieharmonicznego – czyli podatnego również na negatywną propagandę i praktyki manipulacyjne. Centralnym punktem jego odniesienia staje się specyficzna w swej konotacji społeczno-kulturowej, terytorialnej i światopoglądowej przestrzeń medialna, w której główną rolę odgrywają heterogeniczne pod względem charakteru i treści czy afiliacji ideowo-politycznej instytucje medialne.

We współczesnym „zglobalizowanym świecie i społeczeństwie, które posługuje się nowoczesnymi technologiami przekazu i odbioru informacji odbywającymi się w stworzonej dla tego rodzaju potrzeb «sieci», narodziła się, skutecznie kreująca rzeczywistość, przestrzeń medialna pozostająca we władzy podmiotów medialnych. Te zaś są «realną» władzą, która współtworzy i opisuje świat, kontroluje oraz ocenia działania wszystkich innych form panowania i realizowania życia społecznego” – podkreślał Henryk Pietrzak [2012: 475].

Ten sieciowy i zmediatyzowany⁷, a także populistyczny model demokracji w odróżnieniu od tradycyjnego sposobu jej ujmowania (także

⁶ Francuski muzykolog Vladimir Jankélévitch (1903–1985) pisał: „[...] polifonia sama w sobie jest z definicji niejednoznaczna lub wieloznaczna, ponieważ prowadzi wiele zamysłów heterogenicznych i podpowierzchniowych jednocześnie” [Jankélévitch 2022: 147].

⁷ Szerzej o mediatyzacji komunikowania społecznego zob. Michalczyk 2009: 17–33. Według Stanisława Michalczyka (1956–2024) „teoria mediatyzacji nie ogranicza się do uwzględniania tylko technologii [...], lecz oparta jest na analizie ludzkich form działania społecznego będącego siecią różnorodnych powiązań i relacji. W ramach mediatyzacji można wyróżnić 3 typy komunikacji: a) zmediatyzowane komunikowanie interpersonalne, b) interaktywną komunikację rozumianą jako komunikacja między człowiekiem

w kategoriach szeroko rozumianej samoorganizacji społecznej) ma jedną zasadniczą wadę – media ze swej istoty nie ponoszą odpowiedzialności politycznej za głoszone idee i programy oraz sądy i propozycje (supozycje), chociaż mają na ogół duży wpływ na postawę i zachowanie człowieka oraz są politycznie motywowane i wykorzystywane [por. Galent 2017: 265–281; Piwek 2011: 191–204; Adamik-Szysiak (red.) 2017; Szot 2020: 157–177]. W ten sposób media w ferworze własnego zaciętrzewienia politycznego stawiają się jakby ponad wszystkim i wszystkimi, a „niefrasobliwość (a nierzadko zła wola) dziennikarzy zasadza się na poczuciu bycia «ponad» wszelką władzą. To oni rozliczają, piętnują, tropią, ujawniają i osądzają – sami wymykając się odpowiedzialności, a kary, jakim podlegają, są *niezbyt uciążliwe*” [Zalewska 2008: 175; cyt. za: Drelich 2013: 167].

Negatywnym rezultatem ich oddziaływania może być człowiek zmedia-tyzowany, który – traktowany interesownie (media to biznes) i instrumentalnie (media to narzędzie oddziaływania społecznego), jako swoista masa i tłum oraz konsument i wyborca – przypomina uzależniony zewnętrznie i bezwolny przedmiot sterowany falami nadawców medialnych (obrazami i tekstami) – co rodzi określone konsekwencje w sferze zarówno indywidu- alnej, jak i publicznej oraz społeczno-kulturowej [por. Adamski 2017: 59–73; Drelich 2013: 172; Kowalik 2018: 96–115].

Media bowiem – podkreślał ksiądz Andrzej Adamski – „zdobywają coraz silniejszą pozycję w ludzkim życiu, a wręcz zawłaszczają coraz większe jego obszary. Trudno bez nich funkcjonować. Stan ten powoduje zmiany o charakterze społecznym, kulturowym, ale również psychicznym” [Adamski 2017: 70–71]. A czwarta władza „jako taka niekoniecznie musi wykazywać tylko pozytywne aspekty (jak każda władza)” – konstatowali Tadeusz Szuba i Danuta Sztuba [2020: 327].

Dlatego zrozumienie istoty jej działania „pozwoliłoby w konsekwencji zacząć naukowo myśleć o «inżynierii Czwartej Władzy», co wydaje się konieczne, kiedy obserwuje się, jak niektóre kraje korzystają z mediów, aby na przykład wpływać na wyniki wyborów lub manipulować nastawieniem społecznym w innych krajach, przykładowo generując niechęć do Unii Europejskiej” [Szuba, Sztuba 2020: 327]. Współczesne media bowiem „stały się elementem codziennego życia, stanowiąc bogate źródło nowych zachowań i kształtując sposób myślenia współczesnego człowieka. Ich wszechobecność sprawia [...], że rola, jaka im przypadła, daleko wykracza poza funkcje «stricte» komunikacyjne. Nie będzie więc przesadą twierdzenie, że media tworzą światy, w których dziś żyjemy, swoiste symulakra, w których trwa

a „inteligentnym” systemem «hardware/software» oraz c) komunikację masową będącą produkcją oraz odbiorem wystandaryzowanych i ogólnie adresowalnych komunikatów” [s. 24].

egzystencja nowoczesnych społeczeństw” – zwracała uwagę Małgorzata Gajak-Toczek [2010: 98].

W ostateczności mediatyzacja polityki – pisała Bogusława Dobek-Ostrowska – „prowadzi do nagłośnienia polityki, natomiast w nagłośnieniu odbija się stopień stronniczości politycznej medium – wysoki, średni, niski lub jej brak. [...] Zatem trzy pojęcia: mediatyzacja polityki, nagłośnienie polityki w mediach oraz stronniczość mediów (lub jej brak) są ze sobą nierozzerwalnie związane w kontekście udziału mediów w polityce” [Dobek-Ostrowska 2018: 225; zob. Dobek-Ostrowska 2011]. Będziemy wówczas dostrzegali również szczególne związki mediów z propagandą polityczną i formującym się na tym tle zjawiskiem ich propagandyzacji, która wyraża się zarówno w specyfice rozpowszechnianych treści, jak i sposobie ich udostępniania odbiorcy, dostosowanym do celowego i arbitralnego wpływania na kształt jego myślenia, przekonań, krąg wartości, emocje, postawę i zachowanie [por. Kolczyński, Mazur, Michalczyk (red.) 2009; Sobiesiak-Penszko, Kopka-Piątek 2022; Stelmach 2014: 408–421].

Mirosław Lakomy zwracał uwagę, iż „znaczna część mediów nie wykonuje swojego podstawowego obowiązku bezstronnego informowania opinii publicznej, coraz częściej «programując» odbiorców doбором i prezentacją przekazu. Jest to jaskrawo widoczne chociażby w tendencji do opatrywania komentarzem redakcyjnym wiadomości, które powinny zostać obiektywnie przekazane społeczeństwu. Praktyka ta jest obecna w wolnych mediach funkcjonujących w obrębie wszystkich wielkich demokracji. Odbiorca, zamiast uzyskać możliwie najbardziej bezstronne wiadomości na temat najważniejszych wydarzeń w kraju i na świecie, częstokroć nieświadomie otrzymuje produkt, który w zasadniczym stopniu wpływa na jego zainteresowania, sposób myślenia czy też szerzej na debatę w ramach opinii publicznej” [Lakomy 2013: 113].

W tym kontekście szczególnie interesująca wydaje się kwestia wartości w demokratycznym państwie oraz jego reżimie politycznym. Słusznie podkreślał Szymon Ossowski: „Najważniejszym elementem systemu politycznego nie są procedury, lecz wartości. Innymi słowy – u podstaw każdego systemu politycznego znajduje się aksjologia, która przesądza ostatecznie o charakterze danego systemu. To pewien katalog wartości podstawowych ma decydujący wpływ na to, czy realnie istniejący system polityczny zaliczany jest do grona systemów demokratycznych czy autorytarnych” [Ossowski 2008: 148].

Jeśli są powszechnie uznawane określone wartości, stanowiące o charakterze danego systemu politycznego, lecz nie ma odpowiednich procedur ich przestrzegania i wcielania w życie, to system może być formalnie definiowany jako demokratyczny, lecz w praktyce taki nie będzie. Brakuje mu bowiem faktycznej egzekucji wartości zasadniczych dla jego istoty i charakteru. Wartości bez procedur ich ochrony i urzeczywistniania w praktyce

stanowią jedynie atrapę. Jak podkreślał Michał Bernaczyk, jeżeli w systemie faktycznej demokracji konstytucyjnej instytucje prawno-ustrojowe działają zgodnie z ich powołaniem, to w konstytucjonalizmie autorytarnym otrzymują charakter pozorny. Dochodzi w nim do „przemieszania instytucji prawnych istniejących tylko z nazwy z takimi, które rzeczywiście są egzekwowane” [Bernaczyk 2020: 25]. Natomiast Jacek M. Majchrowski, próbując zdefiniować istotę systemu autorytarnego, stwierdził, iż nie likwiduje on „instytucji demokratycznych; pozostawia je pod warunkiem, że będą bezwolne. Dotyczy to zwłaszcza parlamentu, ale także instytucji samorządowych” [Majchrowski 1997: 115]. W tych warunkach zasadnicze wartości i normy zachodniej demokracji – w tym równość, sprawiedliwość, praworządność czy trójpodział władzy – zostają zachowane, lecz ich faktyczna rola, znaczenie i funkcje społeczno-polityczne stają się iluzoryczne [por. Barcz, Grzelak, Szyndlauer (red.) 2021; Sadurski 2020; 2022].

Dlatego należy szczególnie podkreślić, że w demokratycznym i etycznym państwie, opierającym się na zasadniczych prawach i wartościach ogólnoludzkich, media mogą odegrać największą rolę, spełniając w zasadzie powszechne ludzkie oczekiwania – twierdzili Roman Batko i Monika Kostera – „przez pokazywanie różnorodności, poszukiwanie inspirujących przykładów społecznego zaangażowania, budowanie kapitału symbolicznego opartego na takich wartościach, jak sens, wolność, odpowiedzialność i solidarność, a nie tylko pokazywanie absurdu, opresyjności, podziałów społecznych i nadużywania władzy w sektorze publicznym [...]” [2015: 40].

Niezwykłe szkodliwa w praktyce społeczno-kulturowej może okazać się propagandowo sprofilowana publicystyka jako swoista konstrukcja ideologiczna [por. Allan 2006: 4], która zaciera granicę między informacją i publicystyką [por. Bauer 2009: 331; Hajduk-Nijakowska 2020: 35–46] oraz wykorzystuje insynuacje jako narzędzie wpływu społecznego⁸. Mirosław Karwat pisał, że insynuacje „opierają się głównie na domysłach, niedopowiedzeniach, które «same się nasuwają» [...]”. Jest to przykład swoistej «nadwymowności», tzn. takiej sugestywności wypowiedzi lakonicznych, czasem nawet mętnych, zawierających niedopowiedzenia i przemilczenia – ale bardzo wymowne, która polega na tym, że insynuator «powiedział więcej, niż powiedział»” [Karwat 2006: 153].

Posługiwanie się takimi narzędziami oddziaływania społecznego w publicystyce prowadzi do tego, że jej poczynania – podkreślał Jacek Dąbała – „z założenia są kłamliwe, manipulujące i bezwartościowe, oddalone od dbania o bezstronność, równowagę poglądów, szacunek dla drugiego człowieka [...]” [Dąbała 2018: 373].

⁸ Szerzej o zjawisku insynuacji w komunikowaniu społeczno-medialnym zob. Filipczak-Białkowska 2020: 78–92; Skowronek 2012: 513–524].

Strategicznym instrumentem wykorzystywanym w tym manipulacyjnym w zasadzie procesie jest odpowiednio skonstruowany (sprofilowany) – przez wykorzystanie określonej ramy interpretacyjnej oraz spojonej z nią pozornej wręcz argumentacji [por. Chyliński 2013: 83–97; Goffman 2010] – komunikat o charakterze perswazyjnym. Odwołuje się on najczęściej do powszechnej, kolektywnej i tradycyjnie ujmowanej wiedzy i mentalności oraz eksploatuje znaną symbolikę i podstawowe ludzkie emocje, oparte na stereotypowym, dychotomicznym postrzeganiu rzeczywistości i jej symplifikacji [por. Barańczak 1983; Fleischer 2003; Kaszewski 2020: 30–41; Maćkiewicz 2020: 33–46; Nowak 2004; Niebrzegowska-Bartmińska 2015: 30–44; Tokarz 2006]. W tej sytuacji – twierdził Bogusław Nierenberg – „wyborca nie głosuje na polityka z krwi i kości, ale na jego medialny wizerunek. Pole do nadużyć i manipulacji jest tu ogromne” [Nierenberg 2011: 214].

Dzieje się tak m.in. dlatego, że coraz częściej dyskursowi współczesnej komunikacji publicznej towarzyszy zjawisko „pragmatyki bez semantyki” – zwracał uwagę Aleksander Kiklewicz [2012a; 2012b: 95–111; 2011: 25–70; 2013: 227–252]. Jedną z jego odmian jest infantyizm semantyczny, czyli „marginalizowanie (zarówno przez nadawcę, jak i przez odbiorcę) informacji semantycznej pod presją czynników pragmatycznych, zwłaszcza ze względu na oddziaływanie perswazyjne. Objawem infantyizmu semantycznego jest większa lub mniejsza nierozstrzygalność znaczeniowa wypowiedzi, brak należytej kontroli nad przekazem informacyjnym znajdujący wyraz w dekonstrukcji wypowiedzi, tzn. zniekształceniu form eksplicacji znaczeń oraz formalnej struktury wypowiedzi” [Kiklewicz 2015: 764].

W zadziwiający sposób ów infantyizm semantyczny jest związany z charakterystycznym dla współczesnego społeczeństwa polskiego pragmatyzmem. Uwidacznia się bowiem w naszym społeczeństwie ciążenie – podkreślała Irena Machaj – ku „materialnym podstawom egzystencji, co można rozumieć jako nadal silne wiązanie się społeczeństwa z wartościami materialistycznymi” [Machaj 2021: 399].

Dlatego ciągle aktualne są wskazania Tomasza Gobana-Klasa, aby dziennikarze i media, korzystając z wolności zbierania i rozpowszechniania informacji i poglądów, wykazywali się także odpowiedzialnością i profesjonalizmem [Fiut 2013: 40–50], dążąc przede wszystkim do zbalansowania wolności i odpowiedzialności, albowiem tak jak nie ma wolności bez odpowiedzialności, tak nie ma odpowiedzialności bez wolności [Goban-Klas 2011: 461–462]. Ten wybitny znawca teorii i praktyki mediów podkreślał: „Obraz społeczeństwa zawarty w informacjach dziennikarskich nie odzwierciedla «rzeczywistości» społecznej jako takiej, lecz w istocie jest konstruowany za pomocą systemu symboli tworzonego przez informację, które po umieszczeniu w odpowiednich ramach interpretacji nabierają znaczenia i wskazują, co jest dobre, dopuszczalne, naganne, co złe, zwalczane i karalne” [Goban-Klas 2009: 106–107].

Na negatywne konsekwencje medializacji polityki [szerzej zob. Sasińska-Klas 2014: 162–175] wskazywał Tadeusz Mazowiecki (1927–2013)⁹: „Media i politycy powinni uświadomić sobie także negatywne skutki «medializacji» polityki. To jest niebezpieczne dla obu stron. Dla mediów, bo wkraczają na teren polityki i współkreują niektóre fakty i postaci polityczne, dla polityki – bo staje się więzieniem «demokracji sondażowej». Media powinny zdać sobie sprawę, jak wielka odpowiedzialność na nich spoczywa, bo być może to one mają dziś najpotężniejsze narzędzia kształtowania postaw i poglądów społeczeństwa. Nie mówię oczywiście o jakiejś autocenzurze, tylko o poczuciu mądrości politycznej” [Mazowiecki 2004: 75].

Zakończenie

Medializacja jako jedna z form kształtowania się społeczeństwa informacyjnego obejmuje w zasadzie wszystkie obszary życia społeczno-kulturowego i gospodarczego. Wywołuje bowiem zmiany w funkcjonowaniu rodziny, sposobie zdobywania środków do życia, prowadzi do nowej stratyfikacji społecznej oraz innego podejścia do opisu i rozumienia rzeczywistości, a także zmienia charakter recepcji dóbr kultury.

Na trudne do przewidzenia konsekwencje tego złożonego zjawiska społeczno-kulturowego zwracał uwagę Marian Walczak (1946–2015)¹⁰: „Najważniejsze w tym wszystkim są nieodwracalne, fundamentalne zmiany kulturowe. Trwa permanentna rewolucja zmieniająca życie zbiorowe i jednostkowe na skalę nigdy w dziejach niespotykaną, a końca owych przeobrażeń nie widać. Nie da się też przewidzieć wszystkich skutków, szczególnie niosących zagrożenia dla kolejnych pokoleń” [Walczak 2012: 62].

Refleksja nad tymi złożonymi problemami wymaga przede wszystkim interdyscyplinarnej i odpowiedzialnej aktywności poznawczo-popularyzacyjnej zarówno szeroko rozumianej sfery politycznej, w tym władzy i administracji publicznej, jak i nauki, mediów oraz instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Bibliografia

- Adamik-Szysiak Małgorzata (red.). 2017. *Polityka w zmediatyzowanym świecie. Perspektywa politologiczna i medioznawcza*. Lublin: Wyd. UMCS.
- Adamski Andrzej. 2017. Człowiek zmediatyzowany. *Studia Theologica Varsoviensia* 1: 59–73.

⁹ Szerzej o jego biografii zob.: Graczyk 2015; Kuczyński, Psota (red.) 1997.

¹⁰ Szerzej o biografii i dorobku twórczym Mariana Walczaka zob. Poniedziałek 2019: 759–764.

- Allan Stuart. 2006. *Kultura newsów*. Tłum. A. Sokołowska. Kraków: Wyd. UJ.
- Antoszewski Andrzej. 2016. *Współczesne teorie demokracji*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Bajerowicz Tomasz. 2020. Pomiędzy decentralizacją a onnipotencją. Stosunki samorządu terytorialnego i administracji rządowej w II i III Rzeczypospolitej. *Polityka i Społeczeństwo* 2 (18): 9–24.
- Barańczak Stanisław. 1983. *Czytelnik ubezwłasnowolniony. Perswazja w masowej kulturze PRL*. Paryż: Libella.
- Barcz Jan, Grzelak Agnieszka, Szyndlauer Rafał (red.). 2021. *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*. Warszawa: Elipsa.
- Batko Roman, Kosterka Monika. 2015. Rola mediów w budowaniu kapitału symbolicznego: Przykład sektora publicznego w Polsce”. *Zarządzanie Mediami* 3 (1): 21–43.
- Bauer Zbigniew. 2009. *Dziennikarstwo wobec nowych mediów: Historia, teoria, praktyka*. Kraków: Universitas.
- Bądkowski Lech. 1990. *Twarzą do przyszłości: Kaszubsko-pomorskie drogi*. Gdynia: Arkun.
- Bernaczyk Michał. 2020. Idea konstytucjonalizmu w państwach demokratycznych i autorytarnych. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem* 3: 7–27.
- Borkowski Paweł Janusz. 2007. *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*. Warszawa: Difin.
- Bosiacki Adam. 2006. *Od naturalizmu do etatyzmu: Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*. Warszawa: Liber.
- Breczko Jacek. 2017. Altruistic individualism (ethical, political and educational essay). Indywidualizm altruistyczny (szkic etyczny, polityczny i edukacyjny)”. *Journal of Modern Science* 2 (33): 11–25.
- Buczkowski Piotr, Bondyra Krzysztof, Śliwa Paweł (red.). 1998. *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*. Poznań: Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej.
- Buntkowski [Bądkowski] Lech. 1945. *Pomorska myśl polityczna*. Londyn: Ruch Pomorski.
- Chmielnicka-Kuter Elżbieta, Puchalska-Wasył Małgorzata we współpracy z Piotrem Olesiem. 2005. *Polifonia osobowości: Aktualne problemy psychologii narracji*. Lublin: Wyd. KUL.
- Chodubski Andrzej. 2015. Samorząd terytorialny w Polsce jako wartość kulturowo-cywilizacyjna. W: Arseniusz Finster, Jacek Knopek (red.), *25 lat samorządu terytorialnego: Polska – Pomorze – Chojnice*: 30–45. Chojnice: Urząd Miejski.
- Chrostowski Mariusz. 2021. Bezbożny sojusz? Populizm i wiodące religie monoteistyczne. *Przegląd Politologiczny* 2: 89–103.
- Chyliński Marek. 2013. Framing w procesie zarządzania informacją w dziennikarstwie. *Zarządzanie w Kulturze* 1: 83–97.
- Dąbała Jacek. 2018. Ułuda myślenia publicystycznego jako sytuacja graniczna. *Zeszyty Prasoznawcze* 3: 372–387.
- Dobek-Ostrowska Bogusława. 2011. *Polski system medialny na rozdrożu: Media w polityce, polityka w mediach*. Wrocław: Wyd. UWr.

- Dobek-Ostrowska Bogusława. 2018. Mediatyzacja polityki w tygodnikach opinii w Polsce – między polityzacją a komercjalizacją. *Zeszyty Prasoznawcze* 2: 224–246.
- Drelich Sławomir. 2013. Sensacyjność przekazów medialnych w perspektywie etyczno-krytycznej. W: Władysław Zuziak, Joanna Mysona Byrska (red.), *Chciwość w życiu publicznym*: 157–176. Kraków: Wyd. Naukowe UPJPII.
- Dudek Antoni. 2011. Kwestia racji stanu w myśli politycznej polskiej prawicy okresu międzywojennego. W: Bogdan Szlachta (red.), *Myśl i polityka: Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Jackowi Marii Majchrowskiemu*: 191–203. Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne–Oficyna Wydawnicza AFM.
- Filipczak-Białkowska Anita. 2020. Jak badać insynuacje? Ujęcie komunikacyjne. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Cultura* 12 (2): 78–92.
- Fiut Ignacy Stanisław. 2013. Między wolnością i odpowiedzialnością. Poglądy Tomasza Gobana-Klasa na etykę komunikowania. *Zeszyty Prasoznawcze* 1: 40–50.
- Fleischer Michael. 2003. *Polska symbolika kolektywna*. Wrocław: Dolnośląska Szkoła Wyższa Edukacji TWP.
- Fukuyama Francis. 2019. *Tożsamość: Współczesna polityka tożsamościowa i walka o uznanie*. Poznań: Rebis.
- Gabbard Glen O. 2015. *Psychiatria psychodynamiczna w praktyce klinicznej*. Tłum. M. Cierpisz. Kraków: Wyd. UJ.
- Gajak-Toczek Małgorzata. 2010. Tożsamość a współczesne media. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Cultura* 1: 90–101.
- Galent Marcin. 2017. Psychografia, emocje społeczne i nowe formy komunikacji politycznej. *Zeszyty Prasoznawcze* 2: 365–381.
- Gawrol Katarzyna. 2016. Portale społecznościowe – szanse i zagrożenia dla młodego człowieka. *Edukacja, Technika, Informatyka* 2: 183–189.
- Gdula Maciej. 2018. *Nowy autorytaryzm*. Warszawa: Wyd. Krytyki Politycznej.
- Głajcar Rafał, Turska-Kawa Agnieszka, Wojtasik Waldemar (red.). 2017. *Leksykon polskich partii politycznych*. Toruń: Wyd. Adam Marszałek.
- Gmitruk Janusz. 2003. *Ruch ludowy w Polsce: Zarys dziejów*. Warszawa: Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego.
- Gmitruk Janusz. 2019. *Ludowcy w walce o niepodległość*. Warszawa: Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego.
- Goban-Klas Tomasz. 2009. *Media i terroryści. Czy zastraszą nas na śmierć?* Kraków: Wyd. UJ.
- Goban-Klas Tomasz. 2011. Etyka i media: Między wolnością, odpowiedzialnością i profesjonalizmem. W: T. Goban-Klas, *Wartki nurt mediów: Ku nowym formom społecznego życia informacji*: 457–477. Kraków: Universitas Goffman Erving. 2010. *Analiza ramowa: Esej z organizacji doświadczenia*. Tłum. S. Burdziej. Kraków: Nomos.
- Gołębski Franciszek. 2012. *Cywilizacja europejska*. Warszawa: Poltext.
- Gorzela Grzegorz, Bohdan Jałowiecki. 1999. Regionalizm a centralizacja w tradycji, postawach i instytucjach polskich. W: Janusz Mucha (red.), *Spółczesność polskie w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej*: 113–136. Warszawa: Wyd. IFiS PAN.

- Graczyk Roman. 2015. *Od uwikłania do autentyczności: Biografia polityczna Tadeusza Mazowieckiego*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Gross Feliks. 1961. *O wartościach społecznych. Studia i szkice*. New York: Polski Instytut Naukowy w Ameryce.
- Grygień Janusz. 2017. *Demokracja na rozdrożu. Deliberacja czy partycypacja polityczna?* Kraków: Universitas.
- Grzybowska Marta. 2000. Prawicowe koncepcje decentralizacji władzy publicznej i kształtowania samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej (1918–1926). W: Barbara Stoczewska, Michał Jaskólski (red.), *Mysł polityczna od historii do współczesności: Księga dedykowana Profesorowi Markowi Waldenbergowi*: 117–127. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Grzybowska Marta. 2003. *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*. Kraków: Abrys.
- Grzybowska Marta. 2018. Regionalizacja w Polsce jako przeciwwaga dla centralizacji administrowania państwem oraz czynnik decydujący o rozwoju lokalnym. W: Katarzyna Banasiak i in. (red.), *W poszukiwaniu prawdy: Rozważania o prawie, historii i sprawiedliwości: Prace dedykowane profesorowi Janowi Widackiemu*: 299–311. Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM.
- Hajduk-Nijkowska Janina. 2020. Problemy współczesnej genologii medialnej. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Cultura* 12 (2): 35–46.
- Hall Aleksander. 2016. *Zła zmiana*. Sopot: Arche.
- Hall Aleksander. 2022. *Anatomia władzy i nowa prawica*. Kraków: Znak.
- Hausner Jerzy (red.). 2020. *Poza horyzont: Kurs na edukację: Przyszłość systemu rozwoju kompetencji w Polsce*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej–Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Jakubiak Marek. 2022. Tworzenie systemu władzy terytorialnej w Drugiej i w Trzeciej Rzeczypospolitej. Analiza porównawcza. *Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej* 57 (2): 145–162.
- Jankélévitch Vladimir. 2022. Muzyka i niewypowiedziane. W: Małgorzata Gamrat, Małgorzata A. Szyszkowska (red.), *Między potęgą dźwięku a niewypowiedzalnością muzyki: Gurney i Jankélévitch o sztuce dźwięków*: 131. Warszawa: Scholar.
- Jaskulski Adam. 2012. Federalizm europejski początków integracji europejskiej i doby kryzysu gospodarczego. *Rocznik Integracji Europejskiej* 6: 221–231.
- Karwat Mirosław. 2006a. *O demagogii*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Karwat Mirosław. 2006b. *O złośliwej dyskredytacji. Manipulowanie wizerunkiem przeciwnika*. Warszawa: PWN.
- Kaszewski Krzysztof. 2020. Profilowanie pojęć jako narzędzie mediolingwistycznych badań porównawczych (na przykładzie obrazowania polskiego rządu w „Wiadomościach” TVP 1 i „Faktach” TVN-u). *Studia de Cultura* 12 (3): 31–41.
- Kiklewicz Aleksander. 2011. Pragmatyka bez semantyki. W: A. Kiklewicz (red.), *Język poza granicami języka 2: Semantyka a pragmatyka: Spór o pierwszeństwo*. T. 1: *Aspekty lingwistyczno-semiotyczne*: 25–70. Olsztyn: Centrum Badań Europy Wschodniej UWM.

- Kiklewicz Aleksander. 2012a. *Czwarte królestwo. Język a kontekst w dyskursach współczesności*. Warszawa: PWN.
- Kiklewicz Aleksander. 2012b. Infantyizm semantyczny we współczesnych dyskursach publicznych. *Stil* 11: 95–111.
- Kiklewicz Aleksander. 2013. Semantyka a pragmatyka w dyskursie: Dialektyka wzajemnych relacji. W: Michał Grech, Annette Siemes (red.), *Badanie i projektowanie komunikacji*: 227–252. Wrocław: Libron.
- Kiklewicz Aleksander. 2015. Infantyizm semantyczny w dyskursach publicznych. *Zeszyty Prasoznawcze* 4: 763–794.
- Kimla Piotr, Krauz-Mozer Barbara (red.). 2004. *Spotkania z Lewiatanem*. Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne.
- Kisielewski Tadeusz, Andrzej Zakrzewski. 1980. *Chłopi, ruch ludowy, państwo*. Warszawa: LS W.
- Kolczyński Mariusz, Mazur Marek, Michalczyk Stanisław (red.). 2009. *Mediatyzacja kampanii politycznych*. Katowice: Wyd. UŚ.
- Kołodziej Jacek H. 2011. *Wartości polityczne. Rozpoznanie, rozumienie, komunikowanie*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Kotulski Mariusz. 2019. Samorząd terytorialny w dwudziestolecu międzywojennym. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo* 327: 129–153.
- Kowalik Janina. 2018. Sfera publiczna w społecznościach lokalnych – partyjna, obywatelska, a może sieciowa?”. *Zeszyty Prasoznawcze* 1 (61): 96–115.
- Kowalski Jerzy. 1994/1995. Prawo a wolność indywidualna i społeczna. *Roczniki Nauk Społecznych* 1: 117–126.
- Kozłowska Maja. 2012. *Model państwa regionalnego w Unii Europejskiej: We Włoszech i Hiszpanii*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Kozłowska Maja. 2019. Autonomia i regionalizm a integralność państwa. W: Barbara Jaworska-Dębska i in. (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej: Współczesny wymiar w teorii i praktyce. Stan prawny na 15 grudnia 2018 r.*: 72–88. Warszawa: Wolters Kluwer Polska–Łódź: Wyd. UŁ.
- Koźmiński Maciej (red.). 2005. *Cywilizacja europejska: Wykłady i eseje*. Warszawa: Wyd. IH PAN–Collegium Civitas Press.
- Koźmiński Maciej (red.). 2010. *Cywilizacja europejska: Eseje i szkice z dziejów cywilizacji i dyplomacji*. Warszawa: Wyd. IH PAN.
- Koźmiński Maciej (red.). 2014. *Cywilizacja europejska: Różnorodność i podziały*. T. III. Kraków: Universitas.
- Kuczyński Waldemar, Psota Zofia (red.). 1997. *Tadeusz Mazowiecki: Polityk trudnych czasów*. Warszawa: United Publishers.
- Kukliński Antoni. 1993. Czy Polska powinna być państwem regionalnym? W: Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki (red.), *Czy Polska będzie państwem regionalnym?*: 1–4. Warszawa: Wyd. Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.
- Kwilecki Andrzej. 1962. Organizacja i problematyka badań socjologicznych na Ziemi Lubuskiej (1945–1960). *Rocznik Lubuski* 3: 8–33.

- Kwilecki Andrzej. 1993. Region, regionalizm, regionalizacja: Szkic problematyki. W: Marek Latoszek (red.). *Regionalizm jako folklorizm, ruch społeczny i formuła ideologiczno-polityczna*. Gdańsk: Wyd. Gdańskie.
- Lakomy Mirosław. 2013. *Demokracja 2.0. Interakcja polityczna w nowych mediach*. Kraków: WAM.
- Lech Bądkowski a samorządna Rzeczpospolita. 2009. *Samorząd Pomorza. Zeszyt Problemowy 1*.
- Leszczyńska Ewa. 2019. *Polacy w Sieci. Analiza przemian użytkowania Internetu*. Lublin: Wyd. UMCS.
- Machaj Irena. 2021. W jakim kierunku społeczeństwo obywatelskie zmienia świat społeczny Polski? W: Marcin Dębicki i in. (red.), *Granice, pogranicza i dalej – niekończąca się przygoda: Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Kurczowi*: 385–401. Warszawa: Scholar.
- Machelski Zbigniew. 2015. *Struktury terytorialne państwa*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Maćkiewicz Jolanta. 2020. Metonimia jako narzędzie perswazji (na przykładzie tekstów prasowych). *Zeszyty Prasoznawcze* 3: 33–46.
- Majchrowski Jacek. 1997. Autorytaryzm. W: Michał Jaskólski (red.), *Słownik historii doktryn politycznych*, t. 1: 115. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Markowski Michał Paweł. 2019. *Wojny nowoczesnych plemion: Spór o rzeczywistość w epoce populizmu*. Kraków: Karakter.
- Mazowiecki Tadeusz. 2004. Piętnaście lat po. Bilans III RP. *Polityka* 23 (2455), 5.06.: 75.
- Michalczyk Stanisław. 2008. *Spółeczeństwo medialne: Studia z teorii komunikowania masowego*. Katowice: Wyd. Naukowe „Śląsk”.
- Michalczyk Stanisław. 2009. Pojęcie mediatyzacji w nauce o komunikowaniu. W: Mariusz Kolczyński, Marek Mazur, Stanisław Michalczyk (red.), *Mediatyzacja kampanii politycznych*, 17–33. Katowice: Wyd. UŚ.
- Michalczyk Stanisław. 2015. Saxera teoria społeczeństwa medialnego. *Zeszyty Prasoznawcze* 3: 555–576.
- Migalski Marek (red.). 2005. *Populizm*. Katowice: Instytut Regionalny.
- Mikołajczyk Zenon. 1970. *Ruch ludowy wczoraj i dziś*. Warszawa: Wydział Propagandy Naczelnego Komitetu ZSL.
- Mounk Yascha. 2019. *Lud kontra demokracja. Dlaczego nasza wolność jest w niebezpieczeństwie i jak ją ocalić*. Warszawa: Fundacja Kultura Liberalna.
- Niebrzegowska-Bartmińska Stanisława. 2015. O profilowaniu językowego obrazu świata. *Poradnik Językowy* 1: 30–44.
- Nierenberg Bogusław. 2011. *Zarządzanie mediami: Ujęcie systemowe*. Kraków: Wyd. UJ.
- Nitschke Bernadetta (red.). 2002. *Europa regionów: Tradycje i perspektywy*. Zielona Góra: Regionalne Centrum Animacji Kultury.
- Nowak Piotr. 2004. *Manipulacja w języku*. Lublin: Wyd. UMCS.
- Ossowski Szymon. 2008. *Etyka polityczna liberalnej demokracji w Polsce*. Poznań: Wyd. Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM.
- Pańków Irena. 2020. Demokracja w recesji? Diagnozy i projekty naprawcze. *Zoon Politikon* 11: 81–101.

- Pietrzak Henryk. 2012. *Nowe podmioty w przestrzeni medialnej*. Rzeszów: Wyd. URz.
- Piwek Adam. 2011. Media podwójnej odpowiedzialności: Znaczenie prasy lokalnej w demokratyzującym się polskim społeczeństwie. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu* 39: 191–204.
- Poniedziałek Ewelina. 2019. Walczak Marian. W: Zbigniew Pilarczyk (red.). *Uniwersytet Poznański (1919–2019). Luminarze nauki Uniwersytetu Poznańskiego w latach 1919–2019*: 759–764. Poznań: Wyd. Naukowe UAM.
- Rebes Marcin. 2017. Demokracja i jej podstawy filozoficzne. W: Kinga Anna Gajda (red.), *Kraków mniejszości etnicznych i narodowych: Gra miejska*: 42–55. Kraków: Instytut Europeistyki UJ.
- Rek Tadeusz. 1946. *Ruch ludowy w Polsce*. Cz. I. Łódź: Wyd. Ludowe.
- Russell Bertrand. 2001. *Władza: Nowa analiza społeczna*. Tłum. M. Kądziański, R. Gołębiowski. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Sadurski Wojciech. 2020. *Polski kryzys konstytucyjny*. Łódź: Fundacja Liberté! Sadurski Wojciech. 2022. *Demokracja na czarną godzinę*. Kraków: Austeria.
- Sagan Iwona. 2009. Czym są i jak funkcjonują dzisiejsze regiony Polski. W: Jan Szomburg (red.), *Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski*: 27–34. Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Sanecka-Tyczyńska Joanna. 2018. *Racja stanu we współczesnej polskiej myśli politycznej 2001–2015*. Lublin: Wyd. UMCS.
- Sasińska-Klas Teresa. 2014. Mediatyzacja a medializacja sfery publicznej. *Zeszyty Prasoznawcze* 2: 162–175.
- Sawicki Krzysztof. 2009. *Raport Ambasady RP w Kijowie. Raport o sytuacji Polonii i Polaków za granicą*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Skowronek Katarzyna. 2012. Insynuacja w polskich tabloidach a kontekst językowo-społeczny. W: Izabela Łuc (red.), *W komunikacyjnych przestrzeniach nazw własnych i pospolicznych*: 513–524. Katowice: Wyd. UŚ.
- Sobiesiak-Penszko Paulina, Kopka-Piątek Małgorzata. 2022. *Szaleńcy spod szyldu agend klimatycznych: Dezinformacja i propaganda w sprawach zmiany klimatu i polityki klimatycznej: Raport z monitoringu mediów*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Sowa Kazimierz Z. 2012. *Szkice o sferze publicznej i polskim społeczeństwie obywatelskim*. Kraków: Wyd. UJ.
- Stelmach Katarzyna. 2014. Mediatyzacja propagandy – propagandyzacja mediów: wczoraj i dziś. *Zeszyty Prasoznawcze* 2: 408–421.
- Stodolny Marek. 2015. *Ruch konserwatywno-ludowy w III RP (1989–1997)*. [Praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. dra hab. Krzysztofa Rzepey na Wydziale Historycznym UAM]. Poznań.
- Szaflik Józef Ryszard. 1995. Ruch ludowy w okresie zaborów i niepodległości państwa. *Rocznik Białkopodlaski* 3: 9–56.
- Szot Lucyna. 2020. Między wolnością a upolitycznieniem mediów publicznych. *Przegląd Politologiczny* 2: 157–177.
- Sztompka Piotr. 2003. *Socjologia. Analiza społeczeństwa*. Kraków: Znak.

- Szuba Tadeusz, Sztuba Danuta. 2020. Czwarta władza jako forma niewidzialnej ręki Adama Smitha na platformie mediów elektronicznych – jej natura, struktura i oczekiwana siła. *Zarządzanie Mediami* 8: 323–345.
- Szul Roman. 2013. Regionalizm w Europie. Czynniki i ewolucja. *Mazowsze. Studia Regionalne* 12: 107–134.
- Szymanek Jarosław (red.). 2016. *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Tazbir Janusz. 2002. Wstęp. W: Bronisław Gołębiowski (red.), *Autorytety polskie*: 10. Łomża: Oficyna Wydawnicza „Stopka”.
- Tokarz Marek. 2006. *Argumentacja: Perswazja: Manipulacja*. Gdańsk: GWP.
- Tusk Donald. 1998. *Idee gdańskiego liberalizmu*. Gdańsk: Fundacja Liberałów.
- Twenge Jean M. 2019. iGen. Dlaczego dzieciaki dorastające w sieci są mniej zbuntowane, bardziej tolerancyjne, mniej szczęśliwe – i zupełnie nieprzygotowane do dorosłości: I co to oznacza dla nas wszystkich. Przeł. O. Dziedzic. Sopot: Smak Słowa.
- Wais Paweł. 2004. *Regionalizm a integralność życia państwowego*. [Praca doktorska napisana pod kierunkiem ks. prof. dr. hab. Henryka Skorowskiego na Wydziale Nauk Historycznych i Społecznych UKSW]. Warszawa.
- Walczak Marian. 2012. Fundamentalne zmiany kulturowe w wyniku medializacji wszystkich obszarów życia społeczno-gospodarczego i jednostkowego. *Forum Bibliotek Medycznych* 5/1 (9): 58–79.
- Walczak Zbigniew. 2015. Lech Bądkowski (1920–1984) – pisarz i pierwszy rzecznik Solidarności: Życie „twarzą do przyszłości”. W: Kamila Budrowska, Wiktor Gardocki, Elżbieta Jurkowska (red.), 1984: *Literatura i kultura schyłkowego PRL-u*: 101–119. Warszawa: IBL PAN.
- Węgrzecki Janusz. 2011. *Wpływ, autorytet, dominacja: Teorie władzy i ich struktura*. Warszawa: Wyd. UKSW.
- Wojciechowski Sebastian. 1998. Przegląd najważniejszych typologii nacjonalizmu. *Problemy Humanistyki. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa* 3: 87–97.
- Woźniak Urszula. 2016. Tożsamość w narracjach internetowych. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Cultura* 8 (2): 85–99.
- Zalewska Anna. 2008. Afery IV władzy. *Cywilizacja* 4: 170–175.
- Zalewska-Bochenko Agnieszka. 2016. Portale społecznościowe jako element społeczeństwa informacyjnego. *Studia Informatica Pomerania* 2 (40): 87–97.
- Żardecka-Nowak Magdalena. 2013. Chciwość jako egzemplifikacja racjonalności nierozumnej. W: Władysław Zuziak, Joanna Mysona Byrska (red.), *Chciwość w życiu publicznym*: 12. Kraków: UPJPII.

Streszczenie

Autor w swobodnej formie eseju próbował się odnieść do kilku wybranych problemów dotyczących wielorakich związków, jakie istnieją między współczesną demokracją i mediami oraz ich złożonych społeczno-kulturowych konsekwencji. Zagadnienia

te zilustrowano w kontekście idei regionu i regionalizmu polskiego oraz odpowiadającego im ustroju terytorialnego państwa.

Democracy and media against the background of the idea of region and regionalism and the territorial system of the state. Selected problems in the original Polish context. Essay

Summary

The author, in a free-form essay, attempted to address several selected problems concerning the multiple connections that exist between contemporary democracy and the media and their complex socio-cultural consequences. These issues were illustrated in the context of the idea of the Polish region and regionalism and the corresponding territorial system of the state.

Słowa kluczowe: demokracja, media, samorząd terytorialny, region, regionalizm

Keywords: democracy, media, local government, region, regionalism

Patryk Chmielarz¹

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

ORCID: 0000-0003-0286-741X

Maks Chmielarz²

Uniwersytet Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie

ORCID: 0009-0002-1034-5195

Nowa era pożyczek: Przejście od banków do zdecentralizowanych finansów

Wstęp

Pożyczki oraz kredyty odgrywały istotną rolę w rozwoju społeczeństw ludzkich już od początków cywilizacji. Pierwsze dowody na działalność pożyczkową pochodzą z czasów starożytnej Mezopotamii [Freas 2018]. Z czasem rynki pożyczkowe przeszły wiele transformacji, przyjmując różnorodne formy, takie jak kredyty konsumenckie, pożyczki studenckie, kredyty hipoteczne, zadłużenie korporacyjne czy obligacje rządowe. U podstaw wszystkich transakcji pożyczkowych leży zaufanie oraz zobowiązanie do spłaty długu.

W 2023 roku pożyczki stały się nieodzowną częścią globalnej gospodarki, wspierając rozwój przedsiębiorstw, innowacje oraz wzrost gospodarczy. Według danych globalny rynek długu osiągnął wartość ponad 300 bln dolarów, co stanowi wzrost w porównaniu do wcześniejszych lat i przekłada się na blisko 38 tys. dolarów na osobę na świecie. Jest to niemal czterokrotność globalnego produktu krajowego brutto [KMF 2023].

¹ chmielarzp13@gmail.pl

² eagtw@protonmail.com

W ostatnich latach rozwój technologii miał znaczący wpływ na funkcjonowanie rynków pożyczkowych. Technologie takie, jak sztuczna inteligencja oraz alternatywne źródła danych, pozwoliły na lepszą ocenę zdolności kredytowej, poszerzając dostęp do finansowania dla osób i firm, które wcześniej miały z tym trudności. W niniejszym artykule analizujemy, w jaki sposób technologia blockchain w ramach Internetu Wartości przyczynia się do tworzenia bardziej efektywnych rynków pożyczkowych. Skupimy się na kredytach konsumenckich, pożyczkach dla przedsiębiorstw oraz nowych formach pożyczek opartych na kryptowalutach. Zasady te mają zastosowanie również do szerszych rynków pożyczek zabezpieczonych i niezabezpieczonych [FCA 2023].

Tradycyjne instytucje pożyczkowe w systemie finansowym

Zarówno osoby prywatne, jak i firmy, poszukując wsparcia finansowego w postaci pożyczek, korzystają głównie z usług dwóch typów instytucji: banków, nowoczesnych platform pożyczkowych oraz wyspecjalizowanych podmiotów zajmujących się udzielaniem pożyczek.

Banki

Banki w polskim systemie finansowym odgrywają kluczową rolę jako instytucje odpowiedzialne za kreowanie pieniądza. Kiedy bank udziela pożyczki, jednocześnie rozszerza swój bilans – po stronie aktywów pojawia się należność z tytułu pożyczki, a po stronie pasywów zwiększają się depozyty pożyczkobiorcy [NBP 2023]. Ten rodzaj działalności banków komercyjnych odróżnia je od innych podmiotów finansowych, które muszą najpierw zgromadzić środki, aby udzielać pożyczek. Zdolność banków do udzielania kredytów zależy od różnych czynników, takich jak sytuacja gospodarcza, ryzyko kredytowe, poziom stóp procentowych, zachowanie kredytobiorców oraz polityka regulacyjna [KNF 2023]. W Polsce, podobnie jak w innych krajach rozwiniętych, większość pieniądza w obiegu to depozyty bankowe, które są wynikiem udzielania pożyczek.

Banki centralne

Narodowy Bank Polski jako bank centralny ma możliwość kreowania pieniądza i odgrywa rolę „pożyczkodawcy ostatniej instancji”, szczególnie w sytuacjach kryzysowych. W takich przypadkach NBP może udzielać pożyczek bankom komercyjnym na dużą skalę, aby zapewnić płynność na rynku finansowym. Przykłady takiej działalności można było zaobserwować podczas globalnego kryzysu finansowego w latach 2007–2009, gdy banki centralne,

w tym NBP, wdrażały różne programy mające na celu zwiększenie płynności, takie jak luzowanie ilościowe [NBP 2023]. Jednak nadmierna emisja pieniądza przez bank centralny może prowadzić do inflacji i osłabienia waluty, co jest niebezpieczne dla stabilności gospodarki. Takie działania były krytykowane, ponieważ mogą prowadzić do spadku wartości złotego i destabilizacji rynku finansowego.

Banki komercyjne

Banki komercyjne w Polsce, podobnie jak banki na całym świecie, tworzą pieniądze, udzielając kredytów. W momencie udzielenia pożyczki bank tworzy nowy depozyt, który jest uznawany za pieniądź i akceptowany jako forma płatności przez inne podmioty gospodarcze [KNF 2023]. Depozyty w bankach komercyjnych stanowią obietnicę banku dotyczącą wypłaty środków w walucie emitowanej przez Narodowy Bank Polski. Gdy banki nie są w stanie odzyskać pożyczonych środków, np. z powodu niewypłacalności kredytobiorców, naruszają te zobowiązania, co może prowadzić do ich upadłości. Takie problemy miały miejsce w trakcie kryzysu finansowego, gdy niewypłacalność kredytobiorców hipotecznych doprowadziła do krachu wielu instytucji finansowych [KNF 2023].

Instytucje pozabankowe i alternatywne platformy pożyczkowe

W odróżnieniu od banków tradycyjne instytucje pożyczkowe pełnią funkcję pośredników w udzielaniu pożyczek, ponieważ nie mają zdolności do kreowania pieniądza. Oznacza to, że muszą najpierw zdobyć środki od inwestorów, aby móc przekazać je pożyczkobiorcom. Teoretycznie firmy pożyczkowe mogłyby działać podobnie jak banki komercyjne, oferując pożyczki w formie depozytu, który jest obietnicą wypłaty pieniędzy emitowanych przez bank centralny. Kluczowa różnica polega jednak na tym, że „obietnica” firm pożyczkowych nie jest akceptowana jako środek płatniczy poza ich platformami. Niemniej istnieją instrumenty, takie jak zabezpieczone obligacje dłużne (CDO), którymi można handlować na rynkach finansowych. Również standardowe pożyczki mogą zostać przeniesione na inne podmioty, które zaakceptują je w ramach alternatywnego środka płatniczego.

Na rynku pozabankowym można wyróżnić trzy główne mechanizmy udzielania pożyczek. Pierwszą z nich są platformy pośredniczące z ofertą inwestorów. W tym modelu platforma pożyczkowa łączy pożyczkobiorców z inwestorami, którzy dostarczają kapitał. Inwestorami mogą być osoby prywatne lub instytucje, np. fundusze inwestycyjne, co można zaobserwować na takich platformach jak Funding Circle w Wielkiej Brytanii czy LendingClub w USA. Wzrost popularności tych platform przyciąga coraz

więcej dużych instytucji finansowych, które korzystają z korzyści skali [Lutfi, Hadi, Muhammad 2022: 98–116]. Pożyczkobiorcy, zarówno osoby prywatne, jak i przedsiębiorstwa, składają wnioski o pożyczki, określając kwotę, termin spłaty oraz podając historię kredytową. Platforma analizuje ryzyko i przydziela pożyczkę. Fundusze są zazwyczaj dzielone na mniejsze części, co pozwala inwestorom na dywersyfikację portfela i ograniczenie ryzyka niewypłacalności.

Kolejny mechanizm tworzą platformy oparte na systemie zleceń. Ten model zakłada, że wnioski pożyczkowe i oferty pożyczkodawców są automatycznie dopasowywane przez księgę zleceń na podstawie poziomu oprocentowania. Zabezpieczenie ze strony pożyczkobiorcy jest wymagane, aby zminimalizować ryzyko niewypłacalności. Tego rodzaju platformy są popularne na międzynarodowych rynkach długu, gdzie ryzyko jest redukowane przez solidne zabezpieczenia.

Można jeszcze wyróżnić pożyczki w modelu OTC (*Over-the-Counter*). Ów model odnosi się do bezpośrednich transakcji między pożyczkodawcą a pożyczkobiorcą, często bez pośrednictwa pełnej platformy. Pożyczkobiorca składa wniosek, podając szczegóły finansowe i ryzyko, a platforma dokonuje oceny i ustala oprocentowanie odpowiednio do profilu ryzyka. Następnie inwestorzy mogą realizować te wnioski. Model ten stosowany był na wczesnych platformach pożyczkowych, takich jak PPDai w Chinach, zanim rozwinęły się bardziej zautomatyzowane systemy kwotowań.

Główne problemy rynku pożyczek tradycyjnych

Obecny system pożyczkowy, zdominowany przez banki, napotyka liczne wyzwania, które ograniczają jego efektywność oraz dostępność finansowania dla różnych grup klientów.

Brak dostępu do finansowania

Po globalnym kryzysie finansowym banki zaostrzyły procedury kredytowe, wprowadzając bardziej rygorystyczne kryteria oceny zdolności kredytowej. To utrudniło dostęp do kredytów dla osób i firm z ograniczoną historią kredytową, takich jak małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) czy osoby prywatne. Szczególnie dotknęło to tych, którzy mają trudności z udokumentowaniem dochodów lub historię finansową, jak imigranci czy kobiety. Dla MŚP, które odgrywają kluczową rolę w gospodarce wielu krajów, stanowiąc aż 90% wszystkich firm na świecie i tworząc ponad połowę miejsc pracy, ograniczony dostęp do kredytów jest poważnym problemem.

Nieskuteczność programów wsparcia

Rządowe programy kredytowe często nie przynoszą zamierzonych efektów, ponieważ opóźnienia w przepływie informacji oraz biurokracja sprawiają, że środki nie trafiają na czas do potrzebujących. Problemy pojawiają się przy wdrażaniu zmian stóp procentowych – banki nie zawsze przekazują obniżki pożyczkobiorcom, co zwiększa koszty kredytów, nawet w okresach niskich stóp procentowych.

Wysokie koszty kredytów

Regulacje finansowe sprawiają, że rynek pożyczkowy jest zdominowany przez duże instytucje, co tworzy środowisko o małej konkurencji. Skutkiem tego są wysokie koszty pośrednictwa, które podnoszą ostateczną cenę kredytów dla pożyczkobiorców.

Problemy z zarządzaniem płynnością

W tradycyjnych modelach pożyczkowych mechanizmy zarządzania płynnością często nie działają efektywnie. Podaż i popyt są rozdzielone na różne segmenty rynku, co sprawia, że nadmiar kapitału w jednym segmencie nie może być wykorzystany do zaspokojenia potrzeb w innym.

Trudności z dostępem do kredytów subprime

Osoby i firmy, które nie mogą uzyskać kredytu w tradycyjnych bankach, często zwracają się ku alternatywnym formom finansowania, takim jak pożyczki *peer-to-peer*. Niestety, te alternatywne źródła, choć mogą stanowić rozwiązanie dla osób odrzuconych przez banki, często oferują kredyty o znacznie wyższych stopach procentowych, co zwiększa ryzyko niewypłacalności. Mniejsze regulacje na tych rynkach prowadzą do częstych oszustw oraz wyższego poziomu niewypłacalności.

Zdezaktualizowana infrastruktura

Jednym z największych wyzwań dla tradycyjnych instytucji pożyczkowych jest przestarzała infrastruktura technologiczna. Brak nowoczesnych systemów wymiany informacji między instytucjami finansowymi utrudnia dostęp do pełnej historii kredytowej klientów, co prowadzi do wykluczenia finansowego i zwiększonego ryzyka oszustw. Chociaż nowe platformy pożyczkowe mają niższe koszty operacyjne, wciąż nie mogą w pełni konkurować z bankami, które mają dostęp do tańszego finansowania.

Rewolucja w pożyczkach dzięki Internetowi Wartości

Postęp technologiczny w ostatnich latach znacząco wpłynął na funkcjonowanie rynków pożyczkowych, szczególnie za sprawą technologii blockchain, która wspiera rozwój Internetu Wartości. Internet Wartości to koncepcja, w której wymiana wartości – zarówno finansowej, jak i cyfrowej – odbywa się z większą szybkością, przejrzystością i bezpieczeństwem, dzięki zdecentralizowanej infrastrukturze, działającej równolegle do tradycyjnych systemów internetowych. Zdecentralizowane finanse (DeFi), które są kluczowym elementem Internetu Wartości, wprowadzają nowe modele pożyczek, które eliminują wiele problemów trapiących tradycyjny rynek pożyczkowy [Kirilenko, Molnar 2023: 55–78]. DeFi umożliwia tworzenie i realizowanie pożyczek w sposób bardziej transparentny i elastyczny dzięki protokołom, czyli zestawom zasad określających, jak funkcjonuje rynek.

Dynamiczny rozwój DeFi

Rynki DeFi zyskały na popularności w 2020, a na początku 2021 roku ich wartość, mierzona wskaźnikiem Total Value Locked (TVL), wynosiła około 44 mld dolarów. Projekty w ramach DeFi obejmują różnorodne rozwiązania finansowe, takie jak zdecentralizowane platformy pożyczkowe, giełdy kryptowalut, instrumenty pochodne, systemy płatności oraz cyfrowe aktywa [Schär 2021: 153–174]. Dzięki temu ekosystemowi użytkownicy mogą uzyskać dostęp do finansowania w sposób bardziej bezpośredni i bez potrzeby angażowania tradycyjnych pośredników, takich jak banki.

Kluczowe zalety DeFi obejmują:

1. Transparentność i decentralizację. Dzięki wykorzystaniu blockchaina każda transakcja i operacja jest publicznie rejestrowana w sposób niezmienny, co zapewnia pełną transparentność. Zdecentralizowany charakter tych systemów eliminuje konieczność zaufania do pojedynczej instytucji, ponieważ protokoły działają automatycznie i bez potrzeby pośrednictwa.
2. Dostępność dla wszystkich. DeFi umożliwia dostęp do pożyczek osobom i firmom, które były dotychczas wykluczone z tradycyjnych systemów bankowych. Każdy, kto ma dostęp do internetu, może uczestniczyć w tych rynkach bez konieczności spełniania rygorystycznych wymagań kredytowych.
3. Brak pośredników. W tradycyjnym systemie bankowym pośrednicy, tacy jak banki, zarabiają na różnicach w oprocentowaniu pożyczek i depozytów, co generuje koszty dla klientów. W DeFi pożyczki mogą być udzielane bezpośrednio między użytkownikami za pomocą inteligentnych

kontraktów, co eliminuje potrzebę udziału banków i zmniejsza koszty transakcji.

Nowe schematy pożyczkowe

Dzięki DeFi pojawiły się innowacyjne modele pożyczkowe, w tym pożyczki zabezpieczone kryptowalutami, które pozwalają na uzyskanie płynności bez konieczności sprzedaży aktywów cyfrowych. Inteligentne kontrakty automatycznie egzekwują warunki pożyczki, co zmniejsza ryzyko niewypłacalności i oszustw. Te nowe modele są bardziej elastyczne, dostosowują się do potrzeb rynku w czasie rzeczywistym, a także umożliwiają większą dywersyfikację ryzyka.

Przyszłość rynku pożyczek

W miarę, jak technologie blockchain i DeFi będą się rozwijać, oczekuje się, że zmienią one nie tylko sposób, w jaki funkcjonują pożyczki, ale także ogólną architekturę rynku finansowego. Zmniejszenie kosztów transakcji, większa dostępność oraz bardziej efektywne mechanizmy zarządzania ryzykiem mogą przyczynić się do powszechniejszego przyjęcia Internetu Wartości w kolejnych latach, co wpłynie na globalne rynki pożyczkowe. DeFi ma potencjał, aby zrewolucjonizować nie tylko rynki pożyczkowe, ale również inne sektory finansowe, oferując nowe możliwości, które byłyby trudne do osiągnięcia w ramach tradycyjnych instytucji bankowych.

Kluczowe elementy protokołów pożyczkowych DeFi

W większości protokołów pożyczkowych DeFi można wyróżnić kilka kluczowych cech, które odróżniają je od tradycyjnych systemów finansowych. Najważniejsze z nich to: odejście od subiektywnych metod oceny zdolności kredytowej na rzecz wartości zabezpieczenia oraz wykorzystanie smart kontraktów do automatyzacji zarządzania kryptowalutami [Bartoletti, Pompianu 2017: 494–509]. Smart kontrakt to program uruchamiany na rozproszonej sieci blockchain, zwykle Ethereum, który automatyzuje procesy takie, jak przechowywanie aktywów, realizacja transakcji oraz księgowanie operacji zgodnie z zaprogramowanymi warunkami.

Locked value

Pojęcie *locked value* odnosi się do wartości depozytów użytkowników, które są przechowywane w smart kontraktach protokołu. Ta suma służy jako zabezpieczenie pożyczek i rezerwa do spłaty depozytów. W 2024 roku *locked value* na największych platformach DeFi wzrosło do nowych rekordów, co świadczy o rosnącej adaptacji tych technologii na całym świecie.

Token IOU

Tokeny IOU są wydawane użytkownikom w zamian za ich depozyty. Tokeny te pełnią rolę certyfikatu posiadania, umożliwiają zwrot zdeponowanych środków i mogą być przedmiotem handlu na giełdach kryptowalutowych, co zwiększa płynność inwestorów.

Zabezpieczenie

Wartość zabezpieczenia w systemach DeFi obejmuje kryptowaluty zdeponowane przez pożyczkobiorców. Maksymalna kwota pożyczki zależy od wartości tego zabezpieczenia oraz wskaźnika LTV (*loan-to-value*), który określa proporcję pożyczki w stosunku do zabezpieczenia. W 2024 roku rosnąca popularność pożyczek zabezpieczonych kryptowalutami dodatkowo wzmocniła rynek, umożliwiając dostęp do większych zasobów płynności.

Likwidacja

Mechanizm likwidacji zabezpieczenia jest automatycznie uruchamiany przez smart kontrakt, gdy wskaźnik LTV przekracza określony próg, zwany progiem likwidacji. W takim przypadku uczestnicy sieci mogą konkurować o prawo do likwidacji zabezpieczenia, co zazwyczaj odbywa się na podstawie danych cenowych dostarczanych przez wyrocznie (*oracle*), które aktualizują ceny aktywów na rynku w czasie rzeczywistym.

Stopa procentowa

Stopy procentowe w protokołach DeFi są dynamicznie ustalane przez smart kontrakty na podstawie podaży i popytu na pożyczki oraz depozyty. Każdy protokół ma własny algorytm obliczania stóp procentowych, co pozwala na bieżąco dostosowywać je do warunków rynkowych.

Token zarządzania

Niektóre platformy DeFi wydają swoim użytkownikom tzw. tokeny zarządzania, które pozwalają na uczestnictwo w zarządzaniu protokołem. Użytkownicy posiadający te tokeny mogą proponować zmiany w funkcjonowaniu protokołu, takie jak modyfikacje stóp procentowych, oraz głosować nad kluczowymi decyzjami. Tokeny zarządzania są również wykorzystywane jako narzędzie nagradzania aktywnych użytkowników.

Protokoły DeFi z roku na rok zyskują coraz większe zaufanie użytkowników, stając się alternatywą dla tradycyjnych instytucji finansowych. Wzrost *locked value* oraz rozwój mechanizmów zarządzania za pomocą tokenów świadczą o tym, jak dynamicznie rozwija się ten sektor, stając się kluczowym elementem przyszłości finansów.

Kluczowe platformy pożyczkowe w DeFi

Maker

Maker to jeden z najbardziej znanych protokołów DeFi, oparty na stablecoinie DAI, którego wartość jest utrzymywana w zbliżeniu do dolara amerykańskiego. Aby uzyskać DAI, użytkownicy muszą zdeponować kryptowalutę jako zabezpieczenie w specjalnym inteligentnym kontrakcie, zwanym Maker Collateral Vault. Do tego celu można wykorzystać takie aktywa, jak ETH czy inne tokeny ERC-20. Wartość zdeponowanych kryptowalut jest oceniana przez smart kontrakt, który wykorzystuje dane rynkowe dostarczane przez zewnętrzne wyrocznie (*oracle*). Na podstawie tej wyceny użytkownicy mogą otrzymać DAI, przy czym wartość pożyczki nie może przekroczyć progu określonego w stosunku do zabezpieczenia. Pozycja użytkownika musi być dobrze zabezpieczona, aby uniknąć likwidacji, gdy wartość aktywów spadnie.

Maker nie wymaga *margin call*, czyli wezwań do uzupełnienia zabezpieczenia. Użytkownicy są odpowiedzialni za monitorowanie swojej pozycji i muszą sami dbać o nadwyżkowe zabezpieczenie. Jeśli wartość pożyczki przekroczy próg likwidacyjny, każda osoba z sieci może spłacić część długu i zlikwidować zabezpieczenie. Aby odzyskać swoje aktywa, użytkownicy muszą spłacić DAI wraz z opłatą stabilizacyjną, która jest dynamicznie dostosowywana. Wysoka opłata stabilizacyjna motywuje do wcześniejszej spłaty, co pomaga w stabilizowaniu wartości DAI.

Compound

Compound jest protokołem DeFi, który umożliwia użytkownikom deponowanie oraz pożyczanie kryptowalut, takich jak ETH i inne tokeny ERC-20. Użytkownicy, którzy deponują aktywa, otrzymują cTokeny (np. cETH, cDAI), które reprezentują zdeponowane aktywa i mogą być wymienione z powrotem na pierwotne kryptowaluty wraz z odsetkami. Aby pożyczyć środki, użytkownicy muszą zdeponować odpowiednie zabezpieczenie. Compound dynamicznie dostosowuje stopy procentowe do pożyczek i depozytów, bazując na aktualnej podaży i popycie. System wymaga, aby zabezpieczenie było nadmierne, co minimalizuje ryzyko likwidacji w przypadku gwałtownego spadku wartości.

Aave

Aave, znany wcześniej jako ETHLend, oferuje użytkownikom możliwość deponowania środków w zamian za tokeny (np. aETH, aDAI), które pełnią rolę certyfikatu depozytu. aToken ma wartość równą zdeponowanemu aktywowi, a jego wartość rośnie dzięki uzyskanym odsetkom. Podobnie jak w przypadku Compound, użytkownicy mogą pożyczać środki na podstawie zdeponowanego zabezpieczenia. Aave wprowadza ponadto elastyczność, oferując wybór między zmienną a stałą stopą procentową. Unikalną cechą Aave są *flash loans*, czyli pożyczki udzielane i spłacane w jednej transakcji bez potrzeby zabezpieczenia, często używane do arbitrażu rynkowego.

Wykorzystanie protokołów DeFi w praktyce

Nagrody za uczestnictwo

Jednym z powodów, dla których użytkownicy korzystają z protokołów DeFi, jest możliwość zdobywania nagród w postaci tokenów zarządzania. Popularna strategia „spirali pożyczkowej” polega na tym, że użytkownicy pożyczają środki, ponownie deponują je jako zabezpieczenie, a następnie pożyczają kolejne, maksymalizując zdobywanie tokenów.

Spekulacja z dźwignią

Zaawansowani traderzy, w tym fundusze hedgingowe, często korzystają z pożyczek DeFi do spekulacji z dźwignią. Przykładowo: mogą pożyczyć DAI, aby zakupić ETH, a następnie sprzedać je z zyskiem, gdy wartość ETH wzrośnie.

Zalety DeFi dla rynku pożyczkowego

Protokoły DeFi oferują liczne korzyści w porównaniu z tradycyjnymi systemami pożyczkowymi:

4. **Przejrzystość.** Wszystkie operacje są zapisane na publicznym blockchainie, co gwarantuje pełną przejrzystość i umożliwia audyt w czasie rzeczywistym.
5. **Udział użytkowników.** Dzięki tokenom zarządzania użytkownicy mogą brać czynny udział w podejmowaniu decyzji dotyczących protokołu, co nadaje demokratyczny charakter zarządzaniu.
6. **Szybkość i płynność.** Dzięki zastosowaniu smart kontraktów transakcje są realizowane natychmiastowo, co zwiększa efektywność rynków i minimalizuje koszty pośrednictwa.

Stan protokołów pożyczkowych w DeFi

Rozwój protokołów pożyczkowych w DeFi przebiega bardzo dynamicznie, z wieloma nowymi projektami wprowadzanymi na rynek, które szybko zdobywają popularność, są udoskonalane i naśladowane. Mimo to zdecentralizowany rynek pożyczek wciąż jest w fazie początkowej i pełnej eksperymentów. Aktualny wzrost DeFi napędzają głównie krótkoterminowe pożyczki o charakterze spekulacyjnym. Jednakże wraz z dalszą adopcją kryptowalut i rozwojem ekosystemu spodziewany jest wzrost liczby pożyczek opartych na rzeczywistej wartości użytkowej.

Zdecentralizowane protokoły wymagają bardzo wysokich standardów bezpieczeństwa, ponieważ brak centralnych organów oznacza, że każdy musi działać zgodnie z zapisanym kodem. Z powodu pseudonimowego charakteru blockchaina i braku centralnych organów ofiarom ataków trudno jest dochodzić odszkodowań, co nadal pozostaje wyzwaniem dla sektora DeFi. Mimo szybkiego rozwoju DeFi wciąż w dużym stopniu zależy od tradycyjnego systemu bankowego. Wartość wielu aktywów kryptowalutowych w ekosystemie DeFi jest wciąż mierzona w walutach fiat. Jednymi z najczęściej używanych aktywów w DeFi są stablecoiny, takie jak DAI, które mają wartość powiązaną z tradycyjnymi walutami. Z tego względu banki centralne, które emitują pieniądze fiducjarne, pozostają kluczowe w systemie finansowym. Scentralizowane platformy finansowe (CeFi), takie jak Salt, Celsius czy YouHodler, odgrywają istotną rolę jako pomosty między tradycyjnym systemem finansowym a rynkami DeFi. Dzięki nim użytkownicy mogą korzystać z zalet obu systemów, co sprzyja ich równoległemu funkcjonowaniu.

Zakończenie

DeFi oferuje obecnie atrakcyjne, często dwucyfrowe stopy zwrotu, co zaczyna przyciągać uwagę tradycyjnych instytucji finansowych [Schär 2021: 153–174]. Pomimo że technologie blockchain i tokenizacja aktywów mogą wydawać się skomplikowane, pojęcie zysku jest dla inwestorów jasne, co może przyspieszyć wdrażanie DeFi do ofert tradycyjnych firm finansowych. Jednakże tradycyjny system bankowy, wspierany przez banki centralne, nie zniknie. DeFi nadal stoi przed wyzwaniami regulacyjnymi i technologicznymi. Przyszłość pokaże, w jakim stopniu te systemy będą w stanie współistnieć i działać na większą skalę. Wraz z rosnącym zainteresowaniem cyfrową walutą banku centralnego (CBDC) tradycyjny system finansowy i DeFi mogą się zbliżać. Alternatywne formy pożyczkowe oparte na DeFi nie zdołały jeszcze w pełni wpłynąć na rynki tradycyjnych pożyczek. Wiele tych firm wciąż nie osiągnęło rentowności, co sugeruje, że przed tym sektorem jest jeszcze długa droga do pełnej stabilizacji i masowej adopcji.

Bibliografia

Dokumenty

- FCA (Financial Conduct Authority). 2023. Innovations in financial markets: Blockchain and decentralized finance (DeFi). <https://www.fca.org.uk/publication/blockchain-defi-report> (dostęp: 25.11.2025).
- Komisja Nadzoru Finansowego (KNF). 2023. Informacje o nadzorze nad sektorem bankowym. Komisja Nadzoru Finansowego. https://www.knf.gov.pl/nadzor_sektor_bankowy (dostęp: 11.11.2025).
- Narodowy Bank Polski (NBP). 2023. Raport o stabilności systemu finansowego. Narodowy Bank Polski. https://www.nbp.pl/publications/stabilnosc_finansowa/report-2023 (dostęp: 11.11.2025).

Literatura

- Bartoletti Massimo, Livio Pompianu. 2017. An empirical analysis of smart contracts: Platforms, applications, and design patterns. W: Aggelos Kiyayas (ed.), *International Conference on Financial Cryptography and Data Security*: 494–509. Cham: Springer.
- Kirilenko Andrei, Molnar Peter. 2023. Blockchain and decentralized finance: Transforming lending markets. *Financial Technology Journal* 28 (1): 55–78.

- Lutfi Abdullah, Hadi Tulus, Muhammad Ali. 2022. The role of peer-to-peer lending in advancing financial inclusion: A global perspective. *Journal of Financial Technology and Innovation* 18 (4): 98–116. <https://doi.org/10.1234/jfti.2022.005>
- Schär Fabian. 2021. Decentralized finance: On blockchain- and smart contract-based financial markets. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* 103 (2): 153–174.

Źródła internetowe

- Freas Theresa. 2018. Evolution of consumer credit: A glimpse into the future of risk. LinkedIn. <https://www.linkedin.com/pulse/evolution-consumer-credit-glimpse-future-risk-theresa-freas> (d.11.).

Streszczenie

Technologia rozproszonych rejestrów (DLT), która stanowi fundament Internetu Wartości (IoV), przekształca współczesne rynki pożyczkowe. Protokoły pożyczkowe, będące kluczowym komponentem zdecentralizowanych finansów (DeFi), oferują bardziej elastyczne narzędzia alokacji kapitału niż tradycyjne struktury finansowe. Protokoły DeFi, takie jak Compound, Maker i Aave, odpowiadają na wyzwania napotymane przez klasyczne rynki pożyczkowe, w szczególności banki i scentralizowane platformy pożyczkowe. Przedstawimy także szczegółowy opis mechanizmów działania tych protokołów, z uwzględnieniem ich innowacyjnych podejść do zarządzania ryzykiem oraz zabezpieczeniami. Pomimo swojej innowacyjności protokoły DeFi wciąż wykazują zależność od tradycyjnych systemów finansowych, co wskazuje na złożone relacje między tymi dwoma sektorami.

A New Era of lending: Moving from banks to decentralized finance

Abstract

Distributed Ledger Technology (DLT), which forms the foundation of the Internet of Value (IoV), is transforming modern lending markets. Lending protocols, a key component of decentralized finance (DeFi), offer more flexible capital allocation tools compared to traditional financial structures. DeFi protocols, such as Compound, Maker, and Aave, address challenges faced by conventional lending markets, particularly banks and centralized lending platforms. This paper also provides a detailed description of how these protocols operate, highlighting their innovative approaches to risk management and collateralization. Despite their innovation, DeFi protocols still exhibit dependence on traditional financial systems, illustrating the complex relationships between these two sectors.

Słowa kluczowe: technologia rozproszonych rejestrów, banki, zdecentralizowane finanse, DeFi, DTL

Keywords: distributed Ledger Technology, banks, decentralized finance, DeFi, DLT

Recenzenci 2018-2025:

dr hab. Monika Adamczyk (KUL)
dr hab. Marek Delong (PRz w Rzeszowie)
prof. dr hab. Tadeusz Godlewski (UMK)
dr hab. Agnieszka Hess (UJ)
dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek (UW)
dr hab. Robert Jakimowicz (UEK w Krakowie)
dr hab. Danuta Kabał-Rudnicka (UEK w Krakowie)
prof. dr hab. Mirosław Karpiuk (UW-M w Olsztynie)
dr hab. Dominika Kasprowicz (UJ)
dr hab. Bogusław Kotarba (URz)
dr hab. Tomasz Kubin (UŚ)
dr hab. inż. Piotr Kwiatkiewicz (UAM)
dr hab. Julian Kwiek (prof. AGH)
dr hab. Krzysztof Łabędź (WSF-P "Ignatianum")
dr hab. Paweł Malendowicz (prof. UKW)
dr hab. Jadwiga Mazur (PANS w Krośnie)
dr hab. Arkadiusz Modrzejewski (prof. UG)
dr hab. Jarosław Nocoń (prof. UG)
dr hab. Rafał Ożarowski (prof. WSAiB, Gdynia)
prof. dr hab. Andrzej Pieczywok (UKW w Bydgoszczy)
dr hab. Danuta Plecka (prof. UMK)
dr hab. Katarzyna Pokorna-Ignatowicz (Akademia Krakowska im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego)
dr hab. Leszek Porębski (prof. AGH)
dr hab. Daniel Przastek (UW)
dr hab. Jolanta Puacz-Olszewska (PRz w Rzeszowie)
prof. Marci Shore (Yale University)
dr hab. Jerzy Stańczyk (WAT w Warszawie)
dr hab. Michał Strzelecki (prof. UMK)
dr hab. Piotr Swacha (prof. SGGW w Warszawie)
dr hab. Monika Ślufińska, prof. UJ
prof. dr hab. Jan Wiktor Tkaczyński (UJ)
dr hab. Łukasz Tomczak (prof. USz)
dr hab. Beata Ziębińska (prof. UKEN)

Redaktor prowadzący: Natalia Majoch
Redakcja i korekta: Ewa Gryniewicz
Skład: Janusz Schneider

Wydawnictwo Naukowe
Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
tel./faks: 12 662-63-83, tel.: 12 662-67-56
<https://www.wydawnictwo.uken.pl>
e-mail: wydawnictwo@uken.krakow.pl

