



MYŚL SUWERENNA

PRZEGLĄD SPRAW PUBLICZNYCH
NR 1(1)/2020



DECENTRALIZACJA

MIYŚL
SUWERENNA
PRZEGLĄD SPRAW PUBLICZNYCH
NR 1(1)/2020

DECENTRALIZACJA

SPIS TREŚCI

- 10
**KONSTITUCYJNE DETERMINANTY ZASADY
DECENTRALIZACJI W ŚWIETLE KONSTITUCJI
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z 2 KWIECIA 1997 R.**
ANDRZEJ JACKIEWICZ
POLITYKA WEWNĘTRZNA I REGIONALNA
- 16
**SAMORZĄDEM POLSKA STOI? KILKA UWAG
O DECENTRALIZACJI NA MARGINESIE HISTORII**
SEBASTIAN BACHMURA
KULTURA I SPOŁECZEŃSTWO
- 20
**SIEĆ OŚRODKÓW AKADEMICKICH – KU RÓWNOWADZE
CZY ROZWARSTWIENIU ROZWOJU POLSKICH REGIONÓW?**
ŁUKASZ ZABOROWSKI
KULTURA I SPOŁECZEŃSTWO
- 31
STRACH PRZED DEKONCENTRACJĄ MEDIÓW
REMIGIUSZ WŁAŚCI-MATUSZAK
KULTURA I SPOŁECZEŃSTWO
- 35
**DŁUGIE TRWANIE REGIONU – GEOGRAFIA WYBORCZA
PODLASIA**
TOMASZ MADRAS
POLITYKA WEWNĘTRZNA I REGIONALNA
- 42
SKĄD SIĘ WZIEŁA DROBNA SZLACHTA NA PODLASIU?
ŁUKASZ LUBICZ-ŁAPIŃSKI
KULTURA I SPOŁECZEŃSTWO
- 48
**DYPLMACJA WILCZYCH WOJOWNIKÓW. NOWY TYP
CHIŃSKIEJ DYPLMACJI CZY TRADYCYJNA OPERA
PEKIŃSKA DLA GAWIEDZI?**
RADOŚLAW PYFFEL
POLITYKA ZAGRANICZNA
- 55
**WOLNY HANDEL MIĘDZY UNIĄ EUROPEJSKĄ A KRAJAMI
DALEKIEGO WSCHODU**
MARIUSZ DĄBROWSKI
EKONOMIA
- 60
**KONWENCJA STAMBULSKA – INŻYNIERIA SPOŁECZNA
POD SZLACHETNYMI HASŁAMI**
KAROLINA PAWŁOWSKA
KULTURA I SPOŁECZEŃSTWO

- 63
PERSPEKTYWY UREGULOWANIA SYTUACJI W DONBASIE
MICHAŁ MUCHA
BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE
- 70
**CICHA REWOLUCJA W BIAŁORUSKIEJ ENERGETYCE.
SZANSE DLA POLSKI**
DANIEL CZYŻEWSKI
BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE
- 75
**TRÓJKĄT LUBELSKI – CZY SKOŃCZY SIĘ TYLKO
NA DEKLARACJACH?**
MICHAŁ DWORSKI
POLITYKA ZAGRANICZNA
- 84
DEMOGRAFICZNY KOSZMAR PUTINA
GRZEGORZ KUCZYŃSKI
POLITYKA ZAGRANICZNA
- 90
POLSKA POTRZEBUJE MITÓW
PAWEŁ PAWŁOWSKI
POLITYKA WEWNĘTRZNA I REGIONALNA
- 94
**WPŁYW DZIAŁALNOŚCI WŁADZY CENTRALNEJ
NA FINANSE SAMORZĄDÓW – WYBRANE ASPEKTY**
RAFAŁ BOROWSKI
EKONOMIA
- 100
NIEMIECKA STRATEGIA WODOROWA
KAROL MAGDALIŃSKI
EKONOMIA
- 105
**POLSKA USTAWA ANTYTERRORYSTYCZNA W DOBIE
WSPÓŁCZESNYCH ZAGROŻEŃ**
ALEKSANDER KSAWERY OLECH
BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE

REDAKCJA:

Redaktor naczelny:
Sebastian Bachmura

Zastępcy redaktora naczelnego:

Jan Walczuk
Patrik Szulak

Sekretarz redakcji:
Adam Kozłowski

Rada Programowa:

dr Tomasz Madras (polityka wewnętrzna i regionalna)
dr hab. Adam Bartnicki (polityka zagraniczna)
dr Mariusz Dąbrowski (ekonomia)
dr hab. Daniel Boćkowski (bezpieczeństwo wewnętrzne)
dr Łukasz Lubicz-Łapiński (kultura i społeczeństwo)

Grafika i skład:
Robert Szczebiot

Strona internetowa:
Piotr Czczot

Korekta:
Sebastian Bachmura
Jacek Jasiński

Wydawca:
Podlaski Instytut Rzeczypospolitej Suwerennej
ul. Łagodna 2/2
15-757 Białystok

Kontakt mailowy:
s.bachmura@instytutsuwerennosci.pl

Strona internetowa:
www.myslsuwerenna.pl
www.instytutsuwerennosci.pl

MYŚL
SUWERENNA
PRZEGLĄD SPRAW PUBLICZNYCH

Szanowni Państwo!

Jako fundacja Podlaski Instytut Rzeczypospolitej Suwerennej oddajemy w Państwa ręce pierwszy, a zatem historyczny, numer naszego periodyku „Myśl Suwerenna. Przegląd Spraw Publicznych”. Pragniemy tym samym, mając już dość bogaty w naszej ocenie dorobek kreowania dyskusji nad szeroko rozumianymi sprawami publicznymi, wykonać kolejny krok na drodze do miana cenionej kuźni idei dla Polski. Mamy nadzieję, że w ten sposób będziemy mogli szerzej „eksportować” nasz punkt widzenia, częstokroć wyrażany przy okazji różnych spotkań środowiska naszej Fundacji oraz szeregu publicznych wydarzeń, jakie organizujemy dla osób zainteresowanych tym, co mamy do powiedzenia.

Pragniemy wyrazić nadzieję, że przez wzgląd na zróżnicowaną tematykę oraz charakter publikowanych artykułów, znajdziemy zainteresowanie wśród szerokiego grona czytelników, które nie tylko znajdzie tu treści, które bezpośrednio je interesuje, ale być może dzięki temu zaciekawi się również innymi zagadnieniami, z którymi styczności do tej pory nie miało.

W pierwszym numerze chcielibyśmy pochylić się nad szeroko rozumianym pojęciem decentralizacji. Jako środowisko związane zawodowo, życiowo oraz emocjonalnie z Podlasiem, obserwując polityczne procesy decyzyjne w naszym kraju, dostrzegamy i ubolewamy nad tym, że głos naszego regionu jest często niedostatecznie słyszany. Upatrując także zagrożeń nieumiejętnego przekazywania kompetencji władzom regionalnym wiążących się z możliwością tworzenia swoistych udzielnych księstw, nasze rozważania nad decentralizacją polecamy Państwu jako przyczynek przede wszystkim do rozważań nad wypracowywaniem metod skutecznego włączania obywateli w organicznie shierarchizowaną wspólnotę polityczną. Decentralizacja jest jednak szerokim zagadnieniem, dlatego nie chcieliśmy ograniczać się wyłącznie do najczęściej pod tym pojęciem rozumianej decentralizacji administracyjnej. Dzięki temu będą mogli Państwo przeczytać także m.in. o decentralizacji szkolnictwa wyższego, czy pokrewnej tematu numeru dekoncentracji mediów. Również w pobliżu tej tematyki będziecie mogli zaznajomić się z geografią polityczną województwa podlaskiego oraz zapoznać z historycznym tłem tych uwarunkowań. Ponadto, jak można by oczekiwać po naszym położeniu geograficznym – znaczną część pisma poświęcamy szeroko pojętej tematyce wschodniej.

Pozostaje nam tylko zaprosić Państwa na kolejne strony periodyku i życzyć udanej lektury.

Sebastian Bachmura
Redaktor naczelny

Patrik Szulak
Zastępca redaktora naczelnego

Jan Walczuk
Prezes Zarządu fundacji PIRS



Sfinansowano przez Narodowy Instytut
Wolności - Centrum Rozwoju
Społeczeństwa Obywatelskiego
ze środków Programu Rozwoju
Organizacji Obywatelskich
na lata 2018 – 2030



KONSTITUCYJNE DETERMINANTY ZASADY DECENTRALIZACJI W ŚWIELE KONSTITUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z 2 KWIEŹNIA 1997 R.

ANDRZEJ JACKIEWICZ

Jednym z kluczowych filarów architektury ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej jest wielokrotnie definiowana w literaturze oraz orzecznictwie zasada decentralizacji. Treść tej zasady, wyrażonej literalnie w art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹, jest jednym z czynników wyznaczających kształt ustroju terytorialnego państwa, zarówno na płaszczyźnie organizacji poszczególnych szczebli władztwa terytorialnego, ale również na płaszczyznach podziału kompetencji pomiędzy tymi szczeblami i tym samym zakresu odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań publicznych, mechanizmów podziału środków publicznych na ich realizację czy problematyki nadzoru i kontroli. Należy również mieć na względzie, że decentralizacja może mieć zastosowanie także na innych polach niż ustrój terytorialny, a więc np. w sferze samorządów zawodowych czy instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Idea decentralizacji jest podstawą doktrynalną przyjętej w 1985 r. w ramach Rady Europy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.² W świetle postanowień jej preambuły „społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego”, a „prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy”, przy czym „to właśnie na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane

w sposób najbardziej bezpośredni”.

Istotą decentralizacji władzy publicznej jest przekazanie części istotnych zadań i kompetencji rządu centralnego jednostkom niższego szczebla, przy zapewnieniu im samodzielności w realizowaniu zadań. W ślad za tym powinno pójść przekazanie odpowiednich środków. Decentralizację cechuje brak hierarchicznego podporządkowania organów niższego szczebla organom wyższego szczebla, a ingerencja organów administracji centralnej w działalność terytorialnych jednostek władzy publicznej odbywać się powinna wyłącznie w granicach określonych przez prawo³.

W związku z tym, iż decentralizacja jest procesem w którym kompetencje są przekazywane z centrum „w dół”, jest możliwa w tych państwach, w których wcześniej nastąpiła centralizacja władzy państwowej, co było procesem przeciwnym do decentralizacji i miało miejsce przede wszystkim w historycznym procesie kształtowania się monarchii absolutnych w nowożytnej Europie. O zjawisku tego rodzaju możemy mówić również w odniesieniu do byłych państw socjalistycznych, których charakterystyczną cechą ustroju był „centralizm demokratyczny”⁴.

W świetle tytułu niniejszego opracowania niezwykle istotną kwestią jest wyeksponowanie dynamicznego rozumienia decentralizacji, a więc podkreślenie że jest ona procesem, co należałoby przeciwstawić rozumieniu statycznemu, traktującemu decentralizację

jako spetryfikowany format ustrojowy⁵. Celem artykułu jest więc odpowiedź na pytanie, jakie są konstytucyjne determinanty wskazujące charakter, granice i intensywność tego procesu. Aby zrealizować tak sformułowany cel badawczy, w kolejnych częściach artykułu przeanalizowane zostaną uwarunkowania zasady decentralizacji wynikające z zasady subsydiarności, a następnie z zasady państwa unitarnego. W dalszej kolejności autor odniesie się do kwestii relatywnie elastycznej struktury organizacji strukturalnej polskiego modelu ustroju terytorialnego, uwypuklając rolę parlamentu jako organu władzy publicznej, któremu Naród, zgodnie z kanonami modelu państwa unitarnego, na drodze Konstytucji powierzył szczególną rolę na tym polu.

Zasada decentralizacji władzy publicznej jest trwałe związana z utrwaloną w nauce prawa, prawodawstwie oraz orzecznictwie państw demokratycznych zasadą subsydiarności, co ma swój szczególny wyraz w sferze organizacji i dystrybucji zadań na poszczególne szczeble aparatu władzy publicznej. Za źródła tej zasady, określanej również jako zasada pomocniczości, uznaje się zazwyczaj naukę Kościoła Katolickiego (m. in. pisma św. Tomasza z Akwinu, encykliki papieskie: *Rerum Novarum* Leona XIII (1891), *Quadragesimo Anno* Piusa XI (1931)). Zasada subsydiarności znalazła swoje miejsce we wspomianej powyżej Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (art. 4 ust. 3), według której „społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”. Zasadę subsydiarności uważa się za dorozumianą regułę prawa konstytucyjnego, w związku z czym nie

wszystkie konstytucje wyrażają ją w sposób literalny. Znajdziemy ją jednak w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie zadeklarowano ją w preambule określając Konstytucję jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnień obywateli i ich wspólnot. Istotą zasady subsydiarności jest więc wskazanie na wtórną i pomocniczą rolę państwa, którego interwencja w sprawy poszczególnych obywateli oraz wspólnot samorządowych powinna mieć miejsce, gdy występują trudności w zaspokajaniu ich potrzeb i realizacji ich zadań. Zgodnie z zasadą subsydiarności, w przypadku wieloszczeblowej struktury aparatu władzy publicznej, należy powierzać realizację zadań publicznych na najniższy możliwy szczebel, z uwzględnieniem możliwości realizacji określonych zadań przez te jednostki. Zgodnie z Konstytucją RP, podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina (art. 164 ust. 1), która powinna być brana pod uwagę w pierwszej kolejności, co zapewnia tym samym realizację przedmiotowej zasady decentralizacji⁶. Znajduje to swoje potwierdzenie w art. 166 ust. 1, zgodnie z którym zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne⁷. Jeżeli jednak istnieją ważne argumenty na rzecz realizacji danego zadania publicznego na innym szczeblu organizacji terytorialnej państwa, jest to możliwe i wskazane. Takimi argumentami mogą być np. skuteczność, gospodarność, bezpieczeństwo czy terminowość. Powierzenie określonych zadań innym jednostkom samorządu również będzie przejawem decentralizacji. Zasada subsydiarności nie stoi także na przeszkodzie temu, aby rozstrzygnięcia w zakresie realizacji zadań publicznych zapadały na szczeblu centralnym, ale co do zasady powinno mieć to miejsce w takich przypadkach, gdy wykonywanie określonego zadania przekracza możliwości jednostek niższego szczebla,

¹ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483

² Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

³ A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop, *Samorząd terytorialny*, Siedlce 2010, s. 10. Szerzej inne ujęcia definicji decentralizacji patrz m.in.: *Decentralization: A Sampling of Definitions*, United Nations Development Programme, October 1999, s. 11–12. Od pojęcia decentralizacji należy odróżnić pojęcie dekoncentracji, które również polega na przeniesieniu zadań i kompetencji na organy niższego szczebla, jednak organy te nie dysponują samodzielnością w realizowaniu powierzonych zadań – robią to na rachunek i zgodnie z zaleceniami organów wyższego stopnia – są więc w tym aspekcie mu hierarchicznie podporządkowane. O modelach decentralizacji i dekoncentracji zob. Z. Machelski, *Struktury terytorialne państwa*, Warszawa 2015, s. 28–40.

⁴ W odniesieniu do nielicznych państw, w których nie wystąpiły procesy centralizacji, możemy mówić o „niecentralizacji” władzy państwowej (Anglia, Szwecja). Patrz H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 43–45.

⁵ Por. wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r. sygn. akt K. 24/02.

⁶ Zob. wyrok TK z 4 maja 1998, sygn. akt. K 38/97.

⁷ Ponadto, na rzecz właściwości gminy działa wyrażone w art. 164 ust. Konstytucji RP tzw. domniemanie właściwości, zgodnie z którym gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Zob. także wyrok TK z 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt. K 21/01.

bądź też działanie takie jest uzasadnione z punktu widzenia racji stanu, np.: gospodarki, bezpieczeństwa czy stosunków zagranicznych.

Kolejną zasadą, którą należy mieć na uwadze przy określaniu treści zasady decentralizacji, jest zasada państwa jednolitego (unitarnego). Definicja państwa unitarnego jaką znajdziemy w Encyclopaedia Britannica, określa tę formę organizacji terytorialnej państwa jako system organizacji politycznej, w którym większość lub całość władzy publicznej należy do rządu centralnego. W systemie unitarnym rząd centralny zazwyczaj przekazuje władzę jednostkom niższego szczebla, podobnie jak przekazuje im podejmowane na szczeblu centralnym decyzje polityczne do realizacji⁸. Kluczową kwestią dla państwa unitarnego pozostaje jednak integralność władzy państwowej oraz jednolity system prawny obowiązujący co do zasady na całym terytorium państwa. Definicje unitaryzmu często zestawiają tę formę państwa z federacjami⁹, a z punktu widzenia tytułu opracowania warto zwrócić uwagę na fakt, że obie te formy odróżnia nie tyle sam fakt podziału terytorialnego, który ma miejsce w obu przypadkach, ale to że w państwie jednolitym taki podział może być swobodnie kształtowany przez władzę centralną (parlament), natomiast w państwie federalnym podział na części składowe podlega ochronie konstytucyjnej, a poszczególne jednostki stanowią podmioty o zdefiniowanych konstytucyjnie atrybutach państwowości, posiadając władzę równoległą do tej, którą posiadają organy centralne (federalne). Jest to rezultatem tego charakterystycznego dla modelu państwa jednolitego (unitarnego) określenia podmiotu władzy suwerennej w państwie. W przypadku Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z art. 4 ust. 1 Konstytucji władza zwierzchnia należy do Narodu, który suwerennie, choć w ramach postanowień konstytucyjnych, decyduje o ostatecznym kształcie mo-

delu organizacji terytorialnej państwa, a także zakresie i intensywności procesu decentralizacji.

Zgodnie polską ustawą zasadniczą (art. 4), Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio, na drodze instrumentów demokracji bezpośredniej. Rozstrzygnięcia zapadające na drodze referendum ogólnokrajowego mają zwykle charakter systemowy, zapadając w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa i o ile oczywiście można sobie wyobrazić decyzję suwerena w kwestiach decentralizacji – np. w sprawie podziału administracyjnego państwa, w tym np. rodzajów i ilości poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, to nie ma na tym polu wątpliwości, że co do zasady intensywność procesu decentralizacji wyznaczana jest na drodze demokracji przedstawicielskiej – poprzez decyzje ustawodawcze. Parlament na drodze ustawy może zatem regulować proces decentralizacji, przy czym należy zwrócić uwagę, że decentralizacja jako proces, nie wyklucza kontrprocesu centralizacji, np. w sytuacjach, gdy decentralizacja w określonej sferze nie przyniosła oczekiwanych skutków. Zjawisko takie można tym samym określić mianem recentralizacji. Należy to jednak traktować w konwencji wyjątku od zasadniczego kierunku charakterystycznego dla państwa demokratycznego, czyli decentralizacji¹⁰.

Należy mieć jednak na uwadze, że aktualny zakres decentralizacji może zależeć od wielu okoliczności faktycznych, takich jak np. zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa, epidemia, klęski żywiołowe, okres kryzysu lub prosperity gospodarczego, procesy integracji europejskiej itd. Zależy to jednak od oceny parlamentu, który jest w tym względzie ograniczony jedynie gorsetem konstytucyjnym. Limitacją parlamentu jest niewątpliwie zasada samodzielności samorządu¹¹ oraz fakt, że jak to już było wspomniane, Konstytucja wyznacza zakres zadań własnych

samorządu, wskazując, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Stanowi to konstytucyjne ograniczenie parlamentu w zakresie ewentualnej recentralizacji.

Kolejnym aspektem zasady decentralizacji jest konstytucyjna formuła realizacji tej zasady poprzez instytucje samorządu terytorialnego, który będąc współcześnie standardem państwa demokratycznego, jest definiowany jako forma samorządu o przymusowym charakterze członkostwa, obejmująca wszystkie osoby zamieszkałe na terenie określonej jednostki podziału terytorialnego państwa, polegająca na niezależnym od administracji rządowej zarządzaniu własnymi sprawami społeczności lokalnej. W tym ujęciu samorząd terytorialny jest częścią władzy wykonawczej¹². Dla ustalenia znaczenia tego pojęcia, przydatne i konieczne staje się również przywołanie przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, w której w art. 3 ust. 1 stwierdzono, iż „samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. W Karcie znajdziemy jeszcze szereg rozwiązań charakteryzujących samorząd lokalny, m. in. Karta nakazuje oparcie działalności samorządu lokalnego na zasadzie demokracji, decentralizacji oraz subsydiarności, dostosowanie struktur i środków administracyjnych do zadań społeczności lokalnych, właściwe określenie mandatu przedstawicieli mieszkańców w organach samorządowych, możliwość ustanowienia nadzoru nad działalnością samorządu lokalnego zgodnie z zasadami legalności, celowości

i proporcjonalności, zagwarantowanie samodzielności finansowej, stworzenie warunków do zrzeszania się jednostek samorządu lokalnego oraz ich sądową ochronę. Zważywszy, iż Europejska Karta Samorządu Lokalnego jako ratyfikowana umowa międzynarodowa wiążąca państwa członkowskie, wyznacza standardy europejskie w zakresie samorządu lokalnego, definicja powyższa jest w tym zakresie wspólnym mianownikiem we wszystkich europejskich państwach demokratycznych. Jednak oprócz standardów zawartych w Karcie, charakterystyka współczesnego samorządu lokalnego wymaga uwzględnienia uwarunkowań związanych z konkretnym państwem – jego tradycją ustrojową oraz współczesnymi rozwiązaniami prawnymi w zakresie formy ustrojowej. W Rzeczypospolitej Polskiej zasada decentralizacji jest realizowana przez samorząd terytorialny, którego ustrój jest w świetle Konstytucji określony jedynie ramowo. Polska ustawa zasadnicza wskazuje bowiem, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, zastrzegając jednocześnie w art. 164 ust. 2, że ustawa ma określić inne jednostki samorządu regionalnego lub regionalnego i lokalnego. Ustrojodawca zdecydował się więc na kilkuszczelbony model samorządu terytorialnego¹³, jednak nie przesądzone, ile będzie szczebli samorządu terytorialnego, ani jak będą się nazywać¹⁴. Pozostawiono to do określenia na drodze ustawy¹⁵. W rezultacie, również w zakresie aspektu strukturalnego zasady decentralizacji, fundamentalna rola przypada parlamentowi, który ustala ostateczny model samorządu terytorialnego, uwzględniając przy tym konstytucyjne zobowiązanie aby w modelu tym znalazła się gmina oraz obligatoryjny szczebel samorządu regionalnego.

Aktualny, determinowany wspomnianymi przepisami

⁸Unitary state, [w:] Encyclopaedia Britannica Online, <https://www.britannica.com/topic/unitary-state>, dostęp 10.09.2020.

⁹Zob. Z. Machelski, *Struktury terytorialne państwa*, Warszawa 2015, s. 29–31.

¹⁰Por. wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r. sygn. akt K. 24/02.

¹¹Zasada samodzielności jest definiowana jako zasada swobody wykonywania zadań publicznych w określonych ustawowo ramach. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego „samodzielność gminy oznacza, że w granicach wynikających z ustaw nie jest ona podporządkowana czyjejkolwiek woli oraz że w tych granicach podejmuje czynności prawne i faktyczne, kierując się wyłącznie własną wolą wyrażoną przez jej organy pochodzące z wyboru. A zatem samodzielność ta wynika z granic określonych przez ustawy, które precyzyjnie ustalają zakres przedmiotowy, w którym samodzielność ta obowiązuje.” Wyrok NSA z 4 lutego 1999 r., II SA/Wr 1302/97. Skoro więc owe ramy ustalane ustawowo wyznaczają zakres samodzielności, zadaniem owych ustaw jest – tak jak to stwierdził Trybunał Konstytucyjny – „stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jedno-

litym by się realizowała.” Wyrok TK z dnia 24 listopada 1998 r., sygn. akt K 22/98.

¹²B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne*, s. 493, A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop, *Samorząd terytorialny*, op. cit., s. 6–7.

¹³Artykuł 164 Konstytucji komentują w taki sposób m. in. P. Sarnecki, *Uwagi do art. 164 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. IV, Warszawa 2007, P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 216.

¹⁴Por. wyrok z 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02.

¹⁵Konstytucja nie przesądza tożsamości jednostek samorządowych szczebla regionalnego z jednostkami podziału administracyjnego, dokonywanego na potrzeby funkcjonowania administracji rządowej, ani w zakresie terminologicznym ani terytorialnym. Ma to szczególne znaczenie w kontekście art. 152 ust. 1, którym określono województwo jako obszar działania organu administracji rządowej, czyli wojewody. Jak już zostało wspomniano, na drodze reformy administracyjnej z 1998 r. zdecydowano się jednak na terytorialną tożsamość regionu – jednostki samorządu terytorialnego oraz województwa – terytorium działania wojewody. Mamy więc obecnie do czynienia z jednostką regionalną o dwójakim charakterze: samorządowo – rządowym. Reforma ta przesądziła również kwestię tożsamości terminologicznej.

konstytucyjnymi, model samorządu terytorialnego został ustalony w 1998 r. szeregiem ustaw reformujących ustrój terytorialny państwa. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁶, ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁷ oraz ustawę z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹⁸. Na drodze tych ustaw, do istniejącego już od 1990 r. samorządu gminnego¹⁹, dodano dwa kolejne szczeble samorządu terytorialnego: samorząd powiatowy o charakterze lokalnym, oraz samorząd województwa o charakterze regionalnym²⁰. W związku z tym, że status ustrojowy samorządu województwa oraz samorządu powiatu ma walor jedynie ustawowy, byt ustrojowy obu tych szczebli nie podlega ochronie konstytucyjnej, a model samorządu terytorialnego może zostać zmieniony na drodze ustawy zwykłej.

Przy kształtowaniu szczebli samorządu terytorialnego, ale również w zakresie ustalania granic poszczególnych jednostek samorządowych, parlament powinien uwzględnić kilka dyrektyw o charakterze konstytucyjnym, wśród których należy zwrócić uwagę na dwie najistotniejsze. Po pierwsze, ustrojodawca zdecydował, że odtąd zasadniczy podział terytorialny państwa będzie instrumentem zapewniającym jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych, stąd też powinien być ustalony w sposób uwzględniający potrzeby samorządu terytorialnego. Po drugie, z przepisu tego dowiadujemy się, jakie czynniki powinny decydować o wyodrębnieniu poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu jest to zdeterminowane istniejącymi na danym terytorium więziami natury społecznej, gospodarczej lub kulturowej²¹. Konstrukcja legislacyjna przepisu oparta na alterna-

tywach oznacza, iż wystarczy, że na danym terytorium mamy do czynienia tylko z jednym ich rodzajem. Oczywiście nie jest to warunek wystarczający do powołania regionu a tylko *conditio sine qua non*²². Kolejnym aspektem zasady decentralizacji jest brak w Konstytucji RP podziału właściwości pomiędzy poszczególne szczeble władzy, jak to ma miejsce w konstytucjach państw federalnych czy regionalnych. Jest to rezultatem przyjętego elastycznego rozwiązania w zakresie ukształtowania polskiego modelu samorządu terytorialnego, a więc wspomnianej powyżej konstrukcji zakładającej, że ostateczny jego kształt zostanie ustalony na drodze ustawowej. W konsekwencji ustrojodawca musiał więc posłużyć się analogicznym rozwiązaniem w zakresie zadań realizowanych na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego. Pozostawiono to do uregulowania na poziomie ustawowym. Również w tym zakresie pierwszoplanową rolę odgrywa więc parlament, który w tym aspekcie musi uwzględnić przede wszystkim dwa postanowienia konstytucyjne. Po pierwsze, zgodnie z art. 166 ust. 1 zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb danej wspólnoty samorządowej powinny być wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, a więc co do zasady parlament na drodze ustawy nie powinien przekazywać odpowiedzialności za tego rodzaju zadania innym organom władzy publicznej. Trzeba mieć jednak na uwadze, o czym wspomniano już w kontekście zasady subsydiarności, że nie wszystkie potrzeby danej wspólnoty samorządowej powinny być realizowane w ramach tej wspólnoty, jako że w pewnych przypadkach, dane zadanie może być lepiej i z korzyścią dla danej wspólnoty zrealizowane przez inne organy władzy publicznej. Po drugie, zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji, samorząd teryto-

rialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Z przepisu tego wynika ponadto, że samorządowi terytorialnemu przysługuje istotna część zadań publicznych, które powinny mu być przekazane w ramach ustaw. O ile jest to postanowienie oddające ducha zasady decentralizacji, to trzeba mieć na uwadze słabość tego rodzaju sformułowania, która polega na tym, że *de facto* jest ono nie do wyegzekwowania na drodze środków ochrony prawnej. Nawet w przypadku wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, ocenie podlega bowiem konkretny przepis lub ewentualnie konkretna ustawa, a nie kompleksowo ujęty zakres zadań publicznych powierzony samorządowi terytorialnemu²³. W świetle powyższych ustaleń należy skonkludować, że w świetle Konstytucji RP decentralizacja jest wskazaniem kierunku rozwoju polskiego modelu ustroju terytorialnego, ale nie wyznacza przy tym prędkości czy intensywności tego procesu. Jak wykazano powyżej, w Polsce, jako w państwie unitarnym, decyduje parlament na drodze ustaw zwykłych, przy czym jest związany zasygnalizowanymi w opracowaniu dyrektywami konstytucyjnymi. Nie wyklucza to w tym zakresie również modyfikacji o charakterze recentralizacyjnym, które mając charakter wyjątkowy, powinny mieć szczególnie staranne uzasadnienie. Organy samorządu terytorialnego w zakresie zmian na polu decentralizacji lub recentralizacji mogą jedynie korzystać ze środków ochrony samodzielności, ewentualnie lobbować na płaszczyźnie politycznej np. na rzecz przyspieszenia procesu decentralizacji na określonym polu. Pod rozwagę w tym kontekście należałoby natomiast poddać koncepcję tzw. ustaw organicznych, usytuowanych w hierarchii źródeł prawa pomiędzy konstytucją a ustawami, przyjmowanych większością kwalifikowaną, które uszczegóławiałyby kwestie struktury, właściwości, kompetencji i finansowania w zakresie ustroju terytorialnego. Ustawy tego rodzaju ograniczałyby taki parlament, który miałby zbyt daleko idące zakusy recentralizacyjne, wymuszając zmiany na tym polu na drodze poszerzonego konsensusu politycznego.

²³Mogłoby to być okazać się skuteczne tylko w wyjątkowych przypadkach, np. w przypadku ustawy która systemowo odbiera szereg zadań publicznych, powodując że samorząd terytorialny pozostaje odpowiedzialny za część zadań publicznych, która nie jest już "istotna".

dr hab. Andrzej Jackiewicz, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Systemów Politycznych Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Autor kilkudziesięciu publikacji naukowych z zakresu prawa konstytucyjnego. Wśród zainteresowań naukowych dominują zagadnienia ustrojów terytorialnych państw współczesnych, ze szczególnym uwzględnieniem federalizmu, regionalizmu i unitaryzmu.

¹⁶Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 512, 1571, 1815.

¹⁷Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 920.

¹⁸Dz.U. z 1998 r., Nr 96, poz. 603 z późn. zm.

¹⁹Przywrócone ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378. Ustawa ta po wprowadzeniu wspomnianych szczebli samorządu terytorialnego nosi tytuł ustawy o samorządzie gminnym.

²⁰Na marginesie warto przypomnieć, że szczególnie utworzeniu szesnastu województw towarzyszyło wiele kontrowersji, jako że status miast wojewódzkich straciło kilkadziesiąt miast, którym "na pocieszenie" zagwarantowano status miast na prawach powiatu. Szerzej o tym patrz A. Jackiewicz. Reencament

²¹Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r. sygn. akt K 30/02.

²²W tym sensie przepis ten ogranicza swobodę ustawodawcy (w przypadku podziału kraju na województwa) oraz Rady Ministrów przy kształtowaniu ilości i granic poszczególnych jednostek samorządowych. Pomimo tego, potencjał demograficzny i finansowy poszczególnych jednostek tego samego szczebla jest bardzo zróżnicowany.

SAMORZĄDEM POLSKA STOI? KILKA UWAG O DECENTRALIZACJI NA MARGINESIE HISTORII

SEBASTIAN BACHMURA

Zgodnie z art. 3. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2. kwietnia 1997 roku Polska jest państwem jednolitym. Nie jest to sytuacja nowa w naszym porządku prawnym, ponieważ już w przeszłości przychodziło naszym przodkom żyć w ramach takich form państwowości, które traktowały swoje ziemie jako spójną całość. Tak było w ustroju słusznie minionym, tak było w XIX-wiecznym Królestwie Polskim, Księstwie Warszawskim, państwem jednolitym (choć z pewnym wyjątkiem w postaci śląskiej autonomii) była również II Rzeczpospolita. Moim zdaniem nie pozostało to bez wpływu na postrzeganie własnego Państwa przez Polaków. Trzeba wszakże pamiętać, że niegdyś, przez setki lat żyliśmy w państwie o silnie zróżnicowanym charakterze, wynikającym z czasów feudalnych, a następnie unii polsko-litewskiej, by po 1795 roku kolejne pokolenia wzrastały już w państwie znacząco okrojonym terytorialnie, ale i coraz bardziej okrojonym pod względem jego samorządności. Moim celem jest zadanie sobie i Czytelnikowi pytania, na ile ta zmiana wpływa na nasz narodowy, polityczny charakter i czy aby ta utracona samorządność nie jestem w jakimś stopniu kluczem do odbudowy naszego państwa w jego dawnym, klasycznie republikańskim charakterze, który tak długo stanowił o jego unikalności, ale i sile?

W powszechnej świadomości zakorzenił się obraz Rzeczypospolitej jako państwa federalnego Polski i Litwy, państwa wielonarodowego i wielokulturowego. Umyka w tej wizji jednak fakt, że ówczesna Rzeczpospolita stanowiła konglomerat różnych współistniejących form samorządności zarówno na gruncie terytorialnym, jak i etnicznym czy religijnym. Te wszystkie wspólnoty prowadzące możliwie zgodną koegzystencję składały się na jeden naczelny organizm – Rzeczpospolitą. Nie była więc to rzeczpospolita w znaczeniu,

jaki bardziej powszechny w języku polskim termin republika otrzymał na gruncie ideologii oświeceniowych przez kolejne wieki trwając w nowym znaczeniu, jako republikańskiej (a więc w opozycji do monarchicznej) formy rządów. Zgodnie z pierwotnym znaczeniem terminu była to prawdziwa „rzecz wspólna” w starym stylu, podobnie jak w wielu aspektach siostrzana Rzeczpospolita Wenecka. Różnice poglądów między różnymi, występującymi w danym okresie, frakcjami nie podważały tej naczelnej idei wspólnego państwa, co niekiedy zdarza się nam obecnie, w dobie walk międzyklanowych, gdzie zwolennicy jednej partii przynajmniej deklaracyjnie gotowi są wykluczać swój związek z państwem w czasie rządów innej partii. Polaryzacja jest problemem, który spędza sen z powiek wielu, wiele też pojawia się przemyśleń jak temu zaradzić, natomiast niewiele przemyśleń dotyczy źródła tego problemu. Wydaje się ono, przynajmniej w mojej ocenie, dość łatwo dostrzegalne. Jedną z podstawowych wad demokracji liberalnej jest tzw. neutralność światopoglądowa, która z założenia wyklucza skonkretyzowany fundament aksjologiczny państwa, pozostawiając z reguły jedynie czysto symboliczny ukłon w stronę historycznych źródeł niegdyś istniejącego systemu norm społecznych i moralnych. Podobnie wygląda to również w obecnej polskiej konstytucji, która w ogólnikowy sposób wskazuje na źródła norm moralnych, jednocześnie nie precyzując nic, prócz odniesienia zarówno do ludzi wierzących jak i niewierzących, nie wynika z tego jednak żadna dalsza konsekwencja, jest to jedynie ukłon w stronę różnych środowisk politycznych zaangażowanych w proces tworzenia obowiązującej ustawy zasadniczej.

Jeśli spojrzymy na model funkcjonowania dawnej Rzeczypospolitej Obojga Narodów rzuca nam się w oczy obraz państwa będącego zlepkiem wielu na-

rodów, kultur i religii. Co więcej, wszystkie te grupy funkcjonowały względnie zgodnie, choć oczywiście zdarzały się powstania i wojny domowe, to trzeba jednak pamiętać, że miały one również tło różnic politycznych w obrębie nawet jednej grupy etnicznej, także nie można przypisywać tego wyłącznie zbytniemu zróżnicowaniu ludności. Owszem, w ustroju Rzeczypospolitej można doszukiwać się wad i, przynajmniej moim zdaniem, za taką można poczytać zbytnie osłabienie władzy monarszej kosztem parlamentu, który był wspaniałą instytucją, dopóki jego rosnąca siła nie zaburzyła ustrojowej równowagi, jednak nie znaczy to, że dorobek politycznoprawny przeszłych pokoleń jest gorszym źródłem inspiracji niż współczesne systemy polityczne innych państw, a moim zdaniem nawet lepszym, ponieważ zgodnym z naszą własną specyfiką.

Trzeba pamiętać, że tradycja decentralizacji sięga początków państwa polskiego i systemu rozsianych po piastowskim państwie grodów, które ze względu na trudności komunikacyjne musiały sobie radzić w dużej mierze samodzielnie. Rozpoczęte w XII wieku rozbicie dzielnicowe i wynikający z jego zakończenia proces ponownego scalania państwa w sprawnie funkcjonujący organizm wiąże się z utwierdzeniem powstałego w tym okresie zróżnicowania administracyjnego. Przywileje królewskie początkowo wydawano lokalnie, poszczególnym ziemiom, a w ramach inkorporacji do Korony Królestwa Polskiego – kolejnym odłączonym w wyniku rozbicia państwkom, dopiero później zaczęto wydawać przywileje ogólnopaństwowe. W efekcie tych przywilejów gwarantowano zachowanie lokalnych praw, zachowywano zatem dotychczasowy sposób rządzenia się lokalnej społeczności w danym regionie.

Nie wolno również zapominać, że statuty wydane przez Kazimierza Wielkiego w ramach dzieła unifikacji państwa wydane były odrębnie dla dwóch prowincji Korony, tj. Wielkopolski i Małopolski. Wydana w 1505 roku konstytucja *Nihil novi* dawała Sejmowi gwarancję udziału w stanowieniu prawa stanowiąc ukoronowanie udziału narodu w życiu politycznym państwa, który wespół z monarchą stanowić miał obowiązujące w państwie prawo. Lokalne prawa stanowione były

przez sejmiki, które również delegowały posłów na Sejm Walny, tworząc tym samym pewną hierarchiczną strukturę politycznego zaangażowania narodu.

Odrębną formą samorządności były miasta i stan mieszczański. Miasta lokowane były na różnych prawach (na czele z najszerzej chyba znanym prawem magdeburskim), toteż różniły się swoim wewnętrznym ustrojem. Mieszczenie, choć ostatecznie niestety wyrugowani z życia politycznego na szczeblu centralnym i zepchnięci na jego margines, zachowali swoją wewnętrzną autonomię, w tym w postaci samorządu zawodowego, czyli cechów rzemieślniczych. W każdym razie posiadali znacznie więcej praw niż chłopci, którzy stali się ofiarą dominacji stanu szlacheckiego w życiu politycznym państwa, a ich prawa zostały drastycznie ograniczone (należy jednak pamiętać, że nie pozbawiono ich praw całkowicie). A trzeba także pamiętać, że swoje samorządy miały również grupy religijne i etniczne, jak np. Żydzi i Ormianie.

Kiedy porównuje się więc obraz ówczesnej Rzeczypospolitej, z jej szeroką wolnością w zakresie stanowienia o sobie poszczególnych grup, a szarą rzeczywistością współczesnej samorządności, rysuje się smutny obraz. Mamy co prawda samorząd terytorialny, wydaje się on być jednak w dużej mierze pewnym odzwierciedleniem systemu partyjnego znanego ze szczebla centralnego, który nieco ogranicza i krępuje aktywność lokalnej społeczności, a trend zmierzający ku odwróceniu tej sytuacji przejawiający się wprowadzaniem na przykład tzw. budżetów obywatelskich jest nieco przerysowany, kiedy weźmie się pod uwagę, że znane są przypadki celowo wstrzymywania realizacji projektów nie będących po myśli lokalnej władzy, przez co w dużej mierze ta skądinąd słuszna i godna pochwały idea sprowadza się do ogólnomiejskiego głosowania w sprawie umiejscawiania nowych placów zabaw czy ścieżek rowerowych lub też realizacji projektów infrastrukturalnych będących i tak w zakresie kompetencji lokalnych władz, co oddala nas od idei realnego zaangażowania lokalnej społeczności w kształtowanie swoich miejscowości.

Z kolei samorząd zawodowy istnieje, lecz w wersji szczytkowej, ponadto w dużej mierze postrzegany jest

przez społeczeństwo negatywnie, jako pewnego rodzaju zamknięta i skostniała instytucja chroniąca „swoich”. Brakuje tu dawnego etosu cechów rzemieślniczych i ich powszechnego charakteru jako organizacji, które nie tylko dbają o ochronę interesów osób wykonujących dany zawód, ale także dbają o jakość i dobre imię danej profesji, a także biorą aktywny udział w życiu publicznym państwa w wielu jego aspektach, jak np. obronnym czy religijnym. Trzeba również pamiętać, że to w cechach rzemieślniczych rodziła się idea ubezpieczeń społecznych dla ich członków.

Chcąc więc tworzyć państwo jako wspólnotę nie można zapominać, że cała ta hierarchia nie ogranicza się do dwóch krańcowo przeciwnych pojęć państwa i jednostki, ale istnieje szereg instytucji wypełniających przestrzeń pomiędzy nimi i stanowiący naturalny oraz organiczny łańcuch spajający jednostkę z państwem. Obywatel bez wątplenia lepiej pojmie swoją rolę w społeczeństwie, jeśli będzie z nim zrośnięty, czego przeciwieństwo coraz bardziej staje się widoczne obecnie. W dobie dominacji kultury liberalnej obywatel coraz mniej staje się zdolny do służby państwu, ponieważ zanika u niego poczucie wspólnoty i obowiązku wobec niej, a ze wspólnoty korzysta tylko w tym, by sankcjonowała ona jego indywidualistyczny i ukierunkowany na własną przyjemność tryb życia. Podąża za tym rozpad kolejnych wspólnot, na czele z rodziną, która również wpisuje się w ten szereg autonomicznych ciał pośredniczących między państwem a jednostką.

Nie odpowiedziałem jednak na kwestię wcześniej zarysowaną, czyli na zdolność do funkcjonowania wieloetnicznej i wielokulturowej Rzeczypospolitej jako przeciwwagi do współczesnej neutralności światopoglądowej demokracji liberalnej, leżącej u podstaw wielu narastających dziś sporów. Proszę zwrócić uwagę, że bunt w Rzeczypospolitej w zasadzie bazowały na zakresie dostępu do różnego rodzaju praw lub dążenia do uzyskania czy też zachowania różnych swobód na tle politycznym czy religijnym. Dzisiejsze spory w dużej mierze dotyczą sfery aksjologicznej i stanowią starcie kompletnie przeciwstawnych modeli życia społecznego. Warto więc dostrzec, że mimo wielu różnic

w Rzeczypospolitej respektowano fakt, że istniała jedna kultura przewodnia – polska i opierała się ona o jedną religię – katolicką. Co więcej przeważająca większość ówczesnego społeczeństwa opierała swój światopogląd o różne denominacje co do zasady zamykające się w kategorii chrześcijaństwa. Oznacza to, że zarówno styl życia jak i funkcjonujące w przestrzeni publicznej wartości były powszechnie akceptowane i przyjmowane jako własne, ponieważ wynikały ze wspólnych korzeni. Dziś natomiast mamy do czynienia z negacją tych źródeł norm moralnych i społecznych i przeciwstawianiu im modelu życia społecznego opartego na ideologii liberalnej, spłaszczającej aksjologię do bardzo szczątkowych zasad (słynne: wolność jednostki kończy się tam, gdzie zaczyna się wolność drugiej), co w konsekwencji musi prowadzić do konfliktów i podziałów, ponieważ negowane przez liberalizm normy moralne i społeczne cywilizacji łacińskiej stanowią istotny punkt odniesienia dla większości, wciąż jednak konserwatywnego, polskiego społeczeństwa.

Jeśli miałbym wyciągać wnioski na przyszłość i postulować kierunek zmian, to właśnie jednoznaczne określenie fundamentów aksjologicznych państwa i konsekwentne budowanie wokół nich prawodawstwa stanowi istotny element reformy. Kolejnym aspektem jest odwołanie się do zasady subsydiarności i scedowania na niższy, regionalny szczebel możliwie większej liczby zadań, tak by na gruncie lokalnym poszczególne społeczności mogły kształtować swoją przestrzeń życiową, jednocześnie budując w sobie poczucie odpowiedzialności za państwo. Za państwo, dlatego że bez względu na zakres zmian należy dążyć do zachowania jedności Rzeczypospolitej, nie zastępować jej szeregiem udzielnych quasi-państweczek, które mogłyby posłużyć do uwłaszczenia się określonych opcji politycznych czy też, co gorsza, jako przyczółek działalności grup separatystycznych. Należy zatem dążyć do tego, by „rzeczpospolita” przestała być określeniem formy ustrojowej państwa, ale stała się synonimem obowiązku i odpowiedzialności całej wspólnoty i poszczególnych jej członków za wspólne dobro – Polskę.

Sebastian Bachmura – redaktor naczelny „Myśli Suwerennej”, absolwent prawa na Uniwersytecie w Białymstoku, publicysta, publikował m.in. na portalach Konserwatywizm.pl, Myśl Konserwatywna, półroczniku „Pro Fide Rege et Lege”. Od przeszło dekady działa w różnych organizacjach pozarządowych, od kilku lat związany z Fundacją Podlaski Instytut Rzeczypospolitej Suwerennej. Konserwatysta ze szczególną sympatią do tradycjonalizmu hiszpańskiego.

SIEĆ OŚRODKÓW AKADEMICKICH – KU RÓWNOWADZE CZY ROZWARSTWIENIU ROZWOJU POLSKICH REGIONÓW?

LUKASZ ZABOROWSKI

Rozwój to ludzie. Ludzie to rozwój. Odkąd ostatecznie wkroczyliśmy w gospodarkę opartą na wiedzy, najważniejszym czynnikiem rozwoju miast, regionów, państw są zasoby ludzkie – twórcza warstwa społeczna. Kwalifikowane kadry znaczą więcej niż ziemia, surowce, pieniądze, dostępność komunikacyjna. Główną przyczyną zróżnicowania szans rozwojowych jest rozmieszczenie kapitału ludzkiego. Krytycznym momentem, kiedy zdolny młody człowiek podejmuje decyzję, gdzie – prawdopodobnie – spędzi większość swojego życia, jest wybór uczelni wyższej. Nawet jeśli zakłada bądź dopuszcza zmianę miejsca zamieszkania po studiach, potem zazwyczaj wiąże się ze swoim ośrodkiem akademickim na stałe. Rozkład liczby studentów w ośrodkach akademickich jest najlepszym przybliżeniem rozkładu zasobów ludzkich, a tym samym zróżnicowania potencjału rozwojowego między regionami. Oczywiście liczba studentów jest to tylko pewnym przybliżeniem „siły” zasobów. Prócz ilości liczy się jakość – z zastrzeżeniem, iż takie określenia w stosunku do zbiorowości ludzkich brzmią trochę niestosownie.

W niniejszej analizie zbadamy liczbę studentów w poszczególnych ośrodkach akademickich. Dane udostępniła Główny Urząd Statystyczny na poziomie powiatów. Wszystkie duże miasta, a tym samym duże ośrodki akademickie, to powiaty grodzkie, zatem przyporządkowanie danych do miejscowości jest jednoznaczne. Miasta średnie należą zwykle do powiatów ziemskich; w tym przypadku sporadycznie zdarza się, by uczelnie były umiejscowione poza miastem powiatowym, zatem i tutaj interpretacja danych nie nastręcza trudności. Wykorzystane dane dotyczą ogólnej liczby studentów w uczelniach publicznych i niepublicznych, studiujących dziennie i niestacjonarnie. Najnowsze dane mamy dla roku 2018. Ponadto uwzględnimy zmiany zaszele od roku 2013. Wcześniej dane gromadzono pod inną meto-

dyką, zatem dla pewności porównania nie będziemy sięgać głębiej.

Szukając prawidłowości rozmieszczenia liczby osób studiujących będziemy ją odnosili do liczby mieszkańców poszczególnych miast. Mówiąc o wielkości ośrodka akademickiego będziemy mieli na myśli właśnie liczbę studentów, natomiast mówiąc o wielkości ośrodka miejskiego – jego liczbę stałych mieszkańców, według metodyki przyjętej w statystyce publicznej. Będziemy też odnosić się do rangi ośrodka akademickiego wynikającej z rangi głównej uczelni tam się znajdującej. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce dzieli uczelnie na akademickie i zawodowe. Tylko te pierwsze prowadzą badania i nadają stopnie naukowe. Najwyższą rangą jest „uniwersytet”. Przy czym zwyczajowo – jeszcze według poprzedniej ustawy – odróżnia się uniwersytet pełny czyli klasyczny oraz niepełny czyli „przymiotnikowy”. Zaś uczelnie akademicka najniższej rangi – czyli oczko wyżej od uczelni zawodowej – to „akademia”.

W kontekście zróżnicowania międzyregionalnego znaczenie ma liczba studentów w poszczególnych regionach, a nie samych miastach. Jednak siatkę regionów – ich liczbę i granice – można definiować wielorako, bądź to wychodząc od struktury administracyjnej kraju, bądź właśnie celowo ją pomijając. Jest to zagadnienie dyskusyjne, którym nie będziemy tutaj się zajmować. Natomiast odróżnimy „samodzielne” ośrodki miejskie od miast współtworzących konurbacje. Te pierwsze, leżąc w oddaleniu od innych porównywalnych bądź większych miast, samodzielnie „służą” przyległemu regionowi. Te drugie, położone blisko siebie, stanowią (faktycznie bądź potencjalnie) jeden organizm miejski. W tych drugich przypadkach liczbę studentów z poszczególnych miast będziemy sumować. Jako takie złożone ośrodki będziemy widzieć Trójmiasto oraz Warszawę z aglomeracją. Natomiast wielką konurbację śląsko-dąbrowską podzielimy według kryterium historycz-

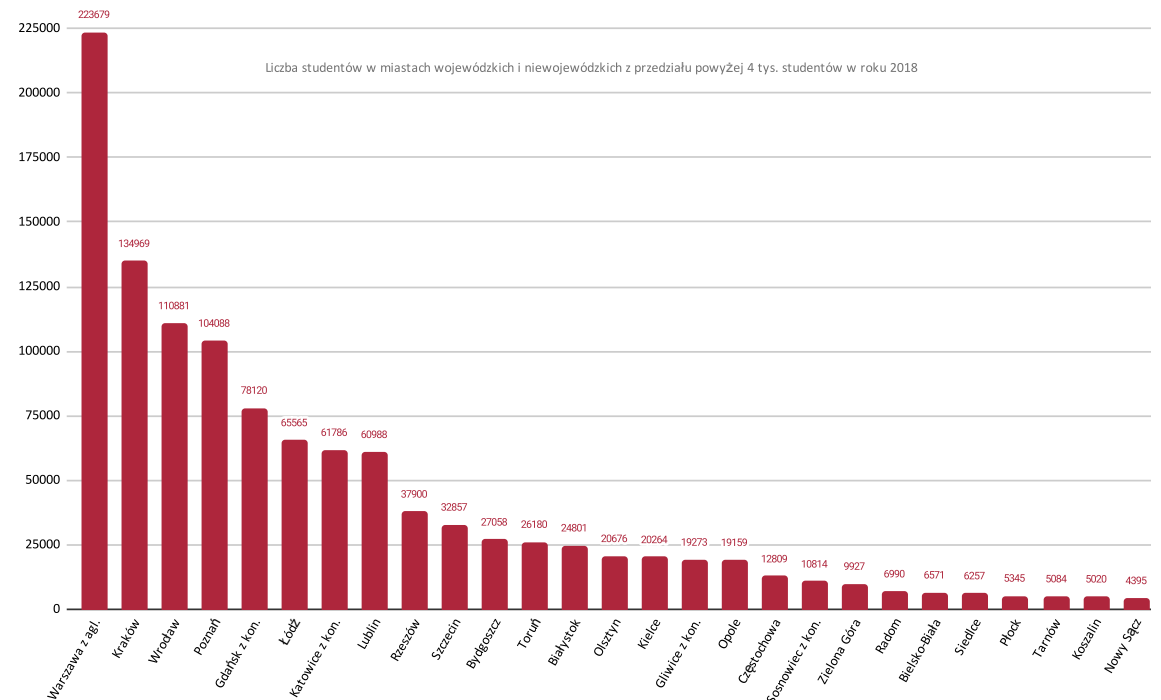
nego, jednocześnie rozdzielając trzy główne ośrodki akademickie (w ujęciu wielkościowym). Mianowicie oddzielnie Zagłębie Dąbrowskie: Sosnowiec i Dąbrowa Górnicza; dalej odrębnie środkowa część całej konurbacji: – Katowice oraz Chorzów, Mysłowice i Tychy; dalej jej część zachodnia: Gliwice oraz Bytom, Ruda Śląska i Zabrze.

Rozpatrując sieć osadniczą kraju będziemy posługiwać się nazewnictwem szczebli hierarchicznych według Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Opierają się one, niezbyt konsekwentnie zresztą, na zestawieniu wielkości i statusu administracyjnego ośrodka. Poza stolicą KPZK wyróżnia „ośrodki metropolitalne” – miasta bądź ich zespoły liczące powyżej 350 tys. mieszkańców; następnie „mniejsze ośrodki wojewódzkie”; następnie „ośrodki regionalne”, to jest miasta porównywalne z wojewódzkimi, ale pozbawione tej rangi. Tutaj jednak pod pojęciem ośrodków regionalnych będziemy rozumieli wszystkie samodzielne duże miasta (umownie pow. 90 tys. mieszkańców) niezależnie od ich statusu administracyjnego. Wreszcie KPZK widzi „ośrodki subregionalne” – wyróżniające się znaczeniem w regionach miasta średnie. Będziemy weryfikować zakresy tych

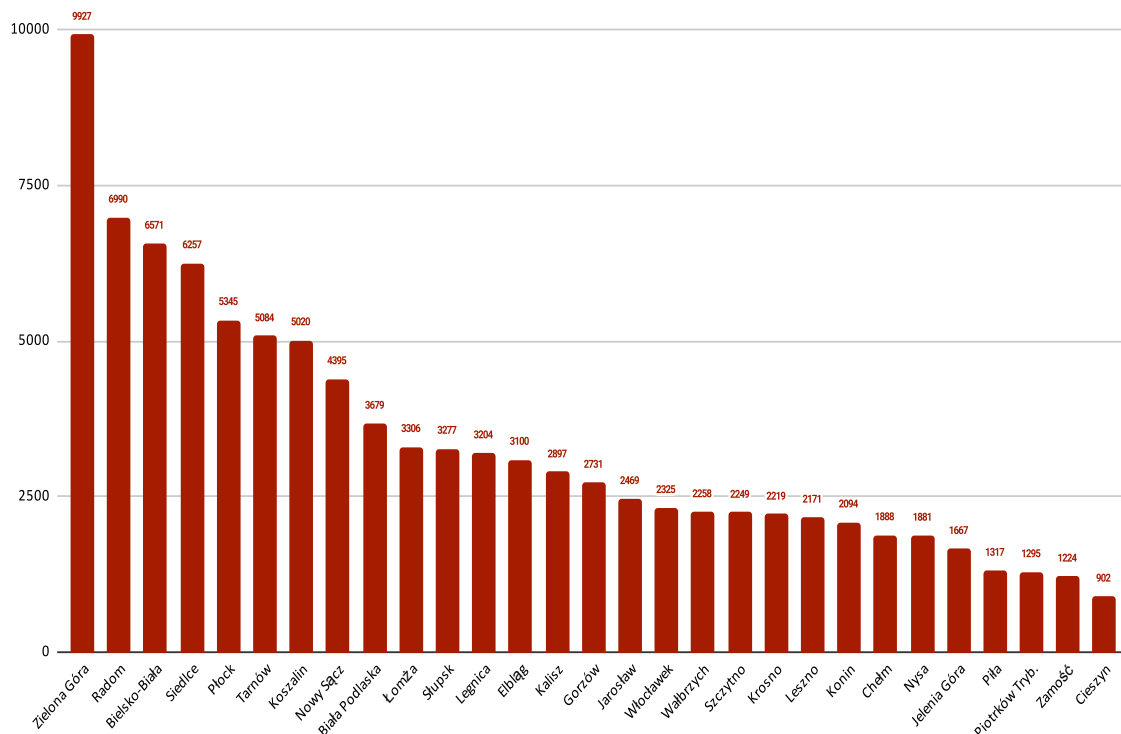
wyróżnień, zestawiając wielkość ośrodka miejskiego i jego status administracyjny z wielkością miejscowego ośrodka akademickiego.

Wybór ośrodków

W roku 2018 według GUS studenci „występowali” w 137 powiatach na 380 powiatów (ziemskich i grodzkich) w kraju. W przeważającej większości są to jednak bardzo małe liczby, nieliczące się na akademickiej mapie kraju. Dla czytelności badania ograniczymy tę stawkę przyjmując dolny próg wielkości ośrodka: 2,5 tys. studentów. Uwzględniamy wszystkie ośrodki, które ten próg przekroczyły kiedykolwiek w okresie 2013–2018. W ten sposób ośrodkiem, który jako „ostatni” wchodzi do zestawienia, jest Szczytno z liczbą 2705 studentów w roku 2016. Z kolei ośrodkiem, który lokuje się najwyżej pod progiem, jest Nowy Targ z wartością 2207 w roku 2013. Między tymi dwoma ośrodkami mamy więc dość wyraźną różnicę wielkości ok. 500 studentów. Natomiast w roku 2018 ostatnim na liście ośrodkami akademickim przekraczającym liczbę 2,5 tysiąca studentów był Gorzów (2731), zaś pierwszym poniżej progu – Jarosław (2469), uwzględniony ze względu



Liczba studentów w miastach wojewódzkich i niewojewódzkich z przedziału 2,5-10 tys. studentów w roku 2018



na wyższe wyniki w latach wcześniejszych. W ten sposób uwzględniamy 48 ośrodków, w tym pięć jako konurbacje, acz każda z nich z dominującym głównym miastem. Większość ośrodków to miasta liczące powyżej 90 tys. ludności; poniżej mamy 16 ośrodków. Najmniejszym miastem w stawce jest Szczytno, liczące 23 tys. mieszkańców (2018). Jest to jednak przypadek szczególny, jako mieszczący uczelnię policyjną o znaczeniu krajowym. Szczytno nie powinno być zatem rozpatrywane jako regionalny ośrodek akademicki. Kolejne najmniejsze miasto to Cieszyn z 35 tysiącami ludności, znów przypadek nietypowy jako historyczny ośrodek regionalny, tyle że obecnie przecięty granicą państwową. Trzecim najmniejszym – wreszcie „typowym” samodzielnym miastem – jest Jarosław, liczący 38 tys. mieszkańców. Stanowi on główny ośrodek akademicki w regionie sąsiedniego większego, acz peryferyjnie położonego Przemysła, który w ten sposób pozostaje poza badaną stawką.

Największym ośrodkiem miejskim nieuwzględnio-

nym w badaniu – czyli z liczbą studentów stale poniżej 2,5 tys. – jest Rybnik. To miasto liczące 139 tys. ludności, skupiające przy sobie 400-tysięczną konurbację. W obu ujęciach to największy w kraju ośrodek pozbawiony liczącego się ośrodka akademickiego: zarówno w ujęciu ilościowym, jak i wobec faktu, iż miasto nie ma publicznej wyższej uczelni. Publiczna uczelnia zawodowa znajduje się natomiast w Raciborzu, który – jakkolwiek to teza dyskusyjna – można uznać za współtworzący z Rybnikiem konurbację. Wówczas największym samodzielnym miastem bez uczelni publicznej zostaje Grudziądz, liczący 95 tys. mieszkańców.

Hierarchia ośrodków akademickich w roku 2018

Stawkę 48 ośrodków rozpatrzmy najpierw w ujęciu statycznym: w roku 2018 dzieli się ona na kilka przedziałów wielkościowych o dość wyraźnych granicach. Największym ośrodkiem akademickim jest Warszawa (z minimalnym wsparciem swej aglomeracji) z liczbą studentów wynoszącą 224 tysiące. War-

szawa nie ma w Polsce porównania, więc zauważmy, iż Berlin – dwukrotnie ludniejsze miasto stołeczne w dwukrotnie ludniejszym państwie – w roku 2018 miał 171 tys. studentów. W Polsce drugą klasę stanowią trzy główne ośrodki metropolitalne: liczba studentów wynosi 135 tys. w Krakowie i po ok. 110 tys. w Poznaniu i Wrocławiu. Trzeci przedział zawiera cztery następne ośrodki metropolitalne o liczbie studentów 60 –80 tys. To kolejno Trójmiasto, Łódź, Katowice z (mezo-)konurbacją i Lublin. Cała konurbacja śląsko-dąbrowska, to jest Gliwice, Katowice i Sosnowiec (z pomniejszymi ośrodkami) osiąga liczbę studentów 92 tys., plasując się pomiędzy wyróżnionymi przed chwilą dwiema grupami ośrodków metropolitalnych.

Następna grupa to 9 ośrodków w przedziale od prawie 20 tys. do 40 tys. studentów. Można je określić jako silne ośrodki regionalne. Są to miasta z przedziału 100 –400 tys. mieszkańców, a łączącą je cechą jest status wojewódzki. Umownie zaliczamy do nich także Gliwice, stanowiące biegun wojewódzkiej konurbacji śląsko-dąbrowskiej. W grupie tej znalazły się także mniejsze ośrodki metropolitalne (wg KPZK). Największym miastem jest tu Szczecin, który liczbą studentów (33 tys.) ustępuje jednak „niemetropolitalnemu” Rzeszowowi (38 tys.). Bezpośrednio za Szczecinem umiejscawiają się Bydgoszcz i Toruń (po ok. 26 tys.). Zespół Bydgoszcz-Toruń, uwzględniany w KPZK jako ośrodek metropolitalny, z łączną liczbą studentów 53 tys. plasowałby się znów pomiędzy dwiema ostatnio wyróżnionymi grupami. Najmniejszym miastem (128 tys.) w przedziale silnych ośrodków regionalnych, jednocześnie z najmniejszą liczbą studentów (19 tys.), jest Opole.

Kolejna niewielka grupa to trzy nietypowe przypadki z liczbą studentów po około 10 tys. Otwiera ją Częstochowa (13 tys.), która licząc 223 tys. ludności jest największym samodzielnym miastem pozbawionym statusu wojewódzkiego. Częstochowa jest jednocześnie największym samodzielnym miastem w kraju, które nie posiada klasycznego uniwersytetu (jedynie „przymiotnikowy”). Dalej idzie Sosnowiec wraz z Zagłębiem Dąbrowskim. Znamienne jest po-

równanie Sosnowca z Gliwicami – miasta stanowią przeciwne bieguny konurbacji śląsko-dąbrowskiej jako „przeciwwagi” dla centralnych Katowic. Jednak występująca pomiędzy nimi dysproporcja w liczbie studentów – 11 tys. a 19 tys. – zdaje się potwierdzać tezę, iż Zagłębie stanowi niedowartościowaną część konurbacji. Sosnowiec jest ponadto ośrodkiem jedynie „filialnym”, posiadając część wydziałów katowickiego Uniwersytetu Śląskiego. Natomiast Gliwice mają odrębną politechnikę, jedyną w całej konurbacji śląsko-dąbrowskiej. Trzecim ciekawym przypadkiem jest wojewódzka Zielona Góra, niedorównująca liczbą studentów (10 tys.) pozostałym miastom o tym statusie. Czynnikiem jest tu bez wątpienia jej peryferyjne położenie, w dodatku w regionie o stosunkowo niskiej gęstości zaludnienia.

Kolejny przedział gromadzi siedem ośrodków z liczbą studentów 4 –7 tys. Są tu dwa rodzaje miast. Pięć to miasta duże, lecz zdegradowane jako ośrodki regionalne. Stawkę otwiera Radom, który licząc 213 tys. mieszkańców jest obok Częstochowy największym miastem, które zostało pozbawione statutu wojewódzkiego. Radom stanowi wyjątkowy przypadek tak dużego miasta o tak słabym wyposażeniu w infrastrukturę społeczną wyższego rzędu. To największe w kraju samodzielne miasto posiadające tylko jedną publiczną wyższą uczelnię, w dodatku w randze jedynie uniwersytetu „przymiotnikowego”. Nic dziwnego, iż pozbawiony funkcji Radom wciąż zajmuje pierwsze pod względem stopy bezrobocia wśród nie tylko dużych miast, ale i wszystkich powiatów grodzkich. Druga w grupie Bielsko-Biała to miasto niewiele mniejsze od Radomia, natomiast w ujęciu wraz z aglomeracją – to największy w kraju ośrodek, który utracił status wojewódzki. Bielsko-Biała to największy w kraju ośrodek – tak pod względem liczby mieszkańców, jak i liczby studentów – posiadający publiczną uczelnię w randze jedynie akademii. Podobne zdegradowane duże miasta – dawniej wojewódzkie – to Koszalin, Płock i Tarnów. Koszalin jest najmniejszym w kraju miastem (107 tys.) z politechniką (co do rangi to odpowiednik uniwersytetu „przymiotnikowego”). Tarnów to największy w kraju

ośrodek akademicki, który ze szkół publicznych posiada jedynie uczelnię zawodową. Nieznacznie większy – tak jako ośrodek akademicki, jak i miejski – Płock prócz uczelni zawodowej posiada uznaną filię Politechniki Warszawskiej.

Odmianą podgrupę w omawianym przedziale stanowią dwa miasta średnie, które można określić jako najsilniejsze ośrodki subregionalne, o potencjale awansu do wyższej klasy hierarchii osadniczej. Z nich Siedlce – 78 tys. ludności i 6,3 tys. studentów – to największy ośrodek osadniczy i akademicki w Polsce środkowo-wschodniej, wypełniający dużą lukę między Białymstokiem a Lublinem. To jednocześnie najmniejsze miasto z uniwersytetem „przymiotnikowym”. Podobny potencjał ma Nowy Sącz, liczący 84 tys. mieszkańców i 4,4 tys. studentów, jakkolwiek posiada tylko uczelnię zawodową. Miasto to skupia przy sobie region niezbyt wielki powierzchniowo, za to o bardzo wysokiej gęstości zaludnienia.

Kolejny przedział – 2,5–4 tys. studentów – jest podobny do poprzedniego, lecz zawiera mniejsze bądź słabsze miasta. Elbląg, Kalisz, Legnica i Słupsk liczą po ok. 100 tys. ludności. Biała Podlaska i Łomża to miasta średnie wyróżniające się w Polsce wschodniej, mniejsze odpowiedniki Siedlec. Z wymienionych miast jedynie Kalisz (od niedawna) i Słupsk (od dość dawna) posiadają akademie. Słupsk jest najmniejszym miastem w kraju posiadającym uczelnię tej rangi. Pozycję pozostałych ośrodków wyznaczają uczelnie zawodowe. Największym samodzielnym miastem posiadającym ze szkół publicznych jedynie uczelnię zawodową jest Elbląg (120 tys.).

Grupę zamyka bardzo nietypowy przypadek: Gorzów, najmniejsze miasto wojewódzkie. To również jedyne miasto wojewódzkie z tak małą liczbą studentów i tak niską rangą głównej uczelni. Czynnikiem może być tu być fakt, iż Gorzów nie ma ugruntowanej pozycji ani regionalnego ośrodka administracyjnego, ani akademickiego. Jako ośrodek wojewódzki rozpoczął karierę w roku 1975; po 1999 utrzymany jako jedno z miast wojewódzkich (wówczas) najmniejszego ludnościowo województwa lubuskiego. W porównaniu z innymi dużymi miastami (nie tylko wojewódzkimi),

Gorzów posiada wyjątkowo małe zaplecze regionalne w wymiarze ludnościowym. W szczególności mniejsze od bliźniaczej Zielonej Góry, która też ma bogatszą tradycję jako ośrodek akademicki. Wszystko to nie zmienia faktu, iż Gorzów jest pierwszym miastem w kraju, którego główna uczelnia awansowała z pozycji uczelni zawodowej do akademii. Jest też najmniejszym ośrodkiem akademickim z uczelnią tej rangi.

Wreszcie do ostatniego przedziału zaliczymy 14 ośrodków, które w roku 2018 znalazły się już poniżej progu 2,5 tys. studentów (aczkolwiek wcześniej go przekraczały). Posiadają jedynie uczelnie zawodowe, względnie filie uczelni z innych ośrodków. To głównie miasta średnie. Jedynie Wałbrzych i Włocławek to najmniejsze w kraju ośrodki akademickie wśród samodzielnymi miast dużych. Oba miasta cechuje silnie kryzysowa sytuacja gospodarcza. Wałbrzych to również centrum regionu o najtrudniejszej w kraju sytuacji demograficznej. Włocławek – duże miasto o bardzo niewielkim zapleczu regionalnym, pozbawione funkcji wyższego rzędu, od lat wyróżnia się wysoką stopą bezrobocia.

Wielkość miasta a liczba studentów

Jak ma się miejsce miasta w hierarchii osadniczej kraju do rangi w hierarchii ośrodków akademickich? Wybierzmy typowe ośrodki z poszczególnych przedziałów: z głównych ośrodków metropolitalnych – Wrocław; z silnych ośrodków regionalnych – Olsztyn; ze zdegradowanych większych ośrodków regionalnych – Bielsko-Biała; z mniejszych – Legnica; wreszcie z miast średnich – Chełm. W roku 2018 Wrocław miał 643 tys. mieszkańców i 111 tys. studentów. To stosunek mniej więcej 6:1. Olsztyn – 172 tys. mieszkańców i 21 tys. studentów, stosunek 8:1. Bielsko-Biała – 171 tys. ludności i 6,6 tys. studentów, stosunek 26:1. Legnica – 99 tys. mieszkańców i 3,2 tys. studentów, stosunek 31:1. Chełm – 62 tys. mieszkańców i 1,9 tys. studentów, stosunek 33:1. Jak widzimy, przeciętnie rzecz biorąc im większe miasto, tym ma więcej studentów w stosunku do swej liczby ludności. To zależność odwrotna niż w Niemczech,

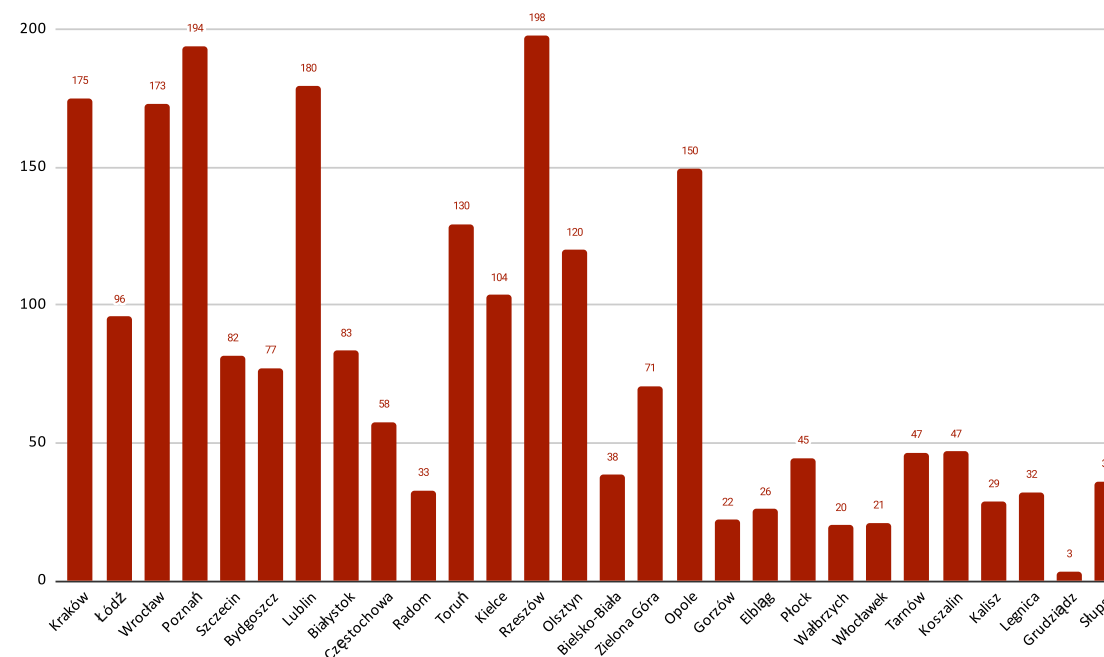
które podobnie jak Polska wyróżniają się w Europie policentryczną siecią osadniczą; jednak w przeciwieństwie do Polski – również policentryczną polityką rozwoju. Ale to temat na odrębny artykuł.

Zwróćmy też uwagę, że dysproporcje w relacji liczby mieszkańców do liczby studentów nie narastają jednostajnie, lecz skokowo. Wzajemnie podobne wyniki osiągają ośrodki metropolitalne i silne ośrodki regionalne czyli – razem je biorąc – miasta wojewódzkie. Tu proporcje są umiarkowane: liczba ludności kilkukrotnie przewyższa liczbę studentów. Na drugim biegunie znajdują się zdegradowane duże miasta oraz miasta średnie. Tu liczba ludności przekracza liczbę studentów około trzydziestokrotnie. Zatem skok omawianej proporcji występuje między grupami różniącymi się nie tyle wielkością miast, co ich pozycją w ustroju administracyjnym. Metropolitalny Wrocław jest 6,5 razy większy od regionalnej Legnicy, jednak posiada 35 razy więcej studentów. Wojewódzki Olsztyn posiada ponad trzy razy więcej studentów niż niewojewódzka Bielsko-Biała, choć są to miasta jednakowej wielkości. Tenże Olsztyn jest nie-

całe trzy razy większy od subregionalnego Chełma, ale posiada 11 razy więcej studentów. Wymienione tu przypadki miast są typowe – podobne ilorazy uzyskamy porównując inne miasta z wyróżnionych szczebli hierarchii administracyjno-osadniczej.

Obliczmy stosunek liczby studentów do liczby mieszkańców – dla miast powyżej 90 tys. mieszkańców. Z badania wyłączamy konurbacje jako nieporównywalne z samodzielnymi miastami. Wyniki przedstawia wykres 3. Miasta są uporządkowane malejąco według liczby mieszkańców – począwszy od Krakowa (Warszawa pominięta jako tworząca aglomerację), skończywszy na Słupsku. Pierwsze spostrzeżenie to wyraźna przewaga miast wojewódzkich. Uwzględnione tutaj miasta wojewódzkie, w liczbie 15, liczone razem, posiadają 135 studentów na 1000 mieszkańców. Analogiczny wynik dla 13 dużych miast niewojewódzkich to 35 studentów na 1000 mieszkańców. A zatem przeciętne miasto wojewódzkie ma czterokrotnie większy dopływ kapitału ludzkiego w postaci studentów niżli miasto pozbawione takiego statusu.

Liczba studentów na 1000 mieszkańców w samodzielnymi miastach wojewódzkich i niewojewódzkich z przedziału 90-800 tys. mieszkańców w roku 2018



Najwyższy wynik w kraju osiąga Rzeszów, z liczbą 198 studentów na 1000 ludności. Niewiele niżej plasują się główne ośrodki metropolitalne: Kraków, Poznań i Wrocław, oraz największe miasto Polski wschodniej – Lublin. Dalej w stawce idą miasta wojewódzkie – wszystkie prócz jednego Gorzowa. Z tych wszystkich typowych mniejszych miast wojewódzkich pierwsze jest Opole z wartością 150 studentów na 1000 ludności, ostatnia Zielona Góra z wynikiem o połowę mniejszym: 71. Za wojewódzkimi idzie 10 dużych miast niewojewódzkich. Z nich pierwsza jest największa Częstochowa z liczbą 58 studentów na 1000 mieszkańców. Drugi dwustutysięczny ośrodek niewojewódzki – Radom – jest znacznie niżej, z wartością 33. Ostatni z dziesiątki – Elbląg – ma zaledwie 26 studentów na 1000 ludności. Jeszcze niżej plasuje się najmniejszy, wyjątkowy ośrodek wojewódzki – Gorzów, mający jedynie 22 studentów na 1000 mieszkańców. Podobnie niskie wyniki notują tylko kryzysowe ośrodki Wałbrzych i Włocławek. Stawkę zamyka Grudziądz, w zasadzie zupełnie pozbawiony ośrodka akademickiego.

Zmiany w latach 2013 –2018

Zobaczymy teraz, jak zmieniła się liczba studentów w latach 2013 –2018. Wskutek zachodzącego regresu demograficznego ogólny spadek liczby studentów w Polsce wyniósł aż 21%. Zatem nic dziwnego, iż w wymiarze bezwzględny liczba studentów spadła we wszystkich 48 badanych ośrodkach. Zajmujemy się tu jednak wzajemnymi porównaniami ośrodków akademickich, zatem stosowne będzie „statystyczne pominięcie” owego 21-procentowego ubytku ogólnokrajowego. Przyjmijmy go za punkt zero na przesuniętej skali. Zatem miasta notujące spadek mniejszy niż (-)21% osiągnęły przyrost liczby studentów w stosunku do innych miast – innymi słowy zwiększyły swój udział w ogólnej liczbie studentów w kraju. Będziemy określać to jako względny rozwój ośrodka. Przeciwnie spadek liczby studentów poniżej (-)21% uznajemy za regres.

Pierwsze spostrzeżenie jest takie, że względny rozwój zanotowało tylko 11 spośród badanych 48 ośrodków.

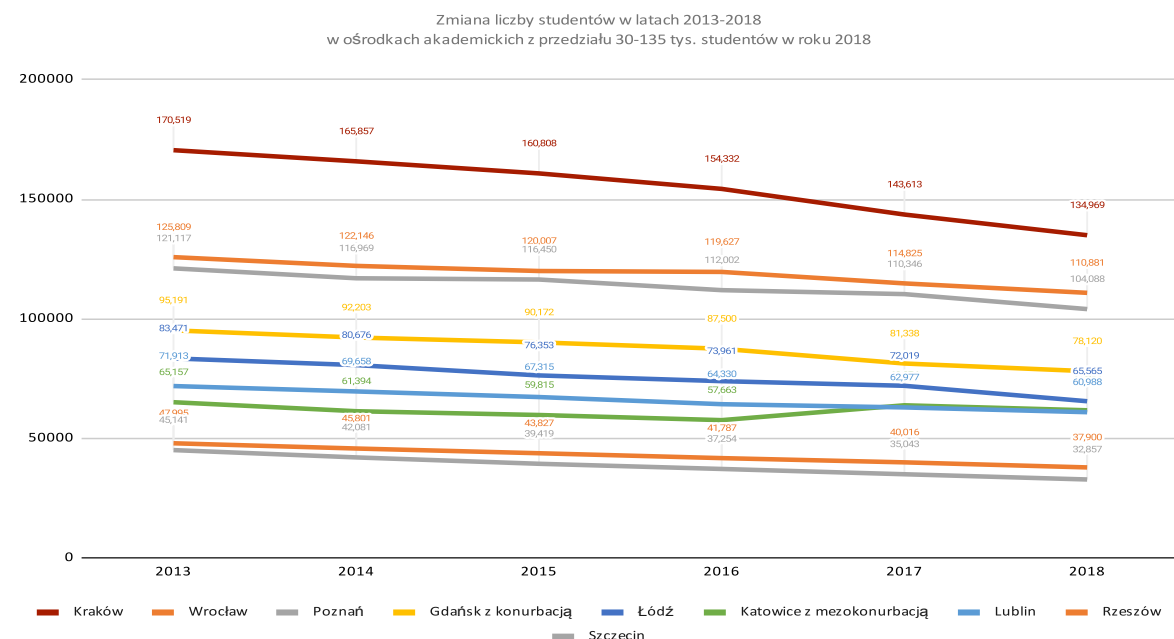
Wykraczając na chwilę poza badaną stawkę zauważmy, iż wśród mniejszych, pominiętych tu ośrodków przypadki względnego wzrostu są (procentowo) jeszcze mniej liczne. Ośrodki notujące (względny) rozwój możemy podzielić na dwa przedziały. Pierwszy obejmuje trzy miasta, które zanotowały bezwzględne spadki jedynie kilkuprocentowe, a zatem niemalże zachowały liczbę studentów z roku 2013. Te trzy ośrodki to kolejno Szczytno (-4%), Katowice (-5%) i Toruń (-6%). Szczytno ze specjalistyczną szkołą policyjną, jak już wspominaliśmy, nie konkuruje o studenta „regionalnego”. Ciekawa jest natomiast tak wysoka pozycja Katowic. Świadczyłaby o przełamywaniu przez konurbację kryzysu objawiającego się dotychczas ubytkiem zasobów ludzkich. Z kolei tak dobry wynik Torunia skutkuje zrównaniem liczbą studentów z sąsiednią Bydgoszczą, mimo iż Toruń jako miasto pozostaje znacznie mniejszy.

W kolejnej grupie – umiarkowanego względnego rozwoju – znalazły się wszystkie „typowe” ośrodki metropolitalne: najwyżej Wrocław, Warszawa i Poznań, nieco niżej Lublin i Gdańsk. W przedziale mieści się Sosnowiec, którego pozycja jest pochodną powodzenia Katowic. Ponadto w grupie znalazły się dwa znacznie mniejsze ośrodki: Łomża i Słupsk. Ich wspólną cechą jest położenie w stosunkowo dużej odległości od największych centrów uniwersyteckich. W szczególności dotyczy to Słupska, którego akademia jest jedyną humanistyczną uczelnią publiczną na Pomorzu środkowym.

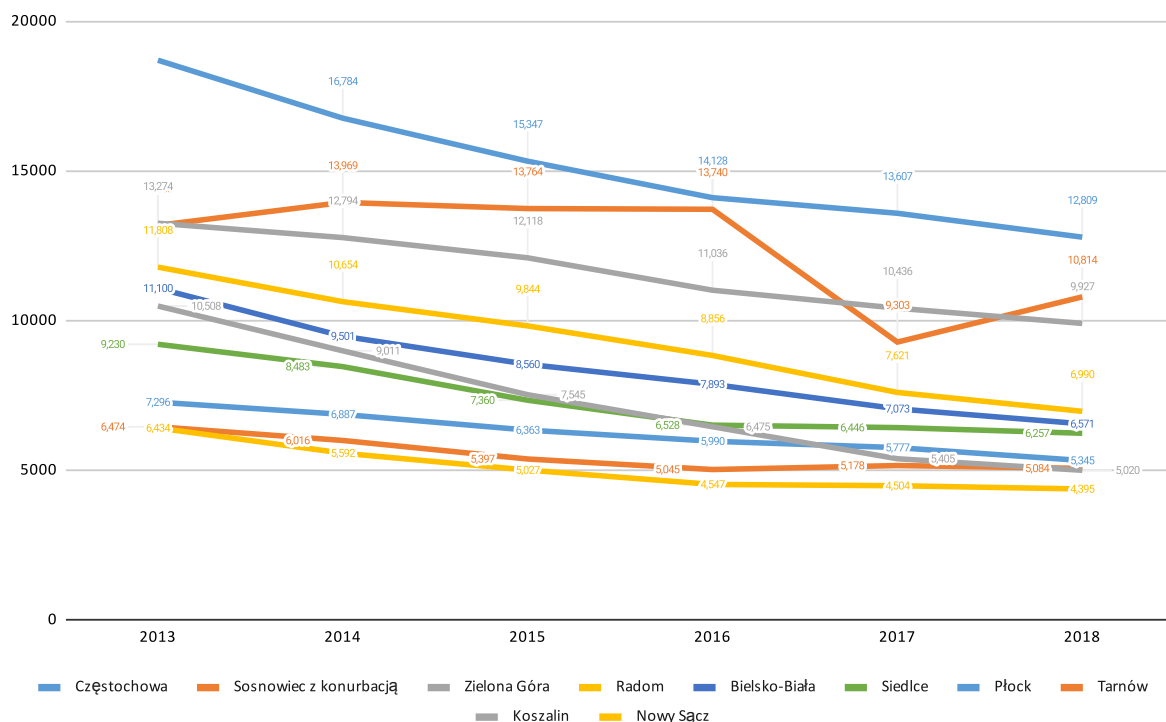
W kolejnym przedziale cztery ośrodki znalazły się na umownym poziomie „0”, to jest notowały średni krajowy spadek (-)21%. Są to Kraków, Łódź, Rzeszów i Tarnów. Z tych trzy pierwsze to ośrodki uniwersyteckie. Tarnów, jak już wspomniano, to największy ośrodek akademicki posiadający jedynie uczelnię zawodową. Jego względna stabilność zdaje się potwierdzać słuszność starań o przekształcenie w akademię. Ośrodki, które doświadczyły względnego regresu, dzielą się na trzy nierówne przedziały. Pierwszy to 21 ośrodków, gdzie względny spadek liczby studentów był umiarkowany. Bezwzględne zmiany wyniosły tutaj od – 25% do – 35%, to jest od 4 do 14 punk-

tów procentowych w dół od średniej krajowej. W tej grupie znajdują się wszystkie pozostałe miasta wojewódzkie. W obrębie grupy stosunkowo mniejsze ubytki notują ośrodki metropolitalne (wg KPZK) Bydgoszcz i Szczecin oraz wojewódzka Zielona Góra (ok. – 25%, ok. – 5 p.p.). Bliżej dolnej granicy, z największymi spadkami wśród miast wojewódzkich, znalazły się Kielce i Olsztyn (ok. – 35%, ok. – 15 p.p.). W środku grupy znajduje się największe samodzielne miasto bez uniwersytetu klasycznego – Częstochowa; podobne wyniki osiągają sąsiednie Gliwice i Opole oraz odległy Gorzów, najmniejszy ośrodek akademicki z miast wojewódzkich (ok. – 30%, ok. – 10 p.p.). W grupie mieści się też wojewódzki Białystok oraz „dobrze rokujące” miasta średnie Polski wschodniej jak Biała Podlaska i Siedlce; podobnie wyróżniający się na południu Nowy Sącz. Kolejny przedział zawiera cztery miasta o spadkach rzędu (-)40% czyli (-)20 p.p. Wśród nich znajdują się dwa największe ośrodki miejskie posiadające tylko po jednej publicznej uczelni – Bielsko-Biała i Radom. Wreszcie ostatnia grupa o najwyższych spadkach – od około (-)50% czyli 30 p.p. w dół – skupia 8 miast. Z nich pięć to miasta średnie, a trzy – duże, acz tylko nieznacznie przekraczające 100 tys. ludności. Nieco

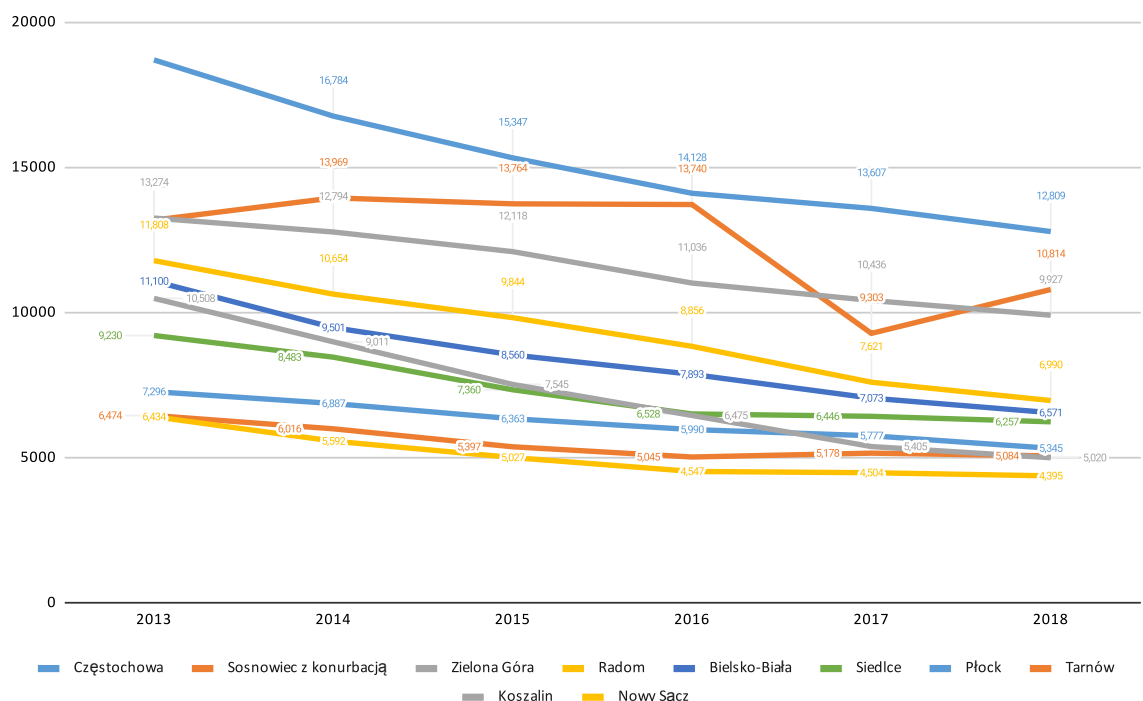
poniżej połowy studentów straciły Jelenia Góra i Wałbrzych z sudeckiej strefy kryzysu demograficznego. Nieco powyżej połowy – Kalisz i Koszalin, choć oba miasta są korzystnie położone w znacznym oddaleniu od większych aglomeracji. Największy ubytek – aż (-)70% studentów lub (-)49 p.p. zanotował Cieszyń; to zastanawiające, zważywszy iż to historyczne miasto cieszy się uznaną filią Uniwersytetu Śląskiego. Popatrzmy jeszcze, jak przedstawiają się procentowe ubytki liczby studentów w przedziałach wielkościowych ośrodków akademickich. Porównania dokonamy w przedziałach większych niż wyróżnione dla roku 2018. Ponadto określimy je tak, by ośrodki „pośrednie” były uwzględnione są w obu sąsiednich przedziałach. Na wykresie 4 mamy ośrodki liczące w roku 2018 od 30 tys. do 135 tys. studentów. Największy z nich to Kraków, najmniejszy – Szczecin, który to zanotował największy procentowy ubytek – (-)27%. Następnie najwyższy spadek – równy średniej krajowej: (-)21% – miały Kraków, Łódź i Rzeszów. Najmniejszą stratę – (-)5% – poniosły Katowice, które dzięki temu w roku 2017 liczbą studentów wyprzedziły Lublin. To jedyna taka zmiana w tej stawce. Ogólny spadek liczby studentów w tym przedziale wyniósł (-)17%.



Zmiana liczby studentów w latach 2013-2018
w ośrodkach akademickich z przedziału 4-13 tys. studentów w roku 2018



Zmiana liczby studentów w latach 2013-2018
w ośrodkach akademickich z przedziału 4-13 tys. studentów w roku 2018



Kolejny wykres ukazuje sytuację w grupie ośrodków liczących w roku 2018 od 10 tys. do 40 tys. studentów. Mamy tu zatem Rzeszów i Szczecin, obecne także w grupie poprzedniej. Najmniejszym uwzględnionym ośrodkiem jest teraz Sosnowiec. W tym przedziale największy procentowy spadek liczby studentów – (-)35% – dotknął Kielce. Dla odmiany minimalny spadek – (-)6% – miał miejsce w Toruniu, który dzięki temu w badanym okresie wyprzedził aż pięć innych ośrodków. Inne zmiany w hierarchii tej grupy są minimalne. Ogólny ubytek liczby studentów w przedziale wyniósł (-)27%, aż o 10 punktów procentowych więcej niż w grupie wielkich ośrodków. Na ostatnim wykresie przedstawiamy ośrodki, które w roku 2018 skupiały od 4 tys. do 13 tys. studentów. Ponownie widzimy zatem Częstochowę i Sosnowiec. Najmniejszym ośrodkiem jest Nowy Sącz. Najmniejszy procentowy ubytek liczby studentów – (-)18% – notuje Sosnowiec. Największy – aż (-)52% – Koszalin, spadając w ten sposób w hierarchii o 3 miejsca. Inne zmiany pozycji ośrodków są nieznaczne. Ogólny ubytek liczby studentów w grupie wyniósł (-)32%. Widzimy zatem ponownie, iż wśród coraz mniejszych ośrodków akademickich mamy coraz większe procentowe spadki liczby studentów.

Wnioski poznawcze i planistyczne

Badanie sieci ośrodków akademickich według liczby studentów daje jedynie pewne przybliżenie obrazu międzyregionalnego zróżnicowania kapitału ludzkiego. Więcej światła na to zagadnienie rzuciłoby uwzględnienie również czynników jakościowych. Warto jednak mieć świadomość, iż warunkach polskich wielkość i jakość ośrodka akademickiego są zwykle wzajemnie powiązane. W popularnych rankingach osiągnięć czy prestiżu uczelni najwyższe miejsca tradycyjnie zajmują ośrodki największe. W Polsce ma miejsce znaczne zróżnicowanie wielkościowe ośrodków akademickich. Podobnie jak w innych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego w skali kraju zaznacza się przemożna przewaga Warszawy, a następnie trzech „alternatywnych stolic”, którymi są Kraków, Poznań i Wrocław. Dalej

w hierarchii centrów akademickich idą mniejsze ośrodki metropolitalne, po czym pozostałe miasta wojewódzkie. Od nich wyraźnie odcinają się in minus duże miasta pozbawione statusu wojewódzkiego. Do tychże nawiązują wybrane miasta średnie, w szczególności położone w Polsce wschodniej, o ułamnej sieci osadniczej. Przeciętne miasta średnie konsekwentnie znajdują się w najniższych strefach hierarchii.

Różnice w wielkości ośrodków akademickich są ponadproporcjonalne do różnic w liczbie mieszkańców ośrodków miejskich. Jeśli ośrodki metropolitalne są kilkukrotnie ludniejsze od sąsiednich ośrodków regionalnych, to liczbą studentów przewyższają je kilkadziesiąt razy. Z kolei przeciętne miasto wojewódzkie posiada kilka razy więcej studentów niż tej samej wielkości miasto pozbawione tej rangi. A zatem również jeśli chodzi o możliwości rozwoju ośrodka akademickiego status miasta wojewódzkiego okazuje się być „koncesją na wszystko”. Co więcej, opisane nierówności w ostatnich latach wyraźnie narastają. Przyczynkiem do ubytku studentów we wszystkich ośrodkach jest ogólnokrajowy regres demograficzny. Jednak stosunkowo mniejsze straty zanotowały ośrodki dotychczas najlepiej rozwinięte. Sytuację uczelni w większości miast średnich, a także w dużych miastach niewojewódzkich – z ubytkiem często powyżej połowy liczby studentów – w wymiarze ilościowym można określić jako zapaść. Jak podkreślono we wstępie, zasoby ludzkie są zdecydowanie najważniejszym czynnikiem rozwoju miast i regionów. Narastające dysproporcje w tym względzie pogłębiają międzyregionalne nierówności rozwojowe w Polsce. Próby zaradzania temu przez „promocję gospodarczą”, „sprowadzanie inwestorów” czy „szkolenia bezrobotnych” stanowią swego rodzaju leczenie objawowe, bez dotykania źródła choroby. Wątpliwe jest, by regiony kryzysowe weszły na ścieżkę wzrostu, kiedy ich niemal cały „rozwojowy” kapitał ludzki odpływa do kilku metropolii, względnie kilkunastu miast wojewódzkich.

Jeśli cel międzyregionalnego równoważenia rozwoju chcemy traktować poważnie, stoimy przed wyzwaniem

niam przebudowy sieci ośrodków akademickich. Wyprzedzając słuszną krytykę, iż „nauki nie da robić się na zawołanie wszędzie” wyjaśnijmy, iż rozwiązaniem może być oddzielenie miejsca uprawiania nauki od miejsca pracy dydaktycznej. Rozmawiamy – przynajmniej na wstępnym etapie zmian – o rozmieszczeniu w kraju studentów, a nie pracowników naukowych. Postulat planistycznego określania pożądanej liczby studentów w poszczególnych ośrodkach nie powinien być postrzegany jako „naruszanie samodzielności uczelni”. To my jako społeczeństwo finansujemy naukę i dydaktykę w uczelniach publicznych. Mamy zatem prawo wymagać, by z owoców tej działalności korzystali wszyscy. W tym mieści się żądanie możliwie równego dostępu do szkolnictwa wyższego w poszczególnych regionach.

Usprawiedliwianie wypłukiwania zasobów ludzkich z całego kraju przez nieliczne uprzywilejowane ośrodki jako „międzyregionalnego wolnego rynku” jest świadectwem nieznamościami przyczyn tego stanu rzeczy. Rozwój wybranych ośrodków nie nastąpił wszakże w wyniku żadnej „wolnej konkurencji”, lecz wskutek tego, że władze publiczne przez ostatnie dziesięciolecie wspierały właśnie te, a nie inne ośrodki. Nie przez przypadek największe i „najlepsze” uczelnie mieszczą się w regionalnych ośrodkach władzy. Podobnie naiwnością jest oczekiwanie, że młodsze uczelnie dołączą do grona uznanych uniwersytetów „swobodnie” z nimi współzawodnicząc o studenta. Jak w każdej działalności opartej o „zaawansowane technologie” sama bariera wejścia na rynek skutecznie eliminuje potencjalną konkurencję. A w omawianej dziedzinie istnieje ponadto mentalna bariera prestiżu, której nie da się pokonać tworząc nawet obiektywnie najlepszą ofertę naukowo-dydaktyczną. Nie ma zatem żadnego „wolnego rynku akademickiego”. Jest raczej trwały oligopol z tendencją do rugowania mniejszych podmiotów. Uwidacznia się to zwłaszcza w obecnej sytuacji niedoboru zasobów demograficznych. Ustrój taki na pewno nie będzie służył równoważeniu rozwoju między regionami. Przeciwnie: będzie przyczyniał się, jak i przyczynia się obecnie, do pogłębiania występujących w kraju nierówności.

dr Łukasz Zaborowski – ekspert w dziedzinie transportu i rozwoju regionalnego. Pracownik biura planistycznego w Radomiu i wykładowca akademicki w Krakowie. Naukowo zajmuje się strukturą terytorialno-administracyjną kraju, zawodowo – wsparciem regionów kryzysowych i planowaniem transportu publicznego.

STRACH PRZED DEKONCENTRACJĄ MEDIÓW

REMIGIUSZ WŁAST-MATUSZAK

To gorzej niż zbrodnia – to błąd” – stwierdził Charles de Talleyrand – najskuteczniejszy w dziejach minister spraw zagranicznych, na wieść o egzekucji księcia d’Enghien (Burbona), co zapoczątkowało konsolidację państw koalicji antynapoleońskiej i zjednoczenie środowisk emigranckich. Błąd polityczny mści się przez długie lata, a nawet stulecia – np. zaproszenie Zakonu Krzyżackiego do Polski przez księcia Konrada Mazowieckiego w 1226 r. – a więc za parę lat będziemy „świętować” 700 lecie błędu politycznego, którego konsekwencje realnie trwają – mamy na karku Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej, i zapewne jeszcze dłużej będziemy go mieli. Całkiem niedawno, za czasów rządów PO/PSL rozważano pomysł powstania Korytarza Suwalsko-Poleskiego mającego łączyć bezpośrednio rosyjskie, d. Prusy Wschodnie z Republiką Białoruską (ZBiR)!

Taką zbrodnią w latach 1991–93, a nawet pasmem zbrodni, była działalność ministra przekształceń własnościowych Janusza Antoniego Lewandowskiego (dr nauk ekonomicznych Uniwersytetu Gdańskiego od 1984 r.). W ramach pospiesznej „złodziejkiej” prywatyzacji odebrano polskiemu społeczeństwu 512(!) dużych zakładów pracy i oddano je głównie w niemieckie i francuskie ręce. „Fabryka jest tyle warta, ile ktoś chce za nią zapłacić” – to była dewiza i złota myśl ministra, działacza KLD i wszelkich innych UW/PO, zanim w nagrodę zasług został komisarzem ds. budżetu i programowania finansowego Unii Europejskiej.

Polskie MEDIA w latach zmian ustrojowych transformacji gospodarczej potraktowano tak jak owe fabryki, w których zjawiał się nowy właściciel – przysłowiowy „Niemiec z kasą” – i wymontowywał, wywoził maszyny, wyposażenie, którego sprzedaż na europejskim wolnym rynku przewyższała wielokrotnie koszty zakupu jakie poniósł. Polaczkom zostawiano gołe mury i działki, dla przyszłych deweloperów (oczywiście zagranicznych) i wielomilionową

armię bezrobotnych karmionych głędnieniem Jacka Kuronia w TVP. Podobnie było w redakcjach – zjawiał się plenipotent nowego właściciela, redukował, „restrukturyzował”, transferował zyski do „rajskiego” Luksemburga (np. prywatyzacja wydawnictwa PWN!), albo inny krzyżący przypadek przejęcia dobrze prosperującej od 45 lat gazety „Życie Warszawy”, gdzie włoski inwestor (Sardyńczyk) w 1992 r. nabył redakcję wraz z nowoczesną drukarnią, po to by z kolegami dosłownie „korzystał z życia nad Wisłą”. Jak się znudził to wyjechał z kasą, a „Życie Warszawy” już się nie podniosło, aż „zdechło” zmieniając właścicieli, w 2011 r.

W styczniu 2016 r. przejmując władzę Prawo i Sprawiedliwość zastały następujący, faktyczny stan właścicielski mediów w Polsce – około 72% mediów należało do kapitału zagranicznego, a jedynie 28% do kapitału polskiego! Przy czym na rynku gazet regionalnych około 85% prasy należy do koncernów niemieckich i to one kształtowały/kształtują preferencje polityczne i społeczne milionów swoich czytelników (słuchaczy, odbiorców internetowych), Polaków. (Tubylców)

Nawet „Głos Wielkopolski”, „Gazeta Pomorska” i „Dziennik Zachodni” należą do niemieckiego koncernu Verlagsgruppe PASSAU. Nie ma tu co komentować – niemieckie koncerny wydawnicze realizują ściśle polityczne wytyczne rządu Republik Federalnej Niemiec! W Niemczech dyrektywy polityczne rządu są bezdyskusyjnym nakazem. W czasie okupacji „Nowy Kurier Warszawski” i inne gadzinówki GG realizowały linię polityczną Berlina, i okazuje się, że po latach historia zatoczyła koło i znów mamy na ziemiach polskich prasę „polskojęzyczną”.

Wyliczanka ponad 200 tytułów prasowych jest zbyt czasochłonna, powiedzmy tylko, iż niemieckie wydawnictwo Bauer sp. z o. o. ma 49 tytułów, co stanowi 36% rynku gazet ukazujących się w Polsce, szwajcarsko-niemiecki Ringier Axel Springer Polska 15,5% rynku – i 9 tytułów, a niemiecka Polska

Press 13% rynku i rekordową ilość około 150 tytułów lokalnych! Wszystkie te trzy koncerny nie płacą w Polsce podatku dochodowego! W Polsce ukazują się 35 gazet codziennych z tego 10 ma charakter ogólnopolski. Ponad 200 tys. nakładu ma „Fakt Gazeta Codzienna” – flagowa gadzinówka polskojęzyczna koncernu Springera. W Niemczech jego odpowiednikiem jest osławiony „Bild” – znany od dziesięcioleci z antypolskiej propagandy. W latach 60/70 XX w., tak jak i obecnie, wystarczył jakikolwiek fakt przedstawiający Polaków w złym świetle, by natychmiast znaleźć się na „jedyńce” brukowca. Te tradycje Springer kontynuuje od pokoleń.

(Axel Springer – 1912 –1985 – od 1933 pracował u ojca w wydawnictwie „Altonauer Nachrichten” w Hamburgu i nadzorował propagandę antyżydowską. W latach 1937 –1941 był zastępcą szefa redakcji „Hamburger Neueste Zeitung”. Po bombardowaniach, do końca wojny działał w wydawnictwie ojca. Był członkiem Narodowsocjalistycznego Korpusu Motorowego – podorganizacji NSDAP. W 1947 założył pierwszą bulwarówkę w Hamburgu, a w 1952 osławiony brukowiec „Bild – Zeitung”. Koncern Springera wydaje w Niemczech około 180 tytułów prasowych.)

Polska grupa medialna (opozycyjna) ZPR Media SA miała ledwie 6,5% rynku – jej flagowiec to „Super Express”, totalnie opozycyjna Agora SA Michnika miała 5,8% rynku z „Gazetą Wyborczą”, która co prawda straciła monopol opiniotwórczy, ale dalej rzuca na rynek 100 tys. egzemplarzy, choć ponoć drugie 100 tys. abonuje wydanie internetowe „G.W.”. Radio słucha codziennie około 70% społeczeństwa, z tego ponoć 25% Radia RMF FM, Rada „Zet” – 12%, a „Eski” 7%. Polskie Radio to łącznie zaledwie 19% rynku. Grupa RMF (3 rozgłośnie) należy do niemieckiego Bauera, Czech Media posiada kilka rozgłośni, w tym Melo Radio – to 17% rynku. (I właśnie trwają przepychanki z Agorą, która pragnie kupić od Czechów cały pakiet rozgłośni i nadać im właściwe „nasylenie” informacyjne.)

TV – to około 29% rynku dla TVP, Grupa Polsat – 24,5%, a amerykańska TVN należąca do Discovery

to 23,5% rynku. (Discovery to typowe amerykańskie medium liberalnych demokratów i ich ideologii). Ostatnio właściciele pozbyli się bez skrępowania prezesa „Discovery Polska” Piotra Koryckiego. Polska została wrzucona do wspólnego worka-segmentu EMEA (Europa, Bliski Wschód, Afryka) i zarządza „nami” Katarzyna Kieli.

Internet z roku na rok jako przekaźnik medialny rozwija się wręcz lawinowo. Zmierzamy w kierunku technologii indywidualnych „ośrodków nadawczo-odbiorczych” zainstalowanych na składnym stoleżu-pulpicie noszonych przez każdego chcącego posługiwać się takim laptopo-telefonem III generacji. Na dzisiaj mamy w Polsce Wirtualną Polskę – około 21 mln. użytkowników, niemiecki Onet należący oczywiście do Springera – około 18 mln. odbiorców. Interia należąca do niemieckiego Bauera ma 14,5 mln. odbiorców. Grupa Gazeta.pl – należąca do Agory to około 12 mln. odbiorców.

Nadkoncentracja rynku medialnego jest więc faktem, w dodatku rynek ten w około 70% należy do kapitału obcego. (Takiej sytuacji nie spotyka się w żadnym kraju europejskim. Błędy (lub celowe przemyślane działania) Balcerowicza, komisarza Janusza Lewandowskiego, polityków UD/UW/PO i oddanie w obce ręce znacznej części polskich mediów mści się politycznie i społecznie na Polskę do tej pory. Rynek Francuski czy niemiecki jest od dawna chroniony przed „obcymi” odpowiednimi ustawami i uregulowaniami. Gdy w 2005 r. kapitał angielski chciał kupić dziennik „Berliner Zeitung” wrzask w niemieckich mediach i Bundestagu podniósł się wręcz histeryczny: „...jest niedopuszczalne, aby ktoś zza granicy wpływał na poglądy niemieckiej opinii publicznej”. Inwestor odstąpił od zamiaru przejścia zwykłej gazety codziennej, w której obronie Niemcy zjednoczyły się jak nigdy.

Na rynku bankowym z ogromnym wysiłkiem finansowym udało się odkupić od kapitały zagranicznego część sektora bankowego i ubezpieczeń. (Przykładowo tylko holenderskie Eureko na meandrach prywatyzacji PZU zarobił w 2005 r. około 13 mld. zł – ile zarobili polscy „pośrednicy”?)

Już w 2016 r. politycy Prawa i Sprawiedliwości zaczęli rozważać sprawę dekoncentracji (repolonizacji) mediów – (Ewa Kruk, Jarosław Kaczyński, Piotr Gliński, a w 2017 r. – Paweł Lewandowski – wiceminister w MKiDN, któremu powierzono przygotowanie projektu ustawy dekoncentracyjnej, nazywanej też repolonizacyjną. W tymże 2017 r. uczestniczyłem w spotkaniu, gdzie padł pomysł powołania Biura ds. Dekoncentracji Mediów – niestety szybko upadł – a jestem pewien, gdyby takie Biuro wówczas powstało, dzisiaj mielibyśmy gotowych kilka wariantów dekoncentracji mediów. Wicepremier prof. Piotr Gliński potwierdził niedawno, iż projekt ustawy dekoncentrującej media jest gotowy i czeka na decyzję polityczną, by skierować ustawę do Sejmu. Potwierdził to Krzysztof Sobolewski. Posłanka Joanna Lichocka ostatnio dwukrotnie w wywiadach prasowych popierała dekoncentrację rynku medialnego. Być może w trakcie zapowiadanego Kongresu Prawa i Sprawiedliwości 7 listopada 2020 r. – dekoncentracja mediów będzie jednym z ważniejszych postanowień Kongresu, a więc na przełomie 2020/2021 r. ustawa dekoncentracyjna znalazłaby się nareszcie w Sejmie.

Medialna ustawa dekoncentracyjna wywoływała i wywołuje ataki hysterii po stronie opozycji. „Gazeta Wyborcza” przoduje w oburzaniu się i sianiu paniki. 28 sierpnia br. zaalarmowała świat i UE pierwszą i osiemnąstroną – „Szykują rozbiór mediów” krzyczał tytuł przez trzy szpalty. „Prawo i Sprawiedliwość szykuje się do skoku na niezależne media”. Zaledwie kilka słów i tak wiele manipulacji. Jak zwykle ONI szykują się do skoku na niezależne media. Niezależne media to „oczywiście” GW i TVN, Onet i Interia. Ludzie zamknięci w bańce informacyjnej totalnej opozycji kupują, czytają i święcie w to wierzą. Julian Tuwim i Antoni Słonimski wyśmiewali się z wiary w tytuł prasowe – „w gazetce stają”. I faktycznie w Gazecie Michnika „stają”, iż, w obozie władzy („kaczystów”) powstają dwa konkurencyjne projekty wymierzone w niezależne media. Ziobryści popierani przez część bardziej radykalnej „Nowogrodzkiej” przy-

gotowują ustawę „drakońską”, działającą wstecz. Właściciele obcy nie będzie mógł mieć więcej niż 25% ogółu mediów, a konkretny, jednostkowy jeszcze mniej. (Tak właśnie działała ustawa medialna we Francji i Niemczech.) Ludzie wicepremiera Piotra Glińskiego wspierani przez premiera Matusza Morawieckiego chcą by przepisy dotyczyły tylko nowych transakcji. Tak więc koncerny medialne nie byłyby zmuszone do odsprzedaży części swoich udziałów – (prawdopodobnie inwestorom obcym). Jastrzębie z Prawa i Sprawiedliwości uważają, iż podsekretarz stanu w MKiDN Paweł Lewandowski „chce wybić zęby ustawie”. Rzekomy cytat jest przypisywany „jastrzębiom” przez „GW”. Majstersztyk manipulacji – organ Michnika cytując kogoś anonimowego – słowem można wymyślić wszystko, powołać się na anonimowe źródło i potem je cytować jako prawdę objawioną. (dr Joseph Goebbels się kłania.)

I tu w w/om. artykule „G.W.” zaczyna się ciekawy, unikalny wątek, drogowskaz przyszłych działań „G.W.” – redaktorka Adama Michnika zaczyna powoływać się i straszyć Prawo i Sprawiedliwość byłym szefem CIA (!!!) gen. Davidem Petraeus’em oraz ambasadorem USA Georgettą Mosbacher, a nawet sekretarzem stanu USA Mike’em Pompeo, który ponoć dał jasno do zrozumienia politykom PiS, że działanie na szkodę koncernów amerykańskich spotka się z ostrym sprzeciwem USA (ludzie Michnika pewnie przy tej rozmowie byli i ustawiali prompter sekretarza stanu USA). Dalej na stronie 18 przez wszystkie szpalty bije tytuł – „PiS starannie przygotowuje się do oddania samobójczego strzału” – gdyż wg. „G.W.” zmuszanie obcych koncernów do odsprzedaży udziałów skończy się wojną z UE i USA, a szczególnie z amerykańskim funduszem inwestycyjnym Kohlberg, Kravis, Roberts & Co. L.P. który w 2019 r. kupił 43,5 % udziałów koncernu Axel Springer. Co jednak nie wywołało konfliktu z UE czy (o dziwo) z Niemcami.

Tak więc dekoncentracji mediów boją się właściciele mediów i politycy totalnej opozycji. Widzą co się stało, gdy w wyniku wolnych wyborów w 2016/2017 straciły władzę w TVP i Polskie Radio (choć dziwne

trafem Tomasz Lis do połowy 2016 r. pluł z anteny TVP 1 jadem nienawiści do PiS, a TVP Kultura robiła to do 2018 r.). Totalna opozycja się boi, i słusznie niech się boi.

Druga grupa bojąca się ustawy o dekoncentracji mediów (ich repolonizacji) to „umiarkowani” politycy Prawa i Sprawiedliwości. Zastanawiają się co to będzie jak zagranica zacznie się oburzać, gdy ustawa (oparta na francuskiej i niemieckiej) wejdzie w życie, mówią że otworzymy sobie nowy front, że dojdzie do awantur. Że może lepiej niech ustawa pozostanie w szufladzie, a jak już to nich będzie łagodna, taka jak Ustawa o Kinematografii – wspierająca politycznie i finansowo od 15 lat patologiczne „samorządowe rozwiązania środowiskowe”. Niech może dziennikarze sami sobie wypracują ustawę o dekoncentracji mediów.

Osobiście sugerowałbym Panu Wicepremierowi prof. Piotrowi Glińskiemu, oraz wiceministrowi Pawłowi Lewandowskiemu rodzaj pewnego kompromisu. Postąpmy tak jak to było w bankowości – rozłożony w czasie (2 – 3 lata) WYKUP pewnych mediów prasowych i radiowych. Zdaję sobie sprawę z pewnej niewydolności prawicowych mediów prasowych, ale zaryzykujemy. Zaczniemy od mediów lokalnych.

Wszyscy wiemy, iż istnieje prawo Parkinsona. Istnieje też prawo Harolda Hotellinga, mówiące, iż

na rynku podzielonym, rozdrobnionym (szczególnie w mediach) pojawia się towar niskiej jakości, a przekazywane treści ulegają trywializacji, „ubrukowieniu”. Być może, ale obecna, nienormalna sytuacja, (jawnie niekonstytucyjna!) gdzie niemieccy właściciel informują Polaków (tubylców) jak mają myśleć, jest nie do przyjęcia i nie może być dalej tolerowana. Błędy (zbrodnie) Balcerowicza, Janusza Lewandowskiego, Tuska i Kopaczowej muszą być naprawione. (Przynajmniej w sektorze mediów.) Przeczytajmy głośno w Sejmie „Rotę” Marii Konopnickiej – wszystkie zwrotki, a niektóre wersy po trzy razy – może to otrzeźwi, zmusi polityków prawicy do skutecznego działania.

Remigiusz Włost-Matuszak – publicysta, poeta, działacz opozycyjny. Debiut poetycki w Odrze – 1982. W latach 1988 – 1990 współpraca z Res Publicą, 1989 – 1992 prywatny wydawca, 1994 – 2002 „Tygodnik Solidarność”, 2002 – 2015 portal Prawica.net. W latach 1998 – 2020 wydał cztery tomiki poezji. Publicysta kwartalników: „Fronda”, „FrondaLux”, „Rzeczy Wspólne”.

DŁUGIE TRWANIE REGIONU – GEOGRAFIA WYBORCZA PODLASIA

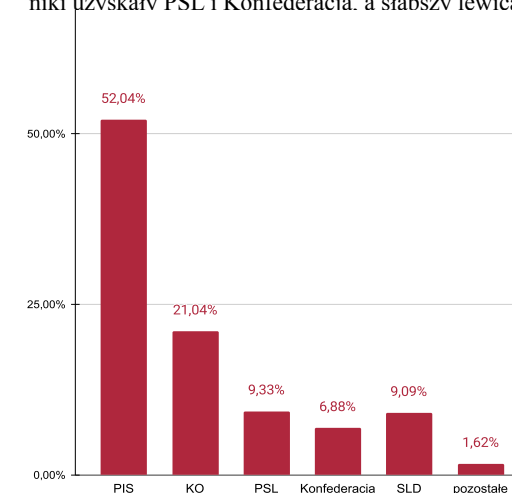
TOMASZ MADRAS

Przekleństwo historii pogranicza, to jest okoliczność istnienia w nieustającym cieniu dziejowych katastrof (konfliktów, zmian granic, wysiedleń) przynosi jednocześnie tę skromną rekompensatę, że regiony pograniczne stają się czasem szczególnie bogate w różnorodność wspólnot ludzkich. Specyficzna historia Podlasia sprawiła, że region podzielony jest granicami osadnictwa odmiennych społeczności, czasem wynikającymi z historycznych granic administracyjnych, ale czasem też – o czym będzie mowa niżej – ukształtowanych osadniczych. We względnie jednolitej etnicznie i kulturowo Polsce Podlasie – styk dawnych wpływów Mazowsza, Litwy, Rusi i Jaćwieży – stanowi wyjątkowy przykład trwałości i znaczenia zastanych podziałów. Z punktu widzenia życia politycznego te kształtujące się od wieków właściwości stale dają o sobie znać, choćby przy okazji kolejnych wyborów. Występują tu właściwie wszystkie najważniejsze czynniki różnicujące zachowania wyborcze polskiego społeczeństwa, jak granice historycznych jednostek administracyjnych, dychotomia miasto-wieś, czy zjawiska typowe dla mniejszości narodowych oraz religijnych. Warto przyjrzeć się Podlasiu dokładnie, żeby zrozumieć polityczne i społeczne zróżnicowanie naszego państwa.

Wyniki wyborów na Podlasiu

Ostatnie wybory parlamentarne w Polsce odbyły się 19 października 2019 roku. Zgodnie z oczekiwaniami ponownie zdecydowanie najlepszy wynik osiągnęła Zjednoczona Prawica (KW PiS), przy czym utrzymanie się rządu nie było już takie oczywiste, ze względu na to, że łączna suma mandatów zdobyta przez partie opozycyjne wyniosła niewiele poniżej połowy. Lista PiS uzyskała 43,59% głosów, co dało łącznie

235 mandatów. Próg wyborczy przekroczyły jeszcze komitety: Koalicja Obywatelska (27,4%), SLD (12,56%), PSL (8,55%), Konfederacja (6,81%)¹. Podlasie, jako całość, stale wykazuje większe poparcie dla prawicy, niż średnia krajowa. Zanim polską scenę polityczną zdominowała rywalizacja PiS-PO odzwierciedlały to wyniki AWS (44,29% w woj. białostockim wobec 33,83% w skali kraju w 1997 roku), a nawet LPR (11,79% w woj. podlaskim wobec 7,87% w skali kraju w 2001 roku). Zgodnie z oczekiwaniami podobnie było też w 2019 roku. Poszczególne komitety uzyskały, odpowiednio: PiS 52,04%, KO 21,04%, PSL 9,33%, SLD 9,09%, Konfederacja 6,96%. Porównując to do wyników ogólnopolskich można jeszcze stwierdzić, że wyższe od średnich wyniki uzyskały PSL i Konfederacja, a słabszą lewicę.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie publikacji PKW. Powszechnie znany stereotyp prawicowego Podlasia, pasujący do wizerunku całej Polski Wschodniej, jest generalnie prawdziwy, ale nie oddaje wcale szczegółów zachowań wyborczych mieszkańców północno-wschodniej Polski. Tymczasem rzut oka na

¹ Państwowa Komisja Wyborcza, Wybory do Sejmu i Senatu RP, <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl> (dostęp 1.09.2020). Tu i na kolejnych stronach wyniki głosowania i wyniki wyborów na podstawie publikacji Państwowej Komisji Wyborczej.

powiat	SLD	PSL	KO	PiS	Konfederacja	pozostale	
augustowski		7%	15%	16%	55%	6%	1%
bialostocki		9%	7%	22%	53%	8%	2%
bielski		10%	8%	26%	51%	4%	1%
grajewski		5%	14%	11%	61%	7%	1%
hajnowski		16%	12%	34%	30%	6%	2%
kolneński		6%	13%	6%	68%	6%	1%
łomżyński		3%	9%	9%	72%	6%	1%
m. Białystok		14%	5%	30%	40%	8%	2%
m. Łomża		7%	7%	24%	54%	6%	2%
m. Suwałki		10%	10%	25%	46%	7%	2%
moniecki		4%	12%	13%	64%	6%	1%
sejneński		9%	16%	20%	47%	5%	2%
siemiatycki		8%	12%	19%	54%	6%	1%
sokołski		6%	13%	12%	60%	6%	2%
suwalski		6%	16%	12%	58%	7%	2%
wysokomazowiecki		4%	11%	7%	73%	6%	1%
zambrowski		5%	16%	10%	62%	6%	1%
województwo		9%	9%	21%	52%	7%	2%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie publikacji PKW.

szczegółowe rezultaty wyborów pokazują znaczne zróżnicowanie poparcia poszczególnych partii w różnych częściach regionu.

Wyniki głosowania w poszczególnych powiatach w okręgu 24-Białystok w wyborach do Sejmu RP w 2019 roku.

W większości powiatów najwyższe poparcie zdobywa Prawo i Sprawiedliwość, ale są od tej zasady wyjątki. Słabsze wyniki PiS występują w powiecie hajnowskim oraz miastach, szczególnie w Białymstoku. Szczególnie wysokie natomiast w zachodnich powiatach województwa, szczególnie w powiatach wysokomazowieckim i łomżyńskim. Historycznie obszarem o słabym poparciu PiS była też północ województwa (patrz: tabela). Odwrotnie, najwyższe poparcie w południowo-wschodniej części województwa oraz w Białymstoku w 2019 roku miało SLD.

2 T. Madras, Geografia wyborcza województwa podlaskiego, w: Geografia wyborcza Polski. Interpretacje postaw i zachowań obywateli, red. T. Koziełło, D. Szczepański, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2018, s. 260.

Koalicja Obywatelska, która w skali województwa uzyskiwała nieco ponad 21% głosów, powyżej tej wartości wypadła w miastach na prawach powiatu, oraz na południowym wschodzie – w pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że tam, gdzie lewica (jest to pokłosie przemian następujących w ciągu ostatnich kilkunastu lat – stopniowo, ale konsekwentnie PO/KO odbierało dawny elektorat SLD)². Konfederacja, którą można uznać za nową formację polityczną (choć dziedziczącą tradycje swoich składowych: narodowców oraz zwolenników Janusza Korwina-Mikiego) uzyskała mniej więcej równe poparcie w całym regionie.

Wyniki głosowania na listę KW Prawo i Sprawiedliwość w kolejnych wyborach w powiatach województwa podlaskiego.

powiat	2006	2007	2010	2011	2014	2015	2018	2019
	sejmik	Sejm	sejmik	Sejm	sejmik	Sejm	sejmik	Sejm
augustowski	27%	36%	27%	34%	25%	45%	38%	55%
bialostocki	37%	44%	38%	42%	38%	47%	44%	53%
bielski	27%	39%	27%	40%	36%	46%	43%	51%
grajewski	35%	45%	29%	39%	33%	48%	41%	61%
hajnowski	9%	11%	9%	12%	10%	18%	15%	30%
kolneński	17%	44%	26%	42%	27%	56%	57%	68%
łomżyński	25%	62%	40%	55%	43%	63%	57%	72%
m. Białystok	34%	32%	29%	32%	40%	38%	36%	40%
m. Łomża	26%	42%	35%	41%	43%	51%	43%	54%
m. Suwałki	30%	33%	25%	31%	34%	40%	36%	46%
moniecki	31%	43%	31%	40%	22%	51%	44%	64%
sejneński	9%	26%	12%	25%	9%	36%	19%	47%
siemiatycki	16%	41%	26%	37%	27%	45%	35%	54%
sokołski	29%	40%	21%	36%	25%	49%	53%	60%
suwalski	15%	39%	21%	33%	26%	44%	42%	58%
wysokomazowiecki	39%	62%	50%	59%	44%	69%	61%	73%
zambrowski	45%	49%	43%	45%	36%	58%	46%	62%
SUMA	29%	39%	30%	37%	34%	45%	42%	52%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie publikacji PKW.

W szczególny sposób zróżnicowane regionalnie jest poparcie ludowców. Szczególnie słaba w miastach na prawach powiatu, ale też, co już nie tak oczywiste, w rolniczych, a nie też mocno pravicowych powiatach, jak wysokomazowiecki i łomżyński. Jest to także formacja o szczególnie dużych wahaniami poparcia między poszczególnymi elekcjami, osiągająca dużo lepsze wyniki w wyborach samorządowych niż parlamentarnych. PSL rywalizuje o konserwatywny elektorat wiejski z PiS – generalnie tą walkę coraz wyraźniej przegrywa, ale wciąż wielu wyborców głosuje na posła lub prezydenta z PiS i na „swojego” wójta z PSL. To zróżnicowanie pokazuje wyraźnie zesta-

wienie wyników kolejnych wyborów do Sejmu oraz do sejmiku województwa podlaskiego. Ten lokalny charakter zachowań wyborczych ma wpływ na wahaniami poparcia również dlatego, że o głosowaniu częściej, niż w przypadku innych partii, może decydować obecność na liście wyborczej konkretnego, lokalnego polityka – szczególnie kontrastuje to z „jednolitym”, mało zróżnicowanym poparciem Konfederacji.

Mapa polityczna województwa podlaskiego

Historyczne podziały dzisiejszego województwa podlaskiego dzielą je na trzy główne części, szczególnie żywe w pamięci mieszkańców ze względu na niedawne granice województw: Białostoczczyznę, Su-

powiat	2006	2007	2010	2011	2014	2015	2018	2019
	sejmik	Sejm	sejmik	Sejm	sejmik	Sejm	sejmik	Sejm
augustowski	16%	13%	32%	18%	47%	11%	36%	15%
bialostocki	8%	8%	13%	7%	17%	6%	10%	7%
bielski	9%	5%	33%	11%	34%	9%	14%	8%
grajewski	29%	17%	34%	28%	46%	14%	29%	14%
hajnowski	18%	15%	35%	5%	46%	18%	30%	12%
kolneński	32%	24%	35%	32%	49%	14%	21%	13%
łomżyński	22%	12%	20%	18%	34%	8%	17%	9%
m. Białystok	2%	3%	4%	3%	5%	4%	4%	5%
m. Łomża	8%	4%	6%	6%	17%	3%	9%	7%
m. Suwałki	5%	6%	5%	4%	22%	5%	18%	10%
moniecki	16%	19%	29%	25%	46%	17%	17%	12%
sejneński	11%	24%	8%	23%	15%	19%	9%	16%
siemiatycki	34%	11%	24%	15%	30%	11%	28%	12%
sokołski	14%	16%	48%	28%	58%	15%	19%	13%
suwalski	27%	24%	27%	22%	43%	16%	29%	16%
wysokomazowiecki	9%	11%	16%	13%	27%	7%	22%	11%
zambrowski	12%	13%	16%	18%	38%	8%	29%	16%
SUMA	13%	9%	19%	11%	28%	8%	16%	9%

Wyniki głosowania na listę KW Polskiego Stronnictwa Ludowego w kolejnych wyborach w powiatach województwa podlaskiego.

walszczyznę i Łomżyńskie. Dwa ostatnie subregiony są względnie jednoznacznie kojarzone z dawnymi województwami (w przypadku Suwalszczyzny – z tą częścią woj. suwalskiego, które znalazło się w granicach woj. podlaskiego. Byłe województwo białostockie (te sprzed 1999 roku) przedzielone jest dodatkowo dawnymi granicami województw przedrozbiorowych i granicą między Koroną a Litwą, oraz nieformalną, ale wyraźną granicą osadnictwa katolickiego (z kierunku Mazowsza) i prawosławnego (z ruskich ziem Wielkiego Księstwa Litewskiego). Osobnym zjawiskiem jest odrębność dużych ośrodków miejskich, gdzie szczególnie Białystok wyraźnie odróżnia się od okolicznych gmin i przypomina – w charakterystyce postaw politycznych i zachowań wyborczych mieszkańców – inne duże miasta w Polsce. Biorąc pod uwagę nie tyle same historyczne granice, co faktyczne aktualne zróżnicowanie polityczne, okazuje się, że tylko częściowo mają znaczenie dawne podziały administracyjne, za to szczególnie mocno ujawniają



się podziały socjopolityczne wynikające z dawnych i niedawnych migracji ludności.

Wyróżnić można więc: umiarkowaną prawicową, a dawniej raczej lewicową i sprzyjającą ludowcom Suwalszczyznę; konserwatywny, głoszący na prawicę, ale też silnie „opanowany” przez PSL subregion grajewsko-sokółski; bardzo konserwatywny i sprzyjający PiS, **największy ze wszystkich subregion białostocko-łomżyński**; odrębne, „liberalne” miasto Białystok; oraz dawniej skrajnie lewicowy, dziś wciąż niechętny prawicy region południowo-wschodni (prawosławny). Granice subregionów pokazuje poniższa mapa – w szczególności wyjaśniona dalej.

Podział województwa podlaskiego na pięć subregionów geografii wyborczej.

Suwalszczyzna obejmuje powiaty suwalski, augustowski i sejneński oraz miasto Suwałki. Nie występują tu formacje kulturowe determinujące podziały socjopolityczne innych części województwa: osadnictwo drobnoszlacheckie i społeczność prawosławna. Do 2015 roku w regionie szczególnie wysokie poparcie uzyskiwały PO i PSL, Przeciwko PiS, a więc na lewicę, PO lub PSL, głosuje mniejszość litewska stanowiąca większość mieszkańców nadgranicznej gminy Puńsk³. W cyklu wyborów w latach 2018–2020 sytuacja uległa pewnej zmianie: wyraźnie wzmocnił się PiS, wygrywając wybory prezydenckie, uzyskując wyniki powyżej średniej wojewódzkiej w wyborach parlamentarnych, i zwiększając z 2 do 4 liczbę radnych w sejmiku wybranych w okręgu suwalskim (łącznie z pow. sokólskim i monieckim).

Subregion grajewsko-sokółski obejmuje obszar powiatów kolneńskiego, grajewskiego, monieckiego i sokólskiego. Układa się w regularny pas w północnych częściach dawnych „gierkowskich” województw łomżyńskiego i białostockiego. Subregion wyróżnia względnie wysokie poparcie wyborcze ludowców, podobne do Suwalszczyzny, oraz wysokie poparcie dla prawicy, typowe dla reszty Łomżyńskiego i zachodniej Białostocczyzny. Taki rozkład poparcia wyborczego nie ma nic wspólnego z granicami dawnych województw i rozbiorów. Jak dowodzi M.

Dajnowicz, ludowców popiera przede wszystkim ludność pochodzenia chłopskiego (a nie, co w tym wypadku istotne, drobnoszlacheckiego). Wysokie notowania PSL w rejonie Kolna, Moniek i Sokółki można więc, przynajmniej częściowo, wiązać z mniejszym zagęszczeniem (choć nie brakiem) osadnictwa szlachty podlasko-mazowieckiej⁴.

Ziemia Łomżyńska i zachodnia część Białostocczyzny tworzą **subregion łomżyńsko-białostocki**, wyróżniający się na tle Podlasia i całej Polski specyficznym składem społecznym. Wspólnie z północnym Mazowszem tworzy obszar zwartej osadnictwa drobnoszlacheckiego, w wielu gminach stanowiącej większość mieszkańców. Pamięć o pochodzeniu stanowym przetrwała do dziś, szczególnie na wsi, pomimo przekształceń społecznych. Gminach „szlacheckich” badania społeczne pokazują ponadprzeciętne poczucie patriotyzmu, tradycyjny szacunek dla instytucji rodziny, silne przywiązanie do uprawianej od pokoleń ziemi i bardzo duży wpływ Kościoła rzymskokatolickiego⁵. Przykładowo, w gminach wiejskich powiatu wysokomazowieckiego w ostatnich wyborach prezydenckich Andrzej Duda uzyskał poparcie: Kobylin-Borzymy 91%, Kulesze Kościelne 93%, Sokoły 86%, Wysokie Mazowieckie 86%, Nowe Piekuty 87%, Klukowo 89%. Co charakterystyczne, zwykle niskie jest poparcie PSL. Do subregionu można zaliczyć powiaty: łomżyński (bez gminy Zbójna, należącej do Kurpiowszczyzny), zambrowski, wysokomazowiecki, białostocki (bez gmin Gródek i Michałowo) oraz zachodnie części powiatów bielskiego i siemiatyckiego.

Subregion południowo-wschodni (prawosławny) obejmuje wschodnie części powiatów bielskiego i siemiatyckiego, cały powiat hajnowski oraz gmi-

ny Gródek i Michałowo powiatu białostockiego. Od początku lat 90. był to obszar dominacji lewicy postkomunistycznej. Już w 1991 roku większość mieszkańców powiatów hajnowskiego i bielskiego poparła kandydującego z listy SLD Włodzimierza Cimoszewicza, który osiągnął ponad 50 tys. głosów⁶. Po początkowych próbach samodzielnego udziału w wyborach parlamentarnych na współpracę z lewicą zdecydowały się szybko główne środowiska mniejszości prawosławnej i białoruskiej⁷. Na Podlasiu mieszka większość spośród ok. 160 tys. wyznawców prawosławia w Polsce. W powiecie hajnowskim prawosławni stanowią około 70% mieszkańców, w bielskim – 40%, siemiatyckim – 30%, białostockim – 15%, sokólskim – 10%. Zdecydowana większość podlaskich wyznawców prawosławia deklaruje narodowość polską. Białorusini stanowią: 32% populacji powiatu hajnowskiego, 17% powiatu bielskiego, 3% powiatu białostockiego ziemskiego i 3% powiatu siemiatyckiego. Ponad połowę mieszkańców deklarujących narodowość białoruską mają gminy: Orla (pow. bielski), Czyże, Dubicze Cerkiewne, Hajnówka – gm. wiejska, (wszystkie pow. hajnowski)⁸. Począwszy od wyborów w latach 2006 i 2007, wobec słabnięcia SLD, społeczność prawosławna południowo-wschodniego Podlasia charakteryzuje się już nie tyle głosowaniem na lewicę (choć ta wciąż zachowuje poparcie znacznie wyższe od ogólnopolskiego i wojewódzkiego), co popieraniem głównych partii opozycyjnych wobec prawicy. W wyborach w 2015 roku popularni kandydaci prawosławni znaleźli się na listach trzech dużych ugrupowań (Aleksander Sosna z Lewicy, Mikołaj Janowski i Jarosław Matwiejuk z PSL, Adam Musiuk z PO), a w 2019 najważniejszymi kandydatami mniejszości byli Mikołaj Janowski

3 Więcej na ten temat: T. Madras, Partycypacja wyborcza mniejszości narodowych w województwie podlaskim, [w:] Współpraca transgraniczna na obszarach pogranicza, red. Z. Tomczonek, Białystok 2013, s. 196–218.

4 M. Dajnowicz, The political participation of the inhabitants of the North-Eastern border regions of Poland (2001–2007), [w:] Borderland society and culture in the face of civilization challenges, ed. Z. Tomczonek, Białystok 2009, s. 75–86.

5 M. Dajnowicz, Drobną szlachta ziemi łomżyńskiej na przełomie XIX i XX wieku, Łomża 2002, s. 113–118; M. Bienkowska-Ptasznik, Polacy–Litwini–Białorusini. Przemiany stosunków etnicznych na północno-wschodnim pograniczu polski, Białystok 2007.

6 Wyniki wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 27 października 1991 roku. Część II: Wyniki głosowania i wyniki wyborów, Warszawa 1991, s. 277.

7 Wyniki wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 IX 2001 r. Część II Wyniki głosowania i wyniki wyborów, Warszawa 2001, s. 168–171. Więcej na ten temat: E. Czykwin, Wszyscy zwycięzcami, „Przegląd prawosławny” 2002, nr 12, s. 27; E. Mironowicz, Białorusini w wyborach parlamentarnych i samorządowych w Polsce w latach 1989–1994, „Białoruskie Zeszyty Historyczne” 1995, nr 2, s. 121–131; T. Madras, Partycypacja wyborcza mniejszości....

8 K. Goss, Struktura wyznaniowa mieszkańców byłego województwa białostockiego, [w:] Pogranicze. Studia Społeczne, t. X, red. A. Sadowski, Białystok 2001.

z PSL, Eugeniusz Czykwini z KO. Generalnie, miejsce słabnącej lewicy zajęła PO (KO) i, w mniejszym stopniu, wciąż silny lokalnie PSL. Co bardzo istotne, swoją pozycję w subregionie wzmacnia także PiS.

„Uskok wyborczy”, czyli bardzo wyraźna zachodnia granica subregionu południowo-wschodniego, ciągnie się na przestrzeni 140 km, mniej więcej przez

47,8% głosów. **Łatwo zauważyć, że potwierdza się tu zjawisko typowe dla dużych miast w całej Polsce: poparcie dla PO, czy, szerzej, dla polityków kojarzonych z szeroko rozumianym liberalizmem.**

Wyniki KW PO (KO) w wyborach parlamentarnych i samorządowych w latach 2006 –2019.

	2006	2007	2010	2011	2015	2018	2019
	sejmik	Sejm	sejmik	Sejm	sejmik	Sejm	sejmik
m. Białystok	31%	44%	49%	40%	22%	39%	30%
woj. podlaskie	19%	32%	31%	30%	17%	24%	21%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie publikacji PKW.

środek gminy Szudziałowo i Zabłudów, przecina gminę Bielsk Podlaski na zachód od tego miasta, dalej na południe środkiem gmin Boćki i Siemiatycze. W pozornie umiarkowanej politycznie gminie wiejskiej Bielsk Podlaski (wyniki poszczególnych partii w skali gminy odpowiadają mniej więcej wynikom w całym województwie), dokładniejsza analiza pozwala dostrzec ostry podział elektoratu. Przykładowo w 2015 roku w poszczególnych komisjach wyborczych w gminie PiS uzyskał: Augustowo 43,48%, Łubin Kościelny 68,49%, Dubieżyn 13,24%, Piliki 47,00%, Bielsk Podlaski 7,92%, Proniewicze 44,97%, Pasyńki 7,81%, Rajsk 8,37%, Ploski 1,64%. Jak łatwo zgadnąć, wsie: Augustowo, Łubin, Piliki i Proniewicze znajdują się, mniej więcej, po zachodniej, a pozostałe po wschodniej stronie gminy. W uproszczeniu można przyjąć, że na południe od Białegostoku do granicy województwa „uskok” przebiega wzdłuż drogi krajowej nr 19 Białystok-Lublin⁹. Osobnym subregionem jest miasto Białystok. Regularnie ponadprzeciętne poparcie osiąga tu Platforma Obywatelska (obecnie pod szyldem KO). W kolejnych czterech wyborach prezydenta miasta począwszy od 2006 roku zwyciężał kandydat popierany przez PO, Tadeusz Truskolaski. W 2020 roku w II turze wyborów prezydenckich w Białymstoku zwyciężył Rafał Trzaskowski 52,2% a Andrzej Duda

Podsumowanie

Województwo podlaskie, traktowane jako całość, stanowi obszar dominacji prawicy, reprezentowanej obecnie przez PiS. Poparcie to jest jednak rozłożone nierównomiernie. Opisana wyżej mapa wyborcza województwa powstała w wyniku nałożenia się na siebie linii rozgraniczających wyższe i niższe poparcia wyborcze poszczególnych analizowanych formacji politycznych. Podział ten jest względnie trwały, prawdopodobnie utrzyma się w najbliższych latach, przy czym najbardziej wyraźną i zapewne najtrwalszą granicą jest linia rzeczonoego „uskoku wyborczego” przecinającego południe województwa. Występowanie tak wyraźnej różnicy w zachowaniach wyborczych na małym obszarze wskazanych gmin jest zjawiskiem wyjątkowym na skalę ogólnopolską.

W czasie ostatniej serii wyborów w latach 2018 –2020 na Podlasiu umocnił się jeszcze bardziej PiS. Wzrost poparcia prawicy nastąpił szczególnie w obszarach wcześniej słabszych, czyli na północy oraz południowym wschodzie województwa. Lepsze notowania na Suwalszczyźnie i okolicach w istotny sposób przyczyniły się do uzyskania większości w sejmiku województwa. Z kolei w wyborach prezydenckich okazało się, że najwyższy procentowy wzrost poparcia dla kandydata Zjednoczonej Prawicy nastąpił w powiecie hajnowskim, dawnym mateczniku lewi-

cy. Choć Andrzej Duda uzyskał tylko 39% głosów w powiecie, poprawa jest znaczna – w 2015 roku było to tylko 30%. W tym czasie w skali województwa nastąpiła poprawa z 59% do 60%, natomiast w mieście Białymstoku nastąpił procentowy spadek poparcia z 51,5% do 47,8%.

Bastionem PO, obecnie pod szyldem Koalicji Obywatelskiej, pozostał zatem Białystok. Potwierdziły to wyniki wyborów prezydenckich, a także utrzymanie władzy w samorządzie miasta. Generalnie rzecz biorąc PO jednak wyraźnie traci Podlasie. Utraty dystansu do PiS nie rekompensuje nawet skuteczne od lat „przejmowanie” od lewicy elektoratu prawosławnego. Generalnie można powiedzieć, że już dawno SLD straciło monopol na reprezentowanie tej grupy wyborców, którzy coraz chętniej głosują na rozmaite partie odpowiadające ich indywidualnym preferencjom, od lewicy, przez PO/KO i PSL, po PiS i Konfederację.

Pomimo zmieniających się w kolejnych latach sytuacji w niektórych powiatach zasadniczy podział Podlasia na kilka odmiennych od siebie fragmentów pozostaje stały. Można przypuszczać, że stałby

się jeszcze bardziej widoczny w przypadku jakiegoś ogólnego spadku poparcia dla prawicy, gdyż podziały są mniej widoczne, gdy jedna partia prawie wszędzie ma poparcie wysokie lub bardzo wysokie. W każdym razie jest i w przyszłości będzie widoczny wpływ historycznego osadnictwa i migracji, zarówno tych dawnych, jak i świeżej daty. Tą względnie niedawną jest masowy ruch ludności ze wsi do miasta w okresie powojennego wzrostu Białegostoku. Ta niejako nowa, mniej zakorzeniona (przez to i mniej konserwatywna) niż na wsi społeczność to przecież również „produkt” specyficznej fali migracyjnej.

dr Tomasz Madras – politolog i ekonomista, wykładowca akademicki na Wydziale Inżynierii Zarządzania Politechniki Białostockiej, wieloletni radny Rady Miasta Białystok, od stycznia 2020 r. wicewojewoda podlaski.

⁹ Por.: M. Siedlecki, Zjawisko „uskoku wyborczego” na Białostocczyźnie, [w:] Oblicze polityczne regionów Polski, red. M. Dajnowicz, Białystok 2007; M. Barwiński, Współczesne stosunki narodowościowo-religijne na Podlasiu, [w:] Granice i pogranicza nowej Unii Europejskiej. Z badań regionalnych, etnicznych i lokalnych, red. M. Małikowski, D. Wojakowski, Kraków 2005; T. Madras, Geografia wyborcza województwa podlaskiego, w: Geografia wyborcza Polski. Interpretacje postaw i zachowań obywateli, red. T. Koziełło, D. Szczepański, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2018.

SKĄD SIĘ WZIĘŁA DROBNA SZLACHTA NA PODLASIU?

LUKASZ LUBICZ-LAPIŃSKI

Drobna szlachta – specyficzna grupa społeczna występująca licznie w Północno-wschodniej Polsce – jest fenomenem historyczno-socjologicznym na skalę Europy. Od XIX w. szlachta zagrodowa pozostawała w zainteresowaniu historyków i etnografów, a ostatnio także politologów, widzących w tej społeczności relikty dawnej Rzeczypospolitej. Badacze zwracali uwagę w szczególności na takie cechy zbiorowości jak: patriotyzm, konserwatyzm, głęboką religijność, ale także negatywne przywary jak nieufność, kłótniowość, skłonność do zatargów. Historycy próbowali dociec genezy tej warstwy, poszukując odpowiedzi na pytanie: W jaki sposób doszło do wykształcenia się warstwy „ubogiego rycerstwa”?

X-XII w. Pogranicze mazowiecko-ruskie

Podlasie jako jeden z młodszych regionów Polski, został ukształtowany i zasiedlony w stosunkowo późnym okresie. Zasięg tej geograficzno-historycznej krainy wyznacza wąski pas ziemi o szerokości ok. 30–100 km biegnący od północy w okolicach miasta Augustowa przez Goniądz, Tykocin, Suraż, Brańsk, Drohiczyn po miasteczko Mordy na Podlasiu Zabuzzańskim. Tereny te w przeciągu całego okresu średniowiecza, były areną walk pomiędzy sąsiadującymi organizmami państwowymi, które za wszelką cenę chciały przyporządkować sobie słabo zaludnione pogranicze. Pomimo tego, że wzmiankowane powyżej ziemie utworzyły w XVI w. województwo podlaskie, historia północnej i południowej części Podlasia przebiegała nieco inaczej. Ziemie dzisiejszej Białostoczczyzny były w czasach wczesnego średniowiecza pograniczem Księstwa Mazowieckiego z ludami bałtyckimi: Prusami, Jaćwingami i Litwinami. Mazowsze, włączone do państwa Polan prawdopodobnie w wieku X jeszcze przed panowaniem Mieszka I, posiadało na wschodzie swej dzielnicy granice naturalne wyznaczone rzekami: Łęką, Biebrzą, Narwią i Nurcem, choć odtworzenie granicy państwa

polskiego na tym odcinku z okresu X-XIII w. wydaje się niemożliwe z braku źródeł pisanych. Pierwsze osadnictwo w północno-wschodnim rejonie Państwa Polskiego zapewne nasiliło się wraz z okrzepnięciem na tych terenach władztwa piastowskiego, tuż po poskromieniu buntu Masława. W XI-XII w. Osadnictwo skupiało się prawdopodobnie wśród nowobudowanych grodów piastowskich jakimi były Łomża, Wizna i Tykocin. Fala osadników przybyła na ten teren w XII w. z kierunku zachodniego zasiedliła tereny położone do linii Narwi oraz Bugu w okolicach Drohiczyna. Na wschodniej rubieży mazowieckiej osadnictwo było dość intensywne o czym wspomina dokument Konrada Mazowieckiego z ok. 1239 r. wymieniający uposażenie biskupów płockich na terenie kasztelanii świeckiej (odpowiadającej mniej więcej współczesnemu zasięgowi powiatu wysokomazowieckiego). O mazowieckiej siatce osadniczej na tych terenach świadczą grodziska w Niewiarowie, Grodzkich czy też Świećku datowane na XI-XIII w. Jednocześnie terytorium pograniczne pozostawało w zainteresowaniu książąt ruskich, którzy już w pocz. XI wieku dotarli ze swoją ekspansją w kierunku Jaćwieży osiągając swym zasięgiem rzekę Narew w okolicach Suraza. Opanowanie tych terenów wiązało się z udziałem Rusinów w wyprawie przeciwko Mieclawowi, którą wsparli Kazimierza Odnowiciela. W zamian za pomoc udzieloną władcy polskiemu, otrzymali ziemie nad Bugiem i górną Narwią, gdzie na zdobytych terenach zbudowali grody Suraż, Drohiczyn i Mielnik, rozpoczynając etap osadnictwa ruskiego na tych ziemiach.

XII-XIV w. Kłopotliwe sąsiedztwo. Zniszczenie osadnictwa nad Bugiem i Narwią

W XII-XIII wieku pogranicze mazowiecko-ruskie stało się terenem najazdów pogranicznych plemion bałtyjskich. Kolejne rejzy Prusów, Jaćwingów, doprowadziły do zniszczenia pierwotnego osadnictwa. Po pokonaniu Jaćwingów i Prusów przez Krzyżaków

w latach 1278–1283, coraz bardziej uciążliwym sąsiadem byli Litwini. Pomimo ślubu ks. Mazowieckiego Bolesława z córką księcia litewskiego Trojdena w 1279 r., najazdy litewskie nadal nękały Mazowszan w początku XIV w. Kolejne najazdy krzyżackie i litewskie uniemożliwiały nowe osadnictwo ludności na tych terenach. Ustabilizowanie sytuacji politycznej nastąpiło dopiero w połowie XIV w. W 1343 roku w Bratjewie książę mazowiecki Siemowit II zawarł traktat z Krzyżakami regulujący granicę północną Mazowsza, która przetrwała nie zmieniona do roku 1945. Granica wschodnia – z Litwą (teren zwany później Podlasiem), w ciągu kolejnych wieków niejednokrotnie ulegała zmianom. Kilkanaście lat po ustaleniu granicy z Krzyżakami, ks. Siemowit II zawarł układ graniczny z księciem litewskim Kiejstutem 14 VIII 1358 r. Wschodnią granicę Mazowsza stała się wschodnią granicą (do rzeki Supraśli) późniejszego województwa podlaskiego. W 1382 roku trwały walki o Podlasie – książę Janusz I korzystając z walk Jagiełły z Kiejstutem zajął Drohiczyn i Mielnik, spustoszył Suraż, Bielsk, Kamieniec, oblegał Brześć, ziemie te jednak zmuszony był oddać Litwie w 1385 roku po zawarciu unii w Krewie. Był to również czas ubiegania się o koronę Polski po śmierci Ludwika Węgierskiego. Jednym z kandydatów popieranym silnie przez Wielkopolan był książę mazowiecki Siemowit IV. Aby uzyskać fundusze na ten cel książę zastawił Krzyżakom ziemię wiską (wraz z powiatem goniądzkim). Plany mazowieckiego władcy pokrzyżowała unia w Krewie w 1385 r. Również w tym roku odzyskane po ponad pół wieku ziemie zmuszony został oddać Litwie, choć na bardzo krótko bo po 6 latach w 1391 r. ziemi drohickiej z grodami: Drohiczyn, Mielnik, Suraż i Bielsk, zrzekł się Król Polski Jagiełło. Od roku 1391 książęta mazowieccy byli w posiadaniu ziemi pogranicznej z grodami: Drohiczyn, Mielnik, Suraż i Bielsk, jednak po kilkunastu latach zostały one ponownie utracone na rzecz Litwy. W tym samym okresie ważyły się również losy północno-wschodnich rubieży księstwa. Zastawiona Krzyżakom wschodnia część ziemi wiskiej wraz z grodem w Goniądzu w 1398 roku została przekazana

na przez Zakon Litwie. Pomimo protestów ze strony książąt mazowieckich powiat goniądzki nigdy już nie powrócił do Mazowsza. W roku 1402 odzyskano jedynie od Państwa Krzyżackiego pozostałą zachodnią część ziemi wiskiej. Litwa nie poprzestała na podboju swych zachodnich ziem pogranicznych i w początkach XV wieku zajęła ziemie z pozostałymi w rękach Mazowszan grodami podlaskimi. Ostatnia aneksja litewska nastąpiła w roku 1425, kiedy to Książę Litewski Witold zajął mazowiecki okręg z grodem Tykocin. Po raz ostatni władza Mazowsza nad tymi terenami powróciła w 1440 po zabójstwie Zygmunta Kiejstutowicza. Książę Bolesław IV objął na 4 lata władzę nad tymi ziemiami. Ostatecznie w 1443 ziemia drohicka odkupiona została przez Kazimierza Jagiellończyka za 6 tysięcy kop groszy praskich, z kolei w roku następnym Litwa zajęła powiat węgrowski wcinając się klinem w środkowe Mazowsze. W tym kształcie Podlasie na ponad 100 lat pozostało w granicach Wielkiego Księstwa Litewskiego do 1569 r.

Początek osadnictwa drobnego rycerstwa i jego zasięg

Ustabilizowanie stosunków z sąsiadami umożliwiło ponowne zasiedlenie opustoszałych ziem przygranicznych. Książęta mazowieccy akcję kolonizacyjną rozpoczęli już pod koniec XIV w. Osadnicy wywodzili się głównie z drobnego rycerstwa, choć niektóre rejony zasiedlano ludnością chłopską. Pierwsze nadania ziem dla rycerstwa datuje się na lata 70-te XIV wieku. Władcą, który zapoczątkował proces zasiedlania wschodniego Mazowsza, był książę Siemowit III. W roku 1373 założył Ostrołękę i nadał prawa miejskie Wiznie. Od roku 1374 ziemia wiska i dystrykt nowogrodzki (późniejsza Ziemia Łomżyńska i część Podlasia) przypadły Januszowi I – wspaniałemu gospodarzowi i kolonizatorowi tych terenów. Osadnicy sprowadzani na ziemie pograniczne wywodzili się z głębi Mazowsza. Ks. Janusz nie zamieszkałe puszcze nadawał rycerstwu z ziemi ciechanowskiej, zakroczymskiej, warszawskiej a nawet płockiej. Fala osadnicza posuwała się w miarę regularną linią od zachodu. W pierwszym etapie trwającym do po-

czątku XV w. zagospodarowano ziemie wokół nowo założonych miast – Ostrołęki, Łomży, Nowogrodu. Ludność chłopska osadzana była głównie we wsiach przyległych do nowych miast, w nielicznych dobrach książęcych, późniejszych królewskich. Pozostałe ziemie zasiedlane były przez drobne rycerstwo. Największa część nadań dla szlachty pochodzi jednak okresu po 1410 roku. Pokonanie Krzyżaków pod Grunwaldem umożliwiło pełniejsze zasiedlanie ziem na północ od Narwi. Jednocześnie główna fala osadnicza ruszyła na wschodnie rubieże Księstwa Mazowieckiego. Książęta rozdawali rycerstwu swe ziemie pograniczne przeważnie w nadziałach 10 włokowych lub ich wielokrotności. (włoka była jeszcze w czasach staropolskich jednostką miary ziemi stanowiącą w przybliżeniu odpowiednik areału około 17 ha). Wiązało się to z feudalnym prawem rycerskim – otrzymujący nadanie byli zobowiązani do służby wojskowej na koniu o wartości czterech grzywien, w lekkim uzbrojeniu z kopią. Podstawą służby rycerskiej na Mazowszu było stawianie jednego konnego właśnie z obszaru 10 włók ziemi. Nadane dobra rycerz tracił w przypadku niestawienia się na wyprawę wojenną, zarządzoną przez księcia. Do roku 1425, a więc w ciągu niemalże jednej dekady, książę Janusz rozdał rycerstwu większość ziem położonych w powiecie zambrowskim i należących jeszcze do Mazowsza okolicach Tykocina. W ten sposób ogromne połacie ziemi zasiedlone zostały przez drobne rycerstwo z Mazowsza. Osiedlenie się drobnej szlachty na Podlasiu nastąpiło przede wszystkim za panowania książąt mazowieckich – Janusza I (1391-ok. 1405) i Bolesława IV (1440–1444). Równoległe akcję kolonizacyjną na Podlasiu prowadzili także książęta litewscy, przede wszystkim Wielki Książę Witold, ale również i książę Zygmunt Kiejstutowicz. W wyniku intensywnej kolonizacji drobno-rycerskiej rubieże księstwa zostały skolonizowane głównie szlacheckim elementem osadniczym, co wpłynęło na kształt i późniejszą strukturę społeczną tych terenów. Do połowy XV w. tereny do linii Narwi, Biebrzy i Netty zostały rozdane w niewielkich nadziałach ziemskich rycerstwu z głębi Mazowsza, bądź też przekazane

miejscowym osadnikom jako nowe działki. W drugiej połowie XV w. siatka osadnicza osad rycerskich była już w większości ukształtowana. Książęta litewscy nie byli już zainteresowani kontynuacją akcji osiedleńczej, szczególnie po okresie złamania potęgi Zakonu Krzyżackiego w wojnie trzynastoletniej. Schyłkowym etapem kolonizacji rycerskiej był wiek XVI i ostatnie nadania jakie poczyniono głównie dla rodzin bojarskich w parafii Dobryńewo (wsie: Kulikówka-Szacify, Leńce i Jaworówka) czy też w okolicach zamku tykocińskiego. Kolonie drobnego rycerstwa wraz z nowymi pokoleniami z puszczańskich osad powoli zamieniały się w coraz bardziej liczne okolice szlacheckie dając początek typowej dla tych terenów warstwy społecznej jaką była drobna szlachta.

Wsie drobnej szlachty, czyli tzw. „okolice”

Do dziś pokutuje błędne nazewnictwo miejscowości zamieszkałych przez szlachtę zagrodową jako „zaścianki”. Warto w tym miejscu wyjaśnić, że formą gospodarczą jaką były zaścianki, czyli dobra powstałe w wyniku podziałów innych większych dóbr, najczęściej prywatnych, ale także i kościelnych, są typowe dla ziem dawnej Litwy. Istniała szlachta zaściankowa, czyli zamieszkująca pod Nowogródkiem czy Wilnem, powstałe w ten sposób kolonie, ale podobne zaścianki w zasadzie na zachód od Niemna nie istniały. Wsie drobnej szlachty mazowieckiej powstawały w oparciu o najczęściej duże nadanie książęce i ich cechą charakterystyczną były liczne podziały i tworzenie się nowych kolonii, które dawały początek tzw. okolicy szlacheckiej – grupie wsi o wspólnym pochodzeniu i rdzeniu słowotwórczym. Mechanizm był w zasadzie podobny dla większości tego typu osiedli: w większości przypadków pierwszą osadę zakładała większa rodzina, bądź kilka rodzin połączonych ze sobą więzami krwi. Z czasem wspólnota rodzinna rozszerzała się i jej nowi członkowie decydowali się na zakładanie swych siedzib z dala od pierwotnego gniazda. W ten sposób wokół starej osady, w wyniku podziałów majątkowych, powstawały filialne przysiółki dające początek nowym miejsc-

wościom. Charakterystyczną cechą wsi szlacheckiej, nie spotykaną na południu czy zachodzie Polski, była jej dwu lub nawet trójczłonowa nazwa. Pierwszy składnik nazwy zazwyczaj zawierał wspólny element dla wszystkich osad i był pierwotną nazwą rodową lub rodzinną. Zdarzało się, że nazwa wsi pochodziła od nazwy własnej pierwszego jej osadnika-założyciela, przy czym mogła to być zmieniona forma jego imienia np. nazwa wsi Gosie, rodziny Gosiewskich koło Zambrowa, pochodzi od protoplasty - Gotarda z Milewa (obecnie są to miejscowości: Gosie-Otole, Gosie-Wybrany, Gosie-Leńnica i Gosie-Ląka). Grupa wsi Cibory w tym samym powiecie zambrowskim wywodzi się od Ścibora z Kołak (dawniej dość liczna okolica szlachecka Ciborowskich składała się z małych wsi o pierwszym członie nazwy Cibory i dodatku: Chrzczony, Gołockie, Kołaczki, Krupy, Marki, Opielaki, Tury i Wielkie). Podobną genezę mają inne wsie jak np.: Rzędziany (dawniej jako Żendziany od Żendziana z Drugwina), czy Markowo od rycerza o imieniu Marek. Innym przykładem nazw wsi są przydomki i przezwiska jakie nosili średniowieczni osadnicy przybyli na te tereny. Do takich zaliczyć można wsie szlacheckie o nazwie: Kulesze, Kapice, Rytele, Łapy, Kurzyny czy Wiszowate. W niektórych przypadkach nazwa wsi przywędrowała wraz z osadnikami, którzy nowo zakładane siedziby na Podlasiu nazywali tak samo, jak swoje dawne mazowieckie gniazda. Przykładem takiej praktyki jest choćby kilka miejscowości z terenu parafii Trzcianne, gdzie miejscowości Chojnowo, Mroczyki, Wilamówka powtarzają się w sąsiednim powiecie wąsowskim, a Kulesze i Milewo, są zapewne koloniami analogicznych miejscowości z terenu Podlasia. Ciekawym przykładem obrazującym powstanie wsi drobno-szlacheckich może być grupa miejscowości Sikory położonych w parafii Kobylin Borzymy. Pod koniec XV wieku, Sikory należały do Mikołaja i Jakuba Sikorów. W 1489 roku Mikołaj Sikora podzielił swoje dziedzictwo między pięciu synów: Pawła, Bartłomieja, Tomasza, Piotra i Wojciecha, z kolei Jakub Sikora między swoich synów: Bartłomieja i Jana. W ten sposób powstały załazki późniejszych wsi Sikory:

Pawłowięta, Bartkowięta, Tomkowięta, Piotrowięta, Wojciechowięta, Bartyczki i Janowięta, zasiedlonych przez potomstwo tychże rycerzy.

Szlacheckie nazwiska i przydomki.

Powszechnie uważa się, że szlacheckie nazwiska to takie, które kończą się na –ski i –cki. Nic bardziej błędnego! Oczywiście większa część nazwisk szlachty ma formę przymiotnikową o takim sufiksie, jednak jest cała masa nazwisk podobnego typu noszona jest przez rodziny pochodzenia chłopskiego czy mieszczańskiego. Nazwiska drobnej szlachty, podobnie jak całej szlachty polskiej, wywodzą się od dóbr jakie rodzina posiadała. Niezależnie od tego czy była to cała wieś, czy tylko jej fragment, dziedzic na Roszkach zwał się Roszkowskim, posiadacz części Krajewa – Krajewskim. O tym, że nie tylko nazwiska przymiotnikowe noszone były przez podlaską szlachtę, świadczą takie rodziny jak: Kulesza, Kapica, Kobosko, Koc, Kurzyna, Wiszowaty, Zaremba, Zimnoch czy Żendzian. To samo nazwisko w licznej miejscowości zamieszkałej przez potomków jednego rycerza, przestawało być wyróżnikiem, stąd w środowisku drobnoszlacheckim dość szybko wytworzył się przydomek. Przezwisko pochodzić mogło od imienia przodka, cech charakteru czy innych typowych dla osoby przymiotów. Ta specyficzna nazwa własna służyła za dodatkowy drogowskaz i pozwalała na lepszą identyfikację. Do dziś we wsiach szlacheckich niejednokrotnie przydomek, nadany rodzinie przez sąsiadów kilka wieków wcześniej, jest powszechnie używanym, nieformalnym nazwiskiem.

Cechy szlachty zagrodowej

Z pewnością podstawową cechą, jaką klasyfikowała liczną drobną szlachtę podlaską było jej rozdrobnienie, wynikające z licznych podziałów majątkowych niewielkiej schedy. W większości przypadków nadanie, jakie miało służyć rodzinie rycerskiej w XV w., było podzielone na kilkanaście, jeśli nie kilkadziesiąt części przez potomków pierwszego kolonisty. Doprowadzało to oczywiście niejednokrotnie do sytuacji, w której status majątkowy rodziny niewiele różnił się od stanu posiadania rodzin chłopskich. Z tego też po-

wodu bogatsza szlachta drwiła ze swoich uboższych sąsiadów nazywając ich „szarakami” (od szarego koloru prostych żupanów i codziennych strojów), szlachtą zagrodową (od posiadania jedynie własnej zagrody), czy bardziej dyplomatycznie „szlachtą rozrodzoną”, biorąc pod uwagę stan liczebny rodzin. Szlachta cząstkowa, jak często nazywano podlaskich szaraków w oficjalnych konstytucjach sejmowych, mimo swojej niskiej majątności nadal stanowiła uprzywilejowaną warstwę społeczną. Korzystała z podstawowych przywilejów, do których głównym było prawo do dziedzicznego posiadania ziemi i swobodne nią rozporządzanie. To od tego czy majątek, dzięki gospodarności, zdobytemu wykształceniu, się powiększał, czy też, przez kolejne podziały zmniejszał, zależało, czy „szlachcic na zagrodzie” awansuje wyżej do warstwy szlachty średniej, czy też spadnie niżej na wiejski margines. Przedstawicielami „cząstkowców” dość licznie obsadzone były niższe urzędy ziemskie, które często stawały się pierwszymi szczeblami dalszej kariery rodziny. Co prawda na próżno szukać „szaraków” wśród podlaskich wojewodów, jednak już takie urzędy jak sędzia ziemski, starosta, czy podkomorzy były w XVI-XVII w. zajmowane przez rodziny wywodzące się ze szlacheckich okolic. Aktywność polityczną odzwierciedlają także „listy elektorów królewskich”, gdzie wśród szlachty polskiej, dokonującej wyborów nowego króla, pojawiają się nazwiska podlaskich drobnych właścicieli. Nie dziwi więc, że prócz powiedzonek naśmiewających się z ubóstwa szlacheckiej drobnicy, powstały i takie jak: *„Szlachcic na zagrodzie równy wojewodzie.”*, które oddawały faktyczny prawny stan rzeczy w Polsce, uznając równość szlachecką/

Zdecydowanie inaczej sprawa miała się z pospolitym ruszeniem, które stanowiło obowiązek nakładany na właściciela ziemi, niezależnie od jego stanu posiadania. Pierwotny zwyczaj stawiania na potrzebę wojenną, stawał się z czasem i postępowojskowości coraz bardziej archaiczny, a i sam stan posiadania podlaskiej i mazowieckiej szlachty nie pozwalał już na pełne wyekwipowanie się na taką wyprawę. A. Frycz-Modrzewski

w dziele „O poprawie Rzeczypospolitej pisał: *„Są u nas liczne rody szlacheckie tak bardzo rozrodzone, że się zaledwie zdołają utrzymać przy swym szlacheckim stanie, a z powodu ubóstwa nie mogą się stawić na potrzebę wojenną tak, jakby przystało ich godności szlacheckiej.”*

Charakter omawianej grupy trafnie określił kilka wieków później niestrudzony badacz Podlasia – Zygmunt Gloger we wstępie do wydania Herbarza Ignacego Kapicy:

„Szlachta ta, najstarsza może u nas, dostarczała w dawnych wiekach najwięcej ludzi do obrony granic Rzeczypospolitej, uważając służbę rycerską nie za zasługę ale za obowiązek. Ubóstwa nigdy się nie wstydzila, szcząc się, że dźwiga pług i miecz zarazem.”

Patriotyzm, oddanie dla spraw ojczyzny, możliwość wpływania na losy kraju, nie ograniczały się tylko to okresu staropolskiego. Mimo braku obowiązku pospolitego ruszenia, to właśnie szlacheckie okolice na Podlasiu stanowiły punkt oporu i iskrę zapalną nie tylko powstań narodowych w XIX w., ale również były siłą w momentach kryzysowych polskiej historii XX w. Z wsi szlacheckich licznie stawiali się ochotnicy wojny polsko-bolszewickiej, członkowie podziemia niepodległościowego w trakcie II wojny światowej, jak i po jej zakończeniu w ramach antykomunistycznej partyzantki.

Wszystkie cechy społeczności szlacheckiej i warunki w jakich ta specyficzna warstwa funkcjonowała sprawiły, że przez kilkaset lat wytworzyło się dość silnie i konkretnie zarysowane społeczeństwo obywatelskie. Świadomość swojego pochodzenia, obowiązki jakie spoczywają na jednostce wobec państwa, obrona pewnych stałych i niezmiennych wartości, które są wartościami uniwersalnymi, stanowią fundament działania społeczeństwa zachodnich części woj. podlaskiego. Szczególnie jest to silne w regionach, w których na początku XV w. osiedlono drobne rycerstwo jako tarczę przeciw zewnętrznym zagrożeniom odbudowującego się państwa polskiego.

Z pewnością nie jest to przypadek.

dr Łukasz Lubicz-Łapiński - historyk i genealog, zajmujący się badaniami drobnej szlachty mazowiecko-podlaskiej. Od 2008 r. prowadzi także badania genealogiczno-genetyczne tej społeczności. Absolwent Wydziału Historycznego Uniwersytetu w Białymstoku. Dyrektor Centrum Kultury i Rekreacji w Supraślu.

DYPLMACJA WILCZYCH WOJOWNIKÓW. NOWY TYP CHIŃSKIEJ DYPLMACJI CZY TRADYCYJNA OPERA PEKIŃSKA DLA GAWIEDZI?

RADOSŁAW PYFFEL

Gdy w 2015 roku na ekranach chińskich kin zadebiutował Wolf Warrior I (战狼), nikt nie podejrzewał, że ten „chiński film sensacyjny o amerykańskiej charakterystyce” stanie się czymś więcej, niż wydarzeniem ze świata rozrywki i show biznesu.

Faktycznie, przedstawiono w nim chińską wizję globalnej harmonii, wartości rodzinne, szacunek wobec starszych i przywódców, patriotyzm, pracę zespołową oraz inne wartości cywilizacji chińskiej i uczyniono to wszystko w formie kina hollywoodzkiego.

Ale jednak pięć lat temu nikt nie spodziewał się, że film ten zapoczątkuje debatę o chińskiej dyplomacji (i dyplomatach), oraz chińskiej polityce zagranicznej. W dodatku nikt nie mógł się spodziewać, że ukuje on i wprowadzi do dyskursu międzynarodowego nowy termin, stanowiący punkt odniesienia do działań Państwa Środka na arenie międzynarodowej: Dyplomacja Wilczych Wojowników.

Czym jest dyplomacja Wilczych Wojowników?

To przede wszystkim nowy typ dyplomacji, którym określa się działania młodej generacji chińskich dyplomatów, takich jak rzecznik chińskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych Zhao Lijian (赵立坚, ur.1972), czy dyrektorka Departamentu Informacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych Chin Hua Chunying (华春莹 ur. 1970), którzy zachowują się tak, jakby sami inspirowali się wspomnianym filmem o chińskich komandosach.

Dyplomaci, określanii jako Wilczy Wojownicy, powinni być aktywni, stanowczy, bezwzględni, a w niektórych sytuacjach nawet agresywni. Czyli dokładnie tacy jak żołnierze chińskich sił specjalnych, (również nazywani Wilczymi Wojownikami), których oglądamy w filmie, a którzy borykają się z wymagającymi i skomplikowanymi operacjami, czy to na granicy chińskiej czy w Afryce. Wyzwania te wymagają od

nich inteligencji i sprytu, ale także twardości i zdecydowania. Chińscy dyplomaci mają być tacy sami. I dlatego dyplomatyczni Wilczy Wojownicy, reagują równie szybko. Do tego umiejętnie odpierają krytykę skierowaną w stronę Chin, między innymi kreując atrakcyjne narracje (albo kontrnarracje) i promując je w świecie zewnętrznym poprzez media społecznościowe. Szczególnie dotyczy to Twittera, który mimo blokady w samych Chinach, poza granicami kraju, zdaje się być bardzo użytecznym narzędziem.

Po drugie, zjawisko wilczej dyplomacji to nie tylko przenoszenie wzorów z operacji sił specjalnych do polityki międzynarodowej. Wilczy Wojownicy to także novum w chińskim podejściu do dyplomacji i polityki zagranicznej jako takiej. W ostatnich dekadach Chin starały się raczej unikać kontrowersyjnych kwestii i starały się prezentować jako partner ugodowy, chętny do współpracy, zatroskany o pokój czy też zabiegający o łagodzenie konfliktów. Ówczesni przywódcy Państwa Środka rzeczywiście uważali, że asertywna polityka w stylu Wilczych Wojowników, którą obecnie obserwujemy, nie byłaby w tamtym okresie i na tamtym etapie rozwoju Chin, dobra dla państwa. Ale dziś sytuacja jest inna...

Dyplomacja Wilczych Wojowników dojrzała z czasem, ale pojawiła się jako powszechnie dyskutowane zjawisko w bardzo emocjonującym momencie, jakim były początki pandemii koronawirusa. To wówczas zadziałała ona z pełną mocą i objawiła światu zewnętrznemu dość prosty schemat swojego działania: jeśli Chin są krytykowane, chińscy dyplomaci odpowiadają z jeszcze większą agresją, odwracają całą narrację, zmieniają obraz na korzyść Chin oraz wedle ich interesów. To podejście konfrontacyjne i agresywne i duża zmiana (a niektórzy twierdzą, że kompletne przeciwieństwo) retoryki którą Chin dotychczas prezentowały na arenie międzynarodowej.

Amerkańscy oraz indyjscy decydenci oficjalnie

twierdzą, że przedstawiane kontrnarracje są nieprawdą i są zwykłym fejkami. Jednak wygląda na to, iż z perspektywy Wilczych Wojowników fakt, czy kontrnarracje te są prawdziwe czy fałszywe, nie ma większego znaczenia. To zupełnie jak w chińskim legalizmie (法家), czyli znanej filozofii starożytnych Chin i jej wybitnego myśliciela Han Feizi (韩非子, ok. 280 –233 przed Chrystusem), który twierdził, że na prawdziwej wojnie, nie istnieją kategorie prawdy i fałszu...

Inny cytat z chińskiego Machiavellego (który w swoich rozważaniach wyprzedził swojego europejskiego odpowiednika o około 1700 lat) to: 兵不厌诈 “Na wojnie wszystko jest sprawiedliwe” (albo “na wojnie nigdy za dużo podstęp” lub „żołnierze na wojnie, nigdy nie gardzą podstępem, gdy nadarza się taka okazja”).

Ale antyczna szkoła prawa 法家 (i wspomniane wcześniej współczesna kultura popularna, oraz pierwsze tygodnie globalnej pandemii), nie wyczerpują kontekstów poprzez które możemy obserwować i analizować zjawisko Wilczej Dyplomacji. Duże znaczenie, nie tylko w tym przypadku ale również w wielu innych (jeśli nie we wszystkich), mających związek z relacjami współczesnego Państwa Środka ze światem zewnętrznym, ma trauma XIX wieku nazywanego w Chinach stuleciem hańby i upokorzenia (百年耻辱, 百年国耻).

Dyplomacja Wilczych Wojowników nie służy poszukiwaniu piękna, dobra czy prawdy, ale przede wszystkim interesu. Chińczycy - w tym zarówno zwykli ludzie, jak i elity - uważają, że w ciągu ostatnich 200 lat, wobec Chin stosowano w sposób mniej lub bardziej zawołowany tą samą technikę. Nie ma sensu wspominać tutaj po raz kolejny o „epoce nierównoprawnych traktatów” wojen opiumowych, czy napisie przy wejściu do parku w Szanghaju „psom i Chińczykom wstęp wzbroniony”, który podobno w ogóle nie istniał, co nie zmienia jednak faktu iż stał się symbolem epoki, mającej fundamentalny wpływ na współczesne postrzeganie świata przez Chiny. To od tamtego czasu, w odczuciu chińskich elit, słabe Chiny był obwiniane przez obce mocar-

stwa o wszystko, a wszystkie lub prawie wszystkie te zarzuty były fałszywe, albo w ostateczności i tak nie miało to żadnego znaczenia. Jednak teraz sytuacja jest inna, a Chiny są wystarczająco silne, by twardo odpowiedzieć, i skończyć z takim traktowaniem. Ten resentment wciąż żywy jest we współczesnych Chinach, i warto o nim pamiętać i wziąć pod uwagę, gdy analizuje się nowe podejście dyplomatyczne...

Co na to Wilczy Wojownicy?

Koronawirus został wynaleziony w listopadzie w Chinach? Nie, został przywieziony do Wuhan przez żołnierzy amerykańskich w październiku. Chińskie maseczki są podróbkami? Nie kupujcie ich, nie używajcie, jeżeli wam się nie podobają. Te publiczne oświadczenia Zhao Lijian, rzecznika Ministerstwa Spraw Zagranicznych Chin to dobry przykład dyplomacji Wilczych Wojowników, odpowiadającej z jeszcze większą siłą i agresją na zarzuty wobec Chin. Zresztą nie tylko jego, bo dobre przykłady możemy znaleźć także na własnym podwórku, gdzie wiosną tego roku obserwowaliśmy niesamowitą medialno-twitterową batalię pomiędzy JE Ambasador USA, Panią Georgette Mosbacher i JE Ambasadora Chin, Panem Liu Guangyuan (刘光源)...

Byłoby to zjawisko łatwe do opisania i wytłumaczenia, gdyby były to tylko słowa czy retoryka młodych dyplomatów z chińskiego MSZ. Ale dyplomacja Wilczych Wojowników zawiera również szereg podjętych działań przez Chiny w ciągu ostatnich kilku miesięcy. A te wykonane na globalnej szachownicy ruchy są głębokie i znaczące:

Ukryte wpływy Chin na WHO? Po tym jak Stany Zjednoczone się wycofały, Chiny przejęły kontrolę nad organizacją, wnosząc największy wkład w jej finansowanie (od maja 2020). Za mało wolności w Hongkongu? Pekin de facto zakończył jego autonomię 1 lipca tego roku, w 23 rocznicę stworzenia specjalnej strefy ekonomicznej w Hong Kongu wprowadzając National Security Law. Zamknięcie konsulatu w Houston oraz zarzucanie szpiegostwa chińskim dyplomatom? Zrobimy to samo w Chengdu i poprosimy amerykańskich dyplomatów o opuszcze-

nie kraju. Sankcje nałożone na urzędników chińskich z Hongkongu? Też nałożymy sankcje na amerykańskich senatorów oraz prezesów wpływowych organizacji pozarządowych. To logika i duch Wilczych Wojowników. I nowy typ chińskiej dyplomacji.

Dyplomacja Wilczych Wojowników nie zaczęła się wczoraj. Jest czymś więcej, niż tylko reakcją obronną Chin na zarzuty związane z COVID-19, czy też najnowszym trendem, zainspirowanym kinem akcji, oglądanym dla rozrywki przez chińskich urzędników i decydentów.

To zmiana strukturalna i by zrozumieć, skąd się wzięła i jakie są przyczyny jej popularności wśród elit chińskich, warto wejść głębiej.

Utrzymując tempo wzrostu ostatnich dekad Chin zapewne wcześniej czy później porzuciłyby strategię Deng Xiaopinga i skłoniłyby się do bardziej stanowczego podejścia w porównaniu z poprzednim ugodowym. To ostatnie było korzystne i potrzebne wcześniej, dla zachowania pokoju i tworzenia stabilnych warunków międzynarodowego otoczenia i wzrostu Chin.

Dobrze streszczała to doktryna Deng Xiaopinga (a szczególnie jej czwarty wers „tao guan yan hui” „ukrywajcie światło, pokazujcie ciemność” czyli ukrywajcie swój potencjał).

冷静观察

稳住阵脚

沉着应付

韬光养晦

有所作为

决不当头

Obserwuj spokojnie, analizuj chłodno,

Twardo stąpaj po ziemi, wzmocnij (i zabezpiecz) swoją pozycję,

Przyjmij wyzwania z cierpliwością i pewnością siebie,

Ukryj swój potencjał (dosłownie odkryj ciemność, ukryj jasność),

Pracuj (wolno) na swój sukces, pracuj na siebie.

Nie podnoś głowy by zostać przywódcą, nie żądaj przewodzenia

Chiny obecnie znajdują się w zupełnie innym miej-

scu i na zupełnie innym poziomie rozwoju gospodarczego, społecznego i politycznego. Przed krajem stoją inne wyzwania wewnętrzne i zewnętrzne, a to wymagałoby zmian również w polityce zagranicznej. I jakkolwiek banalnie może zabrzmieć taka konstatacja, stałoby się tak, niezależnie do tego, czy film o Wilczych Wojownikach zostałby kiedykolwiek nakręcony, czy też nigdy by nie powstał.

Dokładny moment porzucenia strategii Deng Xiaopinga wymaga oddzielnej analizy. Czy wydarzyło się to wraz z igrzyskami w 2008 roku, podczas globalnego kryzysu gospodarczego w tym samym roku czy może w 2013, kiedy została ogłoszona Inicjatywa Pasa i Szlaku Xi Jinpinga w Astanie (dziś Nursułtan) i Dżakarcie, a może wraz z początkiem wojny handlowej z USA czy pandemii COVID-19?

Niech te wątpliwości rozstrzygną historycy. Dla teraźniejszości i przyszłości wynika z tych rozważań z pewnością fakt iż w przeciwności do strategii Denga, która wyrażała się w sześciu napisanych po staro-chińsku zdaniach, zacytowanych powyżej, dyplomacja Wilczych Wojowników nie jest w żaden sposób zapisana czy skodyfikowana.

Po pierwsze, trudno twierdzić, że to nowe podejście do dyplomacji chińskiej było wprowadzone czy ogłoszone przez przywódcę (choć Xi Jinping odegrał ważną rolę w tym procesie, o czym niżej).

Po drugie, rozwijało się raczej powoli i choć stała za nim potrzeba zmiany strategii chińskiej dyplomacji wywołana ogromną zmianą kraju i jego miejsca w systemie światowym (Chiny przestały być fabryką świata, producentem wytwarzającym po niskich kosztach, a stały się rywalem i zagrożeniem dla światowej hegemonii USA), to było ono wynikiem kilku zjawisk i inspiracji.

Tym razem bez sięgania do starożytnej szkoły prawa Han Feizi, Han Feizi Legalism (韩非子) czy chińskiej traumy XIX wieku odnieśmy się do trzech z nich:

Po pierwsze, to nowy ruch tak zwanego „nowego nacjonalizmu”, który pojawił się w Chinach w 2008 roku przed Igrzyskami Olimpijskimi w Pekinie. Był postrzegany raczej jako autentyczna i spontaniczna reakcja młodych ludzi, w większości mężczyzn.

Wyrażali oni niezadowolenie z powodu „obrażania Chin” przez obcokrajowców, w szczególności tych z Zachodu, oraz ciągłej krytyki Chin, poprzez podejmowanie takich kwestii jak Tybet, Tajwan, system polityczny Chin, czy prawa człowieka i włączenie ich do zagranicznej debaty mainstreamowej przed igrzyskami w Pekinie. Dużo młodych ludzi zaczęło w internecie wyrażać niezadowolenie ugodowym i kompromisowym podejściem rządu chińskiego (który jednak wcale tak ugodowe nie było, bo Chiny nie poczyniły przecież wyraźnych ustępstw w tych kwestiach) oraz jego stylem dyplomacji. W tym czasie doszło do szeregu protestów w wielu chińskich miastach, często naprzeciwko supermarketów Carrefour (francuska opinia publiczna krytykowała Chiny za sytuację w Tybecie).

Wygląda na to, że była to raczej prawdziwa reakcja, a w każdym razie trafiła na bardzo podatny grunt. Młodzi internauci, w większości mężczyźni krytykowali rząd i domagali się (całkowicie nierealistycznej) polityki konfrontacji z zewnętrznymi krytykami Chin, tym samym wywierając sporą presję w tej sprawie na rząd. Krytyka była wycelowana oczywiście w zagraniczne mocarstwa i obce rządy, ale był to też atak pod adresem własnego rządu i co ciekawe atak z pozycji chińskiej dumy i nacjonalizmu.

Nowy nacjonalizm stanowi rzeczywiście niezwykle ciekawy fenomen społeczny, o którym można długo rozprawiać. W kontekście tematu tego artykułu warto jedynie stwierdzić, że rok 2008 i to zjawisko po raz pierwszy ukazały ducha Wilczych Wojowników w Chinach na tak szeroką skalę.

Drugą inspiracją dla dyplomacji Wilczych Wojowników w roku 2020 stanowił sam Xi Jinping. Bez względu na to, że nigdy nie opublikował on żadnego dokumentu w którym wymienił z nazwy i zalecał dokładnie takie podejście w polityce zagranicznej, to jednak istnieje wiele wypowiedzi świadczących o tym, że z nim sympatyzował. Wspominał na przykład dosyć często o „duchu walki” przy różnych okazjach, podczas spotkań z działaczami partyjnymi i żołnierzami.

W roku 2011, przygotowując się do przejęcia wła-

dy, Xi podróżował po różnych krajach jako przyszły przywódca Chin. Wydawało się, że w Meksyku sytuacja wyszła trochę spod kontroli, gdyż Xi zderzył się z pytaniami, które uznał za uporczywą (i niesłuszną) krytykę Chin i powiedział coś, co rzeczywiście mogło zainspirować twórców filmu do nakręcenia Wolf Warrior czy też stać się częścią filmu jako dobry przykład „duchu Wilczych Wojowników”: „Znudzeni cudzoziemcy z pełnymi brzuchami nie mają co robić, tylko o wszystko nas obwiniać. Po pierwsze, Chiny nie eksportują rewolucji, po drugie, Chiny nie eksportują głodu i biedy. Po trzecie Chiny nie wywołują u was bólu głowy. Co mam jeszcze powiedzieć?”

Trzecią, choć niebezpośrednią acz oczywistą inspiracją taktyki Wilczych Wojowników jest sama oficjalnie przyjęta ideologia i program KPCh. Partia zapowiada przecież Wielki Renesans Narodu Chińskiego. I jak zauważył Zhu Zhiquan z Uniwersytetu Bucknell w jednym ze swoich artykułów, aby zrealizować ten cel po dwustu latach upokorzeń takie cechy epoki Deng Xiaopinga jak spokojna obserwacja, ukrywanie potencjału oraz rezygnacja z przewodzenia muszą zostać zastąpione nową bardziej asertywną polityką zagraniczną opartą na częstej, ostentacyjnej pewności siebie. Są to cztery typy pewności: pewność obranej przez nas drogi, naszego systemu politycznego, wiódących teorii oraz naszej kultury i cywilizacji.

Generalnie dyplomacja Wilczych Wojowników wydaje się być w schemacie swojego działania bardzo prosta. Oparta jest bowiem na zasadzie wzajemności, lub inaczej, symetrycznych odpowiedzi. Uderzysz we mnie, ja w odpowiedzi uderzę Ciebie jeszcze mocniej...

Sytuacja okazuje się jednak bardziej skomplikowana, jeżeli zaczniemy się zastanawiać co to może oznaczać w różnych sytuacjach i konkretnie określonych warunkach. Czy każde działanie wywoła odwet? Jaki dokładnie i jak znaczący?

Wywołuje to pytania, nie tyle teoretycznej, co stricte praktycznej natury.

Skupiam te pytania wokół sześciu kwestii:

KONSENSUS.

Czy wśród Chińskich decydentów istnieje konsensus co do podejścia Wilczych Wojowników jako nowego stylu dyplomacji?

Tacy Chińscy dyplomaci wysokiej rangi jak Yang Jiechi (杨洁篪, ur. 1950), były Minister Spraw Zagranicznych oraz członek Politbiura (jeden z dwudziestu pięciu), a więc top of the top chińskiej dyplomacji, czy też Cui Tiankang (崔天凯, ur. 1952), ambasador Chin w Waszyngtonie, lub Le Yucheng (乐玉成, ur. 1963) Wiceminister Spraw Zagranicznych, otwarcie demonstrują swoje wątpliwości dotyczące dyplomacji Wilczych Wojowników.

Można wskazać na trzy przyczyny pojawienia się takich sprzecznych sygnałów ze strony elit chińskich. Spór między starszym a młodszym pokoleniem.

Spór zwolenników dyplomacji tradycyjnej i dyplomacji nowego typu. Ta ostatnia została wprowadzona przez Donalda J. Trumpa, który poprzez użycie Twittera kompletnie (i niezależnie od wyników listopadowych wyborów w USA), na trwałe już chyba zmienił sposób w jaki przywódcy krajów komunikują się między sobą i ze światem zewnętrznym. Tym samym sprawił, że dyplomacja już nigdy nie będzie (dokładnie) taka sama jak przed 2016 rokiem, a stosowanie wyłącznie tradycyjnych form (sprzed 2016) może mieć konkretną cenę polityczną.

Wielu krytyków WW, łącznie ze wspomnianymi wyżej, są chińskimi specjalistami od USA. Mogą więc oni, oficjalnie lub autentycznie, sprzeciwiać się tej strategii czy demonstrować niewielki wobec niej entuzjazm co najmniej z trzech powodów.

Po pierwsze, znając realia Stanów Zjednoczonych, mogą być sceptyczni, co do tego, czy taka taktyka jest optymalna i okaże się skuteczna (choć fakt takiego publicznego manifestowania tych wątpliwości, szczególnie w Chinach, wydają się być czymś bardzo wyjątkowym). A zwłaszcza, że ciężar tej dyplomatycznej wojny spadłby przede wszystkim na nich i to oni znaleźliby się w pierwszej linii walki tej bitwy dyplomatycznej dostarczając tego typu przesłanie Ameryce.

Z drugiej strony, korzystając z ogromnej przewagi, którą daje im hierarchiczne społeczeństwo i bę-

dąc doświadczonymi dyplomatai, usytuowanymi znacznie wyżej w hierarchii władzy i prestiżu, od wspomnianych wcześniej przedstawicieli młodszego pokolenia, mogą czuć się spokojniej ze wspomnianym przesłaniem ze strony młodszych kolegów, bowiem dzięki ich postawie, dostają na tacy możliwość „uciszania”, „apelowania o dialog”, odegrania szlachetnej roli „dobrych ludzi” i dyptomatów w stylu tradycyjnym, „łagodzących konflikty” i „szukających porozumienia”.

KOORDYNACJA.

Czy taktyka WW jest zaplanowana i skoordynowana, i jeśli tak, to w jakim zakresie?

Kwestia konsensusu ma duże znaczenie w kontekście skuteczności chińskiej polityki zagranicznej i nowego podejścia.

Czy rzeczywiście trwa autentyczna debata w chińskich kołach dyplomatycznych, o czym świadczą nieliczne przecieki, czy to zwykłe przedstawienie (opera pekińska) dla publikii?

Jeżeli debata jest autentyczna, to by oznaczało, że Chiny nie są wcale tak pewne swoich sił, a przynajmniej co jakiś czas pojawiają się sygnały, iż konsensus co do tego jest kruchy.

Jeżeli jest to jednak opera pekińska, a więc lepiej lub gorzej skoordynowane działanie, mające na celu wywołanie konkretnego wrażenia w świecie zewnętrznym, świadczyłoby to o niezwykle wyrafinowanej strategii. Oznaczałoby to iż, niczym w dobrej sztuce (a taką z pewnością jest opera pekińska), doszło do rozpisania ról na dobre i złe charaktery. „Dobre postacie” byłyby zmartwione dyplomacją Wilczych Wojowników, apelowałyby o deeskalację, jednocześnie utrzymując, że nie wycofają się ani na cal w żadnej ważnej dla Chin kwestii, tak jak na przykład ostatnio wiceminister spraw zagranicznych Chin Le Yucheng (乐玉成):

„Powinniśmy nie ulegać skrajnym siłom i radykałom, i przede wszystkim skupić się na się właściwym kierunku relacji dwustronnych, tak aby nie wymknęły się one spod kontroli (...). Przede wszystkim, utrzymując otwarte kontakty i nie zawieszając dialogu. Najgorsza rzecz jaka może nastąpić pomiędzy dwoma ministra-

mi i ministerstwami to stan „ciszy radiowej” (...) nieważne jak trudna i skomplikowana może być kwestia, trzeba ją przedłożyć do rozważenia... Ja osobiście jestem gotowy do rozmów z moimi amerykańskimi kolegami w każdej chwili (...) Chiny nigdy nie wystrzelą pierwsze i nie zrobią pierwszego kroku w stronę konfrontacji (...) ale będą bronić się i kontratakować (...) W kwestiach dotyczących kluczowych interesów i narodowej dumy Chin, wycofanie się wykluczone. Jeśli wycofamy się o cal, poproszą nas o cofnięcie się o milę, i tak poprzez taktykę salami będzie trwało osłabianie suwerenności i godności Chin”.

Wiceminister Le Yucheng (乐玉成) jest jednym z „dobrych ludzi” otwartych na dialog. Z drugiej strony, są „zli ludzie”, młode pokolenie, dyplomacji-jastrzębie, działający równie agresywnie jak Wilczy Wojownicy z filmu pod tym samym tytułem. W tym wariantcie „Dobrzy ludzie” mogą zawsze powiedzieć: Dlaczego nie jesteście z nas zadowoleni i nie chcecie z nami rozmawiać? Wolicie Wilczych Wojowników? TAKTYKA.

Prawdziwa siła, czy przykrywką dla słabości?

Dotyczy to również oceny własnej siły i taktyki. Czy Chiny są pewne swojej mocy i potencjału, i wierzą, że już są gotowi do udziału w grze Wilczych Wojowników z USA lub innymi, czy odgrywają swoją rolę w grze tylko by odwrócić uwagę, zastraszyć przeciwników, zmusić ich do zwątpienia i ukryć własne słabości? Twarz pokerzysty (*Poker Face*) nie pomoże w odpowiedzi na to pytanie, póki nie poznamy wszystkich kart...

REALIZM vs ILUZJA.

Czy dyplomacja Wilczych Wojowników istnieje w rzeczywistości czy tylko w głowach przywódców chińskich (i do jakiego stopnia)? Czy może była wymyślona przez komentatorów?

Innymi słowy, czy jest to użyteczne narzędzie do analizy chińskiej polityki zagranicznej? Czy mówi coś o nowym podejściu Chin? Możliwe, że zostało wykreowane przez publicystów, komentatorów czy analityków chińskiej polityki zagranicznej Chin, by można było ją łatwiej opisać, ale niekoniecznie lepiej zrozumieć.

Możliwe, że to tylko Opera Pekińska odgrywana dla publikii, przez doświadczonych dyptomatów, takich jak Yang Jiechi (杨洁篪) oraz Cui Tiankang (崔天凯) którzy szybko wkraczają i nawołują do pokoju i dialogu, gdy tylko sprawy się potoczą źle. Ale gdzie przebiega granica między rzeczywistością a iluzją? Co jest prawdziwe, a co jest przeznaczone na użytek zewnętrzny dla publikii i politycznych oponentów?

POLITYKA WEWNĘTRZNA.

Jaka jest relacja między strategią Wilczych Wojowników w polityce zagranicznej a wewnętrzną sytuacją w Chinach?

Tu warto odnieść się do dwóch kwestii. W jakim stopniu twarda postawa wobec zagranicy, wyrażana przez rząd, jest wypadkową oczekiwań i presji społeczeństwa chińskiego? I w jaki sposób wzmacnia to Xi Jinpinga i przywódców chińskich w kraju?

Pomyślna implementacja podejścia Wilczych Wojowników ewidentnie przyczyni się do wzmocnienia legitymizacji partii w kraju.

Pytaniem pozostaje jak wielka jest presja społeczeństwa chińskiego, kiedy i na jakich warunkach społeczeństwo uzna, że ta strategia nie działa, oraz lub albo jest bezużyteczna i jak zareaguje na ten fakt.

KONTRSTRATEGIA.

Jakie posunięcia i działania będą stanowiły przeciwwagę dla dyplomacji Wilczych Wojowników?

To pytanie z kategorii łatwych i banalnych, ale takich, których nie sposób pominąć w tym artykule. Wygląda na to, że strategia Wilczych Wojowników działa dobrze, jeżeli Chiny są w stanie szybko i w podobny sposób reagować. Zamknięcie konsulatu? Nie ma problemu. Sankcje nałożone na urzędników? Chętnie zrobimy to samo.

Jeżeli na podjęte działania, łatwo jest odpowiedzieć podobnie, Chiny wygrywają. Zyskują twarz, wewnątrz i na zewnątrz. Wzrasta legitymizacja w kraju i zagranicą, gdzie występują jako podmiot, który nie boi się nikogo, nawet Stanów Zjednoczonych.

Problem zaczyna się, jeżeli na niektóre działania odpowiedź symetryczna jest utrudniona lub niemożliwa, a Chiny nie mogą w żaden sposób odwzajemnić się.

W tym wypadku „dobrzy ludzie” zaczynają apelo-

wać o globalny pokój i podejście bardziej ugodowe, a Wilczy Wojownicy przynajmniej do czasu pozostają w ukryciu. Im dłużej pozostają w ukryciu, tym gorzej dla Chin, gdyż w tym przypadku Pekin nie jest w stanie odpowiedzieć na ataki symetrycznie i musi uciekać się do pojednawczej retoryki. Jest jasne, że jeśli taka sytuacja stałaby się normą, a „wilki zostałyby zamknięte w ukryciu” oznaczałoby to nie tylko ale przede wszystkim utratę twarzy, tak wewnątrz (wobec wielu frakcji władzy i establishmentu), jak i na zewnątrz kraju.

Oczywiście to wszystko łatwo napisać. Podobnie jak przedstawić taktykę na zwycięstwo w meczu piłkarskim z Brazylią. Zneutralizować Wilczych Wojowników, zapewne już tak łatwo wcale nie będzie.

Upowszechnienie się pojęcia strategii Wilczych Wojowników w dyskursie międzynarodowym, spowodowało także iż, stało się ono istotnym punktem odniesienia, w tym także w kontekście tworzenia kontr-strategii. W szczególności ciekawym może być przykład Xiao Mei Qin (Hsiao Bi-khim po tajwańsku, 蕭美琴), czyli przedstawicielki Tajwanu w Waszyngtonie. Córka Tajwańczyka i Amerykanki i wielka miłośniczka kotów, których całą czwórkę przywiozła ze sobą do Ameryki, zaczęła w swoich wywiadach wspominać o koncepcji dyplomacji... Kocich Wojowników, mających być antidotum na Chińskie Wilki. W ciągu najbliższych miesięcy zobaczymy, jak to podejście będzie działać w Stanach (swoją drogą zaczyna się robić coraz ciekawiej i być może do Wilków dołączą także smoki albo inne postacie Opery Pekinńskiej?)

Bez względu jednak na skuteczność tej i innych kontrstrategii, dyplomacja Wilczych Wojowników nie wygląda na modny koncept intelektualny, który przeminie po zakończeniu jednego sezonu. O ile po czterech dekadach rozwoju Chin wciąż zmieniają się i stanowią trudne do zdefiniowania i opisu, dynamiczne zjawisko, o tyle w podobny sposób możemy określić dyplomację Wilczych Wojowników. W przyszłości można będzie precyzyjniej ją zdefiniować, albo obserwować jej ewolucję i redefinicję.

W tym momencie stanowi ona swego rodzaju ilu-

strację etapu, na jakim obecnie znajdują Chiny, oraz bardzo ważny punkt odniesienia dla analizy relacji amerykańsko-chińskich oraz wszystkiego, co jakkolwiek dotyczy relacji Chin ze światem zewnętrznym. Trudno je analizować bez uwzględnienia podejścia Wilczych Wojowników, zarówno w kontekście jego przydatności dla Chin, jak przyczyn jego popularności czy wpływu na przedstawicieli chińskich kół dyplomatycznych.

Radosław Pyffel - kierownik studiów "Biznes chiński- jak działać skutecznie w czasach Jedwabnego Szlaku" w Akademii Leona Koźmińskiego, ekspert Instytutu Sobieskiego.

W przeszłości między innymi Pełnomocnik Zarządu PKP Cargo ds. rynków wschodnich, oraz Alternate Director i członek Rady Dyrektorów w Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (AIIB) z ramienia RP (2016-2018), prezes think-tanku Centrum Studiów Polska-Azja (CSPA), a także autor kilku książek dotyczących Chin i Azji.

Od Autora: Zapraszam na kolejną, czwartą już edycję programu Biznes chiński na Akademii Leona Koźmińskiego. Program jest realizowany bez żadnego wsparcia publicznego i międzynarodowego, wyłącznie z prywatnych pieniędzy uczestników. Biorą w nim udział polscy przedsiębiorcy, menadżerowie i wszyscy którzy w swojej działalności zawodowej stykają się z Chinami, lub są nimi zainteresowani. Wykładowcami są wyłącznie praktycy i Mistrzowie w swoich dziedzinach. Program ukończyło już blisko sto osób. W jego trakcie poruszamy tematy związane z Chinami, oraz wymieniamy się unikalnym doświadczeniami.

WOLNY HANDEL MIĘDZY UNIĄ EUROPEJSKĄ A KRAJAMI DALEKIEGO WSCHODU

MARIUSZ DĄBROWSKI

W drugiej połowie XVIII wieku Adam Smith pisał, że „gdyby wszystkie narody przyjęły liberalny system wolnego wywozu i wolnego przywozu, to różne państwa wchodzące w skład wielkiego kontynentu przypominałyby do pewnego stopnia prowincje wielkiego imperium”¹. Eurazja, jako całość, odbiega od powyższego opisu, ale poszczególne jej części dość dobrze pasują do słów Smitha, przede wszystkim za sprawą regionalnych bloków handlowych, do których można zaliczyć Unię Europejską czy Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-wschodniej. Niemniej, dzięki umowom o wolnym handlu, zachodni i wschodni kraniec Eurazji coraz bardziej integruje się gospodarczo, choć zakres tej integracji trudno porównać do wizji szkockiego ekonomisty. W tym układzie rola Polski musi być rozpatrywana przez pryzmat członkostwa w Unii Europejskiej, ponieważ polityka handlowa należy do kompetencji Brukseli.

Obecnie Unia Europejska ma podpisane cztery umowy o wolnym handlu z krajami położonymi na wschodnim krańcu Eurazji: Koreą Południową, Japonią, Singapurem i Wietnamem. Należy zwrócić uwagę, że współczesne tego typu umowy, zwane umowami nowej generacji, obejmują swym zakresem nie tylko handel towarami, ale również handel usługami, zakładanie przedsiębiorstw, przepływy kapitału, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, zamówienia publiczne oraz ochronę praw własności intelektualnej. Pierwszym państwem, z którym Unia Europejska zawarła kompleksową umowę nowej generacji była Korea Południowa w 2010 roku (umowa formalnie weszła w życie w 2015 roku, aczkolwiek proces zmniejszania i znoszenia ceł rozpoczął się w 2011 roku, kiedy to zredukowano znaczną część barier celnych). Kolejnymi państwami azjatyckimi były Japonia i Singapur, z którymi Bruksela podpisa-

ła umowę w 2018 roku, a zaczęły one obowiązywać w 2019 roku. Ostatnio do grona partnerów europejskich dołączył Wietnam, z którym umowa została zawarta w 2019 roku i weszła w życie w 2020 roku.

Umowy o wolnym handlu, nawet jeśli kompleksowo obejmują wiele obszarów gospodarki, to najczęściej w pierwszej kolejności zwracają uwagę na wysokość taryf celnych. Rola ceł dotyczy przede wszystkim wpływów budżetowych lub ochrony rynku przed nadmiernym przywozem konkurencyjnych towarów. Niemniej rola instrumentów taryfowych we współczesnym świecie zmniejszyła się za sprawą bardziej efektywnych danin publicznych oraz ochronnych instrumentów pozataryfowych, takich jak ograniczenia ilościowe (kontyngent, embargo) czy przepisy administracyjne (certyfikaty, świadectwa zdrowotności, normy techniczne, reguły pochodzenia). Bariery pozataryfowe stanowią zazwyczaj większy problem dla podmiotów zajmujących się handlem zagranicznym niż wysokość stawek celnych, które przedstawia tabela 1. Przed rozpoczęciem negocjacji z Japonią menadżerowie europejskich przedsiębiorstw eksportujących do tego kraju wskazali, w skali od 1 (minimum) do 5 (maksimum), że cła to utrudnienie na poziomie 1,3, natomiast środkiem pozataryfowym przypisali średnią wartość 2,8, czyli ponad dwukrotnie wyższą². Poniższa tabela wskazuje na zróżnicowany poziom protekcjonizmu celnego w różnych częściach świata, zwłaszcza na Dalekim Wschodzie. Z jednej strony mamy terytoria, na których cła praktycznie nie występują – Singapur, a z drugiej strony stawki celne są dość wysokie – Korea Południowa. W obu przypadkach nie widać jednak barier pozataryfowych, stanowiących zazwyczaj przedmiot kilkuletnich negocjacji przed podpisaniem umowy o wolnym handlu. Warto zauważyć, że na szybkim znoszeniu barier zależy przede wszystkim stronie posiadającej przewagę kon-

1 A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Tom 2, Księga IV, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 148.

2 Assessment of Barriers to Trade and Investment between the EU and Japan, Copenhagen Economics, Copenhagen 2009, s. 45.

Obszar celny	Średnia arytmetyczna (2019)		Średnia ważona importem (2018)
	Towary ogółem	Towary rolne	Towary ogółem
Unia Europejska	5,1	11,4	3
Chiny	7,6	13,9	4,4
Hongkong	0	0	0
Japonia	4,3	15,5	2,3
Korea Południowa	13,6	56,8	8
Singapur	0	0,1	0
Tajwan	6,6	17,3	2
USA	3,3	4,7	2,3
Wietnam	9,6	17,2	5,5

Średnie stawki celne według klauzuli najwyższego uprzywilejowania na wybranych obszarach celnych (%)
 Źródło: opracowanie własne na podstawie World Tariff Profiles 2020, World Trade Organization, Geneva, 2020.

kurencyjne w danym obszarze, które umożliwiają skuteczną penetrację rynku strony słabszej. Wskazuje na to logika, ale również historia, czego przykładem jest doktryna wolności mórz Hugona Grocjusza w XVII-wiecznej Holandii, będącej wówczas hegemonem handlu światowego. Do najtrudniejszych obszarów negocjacji zalicza się rolnictwo, ponieważ łączy ono kwestie bezpieczeństwa ekonomicznego kraju i silnego lobbingu ze strony dobrze zorganizowanej części elektoratu, stanowiącej bazę wyborczą dla dużych ugrupowań politycznych, zwłaszcza o charakterze konserwatywnym.

Stosunki handlowe Unii Europejskiej z Koreą Południową i Japonią

Korea Południowa jest pierwszym państwem dalekowschodnim, które podpisało umowę o wolnym handlu z Unią Europejską, dzięki czemu ma najdłuższą historię funkcjonowania tego typu aktu, który można oceniać już perspektywy niemal całej dekady. W przypadku Japonii jest to trudniejsze, ponieważ umowa weszła w życie dopiero w 2019 roku. W każdym razie warto zwrócić uwagę na pewne podobieństwa obu państw wschodnioazjatyckich, będących potęgami przemysłowymi, a jednocześnie zmagającymi się z problemami bezpieczeństwa energetycznego i żywnościowego. Owa zbieżność powoduje, że

przedsiębiorcy z państw członkowskich Unii Europejskiej mogą poszukiwać pewnych analogii między Koreą Południową i Japonią, zwłaszcza, iż oba kraje są zbliżone kulturowo, przy czym Korea jest bardziej kolektywistyczna, a Japonia w większym stopniu indywidualistyczna. Ponadto korporacje koreańskie i japońskie dość mocno zaznaczyły swą obecność w Polsce, którą postrzegają jako kraj stabilny politycznie i gospodarczo.

Analiza wymiany handlowej między Unią Europejską a Koreą Południową wskazuje, że dzięki wspomnianej umowie wzrosło znaczenie handlu wewnątrzgałęziowego, czego przykładem jest jednoczesna wyższa sprzedaż samochodów europejskich w Korei Południowej oraz aut koreańskich w Unii Europejskiej. Pierwsze pięć lat funkcjonowania strefy wolnego handlu miało wpływ na dodatkowy wzrost PKB, zarówno w Unii Europejskiej (0,03%), jak i w Korei Południowej (0,31%). W drugim przypadku był to wzrost relatywnie wyższy, ale ma to związek z wielkością obu rynków. Na tym tle warto porównać kraje Grupy Wyszehradzkiej: Polska – 0,03%, Czechy – 0,06%, Słowacja – 0,14%, Węgry – 0,05%³. Spośród państw V4 relatywnie najwięcej skorzystała Słowacja, natomiast Polska znalazła się na poziomie średnim dla całej Unii. W ujęciu sektorowym, na podstawie analizy wartości dodanej, można stwierdzić, że

największym beneficjentem umowy o wolnym handlu okazał się koreański sektor motoryzacyjny, który zyskał aż 4,13%⁴.

W lutym 2019 roku weszła w życie umowa o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską a Japonią, która swoim zasięgiem obejmuje około 30% światowego PKB i 40% globalnego handlu. Dzięki tej umowie łączne oszczędności na cłach przedsiębiorstw europejskich eksportujących do Kraju Wschodzącego Słońca wyniosą nawet miliard euro rocznie. Prognozuje się, że w 2035 roku dzięki redukcji taryf celnych i barier pozataryfowych, Unia Europejska dodatkowo zyska na partnerstwie gospodarczym 33,9 mld euro (0,14% PKB), natomiast korzyści Japonii wyniosą 29,1 mld euro (0,61% PKB). Z kolei wzrost eksportu wyniesie odpowiednio 13,2% (UE) i 23,5% (Japonia)⁵. W punktu widzenia Polski ważny wydaje się japoński rynek rolno-spożywczy, który jest jednym z największych na świecie, a po znaczącej redukcji barier handlowych stanie się bardziej dostępny dla europejskich eksporterów, przy czym warto podkreślić, że większość barier zniesiono już w momencie wejścia umowy w życie.

Umowa o partnerstwie gospodarczym reguluje nie tylko handel towarami czy usługami, ale również rynek zamówień publicznych. Japonia podpisując umowę zgodziła się szerszy dostęp do krajowego rynku sprzętu kolejowego i infrastruktury kolejowej, a także do przetargów dotyczących dystrybucji energii elektrycznej, szpitali i instytucji akademickich. Ponadto częściowo otwarty został rynek zamówień publicznych na poziomie samorządowym. Japończycy wytypowali 48 miast liczących średnio około 300 tys. mieszkańców i skupiających łącznie 15% populacji kraju, w których przedsiębiorstwa europejskie mogą ubiegać się o zlecenia. Zapewniono również łatwiejszy dostęp do informacji o przetargach publicznych oraz ustanowiono nowe standardy w zakresie procedur odwoławczych. Niemniej wydaje się mało prawdopodobne, żeby znacząca liczba podmiotów gospodarczych z państw członkowskich UE, w tym

z Polski, zaistniała na tym rynku. Raczej będą to przypadki incydentalne, ale ważne, że dzięki partnerstwu gospodarczemu istnieją nowe możliwości, które wcześniej były mocno ograniczone.

Stosunki handlowe Unii Europejskiej z krajami ASEAN

Spośród dziesięciu państw członkowskich stowarzyszenia ASEAN tylko dwa mają obowiązującą umowę o wolnym handlu z Unią Europejską: Singapur i Wietnam. Trwają negocjacje z Indonezją i Filipinami, natomiast zawieszono rozmowy z Malezją i Tajlandią. Z kolei Mjanma prowadzi negocjacje w sprawie umowy o ochronie inwestycji. Warto dodać, że ASEAN to jeden z najbardziej dynamicznych regionów świata, do którego coraz częściej relokowane są inwestycje z Chin. Europa ma długą historię relacji handlowych z Azją Południowo-wschodnią, datujących się od czasów wielkich odkryć geograficznych, kiedy to mieszkańcy państw atlantyckich poszukiwali dostawców przypraw korzennych. Swoje kolonie posiadali tam Portugalczycy, Hiszpanie, Holendrzy, Brytyjczycy i Francuzi. W wielu miejscach wciąż widoczne są wpływy europejskie, zwłaszcza w Singapurze, który został założony przez Brytyjczyków, choć dominującą grupą etniczną są tam obecnie Chińczycy.

Singapur jako pierwszy kraj Azji Południowo-wschodniej podpisał w 2018 roku umowę o wolnym handlu z Unią Europejską, a rok później weszła ona w życie. Według wskaźnika mierzącego poziom wolności gospodarczej, publikowanego corocznie przez Heritage Foundation, Singapur jest najbardziej liberalną gospodarką na świecie i liderem w kategoriach: prawo własności, skuteczność wymiaru sprawiedliwości oraz rynek pracy. Natomiast w przypadku otwartości rynku na handel zagraniczny wyprzedza go jedynie Hongkong, a państwa członkowskie Unii Europejskiej zajmują wspólnie 16 miejsce⁶. Singapur, którego populacja wynosi niespełna 6 mln mieszkańców, traktowany jest często jako centrum obsługi działalności w regionie Azji i Pacyfiku, o czym

³Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the EU and its Member States and the Republic of Korea – Final Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018, ss. 111–112.

⁴Ibidem, s. 118.
⁵The Economic Impact of the EU-Japan Economic Partnership Agreement (EPA), Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018, s. 49.

⁶T. Miller, A. B. Kim, J. M. Roberts, 2020 Index of Economic Freedom, The Heritage Foundation, Washington 2020, ss. 5–9.

świadczy liczba ponad 10 tys. przedsiębiorstw unijnych posiadających tam swoje biura. Ponadto około 50 tys. podmiotów z UE zajmuje się eksportem do tego niewielkiego kraju. Umowa o wolnym handlu umożliwi im łatwiejszy dostęp do rynku, głównie za sprawą zniesienia barier pozataryfowych, które dotyczą m. in. ważnego dla Polski sektora rolno-spożywczego.

W sierpniu 2020 roku weszła w życie umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Wietnamem. Od pierwszego dnia jej obowiązywania 65% unijnego eksportu do Wietnamu odbywa się bezcłowo, a pozostałe cła – z pewnymi wyjątkami – będą redukowane stopniowo przez okres najbliższych 10 lat. Dla przykładu cła na produkty mleczne zostaną zniesione w ciągu 5 lat, na mrożoną wieprzowinę w ciągu 7 lat, a na drób będą likwidowane przez maksymalny okres 10 lat. Z drugiej strony Unia Europejska wniosła już cła na 71% wartości importu i docelowo w ciągu 7 lat zlikwiduje bariery celne dla 99% obrotów handlowych z azjatyckim partnerem⁷. W kontekście Wietnamu warto zwrócić uwagę na stosunkowo dużą i dobrze zorganizowaną diasporę wietnamską mieszkającą w Polsce, która może pełnić rolę pośrednika handlowego. W zasadzie już taką rolę pełniła przed zawarciem układu.

Miejsce Polski w handlu z krajami Dalekiego Wschodu

Od podpisania pierwszej kompleksowej umowy o wolnym handlu między Unią Europejską a państwem z Dalekiego Wschodu minęła już dekada. Kolejne umowy są negocjowane, więc obszar wolnego handlu, którego częścią jest Polska, będzie się poszerzał. W związku z tym warto wyciągnąć wnioski z dotychczasowych układów i przygotować się na następne. Łączny udział analizowanych państw azjatyckich w polskim eksporcie towarów w 2019 roku wynosił niespełna 0,8%, w tym: Japonia – 0,28%,

Korea Południowa – 0,26%, Wietnam – 0,13%, Singapur – 0,11%⁸. Biorąc pod uwagę wyłącznie handel pozaunijny wybrane rynki stanowią 3,9% polskiego eksportu, w tym: Japonia – 1,4%, Korea Południowa – 1,3%, Wietnam – 0,64%, Singapur – 0,55%. Unia Europejska wypada lepiej na tle Polski, ponieważ jej eksport do czterech państw azjatyckich wynosi 8%, w tym: Japonia – 3,4%, Korea Południowa – 2,3%, Singapur – 1,7%, Wietnam – 0,58%⁹. Polska ma deficyt w handlu towarami ze wszystkimi wyżej wymienionymi państwami, a jego skala zależy od tego, czy w przypadku importu uwzględnimy kraj pochodzenia czy też kraj wysyłki. W pierwszym przypadku dysproporcje są znacznie większe.

W ocenie handlu towarami należy mieć na uwadze, że Polska stanowi dla Japonii i Korei Południowej ważną bazę produkcyjną, więc część importu z tych krajów przetwarzana jest w dość licznych fabrykach należących do korporacji japońskich i koreańskich. Następnie towary z tych fabryk sprzedawane są na wspólnym rynku unijnym, czyli Polska stanowi w tym przypadku platformę eksportową dla wielkich przedsiębiorstw, co utrudnia analizę statystyk handlowych. Niemniej, o ile salda w handlu towarami z krajami Dalekiego Wschodu są ujemne, to lepiej przedstawia się sytuacja w handlu usługami, w którym pozycja Polski jest coraz silniejsza. W 2019 roku Polska dostarczyła światu usługi o wartości 72 mld USD, natomiast import usług wyniósł 44 mld USD¹⁰. W przypadku czterech państw azjatyckich, według danych z 2018 rok, w dwóch przypadkach została osiągnięta nadwyżka (Korea Południowa i Singapur), natomiast w dwóch pozostałych odnotowano deficyt (Japonia, Wietnam). Jednakże w handlu usługami z Japonią deficyt sukcesywnie zmniejsza się z roku na rok, więc być może w tym przypadku Polska również będzie generować nadwyżki.

Umowy o wolnym handlu dają polskim przedsiębiorcom coraz większe możliwości, ale wciąż zbyt słabo

obecni są na rynkach pozaeuropejskich. Wynika to z dużej mierze z doświadczeń historycznych, kiedy kraje Europy Zachodniej podbijały świat i tworzyły kolonie, Polska przez ponad stulecie musiała walczyć o niepodległość. Poza tym część krajów europejskich ma bogate doświadczenia związane z handlem dalekosiężnym, czego przykładem jest Holandia, która od XVII wieku wciąż jest jedną z największych potęg handlowych, zarówno w handlu towarami, jaki i w dostarczaniu usług. Polska nadrabia straty, przesuując się do przodu w rankingach wymiany handlowej, ale inne państwa nie stoją w miejscu. Kraje Dalekiego Wschodu stanowią atrakcyjny kierunek, ponieważ gospodarcze centrum świata przeniosło się znad Atlantyku nad Pacyfik i kogo tam zabraknie, ten najprawdopodobniej będzie tracił swoją międzynarodową pozycję.

dr Mariusz Dąbrowski - Młody nauk społecznych w dyscyplinie ekonomia i finanse, dyrektor Biura Obsługi Inwestorów i Promocji Gospodarczej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego. Komentator wydarzeń międzynarodowych, badacz Dalekiego Wschodu i społeczno-ekonomicznych skutków klęsk żywiołowych. Pasjonat historii gospodarczej świata.

⁷Guide to the EU-Vietnam Trade and Investment Agreements, Delegation of the European Union to Vietnam, 2019, s. 26.

⁸Dziedzina Baza Wiedzy: Handel Zagraniczny, Główny Urząd Statystyczny, <http://swaid.stat.gov.pl/SitePages/DBW/Handel-Zagraniczny.aspx> (data dostępu: 20.09.2020).

⁹Statistics on trade flows in goods between EU and non-EU countries, European Commission, https://madb.europa.eu/madb/statistical_form.htm (data dostępu: 20.09.2020).

¹⁰World Trade Statistical Review 2020, World Trade Organization, Geneva 2020, s. 84.

KONWENCJA STAMBULSKA – INŻYNIERIA SPOŁECZNA POD SZLACHETNYMI HASŁAMI

KAROLINA PAWŁOWSKA

Konwencja stambulska jest dokumentem, który wciąż budzi liczne kontrowersje. Pięć lat obowiązywania jej w Polsce nie tylko nie rozwiązało narosłych wokół niej wątpliwości, ale jeszcze je pogłębiło. Dlaczego umowa międzynarodowa, której deklarowanym celem jest ochrona przed przemocą domową budzi dziś tak ogromne emocje? Celem niniejszego artykułu będzie przybliżenie Czytelnikowi najważniejszych zarzutów pod adresem Konwencji stambulskiej i przedstawienie propozycji skutecznej alternatywy, która w realny i wolny od ideologii sposób może przyczynić się do walki z problemem przemocy i ochrony rodziny.

Wadliwość Konwencji stambulskiej

Konwencję stambulską próbuje się przedstawiać jako dokument mający na celu walkę ze zjawiskiem przemocy domowej i przemocy wobec kobiet. Jej przeciwnikom (i przeciwniczkom) w sposób nieuczciwy i wbrew wszelkim faktom przykleja się łatki zwolenników bicia kobiet, całkowicie uniemożliwiając tym samym jakąkolwiek rzetelną dyskusję nad tym tematem. Tymczasem, problem przemocy wobec kobiet i przemocy domowej takiej dyskusji wymaga, szczególnie, że liczne badania pokazują, że przyjęta w Konwencji stambulskiej wizja walki z tym zjawiskiem jest nieskuteczna. O tym, że nie jest to dokument neutralny świadczy również fakt, że nie ma wokół niego zgody na arenie międzynarodowej. Wciąż nie ratyfikowało go 13 europejskich państw, a parlamenty części z nich (przede wszystkim Węgier, Słowacji) wyraziły w ostatnim czasie stanowczy sprzeciw wobec jego przyjęcia.

Marksistowskie źródła Konwencji stambulskiej

Konwencja stambulska jest dokumentem podchodzącym do przemocy w jednostronny i zideologizowany sposób. Zbudowana została ona na pojęciu *gender*, tłumaczonym w języku polskim (zresztą niezbyt traf-

nie) jako płeć społeczno-kulturowa. Termin ten jest zaczerpnięty bezpośrednio z postulatów ruchów radykalnej lewicy, które od lat starają się uczynić z niego element oficjalnego dyskursu międzynarodowego. Składa się on z dwóch zasadniczych komponentów – po pierwsze zakłada on, że kobiecość i męskość są tylko społecznymi konstruktami, dla których uwarunkowania biologiczne nie mają większego znaczenia. Drugim zasadniczym założeniem terminu *gender* jest przekonanie, że konstrukty te powstały w wyniku nierównych stosunków władzy kobiet i mężczyzn (walki płci). Jasnym jest zatem, że ideologia *gender* zakorzeniona jest z jednej strony w skrajnym relatywizmie, nieuznającym istnienia żadnych obiektywnych wartości, z drugiej zaś w marksistowskiej dialektyce. Tym, co odróżnia ją od marksizmu jest zmiana środka ciężkości z walki klas, na walkę płci – to z samego istnienia komplementarnych różnic między kobietami i mężczyznami i ufundowanym na tych różnicach społeczeństwie wynikać ma dyskryminacja i przemoc.

Konwencja stambulska a polska Konstytucja

Konwencja stambulska terminem *gender* posługuje się konsekwentnie i właśnie dlatego uznaje przemoc za problem strukturalny. Pojęcie *gender* pojawia się w niej w oryginalnej wersji aż 25 razy, podczas gdy klasyczny termin płeć (*sex*) zastosowano jedynie w dwóch przepisach. Posłużenie się siatką pojęciową wypracowaną przez radykalne ideologiczne ruchy przez autorów tego dokumentu budzi znaczne wątpliwości. Przede wszystkim, podejście do płci jako do społecznego konstruktów, a do relacji między kobietami i mężczyznami jako walki płci jest niezgodne z gwarancjami, na których zbudowany został polski system konstytucyjny. Jak bowiem pogodzić zawartą w art. 18 polskiej Konstytucji ochronę tożsamości małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny z założeniem o tym, że o płci decyduje umowa spo-

leczna lub subiektywne odczucie? Jak podejmować działania mające na celu ochronę rodziny i jej autonomii (co powinno być obowiązkiem państw wynikającym także z traktatów międzynarodowych takich jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka czy Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych), gdy w zbudowanej na komplementarnych rolach kobiety i mężczyzny rodzinie widzi się przyczynę wszelkich nierówności?

Wniosek o zbadanie konstytucyjności Konwencji stambulskiej został w ostatnich miesiącach skierowany do Trybunału Konstytucyjnego przez Premiera Mateusza Morawieckiego. O niekonstytucyjności tego dokumentu wielokrotnie w swoich analizach pisał Instytut Ordo Iuris (stworzony został nawet kompleksowy projekt wniosku). Warto przy tym przypomnieć, że dyskusja co do konstytucyjności Konwencji miała już miejsce w innym europejskim państwie - Bułgarii. Bułgarski Trybunał w 2018 r. orzekł jednoznacznie, że dokument ten jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawa właśnie poprzez zbudowanie go na założeniach ideologii *gender*.

Inżynieria społeczna w duchu gender

Konsekwencją przyjęcia w Konwencji wizji walki z przemocą opartej na ideologii *gender* jest zawarte w niej założenie o konieczności przemodelowanie społeczeństwa w taki sposób, by zniwelować relewantność jakichkolwiek różnic między kobietami i mężczyznami. W poszczególnych przepisach tego dokumentu pojawiają się więc liczne postulaty „wykorzeniania zwyczajów, tradycji”, walki z niesprecyzowanymi „stereotypami płciowymi” (art. 12), wreszcie wprowadzenia obowiązkowej edukacji o „niestereotypowych rolach płciowych” (art. 14). Z całą pewnością można stwierdzić, że istnieją stereotypy, zwyczaje czy tradycje, które są krzywdzące wobec kobiet. Nie jest to jednak po pierwsze cechą

społeczeństw katolickich, gdzie kobiecość w związku z kultem maryjnym jest otoczona szacunkiem. Po drugie zaś, sama konwencja nie precyzuje co rozumie pod tymi pojęciami. Biorąc jednak pod uwagę kontekst ideologiczny, jak i nadużywanie ich w debacie na forum międzynarodowym, bardzo łatwo domyślić się, że uderzać mogą one w sam fakt istnienia odmiennych aspiracji kobiet i mężczyzn, a szczególnie w macierzyństwo. Wystarczy rzut oka na wydawane przez Komisję Europejską strategie dotyczące tzw. równości genderowej, by dowiedzieć się, że „macierzyństwo jest główną przeszkodą na drodze samorealizacji kobiet”; że polityki nakierowane na ochronę i dowartościowanie macierzyństwa „utrwalają stereotypy”. Wszystko to pomimo faktu, że kobiety w całej Europie wciąż deklarują, że chcą być matkami, chcą spędzać czas ze swoimi dziećmi i wreszcie, chcą mieć możliwość podjęcia realnego wyboru co do swojej ścieżki życiowej, która niekoniecznie musi dawać pierwszeństwo karierze zawodowej¹.

W debacie dotyczącej Konwencji pojawiają się niekiedy argumenty, że przecież „Konwencji nie trzeba stosować w całości”, że można przyjąć wyłącznie jej rozwiązania o neutralnym charakterze. Warto zresztą zauważyć, że wraz z ratyfikacją Konwencji stambulskiej, Polska wystosowała deklarację, zgodnie z którą Konwencja miałaby być stosowana w zgodzie z polską Konstytucją, co wpisuje się w próbę koncyliacyjnego podejścia do tego tematu. Twierdzenia takie są jednak nie do obrony – świadczą o tym zarówno jasno przepisy samej Konwencji, jak i działania organu powołanego do monitorowania jej wykonywania (GREVIO). Art. 78 Konwencji stambulskiej zawiera zamknięty katalog zagadnień, co do których państwa mogą wyrażać mające moc prawną zastrzeżenia. Wśród nie ma bynajmniej kwestii związanych z jej ideologicznymi założeniami. Wspomniane GREVIO z kolei konsekwentnie w swoich dokumentach wskazuje, że jedynym sposobem na pełną realizację po-

¹ Zob. Np badania: Survey of Mothers in Europe 2011 results, Mouvement Mondial des Mères-Europe, 2011, http://www.mmmeurope.org/ficdoc/2011-MMM_BROCHURE_What_Matters_Mothers_Europe.pdf (dostęp: 25.05.2020). Badania te przeprowadzono na grupie 11 187 matek z Francji, Hiszpanii, Niemiec, Węgier, Wielkiej Brytanii, Włosech, Holandii, Szwecji, Słowacji, Finlandii, spośród których 52% należało do grupy wiekowej 26–40 lat, 36% do grupy wiekowej 41–55 lat. Badania przeprowadzono metodą tzw. „kuli śnieżnej” (z ang. snowball sampling). Lub Modern Parenthood: Roles of Moms and Dads Converge as They Balance Work and Family, Pew Research Center 2013, <https://www.pewsocialtrends.org/2013/03/14/chapter-1-changing-views-about-work/> (dostęp: 25.05.2020 r.).

stanowien Konwencji jest przyjęcie *genderowej* wizji walki z przemocą.

Nieskuteczność perspektywy gender w walce z przemocą

Czy jedynym problemem Konwencji stambulskiej jest jej ideologiczne podłoże? Przyjrzyjmy się faktom dotyczącym wpływu przyjętej w niej perspektywy walki z przemocą – a te dla Konwencji stambulskiej są miazdzące. Jak wskazują szeroko zakrojone badania Europejskiej Agencji Praw Podstawowych (2014) czy OECD (2018), to właśnie w tych państwach, w których przyjęto *genderową* wizję walki z przemocą, odsetek przemocy wobec kobiet jest najwyższy (przy niskiej zgłaszalności tego typu zdarzeń). Badania te jednocześnie pokazują, że w państwach, w których więzi rodzinne są stosunkowo silne, szczególnie państwach katolickich odsetek przemocy wobec kobiet jest znacznie niższy. Najlepszym przykładem jest Polska, która w 2014 r. (czyli jeszcze przed przyjęciem Konwencji stambulskiej) odznaczała się najniższym odsetkiem przemocy wobec kobiet w Europie przy jednoczesnej bardzo wysokiej raportowalności jej przypadków.

Zwolennicy Konwencji stambulskiej nie potrafią w żaden sensowny sposób odpowiedzieć na wnioski płynące z tych badań. Trudno je zresztą w jakikolwiek sposób podważyć – badania te odznaczają się bowiem wysokimi standardami metodologicznymi, co sprawia, że można uznać je za miarodajne. Dla radykalnych działaczy najwyraźniej jednak jeśli „fakty przeczą teorii, tym gorzej dla faktów”.

Perspektywa przyjęta w Konwencji stambulskiej – bardzo jednostronna i radykalna – całkowicie pomija realne, zbadane naukowo przyczyny przemocy. O ideologicznym charakterze tego dokumentu świadczy fakt, że nie zawiera on żadnych propozycji mających na celu walkę z uzależnieniami, w tym przede wszystkim alkoholizmem, rozpadem więzi rodzinnych, atomizacją społeczną czy seksualizacją wizerunku kobiet i uprzedmiotawiającą je pornografią. Jak zostało to już jednak wskazane, dla Konwencji przemoc nie wynika z patologii czy dysfunkcji ale

jest zjawiskiem strukturalnym.

Konwencja stambulska jest dokumentem wadliwym i nie stanowi instrumentu, który w realny sposób jest w stanie przeciwdziałać zjawisku przemocy oraz pomagać jej ofiarom. Pod pretekstem walki z tym poważnym problemem wprowadza jednak bardzo konsekwentnie do porządków prawnych kontrowersyjne pojęcia, zmierzające do odgórnego przemodelowania społeczeństwa. Dlatego właśnie należy głośno i stanowczo się jej sprzeciwić, jednocześnie działając na rzecz przyjęcia skutecznego, wolnego od ideologii dokumentu, który będzie odpowiadał na wyzwania, jakie stoją dziś przed rodziną oraz chronił ofiary przemocy domowej. Szczególna rola w ruchu oporu wobec ideologicznego dyktatu instytucji międzynarodowych, którego Konwencja stambulska jest jednym z najdonioślejszych przykładów, przypada Polsce. To na nasz kraj spoglądają pozostałe państwa inicjatywy Trójmorza, oczekując od nas zdecydowanego ruchu. W tym kontekście, cieszy zapowiedź rozpoczęcia prac nad alternatywnym dokumentem mającym na celu ochronę praw rodziny.

Karolina Pawłowska - dyrektor Centrum Prawa Międzynarodowego Instytutu Ordo Iuris. Doktorantka w Katedrze Socjologii Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Autorka wielu artykułów naukowych na temat historii doktryn politycznych i prawnych, socjologii prawa, demografii i prawa międzynarodowego.

PERSPEKTYWY UREGULOWANIA SYTUACJI W DONBASIE

MICHAŁ MUCHA

Konflikt zbrojny, trwający na Ukrainie, to jedno z najważniejszych wydarzeń historycznych XXI w. Jego wyjątkowość ma wiele aspektów, ale z pewnością należy wyróżnić fakt, że działania zbrojne toczą się bezpośrednio na styku granic strefy wpływów NATO i Unii Europejskiej, a Rosji. Wydarzenie to ma nie tylko charakter regionalny, europejski, ale także ogólnosiwiatowy. Również z perspektywy interesów Polski jest to spór o wysokim znaczeniu, ponieważ toczy go nasz bezpośredni sąsiad, który jednocześnie znajduje się w orbicie zainteresowań naszego państwa.

W poniższym artykule autor wskaże przyczyny konfliktu na wschodniej Ukrainie, z uwzględnieniem czynników historycznych, kulturowo-społecznych, politycznych zarówno w znaczeniu polityki zagranicznej, jak i krajowej, oraz gospodarczych. Omówi jego przebieg z wyszczególnieniem stosunków międzynarodowych, aby dzięki dokonanej analizie móc przedstawić perspektywy uregulowania sytuacji w Donbasie. Punktem wyjścia w czasie będzie rok 1986, kiedy to nastąpił wybuch reaktora w elektrowni jądrowej w Czarnobylu, który był wydarzeniem przełomowym w procesie uniezależnienia się od ZSRR i ogłoszenia niepodległości przez Ukrainę. Analiza zakończy się na początku roku 2020. W pracy jako ramy geograficzne zostanie przyjęty teren obecnej Ukrainy z wyszczególnieniem Donbasu. Jest to kraina historyczna, położona nad Dońcem i Donem. Obecnie nazwa ta jest utożsamiana z pojęciem Donieckie Zagłębie Węglowe, który jest okręgiem przemysłowym obejmującym obwód Ługański i Doniecki. Jest to region bogaty w złoża węgla kamiennego, rtęci, soli kamiennej, o rozwiniętym przemyśle wydobywczym i hutniczym. Dodatkowo jest to najgęściej zaludniony region Ukrainy

Podłoże i przyczyny konfliktu w Donbasie

Ukraina to republika parlamentarna, położona na stepach i wyżynach Europy Wschodniej. Posiada dostęp do Morza Czarnego i Azowskiego. Graniczy z Białorusią, Polską, Słowacją, Węgrami, Rumunią, Mołdawią i Federacją Rosyjską¹. Zamieszkuje ją 41 830 619 ludzi² co sprawia, że jest 30. najbardziej zaludnionym krajem świata³. 77% składu etnicznego stanowią Ukraińcy a 16% Rosjanie⁴. Religią dominującą jest prawosławie, wyznaje je 76.7% populacji kraju.

Ukraina w swojej historii przez większość czasu podzielona była na część wschodnią i zachodnią, najpierw między Imperium Rosyjskim a Rzeczpospolitą, następnie między Austrią, która przekształciła się w Austro-Węgry, a Cesarstwem Rosyjskim, później zaś pomiędzy II RP a Związkiem Radzieckim⁵. Po roku 1945, jako największa nierosyjska republika ZSRR, stanowiła kluczowy punkt dla zachowania integralności całego imperium. Katastrofa elektrowni jądrowej w Czarnobylu, która miała miejsce 26 kwietnia 1986 r., stanowiła moment zwrotny w historii współczesnej Ukrainy. Opieszałość władz w Moskwie i próba zatuszowania całej sprawy oraz fakt narażenia milionów Ukraińców na bezpośrednie zagrożenie życia, znacząco podkopały autorytet władzy komunistycznej i stanowiły impuls do wzmożenia aktywności przez ruchy opozycyjne i niepodległościowe.

Kolejne lata działalności politycznej organizacji wolnościowych doprowadziły do powstania w 1989 r. masowego i politycznego Ruchu ukraińskiego, który stopniowo umacniał swoją pozycję, forsując kolejne postulaty i zmiany. Organizacja, składająca się z zachodnio-centralnej inteligencji, nie trafiała do klasy robotniczej na wschodzie. Wkrótce Związek Radziecki rozpadł się, dlatego też 11 czerwca

¹ Ukraine, w: Encyklopedia Britannica, <https://www.britannica.com/place/Ukraine> (dostęp: 15.05.2020)

² http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/eng/news/op_popul_e.asp (dostęp: 15.05.2020)

³ Ukraine, w: Encyklopedia Britannica, <https://www.britannica.com/place/Ukraine> (dostęp: 15.05.2020)

⁴ Tamże.

⁵ Ł. Barański, Źródła i przyczyny konfliktu zbrojnego na Ukrainie w ujęciu polemologicznym, *Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej*, Warszawa 2016, s.24.

1990 r. Rada Najwyższa Ukraińskiej SRR przyjęła Deklarację Niezależności Ukrainy, zaś po masowych protestach w dniu 24 sierpnia 1991 r. parlament ukraiński proklamował niepodległość Ukrainy, co zostało potwierdzone w ogólnokrajowym referendum dnia 1 grudnia 1991 r.

Nowy kraj, o ogromnym terytorium i 50 mln ludności, miał duże szanse na szybkie przekształcenie się w państwo demokratyczne i wolnorynkowe. Jednak kolejne lata szybko udowodniły, że te prognozy były zbyt optymistyczne. Bierność reformatorska nowej władzy, uzależnienie energetyczne od Rosji i hiperinflacja doprowadziły do kryzysu gospodarczego, szczególnie odczuwalnego we wschodnich rejonach Ukrainy, co zaktywizowało ludność rosyjskojęzyczną. Pomimo tego, że w roku 1991 Rosja, jako jedno z pierwszych państw, uznała niepodległość Ukrainy, to kilka dni po wspomnianym wyżej referendum Borys Jelcyn zastrzegł prawo Rosji do rewizji granic republik, które wystąpiły ze Związku Radzieckiego. W tym kontekście chodziło tu szczególnie o Donbas i Krym, gdzie dodatkowo pojawiła się kwestia Floty Czarnomorskiej. Ocieplenie stosunków między Rosją a Ukrainą nastąpiło tuż po podpisaniu w 1994 r., w Moskwie, wraz z prezydentem USA, trójstronnego porozumienia, w myśl którego Ukraina uprawomocniła swój status państwa nie posiadającego broni jądrowej⁶. Następne lata młodej demokracji ukraińskiej to czas powstawania licznych partii politycznych o skrajnych poglądach, pogłębiających podziały społeczne⁷ oraz nasilającego się kryzysu gospodarczego. Już w roku 1994 na łamach „Washington Post” zgodnie z informacjami podanymi przez CIA, prognozowano wojnę domową na Ukrainie między Wschodem identyfikowanym jako etnicznie rosyjska część kra-

ju, komunistyczna, a Zachodem utożsamianym z etnicznymi Ukraińcami, partiami nacjonalistycznymi⁸. Kryzys krymski udało się zażegnać chwilowo w roku 1994, dzięki polityce Rosji, która w sposób zbrojny, postanowiła interweniować w Czeczenii. Chwilowe rozluźnienie sytuacji międzynarodowej w tej części Europy pozwoliło Zachodowi na stopniowe przesuwanie stref wpływu na Ukrainę. W efekcie tego, państwo ukraińskie w swojej polityce zagranicznej przyjęło doktrynę lawirowania między Rosją, a takimi graczami jak USA, Polska, Niemcy czy Francja.

W obliczu recesji gospodarczej⁹ dawne opozycyjne elity, które przejęły władzę po komunistach, zaczęły prywatyzować majątek państwa, co skutkowało powstaniem kasty oligarchów, zarządzających państwem¹⁰. Sytuację dodatkowo pogarszała wszechobecna korupcja¹¹, przerost administracji, ekonomiczna emigracja ludności. Władza centralna była słaba, a system polityczny, który w tym kształcie powodował chaos wewnętrzny, został utrwalony. Brak akceptacji i możliwości zmian doskonale uwidocznił się w trakcie tzw. *pomarańczowej* rewolucji¹², gdy po sfałszowanych wyborach prezydenckich, odbyły się masowe protesty. Rewolucja zakończyła się sukcesem w postaci wygranej lidera opozycjonistów – Wiktora Juszczenki, jednak już w 2010 r. urząd po nim objął jego były kontrkandydat, wspierany przez Rosję i zamieszany w fałszerstwo wyborcze – Wiktor Janukowycz. Taki stan rzeczy, oprócz gospodarki, miał również przełożenie na kolejny kluczowy sektor z perspektywy państwowości – obronność. Kolejni Ministrowie Obrony Ukrainy, przedkładali własne plany modernizacji Sił Zbrojnych Ukrainy, zmieniając drastycznie kierunki reform armii. Pomimo potencjału, jaki odziedziczyli po ZSRR, w latach

2010–2014 zredukowali stan liczebny z ok. 800 tys. żołnierzy do niecałych 130 tys. w 2014r¹³. Przy okazji systematycznie pozbywając się sprzętu i doprowadzając armię do kompletnej demoralizacji¹⁴. Dla przykładu na około 50 myśliwców Su-27 na początku konfliktu w Donbasie sprawnych było tylko kilkanaście maszyn¹⁵. Konsekwentnie redukowano również wydatki na obronność, co spowodowało, że w roku 2013 i 2014 poziom wydatków na wojsko oscylował w granicy 1% PKB. Dodatkowo SZU były w głębokim stopniu zinfiltrowane przez rosyjską agenturę, co szczególnie uwidoczniło się na początku konfliktu, gdy żołnierza armii Ukraińskiej masowo zaczęli dezertować lub przechodzić na stronę rosyjską.

Ukraina jako państwo przez większość swojej historii była przedmiotem, a nie podmiotem polityki międzynarodowej. Gdy państwo to uzyskało niepodległość w 1991 r. nadal znajdowało się w orbicie zainteresowań Rosji, a fakt niezależności był traktowany raczej jako stan tymczasowy. Z drugiej strony nastąpiło znaczące zbliżenie z Zachodem i Polską, która jako pierwsza uznała niezależność tego kraju¹⁶. Ukraina włączyła się w program NATO „Partnerstwo dla pokoju”, zaś USA aktywnie zabiegało o gwarancje nienaruszalności granic dla Ukrainy w trakcie negocjacji moskiewskich w 1994 r.

Polityka Moskwy zaraz po rozpadzie ZSRR, ukierunkowana była na destabilizację względem sąsiadów, czego przykładem może być wojna o Abchazję i Osetię Południową (1991–1992), wojna o Naddniestrze (1992 r.), wojna w Gruzji (2008 r.). Celem Kremla było wytworzenie i podtrzymywanie wewnętrznego rozstroju w tych Państwach. Jak stwierdził A. Makowski, w rosyjskiej polityce zagranicznej występują dwa widoczne elementy: pierwszym z nich

jest *mesjanizm* – wiara w misję dziejową i wyższość Rosji we wszystkich sferach życia, szczególnie w republikach post radzieckich, drugim zaś jest *imperializm obronny*, polegający na obronie interesów imperium poprzez rozszerzanie swojej strefy wpływów i terytorium¹⁷. Pomimo tego, że państwa zachodnie podejmowały działania w byłej Jugosławii, Afganistanie, Iraku, zabiegając o rozszerzenie struktur NATO i UE o byłe republiki ZSRR, to Moskwa nauczyła się jednak wykorzystywać bierność Zachodu, szczególnie w aspekcie militarnym, czego przykładem jest Ukraina.

Wybuch i przebieg konfliktu w Donbasie

W dniu 21.11.2013 r. prezydent Wiktor Janukowycz odłożył podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, co wywołało falę protestów społecznych w Kijowie i na zachodzie kraju, które doprowadziły do ucieczki Janukowycza i usunięciu go z urzędu przez ukraiński parlament w dniu 22.02.2014 r.¹⁸ Nastąpiła kompletna destabilizacja państwa. Tuż po zmianie władzy, protesty na Krymie zmieniły swój charakter na czysto separatystyczne. Już na początku marca 2014 r. na terenie Krymu zaczęły pojawiać się niezidentyfikowane oddziały, tzw. lokalne oddziały samoobrony, powszechnie znane pod nazwą „zielone ludziki”, które zaczęły przejmować infrastrukturę krytyczną¹⁹. Oddziały Ukraińskie w tym rejonie, liczące przeszło 15 tys. osób, były bierne, tylko 3 tys. żołnierzy postanowiło zostać w armii, reszta przeszła na stronę rosyjską lub odeszła z wojska²⁰. W dniu 16 marca 2014 r. na Krymie odbyło się referendum, w którym według danych podawanych przez organizatorów za przyłączeniem Krymu z Sewastopolem do Rosji zagłosowało 96,57% uczestników przy

6 J. Hrycak, Historia Ukrainy 1772–1999 r. Narodziny nowoczesnego narodu, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2000, s. 311–327.

7 Zob. A. Korniejko, Pełzająca wojna. Quo Vadis Ukraino?, Wydawnictwo M, Kraków 2014, s. 26.

8 D. Williams, R. J. Smith, US Intelligence sees Economic Flight Leading to Breakup of Ukraine, Washington Post, January 25, 1994, s. 7.

9 J. Hrycak, Historia Ukrainy 1772–1999 r. Narodziny nowoczesnego narodu, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2000, s. 335.

10 Ł. Barański, Źródła i przyczyny konfliktu zbrojnego na Ukrainie w ujęciu polemologicznym, Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2016, s. 28.

11 <https://www.transparency.org/cpi2013/results> (dostęp: 16.05.2020)

12 Ł. Barański, Źródła i przyczyny konfliktu zbrojnego na Ukrainie w ujęciu polemologicznym, Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2016, s. 29.

13 Tamże, s. 31.

14 C. Kosior, Potencjał militarny Ukrainy w obliczu rosyjskiej agresji, Ośrodek Analiz Strategicznych, <https://oaspl.org/2015/06/23/potencjal-militarny-ukrainy-w-obliczu-rosyjskiej-agresji/> (dostęp: 16.05.2020)

15 Tamże.

16 J. Hrycak, Historia Ukrainy 1772–1999 r. Narodziny nowoczesnego narodu, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2000, s. 332.

17 A. Makowski, O co my walczyliśmy?, Kwartalnik Bellona, nr 3/2014, Warszawa 2014, s. 41.

18 J. Hajduk, T. Stępniewski, Studia Europejskie 4/2015, Wojna hybrydowa Rosji z Ukrainą: uwarunkowania i instrumenty, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, str. 136.

19 F. Bryjka, Rosyjska Wojna Zastępcza w Donbasie, Ante Portas- Studium nad Bezpieczeństwem nr 1(6), Wrocław 2016, str. 201–215.

20 Ł. Barański, Źródła i przyczyny konfliktu zbrojnego na Ukrainie w ujęciu polemologicznym, Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2016, str. 32.

frekwencji 84%. W związku z tym, następnego dnia Rada Najwyższa Republiki Autonomicznej Krymu przyjęła postanowienie o ogłoszeniu niepodległości, w efekcie czego, dzień później podpisano umowę między Rosją a Republiką Krymu i miastem wydzielonym Sewastopolem o włączeniu ich do Rosji jako nowe podmioty federacji. Umowa ta weszła w życie z dniem 21 marca 2014 roku²¹. Równoległe na wschodzie Ukrainy również uaktywniły się pro-rosyjskie ruchy separatystyczne, które równie szybko przeszły do działania²². Już 12 maja 2014 roku, dzień po referendum niepodległościowym, Doniecka Republika Ludowa (DRL) ogłosiła swoją suwerenność, analogicznie w dniu 12 maja 2014 r. ogłoszono deklarację niepodległości Ługańskiej Republiki Ludowej (LRL)²³. Jeszcze w kwietniu separatyści rozpoczęli działania zbrojne, mające na celu przejęcie jak największej liczby budynków infrastruktury krytycznej²⁴ i poszerzenia terytoriów swoich samozwańczych republik. Od samego początku ich działalności byli wspierani finansowo, osobowo i zbrojnie przez Rosję²⁵. Rząd ukraiński ogłosił 13 kwietnia 2014 r. rozpoczęcie działań antyterrorystycznych na terenach zajętych przez rebeliantów. Operacje wojskowe SZU początkowo były bardzo nieefektywne²⁶. Separatyści wspierani przez Kreml szybko opanowali tereny przygraniczne z Rosją, zapewniając sobie bezpośredni korytarz zaopatrzeniowy. W czerwcu i lipcu inicjatywę przejęły siły rządowe, które sukcesywnie zaczęły posuwać się w głąb republik, starając się odciąć je od siebie. Zdecydowana ofensywa nastąpiła po zestrzeleniu przez separatystów pasażerskiego sa-

molotu linii Malaysia Airlines²⁷. W międzynarodowej opinii publicznej pojawiła się narracja, według której, nie był to już wewnętrzny konflikt w kraju, ale regularna wojna między Ukrainą a Rosją²⁸. Dzięki wsparciu Moskwy separatyści zdołali zatrzymać natarcie SZU wspieranych przez bataliony ochotnicze i odzyskać część utraconych pozycji. Dnia 5 września 2014 r. w wyniku porozumień zawartych w Mińsku, formalnie zaczął obowiązywać rozejm i zawieszenie broni między obiema stronami.

Polityka międzynarodowa w obliczu konfliktu w Donbasie

Konflikt w Donbasie może być interpretowany jako rezultat polityki zagranicznej Moskwy prowadzonej wobec Ukrainy. Działania te miały polegać na utrwalonym schemacie, mianowicie: dywersji politycznej, tworzeniu zaplecza, interwencji, odstraszeniu oraz manipulowaniu negocjacjami²⁹. W ramach dywersji politycznej podsycono podziały polityczno-etniczne w kraju, wykorzystując do tego celu media i szeroką propagandę³⁰. Rosja w swoim przekazie od początku sugerowała, że zachodnia Ukraina jest agresorem³¹, a nowo-powstałe republiki są legalne i mają prawo do samostanowienia, powołując się na kazu Koso-wa. Gdy wybuchł konflikt w Donbasie, Putin poprosił ONZ o potępienie działań Kijowa, jednocześnie pisząc list do 18 przywódców krajów europejskich celem podjęcia rozmów w formacie Europa–Rosja–Ukraina i ustabilizowania sytuacji. W wyniku tego 17 kwietnia 2014 r. doszło do spotkania szefów dyplomacji Johna Kerry’ego (USA), Siergieja Ławro-

wa (Rosja), Andrija Deszczyci (Ukraina), Catherine Ashton (UE) w Genewie. Rezultatem tych rozmów była zgoda co do potrzeby deeskalacji konfliktu pod przewodnictwem OBWE. Rosyjska dyplomacja utrzymała narrację o Donbasie, jako konflikcie wewnątrz ukraińskim. Federacja Rosyjska nie została uznana za stronę konfliktu³², pominięto również kwestię Krymu, zobowiązując stronę ukraińską do nieużywania siły wobec separatystów. W trakcie oficjalnych obchodów 70 rocznicy lądowania aliantów w Normandii w wyniku rozmów dyplomatycznych doszło do powołania grupy składającej się z przedstawicieli Ukrainy, Francji, Niemiec i Rosji. Jej głównym celem miało być doprowadzenie do końca wojny w Donbasie. Rozpoczęto szereg rozmów dyplomatycznych za pośrednictwem trilateralnej grupy kontaktowej (Rosja, Ukraina, OBWE), w których dążono do zawieszenia broni. Moskwa w swojej narracji podkreślała, że jedyną możliwością na powstrzymanie konfliktu jest zaprzestanie działań wojskowych przez Ukrainę. Kolejny kryzys dyplomatyczny wybuchł w momencie zestrzelenia samolotu linii Malaysia Airlines. Kreml całą odpowiedzialnością obarczył stronę ukraińską, stojąc twardo na swoim stanowisku, pomimo nacisków Zachodu. W dniu 1 września 2014 r. w Mińsku odbyło się spotkanie trilateralnej grupy kontaktowej, które skutkowało podpisaniem 5 września protokołu, którego głównym punktem było zawieszenie broni³³. Dnia 12 lutego 2015 r. prezydenci Ukrainy, Rosji i Francji oraz kanclerz Niemiec podpisali w Mińsku kolejny dokument mający doprowadzić do rozwiązania konfliktu zbrojnego na wschodzie Ukrainy. Jedynym faktycznym skutkiem podpisania obu protokołów było wstrzymanie walk

na większą skalę, strony nie realizowały ustaleń obu dokumentów³⁴. Taki obrót spraw mógł być korzystny dla Moskwy. Utrzymanie status quo powodowało dalszą destabilizację Ukrainy oraz uniemożliwiało jej proces integracji z Zachodem³⁵.

Unia Europejska, która dążyła do przesunięcia swojej strefy wpływów na Ukrainę³⁶, w momencie wybuchu konfliktu, ograniczyła się do miękkich działań dyplomatycznych, polegających na rozmowach telefonicznych i wysyłaniu not dyplomatycznych. Kreml doprowadził do sytuacji w której, w momencie aneksji Krymu państwa zachodnie zostały postawione przed faktem dokonany. Brak zdecydowanej reakcji na zagarnięcie półwyspu w trakcie rozmów w Genewie oznaczało ciche przyzwolenie dla tego stanu rzeczy, dając przeświadczenie, że sprawa jest zamknięta³⁷. Inne organizacje międzynarodowe również zareagowały w sposób umiarkowany. NATO ogłosiło 7 kwietnia 2014 r., że do swojej kwatery głównej w Brukseli nie będzie wpuszczać rosyjskich dyplomatów z wyjątkiem ambasadora, zaś sekretarz generalny ONZ Ban Ki-moon zaapelował o spokój i dialog. Jedyną zdecydowaną reakcją Zachodu było nałożenie ograniczonych rocznych sankcji sektorowych na przemysł energetyczny i zbrojeniowy Rosji, które nastąpiło po zestrzeleniu samolotu pasażerskiego Malaysia Airlines. Dalsze działania dyplomatyczne polegającej na „nieprovokowaniu” Moskwy w wyniku, których podpisano porozumienia Mińskie, nie przyniosły zamierzonych rezultatów³⁸. Należy tu podkreślić, że podpisanie owych dokumentów odbyło się bez przedstawicieli UE. Spotkania w formacie normandzkim, które miały stanowić środek do rozwiązania konfliktu, również kończyły się każdoraz-

21 Umowa zrzeczeniowa z Krymem, <http://docs.cntd.ru/document/499083499> (dostęp: 16.05.2020).
 22 F. Bryjka, Rosyjska Wojna Zastępcza w Donbasie, Ante Portas- Studium nad Bezpieczeństwem nr 1(6), Wrocław 2016, str. 206.
 23 Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 810/2014 z dnia 22 lipca 2014 r. dotyczące wykonania rozporządzenia (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi.
 24 Infrastruktura krytyczna to, według ustawy o zarządzaniu kryzysowym, systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców.
 25 F. Bryjka, Rosyjska Wojna Zastępcza w Donbasie, Ante Portas- Studium nad Bezpieczeństwem nr 1(6), Wrocław 2016, str. 211–213.
 26 A. Wilk, P. Zochowski, W. Konończuk, Konflikt w Donbasie – wymuszona deeskalacja?, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-06-11/konflikt-w-donbasie-wymuszona-deeskalacja> (dostęp: 16.05.2020).
 27 A. Wilk, W. Konończuk, Wojna ukraińsko-rosyjska pod szyldem operacji antyterrorystycznej, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-08-06/wojna-ukraińsko-rosyjska-pod-szyldem-operacji-antyterrorystycznej> (dostęp: 16.05.2020).
 28 Tamże.
 29 A. Antczak-Barzan, Dynamika wojny hybrydowej na Ukrainie, Kwartalnik Bellona nr /2016, Warszawa 2016, str. 46.
 30 Tamże, str. 51.
 31 Евромайдан: кризис демократии и призраки фашизма, <https://www.km.ru/world/2014/01/24/protivostoyanie-na-ukraine-2013-14/730706-evromaidan-krizis-demokratii-i-prizraki-f> (dostęp: 15.05.2020)

32 L. Barański, Źródła i przyczyny konfliktu zbrojnego na Ukrainie w ujęciu polemologicznym, Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2016, str.32.
 33 Protokół Miński <https://www.osce.org/home/123257> (dostęp: 17.05.2020).
 34 A. Wilk T. Olszański W.Górecki, Porozumienie mińskie – rok gry pozorów, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-02-10/porozumienie-minskie-rok-gry-pozorow> (dostęp: 18.05.2020).
 35 T. Piechal, Republiki wojenne w Donbasie rok po wybuchu konfliktu, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-06-17/republiki-wojenne-w-donbasie-rok-po-wybuchu-konfliktu> (dostęp: 16.05); K. Nieczypr, Ciała obce. Samozwańcze republiki na wschodzie Ukrainy, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2019-11-27/ciala-obce-samozwancze-republiki-na-wschodzie-ukrainy> (dostęp: 17.05.2020).
 36 L. Barański, Źródła i przyczyny konfliktu zbrojnego na Ukrainie w ujęciu polemologicznym, Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2016, str.38.
 37 Tamże, 50.
 38 A. Wilk T. Olszański W.Górecki, Porozumienie mińskie – rok gry pozorów, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-02-10/porozumienie-minskie-rok-gry-pozorow> (dostęp: 18.05.2020).

zowo impasem³⁹. Warto zwrócić też uwagę na politykę zagraniczną Ukrainy, która w wyniku konfliktu znalazła się w obozie państw Zachodnich. Pierwsze próby zawarcia pokoju podejmował już Petro Poroszenko⁴⁰, jednak zakończyły się one fiaskiem. Jego następca Wołodymyr Zełenski uczynił z tego główny punkt programu wyborczego, który zapewnił mu zwycięstwo. Podjął on aktywne działania zmierzające do przełamania patowej sytuacji m. in. poprzez powołanie tzw. Rady Konsultacyjnej, czy wymianie jeńców⁴¹. Należy zauważyć, że gospodarka Ukrainy od kilku lat rozwija się w umiarkowanym tempie, zaś w kraju zachodzą istotne reformy, zmiany polityczne takie jak m. in. przyjęcie ustawy o rynku ziemi czy ustawy bankowej⁴². W dniu 22.07.2020 negocjatorzy z Ukrainy, Rosji i OBWE uzgodnili nowe porozumienie w sprawie całkowitego przerwania ognia na wschodzie Ukrainy.

Wnioski

Brak wspólnej, akceptowalnej powszechnie historii własnego narodu, nie pozwolił na wykształcenie społeczeństwa obywatelskiego i elit politycznych, które stworzyłyby silny ośrodek władzy w Kijowie. Nieporadność i skorumpowanie władz państwowych wywołały wewnętrzny chaos polityczny, który doprowadził do podziału państwa, konfliktów społecznych i kryzysu gospodarczego. Państwo w którym panował kompletny nieład, stało się łatwym celem dla swoich sąsiadów, którzy traktowali je nie jako podmiot, ale przedmiot w polityce zagranicznej. W wyniku tego doszło do wydarzeń na Kijowskim Majdanie i Wojny w Donbasie.

Moskwa konsekwentnie i zdecydowanie prowadząc swoją politykę destabilizacji, przy kompletnej bierności dyplomatycznej i militarnej Zachodu osiągnęła swój cel. Przesunęła i utrwaliła strefę wpływów

w kluczowym dla niej miejscu, jakim jest wschodnia Ukraina. Państwa zachodnie poprzez swoją pasywność w kwestii Krymu i Donbasu, znacznie osłabiły swoją pozycję negocjacyjną doprowadzając do sytuacji w której są stawiane przed faktami dokonanymi, a rozmowy dyplomatyczne każdorazowo kończą się impasem. Taki stan rzeczy nie pozwala na uregulowanie stosunków, szczególnie gospodarczych, między Moskwą a Zachodem.

Jeżeli chodzi o perspektywy rozwiązania konfliktu w Donbasie wydaje się, że w chwili obecnej nie ma jednej, odpowiedniej możliwości, która satysfakcjonowałaby wszystkie zaangażowane strony. Nowy Prezydent Ukrainy – Wołodymyr Zełenski znajdując się pod presją swoich obietnic i nacisków UE, której zależy jak już wspomniano na normalizacji stosunków z Federacją Rosyjską, byłby gotów na pewne ustępstwa, ale tylko w wariacie porozumień mińskich. Inne, dalej idące kompromisy obecnie nie wchodzi w grę, gdyż stanowią one zbyt duże ryzyko polityczne, zarówno dla samego prezydenta, jak i dla całego kraju w którym ponownie mogłyby wybuchnąć zamieszki. Mimo wszystko wydarzenia, które miały miejsce na Majdanie i wojna o Donbas stały się ważnymi elementem budowy społeczeństwa obywatelskiego w Ukrainie. Jednocześnie w kraju zachodzą istotne zmiany i reformy zmierzające do zapewnienia pełnej stabilizacji. Partia prezydencka Sługa Narodu cieszy się dużym poparciem, zaś kadra polityczna się profesjonalizuje. Wszystkie te czynniki przekładają się na poprawę pozycji Ukrainy na arenie międzynarodowej, oraz zwiększenie jej aktywności politycznej, wyraźnie zmierzającej do integracji z Zachodem. Wzmacnia się pozycja negocjacyjna kraju w rozmowach o dalszym losie Donbasu, co oznacza, że kwestia ta nie ulegnie zamrożeniu. Rosja zaś osiągnęła

swoje cele polityczne. Obecny status quo – konflikt o niskiej częstotliwości jest dla niej dogodnym scenariuszem. Po pierwsze wydłuża to czas na izolację zbuntowanych republik, co znacznie utrudni ich reintegrację, po drugie utrwali to pozycję negocjacyjną Moskwy, która ewidentnie rozdaje karty. W obecnej chwili, jedyną możliwością na podpisanie pokoju, byłaby sytuacja, gdy Kreml podyktuje Kijowowi jego warunki. Zagwarantowanie specjalnego i niezmiennego statusu zbuntowanym republikom w konstytucji Ukrainy trwale uzależniłaby to państwo od Rosji. Jednocześnie zdjęte lub złagodzone byłyby dotkliwe dla rosyjskiej gospodarki sankcje nałożone przez Zachód.

Michał Mucha - od 2017 r. doradca wicepremiera prof. Piotra Glińskiego w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Ukończył Wydział Prawa na Uniwersytecie w Białymstoku. Absolwent kursów i Studium Polityki Zagranicznej w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. W latach 2016-2017 był Prezesem fundacji Podlaski Instytut Rzeczypospolitej Suwerennej.

39 K. Chawryło T. Iwański, Szczyt normandzki bez przełomu, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-12-10/szczyt-normandzki-bez-przelomu> (dostęp: 18.05.2020).

40 K. Nieczypor, Ciała obce. Samozwancze republiki na wschodzie Ukrainy, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2019-11-27/ciala-obce-samozwancze-republiki-na-wschodzie-ukrainy> (dostęp: 17.05.2020).

41 T. Iwański, S. Matuszak, K. Nieczypor P. Żochowski, Ani cud, ani katastrofa – rok prezydentury Zełenskiego, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-05-20/ani-cud-ani-katastrofa-rok-prezydentury-zeleskiego> (dostęp: 19.05.2020)

42 S. Matuszak, Ustawa o rynku ziemi – kluczowy krok dla rozwoju ukraińskiego rolnictwa, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-06-24/ustawa-o-rynku-ziemi-kluczowy-krok-dla-rozwoju-ukraińskiego> (dostęp: 20.08); S. Matuszak, Ukraina: przyjęcie przez Radę Najwyższą tzw. ustawy bankowej, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-05-15/ukraina-przyjecie-przez-rade-najwyzsza-tzw-ustawy-bankowej> (dostęp: 20.08)

CICHA REWOLUCJA W BIAŁORUSKIEJ ENERGETYCE. SZANSE DLA POLSKI

DANIEL CZYŻEWSKI

Trwająca na Białorusi rewolucja, którą widać na ulicach, nie jest jedyną, która w tym roku przeszła przez ten kraj. Zupełnie bezprecedensowe, bez patosu można powiedzieć – historyczne, wydarzenia odbywają się w tym roku w białoruskim sektorze energetycznym.

Właściwie od początku istnienia odrębnego państwa białoruskiego tj. formalnie od 8 grudnia 1991 roku, podejrzewano, że kraj ten będzie zależny od Federacji Rosyjskiej, która również narodziła się jako nowe państwo po upadku Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Bliższym i dalszym sąsiadom, tj. państw bałtyckie, Polska czy Ukraina, w mniejszym lub większym stopniu udało się wyślizgnąć z objęć silnego spadkobiercy ZSRR i mozolnie, krok po kroku, wchodzić w struktury zachodniego świata. Białoruś w tych objęciach pozostała wraz ze wszystkimi tego konsekwencjami. Naturalnym dostawcą surowców energetycznych do naszego wschodniego sąsiada od początku jego istnienia jest Rosja. Bliskość geograficzna, polityczna, kulturowa, a poprzez to i gospodarcza sprawiły, że Rosja, będąca krajem zasobnym w surowce, dostarcza ropę i gaz do Białorusi. Co ciekawe, w tym ostatnim kraju również znajdują się złoża ropy łupkowej, fakt ten jest znany od lat 60. XX w., gdy w rejonie Mińska, Homelu i pod dnem Prypeci odkryto cenny surowiec. Białoruskie władze nie zdecydowały się na eksplorację ze względu na wysoką zawartość pyłów i siarki, niską temperaturę spalania oraz wysokie koszty wydobycia. Szacuje się, że pod terenem Białorusi znajduje się od 5 do 11 mld ton ropy łupkowej. Zainteresowanie tymi potężnymi zasobami powróciło na początku tej dekady, w 2010 roku, gdy trzy państwowe koncerny – Belaruskali, BelorusNeft i Belgorkhimprom założyły spółkę joint venture, która miała się zajmować wydobyciem ropy

z łupków¹. Projekt jednak utknął w martwym punkcie.

Świat postawiony na głowie

Cofnijmy się w czasie niecały rok, do zupełnie innego świata, sprzed epidemii koronawirusa. Wraz z końcem 2019 roku przestają obowiązywać umowy na dostawę ropy i gazu z Rosji do Białorusi. Między Mińskiem i Moskwą trwają rozmowy. Nie tylko o warunkach, na jakich kontrakty mają być przedłużone, ale również o dalszej integracji obu państw. Jednak te dwa aspekty są ze sobą bardzo ściśle związane. Łukaszenka godząc się na pogłębioną integrację, chciał ugrać obniżkę cen gazu i ropy. Wedle zapisów umowy, cena za 1 tys. m³ gazu dla Białorusi wynosiła 127 dolarów. Sąsiadujący z tym państwem rosyjski obwód smoleński płaci za tę samą ilość „błękitnego paliwa” 70 dolarów². Pogłębienie integracji było projektem na dużą skalę. Istniejący już Związek Rosji i Białorusi miał przejść gruntowną reformę. Oba państwa miały się zbliżyć dokonując zmian w aż 31 sektorach³, w tym również obszarze podatkowym. Warto przypomnieć, że nawet kraje Unii Europejskiej pomimo dekad integracji nie zdecydowały się na wspólne przepisy w tym obszarze.

Gdy wydawało się, że dojdzie do kolejnego kroku w kierunku unifikacji obu państw, że Rosja „wchłonie” Białoruś i ten kraj stanie się jej częścią, nastąpiło przesilenie, które sprawiło, że Mińsk i Moskwa znalazły się praktycznie w stanie gospodarczej wojny. O ile ustalono cenę za dostawy gazu (na tym samym poziomie co wcześniej - 127 dol. za 1 tys. m³), to 3 stycznia TASS podał informację, która była początkiem geopolitycznego trzęsienia ziemi co najmniej na skalę regionalną. Rosyjska agencja informacyjna zakomunikowała: „Białoruś zawiesiła eksport produktów naftowych”⁴. Dlaczego? Bo od 1 stycznia

2020 roku rosyjska ropa przestała płynąć na Białoruś. Jeszcze w styczniu obie stolice uspokajały sytuację, twierdząc, że negocjacje będą kontynuowane. Jeżeli były, to przez krótki okres, gdyż 1 lutego w Mińsku miało miejsce inne historyczne wydarzenie. Do stolicy naszych wschodnich sąsiadów przyjechał bowiem amerykański sekretarz stanu Mike Pompeo, aby spotkać się z Aleksandrem Łukaszenką. Ostatni raz polityk z USA tej rangi odwiedził Mińsk w 1994 roku. Od 2008 roku w Białorusi nie ma nawet amerykańskiego ambasadora. Pompeo niespecjalnie krył cel swojej wizyty. - Możemy zaspokoić 100% zapotrzebowania Białorusi na ropę. - stwierdził. - Bylibyśmy zadowoleni z bardziej aktywnej roli USA na Białorusi, biorąc pod uwagę rolę i znaczenie, które odgrywają USA na arenie międzynarodowej - odpowiedział szef białoruskiej dyplomacji, Uładzimir Makiej. Gdyby dwa miesiące wcześniej ktoś powiedział, że takie słowa padną z ust szefa MSZ Białorusi, zostałby wyśmiany. Pewnie sam Makiej by się zaśmiał na taką prognozę. Łukaszenka wraz ze swoją ekipą rządzącą ma nie lada orzech do zgryzienia. Podpisano umowę na dostawę gazu, ale mimo tego że niemal w 100% odpowiada on za produkcję energii elektrycznej dla Białorusi, ważniejsza dla tego kraju jest ropa. Ogromny kawał wpływów do państwowego budżetu pochodziła przez lata z eksportu produktów rafinacji ropy naftowej. Model nie był skomplikowany – Białoruś kupowała tanio ropę od Rosji, rafinerie w Mozyrzu i Nowopołocku produkowały z niej petrochemikalia i eksportowały dalej na zachód (ale również z powrotem do Rosji, a nawet do Kazachstanu⁵). W 2018 roku ogólny eksport Białorusi był wart 33,2 miliarda dolarów, z czego za 6,54 miliardów odpowiadała sprzedaż produktów rafinacji⁶. Nietrudno więc policzyć, że eksport tychże stanowi prawie 20% całego eksportu tego państwa. Obie wymienione wyżej rafinerie są własnością państwa, zatem niemalże z dnia na dzień Mińsk stanął przed groźbą ogromnej dziury w budżecie. Białoru-

skie władze zaczęły więc na gwałt szukać nowych dostawców. Trzeba przyznać, że Mińsk nie mógł rozpocząć procesu dywersyfikacji dostaw w lepszym momencie, Białorusini mieli ogromne szczęście, ponieważ w marcu wydarzyło się coś, co spowodowało gwałtowny spadek cen ropy na światowych rynkach.

Horror na rynkach

Epidemia koronawirusa zaczęła wpływać na ceny ropy już w styczniu⁷. Jednak właściwy armagedon wybuchł na początku marca, gdy kraje-producenci ropy zrzeszeni w OPEC+ nie doszli do porozumienia ws. obniżenia podaży w związku ze słabnącym popytem na surowiec. Najwięksi gracze w grupie, Rosja i Arabia Saudyjska, rozpoczęły wojnę cenową. Skutkiem tego wydarzenia był czarny poniedziałek 9 marca na rynkach, gdy cena ropy spadła w jednej chwili aż o 30%. Był to drugi największy dzienny spadek cen najpopularniejszych odmian surowca – Brent oraz West Texas Intermediate. Poprzedni tak ogromny miał miejsce w 1991 roku⁸. Jednakowoż to było trzęsienie ziemi, od którego film się dopiero zaczynał – parafrazując powiedzenie Alfreda Hitchcocka. Kulminacyjny moment thrilleru nadszedł 20 kwietnia, gdy kontrakty futures na majowe dostawy ropy spadły do... poziomów ujemnych. W pewnym momencie jedna baryłka ropy WTI kosztowała... -37 dolarów. Trwało to bardzo krótko, ale w związku z informacjami o wyczerpywaniu się przestrzeni magazynowej oraz o kilku transakcjach w USA, w których rzeczywiście sprzedający musieli dopłacać kupującym, żeby zabrali towar, inwestorzy wpadli w panikę⁹. Giełda i kontrakty futures to oczywiście co innego niż transakcje fizyczne. Choć dumpingowe ceny, po jakich surowiec sprzedawała Arabia Saudyjska, w pewnym momencie wynosiły nawet kilka dolarów za baryłkę. Już w marcu Królestwo sprzedawało ropę do Europy za 25 dolarów za baryłkę.

Promocja w chaosie

5 <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/52710/reporter/blr>

6 <https://oec.world/en/profile/country/blr>

7 <https://www.energetyka24.com/koronawirus-wplywa-na-ceny-ropy-naftowej-komentarz>

8 <https://energetyka24.com/panika-na-rynkach-naftowych-ceny-ropy-spadaja-najmocniej-od-1991-roku-komentarz>

9 <https://300gospodarka.pl/explainer/kontrakty-na-dostawe-ropy-naftowej-spadly-ponizej-zera-dlaczego-tak-sie-stalo-i-co-to-oznacza>

1 <https://www.naturalgasworld.com/belarus-open-tenders-oil-shale-projects>

2 <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1453123,bialorus-dostawa-ropy-gazu-rosja-lukaszenka-integracja.html>

3 <https://www.rp.pl/Gaz/191239861-Rosja-i-Bialorus-przedluzaja-umowe-gazowa.html>

4 <https://www.energetyka24.com/tass-bialorus-zawiesila-eksport-produktow-naftowych>

Całe to zamieszanie stworzyło dla Mińska niepowtarzalną okazję do zakupów po bardzo promocyjnych cenach. Białoruś zaczęła kupować skąd tylko się dało – od Azerbejdżanu, przez Norwegię, Arabię Saudyjską po Kazachstan. Prawdziwy przełom nastąpił w czerwcu, ponieważ do naszych wschodnich sąsiadów przybyła pierwsza dostawa ropy ze Stanów Zjednoczonych. Już wcześniej Aleksander Łukaszenka i białoruscy oficjele głośno mówili o dokonaniu rewersu na ropociągu „Przyjaźń” i imporcie ropy przez tereny Polski. Operator „Przyjaźni”, spółka PERN, oświadczyła już w lutym, że chce przystosować rurociągi odcinka wschodniego magistrali do tłoczenia ropy naftowej z bazy pod Płockiem do bazy w Adamowie. Ostatecznie pierwsza partia surowca gatunku Bakken, licząca 80 tys. ton, dotarła do Białorusi przez port w Kłajpedzie, ale w tej historycznej operacji był akcent polski. „Konkurencyjna umowa amerykańskiego przedsiębiorstwa energetycznego United Energy Trading, z pomocą amerykańskiej firmy Getka i ich polskiego partnera UNIMOT, wzmacnia białorską suwerenność i niezależność, pokazuje, że Stany Zjednoczone są gotowe zapewnić możliwości handlowe amerykańskim firmom zainteresowanym wejściem na białorski rynek i wypełnia zobowiązanie Stanów Zjednoczonych wobec Białorusi uzgodnione w lutym z liderami rządu w Mińsku” - podał na swojej stronie internetowej 15 maja amerykański departament stanu.

Szanse dla Polski

Mimo wyboru Kłajpedy jako punktu tranzytowego pierwszej dostawy amerykańskiej ropy, kwestia tranzytu ropy przez „Przyjaźń” pozostaje otwarta. W czerwcu PERN informował o tym, że spółka jest w procesie budowy odpowiedniej infrastruktury, aby móc pompować ropę do Białorusi¹⁰. Wiceszef PERN, Rafał Miland, mówił wówczas, że prace budowlane, które koncentrują się na umożliwieniu przesyłu ropy naftowej z bazy PERN pod Płockiem w kierunku bazy w Adamowie przy granicy z Białorusią trwają

¹⁰ <https://www.energetyka24.com/pern-finalizuje-rozmowy-z-potencjalnym-odbiorcami-ropy-z-bialorusi>
¹¹ <https://portalstoczniowy.pl/wiadomosci/w-gdansk-powstanie-plywajacy-terminal-lng-o-rocznej-przepustowosci-4-mld-m-szesc/>
¹² <https://www.energetyka24.com/budowa-terminala-lng-w-gdansk-jednym-z-priorytetow-strategii-bezpieczenstwa-narodowego>

i powinny być zakończone do końca 2020 r.

- Odrębną kwestią, która jest przedmiotem rozmów z klientami białorskimi, jest sprawa zawarcia odpowiedniej umowy handlowej, która umożliwiłaby nam realizację faktycznej dostawy dla klientów - dodał wiceprezes PERN. - Rozmowy trwają. Jeszcze nie mogę powiedzieć, że zakończyły się sukcesem, ale są już blisko finalizacji - podkreślił Miland. Przed naszym krajem mogą otworzyć się inne możliwości pośrednictwa w dostawach surowców energetycznych do wschodniego sąsiada. Polskie porty mogą pośredniczyć w wielu transakcjach zakupu surowców energetycznych przez Białoruś. Co prawda terminal LNG w Świnoujściu wykorzystuje 100% swojej przepustowości, ale planowana jest jego rozbudowa, która zwiększy możliwości przesyłowe instalacji z 5 do 7,5 mld m³ rocznie. W Gdańsku ma również powstać pływający terminal LNG (typ FSRU) o rocznej przepustowości 4 mld m³¹¹. Projekt ten został wpisany nawet do priorytetów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego¹². Czemu nasze możliwości w zakresie importu skroplonego gazu mogą okazać się istotne? Ponieważ pomimo podpisania nowej umowy na dostawę gazu z Rosją, Łukaszenka jest bardzo niezadowolony z braku możliwości korekty cen po tym, jak również „błękitne paliwo” zanotowało potężne spadki w wyniku załamania się popytu na surowce energetyczne w okresie epidemii koronawirusa. W czasach sprzed pandemii, 127 dol. za 1 tys. m³ była dla Mińska ceną korzystną, niższą niż ceny rosyjskiego gazu dla Polski czy Niemiec. Jednak w sytuacji znacznego spadku zapotrzebowania na energię i idącej za tym obniżki cen surowców, cena 127 dol. nie jest już tak atrakcyjna. Prezydent Białorusi głośno mówił o tym, że taki poziom cen jest „niesprawiedliwy”. W maju po spotkaniu z premierem Siergiejem Rumasem, Łukaszenka zaznaczył, że Rosja sprzedaje gaz do Europy (np. Niemiec) za około 65 –70 dolarów, a Białoruś płaci 127 dolarów. - Podniosłem tę kwestię także podczas wideokonferencji w ramach Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej (...) Chciałbym wiedzieć, co dotychczas

zrobiono w celu obniżenia ceny gazu ziemnego dla Białorusi - mówił wtedy dyktator. W bardzo podobnym tonie wypowiadał się również premier Białorusi, Siergiej Rumas, który oświadczył dziennikarzom, że spodziewa się ustalenia „uczciwej ceny” za rosyjski gaz. Zadeklarował ponadto, że Mińsk posiada dane liczbowe, które uzasadniają korektę zapisów kontraktu. Łukaszenka ocenił, że „uczciwą ceną” za rosyjski gaz byłoby 40 –45 dolarów za 1 tys. m³. Te apele, skądinąd uzasadnione, spotkały się z bezlitośnie lakonicznymi komentarzami rosyjskich decydentów. Na tą konkretnie wypowiedź Łukaszenki i Rumasa odpowiedział rosyjski minister energii Aleksander Nowak. - Wychodzimy z założenia, że na początku roku osiągnięto porozumienie w sprawie cen gazu dla białorskich konsumentów w 2020 r. - oświadczył Nowak w wywiadzie. Minister dodał, że formuła cenowa zapisana jest w protokole podpisanym przez białorski rząd oraz Gazprom. Jego zdaniem w umowach nie ma wzmianek dotyczących ewentualnej rewizji cen w bieżącym roku. - Nasze firmy współpracują zgodnie z podpisanymi dokumentami. Cena wynosi 127 dolarów za tysiąc metrów sześciennych - podsumował. Jeszcze krócej na wniosek o obniżenie cen gazu wysłany z Mińska na Kreml zareagował Siergiej Ławrow. - Obowiązują zapisy kontraktów – stwierdził szef rosyjskiego MSZ. Umowa na dostawę gazu obowiązuje do końca 2020 roku. Trudno przewidzieć, jak będą wówczas kształtowały się ceny tego surowca oraz jak ułożą się relacje między obiema stolicami. I, co najważniejsze, nie możemy również być pewni, kto w tym czasie będzie rządził na Białorusi.

Polityczne przesilenie

Wszystkie powyższe wydarzenia miały miejsce w trochę innej rzeczywistości za naszą wschodnią granicą. Stabilny autorytarny reżim z dyktatorem będącym u władzy od prawie trzech dekad mógł układać długofalowe plany w zakresie dostaw źródeł energii. Po 9 sierpnia i kuriozalnych wyborach prezydenckich, setkach manifestacji, więźniach politycznych, torturach na komisariatach milicji i wojsku na ulicach Białorusi

stał się państwem politycznie niestabilnym. Obecna sytuacja może wyrzucić cały reżim Łukaszenki, albo przynajmniej nim porządnie wstrząsnąć. Może to mieć wpływ na politykę energetyczną. Osłabiony Łukaszenka będzie potrzebował wsparcia Kremla – nie jest wykluczone, że zapłatą za to wsparcie będzie podpisanie nowych umów na dostawę surowców. Moskwa na pewno nie wesprze białoruskiego dyktatora za darmo. Nie jest możliwym przewidzenie, jak będą się kształtowały dostawy ropy i gazu w perspektywie kilku miesięcy. Wydaje się, że są dwie główne drogi – dalszy proces dywersyfikacji lub powrót do importu z Rosji. Reżim Łukaszenki albo już zupełnie inna władza, będzie musiała podjąć decyzję o kierunku, w jakim ma iść polityka energetyczna Białorusi. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, że jeden element energetyki naszego wschodniego sąsiada pozostanie niewzruszony na przesilenia polityczne. Mowa o budowanej od 2013 roku przez Rosatom (rosyjski państwowy koncern) elektrowni atomowej w Ostrowcu. W tym roku zakończono proces budowy. 7 sierpnia Rosatom podał informację, że rozpoczął się załadunek paliwa do bloku nr 1 białoruskiej elektrowni jądrowej¹³. W sumie do rdzenia reaktora ma zostać załadowane 163 zespoły paliwowe. Przez kilka miesięcy kontynuowany będzie proces rozruchu reaktora i ostatnich testów bezpieczeństwa.

Po fazie rozruchu fizycznego rozpocznie się etap rozruchu mocy, w którym blok po raz pierwszy zacznie wytwarzać energię elektryczną i dostarczać ją do sieci. Według planów powinno to nastąpić jesienią. Potem odbędzie się pilotażowa eksploatacja bloku energetycznego ze stopniowym osiąganiem jego mocy projektowej. Jak wcześniej informowało Ministerstwo Energii Białorusi, uruchomienie bloku nr 1 BeINPP zaplanowano na początek 2021 roku. Uruchomienie bloku nr 2 planowane jest na rok 2022. Elektrownia kosztowała Białoruś 11 miliardów dolarów. Jej łączny potencjał to 2,39 GW. Na pewno jest to element, który odegra ważną rolę w planowaniu strategii energetycznej. Obecnie prawie 100% energii elektrycznej na Białorusi produkowana jest z gazu.

¹³ <https://www.energetyka24.com/atom/bialorus-rozpoczal-siezaladunek-paliwa-do-elektrowni-atomowej-w-ostrowcu>

Po uruchomieniu elektrowni atomowej znacząco zmniejszy się zależność naszych sąsiadów od tego surowca. Elektrownia w Ostrowcu wzbudza zaniepokojenie Litwy, ponieważ miejscowość ta jest oddalona o 20 km od granicy i 55 km od Wilna. Litewska władza apelowała do UE, USA, ONZ, Niemiec o nacisk mający sprawić, że budowa elektrowni zostanie wstrzymana. Główne obawy Wilna dotyczą kwestii bezpieczeństwa. Faktem jest, że Białorusini nie są wzorem transparentności w tym wypadku, ponieważ nie chcieli przez długi czas wpuścić na teren budowy niezależnych, międzynarodowych inspektorów, chociażby z Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej. Import surowców pozostaje jednak kwestią otwartą. Siły reżimu na razie zajmują się ratowaniem własnej pozycji i kwestie energetyczne z pewnością zeszły na dalszy plan. Lecz gdy bitewny kurz już opadnie, kontynuacja budowy strategii bezpieczeństwa energetycznego będzie jednym z pierwszych zadań decydentów w Mińsku. Kimkolwiek oni będą.

Daniel Czyżewski – studiował na Uniwersytecie Warszawskim oraz w Szkole Głównej Handlowej. Dziennikarskie szlify zdobywał w Polskim Radiu, po czym zainteresowania i specjalizacja skupiły się na energetyce. Zainteresowany zwłaszcza globalnymi rynkami paliw, międzynarodowymi relacjami energetycznymi oraz zieloną transformacją z perspektywy ekonomicznej.

TRÓJKĄT LUBELSKI – CZY SKOŃCZY SIĘ TYLKO NA DEKLARACJACH?

MICHAŁ DWORSKI



W dniu 28 lipca 2020 roku ogłoszono w Lublinie powstanie nowego formatu współpracy regionalnej pomiędzy Polską, Litwą i Ukrainą. Wspólna konferencja Ministrów Spraw Zagranicznych Jacka Czaputowicza, Linasa Linkevičiusa oraz Dymytra Kułeba, zgromadzonych na Placu Litewskim w tle jakże wymownego pomnika Unii Lubelskiej, obwieszczała decyzję o stworzeniu trójstronnej platformy współpracy politycznej, ekonomicznej i społecznej pod nazwą „Trójkąta Lubelskiego”¹. Deklaracja szefów dyplomacji, zarysowana raczej kierunkowo, wyznaczała cele nowego porozumienia. Przede wszystkim postawiono na promowanie, poszerzanie i wzmacnianie współpracy w zakresie bezpieczeństwa w odpowiedzi na wspólne zagrożenia w regionie, pogłębianie trójstronnych więzi wojskowych i obronnych poprzez wykorzystanie potencjału NATO i Unii Europejskiej, pogłębianie współpracy gospodarczej i społecznej, rozwój Partnerstwa Wschodniego oraz wsparcie reform na Ukrainie poprzez przekazanie praktyk i doświadczeń zdobytych w Polsce i na Litwie. Podkreślono również, że realizacja celów inicjatywy będzie polegała na organizacji regularnych spotkań na szczeblu ministerialnym oraz na stałych konsultacjach z przedstawicielami resortów spraw zagranicznych².

Kijów beneficjentem trójporozumienia

Koncepcja Trójkąta Lubelskiego zarysowana na karcie deklaracji lubelskiej z lipca 2020 roku jed-

noznacznie prowadzi nas do opinii, że największym beneficjentem powstania tego formatu jest Ukraina. Trójstronna platforma współpracy jest sukcesem Ukrainy z racji na jej podmiotową i pełnoprawną partycypację w osiągnięciu porozumienia, która pozwoli jej współkreować agendę tego formatu. Zauważa to wyraźnie Minister Spraw Zagranicznych Ukrainy Dymytro Kułeba, który z wielkim optymizmem patrzy na przyszłość trilateralnej inicjatywy. W jego ujęciu Trójkąt Lubelski będzie oddziaływał zdecydowanie mocniej niż do tej pory na sferę gospodarczą oraz społeczną - nie ograniczając się jedynie do agendy obronnej³. Warto przytoczyć również opinie Dymytra Kułeba, wskazujące jednoznacznie na polityczny wybór Ukrainy aby oprzeć swoje aspiracje euro-atlantyczne o najbliższych sąsiadów, którzy są już członkami Unii Europejskiej i NATO, a także mają zblizoną percepcję na politykę w regionie i agresywne działania Federacji Rosyjskiej⁴, co bezpośrednio podkreślono w lubelskiej deklaracji⁵. Ukraiński polityk w swoich wypowiedziach akcentuje także geopolityczny wymiar nowego porozumienia potwierdzając, że Trójkąt Lubelski wyraźniej kreśli granice osi Bałtyk-Morze Czarne. Zauważa on tym samym, że jest to przestrzeń, w której Ukraina będzie się czuła znacznie pewniej i bezpieczniej, niż w „w zamkniętej i konfliktowej przestrzeni między Waszyngtonem, Brukselą i Moskwą”⁶. Perspektywa, w której to Ukraina korzysta ze swojej

¹Wspólna Deklaracja Ministrów Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Litewskiej i Ukrainy w sprawie ustanowienia Trójkąta Lubelskiego, Lublin 28 lipca 2020 roku - <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/Spotkanie-ministrow-spraw-zagranicznych-polski-litwy-i-ukrainy>; <http://urm.lt/default/lt/naujienos/lietuva-lenkija-ir-ukraina-kuria-liublino-trikampi-2> M. Drabczuk, A. Kuczyńska-Zonik, Trójkąt Lubelski – perspektywy współpracy polsko-litewsko-ukraińskiej, Komentarze IeS, nr 236 (139/2020).

³ Ю. Банахевич, Від Люблінської унії до Люблінського трикутника, 29.07.2020, <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3072384-vid-lublinskoj-unii-do-lublinskogo-trikutnika.html>

⁴ Д. Кулеба, Люблінський трикутник із рівними сторонами, 15.08.2020, <https://nv.ua/ukr/opinion/lyublinskiy-trikutnik-chogo-pragnut-litva-polshcha-ta-ukrajina-novini-ukrajini-50106029.html>

⁵ Por. Wspólna Deklaracja Ministrów Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Litewskiej i Ukrainy w sprawie ustanowienia Trójkąta Lubelskiego, Lublin 28 lipca 2020 roku - <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/Spotkanie-ministrow-spraw-zagranicznych-polski-litwy-i-ukrainy>; <http://urm.lt/default/lt/naujienos/lietuva-lenkija-ir-ukraina-kuria-liublino-trikampi-6>

⁶ Zob. Д. Кулеба, Люблінський трикутник із рівними сторонами, 15.08.2020, <https://nv.ua/ukr/opinion/lyublinskiy-trikutnik-chogo-pragnut-litva-polshcha-ta-ukrajina-novini-ukrajini-50106029.html>

podmiotowej pozycji zamierzając działać we własnym imieniu na równi z Polską i Litwą⁷ - to zdecydowanie szansa dla Kijowa. Jest to oczywiście wyzwanie odnoszące się do przedstawienia określonych wektorów dotychczasowego zaangażowania regionalnego naszego wschodniego sąsiada. Wydaje się, że Ukraina może na tym jedynie skorzystać, gdyż plany współpracy z Polską i Litwą to możliwość adaptacji wielu europejskich standardów i rozwiązań systemowych, które będą ujednolicały różne obszary funkcjonowania ich państwa.

W tym zakresie na pierwszy plan wysuwa się oczywiście kwestia wsparcia procesu modernizacji i reformowania Sił Zbrojnych Ukrainy – w tym szczególnie możliwość stopniowego wdrażania standardów NATO. Jest to najmocniejszy punkt trilateralnego porozumienia, gdyż odnosi się do jego fundamentu, czyli Litewsko-Polsko-Ukraińskiej Brygady im. Wielkiego Hetmana Konstantego Ostrogskiego stacjonującej w Lublinie od 2015 roku⁸. Rozwijanie współpracy wojskowej na bazie dotychczasowych doświadczeń będzie miało jeszcze większe znaczenie, gdyż od czerwca 2020 roku Ukraina posiada status członka Programu Rozszerzonych Możliwości NATO będąc szóstym partnerem Sojuszu Północnoatlantyckiego w ramach tego programu.

Zarysowana w deklaracji lubelskiej współpraca w zakresie obronności i bezpieczeństwa dzięki egzystencji Brygady – pozwala rozpocząć funkcjonowanie nowego formatu z nieco innego poziomu, gdyż jest naturalną konsekwencją rzeczywistej wspólnej działalności. Sergey Gerasymchuk, zastępca dyrektora wykonawczego Rady Polityki Zagranicznej „Ukraiński Pryzmat”, podkreśla solidny fundament Trójkąta

Lubelskiego, którym jest wspomniana Brygada, co pozwala z optymizmem patrzeć w przyszłość⁹. Podobnego zdania jest Alyona Getmanchuk, dyrektor Centrum Nowej Europy, która wskazuje, że Polska i Litwa, w imieniu nowego trójporozumienia, bazując na dotychczasowych doświadczeniach mogą przedstawić plan działań na rzecz członkostwa Ukrainy w Sojuszu Północnoatlantyckim¹⁰.

Ponadto Trójkąt Lubelski będzie skupiony na rozwijaniu dotychczasowej współpracy parlamentarnej. Trójstronne porozumienie, z perspektywy Kijowa, ma przede wszystkim pozwolić na usystematyzowanie wzajemnych relacji poprzez kontynuację dotychczasowych działań takich jak kooperacja Ukrainy w formule zgromadzenia parlamentarnego państw Trójkąta Lubelskiego, które funkcjonuje od 2008 roku¹¹, oraz rozwijanie polityki regionalnej w innych kierunkach. W tym zakresie Sergey Gerasymchuk podkreśla, że nowe porozumienie pozwoli Ukrainie nawiązać bliższą współpracę z Grupą Wyszehradzką i Nordycko-Bałtycką Ósemką z racji na członkostwo Polski i Litwy w tych formatach¹². Wizja regionalnej kooperacji Ukrainy przy dotychczas funkcjonujących formatach międzynarodowych została wyraźnie wskazana w deklaracji lubelskiej. W dokumencie odniesiono się do potencjalnej współpracy Ukrainy z Inicjatywą Trójmorza i prawdopodobnie w przyszłości możemy spodziewać się działań w tym kierunku, szczególnie mając na uwadze fakt, że takie głosy coraz wyraźniej kierowane są zza oceanu¹³. Przywoływana Alyona Getmanchuk podkreśla w tym względzie, że Ukraina powinna uzyskać status obserwatora na kolejnym szczycie Inicjatywy Trójmorza w Tallinnie a następnie skupić się na kooperacji infra-

strukturalnej z państwami tego formatu¹⁴. Jesień 2020 roku będzie w tym zakresie ważnym wyznacznikiem urzeczywistnienia powyższego postulatu.

O kształt nowego formatu

Musimy zdawać sobie sprawę, że Trójkąt Lubelski, jako format ministerialny nie będzie miał charakteru jednoznacznie geopolitycznego w klasycznym tego słowa znaczeniu. Prawdopodobnie nie będzie on aspirował do roli wielopłaszczyznowego projektu gospodarczego na miarę Inicjatywy Trójmorza. Nie będzie miał też wymiaru stricte politycznego, choć agenda polityczna może dominować w przekazie zewnętrznym. Zgodnie z przyjętymi ustaleniami w Lublinie nie ma planów instytucjonalizacji Trójkąta, gdyż jego formuła ma mieć bardziej charakter platformy konsultacyjnej¹⁵.

Wobec powyższego kluczowe będzie znalezienie odpowiedniego miejsca dla Trójkąta Lubelskiego w przestrzeni polityki zagranicznej Polski, Litwy i Ukrainy. Kolejne miesiące pozwolą odpowiedzieć na pytanie o wagę tego formatu i o jego kondycję. Niestety samo kierunkowe zarysowanie wspólnych celów nie spowoduje ich natychmiastowej realizacji a nadal musimy pamiętać, że pozycja wyjściowa tego formatu nie stanowi w pełni czystej karty. Trójkąt Lubelski, czy tego chcemy czy nie, jest wkomponowany w skomplikowaną mozaikę relacji dwustronnych polsko-ukraińskich i polsko-litewskich. Wobec tego będzie napotykał wiele ograniczeń. Prawdopodobnie agenda problemów nie zniknie wraz z rozwojem tej platformy współpracy choć treść deklaracji lubelskiej jednoznacznie grupuje wszystko to co może trzy państwa łączyć a oddala te obszary, które obiektywnie różnią i dzielą.

Trójporozumienie Polski, Litwy i Ukrainy nawiązujące do dziedzictwa Unii Lubelskiej to zdecydowane podkreślenie kierunku na jakiej podstawie i w odniesieniu do jakiej tożsamości ma być budowana współpraca Warszawy, Wilna i Kijowa. Niemniej wspólna

deklaracja w tym zakresie nie będzie oznaczała rozwiązania spornych kwestii i przejście nad nimi do porządku dziennego. Być może nawet w toku licznych konsultacji rozbieżności będą narastały i wielokrotnie znalezienie wspólnego rozwiązania będzie stanowiło ogromne wyzwanie dla trzech państw. Trójkąt Lubelski powinien zatem być płaszczyzną dialogu, dzięki której będzie można określić nie tylko wspólne działania ale także skonkretyzować i nadać odpowiednią hierarchię problemom, nad którymi warto byłoby się pochylić w kontekście ich etapowego rozwiązywania celem jeszcze pełniejszego i skuteczniejszego wdrażania poszczególnych projektów w ramach tego formatu. Być może nowe porozumienie będzie ku temu sprzyjało.

Ministrom Spraw Zagranicznych zależy na koncyliacyjnej agendzie aby nie dotykać spornych kwestii. Prawdopodobnie w pierwszej kolejności działania będą podejmowane w tych przestrzeniach, które nie będą wchodziły ze sobą w kurs kolizyjny. Jeśli wyznaczono taki kierunek to na tym etapie należy maksymalnie skupić się na tym to co można wspólnie osiągnąć. Trójstronna deklaracja daje szansę realizacji wielu inicjatyw o mniejszym zakresie, które będą służyły zarówno Polsce jak i Litwie oraz Ukrainie. Dlatego też jeśli Trójkąt Lubelski pozwoli ukierunkować działania na rzecz realizacji mniejszej wagi spaw, które w ostatnich latach były pomijane bądź ich ranga była zbyt niska, to będzie to jego ogromny sukces. Warto podkreślić, że aktualna współpraca polsko-litewska w dziedzinie energetyki czy powstanie Litewsko-Polsko-Ukraińskiej Brygady (LITPOLUKRBRIG), która jest widocznym efektem udanej współpracy trzech państw w zakresie obronności i bezpieczeństwa to przestrzenie, które pozwalają zabezpieczyć i rozwijać przestrzenie łączące interesy Warszawy, Wilna i Kijowa.

Platforma realizowania własnych i wspólnych interesów, nawet w mikroskali, może okazać się w przyszłości doskonałym impulsem do dialogu nad spr-

⁷ Tamże.

⁸ Zob. Zarys dziejów Litewsko-Polsko-Ukraińskiej Brygady LITPOLUKRBRIG, 30.08.2020, <https://litpolukrbrig.wp.mil.pl/pages/historia-2018-02-23-b/>

⁹ В. Власенко, „Люблінський трикутник”: що дасть Україні нове міжнародне об’єднання, 30.07.2020, <https://p.dw.com/p/3g9bH>.

¹⁰ „Lublin Triangle”: how will Ukraine benefit from a new international union, Comment by Alyona Getmanchuk for Deutsche Welle, 30.07.2020, <http://neweurope.org.ua/en/media-post/lyublinskyj-trykutnyk-shho-dast-ukrayini-nove-mizhnarodne-ob-yednannya/>

¹¹ Zob. <https://www.senat.gov.pl/kontakty-miedzyparlamentarne/stale-delegacje-do-zgromadzen-miedzyparlamentarnych/polsko-litewsko-ukrainskie-zgromadzenie-parlamentarne/>

¹² Zob. В. Власенко, „Люблінський трикутник”: що дасть Україні нове міжнародне об’єднання, 30.07.2020, <https://p.dw.com/p/3g9bH>

¹³ Zob. L.Coffey, D.Kochis, U.S. Europe Policy in 2020 Should Focus on Invigorating the Valuable Three Seas Initiative, The Heritage Foundation, Issue Brief no. 5012, 26.11.2019.

¹⁴ „Lublin Triangle”: how will Ukraine benefit from a new international union, Comment by Alyona Getmanchuk for Deutsche Welle, 30.07.2020, <http://neweurope.org.ua/en/media-post/lyublinskyj-trykutnyk-shho-dast-ukrayini-nove-mizhnarodne-ob-yednannya/>

¹⁵ Ю. Банахевич, Від Люблінської унії до Люблінського трикутника, 29.07.2020, <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3072384-vid-lublinskoi-unii-do-lublinskogo-trikutnika.html>

wami, które dzielą trzy państwa. Wobec tego należy przyjąć z optymizmem wolę usystematyzowania trójstronnych relacji i wykorzystać szansę, która stoi przed Polską, Litwą i Ukrainą – wzniesienia się ponad różnice celem realizowania konkretnych inicjatyw. Niezależnie od dotychczasowych ocen polityki wschodniej III Rzeczypospolitej – należy przyjąć Trójkąt Lubelski, jako obiecujący format jeśli będzie on stanowił realną płaszczyznę realizacji wyznaczonych celów. Wobec tego, aby nie wpaść w pułapkę w jaką z perspektywy wybranych państw zmierza Inicjatywa Trójmorza – dotyczącą inflacji pomysłów, zróżnicowanej agendy, teoretycznych wizji przyszłości tego formatu przy braku finalizacji chociażby jednego sztandarowego projektu oraz jedynie stopniowego wdrażania planów dotyczących mniejszych inicjatyw – należy wykorzystać Trójkąt Lubelski, jako pragmatyczne forum łączące trilateralne interesy Polski, Ukrainy i Litwy zaczynając od mniejszych przedsięwzięć. Z perspektywy inicjatorów powołania Trójkąta – zdecydowanie lepiej mogłyby zostać odebrane efekty mniejszej kooperacji przy konkretnych sprawach niż deklaracje o monumentalnych i epokowych projektach, które nigdy nie wyjdą ze sfery planowania i położą się cieniem na dynamice rozwoju tego formatu. Wspomniana Inicjatywa Trójmorza z perspektywy chociażby Republiki Austrii czy Republiki Czeskiej jest często tak odbierana, co uniemożliwia jej zrównoważony rozwój i pełną partycypację w jej ramach wszystkich 12 państw.

Selekcja odpowiednich tematów i wyszukanie najważniejszych zagadnień w obszarze zarysowanej współpracy to niewątpliwie największe wyzwanie, jakie stoi przed nowym formatem. Precyzyjne określenie detalicznych aktywności i ich konkretne zdefiniowanie będzie także przekładało się na rozwijanie kolejnych przedsięwzięć, które będą powstawały naturalnie w kolejnych etapach. Podobne wnioski można usłyszeć z różnych środowisk na Ukrainie. Była przewodnicząca Komisji Spraw Zagranicznych

Rady Najwyższej Ukrainy, Hanna Hopko, podkreśla, że nie można poprzestać jedynie na zarysowanych w przyszłości potencjalnych korzyściach, gdyż sama deklaracyjna forma współpracy nie musi mieć bezpośrednich skutków w postaci konkretnych działań. Wskazuje ona jednocześnie, że należałoby zinstytucjonalizować Trójkąt Lubelski opracowując mapę drogową działań. Konieczne będzie również powołanie grup roboczych, odświeżenie formuły współpracy międzyparlamentarnej Polski, Litwy i Ukrainy a także ekstensywnie rozwijanie kooperacji gospodarczej i działań obywatelskich¹⁶

Wobec tego słuszną wydaje się refleksja, że jak najszybsze określenie agendy Trójkąta Lubelskiego będzie jedynie wartością dodaną dla zainteresowanych stron i pozwoli ocenić plan realności wdrożenia proponowanych inicjatyw. W tym duchu należy odczytywać także wypowiedź cytowanej już Dyrektora Centrum Nowej Europy – Alojny Getmanchuk, która podkreśla wagę określenia priorytetów Trójkąta Lubelskiego, a także wizję rozwoju inicjatywy, która musi zostać przedstawiona aby nie formuła współpracy nie została zmarginalizowana¹⁷. Wydaje się także, że kluczowe w tym zakresie będzie wyznaczenie stałego harmonogramu spotkań Ministrów Spraw Zagranicznych. Intensywność spotkań będzie miała wpływ na zewnętrzną ocenę opinii publicznej o roli i charakterze Trójkąta. Pozwoli też na bieżąco monitorować stan realizowanych działań i wyznaczać kolejne – bazując na deklaracji lubelskiej z lipca 2020 roku. Z wizerunkowego punktu widzenia dużym zagrożeniem dla spójności Trójkąta Lubelskiego, trwałości i intensywności przedsięwzięć w jego ramach może być jego powierzchowna deklaracyjność. Jeśli nie będzie odpowiedniej determinacji w realizowaniu poszczególnych inicjatyw oraz nie zostaną one odpowiednio wkomponowane w priorytety działań regionalnych Litwy, Polski i Ukrainy to żywotność formatu może jedynie zakończyć się na ramowym wyznaczaniu pól współpracy.

W tym aspekcie warto podkreślić, że formuła ministerialna może nie być w wielu obszarach wystarczająca aby zapewnić odpowiednie finansowanie poszczególnych przedsięwzięć. Pomimo, że aktualnie nie jest to analizowane w takim kontekście to przywoływana już Inicjatywa Trójmorza, jako format prezydencki, napotyka na podobne problemy w wybranych państwach. Można jedynie przypuszczać, że w przyszłości mogą wystąpić pewne rozbieżności dotyczące odpowiedniej agregacji środków finansowych na rzecz wyznaczonych celów z racji na rangę jedynie ministerialnego wymiaru Trójkąta Lubelskiego. Ponadto zaangażowanie Ministrów Spraw Zagranicznych musi mieć realne oddziaływanie na „łącznikowych” urzędników trzech ministerstw, którzy mają prowadzić na niższym szczeblu prace organizacyjne w ramach Trójkąta Lubelskiego. Koniecznym jest zatem określenie nie tylko celów i wyzwań ale przede wszystkim skonkretyzowanie środków, które mają doprowadzić do ich realizacji oraz zbudowanie odpowiedniego zaplecza organizacyjno-operacyjnego koordynującego wyznaczoną agendę polityczno-gospodarczą Trójkąta Lubelskiego.

Gospodarczy i społeczny wymiar Trójkąta Lubelskiego

Deklaracja lubelska to nie tylko wyznaczenie obszarów współpracy politycznej. Treść porozumienia w wielu miejscach kieruje nas do aspektów społecznych i gospodarczych, jako koniecznych wymiarów rozwijania trójstronnej platformy kooperacji pomiędzy Rzeczypospolitą Polską, Republiką Litewską i Ukrainą.

Zapowiedź ekonomicznego wymiaru współpracy trzech państw to w tym momencie, oprócz całego zakresu spraw związanych z bezpieczeństwem, prawdopodobnie największa przestrzeń do zagospodarowania przez nowy format. Platforma ekonomiczna, jaką ma być Trójkąt Lubelski, to zadanie, które na ten

moment może być trudne do optymalnego wdrożenia każdej ze stron. Niemniej efekty pogłębienia współpracy w tym zakresie mogą przynieść wymierne korzyści dla ugruntowania pozycji nowego formatu.

Przede wszystkim relacje gospodarcze Polski, Litwy i Ukrainy to wciąż niewykorzystany potencjał. Z naszej perspektywy widzimy szczególnie to na kanwie wzajemnej wymiany handlowej z Ukrainą. Pomimo funkcjonowania wielu instytucji – na czele z Polsko-Ukraińską Izbą Gospodarczą, która grupuje w branżowych komitetach polskich i ukraińskich przedsiębiorców oraz posiada 21 przedstawicielstwa w obu państwach – nie stworzono na bazie bilateralnych stosunków odpowiednich warunków do agregowania wspólnego potencjału gospodarczego. Cały czas Ukraina postrzegana jest jako miejsce o nie do końca ustabilizowanej sytuacji prawnej a przez to gospodarczej - polscy przedsiębiorcy widzą naszego wschodniego sąsiada przez pryzmat porażek inwestycyjnych¹⁸. Największym wyzwaniem są tutaj nie do końca respektowane ramy prawne, na których można byłoby się oprzeć swój plan inwestycyjny¹⁹. Komentarze, które pojawiają się w przestrzeni publicznej w tym zakresie korelują z twardymi danymi dotyczącymi handlu zagranicznego. Pomimo tendencji wzrostowych od kilku lat – Ukraina nie znajduje się nawet w pierwszej 10. partnerów w handlu zagranicznym Polski. Nasz eksport do tego kraju w 2019 roku wyniósł 5,29 mld USD, a import – 2,9 mld USD²⁰. Z innej perspektywy należy odczytywać dane strony ukraińskiej. Na ich podstawie Polska była dla Ukrainy w 2019 roku drugim po Chinach rynkiem eksportowym (3,3 mld USD). Jeśli chodzi o import – Polska znajduje się na czwartym miejscu za Chinami, Rosją i Niemcami (4,1 mld USD)²¹. Prace w kierunku promocji wzajemnych inwestycji w ramach Trójkąta Lubelskiego mogłyby również wpłynąć pozytywnie na stan relacji gospodarczych pomiędzy Litwą i Ukrainą. Wartość litewskiego eksportu na Ukra-

¹⁶ В. Власенко, „Люблінський трикутник”: що дасть Україні нове міжнародне об’єднання, 30.07.2020, <https://p.dw.com/p/3g9bH>.

¹⁷ „Lublin Triangle”: how will Ukraine benefit from a new international union, Comment by Alyona Getmanchuk for Deutsche Welle, 30.07.2020, <http://neueurope.org.ua/en/media-post/lyublinskij-trykutnyk-shho-dast-ukrayini-nove-mizhnarodne-ob-yednannya/>

¹⁸ Zob. Polacy mają złą passę na Ukrainie, 31.03.2019, <https://www.pb.pl/polacy-maja-zla-passe-na-ukrainie-957426>

¹⁹ Por. <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/stowarzyszenie-ukrainy-i-ue-wciaz-malo-symetryczne/>

²⁰ Zob. Obroty towarowe handlu zagranicznego ogółem 11.02.2020 r. i według krajów w okresie styczeń – grudzień 2019 r., Główny Urząd Statystyczny, 21.08.2020.

²¹ Zob. Informator ekonomiczny – Ukraina, oprac. Wydział Ekonomiczny, wyd. Ambasada RP w Kijowie, marzec 2020.

inę wynosiła w 2019 roku 1,2 mld USD. Ogromna przestrzeń do działania związana jest z obecnością ukraińskich towarów na rynku litewskim. W 2019 roku import ukraińskich towarów wyniósł, można by dodać, że zaledwie, 356,9 mln USD²². Zdecydowanie lepiej prezentują się aktualne tendencje wzrostowe jeśli chodzi o relacje gospodarcze Polski z Litwą²³. Dane z 2019 roku pozwalają wskazać, że Litwa importuje z Polski towary o łącznej wartości 4,2 mld USD, co w porównaniu z chociażby z rokiem 2018, gdzie wartość importu wynosiła 3,5 mld USD pokazuje skalę możliwości dynamicznego rozwijania relacji handlowych. Ponadto Litwa w 2019 roku eksportowała do Polski towary w wysokości 2,6 mld USD, co jest również wzrostem wartości w porównaniu do roku 2018 o ponad 300 mln USD. Warto jednak dodać, że Litwa podobnie jak Ukraina nie znajduje się w pierwszej 10. partnerów w handlu zagranicznym Polski. Nasz eksport na Litwę wyniósł w 2019 roku 3,79 mld USD a import z Litwy – 1,97 mld USD²⁴.

Kooperacja gospodarcza Polski, Litwy i Ukrainy to przestrzeń, która może zdecydowanie łączyć i być trwałą formułą współpracy w ramach Trójkąta Lubelskiego. W pierwszej kolejności prawdopodobnie agenda spraw ekonomicznych będzie bazowała na dotychczas wytyczonych ścieżkach bilateralnych relacji choć z czasem oczekiwanym stanem byłoby wyznaczenia nowej formuły współpracy na kanwie porozumienia z Lublina. Aby to mogło się wydarzyć - potrzebny jest spójny i klarowny program promocji gospodarczej polskich, litewskich i ukraińskich przedsiębiorców, aby mogli oni funkcjonować na wzajemnych rynkach. W tym zakresie dostrzegalna jest duża przestrzeń jak chociażby otwartość Kijowa na polskie i litewskie inwestycje, choć powinna ona być osadzona na stabilniejszych podstawach. Wiadomym jest, że w aktualnej sytuacji rozwój gospodarki

ukraińskiej bezpośrednio wiąże się ze wzrostem polskiego eksportu. Wobec tego Trójkąt Lubelski mógłby być doskonałym impulsem do wdrożenia jednolitej koncepcji wzajemnego poruszania się polskich, litewskich i ukraińskich przedsiębiorców na rynkach sąsiadów – z określeniem ram organizacyjnych dotyczących ich wejścia na dany rynek, gwarancji stabilności przepisów prawnych w określonym zakresie czasu, dostępu do konsultacji i tłumaczy, pomocy w organizacji zindywidualizowanych misji gospodarczych, uzyskania rzetelnych informacji bazujących na analizie rynkowej, warunków wymiany handlowej dla mikro i małych przedsiębiorstw chociażby w ramach małego ruchu granicznego czy wsparcia administracyjnego wraz ze szczególnym określeniem statusu prawno-podatkowego podmiotu zamierzającego inwestować za granicą. Powyższa perspektywa głównie związana jest z ekspansją litewskich i polskich przedsiębiorstw na Ukrainie ze względu na jej brak członkostwa w Unii Europejskiej.

Jest to postulat zdecydowanie łączący, który może przynieść wiele korzyści dla wszystkich stron²⁵. Należałoby więc ustalić na kanwie spotkań Trójkąta Lubelskiego czy jest możliwe ustalenie takich ram organizacyjno-prawnych aby móc mobilizować zdecydowanie większe grono polskich i litewskich inwestorów do partycypowania chociażby w ukraińskiej prywatyzacji. To samo może odnosić się do ekspansji zagranicznej ukraińskich przedsiębiorstw w Polsce i na Litwie. Ponadto czy Trójkąt Lubelski nie mógłby być platformą, która kumuluje potencjał wszelkich polskich, ukraińskich i litewskich instytucji zajmujących się promocją przedsiębiorczości w kontekście większego zaangażowania się we wzajemnych relacjach handlowych? Jeśli deklaracja lubelska przewiduje „aktywne działania w celu promocji handlu i inwestycji” to wspólne wypracowanie modelu kształtowania relacji handlowych (przy

wszelkich obiektywnych ograniczeniach) powinno być zadaniem, które zespoły robocze starają się jak najszybciej zaproponować.

Potencjalny sukces wykreowania stabilniejszych i przejrzystszych ram współpracy gospodarczej głównie pomiędzy Polską i Litwą a Ukrainą to nadanie kolejnego mocnego akcentu za pogłębianiem trójstronnych relacji, a także obszar bazujący głównie na przedsiębiorczości obywateli, do którego skuteczności można byłoby się w przyszłości odwoływać na etapie projektowania kolejnych inicjatyw w ramach lubelskiego Trójkąta.

Wymiar społeczny nowego porozumienia to również szansa na rozwinięcie tych obszarów trójstronnych relacji, które nie były do tej pory w sposób systemowy zorganizowane. Ministrowie Spraw Zagranicznych zobowiązali się na karcie deklaracji „do wzmacniania kontaktów międzyludzkich i współpracy społeczeństwa obywatelskiego, w tym pomiędzy naukowcami i ekspertami”²⁶, co pozwala oczekiwać na skonkretyzowane działania w tym zakresie.

Na pierwszy plan warto wysunąć zatem współpracę ekspercką, która oczywiście jest w wielu obszarach rozwijana, szczególnie na kanwie dwustronnych relacji, niemniej brakuje wyeksponowania jednolitej formuły działań analitycznych think-tanków z Polski, Ukrainy i Litwy w kontekście analizowania sytuacji w naszym regionie. Pod auspicjami Trójkąta można spróbować zorganizować cykliczne konferencje bądź spotkania think-tanków (znany format Think Tank Forum) przy okazji kolejnych zjazdów Ministrów. Formuła rozmów ekspertów z polskich, litewskich i ukraińskich think-tanków przy okazji zagadnień poruszanych przez Ministrów Spraw Zagranicznych mogłaby być wartościowym elementem pozwalającym wyznaczać obszary, wokół których można

byłoby kreować przyszłą agendę Trójkąta i oceniać postęp dotychczasowych prac. Jest to kierunek, który należy rozważyć, gdyż rozwój zaplecza eksperckiego wokół Trójkąta Lubelskiego może być wsparciem merytorycznym w kontekście kierunkowego monitorowania realizacji zobowiązań państw przy jednoczesnym kształtowaniu platformy wymiany doświadczeń i informacji oraz wzajemnemu zwiększaniu kompetencji. W tym zakresie Polacy posiadają doświadczenia w organizacji i uczestnictwa chociażby w spotkaniach eksperckich w formie Think Tank Forum przy okazji dwóch ostatnich szczytów Procesu Berlińskiego, z których jeden miał miejsce w Poznaniu w 2019 roku. Oczywiście warto zastanowić się nad koncepcją wykorzystania prac ekspertów i skłają ich omówienia przez zespoły robocze w danych Ministerstwach. Jeśli formuła spotkań think-tanków wokół kolejnych zjazdów miałyby szansę na urzeczywistnienie to kolejnym przyszłościowym krokiem byłoby zaaranżowanie sieci think-tanków, których zadaniem byłaby analiza aktualnego stanu relacji trójstronnych, wskazywanie obszarów do dalszej współpracy i rekomendowanie określonych działań. W tym przypadku można byłoby wzorować się na formule współpracy zainicjowanej w 2012 roku, którą znany z Grupy Wyszehradzkiej (Think Visegrad - V4 Think Tank Platform²⁷) bądź bardziej oddolnej, której drogę wyznaczyła Fundacja Warsaw Institute w postaci stworzenia Baltic Fund²⁸.

Jest to oczywiście pole, które niezależnie od powyższego pomysłu należy wciąż wypełniać określoną treścią. W tym zakresie wystarczy spojrzeć chociażby na największe think-tanki w Polsce, na Ukrainie i Litwie w kontekście informowania (analizowania, komentowania) o samym zawiązaniu Trójkąta Lubelskiego. Jedynie w Polsce Instytut Europy Środkowej²⁹ oraz Polski Instytut Spraw Międzynarodowych³⁰ odnieśli

²²Zob. Exports and imports in 2019, Lietuvos statistikos departamentas - Litewski Departament Statystyki.

²³ Zob. <https://www.polskieradio24.pl/42/259/Artykul/2290316,Relacje-gospodarcze-miedzy-Polska-a-Litwa-to-nie-tylko-Mozejki,5.04.2019>; <https://wilno.tvp.pl/44445581/stosunki-gospodarcze-polski-i-litwy,18.09.2019>; <https://biznesalert.pl/nauseda-orlem-ocieplenie-polska-litwa-energetyka/,14.02.2020>.

²⁴ Zob. Obróty towarowe handlu zagranicznego ogółem 11.02.2020 r. i według krajów w okresie styczeń – grudzień 2019 r., Główny Urząd Statystyczny, 21.08.2020.

²⁵ Zob. Polityka wschodnia Polski. Raport Stowarzyszenia Euro-Atlantyckiego, pod red. Jerzy Marek Nowakowskiego oraz Jacka Kluczkowskiego (Ukraina), Bogumiła Lufta (Mołdowa), Warszawa - wrzesień 2019.

²⁶ Wspólna Deklaracja Ministrów Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Litewskiej i Ukrainy w sprawie ustanowienia Trójkąta Lubelskiego, Lublin 28 lipca 2020 roku

<https://www.gov.pl/web/dyplomacja/Spotkanie-ministrow-spraw-zagranicznych-polski-litwy-i-ukrainy>; <http://urm.lt/default/lt/naujienos/lietuva-lenkija-ir-ukraina-kuria-liublino-trikampi-27> About the Think-Tank Platform, 29.08.2020, <https://think.visegradfund.org/>

²⁸Zob. <http://balticfund.org/>

²⁹ M. Drabczuk, „Trójkąt Lubelski” - nowa platforma współpracy Polski, Litwy i Ukrainy, Rozmowy IeS, nr 56; M. Drabczuk, A. Kuczyńska-Zonik, Trójkąt Lubelski – perspektywy współpracy polsko-litewsko-ukraińskiej, Komentarze IeS, nr 236 (139/2020), <https://ies.lublin.pl/komentarze/trojkat-lubelski-perspektywy-wspolpracy-polsko-litewsko-ukrainskiej-236-139-2020>

³⁰Zob. https://www.pism.pl/pism_w_mediach/podcasty/Odcinek_234_Wspolpraca_Polski_Ukrainy_i_Litwy_w_kontekscie_po

się w postaci swoich komentarzy do nowej inicjatywy. Niestety w oficjalnych materiałach nie można dostrzec prac instytucji, która wydawałoby się powinna stworzyć najobszerniejszy komentarz w tym aspekcie – mowa oczywiście o Ośrodku Studiów Wschodnich. Niestety największe think-tanki na Litwie i Ukrainie również nie poświęciły swojej uwagi nowemu formatowi³¹.

Z perspektywy Kijowa i Wilna – ciężar przekazu informacyjnego o Trójkącie Lubelskim wzięły na siebie tradycyjnie media. Szczególnie na Ukrainie przekaz o nowej inicjatywie, choć odbierany generalnie pozytywnie, był zróżnicowany w kontekście podziałów w polityce wewnętrznej³². Na Litwie również dominował przekaz pozytywny choć media głównie ograniczyły się do samego zrelacjonowania przebiegu spotkania w Lublinie³³. Pomimo braku oficjalnych materiałów analitycznych u naszych wschodnich sąsiadów, należy zauważyć, że po podpisaniu deklaracji lubelskiej pojawił się dłuższy komentarz dotyczący szerszego kontekstu zaangażowania się Litwy we współpracy regionalnej – co niewątpliwie jest pokłosiem decyzji podjętej pod koniec lipca na Lubelszczyźnie. Dr Valentinas Beržiūnas z Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Wileńskiego, wskazuje w swoim tekście, że koalicja państw Europy Środkowo-Wschodniej to nieuchronność, dla której nie ma alternatywy³⁴. Format trójstronnej współpracy w ramach Trójkąta Lubelskiego niewątpliwie wpisuje się w tworzenie kolejnej części składowej szerszej koalicji państw regionu naszej części Europy.

Co przyniesie przyszłość?

Z dotychczas przekazanych opinii publicznej infor-

macji wynika jednoznacznie, że przyszły harmonogram prac i mapa drogowa Trójkąta Lubelskiego będą stopniowo poszerzane. Wyznacznikiem znaczenia tego formatu w najbliższych miesiącach będzie skala zaproponowanych projektów i gotowość ich wdrażania. Bazując na przyjętych kierunkowych deklaracjach należy przyznać, że punktem wyjścia będzie bezpieczeństwo regionalne (z mocnym akcentem na kwestie energetyczne – uwzględniając w tym przeciwdziałanie Nord Stream 2). Koordynacja stanowisk Polski, Litwy i Ukrainy w kontekście konfliktu na wschodzie Ukrainy oraz aneksji Krymu to wyraźnie zarysowane na karcie lubelskiej zagadnienia, które prawdopodobnie będą często towarzyszyły obradom szefów dyplomacji Trójkąta Lubelskiego. Federacja Rosyjska, a bardziej jej działalność w regionie, będzie niewątpliwie punktem odniesienia wielu inicjatyw nowego formatu. Należy spodziewać się w najbliższym czasie wachlarza różnych przedsięwzięć mających na celu przeciwdziałanie agresji Rosji także w zakresie dezinformacji. Jest to duże wyzwanie dla nowego trójporozumienia ale jednocześnie szansa, aby pokazać skuteczność deklarowanych założeń i już na najbliższym spotkaniu Ministrów Spraw Zagranicznych, której jest zaplanowane na jesień 2020 roku w Kijowie, zaproponować określone działania, które będą w stanie skutecznie odnosić się do wielopoziomowej dezinformacji ze strony Moskwy.

Z informacji przekazanych przez Ukrinform wynika, że Minister Spraw Zagranicznych Ukrainy Dymytr Kuleba prawdopodobnie zaproponował na spotkaniu w Lublinie wolę regularnego analizowania zagrożeń rosyjskiej dezinformacji³⁵. Jest to pierwsze skonkretyzowane pole, które można byłoby wykorzystać także w szerszym kontekście – chociażby prac think-tan-

ków Polski, Litwy i Ukrainy w ramach potencjalnie zapowiadanych wspólnych działań eksperckich. Zobaczymy w jakim kierunku powyższa inicjatywa Dymytr Kuleby będzie zmierzała i dopiero efekty spotkania w Kijowie będą w stanie nam odpowiedzieć na pytanie o skuteczność tej propozycji.

Ciekawymi wątkami są również zarysowane zagadnienia wspólnej koordynacji działań w walce z pandemią COVID-19 a także cały zakres spraw związanych z pogłębianiem współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego oraz działanie na rzecz animowania projektów infrastrukturalnych, które będą promowały spójność regionu. Aktualny czas będzie sprzyjał częstszemu zadawaniu pytań o oddziaływanie Trójkąta Lubelskiego na Białoruś. Jest to oczywiście naturalny kierunek ekspansji projektów i założeń współpracy regionalnej w ramach nowego formatu. Należy przypuszczać, że kolejne spotkanie Ministrów Spraw Zagranicznych będzie w dużej części poświęcone kwestii białoruskiej – pierwszy krok został już wykonany poprzez wspólne oświadczenie szefów dyplomacji Polski, Litwy i Ukrainy po zakończonych wyborach prezydenckich w tym kraju.

Co więc przyniesie przyszłość? Prawdopodobnie stopniowy rozwój tego formatu, intensyfikację spotkań ministrów i grup roboczych, poszerzenie jego agendy, inicjowanie nowych obszarów współpracy i etapowe ich wdrażanie. Kolejne miesiące pokażą jednak jaka jest rzeczywista pozycja i charakter Trójkąta Lubelskiego. Czy będzie on w stanie na stałe wpisać się na listę skutecznych narzędzi współpracy regionalnej? Wszystko w rękach Ministrów Spraw Zagranicznych Polski, Litwy i Ukrainy oraz ich bezpośredniego zaplecza kreującego operacyjno-organizacyjny wymiar tego formatu. Jeśli Warszawa, Wilno i Kijów doszły już do tego etapu to warto się na chwilę zatrzymać, dokładnie przemyśleć strategię rozwoju, zaangażować odpowiednie instytucje i małymi krokami pozwolić rozwijać się każdej ze stron w ramach trilateralnego porozumienia. Jak pokazały ostatnie lata – osiągnięcie takiego stanu było często niemożliwe a praktyka dotychczasowej kondycji naszych relacji ze wschodnimi sąsiadami wielokrotnie

uwypuklała nam jak bardzo szybko można wrócić do punktu wyjścia. Starajmy się więc wykorzystać tę szansę, gdyż musimy współpracować w jakiejś formule regionalnej a Trójkąt Lubelski jest doskonałym impulsem aby skierować trójstronne relacje na wyższy poziom.

Jest to wyzwanie, które przed nami stoi ale w kontekście globalnych zmian na świecie oraz niepewnej sytuacji międzynarodowej zdecydowanie warte podjęcia - bo być może kolejna perspektywa „nowego Trójkąta Lubelskiego” będzie o wiele bardziej odległa niż nam się to wydaje.

Michał Dworski – Dyrektor Centrum Analiz i Badań Historycznych Instytutu im. gen. Władysława Andersa, Pełnomocnik Wojewody Lubelskiego ds. Dialogu Międzynarodowego, Koordynator Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodowej w Lublinie, Doktorant w Instytucie Historii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

wolania Trójkąta Lubelskiego
31Stan na 15.08.2020 r.

32 Por. Ю. Банахевич, Від Люблінської унії до Люблінського трикутника, 29.07.2020, <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3072384-vid-lublinskoi-unii-do-lublinskogo-trikutnika.html>; <https://tsn.ua/svit/lyublinskiy-trikutnik-ukrayina-ta-sche-dvi-krayini-stvorili-noviy-format-spivpraci-1594348.html>; <https://www.5.ua/polityka/liublinskiy-trykutnyk-bezpeka-maie-staty-bazou-u-vidnosynakh-ukrainy-iz-polshcheiu-ta-lytvoiu-yelisieiev-220509.html>

33Por. <https://www.respublika.lt/lt/naujienos/lietuva/kitos-lietuvos-zinios/linkevicius-apie-liublino-trikampi-tai-ne-dirbtinis-formatas/>; <http://alkas.lt/2020/07/30/lietuva-lenkija-ir-ukraina-kuria-liublino-trikampi>; <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/lietuva-lenkija-ir-ukraina-kuria-liublino-trikampi-56-1353338>

34V. Beržiūnas, Jogailaičių unija Vidurio ir Rytų Europoje, 5.08.2020, <http://www.tspmi.vu.lt/komentarai/valentinas-berziunas-jogailaiciu-unija-vidurio-ir-rytu-europoje/>

35Zob. Ю. Банахевич, Від Люблінської унії до Люблінського трикутника, 29.07.2020, <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3072384-vid-lublinskoi-unii-do-lublinskogo-trikutnika.html>

DEMOGRAFICZNY KOSZMAR PUTINA

GRZEGORZ KUCZYŃSKI



Stopniowe zmniejszanie liczby mieszkańców, wyludnianie pewnych obszarów, ucieczka ludzi ze wsi do wielkich miast, wzrost odsetka ludności muzułmańskiej, największy spadek wśród etnicznych Rosjan – to tylko część demograficznych kłopotów, z jakimi boryka się dziś Rosja. Podejmowane przez reżim Władimira Putina próby odwrócenia niekorzystnych trendów nie działają. Choć nie można całą winę obciążać polityki obecnych władz rosyjskich, w pewnym stopniu obecny kryzys swe źródła ma jeszcze w czasach II wojny światowej.

Liczba ludności Rosji zmniejsza się – przyznał prezydent Władimir Putin podczas rozmowy z gubernatorem obwodu rostowskiego Wasilijem Gołubiewem 24 sierpnia 2020 roku. Stwierdził, że po krótkim okresie, gdy dane statystyczne wykazywały nieco lepsze trendy, znów następuje spadek urodzeń i wzrost śmiertelności.¹ Należy przypomnieć, że na początku 2000 roku – gdy władzę przejmował Putin – w Rosji mieszkało około 147 mln ludzi. Dwadzieścia lat później około 146,7 mln. Na pozór wskazuje to na całkiem dobrą sytuację demograficzną, zwłaszcza w porównaniu z różnymi rozwiniętymi krajami, gdzie liczba mieszkańców się zmniejsza, a jeśli się nawet nie zmniejsza, to tylko dzięki znacznej imigracji – głównie z Afryki i Bliskiego Wschodu. W przypadku Rosji też jest istotny czynnik. Gdyby więc nie napływ milionów imigrantów (głównie zarobkowych) z Kaukazu i Azji Środkowej, jak też, rzecz jasna aneksja Krymu, co dało dodatkowe 2,3 mln ludzi, demograficzny bilans dwudziestoletnich rządów Putin wychodzi zdecydowanie na minus.² Już w sierpniu 2014 roku ówczesny prezydent USA Barack Obama mó-

wił, że w dłuższej perspektywie Rosja nie zdołała nic, bo zabraknie jej do rozwoju ludzkiego potencjału. „Imigranci nie spieszą do Moskwy w poszukiwaniu możliwości. Długość życia rosyjskiego mężczyzny to około 60 lat. Populacja się kurczy” – mówił Obama w wywiadzie dla „The Economist”.³ Pięć lat później znany amerykański politolog Joseph Nye pisał, że populacja Rosji może zmaleć „ze 145 milionów dziś do 121 milionów w połowie wieku”, argumentując, że to państwo zaliczyć należy do grupy mocarstw tracących znaczenie w świecie.⁴ To skrajnie pesymistyczna dla Rosji ocena, ale nawet te bardziej optymistyczne zgodne są w jednym: że ludności w Federacji Rosyjskiej będzie stopniowo ubywać. Na przykład eksperci demograficzni ONZ przewidują zmniejszenie populacji o 7%, do 135 mln, do 2050 roku.⁵ Kurczenie się liczby ludności Rosji wynika z dwóch podstawowych czynników. Po pierwsze, kryzysu demograficznego z końca lat 80. i z lat 90. XX wieku, który odpowiada za gwałtowny spadek urodzeń w następnych dekadach (kolejny niskowy cykl po okresie II wojny światowej, która przyniosła ogromne straty ludzkie). Obecnie na rynek wchodzi prawnurowie „wojennego pokolenia”. Spadek liczby urodzin demografowie wiążą z mniejszą liczbą kobiet w wieku rozrodczym; teraz jest to głównie pokolenie urodzone w okresie nizu demograficznego lat 90. XX wieku. Drugi czynnik, to nadzwyczaj wysoki wskaźnik śmiertelności. Wynika on m. in. z alkoholizmu, epidemii HIV/AIDS oraz złej opieki zdrowotnej. To ostatnie to oczywiście wina państwa, którego polityka nie sprzyja poprawie kondycji Rosjan, ale też polityka ta jest mało skuteczna, jeśli chodzi o liczbę urodzeń.

Statystyczne dane z ostatnich lat z pewnością dały Putinowi powód do cytowanej na początku artykułu wypowiedzi. W 2018 roku, po dekadzie nieznacznego wzrostu, ludność Rosji znów zaczęła się kurczyć – nawet uwzględniając napływ imigrantów. Już w latach 2016–2017 odnotowano więcej zgonów niż urodzeń, ale powstały deficyt wypełniali z nadwyżką imigranci. W 2018 roku było już ich zbyt mało. Według Rosstatu, jak w skrócie określa się Federalną Służbę Statystyki Państwowej (ros. Федеральная служба государственной статистики), zmarło w owym roku ponad 1,8 mln ludzi, co oznacza 224,6 tys. więcej niż się urodziło (a więc różnica 14%). 1 stycznia 2019 roku liczyła 146,7 mln. Ubiegły rok okazał się czwartym z rzędu, kiedy więcej mieszkańców Rosji zmarło niż się urodziło. W ciągu roku populacja skurczyła się aż o 316 tys., przy czym bardziej z powodu ostrego spadku urodzeń niż wzrostu zgonów – wynika z raportu Rosstatu. Po raz ostatni gorzej pod tym względem było w 2008 roku, gdy ubytek wyniósł w skali roku aż 362 000 ludzi. W kolejnych latach liczba ludności Rosji rosła, dopiero w 2018 roku nastąpił spadek. Tendencje te dobrze oddają dane za pierwszych dziewięć miesięcy 2019 roku. Naturalny spadek wielkości populacji z racji na większą liczbę zgonów niż urodzeń był w tym okresie aż o 30% większy, niż w tym samym okresie 2018 roku. Imigracja zrekompensowała tylko 76% tej liczby.⁶ Z podanych przez Rosstat danych za okres styczeń-wrzesień 2019 roku wynikało, że w tym czasie liczba zgonów przewyższyła liczbę urodzeń o niemal 260 tys. W tym samym okresie do Rosji przybyło ponad 193 tys. osób. W 2019 roku ludności ubyło w niemal wszystkich regionach kraju. Najbardziej w leżącym w centralnej Rosji obwodzie nowogrodzkim (-22,6 proc.) oraz na Czukotce (-18,4 proc.). Wpisuje się to

w procesy depopulacji rosyjskiej prowincji. Głównie z powodów ekonomicznych i socjalnych coraz więcej ludzi ucieka do dużych miast, z metropoliami Moskwy i Sankt Petersburgiem na czele.⁷ 2020 rok może być jeszcze gorszy. Rosstat, czyli rosyjska rządowa agencja statystyczna, informuje, że w pierwszej połowie br. urodziło się o 5,2% mniej dzieci niż w tym samym okresie 2019 roku. Jednocześnie liczba zgonów wzrosła o 3%. W rezultacie, stała populacja Federacji Rosyjskiej zmalała rok do roku o 265,5 tys. osób – to o jedną trzecią więcej niż rok wcześniej.⁸ A przecież to liczby tylko za połowę roku. Współczynnik dzietności w Rosji wynosi obecnie 1,61, dużo poniżej poziomu 2,2 wymaganego dla utrzymania stabilności w liczbie ludności. Przy takim trendzie populacja Rosji przez następne 80 lat zmalałaby do 106 mln, nie uwzględniając imigracji – prognozują specjaliści zachodni na łamach „The Lancet”.⁹

Wyraźnie widać związek liczby urodzeń z sytuacją socjalno-ekonomiczną. Gdy ta się poprawiała, rosła liczba dzieci w Rosji. I na odwrót. Obecny trend spadkowy w urodzeniach zaczął się w 2015 roku. W całym 2017 roku liczba urodzeń spadła o 10,7% w porównaniu z rokiem 2016. Nie zrekompensował tego wskaźnik liczby zgonów (mniej o 3,9%). Według Rosstatu w 2017 roku w Rosji urodziło się 1,69 mln dzieci, czyli o 203 tys. mniej, niż w 2016 roku. To powrót do poziomu z 2007 roku. W pierwszych dziewięciu miesiącach 2018 roku liczba urodzeń spadła o 5,2% w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego (urodziło się 1,21 mln osób, a rok wcześniej 1,27 mln). Przy niewielkim wzroście liczby zgonów (1,38 mln wobec 1,37 mln) efekt był taki, że w ciągu roku populacja Rosji zmalała o 173 tys. ludzi.¹⁰ Spadek urodzeń najbardziej widać w grupie kobiet rodzących swoje pierwsze dziecko. To głów-

1 Рабочая встреча с губернатором Ростовской области Василием Голубевым, <http://kremlin.ru/events/president/news/63936> (dostęp: 10.09.2020)

2 P. Goble, 316,000 More Russians Died than Were Born in 2019, Rosstat Reports, <http://windowoneurasia2.blogspot.com/2020/03/316000-more-russians-died-than-were.html> (dostęp: 07.09.2020)

3 Obama: 'Russia doesn't make anything,' West must be firm with China, <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-obama/obama-russia-doesnt-make-anything-west-must-be-firm-with-china-idUSKBN0G30Q920140803> (dostęp: 07.09.2020)

4 Joseph S. Nye, Jr., How to Deal with a Declining Russia, <https://www.project-syndicate.org/commentary/dealing-with-danger-of-declining-russia-by-joseph-s-nye-2019> –11 fbelid=IwAR2An26k6f5SmaLcJrTKATrL9pb_kdiPhcrWXIKVKEixe81ZyRnkWc6Y-jo&barrier=accesspaylog (dostęp: 09.09.2020)

5 World Population Prospects 2019, https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf (dostęp: 14.09.2020)

6 P. Goble, Natural Decline of Russian Population 30 Percent Greater This Year than Last, <http://windowoneurasia2.blogspot.com/2019/11/natural-decline-of-russian-population.html> (dostęp: 12.09.2020)

7 Russian Government Pursues Insufficient Policy to Halt Population Decline, Russia Monitor, Warsaw Institute, <https://warsawinstitute.org/russian-government-pursues-insufficient-policy-halt-population-decline/> (dostęp: 13.09.2020)

8 Информация о социально-экономическом положении России январь-июль 2020 года, <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/9t1wujua/oper-07-2020.pdf> (dostęp: 15.09.2020)

9 Fertility, mortality, migration, and population scenarios for 195 countries and territories from 2017 to 2100: a forecasting analysis for the Global Burden of Disease Study, The Lancet, [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30677-2/fulltext#figures](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30677-2/fulltext#figures) (dostęp: 15.09.2020)

10 A. Rybczyński, Mniej pieniędzy, mniej dzieci. Demograficzne problemy Rosji, <https://www.gazetapolska.pl/17992-mniej-pieniedzy-mniej-dzieci-demograficzne-problemy-rosji> (dostęp: 9.09.2020)

nie efekt pogarszającej się sytuacji ekonomicznej oraz wzrostu poczucia niestabilności i zagrożenia. Na pewno przewyżczeniu złych trendów demograficznych nie pomoże przedłużający się kryzys gospodarczy, odczuwalny spadek realnych dochodów Rosjan i pogłębiające się na skutek pandemii koronawirusa poczucie niepewności i pesymistyczne nastawienie do przyszłości (widać to szczególnie w młodym pokoleniu Rosjan). Stały i znaczący spadek liczby ludności może prowadzić do wymierania całych miast – alarmują rosyjscy demografowie. W leżącym za Uralem przemysłowym Nowokuźniecku (obwód kemerowski) jeszcze w 1999 r. mieszkało 565 tys. ludzi. Przez następne dwie dekady populacja stopniała o 65 tys. Leżące na północny wschód obwodowe miasto Iwanowo było niegdyś stolicą rosyjskiego przemysłu tekstylnego. Czasy świetności ma już jednak za sobą – a jedną z bolączek miasta jest jego silna feminizacja. Gdy upadał Związek Sowiecki mieszkało w Iwanowie 500 tys. ludzi, dziś już tylko 400 tys. Norylsk to drugie pod względem wielkości miasto na rosyjskiej Dalekiej Północy, ośrodek przemysłowy korzystający z bogatych w tym rejonie rud niklu, miedzi i platyny oraz wysokowartościowego węgla kamiennego. W ciągu ostatniej dekady populacja Norylska zmalała jednak z 213 tys. do 177 tys. Znana niegdyś z pracy przymusowej Workuta również się wyludnia. W 2006 roku żyło tu 79 tys. ludzi, dekadę później już tylko 59 tys. Wyludnia się rosyjska prowincja. Populacja terenów wiejskich od 2000 roku, czyli początku rządów Putina, maleje w tempie pół miliona rocznie. W obwodzie orłowskim w ciągu ostatniej dekady z mapy zniknęło ponad 130 ośrodków wiejskich. Urzędnicy prognozują, że w ciągu kilkunastu najbliższych lat zniknie kolejnych 800. W największym stopniu ten demograficzny trend można zawdzięczać putinowskiemu programowi „optymalizacji” w edukacji i służbie zdrowia – prowadzającemu do zamykania szkół i przychodni na wsi. W efekcie nauczyciele wyjeżdżają do miast, a jedyne w okolicy ośrodki życia kulturalnego, jakimi są szkoły, świetlice, kluby, biblioteki, znikają. Nie ma

szkół, ale nie ma też pracy. Drobne rolnictwo nigdy nie było siłą Rosji, a teraz zupełnie upadło. Dawniej pracowało się w kolchozach i sowchozach, ale teraz wielkie agropremysłowe koncerny stawiają na mechanizację i wielkie latyfundia. Potrzeba do uprawiania tych pól coraz mniejszej liczby rąk do pracy. Na terenach wiejskich żyje się średnio dwa lata krócej, niż w miastach. I ta różnica rośnie – to także skutek polityki zamykania szpitali i punktów medycznych na prowincji.

Spadek liczby ludności powoduje, że Rosja staje w obliczu braku kadr. Niebawem może zacząć brakować na dużą skalę pracowników w służbie zdrowia czy w edukacji. Eksperti z Korn Ferry Hay Group twierdzą, że do 2030 roku w Rosji będzie brakowało 2,8 mln ludzi, czyli 7,4 proc. ogólnej liczby specjalistów. Ten brak będzie zaś kosztował rosyjską gospodarkę nawet 4,8 mld dolarów rocznie. Kolejne zagrożenie to drenaż mózgow – najbardziej utalentowani ludzie wybierają życie poza Rosją. Obecnie ponad 2,7 mln ludzi urodzonych w Rosji żyje poza jej granicami. Tylko co drugi pozostawił sobie paszport Federacji Rosyjskiej. Ta emigracja zwiększyła się znacząco po 2014 roku i zaostreniu relacji Rosji ze światem zachodnim. Młodzi, zdolni i wykształceni Rosjanie nie chcą żyć w kraju, który prowadzi agresywną politykę zewnętrzną, gdzie reżim coraz mocniej ogranicza wolność własnych obywateli i gdzie nie widać perspektyw na zmianę sytuacji, także ekonomicznej. Brak tych ludzi to bolesny cios dla rosyjskiej gospodarki. Do 2030 roku Rosja może stracić nawet 10% populacji w wieku produkcyjnym (11–13 mln ludzi). Do tej pory lukę wypełniali okresowi imigranci. Pod koniec poprzedniej dekady ich liczba sięgnęła 10 mln. Co drugi był gasterbeiterem. Ale sytuacja ekonomiczna w Rosji zaczęła się pogarszać, a za tym od 2015 roku następuje spadek liczby chętnych obcokrajowców do pracy. W Rosji wciąż jednak pracuje ok. 8 mln gasterbeiterów z Azji Centralnej i Kaukazu. Podnoszą oni jednocześnie odsetek muzułmanów w populacji kraju. Rosja dziś jest największym muzułmańskim krajem Starego Kon-

tyntentu. A demografia jest bezlitosna: zdaniem ekspertów, za kilka dekad już większość mieszkańców Rosji będzie muzułmanami. Uwagę zwraca znacznie gorsza sytuacja demograficzna w regionach z dominacją etnicznych Rosjan. Jeśli w całym kraju zgonów w pierwszej połowie 2020 roku było 1,4 raza więcej niż urodzeń, to w 40 podmiotach Federacji (niemal wszystkie zamieszkałe głównie przez Rosjan) ten stosunek wyniósł aż 2,5 raza.¹¹ W 2010 roku rdzenni mieszkańcy Rosji wyznania muzułmańskiego stanowili 10,4% populacji kraju. W 2030 roku ma to być już 14,5% - a więc wzrost aż o 50 proc. Wzrost ten będzie niemal w całości zasługą boomu demograficznego na Północnym Kaukazie. Jeśli bowiem chodzi o Baszkirów i Tatarów, to ich demograficzne zachowania są bliższe raczej Rosjan. Od 1991 roku zmalała liczba etnicznych Rosjan we wszystkich nie-rosyjskich podmiotach Federacji, czasem bardzo wyraźnie (np. w Czeczenii aż o 90 proc.). Ale to samo dotyczy też wszystkich, prócz ośmiu, tradycyjnie etnicznie rosyjskich republik i obwodów. Jednym z tych ośmiu podmiotów, gdzie liczba etnicznych Rosjan wzrosła, jest Moskwa (plus ponad 20%). Generalnie więc niewiele ich ubyło (między spisami ludności w 1989 i 2010 o nieco ponad 4 proc.) w skali całego kraju, za to ubywa ich wyraźnie w nie-rosyjskich podmiotach. Mamy więc do czynienia z pewnego rodzaju derusyfikacją części państwa. Na samym Kaukazie Północnym między dwoma spisami ludności (1989–2002) populacja Rosjan zmalała o jedną trzecią (z 1,3 mln do 0,9 mln), zaś rdzennych mieszkańców przybyło o połowę (z 3,5 mln do 5,3 mln). Gdy dla całej Rosji wskaźnik urodzeń wyniósł w 2005 r. 1,3 dziecka na kobietę, w najludniejszej i dziś najbardziej zradykalizowanej (i najbardziej w całym państwie) republice Dagestanu było 1,8.

Rosyjskie władze od ponad dekady próbują walczyć z negatywnymi trendami demograficznymi, zmniejszać śmiertelność i zwiększać liczbę urodzeń. W 2007

roku w tym celu uruchomiono program świadczeń finansowych dla rodzin, w których pojawia się drugie i kolejne dziecko. Ale ten ekonomiczny bodziec, przy innych bolączkach trapiących społeczeństwo i nie zachęcających do zakładania rodziny i rodzenia dzieci, nie przyniósł oczekiwanych skutków. W efekcie w 2018 roku liczba urodzeń spadła do poziomu najniższego od 12 lat. Wicepremier Tatiana Golikowa, odpowiadająca w rządzie za sprawy socjalne, przyznała w lipcu 2019 roku, że nie udaje się osiągnąć należytego tempa spadku śmiertelności i wzrostu liczby urodzin. Władze oceniają, że wskaźniki przyrostu naturalnego wyjdą na plus w latach 2023–2024. Wtedy bowiem w wiek rozrodczy zacznie wchodzić pokolenie z pierwszych lat rządów Putina, gdy wzrósł społeczny optymizm i wyraźnie poprawiła się sytuacja materialna Rosjan.¹² Ale żeby tak się stało, młode Rosjanki muszą się w ogóle decydować na dziecko. W 2018 roku rząd przyjął program tworzenia dodatkowych miejsc w przedszkolach, żeby zapewnić ich pełną dostępność dla dzieci w wieku do lat trzech. Wydzielono na ten cel na lata 2018–2019 ok. 49 mld rubli. W styczniu 2018 roku prezydent Putin podpisał ustawę, dzięki której rodziny otrzymały comiesięczne wsparcie, ale tylko na pierwsze dziecko.¹³ Jednak kolejne złe wiadomości demograficzne mogą spowodować kolejne zmiany w polityce rządu, choćby objęcie programem „kapitału macierzyńskiego” wszystkie matki. „Kapitał macierzyński” to jednorazowa pomoc materialna dla każdej kobiety, która urodziła lub adoptowała drugie lub kolejne dziecko. Fatalna sytuacja w służbie zdrowia wpływa z kolei na wzrost liczby zgonów. Przykładem nieskutecznej polityki państwa w tym obszarze (pomijając wspomniane już ograniczanie dostępu do opieki medycznej na prowincji) jest stanowisko władz wobec epidemii HIV/AIDS. W 2018 roku liczba Rosjan zmarłych na HIV/AIDS wzrosła rok do roku o 2,2%. Władza udaje, że nie ma problemu, bo trudno przyznać się do czegoś, co

¹¹ Информация о социально-экономическом положении России январь-июль 2020 года, <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/9tlwujua/oper-07-2020.pdf> (dostęp: 15.09.2020)

¹² Russian Government Pursues Insufficient Policy to Halt Population Decline, Russia Monitor, Warsaw Institute, <https://warsawinstitute.org/russian-government-pursues-insufficient-policy-halt-population-decline/> (dostęp: 13.09.2020)

¹³ P. Goble, 316,000 More Russians Died than Were Born in 2019, Rosstat Reports, <http://windowoneurasia2.blogspot.com/2020/03/316000-more-russians-died-than-were.html> (dostęp: 07.09.2020)

propaganda przypisuje wyłącznie Zachodowi (HIV/AIDS, narkomania, prostytucja). No i nie ma na to pieniędzy. Z kurczącego się budżetu coraz większy strumień rubli płynie na zbrojenia, zaś ochrona zdrowia jest jedną z najmniej istotnych pozycji budżetu. Ani na poziomie centralnym, ani regionalnym nie ma tak naprawdę strategii walki z epidemią. Rosja utraciła większość międzynarodowej pomocy dla programów walki z HIV i nie umie (nie chce?) zastąpić ich adekwatną profilaktyką finansowaną z własnego budżetu.

W wydanym na jesieni 2019 roku raporcie rosyjska Izba Obrachunkowa twierdziła, że „naturalne straty w populacji, które przyspieszają czwarty rok z rzędu, tworzą znaczące ryzyka dla realizacji narodowego celu zabezpieczenia stabilnego wzrostu naturalnego całkowitej populacji Federacji Rosyjskiej”. Ministerstwo rozwoju gospodarczego ostrzegало zaś wtedy, że negatywne trendy prowadzą do starzenia się ludności Rosji, pogorszenia struktury wiekowej oraz redukcji liczby kobiet w wieku rozrodczym, co tylko odbije się na dalszym zmniejszeniu urodzeń w przyszłości. Resort rozwoju gospodarczego przyznał też, że nie spełniły się oczekiwania władz, iż spadek przyrostu naturalnego zrekompensuje imigracja. Okazuje się bowiem, że coraz mniej ludzi z innych krajów chce przenosić się do Rosji i wybiera inne bardziej atrakcyjne kraje. Choć tego w oficjalnych oświadczeniach rządowych nie ma, niewątpliwie do spadku imigracji do Rosji przyczynia się agresywna polityka Kremla, która doprowadziła do głębokiego kryzysu w relacjach z Zachodem i do stagnacji gospodarczej. Mało kto chciałby za nową ojczyznę wybierać kraj, który niemal oficjalnie zbroi się do wielkiej wojny, a którego władze coraz bardziej ograniczają swobody obywatelskie. Zresztą demograficzny kryzys uderzy też w potencjał zbrojny Rosji. Spadek liczby ludności odczuwa już armia, która z roku na rok ma coraz większy problem z realizacją planów powszechnego poboru do wojska. To powoduje kłopoty z pełnieniem stanów liczbowych jednostek, których

przybywa, bo polityka Kremla to wciąż rozbudowa sił zbrojnych. Już teraz Moskwa musi przestawiać się w coraz większym stopniu na model armii zawodowej, mniej licznej, ale lepiej wyposażonej i opłacanej (tzw. kontraktnicy, czyli żołnierze na kontraktach zawodowych) – póki co model droższy dla Rosji. Starzenie się społeczeństwa oznacza kłopoty dla budżetu, a więc i wydatków na zbrojenia. Z jednej strony wzrasta obciążenie z tytułu konieczności wypłaty świadczeń socjalnych czy takie pośrednie koszty, jak opieka medyczna. Z drugiej strony im więcej Rosjan nie pracuje, tym mniej podatków wpływa do kasy państwa. Na początku lipca 2020 roku ministerstwo pracy opublikowało dane, z których wynika, że w 2019 roku co czwarty mieszkaniec Rosji był emerytem. Resort prognozuje, że do 2030 roku odsetek ten wzrośnie z 25% do 30%.¹⁴ Zapobiec temu może jedynie kolejne podniesienie wieku emerytalnego. Pytanie, czy Putin się na to zdecyduje, pamiętając, że takie posunięcie w 2018 roku zapoczątkowało trwały spadek jego notowań. Wtedy wiek emerytalny podniesiono w przypadku mężczyzn z 60 do 65 lat, a w przypadku kobiet z 55 do 60 lat.

Oficjalne prognozy, bo przedstawione przez Rosstat, nie mogą napawać Putina optymizmem. Rządowa agencja przewiduje spadek liczby mieszkańców Rosji w najbliższych 15 latach w dwóch z trzech swych projekcji. W najgorszym scenariuszu naturalny ubytek ludności rośnie, zbliżając się w latach 2030–2035 do 1 mln osób rocznie, a wzrost imigracji praktycznie wygasa (15 tys. osób rocznie). W tym przypadku populacja Rosji spada do 135 mln ludzi. W wariacie średnim naturalne straty wynoszące około 0,5 miliona ludzi rocznie są w połowie równoważone migracją, co prowadzi do populacji 143 milionów ludzi w 2035 roku. W optymistycznym scenariuszu naturalny spadek praktycznie zanika, a rocznie do Rosji napływa ok. 350 tys. migrantów. Tylko w tym przypadku całkowita populacja kraju w 2035 roku wzrośnie - do 150 mln osób.¹⁵

Grzegorz Kuczyński - ukończył historię na Uniwersytecie w Białymstoku i specjalistyczne studia wschodnie na Uniwersytecie Warszawskim. Ekspert ds. wschodnich, przez wiele lat pracował jako dziennikarz i analityk. Jest autorem wielu książek i publikacji dotyczących kuluarów rosyjskiej polityki.

¹⁴ Пенсионеры будут составлять треть населения России к 2030 году, <https://riafan.ru/1291536-pensionery-budut-sostavlyat-tret-naseleniya-rossii-k-2030-godu> (dostęp: 15.09.2020)

¹⁵ Росстат спрогнозировал убыль населения России в 2035 году, <https://thebell.io/rosstat-sprognoziroval-ubyl-naseleniya-rossii-v-2035-godu> (dostęp: 15.09.2020)

POLSKA POTRZEBUJE MITÓW

PAWEŁ PAWŁOWSKI

Suwerenność myślenia jest jedną z tych sfer, w których III RP ma największe braki, stąd tak ważna i cenna jest nowa inicjatywa Podlaskiego Instytutu Rzeczypospolitej Suwerennej – organizacji, która udowodniła, że ma odwagę, by wcielić w życie głoszone ideały. Mam jednak silne przekonanie, że obwinianie współczesnych Polaków z powodu wyraźnych deficytów w zakresie podmiotowości byłoby czymś wysoce niesprawiedliwym. Adam Mickiewicz pisał o sobie, że był „urodzony w niewoli, okuty w powiciu” i choć nasza sytuacja jest dziś diametralnie inna niż po upadku I Rzeczypospolitej, to mentalnie wciąż jesteśmy w pewien sposób wychowywani do myślenia w kategoriach podległości i zależności.

Analizując proces kultywowania tradycji narodowej, czy po prostu patriotyzmu, trudno oprzeć się wrażeniu, że nieustannie poruszamy się wokół problemu niewoli i niedoli. Jest to pewien chichot historii, ale ze względu na to, że nasi wielcy przodkowie doby zaborów pozostawili po sobie ogromne dziedzictwo kulturalne, to ciągle patrzymy na świat ich oczyma. Przy czym nawet, gdy już porzucimy ten trudny okres dziejów, to niechybnie pogrążamy się w jeszcze bardziej mrocznych i okrutnych czasach totalitarnej opresji, które zostawiły po sobie wciąż niezagojone rany.

Polskie święta

Nawet najbardziej obojętny na sprawy publiczne Polak podczas najważniejszych wydarzeń sportowych przeżywa pewne chwile wspólnoty narodowej. Oto Kamilowi Stochowi udało się pokonać konkurentów lub na murawie czy parkiecie staje reprezentacja Polski, powiewają flagi, a z głośników słychać skoczny, choć nie najłatwiejszy melodycznie, Mazurek Dąbrowskiego i z tysięcy piersi wyrrywają się słowa polskiego hymnu narodowego. Większość oczywiście nie zastanawia się, co właśnie śpiewa, ale nieliczni nie mogą się czuć do końca komfortowo, bo choć cie-

szymy się, że nasz wspaniały generał Dąbrowski podąża na odsiecz zgnębionemu narodowi, to przecież zanim dotrze do kraju minie wiele lat, a ostatecznie poniesie klęskę i skończy jako poddany cara. Mówiąc o suwerenności nie można oczywiście pominąć kwestii obecnego w polskim hymnie Napoleona, który musiał Polakom dać przykład, bo sami nie wiedzieli, jak mają zwyciężać. Zresztą sam Napoleon też niedługo potem poniósł sromotną klęskę, więc jego przykład nie był chyba godny naśladowania. Jestem pełen podziwu dla naszych sportowców, że po wysłuchaniu tak mało optymistycznego hymnu są jednak w stanie walczyć o zwycięstwo. „Mazurek Dąbrowskiego” zajmuje szczególnie miejsce w sercu każdego Polaka, ale nie można abstrahować od jego treści.

Chwilami, kiedy w sposób szczególny skupiamy się na wspólnocie są święta i uroczystości państwowe. Święto Konstytucji 3 Maja jest niezwykle lubiane przez Polaków, ponieważ pozwala cieszyć się wiosną podczas długiego weekendu – majówki. Jeżeli jednak komuś przyjdzie do głowy, by oderwać się od grilla lub górskiej wędrowki i pochylić się nad istotą celebrowanego święta, to również może wpaść w konsternację. Oczywiście w pierwszej chwili przyjdzie dumą, bo oto pierwsza konstytucja w Europie, a druga na świecie i nasi przodkowie byli tacy postępowi – stali w końcu w jednym rzędzie z Amerykanami i Francuzami. Po chwili jednak okaże się, że pretendentów jest więcej, a przede wszystkim na nikim poza Polakami nie robi to większego wrażenia, przy czym tacy Brytyjczycy do dziś nie stworzyli podobnego aktu i nie odczuwają z tego powodu większego dyskomfortu. Pomijając prawnicze dysputy nad tym, czy konstytucja była ważnie uchwalona, to ktoś może poczuć zachwyty nad zjednoczeniem narodu i otrząśnięciem się z marazmu. To jest niewątpliwie pewien powód do radości, ale też wynikający z tego, w jak przykrym położeniu znaleźli się wcześniej nasi gnuśni przodkowie. Zresztą radość nie potrwa długo, ponieważ głos lektora podczas uroczystości państwowych szybko

dopowie nam dalszy ciąg historii – Targowica, wojna, król z targowiczaniem, klęska... Znowu nie nastraja to zbyt optymistycznie. Zdziwienie musi też budzić, że tak wielką wagę przywiązuje się do konstytucji, która obowiązywała tak krótko. Zrozumiały jest sentyment rodaków w okresie zaborów, ale dla współczesnego Polaka jest to dosyć abstrakcyjne. Przy czym należy mocno zaznaczyć, że Konstytucja 3 Maja przesłania niemal całkowicie wcześniejsze dokonania ustrojowe i oryginalną myśl polityczną Rzeczypospolitej, stanowiącą prawdziwy powód do dumy i świętowania jako najwyższe osiągnięcie naszych przodków. To jest jednak poza zbiorową pamięcią narodową.

Kolejną ważną narodową uroczystością jest Święto Wojska Polskiego, które stanowi chlubny wyjątek. Oto przypominany jest jeden z największych triumfów polskiego oręża, które w ostatniej chwili, dzięki mobilizacji całego narodu rozgromiło czerwoną zarazę. Prawdziwy cud. Po 123 latach niewoli i rozbicia Polacy byli w stanie zjednoczyć się i zorganizować się na tyle, by pokonać potężnego wroga, który uosabiał z jednej strony wschodni imperializm, a z drugiej totalitarną ideologię komunizmu. Zwycięstwa w 1920 r. nikt Polsce nie dał - sama po nie sięgnęła i zapewniła sobie niemal 20 lat niepodległości. Dlatego zupełnie niezrozumiałe jest, że nie potrafiliśmy należycie upamiętnić setnej rocznicy wielkiego zwycięstwa, o braku godnego pomnika nie wspominając. Zupełnie inną wymowę ma Święto Niepodległości. Oczywiście, odrodzenie państwa polskiego po tak długim okresie niedoli, to ogromny powód do radości i data warta szczególnej pamięci. A jednak trudno nie pomyśleć, że to był dopiero początek trudnej drogi – powstanie wielkopolskie, negocjacje w Wersalu, trzy powstania śląskie i przede wszystkim zwycięska wojna z bolszewikami – to dopiero dało Polsce jej niepodległość i granice. Podczas Święta Niepodległości to jednak umyka. Jest przyjazd Józefa Piłsudskiego do Warszawy i rozbrajanie Niemców. Poprzedza to trudna i zawiła gra prowadzona równolegle przez różne polskie stronnictwa polityczne. Jedni upatrywali szansy stojąc u boku Niemiec i Austro-Węgier, inni przy Rosji i Francji, a ostatecznie właśnie połączenie

obu taktyk pomogło Polakom – obok wielu innych narodów regionu – odzyskać swoją państwowość. Wyraźne jest jednak, że stało się to dzięki decyzji mocarstw, które naturalnie nie robiły tego bezinteresownie. Nawet przegrane Niemcy rozgrywały w Warszawie swoją partię, bo w końcu zwolnienie Józefa Piłsudskiego z więzienia w Magdeburgu nie było przypadkowe.

Święto Niepodległości powinno być uroczystością, gdy w sposób szczególny upamiętnia się tych, którzy walczyli o wolność i niezawisłość Polski, oraz przypomina, że nic nie jest dane raz na zawsze, a skutki zaniedbań mogą być tragiczne. Obecnie eksponowany jest jedynie bardzo krótki okres walk o niepodległość, w dodatku ściśle powiązany z decyzjami mocarstw. Tymczasem znacznie bardziej konstruktywne byłoby upamiętnienie całej sztafety pokoleń, która nie pozwoliła zaborcom zdusić Polskości. Edukacja, kultura, gospodarka – to były tak naprawdę najważniejsze pola walki, choć dziś najwięcej mówi się o powstaniach. Zrywy zbrojne były najbardziej spektakularną formą oporu, jednak mimo wielkich ofiar i bohaterstwa powstańców nie przybliżały upragnionej wolności. Święto Niepodległości powinno upamiętniać zarówno tych, którzy prowadzili żmudną pracę u podstaw, jak i tych, którzy walczyli z bronią w rękę. Nie możemy ograniczać się do Legionów i Wersalu. W tym kontekście warty przytoczenia jest nakręcony na przełomie lat '70 i '80 serial „Najdłuższa wojna nowoczesnej Europy”, który opowiada o przeszło stuletniej walce o niepodległość w Wielkopolsce. Bohaterami filmu są polscy społecznicy, przedsiębiorcy, przemysłowcy, spółdzielcy i żołnierze, ponieważ to ich wspólnymi siłami toczona była tytułowa wojna. Pozostałymi świętami narodowymi, które przykuwają uwagę społeczeństwa są smutne upamiętnienia - powstania warszawskiego oraz Żołnierzy Wyklętych. Dwie wciąż niezagojone, bolesne rany. Skala strat i potworności 63 dni powstańczej Warszawy wymagają zadumy i szczególnego wspomnienia. Podobnie jest w przypadku Żołnierzy Wyklętych, którzy ponieśli straszliwą ofiarę za wierność dewizie – Bóg, Honor, Ojczyzna. „Jeśli zapomnę o Nich, Ty

Boże na Niebie, Zapomnij o mnie!” Historia Polski jest naznaczona tragicznymi wydarzeniami, które domagają się godnego upamiętnienia. Warto zauważyć, że w obu wypadkach oczekiwano zdecydowanej pomocy zachodnich sojuszników, ale ta nigdy nie nadeszła. Ważne jest jednak, by zachować właściwą miarę i formę oraz wysnuwać konstruktywne wnioski na przyszłość.

Zapomniane korzenie

O sposobie myślenia Polaków, zarówno współczesnych, jak i tych sprzed stu lat, świadczy wielkie zamiłowanie do honorowania obcych przywódców nazwami reprezentacyjnych arterii i placów. Wizytówką państwa jest jego stolica, stąd warto przyjrzeć się Warszawie. Mamy tam w końcu plac Wilsona, rondo Waszyngtona, aleję Waszyngtona, skwer Hoovera czy rondo De Gaulle’a. Część z uczczonych rzeczywiście ma wyraźne zasługi dla Polski (szczególnie Herbert Hoover) i nie byłoby w tym nic zastanawiającego, gdyby nie fakt, że jednocześnie zupełnie pomijani są wielcy bohaterowie polskiej przyszłości. Tymczasem pomijając nawet wciąż obecne nazwy komunistyczne, to zdziwienie budzą również decyzje podjęte już w III RP. Przykładowo tuż za Sejmem, na skarpie wiślanej znajduje się obszerny park nazwany imieniem marszałka Rydza-Śmigłego. Tymczasem hetman Zamoyski doczekał się jedynie krótkiej ulicy na warszawskim Kamionku, a jeszcze dalej od centrum stolicy upamiętniono zdobywcę Kremla – Stanisława Żółkiewskiego. To jednak nic – trzeba się naprawdę bardzo postarać, by znaleźć ulicę upamiętniającą króla Władysława IV Wazę, o Zygmuncie III, który przeniósł stolicę do Warszawy, nawet nie wspominając, bo tu odległość od centrum wynosi 10 km. Przykłady rzecz jasna można by mnożyć.

Polacy naprawdę zapomnieli, kim są. Jest rzeczą naturalną i zrozumiałą, że po upadku komunizmu odwoływano się przede wszystkim do II RP i II wojny światowej. Zbyt wielka była skala niesprawiedliwości w odniesieniu do bohaterów tamtych lat. Jednakże, gdy emocje już opadły, a pokolenie osobiście związane z II RP przechodzi powoli do historii, to

warto głębiej zastanowić się, jakie powinny być najważniejsze punkty odniesienia dla naszej wspólnoty narodowej. Przy wszystkich swoich osiągnięciach, do dziś budzących szacunek, II RP była krajem, który poniósł klęskę. Być może nie mógł się od niej uchronić, ale nie zmienia to faktu, że zachwytom nad sukcesami międzywojennej Polski towarzyszy gorzka myśl o zagładzie tamtego państwa i świata. Ten okres trwał zbyt krótko i skończył się zbyt tragicznie, by mógł służyć jako naczelną punkt odniesienia dla późniejszych pokoleń. Powinniśmy zatem sięgać głębiej.

Poszukując mitu

Stany Zjednoczone, państwo, które samo jest wielkim eksperymentem, stworzyły quasireligijny kult Ojców Założycieli i ikon amerykańskiej państwowości. Abstrahując od współczesnych ekscesów skrajnej lewicy, to Amerykanom przez długie dziesięciolecia udawało się budować wspólnotę w oparciu o legendę tamtych postaci i ich idei. Imponująca jest przestrzeń, którą zbudowano w Waszyngtonie wokół National Mall – Lincoln Memorial, Jefferson Memorial, Washington Monument oraz pomniki upamiętniające poległych w najważniejszych konfliktach zbrojnych, w których uczestniczyło USA – to wszystko odgrywa ważną rolę jednoczącą w tym wyjątkowym wieloetnicznym i wielowyznaniowym państwie. Nie przeszkadza przy tym, że realia życia i dylematy, z którymi zmagali się najważniejsi bohaterowie amerykańskiej opowieści, są znacząco odmienne od współczesnych i abstrakcyjne dla przeciętnego obywatela. Wbrew temu, co głosili nasi rodzimi dekonstruktorzy, Polska również potrzebuje swojego mitu.

Profesor Marek Jan Chodakiewicz lubi powtarzać, że Rzeczpospolita Obojga Narodów to były Stany Zjednoczone przed USA. Mówiąc to ma na myśli pokojowe współistnienie różnych grup etnicznych i wyznaniowych, a także szeroką jak na ówczesne czasy wolność. Trudno się z tym nie zgodzić. Naszym przodkom udało się zbudować unikalny ustrój polityczny, który swoją atrakcyjnością przyciągał do Rzeczypospolitej przedstawicieli najróżniejszych narodów Europy i nie tylko. Ciekawym przykładem

jest wojna trzynastoletnia, w której całe miasta Państwa Zakonnego wybrały przynależność do Korony ze względu na panujące prawo i przysługujące wolności. Był to okres, z którego możemy być dumni ze względu na wykształcenie oryginalnej kultury rzutującej na obyczaje, ubiór czy architekturę. To także czas wielkich triumfów militarnych i sławy polskiego oręża. Choć Rzeczpospolita stopniowo się zdegenerowała, utraciła suwerenność, a ostatecznie zniknęła z map świata, to bogactwo jej ducha i kultury oddziaływało szeroko aż do I wojny światowej. Pięknym tego świadectwem są wspomnienia Mieczysława Jajłowickiego „Na skraju imperium” czy fenomenalni „Nadberezyńcy” Floriana Czarnyszewicza. Nie było Polski, ale Polskość dalej była atrakcyjna i przyciągała, czego najlepszym przykładem była żywiecka gałąź Habsburgów.

Ze wstydem należy powtórzyć, że zapomnieliśmy, kim jesteśmy. Rozpędzony walec historii rozjechał Polskę tak gruntownie, że zagubiliśmy znajomość tradycji, obyczajów i myśli dawnej Rzeczypospolitej. Mam też wrażenie, że sami też nie chcemy pamiętać. Tyle się mówi o nadmiernej ilości pomników w Polsce, ale pomnik hetmana Żółkiewskiego znajdziemy dopiero w Berezowce w Mołdawii. Myśl polityczną I RP i jej ustrój traktujemy pobieżnie przez pryzmat liberum veto, a o przemysłeniach bp. Wawrzyńca Goślickiego prędkiej dowiemy się z książek amerykańskich niż polskich. Wielokulturową mozaikę współistniejących ze sobą wyznań i narodów mylimy zaś ze współczesnym wulgarnym multikulturalizmem.

Jeżeli jednak dziś chcemy myśleć suwerennie, to musimy sięgać do dziedzictwa tych spośród naszych przodków, których takie myślenie cechowało. Nie do tych, którzy oglądali się na Moskwę czy Berlin, ale też nie tych, którzy ciągle starali się odczytać wolę Londynu czy Paryża w obojętnie jakiej postaci – jakobińskiego, napoleońskiego czy III Republiki. Jednocześnie tak odległe czasy jak Rzeczpospolita Obojga Narodów są również dalekie od współczesnych sporów i podziałów, dlatego mogłyby stać się ważnym czynnikiem spajającym. Najpierw trzeba jednak lepiej poznać, zrozumieć i opowiedzieć daw-

na Rzeczpospolitą, co jest samo w sobie znaczącym wyzwaniem. Dopiero kolejnym etapem będzie wskazywanie najwartościowszych wzorców.

Myśl suwerenna jest warunkiem koniecznym przetrwania Polski w okresie dynamicznych przemian kulturowych, politycznych i technologicznych. Wielki podległości i słabości spowodowały, że brakuje nam odpowiednich wzorców i punktów odniesienia, a kształt kulturowej tradycji narodowej nie daje właściwych odpowiedzi na współczesne wyzwania. Dlatego musimy sięgnąć do okresu świetności Polski, gdy nasi przodkowie nie bali się myśleć samodzielnie i wykształcili oryginalny system polityczno-ustrojowy. Nasz kraj potrzebuje konstruktywnego i spajającego mitu. Jeżeli ktoś obawia się ataków kontrkulturowej radykalnej lewicy, to spieszyć z odpowiedzią – każdy symbol Polskości będzie przedmiotem ataków, co niestety coraz częściej mamy okazję obserwować.

Paweł Pawłowski – wiceprezes Ośrodka Analiz Geielskiego i przewodniczący rady fundacji Warsaw Institute. Ukończył prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, jest także absolwentem Babson Entrepreneurship Program i stażu naukowego w Institute of World Politics w Waszyngtonie.

WPLYW DZIAŁALNOŚCI WŁADZY CENTRALNEJ NA FINANSE SAMORZĄDÓW – WYBRANE ASPEKTY

RAFAŁ BOROWSKI

Samorządy, aby ponosić wydatki związane zarówno z funkcjonowaniem urzędów, utrzymaniem posiadanej infrastruktury, wypłatą świadczeń, jak i realizowaniem wydatków inwestycyjnych powinny zabezpieczyć na ten cel stosowne środki. Samorządy są odpowiedzialne zarówno za budowę dróg, dbanie o oświetlenie uliczne, utrzymanie czystości, edukację publiczną czy też pomoc społeczną. Tym samym, ważne jest zrozumienie, jakie czynniki czy też działania wpływają lub mogą wpłynąć na wysokość dochodów samorządowych.

Analizując sprawozdania finansowe oraz budżety samorządów zauważymy, że kilka pozycji po stronie dochodów stanowi ok. 70% lub więcej ich całej sumy¹. W zależności od charakteru samorządu mają one różny udział (podatek rolny będzie stanowił większy udział w gminach o charakterze rolniczym itp.). Na dochody polskich samorządów składają się takie pozycje jak podatek od nieruchomości, czy też udział w podatku dochodowym od osób fizycznych. Zmiany dokonywane przez władzę centralną w tym zakresie mogą wpłynąć istotnie na wpływ dochodów z danego podatku.

Obniżki podatku dochodowego od osób fizycznych firmowane przez rząd nie zawierają informacji, ile środków mniej z tego tytułu otrzymają samorządy. Niebezpieczeństwo dla finansów samorządowych pojawia się również w momencie dokonywania rewolucji w przepisach - a taką mieliśmy w przypadku opodatkowania podatkiem od nieruchomości elektrowni wiatrowych. Dokonując analizy zmian przepisów na gruncie dwóch podatków – od nieruchomości i dochodowego od osób fizycznych – można dojść do

wniosku, iż działania władzy centralnej prowadzą do obciążania finansów samorządowych, bez jakiegokolwiek konsultacji z nimi.

Podatek od nieruchomości - walka z wiatrakami

Podatek od nieruchomości stanowi wyłączny dochód gmin. Jest on pobierany zarówno od osób fizycznych, jak i osób prawnych. Różnica w jego możliwym poborze między mieszkańcem a przedsiębiorcą jest znacząca. Górna stawka kwotowa dla budynków mieszkalnych na 2020 r. to 0,81 zł od 1 m², zaś dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej to 23,90 zł od 1 m².² Zaznaczenia wymaga fakt, że są to wartości maksymalne – gminy mogą z nich skorzystać określając wartości pośrednie, a nawet dokonać całkowitego zwolnienia z podatku od nieruchomości określony krąg podatników. Tak zrobiła historycznie np. gmina Michałowo zwalniając mieszkańców gminy z podatku od nieruchomości.³

Dnia 16 lipca 2016 r. weszła w życie ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych.⁴ W założeniu miała ona uporządkować sprawy związane z niekontrolowanym rozprzestrzenianiem się elektrowni wiatrowych, gdzie m. in. likwidowała ona podział elektrowni wiatrowych na część budowlaną (tj. fundament i maszt) oraz część niebudowlaną (techniczną np. wirnik z łopatami, generator prądotwórczy). Dlaczego ta zmiana okazała istotna, powodując wiele kontrowersji? Otóż likwidacja tego podziału przez ww. ustawę spowodowała, że gminy uzyskały możliwość opodatkowania wiatraków nie tylko w części budowlanej (maszt, fundament), ale również części technicznej (czyli wszystkich urządzeń technicznych wiatraka wraz z jego wirnikiem i łopatami).

Poprzednio, przed wejściem w życie tej ustawy, opodatkowaniu podlegała wyłącznie część budowlana elektrowni wiatrowych, a w wyniku tej zmiany dokonano opodatkowania najdroższych części składających się na elektrownię wiatrową. Gminy uzyskując możliwość opodatkowania również urządzeń technicznych, mogły spodziewać się istotnego wzrostu dochodu z istniejących wiatraków na ich terenie.

Czytając uzasadnienie do ww. ustawy, która umożliwiła gminom zwiększenie dochodów, nie natrafimy jednak na przewidzenie skutków wprowadzonej regulacji dla jednostek samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu wprowadzającym ustawę wskazano, że „Ponadto ustawa – Prawo budowlane wprowadza podział elektrowni wiatrowych na dwie części – część budowlaną i część niebudowlaną (techniczną). Podział ten został wprowadzony w 2005 r. (...). Jak się wydaje, przepis ten został wprowadzony przede wszystkim ze względów podatkowych - w celu zwolnienia części niebudowlanych elektrowni wiatrowych z podatku od nieruchomości, ale jego skutkiem jest również brak konieczności stosowania przepisów ustawy (m. in. dotyczących utrzymania obiektów budowlanych w należytym stanie technicznych) do części niebudowlanych elektrowni wiatrowych. Wynikiem takiej regulacji jest (...) wyłączenie się organów nadzoru budowlanego od interweniowania w takich sytuacjach”.⁵

Jak widzimy po zapoznaniu się z uzasadnieniem, wprowadzając ustawę skupiono się na aspekcie technicznym związanym z nadzorem budowlanym elektrowni wiatrowych, wspominając zdawkowo o możliwych skutkach podatkowych wprowadzonych regulacji. Ponadto, w przewidywanych skutkach finansowych wejścia tej ustawy wskazano wprost, że wejście w życie projektowanej regulacji nie będzie bezpośrednio powodować konieczności poniesienia wydatków z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Jak widzimy, wspominano jedynie o kosztach

go wzrostu dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatku od nieruchomości. Ustawa wywołała skutki podatkowe od 1 stycznia 2017 r.

Dnia 14 lipca 2018 r., po dwóch latach od wprowadzenia ustawy, która spowodowała wzrost dochodów w samorządach, na których terenie były elektrownie wiatrowe weszła w życie nowa regulacja - z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw.⁶

W ustawie przywrócono definicję budowli, obowiązującej przed dniem wejścia w życie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych z 2016 r., ale od dnia 1 stycznia 2018 r. Wyjaśniając, ustawa weszła w życie w lipcu 2018 r., jednakże skutki prawne wywoływała już od 1 stycznia 2018 r. W uzasadnieniu do ustawy z 2018 r. wskazano, że „Przedkładana regulacja nie nakłada ani na jednostki samorządu terytorialnego, ani na budżet państwa dodatkowych zobowiązań finansowych, jednakże dodatkowe możliwości rozwoju gospodarczego i aktywizacji lokalnych społeczności może przyczynić się do wzrostu gospodarczego i zwiększenia dochodów do budżetu państwa z tytułu nowych inwestycji”⁷.

Chociaż ustawa z 2018 r. dotyczyła również innych kwestii to kolejny raz dokonano przemilczenia przewidywanych jej skutków wprowadzenia dla finansów samorządowych. Jedynie wspomniano, iż ustawa nie nakłada dodatkowych zobowiązań finansowych - pomijając znaczenie wprowadzonych zmian na gruncie możliwych spadków dochodów samorządów oraz możliwych konsekwencji związanych z żądaniem przez podmioty posiadające elektrownie wiatrowe zwrotu nadpłaconego podatku od nieruchomości. Nie zapominajmy, że ustawa weszła z mocą wsteczną – uchwalona została w połowie lipca 2018, a jej przepisy miały mieć konsekwencje finansowe dla samorządów od 1 stycznia 2018 r. Oznaczało to, że samorządy planując budżet na 2018 r. i licząc na wyższy podatek, nie spodziewały się diametralnych zmian w połowie roku. Gminy zostały postawione przed faktem doko-

1. Te pozycje to: wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych, wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych, część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin, wpływy z podatku od nieruchomości, wpływy w podatku rolnego, wpływy z podatku leśnego, dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej zlecone gminom związane z realizacją świadczenia wychowawczego stanowiącego pomoc państwa w wychowywaniu dzieci oraz świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego.

2. Kwoty zostały określone na podstawie obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2019 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2020 (M.P. z 2019 r., poz. 738).

3. <https://wspolnota.org.pl/news/burmistrz-michalowa-likwiduje-podatki>

4. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 961 ze zm.)

5. Druk nr 315, uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, s. 4

6. Ustawa z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1276 ze zm.)

7. Druk nr 2412, uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, s. 32

naniem, polegającym na tym, że część podatku okazała się nienależna bez jakiegokolwiek rekompensaty. Gminy (a dokładnie ich organy stanowiące – Rady Gminy, Rady Miasta, Rady Miejskie) są zobowiązane do podjęcia uchwały budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego.⁸ Budżety jednostek samorządu terytorialnego są ogólnodostępne i każdy z nas ma możliwość sprawdzić jakie dochody, wydatki czy też inwestycje są przewidziane na dany rok. Należy założyć, że jeżeli na terenie gminy istniały elektrownie wiatrowe to spodziewały się one większego dochodu. W sytuacji, gdy na rzecz samorządów został zapłacony podatek od nieruchomości „powiększony” o część techniczną elektrowni wiatrowych, a następnie dokonano zmiany przepisów – które spowodowały, że podatek powiększony o tą część techniczną jednak nie powinien zostać zapłacony - to ciężko uznać, że zmiana ustawy wstecz nie spowodowała zmian w budżetach gmin.

Samorzady zostały zmuszone de facto do częściowego zwrotu podatku nieruchomości na rzecz takich podmiotów. Nie wchodząc w rozważania na temat definicji budowli na gruncie prawa budowlanego czy konieczności uregulowania inwestycji w elektrownie wiatrowe, w ramach tych wszelkich zmian i nowelizacji ustaw to finanse samorządów oraz właściciele elektrowni wiatrowych ponieśli istotne konsekwencje zmian wprowadzonych przez stronę rządową.

Zmiany w zakresie opodatkowania elektrowni wiatrowych miały również inny wymiar. Podmioty posiadające elektrownie wiatrowe, co zrozumiale, nie mogły się pogodzić z nagłym wzrostem zobowiązań podatkowych, zaś gminy nie miały obowiązku, aby takich podatników zwolnić. Podmioty posiadające elektrownie wiatrowe, co oczywiste, podejmowały działania mające na celu zaprzestanie poboru wielokrotnionego zobowiązania podatkowego (o część

techniczną). Co ciekawe, zachowanie samorządów nie było w tej sprawie jednolite. Część samorządów wydawało interpretacje indywidualne zwalniające z opodatkowania części technicznej a część nie.⁹

W sprawie opodatkowania elektrowni wiatrowych doszło również do rozstrzygnięć sądowych. Przykładowo, w jednej ze spraw Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku¹⁰ rozpatrzył sprawę podatnika, którego zdaniem zmiany w prawie nie miały wpływu na ustalenie wartości podatku od nieruchomości dla elektrowni wiatrowych. Sąd nie przychylił się do stanowiska podatnika, zgadzając się z gminą – podatek, w wyniku zmian prawnych należy się od całej elektrowni wiatrowej. Wartym uwagi jest fakt, co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, że podatek od nieruchomości od elektrowni wiatrowych był pobierany w wyższej wysokości przez samorzady w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r.¹¹

Przypominając - 14 lipca 2018 r. zaczęła obowiązywać z mocą wsteczną od 1 stycznia 2018 r. ustawa, która działając z mocą wstecz zmieniła ponownie podstawę opodatkowania elektrowni wiatrowych mając swoje konsekwencje na gruncie samorządowych finansów. Zmiana spowodowała zwiększenie podatku od nieruchomości z tytułu elektrowni wiatrowych tylko w 2017 r.

Dwie gminy, nie zgadzając się z postępowaniem ustawodawcy na związanym z wejściem ustawy zmieniającej opodatkowanie elektrowni wiatrowych wstecz, zwróciły się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie tej zmiany w zakresie jej zgodności z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 lipca 2020 r.¹² orzekł o niezgodności tej zmiany z zasadą nieretroaktywności prawa (zasadą *lex retro non agit*) wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, że zmiana wprowadzona w lipcu 2018, a obowiązująca od stycznia 2018 została uznana za sprzeczną z zasadą niedziałania prawa wstecz.

Co ważne, Trybunał postanowił, iż niekonstytucyjny przepis straci moc obowiązującą po upływie 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał zauważył, że „Zmiana definicji „budowli” i definicji „elektrowni wiatrowej” z mocą wsteczną spowodowała, że gminy zostały pozbawione części swoich dochodów, a ponadto zobowiązane do zwrotu nadpłaconego podatku od nieruchomości, pobranego za posadowione na ich terenie elektrownie wiatrowe za okres od stycznia do czerwca 2018 r. Ustawa nowelizująca nie zawiera żadnych rozwiązań umożliwiających gminom dostosowanie się do nowych regulacji, które mogłyby minimalizować negatywne skutki zmiany prawa. W momencie uchwalenia budżetów przez gminy, obowiązujące prawo jednoznacznie nakazywało szacować wpływy podatkowe na poziomie tych uzyskanych za 2017 r. Ustawa nowelizująca nie przewiduje też jakiegokolwiek mechanizmu rekompensowania dochodów, które zostały odebrane gminom. Wprowadzony przepis powoduje wprawdzie korzystny efekt ekonomiczny dla tych podatników, którzy są właścicielami elektrowni wiatrowych, ale uszczupla budżety gmin, na których terenie znajdują się takie elektrownie. Trybunał stwierdził, że ustawodawca wprowadził z mocą wsteczną przepisy ściśle związane z prawem daninowym w sytuacji, gdy nie było to konieczne, nie zachowując przy tym zasady proporcjonalności i pogarszając sytuację finansową gmin, na terenie których zlokalizowane są elektrownie wiatrowe. Ponadto ustawodawca mógł ustanowić kwestionowane przepisy wcześniej, bez potrzeby wprowadzania ich z mocą wsteczną. Kwestionowana regulacja doprowadziła do negatywnych następstw dla gmin, których dochody z tytułu opodatkowania elektrowni wiatrowych zostały uszczuplone z mocą wsteczną, co utrudniło im realizację zadań własnych i ostatecznie było niekorzystne dla mieszkańców tych jednostek samorządu terytorialnego.”¹³.

Trudno się tymi wnioskami Trybunału nie zgodzić. Wartym uwagi jest również fakt, że tylko dwie gminy (z 2 477 istniejących w Polsce¹⁴) spowodowały wydanie istotnego rozstrzygnięcia z zakresu finansów samorządowych.

Niemniej, zobowiązanie przez Trybunał do rekompensaty na rzecz samorządów wydaje się wbrew pozorom niejednoznaczne – sposób w jaki zostanie ona zrealizowana będzie dopiero znany w przyszłości. Niepewność w tym zakresie może wynikać z faktu, że otrzymanie rekompensaty przez samorzady może zostać obwarowane warunkami, które skutecznie zniechęcą do jej otrzymania. Dodatkowo, wypłacanie rekompensat nie leży w interesie administracji rządowej – jej beneficjentem będą samorzady, a przekazane środki nie będą mogły służyć jako argument wsparcia samorządów przez rząd.

Opisany spór, którego można było uniknąć, a wywołane konsekwencje finansowe poniesie zapewne Skarb Państwa, należy uzupełnić analizą kwotową. Patrząc na sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Świecie nad Osą – jednej ze z gmin inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym – możemy zobaczyć kwoty, jakie uzyskała ona po wprowadzeniu pierwszej ustawy (korzystnej dla gmin w sprawie opodatkowania elektrowni wiatrowych). W sprawozdaniu za 2016 r. gmina ta wykazała dochód wyłącznie od elektrowni wiatrowych w kwocie 1,48 mln (przed wprowadzeniem ustawy korzystnej dla gmin), który w 2017 r. wyniósł już 4,89 mln – wzrost o ponad 231% (po wprowadzeniu ustawy korzystnej dla gmin). W 2018 r., czyli po wprowadzeniu nowej ustawy (cofającej korzystne dla gmin opodatkowanie elektrowni wiatrowych) gmina nie dokonała już wyszczególnienia dochodu od elektrowni wiatrowych, jednakże porównując wartości całego otrzymanego podatku od nieruchomości widzimy istotne wahania – w 2016 r. było to 2,45 mln, w 2017 r. wyniósł on 6,03 mln, aby zmaleć w 2018 r. do 3,37 mln zł.¹⁵

8. Zobowiązanie wynika z art. 239 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 ze zm.)

9. <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/995667.podatek-od-farm-wiatrowych.html>

10. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 28 listopada 2018 r., sygn. I SA/BK 167/18

11. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2018 r., sygn. II FSK 2983/17

12. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2020 r. sygn. K/19

13. <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/11169-wejscie-w-zycie-przepisow-w-moca-wsteczna-elektrownie-wiatrowe>

14. <http://administracja.mswia.gov.pl/adm/baza-jst/843,Samorząd-terytorialny-w-Polsce.html>

15. Zarządzenie Nr 48/2017 Wójta Gminy Świecie nad Osą z dnia 24.03.2017 r. w sprawie przedstawienia informacji z wykonania budżetu Gminy Świecie nad Osą za 2016 r.; Zarządzenie nr 18/2018 Wójta Gminy Świecie nad Osą z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie przedstawienia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Świecie nad Osą za 2017 r.; Zarządzenie nr 16/2019 Wójta Gminy Świecie nad Osą z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie przedstawienia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Świecie

Ulgi rządowe w PIT a de facto samorządowe?

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskazuje m. in. katalog źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów.¹⁶ Wskazuje ona, iż wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi 39,34%.¹⁷ Udziały powiatu oraz województwa wynoszą w PIT odpowiednio 10,25% i 1,60%.¹⁸ Z powodu konstrukcji podziału dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, każda zmiana wprowadzona przez rząd w tym zakresie będzie powodować konsekwencje dla finansów samorządowych.

Wartym uwagi jest fakt, że wysoki udział w jakim samorządy (a de facto gminy, które otrzymują prawie 40%) partycypują w tym podatku, powoduje/motywuje samorządy do określonych zachowań. Przykładowo, samorządy starają się zachęcić osoby fizyczne do skłaniania rozliczenia PIT w miejscu zamieszkania w formie kampanii reklamowej czy też udzielanych zniżek na usługi publiczne.

W 2019 r. zostały wprowadzone trzy istotne zmiany przez rząd w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych: tzw. ulga dla młodych do 26 roku życia¹⁹, obniżono stawkę podatkową z 18% do 17%,²⁰ oraz podwyższono kwotowe koszty uzyskania przychodów dla pracowników od 1 października 2019 r.

Związek Powiatów Polskich przygotował raport, którego celem było zarysowanie sytuacji finansowej powiatów i miast na prawach powiatu w związku z Covid-19 na przykładzie wpływów z PIT.²¹ Badanie w zakresie miast na prawach powiatu (czyli gmin miejskich) wskazało, że w I półroczu roku 2020 do

I półroczu roku 2019 średni procentowy spadek wpływów z podatku PIT wyniósł 8,14%.²² Zdaniem autorów raportu na wysokość PIT w I półroczu 2020 r. (w porównaniu do I półroczu 2019 r.) miała wpływ nie tylko sytuacja epidemiczna, ale również zmiany w prawie podatkowym (m. in. wprowadzone od 1 sierpnia 2019 r. zwolnienie z opodatkowania wynagrodzeń osób do ukończenia 26 r.). Dokonując porównania dla kilku gmin w województwie podlaskim nie można jednoznacznie wskazać wpływu tych zmian na budżety samorządów.²³ Raport dokonany przez Związek Powiatów Polskich, zasługujący na uwagę, należałoby powtórzyć po sporządzeniu przez samorządy sprawozdań finansowych za 2020 r. Posiadając dokładne dane będziemy mogli określić rzeczywisty wpływ wprowadzonych zmian w PIT na dochody samorządów w 2020 r.

Wartym uwagi jest fakt, że w kwestii wpływu na finanse samorządów wprowadzonych przez administrację rządową zmian w PIT istotną rolę będzie odgrywał efekt skali. Wszelkie zmiany oddziaływające negatywnie na finanse samorządów będą bardziej zauważalne w większych ośrodkach samorządowych, np. w Warszawie czy Białymstoku, niż w gminach wiejskich. Wynika to z faktu, iż więcej osób corocznie rozliczy się z podatku dochodowego w Białymstoku (gminie na prawach powiatu) niż w gminie Kłukowo (gmina wiejska).

Niemniej, dokonując zmian w PIT dokonano kolejny raz zniwelowania wpływów wprowadzonych zmian na finanse samorządów. W uzasadnieniu do ustawy - wprowadzającej zwiększone koszty uzyskania przychodów dla pracowników oraz zmniejszającej stawkę PIT z 18 % do 17% - lakonicznie wskazano, iż pro-

jekt ustawy wpływa na funkcjonowanie samorządu terytorialnego, gdyż oddziałuje na finanse jednostek samorządu terytorialnego.²⁴ Analogicznie wskazano również w uzasadnieniu do ustawy likwidującej PIT dla osób, które nie ukończyły 26 roku życia.²⁵ Stwierdzono niestety oczywistą oczywistość, nie pochylając się nad realnym wpływem dokonanych zmian na dochody samorządów.

Quo vadis?

Działalność władzy ustawodawczej nieprzewidująca skutków wprowadzonych regulacji na finanse samorządów nie zasługuje na aprobatę. Zmiany dokonane przez rząd - wbrew zakładanej iluzji, że problemu nie ma - będą oddziaływać na naszą społeczność lokalną. Należy się bowiem spodziewać, że w sytuacji nieposiadania wystarczających funduszy przez samorządy - w pierwszej kolejności - nastąpią cięcia wydatków inwestycyjnych (czy to poprzez wydłużenie w czasie realizacji poszczególnych inwestycji czy poprzez ich czasowe zawieszenie, a w najgorszym wypadku poprzez ich zaniechanie), ponieważ częstokroć cięcia w kosztach stałych (np. w zakresie pensji dla pracowników gmin, oświetlenia ulicznego, czy też w postaci rezygnacji z bieżących napraw dziur w drogach) nie dadzą znaczących rezultatów, zaś wpłyną istotnie na jakość życia w danej gminie.

Problem wpływu dokonanych zmian przez rządzących na system finansów samorządowych został nagłośniony w drodze kampanii prezydenckiej w 2020 r., czego efektem jest powstanie Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Chwilowa popularyzacja tematu nie przyczyniła się jednak do próby poważnej debaty nad stanem finansów polskich samorządów.

Finalnie pozostaje pytanie - czy przygotowując projekty ustaw osoby biorące udział w procesie legislacyjnym badają ich wpływ na finanse samorządowe? Wydaje się, że nie. Problem ten zasługuje na nagłośnienie oraz debatę między stroną rządową a przedstawicielami samorządu.

Rafał Borowski - absolwent studiów prawniczych oraz administracyjnych na Uniwersytecie w Białymstoku. Doradztwem podatkowym zajmuje się od 2015 r. Obecnie jest w trakcie odbywania aplikacji radcowskiej.

nad Osą za 2018 r.

16. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r., nr 203, poz. 1966 ze zm.)

17. Art. 4 ust. 2 ww. ustawy

18. Art. 5 ust. 2 oraz art. 6 ust. 2 ww. ustawy

19. Wprowadzono zwolnienie od podatku przychodów ze stosunku pracy, spółdzielczego stosunku pracy, stosunku służbowego lub stosunku pracy nakładczej oraz przychodów z działalności wykonywanej osobiście, otrzymanych przez pracownika do ukończenia 26 roku życia, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 85.528 zł (zwolnienie obowiązuje od 1 sierpnia 2019 r. z limitem na 2019 r. – 35.636,67 zł)

20. Obniżenie stawki podatkowej PIT z 18% do 17% obowiązuje od 1 października 2019 r.

21. <https://www.zpp.pl/arttykul/1854-sytuacja-finansowa-powiatow-i-miast-na-prawach-powiatu-w-zwiazku-z-covid-19-na-przykladzie-wplywow-z-pit>

22. B. Skóbel, R. Rudka, Sytuacja finansowa powiatów i miast na prawach powiatu w związku z Covid-19 na przykładzie wpływów z PIT, ZPP, s. 13

23. Na podstawie dokonanego porównania między sprawozdaniami za 2019 r. a uchwałami budżetowymi za 2020 r. dla gmin Michałowo, Krynki, Nurzec-Stacja oraz Kleszczelce zmiany kształtowały się następująco: +22 tys., +35 tys., -42 tys. oraz – 20 tys.

24. Druk 3714, uzasadnienie do ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, s. 10

25. Druk 3551, uzasadnienie do ustawy Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, s. 10

NIEMIECKA STRATEGIA WODOROWA

KAROL MAGDALIŃSKI

Nie od dziś wiadomo, że Niemcy chcą zostać liderem na rzecz obniżenia poziomu emisji CO². Do roku 2030 spadek emisji ma wynieść 55% w stosunku do roku 1990¹. Podobną politykę prowadzą także władze Unii Europejskiej, co bez wątplenia jest w znacznej mierze związane z polityką naszego zachodniego sąsiada².

Plan dekarbonizacji.

3 lipca 2020 roku niemiecki parlament przyjął dwie ustawy dotyczące odchodzenia od energetyki opartej na węglu oraz restrukturyzacji regionów węglowych. Ustawa o wyjściu z węgla (niem. Kohleausstiegs-gesetz)³ opisuje zasady oraz harmonogram wygaszania elektrowni i elektrociepłowni węglowych. Zgodnie z tą ustawą w roku 2038 zakończone zostanie wykorzystanie węgla do produkcji energii elektrycznej. Natomiast ustawa o wzmocnieniu strukturalnym regionów węglowych (niem. Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen⁴) przewiduje przeznaczenie łącznie 40 mld euro do roku 2038 na restrukturyzację obszarów związanych z wydobyciem i produkcją energii z węgla⁵.

Założenia transformacji energetycznej.

Niemcy zamierzają swoją transformację energetyczną oprzeć na Odnawialnych Źródłach Energii (OZE) i technologiach wodorowych. Liczą przy tym na wsparcie w ramach Unii Europejskiej⁶. Należy spodziewać się silnego lobbingu Niemiec na rzecz wsparcia rozwoju gospodarki wodorowej w UE. Nasz zachodni sąsiad chce uczynić problematykę wodorową jednym z priorytetów swojej prezydencji w Radzie UE (przypada ona na drugą połowę 2020 roku)⁷.

1 <https://wysokienapiecie.pl/22908-niemcy-maja-plan-dekarbonizacji/>

2 https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_pl

3 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kohleausstiegs-gesetz-1716678>

4 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kohleausstieg-1664496>

5 M. Kędzierski, Niemcy: kontrowersyjne rozstanie z energetyką węglową, Notatka informacyjna OSW, 6 lipca 2020 r.,

6 M. Kędzierski, Wodór – nadzieja niemieckiej polityki klimatycznej i przemysłowej, Komentarz OSW, 6 maja 2020 r., nr 330.

7 Ibidem.

8 https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/die-nationale-wasserstoffstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=12

9 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1594303195623&uri=COM:2020:301:FIN>

Narodowa Strategia Wodorowa.

Dnia 10 czerwca 2020 r. rząd federalny przyjął Narodową Strategię Wodorową (Nationale Wasserstoffstrategie, NWS). Dokument ten ma za zadanie przeprowadzenie pomyślnego transformacji sektora energetycznego z uwzględnieniem bezpieczeństwa dostaw, przystępności cenowej i zgodności środowiskowej z innowacyjną i inteligentną ochroną klimatu. NWS ma pozwolić rządowi federalnemu na stworzenie spójnych ram dla przyszłego wytwarzania, transportu, użytkowania i ponownego wykorzystania wodoru⁸.

Europejska Strategia Wodorowa.

Komisja Europejska opublikowała 8 lipca 2020 r. komunikat „Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu”. Celem podanej strategii jest wspieranie dążenia UE do osiągnięcia gospodarki neutralnej dla klimatu (zgodnie z celem określonym w Europejskim Zielonym Ładzie). KE uważa, że wodór będzie miał istotne znaczenie dla osiągnięcia neutralności klimatycznej do roku 2050 oraz ogólnoświatowych wysiłków mających na celu realizację porozumienia paryskiego. Strategia ma na celu obniżenie emisyjności produkcji wodoru, co ma nastąpić dzięki spadkowi kosztów produkcji energii z OZE, oraz doprowadzenie do zastosowania wodoru w sektorach, w których obecnie są stosowane paliwa kopalne⁹.

Rodzaje wodoru.

W związku z metodami pozyskiwania wodoru można wyróżnić kilka jego rodzajów. „Szary” wodór jest wytwarzany za pomocą węglowodorów kopalnych.

„Niebieski” wodór powstaje przy połączeniu procesu wychwytywania i składowania CO². „Zielony” wodór jest wytwarzany w wyniku elektrolizy wody przy wykorzystaniu do tego energii pochodzącej z OZE. „Turkusowy” wodór pochodzi natomiast z termicznego rozkładu metanu (piroliza metanu).

Zielony wodór.

Znaczenie „zielonego” wodoru jest na dzień dzisiejszy niewielkie. Wynika to z wysokich kosztów jego wytwarzania. Koszt wytworzenia „szarego” wodoru jest średnio ok. 3 razy niższy i wynosi 1,5 euro/kg. Natomiast koszt wytworzenia „zielonego” wodoru jest zależny od szeregu czynników, m. in. związanych z pozyskiwaniem energii z OZE (nasłonecznienie, wietrzność), kosztu energii elektrycznej, czy wydajności elektrolizerów. Co za tym idzie rozpiętość kosztów produkcji jest bardzo duża i wynosi od 3 euro/kg do 6 euro za kg. Warto jednak w tym miejscu zwrócić uwagę na analizy zgodnie z którymi istnieje wysoki potencjał do zredukowania kosztów. Ponadto koszt produkcji „zielonego” wodoru w przeciągu ostatnich 10 lat spadł już o połowę. Międzynarodowa Agencja Energii Odnawialnej szacuje, że produkcja wodoru z OZE w najlepszych lokalizacjach może stać się opłacalna ekonomicznie już w przeciągu 3-5 lat¹⁰.

Kolejnym problemem przy produkcji wodoru to niska moc elektrolizerów, czyli urządzeń służących do rozkładu wody na wodór i tlen przy pomocy energii elektrycznej. Zwiększenie skali zastosowania tych urządzeń ma w założeniach doprowadzić do ich udoskonalenia (produkowane będą elektrolizery o coraz wyższej mocy i wydajności), a w konsekwencji do obniżenia ceny produkowanego surowca¹¹.

W Niemczech ceny energii elektrycznej należą od lat do najwyższych w Europie, co bez wątpienia stanowi następny problem dla wytwarzania „zielonego” wodoru, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, iż produkcja wodoru, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, iż produkcja 10 M. Kędzierski, Wodór – nadzieja niemieckiej polityki klimatycznej i przemysłowej, Komentarz OSW, 6 maja 2020 r., nr 330.

11 Ibidem.
12 Ibidem.
13 Na czym polega CCS: <https://www.cire.pl/pliki/2/ccs.pdf> Szersze informacje: https://www.polsl.pl/Wydzialy/RG/Wydawnictwa/Documents/kwartal/5_1_1.pdf
14 M. Kędzierski, Wodór – nadzieja niemieckiej polityki klimatycznej i przemysłowej, Komentarz OSW, 6 maja 2020 r., nr 330.
15 Na czym polega piroliza: <https://biznesalert.pl/niemiecki-przemysl-wzywa-do-inwestycji-w-zeroemisyjny-wodorr/>
16 Na czym polega CCU: <https://www.teraz-srodowisko.pl/slovník-ochrona-srodowiska/definicja/technologie-ccu.html>
17 M. Kędzierski, Wodór – nadzieja niemieckiej polityki klimatycznej i przemysłowej, Komentarz OSW, 6 maja 2020 r., nr 330.

cja „zielonego” wodoru będzie wymagała znaczącego zwiększenia mocy zainstalowanych w OZE. W związku z dekarbonizacją poszczególnych sektorów niemieckiej gospodarki zapotrzebowanie na dodatkową energię ze źródeł odnawialnych będzie ogromne. OZE nie będzie w stanie pokryć całości dodatkowego zapotrzebowania na energię generowanego przez proces produkcji „zielonego” wodoru. Wynika to zarówno z braku wystarczającej przestrzeni o dogodnych warunkach, a także z niskiej akceptacji społecznej dla rozbudowy lądowych farm wiatrowych¹².

Niebieski wodór.

„Niebieski” wodór, to wodór pozyskiwany z gazu ziemnego z wykorzystaniem technologii sekwestracji dwutlenku węgla (CCS, ang. carbon capture and storage)¹³. Technologia ta polega na wychwytywaniu CO² ze spalin w celu jego składowania. Pozyskiwany w ten sposób wodór jest jednak traktowany w Niemczech jako rozwiązanie tymczasowe, choć pozyskiwanie w ten sposób surowca jest tańsze. Kontrowersje budzi nie tylko brak bezemisyjności (podczas wydobycia i transportu gazu ziemnego do atmosfery dostaje się metan), ale także kwestia podziemnego składowania wychwyconego CO²¹⁴.

Turkusowy wodór.

„Turkusowy” wodór jest wodór powstający w wyniku pirolizy metanu¹⁵. Podana technika (CCU, ang. carbon capture and utilisation)¹⁶ jest jednak najslabiej dopracowanym procesem, który polega na podgrzewaniu gazu ziemnego do wysokich temperatur w celu oddzielenia wodoru od węgla (w ten sposób uzyskany węgiel mógłby być wykorzystywany jako surowiec)¹⁷.

Import wodoru.

Szacunki rządu niemieckiego wskazują na to, że tylko ok. 1/5 niemieckiego zapotrzebowania na wodór

w roku 2030 będzie mogła być pokrywana ze źródeł krajowych. Stawia to Niemcy przed koniecznością poszukiwania źródeł dostaw (popyt na importowany surowiec może wynieść 10 mln ton w roku 2030, a następnie zwiększyć się do 45 mln ton w roku 2050). Niemcy będą chciały importować przede wszystkim zielony wodór z państw Afryki Zachodniej i Północnej (dogodne warunki do budowania wielkoskalowych farm fotowoltaicznych) za pomocą tankowców, a w przyszłości także gazociągami. Niemcy biorą także pod uwagę możliwość importu „niebieskiego” lub „turkusowego” wodoru. W tym przypadku najbardziej prawdopodobna jest współpraca z Norwegią i Rosją (dwa główne państwa, z których obecnie importują gaz ziemny). W przypadku Rosji brana jest pod uwagę także sprowadzanie wodoru gazociągiem Nord Stream, na co warto szczególnie zwrócić uwagę¹⁸.

Zastosowanie technologii wodorowych.

Wodorowi przypisuje się nadzwyczajny potencjał i możliwość zastosowania w wielu obszarach. Wodór mógłby zastąpić paliwa kopalne nie tylko w energetyce, ale również w branżach takich, jak przemysł hutniczy czy transport. Przykładowo użycie wodoru zamiast koksu spowodowałoby wyeliminowanie znacznej części z 8% krajowych emisji CO², za które odpowiada hutnictwo. W przypadku transportu mowa nie tylko o zastosowaniu w samochodach (szczególnie ciężarowych), ale także w pociągach poruszających się po niezeletryfikowanych trasach. Wodorowe ogniwa paliwowe mogłyby znaleźć zastosowanie również w przypadku statków pasażerskich. Istnieje także możliwość produkcji z wodoru bezemisyjnego paliwa syntetycznego (np. kerozyny, która jest wykorzystywana jako paliwo lotnicze). Warto zwrócić także uwagę na przewagę, jaką pojazdy napędzane ogniwami wodorowymi uzyskują w stosunku do tych napędzanych energią elektryczną. Wykorzystanie akumulatorów w przypadku ciężkich środków trans-

portu jest nieopłacalne, z uwagi na to, że wymusza stosowanie odpowiednio większych baterii pokładowych, które wielokrotnie zwiększają nie tylko masę pojazdu, lecz także moc potrzebną do napędzania go. Ogniwa wodorowe nie zwiększają natomiast masy, aczkolwiek dużo miejsca zajmują zbiorniki paliwa¹⁹. Kolejnym miejscem, gdzie może nastąpić zastosowanie wodoru jest ciepłownictwo oraz kogeneracja, czyli skojarzona produkcja energii elektrycznej i ciepła²⁰.

Wpływ na OZE.

Technologie wodorowe potencjalnie stanowią doskonałe uzupełnienie energetyki opartej na OZE. Wodór mógłby posłużyć do magazynowania energii oraz bilansowania systemu energetycznego. Podstawowym problemem związanym z energetyką opartą na OZE jest to, że należą one do kategorii źródeł niestabilnych, zależnych od warunków pogodowych. Ich wykorzystanie na szeroką skalę wiąże się z sytuacjami nadmiaru i niedoboru energii w systemie energetycznym. W sytuacji nadwyżki, wodór służyłby do magazynowania energii, która mogłaby bilansować system w czasie niedoborów OZE (wodór może być ponownie zamieniany na energię elektryczną za pomocą turbin gazowych lub ogniw paliwowych)²¹.

Infrastruktura.

Rozpowszechnienie technologii wodorowych wymaga znaczących nakładów finansowych. Niezbędna jest rozbudowa infrastruktury transportowo-dystrybucyjnej. Na dzień dzisiejszy nie ma sieci, które mogłyby przesyłać wodór do zakładów produkcyjnych. Ponadto w całych Niemczech jest zaledwie ok. 80 stacji tankowania wodoru. W Niemczech planuje się stworzenie sieci przesyłowych wodoru, która byłaby oparta w zdecydowanej większości na istniejącej sieci gazowej²².

Gospodarka.

Wsparcie technologii wodorowych to obok polityki

klimatycznej przede wszystkim element polityki gospodarczej Niemiec. Wiele niemieckich firm od lat pracuje nad technologiami wytwarzania i wykorzystania wodoru w różnych obszarach. Dysponują one doświadczeniem oraz wiedzą na zaawansowanym poziomie. Szczególnie warto zwrócić uwagę na niemieckich producentów z branży motoryzacyjnej, którzy już na początku XXI wieku rozwinęli technologię produkcji ogniw paliwowych (nie została wdrożona z uwagi na brak opłacalności, niemniej obecnie istnieją plany wprowadzania na rynek modeli aut napędzanych wodorem), a także producentów stali, takich jak ThyssenKrupp, czy Salzgitter, którzy ogłosili plany zastępowania paliw kopalnych wodorem. Plany inwestowania w elektrolizery przedstawiły koncerny petrochemiczne działające na terenie Niemiec. W Dolnej Saksonii przeprowadzono udane próby pociągów wodorowych. Pojawiają się także kolejne zapowiedzi projektów budowy wielkoskalowych elektrolizerów o mocy sięgającej 100MW²³.

Inne państwa.

Niemcy postrzegają politykę klimatyczną, która wiąże się z dekarbonizacją kolejnych gałęzi gospodarki, jako szansę dla ekspansji rodzimych firm i sprzedaży technologii związanych z wytwarzaniem „zielonego” wodoru. Niemcy chciałby zostać globalnym liderem technologii wodorowych, niemniej nie jest to jedyne państwo, które w rozwoju technologii wodorowych widzi swoją szansę na rozwój. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na Japonię i Koreę Południową, które wprowadziły ambitne programy wsparcia rodzimego przemysłu. Japońska strategia wodorowa została przyjęta już w roku 2017. Koreańczycy podobny dokument przyjęli w roku 2019. Oba z podanych państw mają na dzień dzisiejszy ogromną przewagę konkurencyjną, zwłaszcza na rynku motoryzacyjnym. Warto także zaznaczyć, iż w Europie strategię wodorową zostały już przyjęte przez takie państwa, jak Austria,

czy Holandia²⁴.

Francja również deklaruje chęć uzyskania pozycji lidera w sektorze wodorowym. Podobnie, jak Niemcy optuje za tym, żeby „zielony” wodór uzyskał istotne miejsce w wysiłkach UE zmierzających do ograniczenia emisji dwutlenku węgla. Już w 2018 roku powstał plan na rzecz rozwoju sektora wodoru. Francuzi są zainteresowani wykorzystaniem wodoru przede wszystkim jako: metody magazynowania energii elektrycznej, w transporcie, jako „zielony gaz” (wtłaczany do sieci gazowych i mieszany z metanem) i sposobu wychwytywania CO² (wodór może łączyć się z dwutlenkiem węgla tworząc syngaz)²⁵.

Również w państwach Europy Środkowej poważnie myśli się o wykorzystaniu technologii wodorowych, choć ich doświadczenie w tym zakresie jest zdecydowanie mniejsze w porównaniu do pozostałych państw UE, a szczególnie Niemiec. Wszystkie państwa regionu, z wyłączeniem Słowacji, uczestniczą w zainicjowanej w 2018 roku przez Austrię The Hydrogen Initiative. Jej celem jest zapewnienie rozwoju wodoru w ramach procesu dekarbonizacji energetyki²⁶.

Wśród państw Europy Środkowej największe korzyści z wykorzystaniem wodoru związane są z transportem. W Czechach w 2015 r. został przygotowany The National Action Plan for Clean Mobility, w którym zostały określone cele związane z rozwojem czystych technologii oraz ich wykorzystania w transporcie. Na Węgrzech zainteresowana wejściem na rynek wodoru jest Grupa MOL. Z państw Bałtyckich szczególnie warto zwrócić uwagę na Łotwę. W Rydze od kilku lat wykorzystywana jest niewielka liczba trolejbusów i autobusów zasilanych wodorem. Także pozostałe państwa Bałtyckie, jak również Bułgaria i Rumunia podejmują działania na rzecz rozwoju rynku wodorowego²⁷.

W Polsce trwają prace nad strategią wodorową, których efekty będzie można poznać na jesieni 2020 r. W rafinerii Grupy LOTOS S.A. planuje się budowę

18 Ibidem.

19 Ibidem.

20 Ibidem.

21 Ibidem.

22 Ibidem.

23 Ibidem.

24 Ibidem.

25 <https://www.gouvernement.fr/dossier-de-presse-strategie-nationale-pour-le-developpement-de-l-hydrogene-decarbone-en-france>

26 M. Gołębiowska, M. Paszkowski, Nadchodząca wodorowa rewolucja w Europie Środkowej – korzyści i wyzwania, Komentaryz IES, 24 sierpnia 2020 r., nr 242 (145/2020).

27 Ibidem.

instalacji oczyszczenia wodoru oraz jego dystrybucji. Działania związane z rozwojem przemysłu wodorowego podejmuje także działająca w Czechach firma Unipetrol, która należy do PKN ORLEN S.A.²⁸ Liczymy również na rozwój sektora wodorowego we współpracy z Japonią²⁹.

Energia atomowa i biogaz.

Nawet przy pobieżnej analizie NWS oraz dokumentów KE nie da się nie zauważyć odrzucenia atomu, jako potencjalnego źródła produkcji wodoru. Niewątpliwą zaletą elektrowni jądrowych jest bardzo niski koszt wytwarzania energii elektrycznej oraz proporcjonalnie najmniejsze oddziaływanie na środowisko naturalne, nie tylko w zakresie użytkowania, ale także samej budowy elektrowni³⁰. Produkcja wodoru w elektrowniach atomowych jest szczególnie uzasadniona w okresie „dolin nocnych” (spadek zapotrzebowania na energię). Taka produkcja odbywałaby się w praktyce bez kosztów, poprzez zagospodarowanie nadwyżki energii (system energetyczny nie może jej przyjąć).

Zarówno w NWS, jak i w dokumencie KE w małym stopniu wspomina się o możliwości produkcji wodoru z biogazu i odpadów. Produkcja wodoru akurat w ten sposób może być niezwykle korzystna dla Polski, z uwagi na rozwinięty sektor rolniczy.

Globalny rynek.

Niemcy, w przyjętej strategii wodorowej³¹, zakładają że wodór zostanie paliwem przyszłości, które pozwoli na skuteczną dekarbonizację energochłonnych gałęzi gospodarki. W najbliższych dwóch dekadach władze Niemiec zakładają powstanie globalnego rynku, który ma zostać podzielony głównie między RFN i Chiny. To założenie jest o tyle interesujące, że nie wspomina o USA, które jest światowym liderem w produkcji wodoru z wykorzystaniem energii jądrowej.

28 Ibidem.

29 <https://biznesalert.pl/szkic-strategii-wodorowej-w-niemczech-wodor-zapelni-gazociagi/>

30 http://www.atom.edu.pl/images/stories/atomowe/publikacje/Andrzej_Strupczewski_Nie_bojmy_sie_energetyki_jadrowej.pdf

31 https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/die-nationale-wasserstoffstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=12

32 <https://www.energetyka24.com/media-niemcy-chcialy-przekupic-usa-w-sprawie-nord-stream-2>

Komentarz.

Podsumowując NWS warto zwrócić uwagę na elementy, które wydają się być najbardziej kontrowersyjne. Pierwszym z nich jest programowe odrzucenie energii atomowej, jako możliwego sposobu wytwarzania wodoru. Można jedynie przypuszczać, że Niemcy z jakiegoś powodu uznali, iż atom nie jest korzystny dla rozwoju rodzimej gospodarki. Drugą sprawą jest brak informacji o USA, jako jednym z możliwych, głównych graczy na przyszłym, globalnym rynku wodoru. Wynika to prawdopodobnie z pogarszających się w ostatnich latach relacji pomiędzy obydwojma państwami. Trzecią sprawą jest słynny gazociąg Nord Stream II, który w dalszej przyszłości mógłby zostać wykorzystany także do sprowadzania z Rosji wodoru. Za tą tezę przemawia między innymi upór władz niemieckich w sprawie ukończenia tej inwestycji³².

Karol Magdaliński absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, obecnie student Szkoły Głównej Handlowej. Całe życie związany z Warszawą, w której mieszka i pracuje. Od lat hobbystycznie zajmuje się energetyką i geopolityką.

POLSKA USTAWA ANTYTERRORYSTYCZNA W DOBIE WSPÓŁCZESNYCH ZAGROZEŃ

ALEKSANDER KSAWERY OLECH

Rozpoczynając analizę ustawy o działaniach antyterrorystycznych z 2016 roku, warto wskazać, że od momentu uzyskania przez Polskę niepodległości 11 listopada 1918 roku aż do 10 czerwca 2016 roku¹ nie powstało jednolite prawo, które powszechnie zobowiązywałoby wybrane i odelegowane podmioty do zwalczania terroryzmu. Reakcją polskiego rządu na zagrożenia zaistniałe w Europie w 2015 roku² było utworzenie nowego prawa, które systematyzuje działania niezbędne do podjęcia czynności antyterrorystycznych. Nowe przepisy wprowadziły również ważne zmiany w kwestii natychmiastowego reagowania – m.in. użycie oddziałów kontrterrorystycznych. Prawo regulujące eliminowanie zagrożeń terrorystycznych jest kluczowym elementem całego systemu zwalczania terroryzmu w Polsce. Wielość ataków terrorystycznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej spowodowała, iż należało podjąć działania systemowe zmierzające do zwalczania terroryzmu. Przynależność Rzeczypospolitej Polskiej do organizacji międzynarodowych, a tym samym do koalicji antyterrorystycznych, niejako wymusiła odzew na pojawiające się zagrożenia. Możliwość wystąpienia na terytorium Polski zamachów lub ataków cyberterrorystycznych stanowiła realne zagrożenie, które mogło uniemożliwić poprawne funkcjonowanie państwa. Działania podjęte przez Polskę miały na celu nie tylko podniesienie poziomu bezpieczeństwa w kraju, ale także wzmocnienie nieskutecznych i niestabilnych struktur międzynarodowych, pozwalających na swobodę podróży wewnątrz granic UE³. Powszechna polityka antyterrorystyczna wspólnoty nie byłaby wystarczająca, gdyby nie krajowe rozwiązania i długofalowa strategia zwalczania terroryzmu⁴.

1 Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz. U. 2016 poz. 904.

2 D. Bigo, et al., The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda, “CEPS Papers in Liberty and Security in Europe” 2015, nr 81, s. 1-15.

3 C. E. Popa, The Challenges of the Schengen Area, “Expert Journal of Economics” 2016, t. 4, nr 3, ss. 96-104.

4 M. Gabriel-Węglowski, Działania antyterrorystyczne – komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, ss. 27-55.

5 Europol, European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2016, European Police Office, The Hague 2016, ss. 10-26.

6 Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Dz. U. z 2016 r. poz. 904.

Zasadnicze założenia ustawy

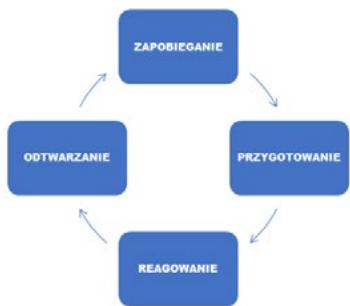
Główną przesłanką do uchwalenia ustawy antyterrorystycznej było zapewnienie odpowiednich instrumentów prawno-organizacyjnych wobec narastających zagrożeń terrorystycznych. Dotychczas obowiązujące przepisy miały w tym zakresie charakter zdekoncentrowany oraz nie gwarantowały właściwej współpracy pomiędzy określonymi podmiotami. Ze względu na intensyfikację aktów terrorystycznych w Europie, ich transgraniczny charakter oraz różnorodność metod wykorzystywanych przez terrorystów⁵ należało stworzyć adekwatne narzędzia służące do właściwego rozpoznawania i oceniania zagrożeń, a następnie ich skutecznego eliminowania. Służby w Polsce musiały być przygotowane do podjęcia zdecydowanych i natychmiastowych działań w przypadku ataku terrorystycznego, a także do usuwania jego skutków. W celu osiągnięcia odpowiedniego poziomu współpracy należało stworzyć podstawę systemu, który zaangażuje wszystkie służby, organy i instytucje (w tym także władze lokalne, sektor prywatny oraz społeczeństwo obywatelskie) w wielopłaszczyznowe działania zmierzające do zwalczania terroryzmu.

Zgodnie z ustawą o działaniach antyterrorystycznych oraz z Narodowym Programem Antyterrorystycznym na lata 2015 – 2019 instytucją oddelegowaną do całościowego zabezpieczenia przed zagrożeniami antyterrorystycznymi dla Rzeczypospolitej Polskiej jest Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁶. Posiada ona ustawowe prawa do podejmowania czynności operacyjno-rozpoznawczych, analityczno-informacyjnych, a także dochodzeniowo-śledczych. Te działania są realizowane w celu rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania przestępstwom o charakterze terrorystycznym oraz ścigania osób za nie odpowie-

działalych. Oprócz tego kluczową rolę odgrywa Policja⁷, której głównym zadaniem jest ochrona zdrowia i życia ludzkiego oraz mienia przed atakami, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także zapewnianie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach transportu publicznego. Policja podejmuje także działalność zapobiegawczą oraz edukacyjną. Prawodawca wyraźnie wskazał w ustawie cztery fazy działań mających na celu zwalczanie rozpowszechniania się terroryzmu:

zapobieganie – przewidywanie i sankcjonowanie zdarzeń noszących znamiona terrorystycznych, przygotowywanie – ustalenie planu działań w celu przejścia kontroli i zatrzymania negatywnych zdarzeń powodowanych terroryzmem, reagowanie – organizowanie i reorganizowanie podmiotów mających za zadanie wyeliminować zagrożenia i ograniczyć negatywne konsekwencje ataków terrorystycznych, odtwarzanie – rekonstrukcja systemów wraz z niezbędnymi modyfikacjami w celu lepszego reagowania w przyszłości oraz odbudowa utraconych zasobów.

Fazy działania na rzecz walki z terroryzmem



Źródło: opracowanie własne

Mimo że kolejne fazy działań przeciwko terroryzmowi nie muszą następować wyraźnie po sobie, to są one składowymi działaniami antyterrorystycznymi i podstawą funkcjonowania polskiego systemu zwalczania terroryzmu. Za poprawność i skuteczność podejmowanych działań odpowiada szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wraz z oddelegowanymi do współpracy

⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Dz. U. 1990, nr 30, poz. 179.
⁸ Mowa tutaj o: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, w ramach tych działań wykorzystuje się także: Policję, Straż Graniczną, Straż Marszałkowską, Służbę Ochrony Państwa, Państwową Straż Pożarną, Krajową Administrację Skarbową, Żandarmerię Wojskową i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

podmiotami posiadającymi właściwe kompetencje⁸. W ten sposób powstaje swego rodzaju stały system zwalczania terroryzmu Rzeczypospolitej Polskiej. Z uwagi na charakter prowadzonych czynności ważne jest, aby zwrócić uwagę na obszar i incydent, które mają ścisły związek z terroryzmem. Ustawodawca podkreśla znaczenie zarówno miejsca zdarzenia, jak i jego charakter. W ustawie wyróżniono:

miejsce zdarzenia o charakterze terrorystycznym – należy przez to rozumieć przestrzeń otwartą lub zamkniętą, w której nastąpiło zdarzenie o charakterze terrorystycznym lub w której wystąpił lub miał wystąpić jego skutek, oraz przestrzeń, w której występują zagrożenia związane ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym;

zdarzenie o charakterze terrorystycznym – należy przez to rozumieć sytuację, co do której istnieje podejrzenie, że powstała na skutek przestępstwa o charakterze terrorystycznym, które wymieniono w art. 115 § 20 Kodeksu karnego.

Zgodnie z zaleceniami ustawy wprowadzono obowiązujący w NATO czterostopniowy system alarmowy na wypadek wystąpienia zagrożeń terrorystycznych, w tym także stopnie alarmowe CRP. Wprowadzić je może swoim zarządzeniem Prezes Rady Ministrów (po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw wewnętrznych i szefa ABW). W przypadku wystąpienia zagrożenia terrorystycznego lub innego niebezpieczeństwa wprowadza się jeden z czterech stopni alarmowych:

ALFA – pierwszy stopień alarmowy,
 BRAVO – drugi stopień alarmowy,
 CHARLIE – trzeci stopień alarmowy,
 DELTA – czwarty stopień alarmowy.

Jeśli pojawi się zagrożenie o charakterze terrorystycznym, które ma bezpośredni wpływ na system teleinformatyczny organów administracji publicznej lub systemów teleinformatycznych, które wchodzi w skład infrastruktury krytycznej, lub zdarzenie o podobnej charakterystyce, wprowadza się jeden z czterech stopni alarmowych CRP:

ALFA-CRP – pierwszy stopień alarmowy,
 BRAVO-CRP – drugi stopień alarmowy,
 CHARLIE-CRP – trzeci stopień alarmowy,
 DELTA-CRP – czwarty stopień alarmowy.

W przypadku ataku terrorystycznego na terytorium Polski i braku właściwej oraz skutecznej reakcji Policji (to znaczy, jeśli siły i środki okażą się niedostateczne do zwalczania niebezpieczeństwa), może zostać wezwane wsparcie w postaci Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, posiadanego sprzętu i uzbrojenia oraz zaistniałych potrzeb. Dzieje się tak w chwili wprowadzenia trzeciego lub czwartego stopnia alarmowego.

Najważniejsze zmiany w ustawodawstwie

Ustawa reguluje zmiany w 32 innych aktach, w szczególności definiując nowe typy przestępstw związanych z międzynarodową działalnością terrorystyczną. Jest to odpowiedź na wzmożoną migrację do Europy i wzrastające zagrożenie ze strony imigrantów. Osoby, które zostaną określone jako tzw. zagraniczni bojownicy (osoby nieposiadające polskiego obywatelstwa, a podejrzane o działalność terrorystyczną), mogą zostać wydalone z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to szczególnie ważne w przypadku terrorystów, którzy mogą traktować Polskę jako kraj tranzytowy lub jako miejsce schronienia. Uchwalona ustawa pozwala wybranym podmiotom na podjęcie zdecydowanych działań w stosunku do osób stanowiących potencjalne zagrożenie. Na wniosek szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego minister spraw wewnętrznych może wydaląc z kraju cudzoziemca podejrzanego o prowadzenie działalności o charakterze terrorystycznym. Istotne dla prawidłowego funkcjonowania systemu zwalczania zagrożeń terrorystycznych w Polsce oraz uporządkowania dotychczasowego procesu organizacyjnego działań antyterrorystycznych i kontrterrorystycznych było ustalenie szczegółowych zadań dla Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zobowiązano ją do stałego nadzoru dotyczącego rozpoznawania, wykrywania i zapobie-

gania zagrożeniom, które mogłyby godzić w bezpieczeństwo państwa oraz w ciągłość jego poprawnego funkcjonowania (w tym także zagrożeniom dla infrastruktury krytycznej, systemów i sieci energetycznych, wodno-kanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz teleinformatycznych). Przyjęte rozwiązania prawne w ustawie o działaniach antyterrorystycznych mają się przyczyniać do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa obywateli Rzeczypospolitej Polskiej oraz pozostałych osób, które przebywają na jej terytorium.

Użycie broni palnej w ramach ustawy o działaniach antyterrorystycznych

Ustawa reguluje również użycie broni palnej przeciwko osobie dokonującej zamachu, nawet w przypadku, jeśli skutkiem takiego działania będzie śmierć napastnika. Jest to nowy zapis, który rozszerza wachlarz działań oddziałów podejmujących interwencję. Dotychczas prawo polskie nie regulowało tej kwestii. Obecna zmiana jest kluczowa dla służb odpowiedzialnych za działania na rzecz bezpieczeństwa. Mimo że strzał może być śmiertelny dla terrorysty, to w przypadku ochrony bezbronnych osób przed bezprawną przemocą lub agresją jest on dopuszczalny. Decyzję o oddaniu takiego strzału podejmuje strzelec wyborowy (jeśli w jego ocenie jest to zasadne) lub oficer dowodzący akcją. Specjalne użycie broni przysługuje funkcjonariuszom Policji, straży granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, żołnierzom żandarmerii wojskowej lub Sił Zbrojnych RP. Warto wskazać, że ustawa nie określa szczegółowej definicji broni palnej. Może się to wiązać z możliwością zastosowania każdej broni lufowej, która wystrzeliwuje jeden lub więcej pocisków. Dotychczas użycie broni wiązało się z użyciem przeciwko potencjalnemu terrorystyce tzw. strzału ratunkowego lub strzału na rozkaz. Rozbieżności i wątpliwości przy zastosowaniu tego działania były na tyle znaczące, że ponownie pochyłono się nad tą kwestią w ustawie o działaniach antyterrorystycznych, celem nadania nowych kompetencji funkcjonariuszom podejmującym czynności o charakterze kontrterrorystycznym. Jest to bardzo ważna regulacja w związku z utrzymującym się za-

grożeniem terrorystycznym w Europie, pozwalająca na zatrzymanie terrorystów podejmujących aktywne działania na terytorium Polski. Funkcjonariusze, podejmując czynności w dynamicznym środowisku, mają współcześnie kompetencje, aby reagować, jeżeli jest to niezbędne dla skutecznego przeciwdziałania przestępstwom. Regulacja ta pozwoliła na nadanie znacznych kompetencji służbom odpowiadającym za reagowanie na występujące zagrożenia terrorystyczne, z całkowitą świadomością i zdolnością do wykonywania operacji wysokiego ryzyka bez obawy o oddanie strzału, który może uratować zdrowie i życie dziesiątek obywateli i samego strzelca. Jeśli życie ludzkie jest zagrożone, każdy element systemu zwalczania terroryzmu – w tym przypadku funkcjonariusz – musi zdecydować się na to, co niezbędne i wyeliminować zagrożenie. Działania te mogą zostać podjęte w przypadku spełnienia poniższych przesłanek: niezbędne jest przeciwdziałanie bezpośrednio, bezprawnemu, gwałtownemu atakowi na życie lub zdrowie człowieka oraz w celu uwolnienia zakładnika, jeśli strzał z broni palnej, który wyrządziłby minimalną szkodę przeciwnikowi, nie jest możliwy, podjęcie działania zmierzającego do eliminacji zamachowca lub uwolnienia zakładnika, gdy nie ma innego sposobu przeprowadzenia czynności ratunkowych, użycie broni musi nastąpić tylko i wyłącznie przeciwko napastnikowi (osobie dokonującej zamachu) lub przetrzymującej zakładnika. Jednakże specjalne użycie broni nie może zostać zastosowane w przypadku ochrony mienia – mimo że może ono być realnym celem terrorystycznym – bez względu na wartość majątkową tej własności. Rozwiązania, które przyjęto w ustawie antyterrorystycznej, były ważne dla wzmocnienia kompetencji podmiotów zwalczających zagrożenia terrorystyczne. Regulacje mają kluczowy charakter dla inicjatyw zapewniających wymagany poziom bezpieczeństwa w kraju oraz pozwalają służbom na znacznie obszerniejsze

reagowanie, na kilku poziomach działań antyterrorystycznych. Kluczowe będzie przeniesienie zaleceń teoretycznych na działania praktyczne, kiedy szybka reakcja będzie niezbędna. Strzał specjalny jest metodą ostateczną w walce z terrorystami, ale po to też został wprowadzony. Biorąc pod uwagę okoliczności, uznaje się, że specjalne użycie broni palnej może nastąpić przede wszystkim w dwóch rodzajach sytuacji: działania podejmowane przez „grupę kontrterrorystyczną”⁹ w stosunku do osób (terrorystów), które przebywają w określonym miejscu, uznanie za pewne przez strzelca (wyborowego), że terrorysta dokonuje zamachu na życie lub zdrowie ludzkie, co wymaga natychmiastowej reakcji.

Rejestracja kart SIM

Ważnym rozwiązaniem, które reguluje nowy akt prawny, jest ustawowy obowiązek rejestracji karty SIM (likwidacja usług telekomunikacyjnych tzw. pre-paid). Obligatoryjna rejestracja numeru telefonu na określonego właściciela stanowi ważny element w zatrzymywaniu pojawiających się zagrożeń terrorystycznych. Wielokrotnie terroryści we Francji i w Belgii kontaktowali się ze sobą, używając dopiero co kupionych kart SIM. Mimo że nowa regulacja jest przez wielu krytyków określana jako forma ograniczania swobód obywatelskich, to jest to kluczowy element wzmacniający bezpieczeństwo na terytorium Polski. Uzyskiwane informacje ułatwiają pracę organom śledczym oraz dają możliwość ustalenia sprawców, co może zwiększyć kilkukrotnie szanse na zatrzymanie potencjalnych terrorystów¹⁰. Warto dodać, że przedsiębiorca telekomunikacyjny jest zobowiązany do przechowywania i udostępniania danych o użytkownikach na własny koszt przez 12 miesięcy (retencja danych). Ma to duże znaczenie dla prowadzonych działań antyterrorystycznych¹¹. Deanonimizacja osób posiadających niezarejestrowane karty SIM nie jest rozwiązaniem nowym w większo-

ści państw europejskich. Co prawda różni się systemy rejestracji kart, a poszczególni operatorzy mają własne wymagania dotyczące samego procesu, ale polityka pozostaje niezmienna. Celem jest identyfikacja posiadacza karty SIM, który chce z niej korzystać. Warto wziąć pod uwagę to, że wprowadzone obostrzenia w żadnym stopniu nie wpływają na koszt użytkownika sieci komórkowej, a rejestracja może się odbyć w dowolnym punkcie zakupu karty lub przez Internet. Podobne ograniczenia zostały wprowadzone również w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Bułgarii oraz na Węgrzech. W Republice Francuskiej operatorzy także wymagają rejestracji, ale np. w sieci Lycamobile można obejść to zabezpieczenie poprzez doładowanie karty i korzystanie z Internetu¹². Dzięki temu można wykonywać połączenia poprzez aplikacje do dzwonienia, takie jak np. Whatsapp czy Facebook Messenger. Dlatego też wprowadzone obostrzenie w polskim ustawodawstwie było niezbędne¹³. Następnym krokiem powinna być bez wątpienia weryfikacja skuteczności podjętych działań. Według danych dotyczących sytuacji w 6 miesięcy po wprowadzeniu obowiązku rejestracji kart SIM w Polsce, odebrano o 46% mniej fałszywych zgłoszeń o podłożonych ładunkach wybuchowych pod instytucjami publicznymi (spadek z 249 do 134 zgłoszeń). Jednocześnie spadkowi uległa liczba aktywnych kart, zantowiano bowiem 6,823 mln dezaktywacji¹⁴.

Przeciwdziałanie użyciu bezzałogowych statków powietrznych

Warto wziąć również pod uwagę art. 39 ustawy, który nadaje służbom uprawnienia do niszczenia lub przejmowania statków bezzałogowych – dronów. Jest to obecnie najmniej znana metoda działań podejmowanych przez terrorystów, a zarazem bardzo zabójcza.

Umożliwia użycie statku bezzałogowego o średnicy 22 cali¹⁵, który może posiadać bombę lub bakterie. Dlatego też takie zastosowanie dronów musi znajdować się w koncepcji antyterrorystycznej, w ramach zatrzymywania zagrożeń terrorystycznych. Rozwój technologii sprawia, że pojawia się coraz więcej niebezpieczeństw związanych z anonimowymi atakami na strategiczne obiekty w państwie¹⁶. Według przepisów ustawy bezzałogowy statek powietrzny, w tym model latający, może zostać zniszczony, unieruchomiony albo nad jego lotem może zostać przejęta kontrola. Tym samym nastąpiła redefinicja zagrożeń dla Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na dynamicznie zmieniającą się sytuację międzynarodową i powszechne użycie dronów.

Konkluzje

Uchwalone prawo ma na celu wzmocnienie polskiego systemu antyterrorystycznego poprzez zespolenie działań podmiotów, które są odpowiedzialne za wskazane im obszary bezpieczeństwa. Poszczególne zapisy ustawy mają ścisły związek z szybkością i prawidłowością wydawanych decyzji, co wiąże się z długofalową strategią walki z terroryzmem. Zaimplementowane przepisy wskazują kierunek zmian w wybranych jednostkach. Umożliwi to rozwój współpracy wewnątrzpaństwowej zmierzającej do zwiększenia efektywności obecnie realizowanych działań. Koordynacja oraz nadzór pozwalają na przyspieszenie procesu decyzyjnego, który jest tak ważny w zwalczaniu zagrożeń terrorystycznych.

Współczesne ustawodawstwo w Polsce, na rzecz zwalczania zagrożeń terrorystycznych, wskazuje na postępujące zmiany w kierunku ujednolicenia prawa krajowego oraz międzynarodowego¹⁷. Zachodzące zmiany legislacyjne w innych krajach członkowskich

9 Policja, Straż Graniczna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Żandarmeria Wojskowa oraz Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, za: ustawa o działaniach antyterrorystycznych. Art. 23

10 Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.

11 Ł. Dąbrowski, Obowiązki przedsiębiorców telekomunikacyjnych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, [w:] Meandry współczesnego bezpieczeństwa. Między regionalizacją a globalizacją, (red.) A. Gruszczak, Wydawnictwo UJ, Kraków 2018, s. 265-266.

12 Warto wziąć pod uwagę kwestię, czy w Internecie można zachować całkowitą anonimowość. Zob. P. Mazurek, Anatomia internetowej anonimowości, w: Społeczna przestrzeń internetu, (red.) D. Batorski, M. Marody, A. Nowak, Wyd. SWPS, Warszawa 2006.

13 Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. 2005 nr 64 poz. 565; ustawa o działaniach antyterrorystycznych

14 W. Adamska, Czy warto było...? Rejestracja prepaidów w ustawie antyterrorystycznej, „Panoptykon”, <https://panoptykon.org/wiadomosc/czy-warto-bylo-rejestracja-prepaidow-w-ustawie-antyterrorystycznej>, [dostęp: 19.06.2019].

15 A. Fellner, A. Mańka, R. Fellner, Drony – bezpieczeństwo i zagrożenia, „Komunikacja Publiczna” 2016, nr 1, ss. 35-40.

16 M. Tanchum, Drone Attacks on Saudi Oil Infrastructure are a Calibrated Message from Iran, „IAI Commentaries” 2019, nr 19/35, ss. 1-6.

17 M. Byczyk, Walka z terroryzmem jako zadanie prawa karnego – uwagi na marginesie wprowadzenia do kodeksu karnego art. 259a, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 1, s. 83.

Unii Europejskiej stale oddziałują na polski porządek prawny. Przyszłe rozwiązania międzynarodowe będą także stanowiły ważny element w procesie kolejnych zmian nad rozwojem polskiego prawa antyterrorystycznego.

Niezwykle ważnym jest, aby stale analizować zmieniającą się sytuację w środowisku geopolitycznym, nie tylko w Europie, ale również na innych kontynentach. Ataki terrorystyczne i metody stosowane przez terrorystów muszą być jak najszybciej poddane analizie. Umożliwi to implementację w Polsce praw, które umożliwią służbom działającym na rzecz bezpieczeństwa podejmowanie odpowiednich czynności do zwalczania zagrożeń o charakterze terrorystycznym.

Aleksander Ksawery Olech – doktorant Akademii Sztuki Wojennej specjalizujący się w dziedzinie terroryzmu, bezpieczeństwa w Europie Środkowo-Wschodniej i migracji. Ukończył licencjat z bezpieczeństwa wewnętrznego, magisterium ze stosunków międzynarodowych, a także studiował w Lyonie na Université Jean Moulin III. Stypendysta OSCE & UNODA Peace and Security oraz Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego. Prezentował swoje badania na międzynarodowych konferencjach m.in.: w Austrii, Francji, Turcji, na Ukrainie podczas kursu Common Security and Defence Policy (CSDP).

