

**Studia
Politicae
Universitatis
Silesiensis
Tom 14**

PRACE
NAUKOWE



UNIWERSYTETU
ŚLĄSKIEGO
W KATOWICACH

NR 3322

Studia Politicae Universitatis Silesiensis

Tom 14

pod redakcją
Jana Iwanka i Rafała Glajcara

Redaktor serii: Nauki Polityczne
Mariusz Kolczyński

Recenzenci

Jerzy Mizgalski, Rafał Riedel, Dariusz Skrzypiński

Rada Programowa „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”

Andrzej Antoszewski (Uniwersytet Wrocławski)

Roman Bäcker (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)

Bogusława Dobek-Ostrowska (Uniwersytet Wrocławski)

Ján Koper (Matej Bel University in Banská Bystrica, Slovakia)

Barbara Krauz-Mozer (Uniwersytet Jagielloński)

Tomasz Mielczarek (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach)

Andrzej Podraza (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II)

Alicja Stępień-Kuczyńska (Uniwersytet Łódzki)

Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski)

Tadeusz Wallas (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)

Ryszard Zięba (Uniwersytet Warszawski)

Kolegium Redakcyjne

Jan Iwanek (przewodniczący)

Mariusz Kolczyński, Mieczysław Stolarczyk, Sylwester Wróbel,

Rafał Glajcar (sekretarz)

Publikacja jest dostępna także w wersji internetowej:

Central and Eastern European Online Library

www.cceol.com

Spis treści

Od Redakcji	9
-----------------------	---

Systemy polityczne i gospodarcze

Tomasz Kubin: Economic system of the European Union. Between particularism and universalism	15
Miroslaw Matyja: Dysfunkcjonalność szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej na przykładzie procesu integracji mniejszości muzułmańskiej	40
Agnieszka Kandzia: Republika australijska — zarys problemu	64

Polityka społeczna

Bożena Zasępa: Prognozy demograficzne dla Polski do roku 2050 — analiza wybranych aspektów procesu starzenia się populacji	81
Paweł Grzywna: Bezpieczeństwo zdrowotne — wprowadzenie do problematyki	105
Natalia Stępień: Wyrównywanie szans edukacyjnych w warunkach polskiej szkoły po 1989 roku. O potrzebie polityki wyrównywania szans edukacyjnych	122

Stosunki międzynarodowe

Tomasz Okraska: Polityka wewnętrzna ChRL jako czynnik w relacjach chińsko-indyjskich	137
--	-----

Komunikowanie społeczne

Tomasz Głogowski: Dziennikarstwo wobec nowych mediów. Szanse i zagrożenia 165

Recenzje i omówienia

Krzysztof Obremski: *Wizerunki medialne polityków: Lech Kaczyński, Donald Tusk, Bronisław Komorowski*. Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2014, ss. 214 (Łukasz Goniak) 183

Noty o Autorach 189

Table of Contents

From Editorial	9
--------------------------	---

Political and economic systems

Tomasz Kubin: Economic system of the European Union. Between particularism and universalism	15
Mirosław Matyja: Disfunctionality of the Swiss system of direct democracy on the example of the integration of the Muslim minority	40
Agnieszka Kandzia: Australian republic — an outline of the problem	64

Social Politics

Bożena Zasępa: The population projects of Poland to 2050 — analysis of selected aspects of the population aging	81
Paweł Grzywina: Health security — an introduction to the problems	105
Natalia Stępień: The equalization of the educational chances in Polish school after 1989. About the necessity of the policy of equal educational chances	122

International Relations

Tomasz Okraska: International policy of the PRC as a factor in Sino-Indian relations	137
--	-----

Social Communication

Tomasz Głogowski: Journalism in comparison with new media. Opportunities and threats	165
--	-----

Reviews and Discussions

Krzysztof Obremski: <i>Wizerunki medialne polityków: Lech Kaczyński, Donald Tusk, Bronisław Komorowski</i> . Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2014, ss. 214 (Łukasz Goniak)	183
Notes about the Authors	189

Od Redakcji

Oddajemy w Państwa ręce czternasty tom wydawnictwa ciągłego „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*”. Zgromadzone w nim artykuły są efektem badań prowadzonych przez pracowników oraz doktorantów Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego, a także przedstawicieli innych ośrodków naukowych w Polsce i za granicą. Jeden z artykułów jest napisany w języku angielskim, pozostałe w języku polskim.

Ze względu na problematykę poszczególne teksty pomieszczono w czterech blokach tematycznych. W pierwszym z nich, zatytułowanym „Systemy polityczne i gospodarcze”, znalazły się trzy artykuły. Tekst otwierający, autorstwa Tomasza Kubina, *Economic system of the European Union. Between particularism and universalism* poświęcony został analizie systemu gospodarczego Unii Europejskiej. Zagadnienie to jest interesujące już chociażby względu na fakt, że problematyka ta najczęściej ujmowana bywa w kontekście funkcjonowania państw narodowych i rzadko odnosi się do organizacji międzynarodowych. Autor zwraca uwagę zarówno na specyficzne cechy charakterystyczne dla poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i na uniwersalne tendencje będące konsekwencją procesów integracji. Nie ogranicza się przy tym do analizy aspektów teoretycznych, ale odwołuje się także do praktycznej sfery funkcjonowania systemu gospodarczego UE.

Kolejny tekst, zatytułowany *Dysfunkcjonalność szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej na przykładzie procesu integracji mniejszości muzułmańskiej*, którego autorem jest Mirosław Matyja, poświęcony został interesującemu zagadnieniu, łączącemu dwa ważne wątki we współczesnej politologii, a mianowicie funkcjonowaniu instytucji demokracji bezpośredniej i roli mniejszości muzułmańskiej w demokratycznym systemie politycznym. Autor polemizuje z tezą pojawiającą się w literaturze dotyczącej szwajcar-

skiego systemu politycznego, jakoby mechanizmy demokracji bezpośredniej nie wpływały negatywnie na integrację religijną mniejszości muzułmańskiej. Jego zdaniem uniemożliwienie wyznawcom islamu korzystania z pełni praw potwierdza występowanie zjawiska dysfunkcjonalności w szwajcarskim systemie demokracji bezpośredniej.

Dział „Systemy polityczne i gospodarcze” zamyka artykuł Agnieszki Kandzi, noszący tytuł *Republika australijska — zarys problem*. Poświęcony jest on zagadnieniu, które, mimo długoletniej obecności w debacie publicznej w Australii, jest niezmiennie aktualne. Ruch republikański w tym państwie wciąż działa aktywnie na rzecz odrzucenia monarchy brytyjskiego jako głowy państwa. Czy jest szansa na utworzenie republiki australijskiej? Poszukując odpowiedzi na to pytanie, warto sięgnąć do tekstu młodej badaczki.

Drugi z wyodrębnionych w niniejszym tomie działów, „Polityka społeczna”, obejmuje cztery artykuły. Pierwszy z nich, którego autorką jest Bożena Zasepa, zatytułowany został *Prognozy demograficzne dla Polski do roku 2050 — analiza wybranych aspektów procesu starzenia się populacji*. Jego tytuł w pełni odzwierciedla kwestie, jakie się w nim znalazły. Procesy starzenia się społeczeństwa stają się jednym z najważniejszych wyzwań, przed którym stają rządzący w poszczególnych państwach. W najbliższych latach problem ten zacznie się nasilać również w Polsce. Już dzisiaj należy podejmować działania zmierzające do minimalizacji skutków tych niekorzystnych tendencji. Konsekwencje zaniechań będą miały negatywny wpływ na sferę zarówno polityki, jak i gospodarki oraz bezpieczeństwa społecznego.

Kolejny artykuł w tym dziale, autorstwa Pawła Grzywny, nosi tytuł *Bezpieczeństwo zdrowotne — wprowadzenie do problematyki*. Autor koncentruje się na problemie obecnym w polskim dyskursie politycznym od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Jednocześnie podkreśla on, że bezpieczeństwo zdrowotne, stając się odrębną kategorią teoretyczną, wymaga nieustannych zabiegów doprecyzowujących.

Natalia Stępień w artykule *Wyrównywanie szans edukacyjnych w warunkach polskiej szkoły po 1989 roku. O potrzebie polityki wyrównywania szans edukacyjnych* skupia się na działaniach służących temu celowi, podejmowanych przez władze oświatowe po 1989 roku. Zwracając szczególną uwagę na skutki reformy edukacyjnej z 1999 roku, podkreśla ona, że wobec braku skuteczności wdrażanych mechanizmów wyrównawczych należałoby rozważyć implementację kompleksowego programu polityki wyrównywania szans edukacyjnych.

W dziale „Stosunki międzynarodowe” znalazł się artykuł Tomasza Okraski *Polityka wewnętrzna ChRL jako czynnik w relacjach chińsko-indyjskich*. Autor zwraca uwagę na zmiany w polityce chińskiej po objęciu

władzy przez Xi Jinpinga w 2012 roku. Zarówno zamierzone, jak i nieoczekiwane efekty jego działań mogą mieć wpływ na relacje chińsko-indyjskie. Uchwycenie wpływu sytuacji na krajowej scenie politycznej w Państwie Środka na jego relacje z Indiami jest niezmiernie interesujące i tym istotniejsze, że w sensie politycznym i ekonomicznym Chiny są bardzo ważnym partnerem dla Indii.

Ostatni artykuł w niniejszym tomie, zatytułowany *Dziennikarstwo wobec nowych mediów. Szanse i zagrożenia*, autorstwa Tomasza Głogowskiego, stanowi zawartość działu „Komunikowanie społeczne”. Punktem wyjścia analizy przeprowadzonej przez autora jest sytuacja mediów tradycyjnych, które w obliczu dynamicznego rozwoju nowych kanałów komunikowania muszą sprostać stojącym przed nimi wyzwaniom. Kwestia ta jest z kolei ściśle powiązana z pytaniem o kondycję współczesnego dziennikarstwa. Czy pojawienie się nowych mediów stanowi szansę dla dziennikarzy, czy zagrożenie? A może jedno i drugie...

Tradycyjnie zwieńczeniem tomu jest dział „Recenzje i omówienia”, w którym tym razem znalazła się przygotowana przez Łukasza Goniaka recenzja książki Krzysztofa Obremskiego *Wizerunki medialne polityków: Lech Kaczyński, Donald Tusk, Bronisław Komorowski*.

Mamy nadzieję, że wszystkie teksty zamieszczone w prezentowanym tomie „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*” zwrócą Państwa uwagę i zachęcą do uczestnictwa w szerokiej debacie politologicznej.

Redaktorzy tomu

Systemy polityczne i gospodarcze

Tomasz Kubin

Economic System of the European Union Between Particularism and Universalism*

Abstract: Though the concept of economic system is usually described and analysed in relation to the state, it seems that because of the level of integration and a number of exceptional features, it is worthwhile trying to analyse it with regard to the European Union. Therefore, the paper contains a description and a brief analysis of the European Union as an economic system. The main axis of considerations is the simultaneous occurrence in the system of the particular features peculiar to the individual EU member states, and the universalistic ones, resulting from the integration process.

The first part of the article indicates specific features of the EU as an economic system. This is useful and necessary in order to understand the uniqueness of the EU as an economic system. The second part of the article concerns the theoretical aspects of the EU as an economic system. Subsequently, the selected aspects how the EU works in practice as an economic system are contained in the third part. To this aim, statistical data relating to about ten different criteria have been used. The summary and the main conclusions are at the end of the article.

Key words: economic system, the European Union

The economic system of a state, like, for example, its political system, is one of the key variables governing a part of social relations. It has a crucial impact on people's life — especially in its economic dimension, that is as producers, consumers, employees, employers, entrepreneurs etc. It regulates conditions for business operation and affects the competitiveness of a given state economy as a whole.

* This article has been completed within the project financed by the National Science Centre granted on the basis of the decision number DEC-2013/09/B/HS5/00021.

The concept of economic system is most often presented and analyzed in relation to the state. It seems, however, that due to among others the level of integration and a number of exceptional features, it is worth trying to analyze the concept of economic system with regard to such international organization as the European Union. Hence, the aim of this paper is a description and a brief analysis of the European Union as an economic system. The specific axis of considerations will be simultaneous occurrence in the system of the features characteristic for the particular EU member states, and the universalistic ones resulting from the integration process.

In the first part of the article there are indicated the specific features of the EU as an economic system. This is useful and necessary in order to understand the uniqueness of the EU as an economic system. The second part of the article concerns the theoretical aspects of the EU as an economic system. Subsequently, the selected aspects of the EU practical functioning as an economic system are contained in the third part. The summary and the main conclusions are at the end of the article.

The specificity of the European Union as an economic system

If we assume that the European Union in general can be regarded as an economic system, it should be noted that the economic system of the European Union is — along with its political system and culture system — a part of a larger whole that is the EU social system. All these elements of the social system interact with one another.

Most frequently, the reference point for the analysis of an economic system is state. Because of this fact, we should emphasize the importance of a number of specific features of the European Union, distinguishing it from the economic system of any state. These features are crucial in the context of description and analysis of the economic system of the EU or comparing it with any other economic systems.

1. The European Union is not a state but an intergovernmental organization made up by 28 states. Purposes of the EU are general in their character, that is political, security, economic, social. Therefore, the EU does not constitute an independent economic system in such a way as in the case of a state. EU sets out the general policy framework in different sectors of economies of the member states. Solutions and regulations affecting the shape of the economic systems of the EU adopted by EU member states must be compatible

with this framework. At the same time, legislation adopted at the EU level affects the economic systems of the EU member states.

2. We have to deal with a number of similarities between the EU member states, which are very important in the context of the treatment of the EU as an economic system. This is a consequence of the fact that in order to become the EU member state it is necessary to meet a number of criteria, which leads to a situation when the economic systems of the EU member states conform to one another. At the same time, between the EU member states there are a lot of very significant differences resulting from historical, political, economic, social etc. circumstances. These differences cause, that some of the EU countries are among various groups of economic systems. For example, the United Kingdom and Ireland represent the so-called Anglo-Saxon model (sometimes named “liberal” model, which also includes non-European countries such as the USA, Australia or New Zealand). Sweden, Finland and Denmark are among the so-called Scandinavian model (also named “Nordic” or the welfare state model; besides these countries Norway is also included in this model). Germany is most often pointed out as an example of the so-called social market economy (German *Soziale Marktwirtschaft*). Sometimes, along with Austria and Switzerland, Germany is included in the so-called Rhine model. The economic system of France is an example of the so-called model of “continental Europe.”¹ Countries of Southern Europe (Italy, Spain, Greece, Portugal) have also their own specificity, as well as the countries of Central and Eastern Europe, which in the past belonged to the so-called Eastern bloc and which in the late 80s and 90s of the 20th century started reforms, including transformation of their economies from socialism to free market economy.
3. Objectives, principles and provisions of the key meaning for the economic system of the EU are contained in the treaties, which are the basis of the EU functioning. Its content is a result of agreement of all the EU member states and its revision requires consent of all the EU countries. The EU and its institutions have limited powers of legislation, the content of which determines, among others, also the shape of the EU economic system. This is a consequence of the fact that according to the treaties, the EU has competences only in certain areas of political, economic and social life. In the EU, the member states are given priority in terms of competences. This means that the Union can act only in those areas in which the treaties confer competence on it. According to the Treaty on the Functioning of the European Union, in certain areas competences can belong only to the

¹ M. Noga: “Pomiar efektywności systemów gospodarczych.” In: *Systemy gospodarcze i ich ewolucja*. Ed. S. Swadźba. Katowice 1999, p. 24.

EU. It means that only the EU can legislate and adopt binding legal acts in these areas and the member states may do so only with the authorization of the EU or through implementation of the EU acts (Art. 2.1 TFEU²). In some areas competences are shared between the EU and the member states (both the EU and the member states can legislate and adopt legally binding acts — Art. 2.2 TFEU) and, in some areas, the EU supports, coordinates and complements the activities of the member states. List of competencies in these three groups are included in Table 1.

Table 1

Competences division between the EU and the member states

Exclusive competences of the EU	Shared competences of the EU and the member states	Areas, in which the EU supports, coordinates or supplements the actions of the member states
<ul style="list-style-type: none"> — customs union; — the establishing of the competition rules necessary for the functioning of the internal market; — monetary policy for the member states whose currency is the euro; — the conservation of marine biological resources under the common fisheries policy; — common commercial policy. 	<ul style="list-style-type: none"> — internal market; — social policy, for the aspects defined in TFEU; — economic, social and territorial cohesion; — agriculture and fisheries, excluding the conservation of marine biological resources; — environment; — consumer protection; — transport; — trans-European networks; — energy; — area of freedom, security and justice; — common safety concerns in public health matters, for the aspects defined in TFEU. 	<ul style="list-style-type: none"> — protection and improvement of human health; — industry; — culture; — tourism; — education, vocational training, youth and sport; — civil protection; — administrative cooperation.

Source: author's own work on the basis of Art. 3, 4 and 6 TFEU.

In addition, the EU member states coordinate their economic policies within the Union (Art. 5.1 TFEU); the Union also takes measures to ensure coordination of the employment policies (Art. 5.2 TFEU) and may take initiatives to ensure coordination of the member states' social policies (Art. 5.3 TFEU). As part of the EU external action (title V TEU³), the Common For-

² Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union* C 83, 30.3.2010.

³ Consolidated version of the Treaty on the European Union. *Official Journal of the European Union* C 83, 30.3.2010.

ign and Security Policy is conducted (Art. 21—41 TEU) and the Common Security and Defence Policy (Art. 42—46 TEU).

4. The integration between the EU member states is differentiated, which means that not all the EU countries fully participate in all integration policies and actions. Such a situation we had to deal with actually from the very beginning of the process of integration. Examples of such differentiation is limited or specific application of the treaties in respect of dependent, overseas or some island territories belonging to the EU member states (currently listed in Art. 355 TFEU), the right of Belgium, the Netherlands and Luxembourg to create “regional unions” to the extent that the objectives of such regional unions are not attained by application of the treaties (Art. 350 TFEU), the so-called transition periods included in accession treaties, on which the acceding states have time to fully adapt the whole *acquis communautaire* or, introduced by the Treaty of Amsterdam, the possibility of establishing so-called enhanced cooperation (Art. 20 TEU and Art. 326—334 TFEU). The most important criterion of differentiation of integration in the EU is membership or remaining outside the Economic and Monetary Union.

The European Union as an economic system in the theoretical context

Taking into account the previously mentioned specific features of the EU, and relying on the definitions and explanations of the economic system⁴ available in the literature, the economic system of the EU will be understood as a set of aims, principles, mechanisms, institutions, common policies and

⁴ T. Kowalik: *Systemy gospodarcze. Efekty i defekty reform i zmian ustrojowych*. Warszawa 2005, pp. 14—15; T. Kowalik: *Współczesne systemy ekonomiczne. Powstawanie, ewolucja, kryzys*. Warszawa 2000, p. 12; P. R. Gregory, R.C. Stuart: *Comparative economic systems*. Boston 1985, p. 12; D. Kennett: *A new view of comparative economic systems*. Orlando 2001, pp. 5—14; L. Balcerowicz: *Systemy gospodarcze. Elementy analizy porównawczej*. Warszawa 1993, pp. 14—15.

Review of the economic system definitions see for example: *Teoretyczne aspekty oceny krajowych systemów gospodarczych*. Ed. S. Swadźba. Katowice 2005, pp. 12—19; A. Kaczmarek, M. Tusińska: “System gospodarczy i jego istota.” In: *Systemy gospodarcze. Zagadnienia teoretyczne*. Ed. S. Swadźba. Katowice 2009, pp. 29—41.

Review of the economic system typologies see for example: Ed. S. Swadźba: *Teoretyczne aspekty...*, pp. 20—27; J. Pietrucha: “Typologia systemów gospodarczych.” In: *Systemy gospodarcze. Zagadnienia teoretyczne*. Ed. S. Swadźba. Katowice 2009, pp. 77—88.

its results concerning decisions making and the implementation of decisions related to production, distribution, income, trade and consumption of goods and services within an area of the 28 member states of the EU. Subjects belonging to this system are the EU institutions and bodies, public institutions of the EU member states, companies operating for profit, non-profit social organizations, households, individuals (acting as single-member companies, hired workers, and consumers).

The objectives of the EU in the economic and social sphere, significant in the context of the EU as an economic system, in the TEU and the TFEU have been formulated in a very general way. The preamble to the TEU states, that the goal of integration is the convergence of the member states' economies. In the preamble to the TFEU as the purposes of the EU are indicated "economic and social progress," "steady expansion, balanced trade and fair competition" and also "harmonious development by reducing the differences existing between the various regions and the backwardness of the less favoured regions." In the economic sphere, accordingly to the Art. 3.3 TEU, the EU's aim is "sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress." EU also supports "social justice and protection," "solidarity between generations," "economic, social and territorial cohesion, and solidarity among member states." Article 9 TFEU states that in defining and implementing its policies, the EU takes into account "requirements linked to the promotion of a high level of employment, the guarantee of adequate social protection, the fight against social exclusion, and a high level of education, training and protection of human health."

As P. R. Gregory and R. C. Stuart write,⁵ one can distinguish four general criteria, which are critical in differentiating economic systems:

- a) organization of decision-making arrangements;
- d) mechanisms for the provision of information and coordination: market or plan;
- c) property rights;
- d) mechanisms for setting goals and for inducing people to act (incentives): moral, material or, as D. Kennet adds, coercive.⁶

Organization of decision-making arrangements. The first criterion refers to the level at which decisions are made, that is the degree of centralization or decentralization of decisionmaking. Economic systems are decentralized if decisions are made primarily at low levels in the organization; they

⁵ P.R. Gregory, R.C. Stuart: *Comparative economic systems...*, pp. 12—20. See also: J.L. Porket: *Modern economic systems and their transformation*. Oxford 1998, pp. 14—24; D. Kennett: *A new view...*, pp. 16—24.

⁶ D. Kennett: *A new view...*, p. 22.

are centralized if decisions are made mainly at upper levels. According to the definition of the economic system, the subunits at the lowest level are firms, households and an individual. At one extreme, in a perfectly centralized economy, the authority to make decisions would rest in a single central command, which would issue orders to lower units in the organization. At the other extreme, the perfectly decentralized economic system would be a structure in which all decision-making authority rests with the lowest subunits (firms, households and individual persons), completely independent of superior authorities. Of course, in reality in each economic system authority to make decisions is distributed among various levels.⁷

In the case of the EU, the decision-making structure is primarily decentralized. But, as indicated in Table 1, according to the TFEU a few very important competences belong exclusively to the EU. This means that the key decisions within them are adopted at the supranational level and that these decisions are taken by the EU institutions. At lower levels of the hierarchy these decisions are implemented at the most.

As it concerns the criterion of the mechanisms for the provision of information and coordination — market (voluntarily negotiated transactions) or plan (state command), accordingly to P.R. Gregory and R.C. Stuart, “it is common to identify centralization with plan and decentralization with market, but such a characterization is simplistic. There is no simple relationship between the level at which decision-making is carried out and the use of market or plan as a coordinating mechanism.”⁸ In the case of free market economy, the market (the impact of the interaction of supply and demand on prices) provides signals that trigger subunits in the system to make decisions concerning the utilization of resources. Free market economy, based on freedom of enterprise and free competition with minimal state participation and intervention into the process of economy management, is seen as the most effective way of allocation of resources. In other words, the more free economy and the less state participation and intervention, the better the economy performs.

However, in the case of planned economy, subunits of the system (enterprises, banks) are coordinated largely by specific instructions or directives formulated by a superior agency (a central planning board) and disseminated through a document called “a plan.” This means that economic activity is guided explicitly and implicitly by instructions devised by higher units and subsequently transmitted to lower units, with rewards to the latter depending on the achievement of the instructions.

Of course, both the perfect free market economy (and perfect competition) and the perfect planned economy are “pure types,” which in real-

⁷ P.R. Gregory, R.C. Stuart: *Comparative economic systems...*, p. 14.

⁸ *Ibidem*, p. 15.

ity never occur. In reality we always deal with a certain, specific mixture of those two “pure” systems’ characteristic features. Some obligation and governance is necessary to establish markets and to ensure free and fair competition. And, at the same time, even in the authoritarian or totalitarian regimes with planned economy we had, to certain measure, voluntary exchange activities.

Basically, both the economic systems of the EU member states and the economic system of the Union itself, are free market systems. The EU member states are capitalist states, in which ownership of capital goods is primarily private or corporate, investments are determined by private rather than public institutions’ decision, and production, distribution and prices are determined mainly in the free market. One of the conditions of membership in the EU, stipulated by the European Council in Copenhagen in June 1993 (so-called Copenhagen criteria), is a functioning market economy. As mentioned above, the basis of the EU functioning is “the social market economy.” In practice, of course, in all the EU member states, public authorities, to a lesser or greater extent, interfere in the market mechanism. The same applies to the EU. The European Union lays down the basic rules and legal framework referring to its competences. Most common EU policies ultimately lead to interference in the free market mechanism. The EU takes part in the economy through its common policies, programmes, budget, micro-regulations, subsidies and controls administered by the EU and member states’ institutions. In conclusion, we can say, that “in the European model there is applied strategy of controlled market mechanism. At the community level there is shaped economic environment of businesses through regulatory action of the community institutions. The aim is to create the conditions necessary for efficient allocation of resources and the elimination of spontaneous elements of the market mechanism.”⁹ In some cases, for instance in a competition policy or in an agricultural policy, we are dealing with such a degree of interference with the institution of the political authorities and with such a degree of effectiveness of this intervention in the market mechanism that is rarely achieved in countries with centrally planned economy. The EU, through its budget, also handles an income redistribution.

The next criterion is property rights. Particular importance in the context of the principles on which the economic system is based has ownership of the means of production. It is noteworthy that the concept of property has at least three aspects: availability of a given object, right to utilization, whereby the owner can use a given object and the right to use the products and/or services generated by the object in question. Broadly speaking, there are also

⁹ *System gospodarczy Unii Europejskiej a pozaeuropejskie modele gospodarcze*. Ed. S. Swadźba. Katowice 2002, p. 34.

three forms of property ownership — private, public (state or municipal) and collective (cooperative).

When it comes to the regulation of property rights in the EU, the crucial meaning here has the content of the Art. 345 TFEU, according to which “the treaties shall in no way prejudice the rules in the member states governing the system of property ownership.” It means that the issues of ownership, which pose a fundamental challenge to both the theoretical (ideological) and practical functioning of the economic system, are regulated at the level of the EU member states and not at the EU level. When it comes to the form of ownership, of course, in the EU we have to deal with the presence of all of them, with dominance of the private property. It should also be noted that, in accordance with Art. 335 TFEU, “in each of the member states, the Union shall enjoy the most extensive legal capacity granted to legal persons under their laws; it may, in particular, acquire or dispose of movable and immovable property and may be a party to legal proceedings.” However, the EU as an international organization is not an entity which is an owner of a type identical to, state, that is EU has no means of production.

The fourth criterion is mechanisms for setting goals and for inducing people to act. “First, the person who is to receive the reward must be able to influence the outcomes for which the reward will be given. Second, the upper-level participant must be able to check on the lower-level participant to see whether the appropriate tasks have been executed. Third, the potential rewards must matter to the lower-level participant.”¹⁰ Economic activity can result from not only economic prerequisites, but also non-economic ones, that is, for example, political, ideological, religious, ethical, social and so on. So, the above-mentioned incentives, in its essence, can be material, moral or coercive. In the case of the EU, incentives which induce people to act are material and moral. But the priority is rather taken by the material ones.

Another important aspect which is closely related to the criteria of differentiating economic systems is the dilemma individualism versus collectivism. In Table 2, according to J.L. Porket, there are presented displayed characteristic features of these both pure models.

The contemporary ethics and culture in the EU is rather individualist than collectivist. It means that the key influence on the economic system of the EU and its performance is exerted by particular individual motivations and personal gainful activity. But, it must be emphasized that it is a certain generalization and that both in the EU as international organization, and in the EU member states we have to deal with elements of collectivism.

¹⁰ P.R. Gregory, R.C. Stuart: *Comparative economic systems...*, p. 20.

Table 2

Pure economic individualism and pure economic collectivism

Dimension	Pure economic individualism	Pure economic collectivism
Coordinating mechanism	market	command
Ownership of the means of production	private	public
Criteria applied to economic activity	economic	non-economic
Perceived sources of the individual's welfare	the individual	the state
Distribution of income and wealth	unequal	equal

Source: J.L. Porkeet: *Modern economic systems...*, p. 23.

The modern state, which is usually treated and analyzed as an economic system, has several basic functions in the economic sphere:

1. Allocative function, which is determined by purposes of government spending and the provision of public goods such as national defense, law enforcement, education, health services, information, research and development.
2. Distributive (sometimes called redistributive) function, that is distribution of wealth or income among various groups of society and various groups of interest.
3. Stabilization function, that is actions taken by a government and central bank in order to achieve certain macroeconomic goals like, for example, sustainable economic growth, full employment, stable and low rate of inflation, equitable balance of payments by fiscal, monetary and exchange rate policy.
4. Regulative function, that is codifying and enforcing rules and regulations and imposing supervision or oversight for the benefit of the public at large in the sphere of economy.

To some extent, these features also apply to the EU. Allocative function of the EU is realized, among others, by policies of the common market (free movement of persons, goods, services and capital), competition policy, agricultural and fishery policy, cohesion policy, social policy, environmental policy, transport policy, research and development policy, common foreign and security policy, area of freedom, security and justice, public health security. Distributive (redistributive) function is fulfilled by budget of the EU and such policies as common agricultural and fishery policy, social policy, cohesion policy. It must be mentioned that and the EU budget is relatively small — in 2014 it was 1.06% (commitment appropriations) and 1% (payment appropriations) of Gross National Income of the 28 member states. Stabilization function of the EU is realized by such instruments as the EU budget,

trade policy and, rather indirectly, by other common policies mentioned above. With respect to the members of the euro area, stabilization function is fulfilled by monetary policy and exchange rate policy. Fiscal policy belongs primarily to the member states' competences (EU only coordinates certain aspects of fiscal policies of the EU member states) and rests on the state's level. Regulative function of the EU is, in the essence, based on legislation in all activities and policies of the EU indicated in the Table 1.

Due to the fact that the EU is an international organization, and because of the already emphasized specific nature of the EU as an economic system, these functions are performed by the EU to a lesser extent than in the case of the state. It must be emphasized that all these functions are realized by the EU not only directly, by its budget, common policies and the EU institutions and bodies, but also indirectly — by law regulations adopted at the EU level, which force the member states to take defined actions.

Performance of the European Union as an economic system

Selected aspects

The precise comparison and especially assessing the efficiency of economic systems are very troublesome. This is due to the fact that it is hard to compile a complete and objective list of criteria for the evaluation of the performance — in literature we meet with a number of very different criteria. Second, the criteria of the performance of economic systems can be divided into “positive” and “normative” ones. The first group of criteria are variables that can be measured, like the rate of economic growth, the rate of inflation, the rate of unemployment and so on. The second group is rather subjective and irrational, that is why those criteria can be presented mainly, or only, descriptively. Of key meaning here are value judgments about matters like, for example, income distribution or social justice. Besides, even in the case of those criteria which are measurable, we very often deal with various data, resulting, for example, from differences in standards of reporting and accounting systems, data collection, quality and reliability of these data and so on. Thirdly, to attempt to create some kind of efficiency ranking systems, it would be necessary to assign some “weight” to each criterion, and this also seems to be impossible — the problem is how much “weight” to assign to each criterion.

In the literature there are indicated many different criteria of performance and comparisons of the economic systems. P.R. Gregory and R.C. Stuart mention very general ones:

- economic growth;
- efficiency;
- income distribution;
- stability (cyclical stability, inflation, unemployment);
- development objectives;
- continuity of national existence.¹¹

In turn, T. Kowalik lists the following criteria:

- GDP growth and GDP per capita;
- “ability to independently create, to creatively absorb, or at least to copy the technical progress”;
- “development of the human and social capital”;
- “physical and mental human capacity useful in business”;
- Human Development Index;
- “ability to economical use of human resources of the country”;
- the unemployment rate and other measures of unemployment and employment;
- the distribution of national income and the level of wealth inequality;
- the level of poverty;
- the scope of redistribution of national income by the state;
- the share of government revenue and expenditure in GDP;
- the share of social transfers in GDP.¹²

S.G. Kozłowski as to the criteria of economic system efficiency proposes:

- standard of living (satisfaction of the basic material needs);
- economic growth;
- static and dynamic efficiency (how efficiently the economy uses resources; static: ratio between outcomes and expenditures; dynamic: the degree of improvement in the outlays-results relations);
- equitable distribution of income;
- economic stability (business cycles, inflation, unemployment);
- the impact of the system to meet the basic social needs.¹³

Whereas L. Balcerowicz indicates the following efficiency criteria of the economic system:

- physical and psychological well-being related to work (for example the degree of job satisfaction, intensity of fatigue, atmosphere at work, satisfaction with the participation in decisions at work, the “negative” consumption (absorption of pollutants));
- psycho-physical well-being associated with the consumption (for example consumption of material goods and services, the amount of free time);

¹¹ Ibidem, p. 33.

¹² T. Kowalik: *Współczesne systemy gospodarcze...*, pp. 13—24; T. Kowalik: *Systemy gospodarcze...*, pp. 19—27.

¹³ S.G. Kozłowski: *Systemy ekonomiczne*. Lublin 2004, p. 22.

— other living conditions (intensity of fear on the economic background, for example the fear of unemployment, the extent of economic freedom).¹⁴

To the criteria of comparison and evaluation of the economic systems effectiveness mentioned above we can add:

- the level of employment in the public and private sector;
- the share of public and private sector in GDP;
- the level of tax burden;
- various indicators concerning state expenditures on social security;
- different types of indexes and indicators relating to economic competitiveness and ease of doing business.

Of course it is impossible to describe any economic system taking into account all these criteria. What is more, as mentioned, many of them are normative and subjective. The economic system of the EU and its member states are presented below, taking into account several criteria, which, as it seems, demonstrate quite well in a synthetic manner the specificity of the economic system of the EU. It should be noted that the most commonly the EU is not assessed as an independent subject but there are in fact evaluated the member states of the Union. In these cases in which it will be particularly justified and if comparable data are available, another countries are included in the tables.

The overall picture of the nature of the economic system of a country can be illustrated by composition of GDP by sectors of origin. It shows where production takes place in a given economy, that is the percentage contribution to total GDP of the three basic economy sectors: agriculture (includes farming, fishing, and forestry); industry (includes mining, manufacturing, energy production, and construction); and services (include government activities, communications, transport, finance and all other private economic activities that do not produce material goods). The corresponding data for the year 2013 for the EU, the EU member states, several other selected countries and for the world are provided in Table 3.

These data show that in terms of the structure of the economies, the EU member states are similar to one another. Bigger differences, compared to the EU average, in terms of the share of agriculture, industry and services in GDP, are not significant. Those that are, most often relate to those EU member states which joined the organization later, that is the states from Central and Eastern Europe.

Table 4 shows the ranking of EU member states and several other countries in terms of Human Development Index (HDI). It is a culminated sum-

¹⁴ L. Balcerowicz: *Systemy gospodarcze...*, p. 31. On the measures and indexes used for comparison and evaluation of the economic systems see for example: *Teoretyczne aspekty oceny krajowych systemów gospodarczych*. Ed. S. Swadźba. Katowice 2005, pp. 47—103.

mary measure published by the United Nations Development Programme. It is composed of three dimensions:

- a long and healthy life: life expectancy at birth;
- education index: mean number of years of schooling and expected years of schooling;
- a decent standard of living: GNI per capita (purchasing power parity in US \$).

In Table 4 on the next page there is also shown GNI per capita in purchasing power parity in US \$.

Table 3

GDP composition by sector of origin for the EU, the EU member states, selected other countries and the world (in 2013, in %)

State/EU	Agriculture	Industry	Services	State/World	Agriculture	Industry	Services
EU	1.8	25.2	72.8	Malta	1.4	25.3	73.3
Belgium	0.8	22.6	76.6	Netherlands	2.6	25.4	72.1
Bulgaria	6.7	30.3	63.0	Austria	1.6	28.6	69.8
Czech Republic	2.7	37.3	60.3	Poland	4.0	33.3	62.7
Denmark	1.7	21.7	76.8	Portugal	2.6	22.2	75.2
Germany	0.8	30.1	69.0	Romania	6.4	34.2	59.4
Estonia	3.9	30.0	66.2	Slovenia	2.8	28.9	68.3
Ireland	1.6	28.0	71.2	Slovakia	3.1	30.8	47.0
Greece	3.5	16.0	80.5	Finland	2.9	25.1	71.9
Spain	3.1	26.0	70.8	Sweden	2.0	31.3	66.8
France	1.9	18.7	79.4	United Kingdom	0.7	20.5	78.9
Croatia	5.0	25.8	69.2	Norway	1.2	42.3	56.5
Italy	2.0	24.4	73.5	Switzerland	0.7	26.8	72.5
Cyprus	2.4	15.9	81.7	United States	1.1	19.5	79.4
Latvia	4.9	25.7	69.4	Japan	1.1	25.6	73.2
Lithuania	3.7	28.3	68.0	Russian Federation	4.2	37.5	58.3
Luxembourg	0.3	13.3	86.4	China	10.0	43.9	46.1
Hungary	3.4	28.0	68.7	World	6.0	30.7	63.3

Source: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2012.html> (28.7.2014).

The GNI (or GDP) per capita indicator is probably the most commonly used ratio for different kinds of comparisons. It is worth mentioning that this index is very general and should be treated in proper perspective. The increase of the global GNI and the GNI per capita may be accompanied by

impoverishment of certain groups of society. Economic growth may contribute to the production and consumption of goods and services, the effects of which have a negative impact on the lives and health of people, and thus not contribute to an increase of their standard of living. This indicator does not show the impact of economic growth on the environment and, consequently, the quality of life of people in a broader dimension. When one makes comparisons of individual countries or regions in terms of GNI per capita, it is also important to take into account the importance of exchange rates. Hence the definition of this index using purchasing power parity, that is taking into account differences in purchasing power of the currency in a given state.

Table 4

Human Development Index (HDI) and gross national income (GNI) per capita in the EU and selected other states in 2013

State	World HDI rank	GNI per capita (2011 purchasing power parity \$)	State	World HDI rank	GNI per capita (2011 purchasing power parity \$)
Netherlands	4	42,397	Estonia	33	23,387
Germany	6	43,049	Lithuania	35	23,740
Denmark	10	42,880	Poland	36	21,487
Ireland	11	33,414	Slovakia	37	25,336
Sweden	12	43,201	Malta	39	27,022
United Kingdom	14	35,002	Portugal	41	24,130
France	20	36,629	Hungary	43	21,239
Austria	21	42,930	Croatia	47	19,025
Belgium	21	39,471	Latvia	48	22,186
Luxembourg	21	58,695	Romania	54	17,433
Finland	24	37,366	Bulgaria	58	15,402
Slovenia	25	26,809	Norway	1	63,909
Italy	26	32,669	Switzerland	3	53,762
Spain	27	30,561	United States	5	52,308
Czech Republic	28	24,535	Japan	17	36,747
Greece	29	24,658	Russian Federation	57	22,617
Cyprus	32	26,771	China	91	11,477

Source: <http://hdr.undp.org/en/content/table-1-human-development-index-and-its-components> (29.7.2014).

Data contained in Table 3 clearly show greater variation between the EU member states in terms of the structure of their GDP. Both taking into

account position in the world in terms of HDI and GNI per capita in purchasing power parity — the differentiation between the countries of Northern and Western Europe, which established the European Communities or joined them in the 1970s, and the countries of South and Central Europe, is clearly visible. Differences between the richest states of Northern Europe and the poorest in Central Europe are twofold or even threefold.

The next two tables show data related to the importance of the state in the economic systems of the EU member states. Table 5 contains the total general government expenditure in the EU in the decade 2003—2013 as a per cent of GDP.

Table 5

Total general government expenditure in the European Union in 2003—2013 (% of GDP)

State/EU	Total general government expenditure			State	Total general government expenditure		
	2003	2008	2013		2003	2008	2013
EU	47.2	47.0	49.1	Lithuania	33.8	37.9	34.4
Belgium	51.0	49.8	54.5	Luxembourg	41.8	39.1	43.5
Bulgaria	39.1	38.4	38.7	Hungary	49.7	49.2	50.0
Czech Republic	50.0	41.1	42.3	Malta	45.6	43.3	43.7
Denmark	55.1	51.5	57.2	Netherlands	47.1	46.2	49.8
Germany	48.5	44.1	44.7	Austria	51.3	49.3	51.3
Estonia	34.8	39.7	38.3	Poland	44.7	43.2	41.9
Ireland	33.2	48.2	42.9	Portugal	44.7	44.8	48.7
Greece	44.7	50.6	58.5	Romania	33.5	39.3	35.0
Spain	38.4	41.4	44.8	Slovenia	46.2	44.1	59.4
France	53.4	53.3	57.1	Slovakia	40.1	34.9	38.7
Croatia	44.6	43.4	46.1	Finland	50.3	49.2	58.5
Italy	48.1	48.6	50.6	Sweden	55.7	51.7	52.8
Cyprus	44.6	42.1	45.8	United Kingdom	41.8	47.1	47.1
Latvia	34.9	39.1	36.1				

Source: author's own work on the basis of the Eurostat data: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00023&plugin=1> (28.7.2014).

In the case of the data contained in Table 3 and 4, the variations between the EU member states corresponds with to the division between wealthier and highly developed countries in Northern and Western Europe and the poorer and less developed countries of South and Central Europe. It is different in the case of the level of government expenditure. These differences

are clear and they are the consequence of historical, political, economic and social circumstances, specific for each of the EU state.

However, Table 6 contains data on expenditure on social protection in the EU in 2011 both as a per cent of GDP and per head of population in the euro.

Table 6
Expenditure on social protection in the EU in 2011 (% of GDP and per head of population)

State/EU	Expenditure on social protection		State	Expenditure on social protection	
	% of GDP	per head of population in EUR		% of GDP	per head of population in EUR
EU	29.0	6,686	Lithuania	17.0	1,286
Belgium	30.4	8,892	Luxembourg	22.5	15,937
Bulgaria	17.7	715	Hungary	23.0	1,960
Czech Republic	20.4	2,258	Malta	18.7	2,631
Denmark	34.2	13,027	Netherlands	32.3	10,651
Germany	29.4	8,662	Austria	29.8	9,372
Estonia	16.1	1,497	Poland	19.2	1,589
Ireland	29.6	10,591	Portugal	26.5	3,890
Greece	30.2	4,707	Romania	16.3	883
Spain	26.1	5,107	Slovenia	25.0	3,779
France	33.6	9,392	Slovakia	18.2	1,538
Croatia	20.7	1,781	Finland	30.0	9,174
Italy	29.7	7,010	Sweden	29.6	10,542
Cyprus	22.8	4,116	United Kingdom	27.3	8,103
Latvia	15.1	1,039			

Source: author's own work on the basis of the Eurostat data: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00098&plugin=1>; <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00099&plugin=1> (28.7.2014).

The specific political, economic and social circumstances also play a key role when it comes to the level of social expenditure. If the outlays are per capita in euro, the most important impact on their height has, of course, the total value of the GDP of a given state.

Table 7 shows the value of the Gini index for the EU, its member states, a few other selected countries and for the entire world. Gini index measures the extent to which the distribution of income or consumption expenditure among individuals or households within an economy deviates from a perfectly equal distribution. It ranges between 0 in the case of perfect equality (each person has exactly the same financial resources) and 1 in the case of

perfect inequality (one person has all the resources). Sometimes Gini index is given in per cent values from 1 to 100).

Table 7
Gini index in the EU, selected other states and the world (2012)

State/EU	Gini index (2012)	State	Gini index (2012)
EU	0.306	Malta	0.271
Belgium	0.266	Netherlands	0.254
Bulgaria	0.336	Austria	0.276
Czech Republic	0.249	Poland	0.309
Denmark	0.281	Portugal	0.345
Germany	0.283	Romania	0.332
Estonia	0.325	Slovenia	0.237
Ireland	0.299	Slovakia	0.253
Greece	0.343	Finland	0.259
Spain	0.350	Sweden	0.248
France	0.305	United Kingdom	0.328
Croatia	0.305	Norway	0.226
Italy	0.319	Switzerland	0.288
Cyprus	0.310	United States	0.450*
Latvia	0.357	Japan	0.376**
Lithuania	0.320	Russian Federation	0.420
Luxembourg	0.280	China	0.474
Hungary	0.269	World	0.385**

* in 2007

** in 2008

Source: author's own work on the basis of the Eurostat and CIA data:

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di12&lang=en

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2172.html> (29.7.2014).

Data contained in Table 7 show that the differences between the EU member states in income distribution, measured by the Gini index, are relatively small. It is also worth noting that the average level of income inequalities in the EU is less than it is in the whole world, and much smaller than, for example, in the US, China, Japan or Russia.

Table 8 shows the EU member states and a few selected other countries in 2013 in terms of Index of Economic Freedom, prepared by The Heritage Foundation.

Table 8

2013 Index of Economic Freedom (by The Heritage Foundation) in the EU
and selected other states

World rank	State	Overall score	Property rights	Freedom from corruption	Fiscal freedom	Government spending	Business freedom	Labour freedom	Monetary freedom	Trade freedom	Investment freedom	Financial freedom
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
9	Denmark	76.1	90	94	39.8	5.9	98.4	91.1	80.0	86.8	85	90
11	Ireland	75.7	90	75	73.8	28.8	83.4	76.6	82.8	86.8	90	70
13	Estonia	75.3	85	64	79.7	56.2	78.2	65.0	77.1	86.8	90	80
14	United Kingdom	74.8	90	78	57.0	27.7	94.1	71.6	72.4	86.8	90	80
15	Luxembourg	74.2	90	85	65.0	47.1	74.8	39.0	79.3	86.8	95	80
16	Finland	74.0	90	94	66.9	12.2	94.8	45.3	79.5	86.8	90	80
17	Netherlands	73.5	90	89	52.1	24.7	83.0	58.6	81.1	86.8	90	80
18	Sweden	72.9	90	93	39.6	21.0	93.2	53.6	82.1	86.8	90	80
19	Germany	72.8	90	80	61.8	37.3	92.1	43.8	81.2	86.8	85	70
22	Lithuania	72.1	60	48	92.8	53.6	77.6	64.1	78.3	86.8	80	80
25	Austria	71.8	90	78	51.1	23.5	73.6	80.4	79.3	86.8	85	70
29	Czech Republic	70.9	70	44	82.0	43.5	65.8	85.5	81.7	86.8	70	80
40	Belgium	69.2	80	75	45.0	14.5	91.6	69.8	79.3	86.8	80	70
41	Cyprus	69.0	70	63	79.8	32.7	80.7	62.8	84.1	81.8	75	60
42	Slovakia	68.7	50	40	84.7	58.0	71.0	72.2	79.1	86.8	75	70
46	Spain	68.0	70	62	53.9	43.0	80.3	54.3	79.9	86.8	80	70
47	Malta	67.4	75	56	61.2	44.1	61.1	65.4	80.4	86.8	85	60
48	Hungary	67.3	65	46	79.7	29.7	79.1	64.4	77.1	86.8	75	70
55	Latvia	66.5	50	42	84.4	53.6	75.7	64.4	78.3	86.8	80	50
57	Poland	66.0	60	55	76.0	43.0	64.0	62.9	77.7	86.8	65	70
59	Romania	65.1	40	36	87.9	62.2	70.4	63.5	74.7	86.8	80	50
60	Bulgaria	65.0	30	33	94.0	64.2	73.6	74.8	78.6	86.8	55	60
62	France	64.1	80	70	53.0	5.6	84.0	50.5	81.1	81.8	65	70
67	Portugal	63.1	70	61	61.6	28.3	82.8	31.0	79.4	86.8	70	60

Table 8 continued

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
76	Slovenia	61.7	60	59	65.7	22.3	80.7	40.4	81.6	86.8	70	50
78	Croatia	61.3	40	40	75.4	48.7	63.0	42.1	81.1	87.5	75	60
83	Italy	60.6	50	39	55.5	25.3	76.9	52.0	80.2	86.8	80	60
117	Greece	55.4	40	34	66.2	24.7	77.1	42.1	73.4	81.8	65	50
1	Hong Kong (SAR, China)	89.3	90	84	92.9	88.9	98.9	86.2	82.1	90.0	90	90
2	Singapore	88.0	90	92	91.1	91.3	97.1	91.4	82.0	90.0	75	80
3	Australia	82.6	90	88	66.4	62.8	95.5	83.5	83.8	86.2	80	90
5	Switzerland	81.0	90	88	68.1	63.8	75.8	87.9	86.2	90.0	80	80
10	United States	76.0	85	71	69.3	47.8	90.5	95.9	75.0	86.4	70	70
24	Japan	71.8	80	80	69.2	45.0	81.3	80.3	90.6	81.8	60	50
31	Norway	70.5	90	90	51.0	40.3	92.6	44.7	76.9	89.3	70	60
136	China	51.9	20	36	70.2	83.3	48.0	62.6	71.6	72.0	25	30
139	Russian Federation	51.1	25	24	86.9	54.4	69.2	52.6	66.7	77.4	25	30

Source: T. Miller, K. R. Holmes, E. J. Feulner with A. B. Kim, B. Riely, J. M. Roberts, 2013 Index of Economic Freedom, Washington 2013, pp. 3—7.

There have been classified 177 states. Index of Economic Freedom is an averaged out value that takes into account ten criteria:

- property rights,
- freedom from corruption,
- fiscal freedom,
- government spending,
- business freedom,
- labour freedom,
- monetary freedom,
- trade freedom,
- investment freedom,
- financial freedom.

The data contained in Table 8 are very interesting, especially in the context of the issue of universalism versus particularism in the economic system of the EU. They show very clearly that in those areas in which the EU has a particularly strong influence on the policies of the member states, the variation is significantly smaller (trade freedom, monetary freedom, investment freedom), compared to those areas in which the EU states have bigger opportunities to regulate them on their own and which result from the different conditions, specific to a given state (especially freedom from corruption, property rights, and government spending).

Table 9 shows the EU member states and other states selected in the competitiveness ranking prepared by International Institute for Management Development. The World Competitiveness Scoreboard presents the 2014 overall rankings for the 60 economies covered by the World Competitiveness Yearbook. According to the International Institute for Management Development, the rankings measure how well countries manage their economic and human resources to increase their prosperity.

Table 9

Competitiveness ranking of the EU member states and selected other states

World rank	State	Score	World rank	State	Score
5	Sweden	85.833	43	Portugal	54.403
6	Germany	85.782	45	Slovakia	53.302
9	Denmark	84.040	46	Italy	52.871
11	Luxembourg	82.164	47	Romania	52.841
14	Netherlands	81.144	48	Hungary	52.505
15	Ireland	80.360	55	Slovenia	46.245
16	United Kingdom	79.814	56	Bulgaria	45.784
18	Finland	78.159	57	Greece	42.244
22	Austria	73.699	59	Croatia	38.974
27	France	67.941	1	United States	100.00
28	Belgium	66.595	2	Switzerland	92.423
30	Estonia	64.383	3	Singapore	90.966
33	Czech Republic	62.213	4	Hong Kong (SAR)	90.329
34	Lithuania	62.014	21	Japan	73.761
35	Latvia	61.848	23	China	73.258
36	Poland	61.767	38	Russian Federation	57.997
39	Spain	57.913			

Source: International Institute for Management Development, IMD World Competitiveness Yearbook 2014. http://www.imd.org/uupload/IMD.WebSite/wcc/WCYResults/1/scoreboard_2014.pdf (29.7.2014).

Data on the competitiveness of the economies of the EU member states (Table 9) are another example of differentiation between the Northern and the Western Europe and the Southern and the Eastern Europe. The EU states belonging to the former group, are clearly more competitive than the latter. As we can notice, even in the case of states like Greece, Italy, Spain and Portugal, significantly longer membership in the EU (EC) does not matter. These countries have economies judged to be less competitive than some

EU states from the northern part of Central Europe (Estonia, Czech Republic, Lithuania, Latvia, Poland), which joined the EU relatively recently.

Table 10 contains part — referring to the EU member states and a few other states — of the evaluation on the ease of running business. *Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises* assesses regulations affecting domestic firms in 189 economies and ranks the economies in 10 areas of business regulation, such as: starting a business, resolving insolvency and trading across borders.

Table 10

Ranking on the ease of doing business in the EU and in the selected other states in 2014

World rank	State	World rank	State	World rank	State
5	Denmark	33	Slovenia	73	Romania
10	United Kingdom	36	Belgium	75	Czech Republic
12	Finland	38	France	89	Croatia
14	Sweden	39	Cyprus	103	Malta
15	Ireland	45	Poland	1	Singapore
17	Lithuania	49	Slovakia	2	Hong Kong (SAR, China)
21	Germany	52	Spain	3	New Zealand
22	Estonia	54	Hungary	4	United States
24	Latvia	58	Bulgaria	27	Japan
28	Netherlands	60	Luxembourg	29	Switzerland
30	Austria	65	Italy	92	Russian Federation
31	Portugal	72	Greece	96	China

Source: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/-/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Chapters/DB14-Overview.pdf> (29.7.2014).

Like in the case of a few previous criteria, for the evaluation of ease of doing business (Table 10), it appears, that specific conditions of a given state have greater impact than the effects of the integration process. With this criterion, we have to deal with the situation of both large disparities between the EU member states and clear deviations from the schematic division of the EU into North-Western and Southern and Eastern groups of states.

Summary and conclusions

Description and analysis of the economic system of the European Union requires the assumption that the EU in general can be considered as an economic system. This requirement is a consequence of the fact that the EU is not a state but an international organization. That is why the EU cannot be treated as a separate economic system in such a way as it is in the case of the state. The EU member states have granted the Union certain power in selected areas of political, economic, and social life. In some areas the EU has exclusive competences (only the EU can adopt binding legal acts and member states can do so only with the authorization of the EU or for the implementation of the EU acts). In a dozen or so areas we have shared competences between the EU and the EU member states (both the EU and its member states can legislate and adopt legally binding acts). And, in some areas, the EU is to support, coordinate and supplement the actions of the member states. However, the presumption of competence is with the EU member states, which means that the EU cannot go further than the granted powers and that if the treaties do not confer the EU any competence — it belongs to the member states.

The decisions and regulations adopted at the EU level must be compatible with solutions and regulations adopted in the member states of the Union. Of course, it also affects the shape of the economic systems of these countries. The EU also affects some convergence of the economic systems of the Union member states and the weakening and disappearance of their specific features. This is a consequence of the same regulations that affect the shape of the economic system (treaties, secondary legislation), judgements of the European Union Court of Justice or the actions of the EU institutions. On the other hand, the nature of the EU and its policies, to some extent, is derived from the solutions applied in the member states of the Union. As a result, one can talk about the kind of a feedback loop between the economic systems of the EU member states and the economic system of the EU as an international organization.

Between the EU member states we have to deal with a number of similarities, which are very important in the context of the treatment of the EU as an economic system, but also with a number of significant differences. What is more, these differences result in the fact that some of the EU countries are among the various groups of the economic systems. Because of this fact, we can talk about the EU as an economic system, in which we have both universalistic and particular features at the same time.

The most profound unification occurs naturally in those elements of the economic systems of the EU member states which belong to the exclusive

competence of the Union. Differences between the EU member states are a result, among others, of the fact that not all spheres of economic life are the subject of integration at the EU level and they are not the subject of the EU regulations. The EU member states are at a different stages of development, there are profound differences between them in the political, social, cultural, religious, historical etc. spheres. The integration between the EU member states is differentiated, that is not all the EU countries participate fully in all integrative endeavours — the decisive factor here is the membership or staying outside of the Economic and Monetary Union.

When it comes to the issue of property, in the EU there is visible dominance of the private property. In addition to this form of ownership, there are also other ones. But it must be emphasized that in the EU we do not deal with the property of the Union, as it is in the case of the states' property in the economic system of a given state. The same concerns playing of the role of the entrepreneur by the political institutions. Whereas the EU member states play the role of the entrepreneur, the EU itself does not. Of course, this is a consequence of the above underlined fact that the EU is an international organization. However, similarly the EU member states interfere with the free market mechanism in a number of different ways, so does also the EU, which, through its policies, among others redistributes income (through its budget), determines the rules of competition, runs a trade policy, exchange rate policy (in the case of the euro area), seeks to mitigate the differences in the level of development of the regions etc. In the EU the free market mechanism dominates as a mean of resource allocation, but both the EU member states and their institutions and the EU interfere into this mechanism.

Summing up, decision-making structure is primarily decentralized in the UE, mechanisms for information and coordination are primarily market, property rights are primarily private ownership, and incentives which induce people to act are primarily material. The EU, like a state, also influences the economic cycle. Freedom can probably be considered as the dominant value in the EU. One can also notice a distinct advantage of individualism over collectivism, that is the good and the needs of different communities. For some EU assures stability, continued prosperity, social justice and egalitarianism. So called welfare state, that we can observe primarily in the continental Europe (the EU except United Kingdom and Ireland) supplies a vast array of municipal and social services with universal health care and education. In opinion of others, the EU and its institutions are overpaid, ineffective bureaucratic machines, which weaken competitiveness and contribute to the high level of unemployment, encourage red tape, corruption, egalitarian injustice. The EU and its common policies contribute to artificial sustaining relatively inefficient enterprises or farms. The EU regulations assist them by granting them subsidies and other preferences.

Therefore, as it has been mentioned, in the case of the EU we have to deal with the simultaneous occurrence of universalistic trends — resulting from the ongoing integration process — and the particular ones, that is specific to each of the EU member states. This state of affairs is seen both in the legal regulations, defining the functioning of the economic systems of the EU member states and the EU, as well as performance of these economic systems. As it can be seen from the data presented in Tables 3—10, in some respects there is a clear similarity in terms of the characteristics of the EU member states as an economic systems. This is primarily in the case of the structure of their GDP, the level of government expenditures, the level of income differentiation measured by Gini index or some of the criteria taken into account when determining the index of economic freedom.

Without a doubt, at least to some extent, these similarities are the result of the ongoing integration process. On the other hand, this process has not resulted in the disappearance of a number of differences between the EU member states as an economic systems — they are still visible; taking into account the above data, it is so, for example, in the case of the HDI index, GDP per capita, the level of social expenditures (primarily in absolute terms), the index of economic freedom, economic competitiveness and ease of doing business.

What is also evident is that in the majority of presented indicators and criteria showing the operation of the economic systems of the EU member states, there is significantly less variation between the economic systems of these EU member states which established the European Communities and those that joined the EC (EU) later. The data generally indicate that the longer membership in the EU (EC), the more similar the economic systems of the EU member states become. The simplest conclusion that can be drawn is that the EU membership is a factor influencing the disappearance of the specific features of the economic system of a given EU member state (decrease the particular characteristics) and the increase of universalism. Without a doubt, the process of international integration strongly supports the universalistic tendencies among the integrating states — this is one of its theoretical assumptions. However, such a conclusion may be a bit misleading. It must be remembered that the integration process in the Western Europe was undertaken by the states similar in a number of terms, including the economic ones.

Mirosław Matyja

Dysfunkcjonalność szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej na przykładzie procesu integracji mniejszości muzułmańskiej

Abstract: Dysfunctionality of the Swiss system of direct democracy on the example of the integration of the Muslim minority

Analysing the role of the Muslim minority in Switzerland is important to specify the role of Swiss direct democracy, which determines the status of religious minorities in this country. The Swiss political system is blocking the rights of Muslim religious minority and its full integration in Switzerland and in the Swiss society. In Switzerland exists the negative impact of direct democracy on the integration of Muslim religious minority. Limitation of full rights for the minority confirms the phenomenon of dysfunctionality in the Swiss direct democracy system. The analysis of this unexplored or wrongly interpreted problem is the subject of this article.

Key words: system of direct democracy, dysfunctionality, Musslim minority

Wstęp

Celem postanowionym w niniejszym artykule jest zbadanie wpływu szwajcarskiego systemu politycznego na integrację mniejszości muzułmańskiej oraz analiza uzależnienia statusu religijnego tej mniejszości od elementów demokracji bezpośredniej w Szwajcarii.

Szwajcarski system polityczny różni się od innych znanych systemów demokratycznych krajów europejskich. Poprzez ustawodawstwo konstytucyjne i specyficzne instrumenty, jakimi są referendum i inicjatywa ludowa, naród stał się prawdziwym suwerenem mającym głos w każdej ważnej spra-

wie: od rozstrzygnięć na poziomie gminy po wypowiedzenie się na temat zmian konstytucji na poziomie federacji. Kolektywny system władzy oraz duży wpływ grup interesów, elit politycznych i obywateli nie znajdują odpowiednika w żadnym innym państwie. Dlatego wnikliwa analiza funkcjonowania mniejszości narodowych w państwie szwajcarskim możliwa jest jedynie za pośrednictwem zbadania specyfiki funkcjonowania systemu politycznego republiki alpejskiej, który determinuje egzystencję tych mniejszości. Funkcjonowanie wskazanego systemu zostanie przedstawione w pierwszej części niniejszego artykułu.

Czy szwajcarska forma rządzenia państwem stanowi niebezpieczeństwo dla mniejszości narodowych, etniczno-językowych i religijnych?

Czy inicjatywa ludowa i referendum są instrumentami demokratycznymi stojącymi w sprzeczności z polityką integracyjną w tym państwie?

Niewątpliwie, stosunek między demokracją bezpośrednią a prawami człowieka jest bardzo ambiwalentny. Dzięki instrumentom demokracji bezpośredniej społeczeństwo ma dużo większe szanse przeformowania swoich racji aniżeli w ramach struktur reprezentatywnego systemu politycznego. Demokracja bezpośrednia reaguje bardziej wrażliwie na preferencje społeczeństwa i elit politycznych, a w ekstremalnych wypadkach może dojść do przegłosowania danego wotum wbrew prawom człowieka i obywatela. Rodzi się więc konflikt między prawami podstawowymi i tak zwaną tolerancją religijną. Staje się on — podobnie jak w innych krajach europejskich — praktycznie konfliktem między światem chrześcijańskim a muzułmańskim.

Podczas trwania badań na zaprezentowany temat, przeanalizowane zostały nie tylko ogólnie dostępna literatura i materiały, lecz także źródła niepublikowane, często dotąd niedostępne, a także materiały statystyczne. Przeprowadzono także i zweryfikowano wiele wywiadów.

Analiza wyników referendum kantonalnych i federalnych pozwoliła udowodnić tezę, że demokracja bezpośrednia w wydaniu szwajcarskim, z jej instrumentami, jakimi są inicjatywa ludowa i referendum, stanowi czynnik hamujący na drodze do uzyskania pełnych praw polityczno-religijnych przez mniejszość muzułmańską zamieszkującą ten kraj, co wskazuje na zjawisko dysfunkcjonalności omawianego systemu politycznego.

Szwajcarski federalizm — subsydiarność

Szwajcaria, oficjalnie Konfederacja Szwajcarska (Confoederatio Helvetica — CH), jest państwem federacyjnym funkcjonującym w trzech płaszczy-

znach politycznych: federacja, 26 kantonów oraz około 2600 gmin. Zdecentralizowana organizacja zadań państwa i dążenie do wykonywania ich na możliwie najniższym szczeblu leżą u podstaw państwa związkowego¹, istniejącego w praktycznie niezmienionej formie od 1848 roku. Szwajcarskie państwo federacyjne, choć do dziś w oficjalnej nazwie znajduje się słowo „konfederacja”, stosuje demokrację bezpośrednią, w której najwyższą władzę państwową sprawuje naród².

Konstytucja federalna³ została uchwalona 18 grudnia 1998 roku, poddana pod referendum 18 kwietnia 1999 roku, a w życie weszła 1 stycznia 2000 roku. Ogólnie, rok 1999 przyjmuje się za datę wejścia w życie konstytucji. Wcześniej obowiązywała konstytucja z 29 maja 1874 roku, która powstała w efekcie gruntownej rewizji konstytucji z 12 września 1848 roku.

W aktualnej konstytucji istotny jest art. 3: „Kantony są suwerenne, o ile ich suwerenność nie została ograniczona przez Konstytucję Federalną; wykonują te wszystkie prawa, które nie zostały przekazane Federacji”. Artykuł ten jest w zasadzie podstawą systemu politycznego i wskazuje na wyraźną rolę kantonów w ramach tego systemu.

Podstawowa wartość konstytucji polega na tym, że ustawa nie kwestionuje w żadnym wypadku tożsamości prawnej kantonów. Bohdan Górski słusznie stwierdza: „Konstytucja nie zwraca się przeciw patriotyzmowi, przywiązaniu do regionalnej kultury i tożsamości. Wręcz przeciwnie, integruje patriotyzm w systemie federalnym, gdzie jest wielką siłą w służbie kantonu i Konfederacji”⁴.

Ustrój Szwajcarii opiera się na zasadzie subsydiarności, co oznacza, że wszelkiego rodzaju decyzje podejmowane są oddolnie, z bezpośrednim udziałem obywateli⁵. Decyzje, które nie mogą być podjęte na szczeblu gminy, podejmowane są przez władze kantonalne. W wielu dziedzinach (np. budowa dróg, opieka społeczna) regułą jest, że rząd federalny tworzy prawo, ale jego wdrożenie pozostawia kantonom, a one czynią to w sposób stosowny do swoich wymogów. Władze kantonów kultywują tradycję, zgodnie z którą należy zajmować się własnymi problemami i powstrzymać się od krytykowania działań innych kantonów⁶.

¹ Por. *Föderalismus — Zukunftstauglich?! Hrsg. R.L. Frey. Zürich 2005.*

² Niem. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; fr. Constitution fédérale de la Confédération suisse; wł. Costituzione federale della Confederazione Svizzera; retorom. Constituziun federala da la Confederaziun svizra.

³ B. Górski: *Jak przeżyć kapitalizm.* Warszawa 2013, s. 78—79.

⁴ Por. H. Blöchliger: *Kantone — Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone. Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz.* Zürich 2005.

⁵ W. Linder: *Schweizerische Demokratie. Institutionen — Prozesse — Perspektiven.* Bern—Stuttgart—Wien 2005.

⁶ Por. M. Matyja: *Szwajcarski system federalny.* „Stosunki Międzynarodowe” 30.11.2009 [<http://www.stosunki.pl/?q=content/szwajcarski-system-federalny> (dostęp: 12.10.2014)].

Nie można porównywać kantonów do prowincji lub dystryktów administracyjnych w innych krajach demokratycznych⁷. Są to w zasadzie niezależne jednostki terytorialne o charakterze państwa i same siebie nazywają „państwem” (niem. *Staat*, franc. *État*, wł. *stato*). Mają właściwie wszystkie prawa państwa, z wyjątkiem tych, których zrzekły się dobrowolnie na rzecz federacji⁸. Zgodnie z ogólną doktryną polityczną Szwajcarii, należy powierzać jak najwięcej zadań politycznych instancjom jak najniższym⁹. Sprawia to, że państwo szwajcarskie wykazuje bardzo niski poziom konfliktowych lub pokrywających się postanowień prawnych federacji, kantonów i społeczności lokalnych¹⁰. Przynależność lokalno-polityczna jest bardzo głęboko wrośnięta w mentalność obywatela, który zdecydowanie utożsamia się przede wszystkim z gminą i kantonem, a potem dopiero z państwem federalnym.

Jest to na pewno system skomplikowany organizacyjnie i kosztowny, jednak w praktyce generuje autentyczną partycypację obywateli w życiu politycznym państwa i daje uprawnionym do głosowania satysfakcję współdecydowania w sprawach, które dotyczą ich bezpośrednio.

Mówiąc o szwajcarskim systemie politycznym, należy szczególnie podkreślić znaczenie gmin, które stanowią fundament państwa — istniały jeszcze przed jego powstaniem, a swoje prawa zachowały do dziś. Samorządność gmin wiejskich i miejskich jest zagwarantowana konstytucyjnie, natomiast ich organizacja wykazuje podobieństwa strukturalne — i to w organach ustawodawczych oraz wykonawczych.

System polityczny Szwajcarii

Rada Federalna i parlament

Państwową władzę ustawodawczą w Szwajcarii sprawuje dwuizbowy parlament, zwany Zgromadzeniem Federalnym, o czteroletniej kadencji, składający się z Rady Narodowej (izba niższa) i Rady Kantonów (izba wyższa). Do Rady Narodowej wchodzi 200 deputowanych wybieranych w wyborach

⁷ M. Matyja: *Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz. Föderalismus und direkte Demokratie*. „Europa Regionum” 2009, nr 12, s. 15.

⁸ M. Matyja: *Oddolna samorządność i partycypacja obywateli — specyfika systemu federalnego Szwajcarii*. „Obywatel” 2009, nr 2, s. 46—47.

⁹ A. Vatter: *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen 2002.

¹⁰ *Föderalismus — Zukunftstauglich?!...*

powszechnych i proporcjonalnych. Rada Kantonów liczy 46 deputowanych, wybieranych na okres od 1 roku do 4 lat, w zależności od kantonu, przez zgromadzenia ustawodawcze w poszczególnych kantonach. Każdy kanton wybiera po 2 reprezentantów do izby wyższej.

Prawa obu izb parlamentarnych są równe, postępowanie ustawodawcze czy działalność kontrolna mogą być zainicjowane w każdym z tych gremiów, a każdy akt prawny musi być zatwierdzony przez obie izby.

Parlament powołuje rząd, Trybunał Federalny, wybiera co roku prezydenta Federacji, a także generała dowodzącego armią w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia narodowego. Pełni również funkcję prawodawczą, wyrażającą się w uchwalaniu poprawek do konstytucji i ustaw. Do funkcji kontrolnej Zgromadzenia Federalnego należy nadzorowanie działalności rządu i Trybunału Federalnego oraz uchwalanie budżetu państwa. Parlament sprawuje także kontrolę nad kantonami, zajmuje się bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym państwa oraz ratyfikuje traktaty i umowy międzynarodowe¹¹.

Rząd, zwany Radą Federalną, składa się z 7 ministrów i pełni praktycznie funkcję raczej koordynatora aniżeli klasycznego rządu znanego z innych państw demokratycznych. Rada Federalna powoływana jest na cztery lata przez Zgromadzenie Federalne. Podczas ustalania jej składu bierze się pod uwagę reprezentacje francuskiej i włoskiej mniejszości narodowej w celu utrzymania równowagi językowej oraz uwzględnia się przedstawicielstwo wszystkich dużych partii politycznych i największych kantonów.

Rada Federalna działa na zasadzie kolegalności, co oznacza, że każda wiążąca decyzja musi zapaść na posiedzeniach rządu z udziałem wszystkich członków, a głosowanie poprzedzone jest dyskusją. Z powodu natłoku zadań na mocy konstytucji powołuje się „departamenty federalne” będące odpowiednikami ministerstw, z szefami departamentów na czele, z których każdy jest jednocześnie członkiem Rady Federalnej¹².

Rada Federalna — jako najwyższa władza wykonawcza — jest skonstruowana zgodnie z zasadą zachowania równorzędności stanowisk ministrów i kieruje się nią w swojej działalności. W ustroju, o którym mowa, nie przewiduje się stanowiska premiera, a w pracy Rady obowiązuje zasada kolegalności podczas podejmowania decyzji.

Rada nie funkcjonuje jako klasyczny rząd, ponieważ nie odpowiada politycznie przed parlamentem, co znacznie wzmacnia jej pozycję. Parlament w Szwajcarii ogranicza się jedynie do kontroli i krytyki rządu oraz jego posunięć. W konstytucji szwajcarskiej nie przewiduje się możliwości udzielenia rządowi wotum nieufności. Brak odpowiedzialności politycznej ma uzasad-

¹¹ *Föderalismus — Zukunftstauglich?!...*

¹² W Szwajcarii istnieją następujące departamenty: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, wymiaru sprawiedliwości i policji, finansów i cel, gospodarki, komunikacji i energetyki, spraw wojskowych.

nienie w systemie kooperacji partii politycznych reprezentowanych w rządzie i dążeniu do konsensu¹³. Prezydent jest jednym z członków Rady Federalnej, wybieranym co roku przez Zgromadzenie Federalne Konfederacji Szwajcarskiej.

Partie polityczne i „formuła magiczna”

Istotną cechą szwajcarskiego systemu politycznego jest kooperacja największych partii politycznych polegająca na tym, że zdobywają one mandaty w wyborach i wspólnie powołują rząd. Funkcjonuje tutaj tak zwane przyjacielskie porozumienie — rządzą najważniejsze partie, które reprezentowane są w parlamencie, co oznacza, że rządy szwajcarskie są wielopartyjne, ale nie koalicyjne. Nie funkcjonuje w tym kraju opozycja parlamentarna. Podczas tworzenia rządu przestrzegana jest zasadniczo „formuła magiczna” (niem. *Zauberformel*): 2/2/2/1 (po 2 członków rządu z 3 partii, które zdobyły największą liczbę mandatów, i 1 członek z czwartej partii)¹⁴. „Formuła magiczna” polega na tym, że mimo wyników wyborów władze zawsze (z wyjątkami od 1959 r.) sprawują 4 główne partie¹⁵, które reprezentują prawie 70% społeczeństwa:

- Socjaldemokratyczna Partia Szwajcarii,
- Liberalno-Demokratyczna Partia Szwajcarii,
- Demokratyczno-Chrześcijańska Partia Ludowa Szwajcarii,
- Szwajcarska Partia Ludowa.

W każdym kantonie funkcjonuje inny zestaw działających partii, a także widoczne są inne postawy polityczno-programowe w obrębie jednej partii. Już sam system wyborczy przyczynia się do osłabienia dyscypliny frakcji parlamentarnej. Dzięki głosowaniu imiennemu, a dopiero wtórnie — głosowaniu na listę partyjną, kandydaci mają świadomość, że wybór zawdzięczają jedynie swoim osobistym walorom, natomiast zaufanie wyborców do konkretnej partii ma znaczenie drugorzędne. Często dochodzi do sytuacji, kiedy partie porozumiewają się między sobą i liczba kandydatów odpowiada liczbie mandatów. Wówczas zamiast głosowania rząd kantonalny uznaje tych kandydatów za wybranych.

W warunkach stałej koalicji mniejsze partie z reguły nie mają większego znaczenia. Opozycję dla władzy stanowi społeczeństwo — dzięki instytucji demokracji bezpośredniej.

¹³ J.M. Gabriel: *Das politische System der Schweiz*. Bern 1997.

¹⁴ Por. L. Neidhart. *Die politische Schweiz. Fundamente und Institutionen*. Zürich 2002.

¹⁵ Po 2003 r. „formuła magiczna” przestała być wiążąca, jednak nadal bierze się ją pod uwagę w procesie tworzenia rządu.

Instrumenty demokracji bezpośredniej

Idea udziału obywateli w formie demokracji bezpośredniej w procesie podejmowania decyzji politycznych stanowi istotną część historii Szwajcarii. Wśród instrumentów demokracji bezpośredniej w tym państwie wyróżniamy:

- zgromadzenie ludowe,
- inicjatywę ludową,
- referendum oraz weto ludowe.

Instrumenty charakterystyczne dla demokracji bezpośredniej były w latach 1848—2010 stosowane 570 razy¹⁶.

Nawet jeśli w innych krajach funkcjonują systemy zbliżone do demokracji bezpośredniej, to jednak nie da się ich porównać z systemem szwajcarskim ze względu na jego specyfikę i rozbudowaną formę decyzji podejmowanych oddolnie¹⁷. W tym miejscu powstaje problem sprawnie działającego systemu demokratycznego z jego instrumentami opartymi na subsydiarności¹⁸.

W Szwajcarii praktycznie każda ustawa federalna i lokalna może być poddana pod referendum, które pozwala obywatelom zweryfikować decyzję parlamentu na szczeblu ogólnospołecznym i zmusić instytucje ustawodawcze do modyfikacji danego aktu. Stosowanie instytucji demokracji bezpośredniej obejmuje wszystkie szczeble, od władzy lokalnej poczynając, na federalnej kończąc. Służy ona społecznej kontroli władzy przedstawicielskiej. Stanowi także istotny czynnik, który muszą brać pod uwagę rządzący. Pod głosowanie poddawane są różnorodne problemy o mniejszym i większym ciężarze gatunkowym, co wynika w dużej mierze ze swobody Szwajcarów, dzięki której każdy problem polityczny może stać się przedmiotem inicjatywy ludowej.

W modelu szwajcarskim istotną rolę odgrywa instytucja **inicjatywy ludowej**. Najogólniej mówiąc, polega ona na tym, że grupa 100 tys. obywateli uprawnionych do głosowania może wystąpić z żądaniem wprowadzenia poprawek konstytucyjnych czy też zaproponować nowe rozwiązania prawne oraz uchylić funkcjonujące. Inicjatywa może dotyczyć zarówno rozwiązań szczegółowych, jak i problemów natury ogólnej. W sytuacji, gdy taka inicjatywa powstanie, jest poddawana pod dyskusję na forum Rady Federalnej oraz Zgromadzenia Federalnego, które ustosunkowuje się formalnie do proponowanych rozwiązań. Wówczas mogą być zgłoszone inne propozycje lub mogą być uszczegółowione te dotąd obowiązujące. Następnie wszystkie inicjatywy, łącznie z kontrpropozycjami, są poddawane pod osąd społeczeń-

¹⁶ Dane pochodzą z Departamentu ds. Statystyki Konfederacji Szwajcarskiej w Neuchâtel.

¹⁷ Por. A. Kost: *Direkte Demokratie*. Wiesbaden 2008.

¹⁸ T. Meyer: *Was ist Demokratie? Eine diskursive Einführung*. Wiesbaden 2009.

stwa i poszczególnych kantonów. Inicjatywa zyskuje akceptację wtedy, kiedy opowie się za nią większość społeczeństwa i większość kantonów¹⁹. Przykładowo, w latach 2000—2010 odwołano się do instytucji inicjatywy ludowej i kontrpropozycji 54 razy oraz doprowadzono do głosowania nad 48 inicjatywami ludowymi²⁰.

W Szwajcarii wyróżniamy **referenda** obligatoryjne, zwane również konstytucyjnymi, i fakultatywne o charakterze opcjonalnym, określane także jako ustawodawcze²¹. Referendum obligatoryjne weszło w życie już w roku 1848 i znalazło zastosowanie w sytuacji zmian wprowadzanych w konstytucji. Natomiast od roku 1977 referendum to odnosi się także do decyzji o przystąpieniu do organizacji ponadnarodowych. W art. 140 konstytucji Szwajcarii zawarto postanowienia dotyczące zastosowania referendum obligatoryjnego w art. 140 pkt 2: narodowi przedstawia się pod głosowanie:

- inicjatywy ludowe w sprawie całkowitej zmiany Konstytucji Federalnej;
- inicjatywy ludowe w sprawie częściowej zmiany Konstytucji Federalnej w formie propozycji o ogólnym charakterze, która została odrzucona przez Zgromadzenie Federalne;
- pytanie, czy należy przeprowadzić całkowitą zmianę Konstytucji Federalnej w razie niejednoznaczności obu izb.

Naród i kantony wyrażają wolę w sprawach zasadniczych: zmiany Konstytucji Federalnej; przystąpienia do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych; ustaw federalnych uznanych za pilne — czas ich obowiązywania nie przekracza 1 roku — ustawy te w ciągu roku od przyjęcia przez Zgromadzenie Federalne muszą być poddane pod głosowanie.

Referendum fakultatywne, zwane również **wetem ludowym**, wprowadzono w 1874 roku. Oznacza ono wyrażenie sprzeciwu wobec rozwiązań przyjętych w obowiązującym systemie prawnym. Instytucja ta jest stosowana przeciwko uchwalonemu aktowi prawnemu. Zgodnie z art. 141 konstytucji Szwajcarii, za jego przeprowadzeniem musi opowiedzieć się grupa 50 tys. osób lub co najmniej 8 kantonów. Pod głosowanie narodu przedstawia się: ustawy federalne; ustawy federalne uznane za pilne, których czas obowiązywania przekracza rok; uchwały federalne, których czas obowiązywania przekracza rok; umowy międzynarodowe. Zgodnie z konstytucją, Zgromadzenie Federalne może poddać pod głosowanie w referendum fakultatywnym także

¹⁹ W szwajcarskim systemie politycznym wyróżnia się inicjatywę mającą na celu przyjęcie nowej konstytucji oraz inicjatywę mającą na celu wniesienie poprawek konstytucyjnych. Pierwszy rodzaj jest praktykowany od 1848 r., drugi zaś — od 1891 r.

²⁰ Dane pochodzą z Departamentu ds. Statystyki Konfederacji Szwajcarskiej w Neuchâtel.

²¹ B. Degen. *Referendum*, [hasło w:] *Historisches Lexikon der Schweiz*. Bd. 10: *Pro-Schafroth*. Basel 2011, s. 166—168.

inne umowy międzynarodowe. Według art. 142 konstytucji Szwajcarii, projekty przedstawione pod głosowanie narodowi stają się obowiązujące, jeśli opowie się za nimi większość głosujących²².

W latach 2000—2010 odwołano się do instytucji referendum obligatoryjnego i referendum fakultatywnego (weto ludowe) 45 razy²³. W 11 przypadkach społeczeństwo i kantony wyraziły zgodę na proponowane zmiany, w 4 przypadkach odmówiły poparcia proponowanych zmian.

Funkcjonalność i dysfunkcjonalność szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej

Ze względu na wielokulturowość Szwajcarii trudno byłoby osiągnąć społeczno-polityczny konsens bez federalizmu i demokracji bezpośredniej²⁴. Wiele decyzji podejmuje się na najniższym szczeblu politycznym, co winno chronić obywatela przed nieuzasadnioną lub nietrafioną ingerencją państwa²⁵.

Proces negocjacji na płaszczyźnie międzykantonalnej i na szczeblu federacja — kantony jest niejednokrotnie długotrwały, co często jawi się jako niezrozumiałe w innych krajach, poza tym rezultaty referendum bywają często do końca nieprzewidywalne²⁶. W tym miejscu pojawia się pytanie dotyczące funkcjonalności lub dysfunkcjonalności szwajcarskiego systemu politycznego opartego na demokracji bezpośredniej. Funkcjonalność systemu demokracji bezpośredniej związana jest przede wszystkim z szeroko rozumianą partycypacją obywateli i politycznych aktorów w procesie decyzyjnym państwa, kantonów i gmin.

Po pierwsze — demokracja bezpośrednia ułatwia obywatelom udział w bezpośrednim podejmowaniu decyzji politycznych. Nawet podmioty polityczne niewchodzące w struktury rządowe współdecydują w procesie politycznym²⁷.

²² Por. S. Hug: *Occurrence and Policy Consequences of Referendums*. „Journal of Theoretical Politics” 2004, Vol. 16, s. 321—336.

²³ M. Marczevska-Rytko: *Inicjatywa ludowa i referendum w Szwajcarii w latach 2000—2010*. „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 9, s. 272—283.

²⁴ Por. M. Matyja: *Federalism and Multiethnicity in Switzerland*. In: *Essays on Regionalisation. Collection of Reports Submitted at the International Conference. Regionalisation in Southeast Europe. Comparative Analysis and Perspectives*. Ed. Agencija Lokalne Demokratije, Center — Agency of Local Democracy. Subotica 2001, s. 129—136.

²⁵ J.G. Matsusaka: *The Eclipse of Legislatures. Direct Democracy in the 21st Century*. „Public Choice” 2000, Vol. 124, s. 157—177.

²⁶ R. Eichenberger: *Starke Föderalismus. Drei Reformvorschläge für fruchtbaren Föderalismus*, Orell Füssli. Zürich 2002.

²⁷ S. Möckli: *Funktionen und Dysfunktionen der direkten Demokratie*. „Beiträge und Berichte“ 1995, Nr. 237, s. 9.

Po drugie — każdy podmiot polityczny jest w stanie skutecznie artykułować swoje żądania polityczne. Podejmuje się nawet takie inicjatywy i przeprowadza się takie referenda, które od początku nie mają szans powodzenia. Stanowią jednak pewnego rodzaju *input* polityczny i oddziałują pośrednio na kształtowanie opinii publicznej²⁸.

Po trzecie — demokracja bezpośrednia charakteryzuje się silną tendencją do tworzenia kompromisów i liczenia się z opinią publiczną²⁹. Dla polityków oznacza to stały kontakt ze społeczeństwem w obawie przed nieprzewidywanym przeprowadzeniem inicjatywy ludowej; szczególnie dla mniejszości jest to szansa na przeforsowanie ich sugestii i żądań politycznych.

Po czwarte — w systemie demokracji bezpośredniej występuje szeroka akceptacja podjętych decyzji politycznych przez wszystkich aktorów sceny politycznej, ekonomicznej i społecznej. Decyzja polityczna podjęta w referendum bezsprzecznie ma lepszy oddźwięk społeczny niż decyzja forsowana przez elity polityczne.

Po piąte — demokracja bezpośrednia spełnia dwie ważne funkcje systemowe w procesie decyzyjnym: funkcję politycznej komunikacji i funkcję politycznej socjalizacji³⁰. Pierwsza funkcja wiąże się z wieloma podmiotami politycznymi zaangażowanymi w proces decyzyjny, co doprowadza do sytuacji, w której tak zwana wiedza polityczna w społeczeństwie stoi na wyższym poziomie niż w systemach opartych na demokracji reprezentatywnej. Wiąże się też z usilnym dążeniem do kompromisu i pociąga za sobą całą gamę politycznych i społecznych powiązań, w ramach których dochodzi do wymiany informacji.

Polityczna socjalizacja oznacza z kolei, że partycypacja w systemie demokracji bezpośredniej sprzyja ugruntowaniu w świadomości społecznej podstawowych praw demokratycznych, na przykład respektowaniu argumentów przeciwników politycznych. Dysfunkcjonalność tej formy demokracji, podobnie jak jej funkcjonalność, jest zagadnieniem kompleksowym i wielowymiarowym.

Po pierwsze — system ten umożliwia wprowadzenie szerokiej partycypacji obywateli w życiu politycznym państwa, jednak tylko nikła mniejszość społeczeństwa angażuje się w ten proces. Jest to taka mniejszość obywateli, która — abstrahując od systemu politycznego — przejmie bądź przejmowałyby inicjatywę polityczną i aktywnie uczestniczy bądź uczestniczyłaby w każdym procesie decyzyjnym państwa. Mniejszość tę stanowią elity polityczne, tak zwana *classe politique*, z których zdaniem i poglądami liczy się większość społeczeństwa. Polityczne prądy o charakterze *input* w systemie

²⁸ A. Vatter: *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden 2014, s. 358 i n.

²⁹ S. Möckli: *Funktionen...*, s. 10.

³⁰ Ibidem, s. 11.

politycznym nie są więc silniejsze w demokracji bezpośredniej niż w demokracji reprezentatywno-parlamentarnej³¹.

Po drugie — demokracja bezpośrednia spowalnia proces decyzyjny, a przez to ogranicza i blokuje znalezienie pożądanego rozwiązania. W procesie politycznym bierze udział wielu aktorów (partie polityczne, grupy interesów, społeczeństwo), co generuje poszukiwanie kompromisów. Celem elit politycznych natomiast nie jest wciąganie przedstawicieli społeczeństwa w proces podejmowania decyzji, lecz wręcz przeciwnie — elity dążą do ograniczenia liczby głosowań i referendum w obawie przed niepożądanymi decyzjami przy urnie.

Po trzecie — demokracja bezpośrednia osłabia pozycje ustabilizowanych aktorów politycznych, stwarza bowiem możliwość pominięcia kompetencji decyzyjnych organów państwowych. Tym samym system ten wzmacnia rolę opozycji i dopuszcza o wiele rzadziej niż w demokracji reprezentatywno-parlamentarnej proces negocjacji decyzji w postaci dyskusowania przeciwnych argumentów, szukania kompromisu, doradztwa i osobistej konfrontacji politycznych kontrahentów.

Grupy interesów mogą w ten sposób eksponować tematy ważne dla ich partykularnych interesów, nie ponosząc żadnej odpowiedzialności politycznej. Z powodu takiej polityki lobbyści stają między społeczeństwem i państwem jako konkurencja w stosunku do partii politycznych, co z kolei osłabia rolę partii.

Po czwarte — demokracja bezpośrednia ze swoją wielością i różnorodnością decyzji podejmowanych przez wyborców sprawia, że społeczeństwo staje się bierne politycznie. Wyborcy nie są w stanie informować się na bieżąco o wszystkich zmianach, wiązałoby się to ze zbyt wysokimi kosztami informacyjnymi, szczególnie podczas podejmowania decyzji w sprawach złożonych i kompleksowych. W Szwajcarii zaledwie 1/6 wyborców jest w pełni doinformowana w przededniu referendum³².

Po piąte — system demokracji bezpośredniej może doprowadzić do zaognienia konfliktów politycznych. Szczególnie łatwo może się to stać w trakcie głosowań o wszystko albo o nic. Istnieje wtedy ryzyko eskalacji walki politycznej, a niekiedy dochodzi nawet do tyranizowania mniejszości przez większość.

³¹ Ibidem, s. 12.

³² Ibidem, s. 14.

Wpływ szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej na proces integracji mniejszości muzułmańskiej

Oddziaływanie bezpośrednie

Wpływ bezpośredni szwajcarskiego systemu politycznego na status publicznoprawny i integrację mniejszości muzułmańskiej odbywa się w ramach referendum. Wszystkie ważne decyzje dotyczące akceptacji religijnej mniejszości muzułmańskiej w Szwajcarii zostały przegłosowane na niekorzyść tychże. Głównym czynnikiem, który zdecydował o wyniku tych referendum, była aktywna kampania partii politycznych, a zwłaszcza ich elit, które propagowały hasła braku harmonii między światem chrześcijańskim i niechrześcijańskim³³. Im bardziej zdecydowanie partie polityczne występowały przeciwko przyznaniu dodatkowych praw mniejszości muzułmańskiej, tym większe było poparcie wśród społeczeństwa. W trzech kampaniach przedreferendalnych partie konserwatywno-prawicowe prowadziły otwartą kampanię przeciwko rozszerzeniu praw muzułmanów³⁴. Jednak sukces mogły odnieść tylko dzięki poparciu partii burżuazyjno-liberalnych i dzięki aktywnym populistycznym akcjom niektórych liderów partyjnych.

Bezpośrednimi czynnikami wywołującymi kampanie przedreferendalne i prowadzącymi ostatecznie do głosowania na niekorzyść muzułmanów były również zajścia poza granicami Szwajcarii. Wymienić tu należy wydarzenia z 11 września 2001 roku w USA, kampanię rozpętaną przez Ajatollaha Chomeiniego przeciwko pisarzowi Salmanowi Rushdiemu oraz akcje sprzeciwu wobec noszenia nakrycia głowy przez muzułmanki we Francji. Te wydarzenia były mocnymi argumentami dla partii konserwatywnych podczas kampanii przedreferendalnych. Były to przyczyny, dla których na początku XXI wieku islam i jego ideologiczno-społeczne wartości stały się centralnym punktem politycznej dyskusji również w Szwajcarii³⁵.

Oddziaływanie pośrednie

Pośrednie oddziaływanie demokracji w wydaniu szwajcarskim na proces integracji religijnej mniejszości muzułmańskiej odbywa się w ramach debat

³³ Por. E. Tanner: *Die muslimische Minderheit und ihre Religion. Strukturrechtliche und institutionsrechtliche Grundfragen im Bereich des Religionsrechts der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Fribourg 2008, s. 193 i nast.

³⁴ W kantonie zuryskim w latach 1982 i 2003 oraz w kantonie berneńskim w 1990 r.

³⁵ Por. E.J. Nagel: *Minderheiten in der Demokratie, Politische Herausforderung und interreligiöser Dialog*. Stuttgart 1998, s. 176.

parlamentarnych, szczególnie jeśli głosowanie dotyczy zmian ustaw o charakterze liberalnym, i poprzedzone jest jedynie marginalnymi debatami publicznymi. Jak dotąd było możliwe przeforsowanie rozszerzenia praw mniejszości niechrześcijańskich, w tym mniejszości muzułmańskiej, właśnie w takim głosowaniu. Oddziaływanie pośrednie polega bowiem na tym, że elementy demokracji bezpośredniej funkcjonują jako „straszak” powodujący, że kwestie istotne dla mniejszości rozstrzyga się w procedowaniu ustawowym, by uniknąć zastosowania mechanizmów demokracji bezpośredniej, które z pewnością przyniosą wynik negatywny.

Interesujące jest to, że do dokonania zmian ustaw na korzyść mniejszości muzułmańskiej nie dochodzi z reguły wtedy, kiedy istnieje ryzyko przeprowadzenia referendum z realnym brakiem akceptacji dla proponowanych zmian ustawodawczych przez społeczeństwo szwajcarskie³⁶.

Reasumując, należy stwierdzić, że to nie islam jest przyczyną restryktywnego głosowania w parlamencie szwajcarskim oraz w parlamentach kantonalnych na niekorzyść mniejszości muzułmańskiej, lecz perspektywa przeprowadzenia referendum i odrzucenia w nim zmian na korzyść tejże mniejszości³⁷. Charakter pośredni wpływu szwajcarskiego systemu politycznego na przyznanie statusu publicznoprawnego muzułmańskiej mniejszości religijnej odbywa się więc w kuluarach parlamentu i podyktowany jest kalkulacją możliwości ominięcia instrumentów demokracji bezpośredniej³⁸.

Biorąc pod uwagę bardzo słaby lobbying mniejszości muzułmańskich w parlamencie ogólnoszwajcarskim i w parlamentach kantonalnych, szanse na zaakceptowanie nowych ustaw na rzecz tej mniejszości są nikłe i zależne od konfiguracji politycznej w organach ustawodawczych.

Referenda kantonalne dotyczące muzułmańskiej mniejszości religijnej

W latach 1974—2013 doszło ośmiokrotnie do głosowania na szczeblu kantonów na temat społeczności muzułmańskiej. W czterech wypadkach (Fryburg 1982 r. i 1986 r., Berno 1990 r., Zurych 2003 r.) referenda dotyczyły

³⁶ D. Danaci: *Die Macht sozialer Identitäten*. Bern 2011, s. 131 i nast.

³⁷ Por. A. Christmann: *Damoklesschwert Volksabstimmung? Genese von Anerkennungsregeln für Religionsgemeinschaften in den Schweizer Kantonen*. „Swiss Political Science Review” 2010, Vol. 16(1), s. 1—41.

³⁸ A. Christmann: *Die Grenzen direkter Demokratie. Volksentscheide im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat*. Zürich, s. 191 i nast.

publicznoprawnego uznania mniejszości muzułmańskiej za mniejszość religijną. W każdym wypadku wynik głosowania był negatywny i społeczeństwa kantonalne wypowiedziały się zdecydowanie przeciwko przyznaniu praw religijnych tej mniejszości (por. tab. 1).

Tabela 1

Wyniki referendum kantonalnych dotyczących przyznania religijnych praw mniejszości muzułmańskiej

Kanton	Rok	Wynik głosy na nie [%]	Udział głosujących [%]	Forma prawna*
Wallis	1974	58,5	22,6	RO
Ticino	1075	89,5	60,6	RO
Berno	1979	66,2	19,1	RO
Fryburg	1982	72,7	35,7	RO
Zurych	1982	46,9	31,3	RO
Fryburg	1986	48,4	34,0	RF
Berno	1990	39,5	15,8	RF
Zurych	2003	39,5	40,4	RF

* RO — referendum obligatoryjne, RF — referendum fakultatywne

Źródło: Federalny Departament ds. Statystyki w Neuchâtel

W kantonie zuryskim w 1982 roku Kościoły: rzymskokatolicki i ewangelicko-reformowany były publicznoprawnie uznanymi wyznaniem. W referendum chodziło o przyznanie takiego samego statusu pozostałym, dotąd nieuznanym ugrupowaniom religijnym. Referendum miało charakter obligatoryjny i dało wynik negatywny³⁹.

W 1986 roku w katolickim kantonie Fryburg uznano prawa, podobnie jak w kantonie zuryskim, Kościołów: katolickiego i ewangelicko-reformowanego. W referendum zdecydowano o uznaniu publicznoprawnym pozostałych religii, w tym islamu, oraz o nowych uregulowaniach budżetowych w parafiach katolickich. Głosujący w kantonie fryburskim opowiedzieli się przeciwko nowym uregulowaniom, mimo że wszystkie ważniejsze partie polityczne poleciły przegłosowanie nowo zaproponowanych zmian na „tak”.

Następne referendum dotyczące bezpośrednio muzułmańskiej mniejszości religijnej odbyło się w 1990 roku w kantonie berneńskim, w którym 3 Kościoły posiadały już wtedy status publicznoprawny: katolicki, ewangelicko-reformowany i chrześcijańskokatolicki. Również w tym referendum chodziło o rozszerzenie statusu publicznoprawnego na inne religie, przede wszystkim

³⁹ M. Matyja: *Granice demokracji. Wpływ szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej na proces integracyjny muzułmańskiej mniejszości religijnej*. Brzezia Łąka 2014, s. 104 i nast.

muzułmańską i judaizm. Próba rewizji odpowiedniej ustawy została jednak przegłosowana negatywnie.

Ostatnim z kantonalnych referendów, dzięki któremu miało dojść do przyznania religijnej mniejszości muzulmańskiej pełni praw, było głosowanie w kantonie zuryskim w 2003 roku. Przedstawiono wtedy do przegłosowania trzy propozycje: uregulowanie stosunków między państwem (kantonom) a Kościołem przez wprowadzenie poprawki do konstytucji kantonalnej, ustawę kościelną i ustawę o uznaniu publicznoprawnym dotąd nieuznanych religii, w tym przede wszystkim religii muzulmańskiej. Wszystkie trzy propozycje zmian zostały przegłosowane negatywnie.

Analiza referendów

Każde z opisanych referendów kantonalnych dotyczących przyznania statusu prawnego religijnej mniejszości muzulmańskiej zostało przez społeczeństwa poszczególnych kantonów odrzucone.

W kantonie zuryskim w 1982 roku powodem negatywnego głosowania w referendum było przypuszczalnie nastawienie partii prawicowych, które sprzeciwiły się przyznaniu praw mniejszościom niechrześcijańskim. Kampanie przeciw uznaniu statusu publicznoprawnego „nowych” mniejszości religijnych prowadziły szczególnie Szwajcarska Partia Ludowa i Akcja Narodowa⁴⁰, później przyłączyły się partie liberalne. Motywem debaty politycznej, skierowanej głównie przeciwko muzulmanom i uznaniu tej religii, była obawa przed potencjalnym wpływem islamu na płaszczyznę edukacji oraz obawa przed zdominowaniem przez wyznawców tej religii niektórych funkcji państwa.

W kantonie fryburskim w 1986 roku celem referendum było również podjęcie przez społeczeństwo decyzji o przyznaniu statusu publicznoprawnego nieuznanym dotąd mniejszościom religijnym, głównie wyznawcom judaizmu, islamu i prawosławia. Partie konserwatywne prowadziły w tym wypadku mniej intensywną kampanię negatywną. Jednak obawy społeczeństwa fryburskiego spowodowały, że wynik referendum był negatywny. Skrajnie prawicowe ugrupowania polityczne odegrały tu olbrzymią rolę, mobilizując rzesze społeczeństwa przeciwko „rosnącemu w siłę islamowi”, jak podawały media.

W 1990 roku w Bernie i kantonie berneńskim intensywną kampanię prowadziły, podobnie jak w Zurychu w 1982 roku, partie konserwatywne: Szwajcarska Partia Ludowa, Unia Demokratyczna i Akcja Narodowa. Lide-

⁴⁰ Niem. Nationale Aktion (NA).

rzy polityczni głosili, że jeśli muzułmańskiej mniejszości religijnej zostanie przyznany status publicznoprawny, to będzie to zdrada wartości chrześcijańskich. Działacze partii konserwatywnych dowodzili publicznie, że islam stanowi zagrożenie dla szwajcarskiego państwa prawa⁴¹. Sytuacja przedreferendalna żydów berneńskich była całkowicie dwuznaczna, z jednej strony bowiem dążyli do uznania własnej religii, z drugiej jednak tradycyjnie sprzeciwiali się przyznaniu takich samych praw muzułmanom. Ostatecznie żydzi zaczęli propagować przyznanie praw muzułmanom, dowodząc, że ich konflikt z religią islamu może stanowić dla obydwu ugrupowań religijnych kreatywną konfrontację⁴². W efekcie społeczeństwo przychyliło się do argumentów przedstawicieli partii konserwatywnych i przegłosowało inicjatywę kantonalną na „nie”.

Kolejną próbę przyznania pełnych praw muzułmańskiej mniejszości religijnej w kantonie zuryskim — jak uprzednio wspomniano — podjęto w 2003 roku. Już rok przed terminem referendum wystąpili ponownie na forum politycznym przedstawiciele partii konserwatywnych, czyli politycy Szwajcarskiej Partii Ludowej, oraz niektórzy politycy partii liberalnych⁴³. Głównym sloganem kampanii antymuzułmańskiej było pytanie: „Pieniądze podatników na szkoły Koranu?”⁴⁴, co miało być dostatecznym argumentem dla negatywnego przegłosowania statusu muzułmańskiej mniejszości religijnej. Oprócz tego, jak wcześniej wspomniano, referendum obejmowało trzy różne aspekty, dlatego przeciwnicy przyznania praw muzułmanom obawiali się, że religia ta otrzyma aprobatę niejako niepostrzeżenie, w cieniu innych postulatów. W konsekwencji energicznej kampanii przedreferendalnej, podczas której zwolennicy i przeciwnicy zarzucali sobie nawzajem kłamstwa, społeczeństwo kantonu zuryskiego zagłosowało negatywnie.

Inicjatywa i referendum „Przeciwko budowie minaretów”

Inicjatorzy kampanii „Przeciwko budowie minaretów”⁴⁵ argumentowali konieczność wprowadzenia państwowego zakazu budowy minaretów przede wszystkim aspektami politycznymi⁴⁶. Według nich minaret jest religijno-

⁴¹ „Basler Zeitung“, 10.07.1989 [bez autora].

⁴² „Der Bund“, 28.05.1990 [bez autora].

⁴³ Niem. Freisinnig-Demokratische Partei.

⁴⁴ Niem. „Steuergelder für Koranschulen?”

⁴⁵ Niem. „Gegen den Bau von Minaretten”.

⁴⁶ M. Matyja: *Granice demokracji...*, s. 107 i nast.

-politycznym symbolem islamu i demonstrowa potęgę tej konfesji. Praktyki religijne nie stoją tu na pierwszym miejscu⁴⁷. Twórcy kampanii obawiali się również, że pozwolenie na budowę będzie początkiem ustępstw wobec islamu w Szwajcarii.

Zasadniczą motywacją dla zwolenników inicjatywy była teza, że wyrażenie zgody na budowę minaretów w Szwajcarii okaże się jednocześnie zagrożeniem dla wartości demokracji i jawnym przyzwoleniem na rozwój niedemokratycznych tendencji. Przytoczano także argument, że minarety nie są elementami koniecznymi dla meczetów, a zakaz ich budowy nie zagraża wolności religijnej muzułmanów⁴⁸.

Zwolennicy budowy minaretów, będący jednocześnie przeciwnikami inicjatywy, wyznawali pogląd, że minarety są tak samo ważne dla wyznawców islamu, jak wieże kościelne dla wyznawców religii chrześcijańskich. Pierwsze minarety bowiem powstały już 1500 lat temu, zaledwie 60 lat po śmierci proroka Mahometa i od tamtego czasu stanowiły nieodłączną część tradycji religijnej⁴⁹. Rozpoczęcie budowy minaretów przy meczetach winno być symbolem uznania religii muzułmańskiej w Szwajcarii i niejako wyjściem islamu z cienia dominujących religii chrześcijańskich⁵⁰. Dzięki temu muzułmanie mogliby się poczuć bardziej zasymilowani i uznani przez społeczność alpejskiego kraju. Oprócz tego minaret dla muzułmanów jest świadectwem ich tożsamości religijnej i nie zagraża innym religiom.

Przeciwnicy inicjatywy zarzucili inicjatorom zakazu budowy minaretów populizm w przededniu wyborów parlamentarnych, które odbyły się 21 października 2007 roku. Ich głównymi argumentami były: swoboda wyznania w Szwajcarii, wewnętrzny pokój państwa i opinia o nim jako liberalnym i neutralnym kraju — panująca za granicą.

W czasie kampanii przedreferendalnej wiele kontrowersji wywołał plakat komitetu inicjatywy „Przeciwko budowie minaretów”, przedstawiający muzułmankę z twarzą zakrytą kwefem, stojącą przed położonym szwajcarskim krzyżem, na którym wznoszą się liczne minarety. Plakat został ostro skrytykowany, gdyż minarety miały kształt rakiet. W niektórych miastach i kantonach zabroniono umieszczania plakatu w miejscach publicznych.

Szwajcarska Rada Federalna i obydwie izby parlamentu odrzuciły w głosowaniu inicjatywę „Przeciwko budowie minaretów” i poleciły przegłosowa-

⁴⁷ Por. J. El-Sonbati: *Moscheen ohne Minarett. Eine Muslimin in der Schweiz*. Oberhofen am Thunersee 2010.

⁴⁸ Por. A. Kley, A. Schaer: *Gewährleistet die Religionsfreiheit einen Anspruch auf Minarett und Gebetsruf?*. In: *Streit um das Minarett. Zusammenleben in der religiös pluralistischen Gesellschaft*. Hrsg. M. Tanner et al. Zürich 2009, s. 87 i nast.

⁴⁹ *Im Wahljahr gegen Minarette*, „Der Bund” 2.05.2007.

⁵⁰ W Szwajcarii istniało do 2009 r. ok. 160 meczetów i miejsc modlitw dla muzułmanów, które nie miały minaretów.

nie jej na „nie”⁵¹. Rada Federalna podkreśliła na oficjalnej konferencji prasowej 15 października 2009 roku, że inicjatywa narusza zasady wolności wiary i wyznania, równouprawnienie obywateli oraz zagraża stabilności religijnej w państwie. Dla rządu i parlamentu inicjatywa stała w sprzeczności z wartościami wolnego społeczeństwa i zasadami demokracji bezpośredniej. Jednocześnie rząd szwajcarski przeprowadził kampanię za granicą, aby „osłabić” tam eskalację negatywnych reakcji ośrodków politycznych, a szczególnie przedstawicieli świata muzułmańskiego⁵².

Olbrzymia większość społeczeństwa szwajcarskiego 29 listopada 2009 roku głosowała pozytywnie, sprzeciwiając się budowie minaretów na własnym terytorium. Zaledwie w 4 kantonach (Bazylea-Miasto, Genewa, Neuenburg i Waadt) inicjatywę „Przeciwko budowie minaretów” odrzucono, prze głosowano na „nie”.

Rada Kantonów w parlamencie szwajcarskim przegłosowała inicjatywę również zdecydowanie pozytywnie w następujący sposób:

1. Tak (19 1/2 kantonu)
2. Nie (3 1/2 kantonu)

Gminy wiejskie zdecydowanie odrzuciły w referendum możliwość budowy minaretów na terytorium państwa szwajcarskiego (65,9% na „tak”), podczas gdy uprawnieni do głosowania w gminach miejskich (54,2% na „tak”) oddali mniej negatywnych głosów, niż wynosiła średnia krajowa (57,5% na „tak”).

Negatywne nastawienie do postulatu budowy minaretów było najwyższe w Szwajcarii włoskojęzycznej (68,2% na „tak”), podczas gdy część francuskojęzyczna okazała się bardziej liberalna (48,3% na „tak”).

Dla większości głosujących, którzy opowiedzieli się za zakazem budowy minaretów na terytorium państwa, oddanie pozytywnego głosu dla inicjatywy miało być znakiem przeciwko minaretom jako symbolowi islamizacji Szwajcarii i Europy Zachodniej. Oprócz tego, ich zdaniem, tym zakazem nie zostały naruszone podstawy gwarantowanej wolności religijnej dla muzułmanów ani możliwość wykonywania przez nich praktyk religijnych⁵³. Postrzegali w swojej decyzji przy urnie obronę wartości chrześcijańskich i odwet za dyskryminację chrześcijan w niektórych krajach islamu. Stosunkowo częstym argumentem były przyczyny estetyczne: co piąty głosujący uważał, że minarety nie pasują do rodzimego krajobrazu, zdominowanego

⁵¹ *Bundesrat gegen Bauverbott für Minarette*. Komunikat prasowy Rady Federalnej, 27.08.2008.

⁵² *Erhöhte Alarmbereitschaft wegen Minarett-Initiative*, „Neue Zürcher Zeitung” 5.07.2007 [<http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/erhoechte-alarmbereitschaft-wegen-minarett-initiative-1.521420> (dostęp: 23.02.2014)].

⁵³ Por. A. Schaer: *Probleme lösen, nicht schaffen*. „EVP Info” 2009, Nr. 4, s. 1.

symbolami chrześcijańskimi⁵⁴. Natomiast stosunkowo rzadkim argumentem był protest przeciwko osiadłym na stałe muzułmanom.

Dla przeciwników inicjatywy najważniejszym argumentem było naruszenie swobody wyznania i religii oraz dyskryminacyjny charakter inicjatywy⁵⁵. Co szósty głosujący twierdził, że w inicjatywie nie chodzi o zakaz budowy minaretów, a cała kampania ma, w ich mniemaniu, charakter konfrontacji politycznej. Istniejące już na terenie Szwajcarii 4 minarety nie doprowadziły bowiem wcześniej do konfliktu na tle religijnym⁵⁶. Przeciwnicy inicjatywy podawali poza tym jako przyczynę głosowania na „nie” nietolerancję społeczeństwa oraz ryzyko eskalacji konfliktu religijnego z ugrupowaniami muzułmańskimi. Spora grupa była również zdania, że minarety nie przeszkadzają im w ich codziennym życiu⁵⁷, a zakaz budowy minaretów w Szwajcarii stoi w sprzeczności z zakazem dyskryminacji i w rezultacie generuje wiele negatywnych skutków prawnych. Przede wszystkim osłabia politykę przestrzegania praw człowieka, prowadzoną aktywnie przez neutralne państwo, szczególnie wobec państw islamskich. Oprócz tego osłabia koncepcję państwa demokracji bezpośredniej, której utrzymanie niewątpliwie stało pod znakiem zapytania⁵⁸. Decyzja Szwajcarów z 29 listopada 2009 roku udowodniła bowiem, że system demokracji bezpośredniej nie jest w stanie dostatecznie chronić mniejszości religijnych i wchodzi w sprzeczność z prawami podstawowymi⁵⁹. Po raz kolejny okazało się, że elity polityczne mogą manipulować opinią publiczną i sterować decyzjami narodu w kierunku realizacji własnych, partykularnych interesów. Sama idea demokracji bezpośredniej — przez wynik głosowania została znacznie osłabiona, a suwerenność narodu obniżona do rangi absolutyzmu narodu⁶⁰.

⁵⁴ Por. J. Hüttermann: *Das Minarett. Zur politischen Kultur des Konflikts um islamische Symbole*. Weinheim 2006.

⁵⁵ A. Vatter, Th. Milic, H. Hirter: *Das Stimmverhalten bei der Minarettverbots-Initiative unter der Lupe*. In: *Vom Schächt- zum Minarettverbot*. Hrsg. A. Vatter. Zürich 2011, s. 160.

⁵⁶ Por. M. Stüssi: *Schweizer Minarettverbot. Ein Einzelfall?*. „Schweizerische Kirchenzeitung” 2009, Nr. 36, s. 596 [<http://www.kath.ch/skz/index.php?&kz=2807> (dostęp: 25.02.2014)].

⁵⁷ A. Vatter, Th. Milic, H. Hirter: *Das Stimmverhalten...*, s. 160.

⁵⁸ Szerzej na ten temat: *Minarett-Initiative — Von der Provokation zum Irrtum*. Hrsg. A. Gross, F. Krebs, M. Stohler. Saint-Ursanne 2009.

⁵⁹ Por. M. Stüssi: *Muss das Parlament die Minarettverbotsinitiative für ungültig erklären?*. Luzern 2008.

⁶⁰ Por. M. Matyja: *Granice demokracji...*, s. 118 i nast.

Analiza wyniku referendum

Wynik referendum wskazał również na to, że istnieje wpływ polityki innych państw na politykę wewnętrzną Szwajcarii. Negatywny obraz islamu przeniknął bowiem do kraju alpejskiego z zagranicy szczególnie po 11 września 2001 roku i po serii ataków terrorystycznych, które ze Szwajcarią nie miały nic wspólnego. Zrodziła się islamofobia, która pozwoliła elitom politycznym wytworzyć „obraz wroga”, jakim miałby być właśnie islam wraz z jego wyznawcami.

Według opinii ekspertów prawa międzynarodowego, w neutralnym i demokratycznym państwie zostały naruszone podstawy tradycyjnej zasady praworządności. Ta zasada, zwana również „państwem prawa w sensie formalnym”, została zapisana w art. 5 pkt 1 konstytucji szwajcarskiej: „Podstawę i granicę działalności państwowej stanowi prawo”. Przyczyny przegłosowania inicjatywy na „tak” były różnorodne, jednak jedna z nich zdecydowanie dominowała. W różnych badaniach opinii publicznej potwierdzało się, że głosujący za inicjatywą chcieli wyrazić tym swój protest przeciw rozszerzaniu się w Szwajcarii wpływu islamu i przeciw modelowi społeczeństwa propagowanemu przez tę religię. Dla chrześcijan był to niemal automatyczny protest przeciwko obcej religii, bez uprzedzeń do jej założeń, lecz tylko ze względu na odmienność. Dużą rolę odegrała również pewnego rodzaju niepewność polityków i publicystów, wywołana histerią terroryzmu. Przez wiele lat ukazywanie islamu w świetle zagrożenia wpłynęło na przekonanie głosujących o słuszności ich wyboru. Na uwagę zasługuje również to, że 40% zwolenników otwartej na zewnątrz Szwajcarii i równych szans dla Szwajcarów i obcokrajowców głosowało za przyjęciem inicjatywy, a więc za zakazem budowy minaretów. Zaraz po przyjęciu inicjatywy w głosowaniu powszechnym w Szwajcarii rozpoczęła się debata na temat naruszenia zasad konstytucyjnych⁶¹, podstawowych praw człowieka i obywatela oraz relacji zmiany art. 72 konstytucji, mówiącego o zakazie budowy minaretów, z prawem międzynarodowym. Sugerowano nawet, aby unieważnić wyniki referendum⁶². Jest bowiem regułą, że w wypadku częściowych zmian konstytucji szwajcarskiej, które są następstwem inicjatywy ludowej, nie może dojść do konfliktu z prawem międzynarodowym. Potwierdza to art. 193 pkt 4 konstytucji: „Nie mogą zostać przy tym naruszone obowiązujące postanowienia prawa międzynarodowego” oraz art. 194 pkt 2 konstytucji: „Zmiana częściowa musi zachować jedność materii i nie może naruszać obowiązujących postanowień prawa międzynarodowego”. Podobnie rewizja konstytucji,

⁶¹ Por. A. Schaer: *Minarettinitiative — Im Widerspruch zur Verfassung*. „akzente” 2009, Nr. 2, s. 5.

⁶² Por. M. Stüssi: *Muss das Parlament...*

co jest niezmiernie ważne z prawnego punktu widzenia, nie może kolidować z międzynarodowym prawem humanitarnym. Według art. 139 pkt 3 konstytucji: „Jeżeli inicjatywa narusza jedność formy, jedność materii lub bezwzględnie obowiązujące postanowienia prawa międzynarodowego, Zgromadzenie Federalne uznaje ją za całkowicie lub częściowo nieważną”.

Inicjatywa „Przeciwko budowie minaretów” koliduje przede wszystkim z europejską konwencją praw człowieka, której Szwajcaria jest sygnatariuszem. Dlatego już przed głosowaniem 29 listopada 2009 roku dyskutowano nad ewentualnym unieważnieniem omawianej inicjatywy⁶³.

Przeciwnicy zakazu budowy minaretów argumentowali swoje racje ryzykiem ograniczenia wolności religijnej i wyznaniowej w Szwajcarii oraz złamaniem zasady zawartej w art. 9 ust. 1 europejskiej konwencji praw człowieka, w którym jest mowa o prawie do wykonywania praktyk religijnych z uwzględnieniem specyficznych zwyczajów i obyczajów. Artykuł 9 ust. 2 konwencji umożliwia jednak uchwalenie ustawy o ograniczeniu wolności religijnej w społeczeństwie demokratycznym w wypadku ochrony praw i wolności innych religii. Zwolennicy inicjatywy twierdzili natomiast, że wolność religii i wyznania nie została naruszona przez przyjęcie inicjatywy, nie zabroniono bowiem budowy meczetów, które są właściwymi świątyniami dla wyznawców islamu, lecz jedynie minaretów.

Przyjęcie inicjatywy przez społeczeństwo szwajcarskie w listopadzie 2009 roku wywołało mieszane uczucia nie tylko w Szwajcarii, lecz także na świecie. Rozpętała się debata medialna na temat możliwości budowy minaretów i stosunku państw demokratycznych do muzułmańskich mniejszości. Oburzenie wywołało przeciwstawienie się Szwajcarii zasadom prawa międzynarodowego, które propagują i chronią wolność religii oraz wyznania. Jednocześnie decyzja społeczeństwa szwajcarskiego uważana była za odważne opowiedzenie się przeciwko wpływowi islamu w Europie i w obronie wartości chrześcijańskich⁶⁴.

Osobna debata toczyła się na temat wpływu instrumentów demokracji bezpośredniej na przyznanie równych praw wszystkim członkom społeczeństwa bez względu na wiarę, przynależność religijną i światopogląd. Zrodziły się pytania o to, czy istnieją rozsądne granice demokracji bezpośredniej i czy tego rodzaju demokracja nie jest swego rodzaju mieczem Damoklesa, zagrażającym rozwojowi społeczno-instytucjonalnemu państwa szwajcarskiego.

⁶³ *Kein Grund für die Ungültigerklärung.* „Neue Zürcher Zeitung”, 4.05.2007.

⁶⁴ Por. M. Matyja: *Granice demokracji...*, s. 121.

Podsumowanie

W ostatnich latach daje się zaobserwować w Szwajcarii zanik sytuacji konfliktowych w ramach demokracji bezpośredniej między obiema podstawowymi religiami chrześcijańskimi — katolicyzmem i protestantyzmem. Natomiast na porządku dziennym występuje konflikt związany ze społeczno-prawną akceptacją mniejszości niechrześcijańskich, przy czym zarysowuje się zasadniczo podział na mniejszość muzułmańską, naprzeciw której stoi chrześcijańska większość społeczeństwa. Jest to nowa sytuacja w państwie szwajcarskim, dominują przy tym takie negatywne reakcje, jak obawa przed utratą podstawowych historycznych wartości i uczucie zagrożenia. Prawdopodobnie również w najbliższej przyszłości tendencje społeczne podczas głosowania o rozszerzenie praw dla mniejszości muzułmańskiej (np. zakaz noszenia okrycia głowy w miejscach publicznych przez kobiety wyznania islamskiego) pozostaną te same, nie chodzi tu bowiem tylko o konflikt religijny w wąskim tego słowa znaczeniu, lecz o etniczno-kulturowy podział społeczny. Ów podział zdominowany jest z kolei rozłamem w społeczeństwie na zwolenników wartości tradycyjnych i narodowych z jednej strony oraz protagonistów otwartej i zglobalizowanej Szwajcarii z drugiej strony.

Szwajcarski system polityczny, zmajoryzowany przez demokrację bezpośrednią, wpływa negatywnie na rozwój i równouprawnienie mniejszości religijnych w tym kraju. Szczególnie jeśli chodzi o mniejszość muzułmańską, naród szwajcarski — wykorzystując elementy demokracji bezpośredniej — opowiada się przeciwko rozszerzeniu praw politycznych i społecznych dla tej grupy religijnej.

Mimo że elity polityczne akceptują i uznają prawa mniejszości religijnych, to jednak nie przedstawiają tego problemu na forum parlamentu — w obawie przed walką polityczną w wypadku ewentualnego referendum. W ten sposób problem przyznania praw mniejszościom religijnym przesuwany jest w czasie. Obok tej taktyki, prowadzonej przez elity polityczne i administrację państwową, istotne są również wartości i poglądy reprezentowane przez społeczeństwo. Kto opowiada się za otwartą na zewnątrz Szwajcarią, ten z reguły opowiada się jednocześnie za rozszerzeniem praw dla mniejszości narodowych w tym kraju. Partie konserwatywne usiłują te prawa ograniczać do minimum, argumentując swoje stanowisko obawą przed wyobcowaniem społecznym i utratą szwajcarskiej tożsamości narodowej.

Również sami przedstawiciele mniejszości narodowych wpływają zasadniczo na ich pozycję i szanse równouprawnienia w społeczeństwie szwajcarskim. Mniejszości niepotrafiące się zasymilować i reprezentujące prowokująco obce wartości, mają nikłe szanse na ich zaakceptowanie przez wyborców. Niemniej jednak należy stwierdzić, iż tradycyjne mniej-

szości językowe są w pełni akceptowane w społeczeństwie szwajcarskim, natomiast status mniejszości religijnych uzależniony jest w dużym stopniu od nastrojów społecznych i aktualnych tendencji politycznych, mechanizm demokracji bezpośredniej zaś hamuje prawne uznanie tych mniejszości, a szczególnie mniejszości muzułmańskiej.

Szwajcaria, jak cała współczesna Europa, stoi dziś przed koniecznością odpowiedzi na strategiczne wyzwania o cywilizacyjnym charakterze. Jednym z kluczowych problemów jest przyszły kształt tego wielokulturowego społeczeństwa z jego całą mozaiką różnych mniejszości i grup narodowych.

Z jednej strony — co szczególnie symptomatyczne dla najbardziej rozwiniętych społecznie i gospodarczo krajów Europy — widoczna jest narastająca presja demograficzna imigrantów, zachowujących odrębność kulturową. Szwajcaria, w przeciwieństwie do większości współczesnych społeczeństw europejskich, nigdy nie stanowiła społeczeństwa jednorodnego, w którym wewnętrzną spójność kreują i wzmacniają jednolita tożsamość, historia i kultura. Obecnie jednak, na skutek pojawienia się nowych mniejszości niechrześcijańskich, zauważa się istotny wzrost napięć społecznych i zmianę nastawień oraz preferencji wyborczych, co oznacza z kolei wyraźny renesans poparcia społecznego dla ugrupowań skrajnej prawicy.

Z drugiej strony deklarowany powszechnie w Szwajcarii pozytywny stosunek do procesów integracyjnych, budowany na bazie wielowiekowej szwajcarskiej tradycji tolerancji dla „innych”, traci wyraźnie na sile, w konfrontacji z koniecznością ustosunkowania się do nowych, nieznanych dotąd kwestii szczegółowych. Jakże zatem działania i zmiany ze szwajcarskiej perspektywy są niezbędne, aby w istocie nieodwracalny we współczesnej Europie proces przekształcania społeczeństwa jednorodnego w wielokulturowe, przebiegał harmonijnie, bez zbędnych napięć i konfliktów w tym kraju?

Wydaje się, że kluczem do powodzenia są zmiany świadomości społecznej, zwłaszcza zaś niezbędne jest odejście od absolutyzowania dwóch istotnych mitów. Po pierwsze, konieczne jest zerwanie z ortodoksyjnie pojmowanym prymatem religii chrześcijańskich. Jest faktem bezspornym, że podstawy kultury europejskiej w tradycyjnym rozumieniu tworzą: chrześcijaństwo, dorobek greckiej i rzymskiej cywilizacji oraz spuścizna europejskiego oświecenia. Jednak wyzwania, jakie stoją przed Szwajcarią, wymagają uznania prawa do współistnienia na równych zasadach innych hierarchii społecznych, a nade wszystko prawa do istnienia na równych zasadach innych wierzeń i religii. Po drugie konieczna wydaje się rewizja koncepcji narodu. Współczesny, a zwłaszcza przyszły, rozwój społeczno-polityczny Szwajcarii i Europy wymaga istotnej modyfikacji tradycyjnej koncepcji narodu i daleko idących redefinicji związanych z nią kategorii, jakimi są demokracja, państwo narodowe, społeczeństwo obywatelskie. Postępująca integracja europejska, która wpływa również na życie polityczne i społeczne

w Szwajcarii — mimo iż kraj ten nie należy do Unii Europejskiej — generuje konieczność ewolucji społecznej także w tym kraju alpejskim i nowego *modus vivendi* między szwajcarskim państwem narodowym i krajami Unii. W takiej samej mierze jakościowym zmianom ulegać będzie aktywność obywatelska, która winna się koncentrować w coraz większym stopniu na problematyce narodowej i ponadnarodowej, a nie tylko lokalnej, i która ma swój wyraz w systemie demokracji bezpośredniej. Kwestia ta jest i będzie szczególnie trudna w szwajcarskich warunkach, ukształtowanych przez bezpośrednio-demokratyczną i federalistyczną koncepcję „narodu wybranego”, ugruntowaną w świadomości społecznej jej statusem neutralności. Związane jest to z przejściem odpowiedzialności przez elity polityczne, które są w stanie w pewnym stopniu sterować instrumentami demokracji bezpośredniej w interesie sprawnego funkcjonowania tego wielokulturowego państwa i według jego dominującej zasady „wielości w jedności”.

Agnieszka Kandzia

Republika australijska — zarys problemu

Abstract: Australian Republic — an outline of the problem

„Australian Republic” project is current political problem in Australian politics for over two hundred years. It was born, when Australia was a penal colony. It was developed for years, and nowadays it still arouses great emotions. The constitutional referendum, which was held in 1999, has shown that Australians are not ready for a republic and rejection of British monarchy as a head of state. There are still a lot of debates and discussions about this project. Republicans prepare to the next steps and activities. Republican movement has changed for years. This article shows the short history of Australian republicanism, current concepts and the public opinion support.

Key words: republic, political problem, constitutional referendum, republican movement

Już w 1788 roku, wraz z przybyciem do Australii pierwszego transportu więźniów, tak zwanej *First Fleet*, pod dowództwem kapitana Arthura Phillipa, zrodziły się nastroje republikańskie. Więźniowie, którzy trafili do kolonii karnej, przekonywali, by nowe władze zerwały więzy z Koroną Brytyjską. W szczególny sposób naciskali na to przedstawiciele katolickiej społeczności irlandzkiej. Konflikt katolików i protestantów, którego apogeum przypadło na pierwszą dekadę XIX wieku, oraz skutki wydalenia więźniów z ich ojczyzny stały się podstawą rozwoju ruchu republikańskiego. Głównym więc celem postawionym w tym artykule będzie prześledzenie ewolucji koncepcji „republiki australijskiej” oraz analiza wzrostu i spadku poparcia dla tego rozwiązania ustrojowego. Dzięki analizie historycznej i analizie porównawczej można będzie wskazać, że koncepcja republiki australijskiej jest trwała w świadomości politycznej, jednak zarówno bieżąca sytuacja polityczna, jak i rozwój narodowości australijskiej mają wpływ na jej kształt.

Nim przejdę do szczegółowego omówienia przypadku próby powołania republiki, krótko zastanowię się nad pojęciem republikanizmu. Pochodzi ono od łacińskiego *Res Publica* i sięga starożytnych: Grecji i Rzymu. Republikanizm stanowiący opozycję wobec ustroju monarchicznego zmieniał swoje znaczenie na przestrzeni dziejów. Współcześnie „republika” to państwo będące własnością swoich obywateli, którzy są za nie odpowiedzialni i w pełni uczestniczą w procesie podejmowania decyzji. Państwo jest nie tylko organizacją polityczną, ale również realizacją idei i cnót obywatelskich. Do wartości republikańskich pod tym właśnie kątem nawiązywali między innymi Niccolla Machiavelli, Karol Monteskiusz i Jan Jakub Rousseau. Organizacja państwowa widziana jako niezależna federacja republikańska (tzw. republikanizm konstytucyjny) to amerykańska kontynuacja klasycznej idei propagowana przez Johna Jaya, Jamesa Medisona czy Alexandra Hamiltona. Obywatele stają się w pełni świadomi swoich praw i obowiązków. Amerykańska koncepcja instytucji niemonarchicznej i francuski katalog cnót obywatelskich są najwyraźniej tym, czego potrzebuje współczesna Australia. A połączenie w praktyce obu tych koncepcji wynika z doświadczeń politycznych i społecznych tego kraju.

Przez długie lata król (jako instytucja) był uosobieniem brytyjskich wolności i brytyjskiego systemu instytucji politycznych. Z tym wiązała się duma przynależności do imperium. Jednak złoty jubileusz królowej Wiktorii obchodzony w całym Imperium Brytyjskim w 1887 roku doprowadził do wzmocnienia nastrojów republikańskich. W tym czasie jednak zainteresowanie republikanizmem wśród społeczeństwa było stosunkowo niewielkie. Kwestię oddzielenia się politycznego od Wielkiej Brytanii rozważano głównie w kręgach władzy kolonialnej. Ważnym wydarzeniem na skalę całej kolonii była tak zwana Eureka — rebelia zapoczątkowana przez poszukiwaczy złota, a skierowana przeciwko władzy brytyjskiej. W 1854 roku wywieszono na polach złotonośnych pierwszą flagę republiki (żywa dzisiaj dyskusja o fladze australijskiej wpisuje się w tradycję republikańską kraju). Po raz pierwszy oficjalnie, można rzec — zbrojnie, wystąpiono przeciwko władzy. W 1880 roku światło dzienne ujrzał też pierwszy numer magazynu „The Bulletin” — antybrytyjskiego i antymonarchistycznego pisma, które przez wiele kolejnych dekad (do 2008 r.) było czołowym magazynem, w którym republikanie propagowali swe idee. Jednym z najważniejszych działaczy w pierwszym okresie funkcjonowania ruchu był John Dunmore Lang — szkocki duchowny, który przybył do Australii w 1823 roku i propagował „wolność i niepodległość dla złotych ziem Australii”. We wczesnych latach kolonii trzy słowa („*R*” words) uznawano za niebezpieczne w australijskiej historii: „republikanizm”, „rebelia” i „rewolucja”¹. Obawiano się, że właśnie rewolucja może zmienić ustrój kolonii i doprowadzić do ich oderwania od macierzy. Przez ponad

¹ G. Patmore: *Choosing the Republic*. Sydney 2009, s. 12.

200 lat zaobserwować można jednak znaczące zmiany w rozwoju ruchu, w jego celach i działalności oraz sposobach wyrażania interesów, ale również w zmienności poparcia dla idei republikanizmu australijskiego. Zrodzona w XVIII wieku idea dopiero w latach dziewięćdziesiątych XX wieku przybrała bardziej zinstytucjonalizowaną formę. Na koncepcje republiki australijskiej wpływ miały początkowo wydarzenia z 1776 roku w Ameryce i 1789 roku we Francji. Amerykańska wojna o niepodległość pokazała, że kolonie australijskie mogą uniezależnić się od Wielkiej Brytanii i stworzyć odrębny organizm państwowy. Model amerykańskiego republikanizmu oparty na konstytucjonalizmie i bezwzględnym poszanowaniu przepisów prawa w największym stopniu odnosi się do klasycznej koncepcji separacji władz i zachowania równowagi w systemie politycznym. To właśnie tradycja amerykańska, zdaniem czołowego australijskiego historyka — Marka Mc Kenny, miała największy wpływ na kształt świadomości republikanów australijskich. Nie można jednakże nie dostrzegać wpływów francuskich, które stały się *spiritus movens* przemian sposobu życia obywateli i funkcjonowania instytucji kolonialnych w ramach Wielkiej Brytanii oraz miały wpływ na kształtującą się w XVIII i XIX wieku tożsamość narodową Australijczyków.

Powiązanie kolonii z Wielką Brytanią było tak silne, że australijski ruch republikański długo nie planował zerwania unii personalnej z metropolią. Rodzący się nacjonalizm nie wykluczał lojalności wobec Wielkiej Brytanii. Pierwszym głównym celem było wypracowanie samorządności na poziomie lokalnym oraz, co ważniejsze, stworzenie w 1901 roku odrębnego organizmu państwowego — federacji (Związku Australijskiego) — niezależnego w niektórych kwestiach od Wielkiej Brytanii, jednak nie w pełni jeszcze suwerennej. W II połowie XIX wieku, jeszcze przed utworzeniem federacji, w świecie polityki działało wiele osób, które deklarowały oficjalnie lojalność wobec Korony Brytyjskiej, będąc jednocześnie przekonanymi o nieuchronności wprowadzenia „republiki australijskiej”². Na korzyść republikanów przemawiały od samego początku skandale i wydarzenia rozgrywające się w Wielkiej Brytanii wokół rodziny królewskiej (by wymienić tu tylko przymus abdykacji króla Edwarda VIII, próbę porozumienia się z hitlerowskimi Niemcami czy liczne afery obyczajowe wielu członków rodziny Windsorów).

Od 1942 roku Australia ma status *Commonwealth Realm*³, a więc wraz z 15 innymi krajami Wspólnoty Narodów uznaje monarchę brytyjskiego za głowę państwa⁴. Oficjalny tytuł królowej Australii to „Elżbieta II, z łaski

² Sformułowanie to zostało ukute przez przedstawicieli ruchu republikańskiego i stało się szczególnie popularne w czasie kampanii przed referendum w 1999 r.

³ Po ratyfikacji w 1942 r. statutu westminsterskiego, choć oficjalnie statut obowiązywał od 1939 r.

⁴ Pozostałe państwa posiadające status *Commonwealth Realm* to: Antigua i Barbuda (od 1981 r.), Bahamy (od 1973 r.), Barbados (od 1966 r.), Belize (od 1981 r.), Grenada (od 1974 r.),

Boga królowa Australii i innych przynależnych jej Królestw i Terytoriów, Głowa *Commonwealth of Nations*”. Reprezentantem królowej w tych krajach jest gubernator generalny, który *de facto* sprawuje funkcję głowy państwa. W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku wśród państw Commonwealthu można było obserwować największą falę odchodzenia od monarchii. Społeczeństwa i rządy 13 państw zdecydowały w referendum lub decyzją parlamentu i przez korektę artykułu w konstytucji o zmianie formy rządów. Jako ostatni, w 1992 roku, z przynależności do Korony Brytyjskiej zrezygnował Mauritius.

Gdy w latach dziewięćdziesiątych XX wieku ponownie nawiązano do republikańskich tradycji, cele ruchu były już jednak odmienne od tych wyrażanych w pierwszych latach jego funkcjonowania. Debata na temat „republiki australijskiej” rozgorzała wówczas na nowo przed Igrzyskami Olimpijskimi w Sydney w 2000 roku i przed zbliżającą się 100. rocznicą utworzenia federacji. Oba wydarzenia, postrzegane jako ważny element tworzenia się i umacniania tożsamości narodowej, skłoniły już nie tylko polityków, ale całe społeczeństwo do szeroko zakrojonych rozmów na temat wprowadzenia zmian. Próbowano odtworzyć australijskie tradycje republikańskie i dzięki wykorzystaniu różnych środków przekonać opinię publiczną do zmiany formy rządów.

W lipcu 1991 roku została założona fundacja Australian Republican Movement (Australijski Ruch Republikański, ARM), której podstawowym zadaniem jest po pierwsze, przygotowanie, a po drugie, doprowadzenie do zmiany przepisów ustawy zasadniczej, ustanawiających republikę, oraz, co niezwykle istotne, przekonanie obywateli do nowej wizji państwa. Pierwszym przewodniczącym fundacji został pisarz Thomas Keneally — gorący orędownik całkowitego zerwania z Koroną Brytyjską. W 1993 roku wydał książkę *Our Republic*, która stała się swego rodzaju biblią rozwijającego się ruchu. Przedstawiciele ARM, a wśród nich jeden z najbardziej znanych działaczy — Malcolm Turnbull (przewodniczący w latach 1993—2000), przygotowywali projekt poddany pod głosowanie w referendum w 1999 roku. ARM oficjalnie nie jest związany z żadną partią polityczną⁵.

Najważniejszy argument ARM na rzecz republiki stanowi fakt, że Związek Australijski jest państwem suwerennym i niepodległym. Mimo

Jamajka (od 1962 r.), Kanada (od 1931 r.), Nowa Zelandia (od 1947 r.), Papua-Nowa Gwinea (od 1975 r.), Saint Kitts i Nevis (od 1983 r.), Saint Lucia (od 1979 r.), Saint Vincent i Grenadyny (od 1979 r.), Tuvalu (od 1978 r.), Wyspy Salomona (od 1978 r.), Wielka Brytania.

⁵ Najważniejszymi organizacjami działającymi dzisiaj na rzecz wprowadzenia republiki są w Australii wspomniany już Australian Republican Movement, The Republican Party of Australia (która powstała nieformalnie w 1982 r., jednak dopiero 11 lat później wystawiła kandydatów do walki o fotele senatorów w parlamencie federalnym), Ausflag (organizacja *non-profit* propagująca wprowadzenie republiki i zmianę flagi narodowej), Young Australians for a Republic (organizacja młodych). Organizowane są regularnie kongresy republikanów, spotkania młodych (Republican Youth Forum) oraz kampanie społeczne o różnym zakresie i zasięgu.

iz związany unią personalną z dawną metropolią, to ma swobodę prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej. Na mocy statutu westminsterskiego z 1931 roku zniesiono zasadę, że australijskie akty prawne mają być zgodne z prawem brytyjskim pod rygorem nieważności. Także zmiany w konstytucji od 1986 roku (*Australia Act*) nie muszą już być zatwierdzane przez parlament brytyjski (co z kolei utrzymywał jeszcze w mocy statut westminsterski). Lata intensywnej imigracji spowodowały, że Australia może pochwalić się jednym z najbardziej wielokulturowych społeczeństw na świecie, w którym co czwarty mieszkaniec urodził się poza granicami państwa. Tym samym, duża część społeczeństwa nie odczuwa przywiązania emocjonalnego do brytyjskich przodków, nie widzi też potrzeby, aby na czele państwa stała Elżbieta II ani jej potomkowie. Słynne „we want a resident for president” Franka Cassidy’ego — członka ARM — pokazuje, że Australijczycy woleliby prezydenta, który mieszka w ich kraju, a nie odwiedza go raz na kilka lat⁶. Głowa państwa powinna więc być Australijczykiem, a nie obywatelem innego kraju, aby mógł on w pełni i odpowiedzialnie reprezentować interesy państwa⁷. Biorąc pod uwagę fakt, że decyzja ta w żadnym stopniu nie jest zależna od obywateli Związku, mówi się o ograniczaniu demokracji, a nawet o symbolicznym niewolnictwie. Zerwanie z monarchią byłoby jednocześnie traktowane jako narodziny własnej tożsamości i dumy narodowej. Podobnie rzecz ma się w przypadku Aborygenów — jako rdzenni mieszkańcy, którzy zamieszkivali kontynent już około 40 tys. lat temu⁸, a w XIX wieku uczestniczyli w licznych konfliktach z białymi angielskimi osadnikami, wciąż nie są przekonani do brytyjskiego przywództwa.

W przeciwieństwie do ARM, Australians for Constitutional Monarchy (Australijczycy na rzecz Monarchii Konstytucyjnej, ACM) to najstarsza organizacja mająca na celu zachowanie monarchii konstytucyjnej oraz promowanie obecnej flagi. Spotkanie założycielskie odbyło się 1992 roku i uczestniczyło w nim 450 osób. Najważniejszymi działaczami są obecny premier — Tony Abott oraz profesor David Flint — aktualny przewodniczący ACM, autor wielu książek i artykułów publicystycznych o teatyce promonarchistycznej. Działalność ACM opiera się głównie na pracy wolontariuszy, którzy rozpowszechniają informacje na temat obecnego ustroju, realizują pro-

⁶ Królowa Elżbieta II przez 62 lata panowania (do 2014 r.) odwiedziła Australię zaledwie 16 razy, w: 1954, 1963, 1970, 1973, 1974, 1977, 1980, 1981, 1982, 1986, 1988, 1992, 2000, 2002, 2006 i 2011 r.

⁷ Tymczasem, podczas swoich podróży, królowa reprezentuje przede wszystkim interesy Wielkiej Brytanii.

⁸ Niektóre źródła podają, że 50 lub 60 tys. lat temu. Zob. M. Clark: *Historia Australii*. Przeł. K. Bażyńska-Chojnacka, P. Chojnacki. Warszawa—Gdańsk 2004, s. 7; W. Olszewski: *Historia Australii*. Wrocław 1997, s. 36.

jekty edukacyjne, działają na wielu forach internetowych, organizują spotkania⁹. O wizerunek monarchini oraz edukację młodzieży dba także Australian Monarchist League — organizacja non-profit założona w 1993 roku¹⁰. Zajmuje się rozpowszechnianiem literatury i materiałów promocyjnych oraz utrzymaniem bibliotek. Liga sponsorowała powstanie The Foundation for Australian Constitutional Research and Studies, założonej, aby zachęcać młodych ludzi do zapoznawania się z tekstem konstytucji oraz do większego zrozumienia możliwych konsekwencji zmian ustrojowych. Każdego roku Fundacja organizuje również bardzo popularny wśród uczniów szkół średnich konkurs o tematyce konstytucyjnej¹¹.

Działania ARM i wielu innych mniejszych organizacji, a także premiera Boba Hawke'a i Partii Pracy, na której czele wówczas stał, zmierzały do tego, by doprowadzić w 1991 roku do przekształcenia ustroju politycznego Australii¹². Tym razem posunięcia ruchu republikańskiego nie były już tak radykalne jak w XIX wieku, lecz częściej wykorzystywano formy kampanii społecznych i akcji happeningowych. W wyniku prowadzonej na szeroką skalę kampanii zapoczątkowanej przez premiera Paula Keatinga (następcy Boba Hawke'a) spopularyzowano znacznie koncepcję zmiany głowy państwa i przyjęcia nowej konstytucji w 100. rocznicę utworzenia federacji — 1 stycznia 2001 roku. W kwietniu 1993 roku powołano do życia rządowy Komitet Doradczy ds. Republiki (Republic Advisory Committee). Dyskusje członków Komitetu dotyczyły przede wszystkim czterech kwestii:

1. Nowej nazwy dla wybieranej głowy państwa.
2. Metody wskazywania i wyboru głowy państwa.
3. Zakresu kompetencji głowy państwa.
4. Zmian konstytucyjnych i zmian prawnych związanych z zastąpieniem monarchy i gubernatora generalnego przez wybraną głowę państwa.

Analizowano również procesy przejścia od monarchizmu do republikanizmu w wybranych państwach — Austrii, Niemczech, Indiach, Irlandii, Trynidadzie i Tobago oraz na Mauritiusie.

W efekcie prowadzonej kampanii oraz w kontekście wyników dyskusji (raportu z posiedzeń Komitetu) wszystkie ugrupowania w parlamencie federalnym poparły pomysł Keatinga dotyczący rozpisania referendum, które miałyby dać jednoznaczną odpowiedź na pytanie: Czy obywatele chcą, by

⁹ *History of ACM, Australians for Constitutional Monarchy* [http://www.norepublic.com.au/index.php?option=com_content&task=view&id=2&Itemid=3] (dostęp: 20.11.2010)].

¹⁰ Powstała pierwotnie jako oddział International Monarchist League, w 1993 r. oddzieliła się od organizacji-matki.

¹¹ *About Australian Monarchist League. Our history, our aims, our purpose and our achievements, Australian Monarchist League* [<http://www.monarchist.org.au/aboutus.html>] (dostęp: 10.10.2014)].

¹² A. Grassby: *The Australian Republic*. Leichhardt (NSW) 1993, s. 261.

ich kraj przestał być monarchią, a stał się republiką? Raport Komitetu Doradczego wskazywał na to, że monarcha ma zostać zastąpiony przez prezydenta (będącego głową państwa). W debacie republikańskiej proponowano przede wszystkim cztery możliwe rozwiązania:

1. Prezydent wybierany w wyborach powszechnych przez wszystkich dorosłych obywateli posiadających czynne prawo wyborcze (*direct election republican model*).
2. Prezydent wybierany przez parlament federalny oraz parlamenty stanowe.
3. Gubernator generalny wybierany przez radę konstytucyjną (*McGarvie model*).
4. Prezydent wskazywany przez premiera (spośród kandydatur zgłoszonych przez społeczeństwo), akceptowany przez lidera opozycji i wybierany przez parlament federalny (na wspólnym posiedzeniu Izby Reprezentantów i Senatu)¹³ (*bi-partisan appointment model*).

Referendum miało się odbyć w ciągu 3 lat, a przygotowaniem do niego zajęła się powołana w 1998 roku na forum parlamentu specjalna Konwencja Konstytucyjna (Constitutional Convention). Konwencja została powołana po raz czwarty w całej historii kraju, mimo że ówczesnym premierem Australii był John Howard — zagorzały monarchista. Nastroje zmian stały się jednak tak popularne, że chociaż sam sprzeciwiał się tej koncepcji, postanowił odpowiedzieć na zapotrzebowanie polityczne społeczeństwa i klasy rządzącej. W skład Konwencji wchodziły 152 osoby, wśród których jedna połowa była wybrana w wyborach powszechnych¹⁴, a druga połowa to osoby mianowane przez rządy stanowe oraz rząd federalny. Delegaci Konwencji, w wyniku głosowania, poparli projekt rekomendowany przez Komitet Doradczy — kandydata do pełnienia funkcji głowy państwa ma wskazywać premier rządu federalnego Australii przy poparciu lidera opozycji, a wybór ma być dokonany większością 2/3 głosów ustawowej liczby członków połączonych izb parlamentu. „Za” było 73 członków, „przeciwko” — 57, a 22 wstrzymało się od głosu. Wszyscy przedstawiciele organizacji monarchistycznych opowiedzieli się przeciwko zaproponowanym rozwiązaniom. Co ciekawe, „przeciwko” było też kilku zatwardziałych republikańców, między innymi Ted Mack, Phil Cleary, Clem Jones i Andrew Gunter, którzy uznali, że tylko powszechny i bezpośredni wybór głowy państwa można uznać za w pełni republikański i wolny.

¹³ Tę koncepcję rekomendowano w raporcie Komitetu Doradczego ds. Republiki. Zob. *An Australian Republic: The Options — an Overview*. “The Report of the Republic Advisory Committee”. Canberra 1993, s. 10—13.

¹⁴ Wybrani członkowie Konwencji Konstytucyjnej reprezentowali wiele różnorodnych środowisk, m.in. Australia Monarchist League, Australian Republican Movement, Women for a Just Republic, Zielonych, zwolenników Bill of Rights, rdzennych mieszkańców Australii, The Voice of Ordinary Fair-Minded Thinking Citizens, An Open Mind for the Future.

W tym samym czasie w debacie o republikanizmie australijskim powstało wiele stereotypów. Działacze i zwolenników ruchu republikańskiego uważano za nacjonalistów, przypisywano im skrajną postawę antybrytyjską i antymonarchiczną. Uważano także, że australijskie społeczeństwo składa się z republikanów i monarchistów, i każdy obywatel jednoznacznie opowiada się po którejś ze stron. Kwestią do rozważenia pozostało również możliwe wystąpienie ze Wspólnoty Narodów. Jak mówił podczas Konwencji Konstytucyjnej w 1998 roku Michael Rann (republikanin, ówczesny lider opozycji w Południowej Australii): „Stanie się republiką nie powinno być w żadnym razie interpretowane jako brak szacunku wobec rodziny królewskiej, która służyła Australii i do której większość Australijczyków czuje przywiązanie i szacunek. Stanie się republiką to nie ignorowanie australijskiej historii i odrzucanie naszego dziedzictwa. To jest właściwie część naszej ewolucji jako narodu”¹⁵.

Referendum zostało zarządzane na dzień 6 listopada 1999 roku. Na karcie do głosowania umieszczono dwa pytania dotyczące poparcia (lub nie):

1) zmiany konstytucji Australii tak, aby ustanowić Związek Australijski jako republikę, w której królowa i gubernator generalny zostaną zastąpieni przez prezydenta powoływanego większością 2/3 przez członków parlamentu; 2) wprowadzenia preambuły do tekstu konstytucji. Wyniki referendum przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Wyniki referendum konstytucyjnego w Australii z dnia 6 listopada 1999 roku

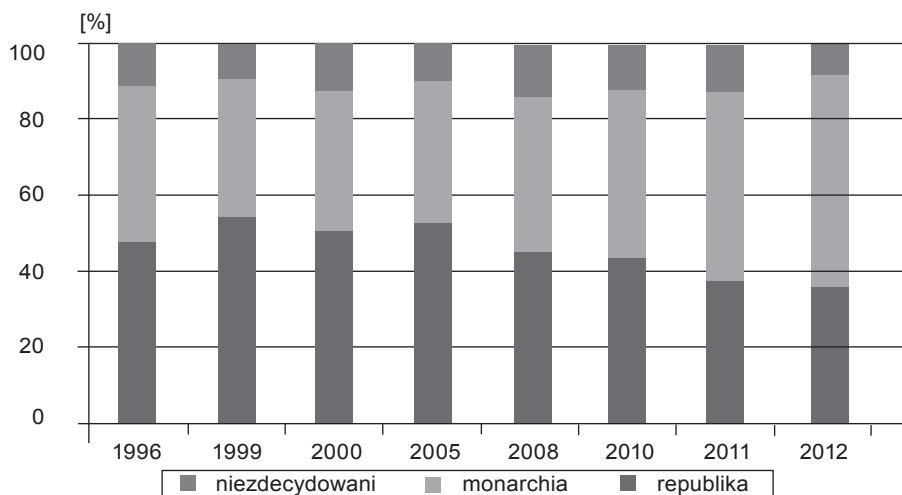
	Suma oddanych głosów na „tak”	Głosów na „tak” [%]	Suma oddanych głosów na „nie”	Głosów na „nie” [%]
New South Wales	1 817 380	46,43	2 096 562	53,57
Victoria	1 489 536	49,84	1 499 138	50,16
Queensland	784 060	37,44	1 309 992	62,56
Western Australia	458 306	41,48	646 520	58,52
South Australia	425 869	43,57	551 575	56,43
Tasmania	126 271	40,37	186 513	59,63
Australian Capital Territory	127 211	63,27	73 850	36,73
Northern Territory	44 391	48,77	46 637	51,23
Razem	5 273 024	45,13	6 410 787	54,87

Źródło: 1999 Referendum Report and Statistics, Australian Electoral Commission [http://www.aec.gov.au/Elections/referendums/1999_Referendum_Reports_Statistics/summary_republic.htm (dostęp: 10.10.2014)].

¹⁵ *Constitutional Convention. Transcript of Proceedings, Old Parliament House Canberra, February 1998*, s. 77 [http://www.aph.gov.au/Hansard/conv/con0202.pdf (dostęp: 20.12.2010) tłumaczenie własne — A.K.].

Mimo intensywnej kampanii przedreferendalnej republikanie ponieśli porażkę, ale wciąż nie tracili zapału. Przeciwnicy monarchii uważali, że przegrana w referendum nie oznacza, że Australijczycy nie chcą republiki, ale zaproponowany został nieodpowiedni model. Nie brakowało nieporozumień co do sposobu wyboru nowej głowy państwa. Już w czasie debat podczas Konwencji Konstytucyjnej wśród samych republikanów pojawiały się liczne spory i kontrowersje w związku z tym, kto i w jaki sposób ma dokonać elekcji. Michael Kirby w swoich badaniach poreferendalnych stwierdził, że 70% badanych Australijczyków chciałoby, żeby prezydent (jeśli już miałby zastąpić monarchę) wybierany był w sposób bezpośredni — nie zgłaszają więc oni na model, który im nie odpowiada¹⁶.

Referendum nie przyniosło sukcesu republikanom, ale dyskusja na temat zmian społecznych nie osłabła. W 2003 roku skierowano liczne pytania (dotyczące republiki) do australijskiego senatu. Powołano komitet mający za zadanie ponowne przeanalizowanie problemu. Przyjęto około 700 różnych wniosków, głosów i propozycji. Przeprowadzono wywiady i szeroko zakrojone badania naukowe i badania opinii publicznej. Efektem pracy komisji był raport *Road to the Republic (Droga do republiki)*. Na tej podstawie ruch republikański przygotowuje kolejne prace legislacyjne.



Wykres 1. Poparcie dla republiki i monarchii w Australii w latach 2008—2012

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roy Morgan Research z lat 1996—2012.

¹⁶ M. Kirby: *The Australian Republican Referendum 1999 — Ten Lessons, Low and Justice Foundation* [<http://www.lawfoundation.net.au/ljf/app/&id=DF4206863AE3C52DCA2571A30082B3D5>] (dostęp: 10.10.2014).

Mimo szeroko zakrojonych akcji od czasów przeprowadzenia referendum konstytucyjnego poparcie dla republiki nie rośnie, a w ostatnich latach zaczęło spadać. Warto przyrzeć się jednak dokładniej wynikom badania opinii publicznej.

Czas referendum oraz toczących się debat, a także kampanii społecznych i politycznych uwidocznił się w badaniach opinii publicznej. Poparcie dla republiki było wówczas rekordowo duże. Z czasem monarchia odzyskiwała względy wśród ankietowanych, by w czasie diamentowego jubileuszu Królowej Elżbiety II w 2012 roku osiągnąć najwyższy poziom poparcia.

W maju 2008 roku ponad połowa ankietowanych opowiedziała się po stronie republiki. Bardzo podobny wynik osiągnięto pół roku później, choć przebadano dwa razy więcej obywateli¹⁷. Nieznacznie, choć można tu oczywiście mówić równie dobrze o błędzie statystycznym, wzrosło poparcie wobec omawianych kwestii. Za republiką znacznie częściej opowiadają się osoby młodsze (poniżej 40. roku życia) niż osoby najstarsze (powyżej 70 lat). Do maja 2009 roku sytuacja nie uległa zmianie. Wówczas, co ważne, ponad połowa ankietowanych chciała, aby kolejne referendum odbyło się do 2013 roku, przeciwnego zdania był co trzeci badany¹⁸. Ciekawie prezentują się dane dotyczące wyniku kolejnego ewentualnego głosowania. 37 na 100 badanych twierdziło, że referendum powiedzie się i Australia stanie się republiką, 39 uważało, że nawet gdyby referendum odbyło się we wskazanym terminie, to propozycja wprowadzenia republiki, podobnie jak poprzednio, nie uzyska wymaganej większości¹⁹. A więc nawet ci respondenci, którzy popierają zmiany konstytucyjne, nie wierzą w pozytywne rozstrzygnięcie podczas głosowania. Aby uzupełnić badania, zapytano również o to, kto miałby zostać pierwszym prezydentem. Okazało się, że połowa ankietowanych w ogóle o tym wcześniej nie myślała. Spośród tych, którzy mieli jakieś koncepcje, większość zamiast konkretnego nazwiska wskazała na pewną kategorię osób: „kobieta”, „nie polityk”, „nie sportowiec”, „miejscowy (filantrop, dwupartyjny)”, „ktoś taki, jak Barack Obama/Gough Whitlam²⁰”. Spośród osób bezpośrednio wskazanych przez ankietowanych największe szanse na zwycięstwo (w 2009 r.) miałyby Kevin

¹⁷ UMR Research przebadano (wysyłając ankiety internetowe): 1 tys. respondentów w maju 2008 r. i maju 2009 r. oraz 2 tys. respondentów w listopadzie 2008 r.

¹⁸ UMR Research: *Australians Want a Republic. Quantitative and Qualitative Findings* [<http://umrresearch.com.au/doc/republicmedia2009june.pdf> (dostęp: 20.10.2014)].

¹⁹ Aby wyniki referendum konstytucyjnego były wiążące (zgodnie z artykułem 128 ustawy zasadniczej Związku Australijskiego), wymagana jest „podwójna większość” — zmianę musiałyby więc popierać większość stanów (przynajmniej 4) i większość wszystkich głosujących.

²⁰ Premier Australii z Australijskiej Partii Pracy sprawował funkcję od 1972 r. do 1975 r.

Rudd (gdyby mieszkańcy głosowali w wyborach powszechnych). Jeśli zaś prezydenta wybierałby parlament, to zwycięstwo przypadłoby ówczesnej gubernator generalnej — Quentin Bryce. Dość często wskazywane było również nazwisko byłego premiera Johna Howarda²¹.

W 2010 roku czytelnicy dziennika „The Sydney Morning Herald” zostali zapytani o losy monarchii. 40% spośród ponad 1 tys. ankietowanych stwierdziło, że następcą tronu po królowej Elżbiecie II powinien zostać książę William z pominięciem sukcesji Karola²². Gdyby taki scenariusz był możliwy, poparcie dla monarchii wzrosłoby do najwyższego poziomu w historii.

Zakończenie kampanii wyborczej przed wyborami parlamentarnymi w sierpniu 2010 roku przyniosło kolejne ożywienie w dyskusji nad przyszłością kraju. Premier Julia Gillard po raz kolejny potwierdziła, że Australia powinna stać się republiką. „Jako premier chciałabym — powiedziała — byśmy doszli do porozumienia w sprawie modelu republiki, ale myślę, że właściwy moment na to, by ten naród stał się republiką, nastąpi w chwili zmiany monarchy”²³. Dodała także, że królowej życzy oczywiście długiego życia w zdrowiu. Kilka dni później „The Sydney Morning Herald” opublikował, przeprowadzone dwa tygodnie wcześniej, badania opinii publicznej. Tym razem wyniki były jednak zaskakujące, ponieważ poparcie dla idei republikańskiej spadło do najniższego poziomu z roku 1994²⁴. Dodatkowo, co trzeci badany uznał, że Australia nigdy w przyszłości nie powinna stać się republiką.

Natychmiast pojawiły się głosy, aby jak najszybciej przygotować kraj na zmianę ustroju. Najgłośniej wypowiadała się była kontrowersyjna minister z rządu Johna Howarda — Amanda Vanstone. Sugerowała wówczas, aby nie czekać na śmierć królowej, tylko natychmiast rozpocząć rozmowy na temat zmiany władzy. Powoływała się na słowa z 2002 roku wygłoszone przez królową Elżbietę II, a które wyraźnie sugerowały, że przyszłość Australii leży tylko i wyłącznie w rękach jej mieszkańców²⁵. Podkreślała, że królową traktuje się w Australii jak „szaloną starą ciotkę”, która stoi w kącie pokoju,

²¹ Zob. UMR Research: *Australians Want a Republic. Quantitative and Qualitative Findings* [<http://umrresearch.com.au/doc/republicmedia2009may.pdf>] (dostęp: 20.10.2014)].

²² T. Barlass: *Big Hopes for Crown's New Jewel*. The Sydney Morning Herald, (21.11.2010) [<http://www.smh.com.au/world/big-hopes-for-crowns-new-jewel-20101120-181uc.html>] (dostęp: 10.10.2014)].

²³ *Australia's PM says Elizabeth II should be country's last British monarch*. The Guardian [<http://www.guardian.co.uk/world/2010/aug/17/australia-leader-queen-last-monarch>] (dostęp: 12.02.2011)].

²⁴ R. Shears: *Australians 'Want to Keep the Monarchy' According to Poll*. Daily Mail Online [<http://www.dailymail.co.uk/news/worldnews/article-1307322/Australians-want-monarchy-according-poll.html>] (dostęp: 20.03.2011)].

²⁵ *Let's Include the Queen in the new Australian Republic*. Independent Australia [<http://www.independentaustralia.net/2011/republic/lets-include-the-queen-in-the-new-australian-republic/>] (dostęp: 20.04.2011)].

a o przyszłości której wszyscy szepczą za jej plecami, zamiast włączyć ją do tej debaty²⁶.

Monarchia, mimo wcześniej słabnącego poparcia, odzyskała swoje znaczenie i z całą pewnością jakąś wewnętrzną siłę, która mobilizuje i integruje obywateli. Fakt śmierci królowej niekoniecznie musi spowodować poparcie dla republiki. Ludzie będą ciekawi kolejnej koronacji i kolejnego światowego wydarzenia, jakim niewątpliwie był ślub księcia Williama i Kate Middleton w kwietniu 2011 roku. Można zgodzić się ze słowami wiceszefa Australian Republican Movement, Davida Donovana, że zainteresowanie książęcym ślubem nie ma wiele wspólnego z lojalnością wobec monarchii. „Tu chodzi o zainteresowanie celebrytami, nie naszym własnym systemem konstytucyjnym [...]”²⁷, ale nie można też zaprzeczyć, że poparcie dla monarchii oraz sympatia wobec rodziny królewskiej podczas tego typu wydarzeń zdecydowanie rosną, a nie maleją, co może mieć znaczący wpływ na wyniki ewentualnego referendum. Integracyjna funkcja władzy politycznej jest w tym wypadku wyjątkowo widoczna. Ostatnie badania, przeprowadzone wśród czytelników dziennika „The Australian” (*nota bene* na niewielkiej grupie respondentów), pokazały, że republikanie zyskają, gdy na tronie zasiadłby książę Karol (48%), mniejsze poparcie dla reformatorów (45%) byłoby, gdyby nowym królem został książę William. W efekcie wysokiego poparcia dla monarchii brytyjskiej oraz niewątpliwie ciekawych dla społeczności wydarzeń (śluby, porody, chrzty), a także zmiany prawa (możliwość ślubu z osobą innego wyznania niż anglikanizm, sukcesja możliwa dla najstarszego dziecka bez względu na płeć) coraz szersza liczba publicystów jest zdania, że „Republika australijska” nie jest projektem tak nieuchronnym, jak wydawało się jeszcze kilka czy kilkanaście lat temu²⁸. Jednakże ponownie wzrasta zainteresowanie reformami, a ARM rozpoczyna kolejne ogólnopaństwowe kampanie społeczne. W 2014 roku poparcie dla republiki według ośrodka Fairfax-Nielsen stało na poziomie 42% (w 1999 r. Fairfax-Nielsen wskazali na 57% poparcia) wobec 51% poparcia dla monarchii. Australijski Ruch Republikański (ARM) postanowił kontynuować kampanię. By odciąć się od porażki w 1999 roku, niefortunnego modelu wyboru i uprawnień głowy państwa, zmieniono logo, program i zasady działania organizacji. Aby nie ponieść kolejnej porażki w referendum, republikanie zmuszeni byli do opracowania nowego sposobu decydowania, podczas którego pod uwagę zostaną wzięte trzy elementy. Pierwsze z nowej serii referendum (podobnie jak głosowanie z 1999 r.)

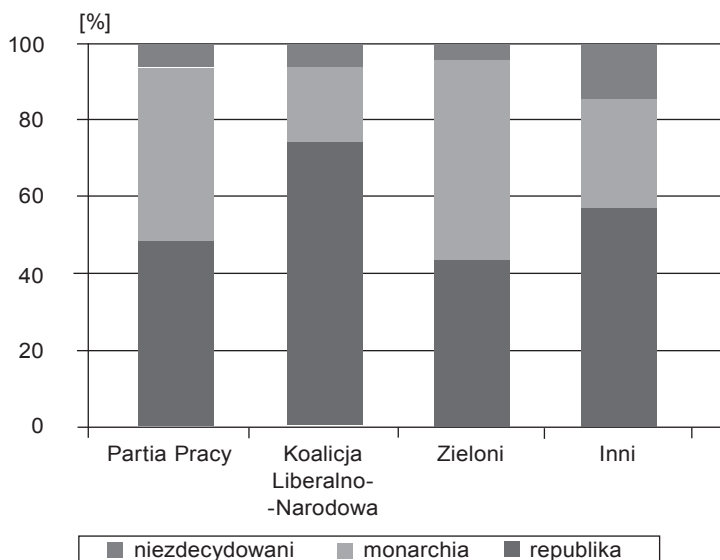
²⁶ Ibidem.

²⁷ A. Rourke: *Royal Wedding Boosts Australian Monarchists*. The Guardian [http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/29/royal-wedding-boosts-australian-monarchists (dostęp: 03.05.2011)].

²⁸ B.T. Jones: *An Australian Republic is Not Inevitable*. ABC News [http://www.abc.net.au/news/2013-09-16/jones-australian-republic-is-not-inevitable/4959890 (dostęp: 10.10.2014)].

pozwole ustalić, czy większość Australijczyków popiera ideę republiki, czy nie. Jeśli tak, to drugim krokiem będzie przeprowadzenie głosowania nad modelem wyłaniania głowy państwa. Dopiero trzecie referendum będzie polegało na wyrażeniu opinii co do wybranego wcześniej modelu republiki²⁹.

W 2012 roku rozpoczęto kampanię pod hasłem „Nasza tożsamość” (“Our Identity”), mającą ponownie przybliżyć ideę republikanizmu oraz suwerenności i narodowej tożsamości. Obecny przewodniczący ARM — profesor Geoffrey Gallop — występuje z hasłem „Nasza wspólna Australia jest wolna, uczciwa i wielokulturowa. I tylko republika pomoże nam zjednoczyć się jeszcze bardziej wokół tych wartości”³⁰. Organizacja została również „odmłodzona” i zaczęła nieco częściej angażować się w debaty polityczne.



Wykres 2. Poparcie dla republiki i monarchii wśród elektoratu partii politycznych w 2012 r

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roy Morgan Research z lat 1996—2012

Poparcie dla reform w szczególności bliskie jest wyborcom Australijskiej Partii Pracy oraz „Zielonym”. Najbardziej przeciwni są ci, którzy popierają rządy konserwatywnej Koalicji Liberalno-Narodowej. Nic więc dziwnego, że

²⁹ *Attitudes Towards an Australian Republic — Summary*, October 2009, UMR Research Pty Ltd [<http://www.republic.org.au/story/umr-poll-october-2009-summary> (dostęp: 12.04.2011)].

³⁰ G. Davies: *Citizenship Pledge — To an Australian Republic*. Independent Australia [<https://independentaustralia.net/australia/australia-display/citizenship-pledge--to-an-australian-republic,6278> (dostęp: 10.10.2014)].

po wyborach 2011 roku, kiedy Tony Abbott został premierem rządu, zainteresowanie zmianami odeszło na dalszy plan.

Czołowi badacze procesu republikanizmu w Australii oceniają, że „Australijczycy są dzisiaj w unikatowej i uprzywilejowanej pozycji, bo są obecni w czasie debaty, podczas której naród deklaruje pełną niezależność. Jesteśmy wolni, by zmienić naszą konstytucję i sprawić, by był to od początku do końca australijski dokument, który przemawia do obecnych i przyszłych pokoleń — podkreślają. W tym sensie projekt republiki ma wyrazić tożsamość narodową poprzez instytucje polityczne”³¹. Jednocześnie nie można nie zauważyć faktu, że po raz kolejny przyjazd księcia Williama i księżnej Kate wraz z synem do Australii w 2014 roku wywołał falę wzmożonego zainteresowania monarchią, a tożsamość i wspólnota narodowa, zdaniem mieszkańców antypodów, zostały tą wizytą właśnie wzmocnione. Premier Tony Abbott podkreślał, że ciągłość instytucji politycznych jest w tej sytuacji niezmienna.

Przez ponad 200 lat liderzy australijskiej klasy politycznej popierali monarchię konstytucyjną. Dla wielu z nich wspieranie republiki stanowiło utopię polityczną. Niegdyś republikanizm był też jednoznacznie utożsamiany z rewolucją i rebelią, ale dzisiaj dla wielu polityków i członków społeczeństwa jest wyrazem patriotyzmu, czystej idei nowego narodu. Polityczna republikańska ewolucja ustroju w Związku Australijskim jest głęboko zakorzeniona w australijskiej praktyce politycznej. Rozpoczęła się od samorządności na poziomie lokalnym w latach pięćdziesiątych XIX wieku, przebiegła przez utworzenie państwa federalnego w 1901 roku, uzyskanie samodzielności w sprawach polityki zagranicznej w latach trzydziestych XX wieku, wskazywanie własnego (australijskiego, nie brytyjskiego) Gubernatora Generalnego od lat sześćdziesiątych oraz uzyskanie pełnej suwerenności politycznej w 1986 roku. Pozostaje więc tylko jeden, jakże trudny, jak pokazuje rzeczywistość, krok — utworzenie „republiki australijskiej”.

³¹ B.T. Jones, M. McKenna: *Rekindling the Fire: The Republic and Australia's Future*. In: *Project Republic. Plans and Arguments for a New Australia*. Eds. B.T. Jones, M. McKenna. Collingwood 2013, s. 9.

Polityka społeczna

Bożena Zasepa

Prognozy demograficzne dla Polski do roku 2050 — analiza wybranych aspektów procesu starzenia się populacji

Abstract: The population projections for Poland to 2050 — analysis of selected aspects of the population aging

The article concerns the prospects of demographic growth of Poland to 2050, based on the results of the latest forecast GUS (2014), Eurostat and the United Nations (2012). A characteristic feature of population change in the world, is the intensification of the process of aging of the population, but his special character applies to highly developed countries. Quantitative analysis of the available data indicates that Poland will become one of the oldest countries in Europe. Depending on the forecast, the decrease in population by 2050 will be between 3,6 — 4,5 million. However, fundamental changes will concern the structure of the population by age. All the indicators of population aging clearly show, that in the analyzed term Poland will have experience the demographic crisis — hyper aging. Its consequences will concern to many areas of social, economic and political life.

Key words: demography, population aging, population forecasts (population projections), Poland 2050

Prognozy są bardzo trudne, szczególnie w odniesieniu do przyszłości

Woody Allen

Wprowadzenie

Wiedza na temat przebiegu procesów demograficznych powinna być podstawą wielu (jeśli nie wszystkich) działań, zwłaszcza tych o charakterze

strategicznym dla państwa. Myślenie w kategoriach długofalowych wymaga jednak informacji nie tylko o dotychczasowym czy aktualnym przebiegu tychże procesów, ale przede wszystkim o ich kształtowaniu się w przyszłości. Danych takich dostarczają w sposób systematyczny głównie organy statystyczne, zajmujące się statystyką publiczną w poszczególnych krajach (np. urzędy statystyczne), wyspecjalizowane podmioty afiliowane przy organizacjach międzynarodowych lub same organizacje (Eurostat, OECD) czy też powołane w ramach struktur administracyjnych komórki (np. Wydział Spraw Gospodarczych i Społecznych ONZ).

Przedmiotem badania w niniejszym artykule jest proces starzenia się populacji Polski, natomiast celem — ocena skali zmian ludnościowych w Polsce, których cechą charakterystyczną będzie znaczące przyśpieszenie tempa tego procesu. Wiele wskazuje na to, iż Polska z kraju stosunkowo młodego demograficznie stanie się jednym z tych, które będzie cechowała najmniej korzystna, z punktu widzenia rozwoju, struktura ludności według wieku. Sytuacja ta nie musi jednak „skazywać” nas na status kraju o ograniczonych możliwościach rozwojowych. Wiedza o skali, kierunku i tempie zmian ludnościowych powinna zostać wykorzystana w procesie strategicznego planowania i zarządzania sferą publiczną tak, aby przygotować gospodarkę i społeczeństwo na wyzwania wynikające z tego faktu.

Podjęty temat wpisuje się koncepcję polityki publicznej opartej na dowodach (*evidence based policy*), w myśl której decyzje polityczne powinny opierać się na solidnych dowodach, których istotny składnik stanowi informacja. Jest to niezwykle ważne zwłaszcza wtedy, kiedy decyzje te dotyczą ograniczania wydatków publicznych lub poszukiwania środków na cele rozwojowe¹. Dobrej jakości informacja to taka, która pochodzi między innymi z różnych źródeł.

W celu podniesienia jakości analizy i ograniczenia błędu pomiaru zdecydowano się zastosować metodę triangulacji. Według Krzysztofa Koneckiego narzędzie to polega między innymi na użyciu „różnych niezależnych źródeł danych [...]”². W pojęciu triangulacji zawierają się, zdaniem Normana K. Denzina, cztery różne strategie badawcze³, z których jedna to triangulacja danych (użycie danych z różnych źródeł), mogąca odnosić się do dokumentów czy w tym wypadku baz danych.

¹ Szerzej o problematyce J. Górniak, S. Mazur: *Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy*. W: *W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach*. Red. J. Górniak, S. Mazur. [Warszawa 2011], s. 13—14; korzystałam z wersji: [http://www.obserwatorium.pracodawcyrp.pl/images/W_kierunku_polityki_opartej_na_dowodach_ost.pdf] (dostęp: 15.03.2015).

² K. Konecki: *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*. Warszawa 2000, s. 85—86.

³ N.K. Denzin: *Sociological Methods: A Sourcebook*. New Brunswick—New York 2006 za: B. Szatur-Jaworska: *Diagnozowanie w polityce społecznej*. Warszawa 2014, s. 122.

Perspektywy rozwoju demograficznego Polski w horyzoncie do 2050 roku zostały zaprezentowane na podstawie dostępnych danych. Wykorzystano wyniki trzech prognoz: ONZ i Eurostatu z 2012 roku oraz GUS z roku 2014. Podstawowy zakres informacji dotyczy prognozowanej liczby ludności oraz zmian w strukturze ludności według wieku. W każdej z prognoz przyjęto określone założenia przebiegu trzech podstawowych procesów, kształtujących w sposób bezpośredni stan i podstawowe struktury populacji, a więc rozrodczości, umieralności i ruchliwości przestrzennej (szczególnie migracji). Zostaną one zaprezentowane z wykorzystaniem wybranych, najbardziej reprezentatywnych dla nich miar: współczynnika dzietności, przeciętnego oczekiwanego trwania życia, przyrostu naturalnego oraz salda migracji zewnętrznych.

Z uwagi na zastosowanie podejścia diagnostycznego, które umożliwia uzyskanie odpowiedzi na pytania: Jak jest? Co jest? Dlaczego? — tekst ma charakter głównie opisowy. Badania diagnostyczne, prowadzone między innymi w celach poznawczych, mogą stanowić podstawę działań reformatorskich, profilaktycznych lub projektujących⁴, podejmowanych przez podmioty i instytucje publiczne. Przedstawienie problematyki w perspektywie roku 2050 pozwala natomiast na określenie, w jakim kierunku będzie rozwijał się proces starzenia się populacji w najbliższych dziesięcioleciach.

W artykule nie zawarto danych dotyczących regionalnego zróżnicowania przebiegu procesów demograficznych (w układzie województw) oraz w podziale na miasto i wieś, a także nie uwzględniono wszystkich, istotnych z punktu widzenia perspektyw demograficznych informacji i zbudowanych na ich bazie wskaźników (np. dotyczących struktury wg wieku ekonomicznego i edukacyjnego, szerszego wymiaru struktury wg płci). Nie podjęto również wątku związanego z wpływem procesów demograficznych na polityki publiczne i z koniecznymi w związku z tym zmianami, które należy w ich obszarze wprowadzić, ponieważ procesy demograficzne są — i w coraz większym stopniu będą — jednym z najważniejszych uwarunkowań wielu z nich. Tematy te, istotne z punktu widzenia perspektyw rozwojowych Polski, są nie mniej istotne, ale obszerność i wielowątkowość nie pozwala na ich umieszczenie w ramach jednej publikacji.

⁴ O miejscu diagnozy w postępowaniu celowościowym A. Podgórecki: *Tok postępowania celowościowego*. W: *Wokół problemów działania społecznego*. Red. E. Marynowicz-Hetka. Warszawa 1996, s. 54—63.

Źródła danych, horyzont i zakres analizy ilościowej

Analiza, którą określa się mianem prognozy demograficznej, musi spełniać znamiona badania naukowego, a zatem być poddana określonej metodologii na każdym etapie jej tworzenia. Jest to istotne zwłaszcza dlatego, że jej ogłoszenie „może skłonić do działania, w innej sytuacji mało prawdopodobnego, które może w sposób autonomiczny spotęgować nasilenie prognozowanych zjawisk, albo, przeciwnie, skłonić do podjęcia przeciwdziałania im”⁵. Założenia polityki ludnościowej, a także działania podejmowane w tych obszarach, w których sytuacja demograficzna w sposób istotny wpływa na kierunki interwencji publicznej, powinny bowiem być kształtowane na podstawie prognoz demograficznych.

Prognoza demograficzna obejmuje swym zakresem pewien określony zestaw danych. W zasadzie najczęściej projekcji (takiego terminu oficjalnie używa ONZ) dotyczy stanu i podstawowych struktur populacji (wg płci i wieku), kształtowanych przez dotychczasowy przebieg procesów rozrodczości, umiarkowości i ruchliwości przestrzennej. Pochodną tych prognoz są na przykład przewidywania co do wielkości i struktury zasobów pracy. Pewna specyfika cechuje natomiast prognozy dotyczące liczby i struktury gospodarstw domowych (ewentualnie także rodzin), gdyż wymaga dodatkowo uwzględnienia informacji w zakresie wzorców ich tworzenia i rozpadu.

Z reguły prognozy demograficzne opracowywane są w kilku wariantach (scenariuszach), w których zakłada się odmienny przebieg procesów demograficznych. Mogą mieć dłuższy lub krótszy horyzont czasowy (horyzont prognozy). Najczęściej wykorzystywana formuła budowy szeregów czasowych obejmuje przedziały pięcioletnie lub roczne, natomiast szeregi geograficzne (terytorium/obszar, którego prognoza dotyczy) są uzależnione od skali działalności podmiotu, który prognozę przygotowuje. Najmniejszy zasięg terytorialny dotyczy kraju (najczęściej z uwzględnieniem podziału w ramach kryterium administracyjno-prawnego oraz w ujęciu miasto — wieś), największy zaś — świata (głównie projekcje ONZ).

W ostatnich dwóch latach zostały opublikowane trzy ważne prognozy demograficzne, których wyniki dotyczące Polski stanowią zasadniczą część niniejszego artykułu. W dalszej części tekstu zostaną przedstawione podstawowe informacje dotyczące ich metodologii. W związku z przyjęciem zróżnicowanych horyzontów w ramach poszczególnych prognoz rozstrzygnięcia wymaga także uwzględnienie, w ramach analizy, jednolitych ram czasowych

⁵ M. Okólski, A. Fiheł: *Demografia. Współczesne zjawiska i teorie*. Warszawa 2013, s. 61.

oraz dokonanie wyboru najbardziej przydatnych danych, adekwatnych do założonego przez autorkę celu.

W czerwcu 2013 roku Organizacja Narodów Zjednoczonych opublikowała 23. edycję perspektyw demograficznych dla świata *World Population Prospect: The 2012 Revision*⁶. Publikacja zawiera szacunki i prognozy dla wszystkich krajów świata, w tym szacunki i prognozy 60 wskaźników demograficznych dla lat 1950—2100. Publikacje o tej tematyce ukazują się co 2 lata, uwzględniając pojawiające się sukcesywnie informacje na temat ludności, dostarczane przez poszczególne kraje. Szacunkowe dane obejmują lata 1950—2010, natomiast prognoza dotyczy lat 2015—2100 (prezentowanych najczęściej w układzie co 5 lat). W ramach prognozy opublikowano 8 scenariuszy zmian demograficznych, zawierających różnorodne kombinacje w zakresie kształtowania się dzietności, umieralności i migracji zagranicznych. 5 wariantów jest zdeterminowanych przyjęciem odmiennych poziomów współczynnika dzietności (wariant wysoki, wariant średni, wariant niski, wariant stałego poziomu współczynnika dzietności z lat 2005—2010 oraz wariant z poziomem współczynnika gwarantującym prostą zastępowalność pokoleń netto już w latach 2010—2015), w jednym uwzględnia się niezmienny od lat 2005—2010 poziom umieralności, w kolejnym przewiduje się przyjęcie za podstawę prognozy zerowego poziomu migracji zewnętrznych w latach 2010—2015, natomiast w ostatnim założono brak istotnych zmian w przebiegu dotychczasowych procesów, kształtujących reprodukcję ludności w poszczególnych krajach⁷.

⁶ Wszystkie publikacje dostępne są na stronie: <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>, (dostęp: 16.12.2014). Wyniki prognozy zostały opublikowane zarówno w wersji elektronicznej, jak i drukowanej m.in. w: United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division: *World Population Prospects: The 2012 Revision*. Vol. 1: *Comprehensive Tables*. New York 2013; United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division: *Highlights and Advance Tables*. New York 2013. Do analizy zostały wykorzystane dane z wersji online dostępne w formacie Excel, z uwagi na ich interaktywne, i w związku z tym bardziej użyteczny do „obróbki”, charakter.

⁷ Założenia wariantów prognoz: 1. wysoki poziom dzietności — urodzenia na poziomie 2,6 dziecka lub więcej na 1 kobietę w wieku rozrodczym, umieralność i migracje na dotychczasowym poziomie; 2. średni poziom dzietności — urodzenia na poziomie 2,1 (plus minus 0,5) dziecka na 1 kobietę w wieku rozrodczym, umieralność i migracje na dotychczasowym poziomie; 3. niski poziom dzietności — urodzenia na poziomie 1,6 dziecka lub mniej na 1 kobietę w wieku rozrodczym, umieralność i migracje na dotychczasowym poziomie; 4. stała dzietność — poziom urodzeń stały od lat 2005—2010, umieralność i migracje na dotychczasowym poziomie; 5. dzietność na poziomie prostej zastępowalności pokoleń netto — urodzenia już w latach 2010—2015 na poziomie 1 dziecka na 1 kobietę w wieku rozrodczym, umieralność i migracje na dotychczasowym poziomie; 6. stały poziom umieralności — średni wariant dzietności, stały od lat 2005—2010 poziom umieralności, dotychczasowy poziom migracji; 7. scenariusz nieprzewidujący zmian — dotychczasowy poziom migracji, poziom dzietności i umieralności od lat 2005—2010 niezmienny; 8. wariant zerowej migracji

Podstawowym rozstrzygnięciem jest wybór do analizy najbardziej realnej wersji prognozy oraz uwzględnienie faktu możliwości porównania jej wyników z prognozą GUS i Eurostatu. Wymogi te spełnia wariant, w którym zakłada się średni poziom dzietności.

Prognozy przygotowywane przez Eurostat zwykle są przedstawiane co 3 lata. Ostatnia z nich, EUROPOP2013 (rewizja 2012 r.)⁸, przyjmuje za bazowy rok 2013 i zawiera informacje w ramach 5 scenariuszy dotyczące: liczby ludności (na dzień 1 stycznia każdego roku prognozy), podstawowych składników dynamiki ludności (urodzeń żywych, zgonów, migracji zagranicznych netto) oraz wskaźników dynamiki (płodności, średniego trwania życia), a także prognozowanych podstawowych wskaźników struktury ludności według płci i wieku. Podstawą analizy będzie scenariusz główny prognozy, w którym za podstawę w obszarze dynamiki ludności (migracje, płodność, umieralność) przyjęto dane z 2013 roku⁹. Horyzont prognozy obejmuje lata 2013—2080¹⁰ i dotyczy 28 krajów Unii Europejskiej oraz 3 krajów członków EFTA: Islandii, Norwegii i Szwajcarii. Do analizy wybrano szeregi czasowe od przełomu lat 2013/2014 do roku 2050.

Trzecia prognoza została opublikowana przez GUS w październiku 2014 roku¹¹. W przeciwieństwie do wcześniej opisanych prognoz, prace prowadzono w kierunku wyłonienia jednego oficjalnego scenariusza, bez tworzenia wersji alternatywnych. Ostatecznie przyjęto wersję opierającą się na średnich wariantach płodności i umieralności oraz na drugich (II) wariantach migracji wewnętrznych i zagranicznych.

W średnim wariacie płodności zakłada się niewielki spadek współczynnika dzietności w ciągu najbliższych 2 lat i jego stopniowy wzrost do wartości 1,52 w końcu horyzontu prognozy. W średnim wariacie umieralności zakłada się, że opóźnienie Polski w stosunku do krajów rozwiniętych będzie

— średni poziom dzietności, dotychczasowy poziom umieralności, w poszczególnych krajach zerowe saldo migracji zagranicznych. Prognozy dotyczą stanu na dzień 1 lipca każdego roku/okresu prognozy. Więcej szczegółów dotyczących metodologii w publikacji United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division: *World Population Prospects: The 2012 Revision. Methodology of the United Nations Population Estimates and Projections*. New York 2014, s. 44.

⁸ *Population Projections, EUROPOP2013 — Population Projections at National Level (proj_13n), Assumptions (proj_13na)* [<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp: 16.12.2014)].

⁹ W pozostałych 4 scenariuszach wykorzystano jeden zmodyfikowany składnik dynamiki, pozostawiając bez zmian pozostałe elementy (wariant zerowej migracji, wariant zmniejszonej o 20% migracji, wariant dłuższego o 2 lata trwania życia do 2060 r., wariant obniżonej o 10% płodności do 2060 r.).

¹⁰ Taki sam horyzont dotyczy wariantu z zerową migracją. Warianty pozostałe dotyczą lat 2013—2060.

¹¹ *Prognoza ludności na lata 2014—2050*. Oprac. M. Waligórska et al. Warszawa 2014, s. 351.

utrzymywało się na tym samym poziomie przez cały okres prognozy, co przełoży się na krótsze parametry trwania życia, z założeniem o ich wzroście. W przypadku drugiego (II) wariantu migracji zagranicznych założono wyrównywanie się poziomu życia w poszczególnych krajach, co przełoży się na wyzerowanie salda migracji od 2035 roku (stały poziom emigracji na poziomie równym średniej z ostatnich 3 lat i wyraźny wzrost poziomu imigracji)¹². Opis drugiego (II) wariantu migracji wewnętrznych zostanie w tym miejscu pominięty, gdyż jego założenia nie mają bezpośredniego wpływu na kształt procesów demograficznych na poziomie kraju¹³.

Prognoza obejmuje lata 2014—2050. Została sporządzona dla województw w podziale na miasta i wsie z wykorzystaniem stanów ludności na dzień 31 grudnia 2013 roku (wersja krajowa stanowi sumę prognoz wojewódzkich).

Jak już wspomiano, zróżnicowane horyzonty czasowe prognoz wiążą się z koniecznością dokonania wyboru szeregów czasowych poddanych analizie. Z uwagi na fakt, iż prognoza GUS obejmuje najkrótszy horyzont, uznano, iż najbardziej logicznym wyborem będzie przyjęcie ram czasowych między początkowymi latami poszczególnych prognoz a rokiem 2050.

Ostatnią kwestią jest wybór najbardziej istotnych, dostępnych w ramach prognoz, danych pozwalających na ocenę perspektyw demograficznych Polski. W kolejnych trzech częściach artykułu zostaną zaprezentowane te z nich, które zgodnie z przyjętym celem pozwolą ocenić zmiany w stanie populacji, w składnikach dynamiki oraz w najbardziej istotnej strukturze ludności według wieku. Szczególną bowiem cechą procesu reprodukcji ludności w Polsce w najbliższych kilkudziesięciu latach będzie towarzyszący mu na coraz większą skalę proces starzenia się. Biorąc pod uwagę potrzebę uchwycenia skali i stopnia zaawansowania tego procesu oraz konieczność prześledzenia zmian w elementach składowych dynamiki, spośród dostępnych danych zostaną zestawione i porównane w ramach trzech prognoz następujące liczebności bezwzględne i wskaźniki: stan populacji ogółem (w tys.), saldo migracji zewnętrznych (w tys.), przyrost naturalny (w tys.), wskaźnik dzietności, oczekiwane dalsze trwanie życia, struktura ludności według biologicznych grup wieku oraz wybrane wskaźniki procesu starzenia się populacji. W przypadku prognozy Eurostatu wybrane informacje dotyczące Polski zostaną wzbogacone szerszą analizą, pozwalającą na ocenę sytuacji na tle 31 krajów, dla których została sporządzona projekcja. Elementem domykającym i w pewien sposób podsumowującym rozważania, będzie analiza piramid ludności Polski według płci i wieku, przygotowanych w ramach projekcji ONZ.

¹² *Prognoza ludności...*, s. 102.

¹³ Nabiera on znaczenia w przypadku oceny zróżnicowań regionalnych oraz w układzie miasto — wieś.

Stan populacji i dynamika w perspektywie roku 2050

Stan populacji, czyli liczba osób zamieszkujących dane terytorium w określonym momencie, jest bezpośrednim efektem dynamiki, która kształtuje również podstawowe struktury ludności (m.in. wg płci, wieku, miejsca mieszkania). Dynamika kształtuje się pod wpływem trzech procesów demograficznych: rozrodczości, umieralności i mobilności przestrzennej (głównie migracji), miarami bezwzględnymi zaś, które ją wyrażają, są: przyrost naturalny, saldo migracji i przyrost rzeczywisty. W przypadku prognoz demograficznych konieczne jest w związku z tym wyznaczanie w ich perspektywie czasowej współczynnika dzietności¹⁴ i średniego wieku rodzenia dziecka, określenie przyszłego poziomu umieralności (w tym niemowląt) i przeciętnego oczekiwanego trwania życia oraz wyznaczenie poziomu migracji wewnętrznych i zewnętrznych na pobyt stały. Tabela 1 zawiera informacje dotyczące stanu ludności, głównych składników dynamiki oraz współczynnika dzietności i parametru oczekiwanego trwania życia z podziałem na płeć. W przypadku prognozy ONZ przyrost naturalny i współczynnik dzietności obejmują nie poszczególne lata prognozy, ale podane przedziały czasowe.

Największy ubytek ludności, o ponad 4,5 mln, przewidziano w prognozie GUS, najmniejszy — Eurostatu: nieco ponad 3,6 mln. Pomimo utraty liczby ludności Eurostat przewiduje, iż Polska utrzyma 6. lokatę wśród 31 krajów objętych prognozą, jeżeli chodzi o liczbę ludności ogółem. Prognoza ONZ zakłada do 2050 roku stały poziom salda migracji zagranicznych na poziomie -38 tys., ale przestanie on być ważący dla ubytku ludności po roku 2020, kiedy to zasadniczy wpływ przypadnie ujemnemu przyrostowi naturalnemu. W prognozie Eurostatu zakłada się, iż od 2040 roku Polska odnotuje dodatnie saldo migracji zagranicznych na poziomie 25—30 tys. rocznie. Tak, jak w przypadku poprzedniej prognozy, zasadniczy wpływ na obniżenie liczby populacji będzie miał ujemny przyrost naturalny (od nieco ponad -3,6 tys. rocznie w latach 2013/2014 do -175 649 tys. w roku 2050). Prognoza GUS także zakłada istotne pogłębienie zjawiska ujemnego przyrostu naturalnego, zwłaszcza od lat trzydziestych XXI wieku, z założeniem zmniejszania się ujemnego salda migracji zagranicznych, włącznie z jego wyzerowaniem około roku 2040. Biorąc pod uwagę analizowane scenariusze, można sformułować wniosek dotyczący nie tylko wyraźnego zmniejszenia się liczby ludności ogółem, ale także istotnego wpływu, jaki będzie miał w tym zakresie przyrost naturalny, a szczególnie w jego ramach spadek liczby urodzeń żywych.

¹⁴ Współczynnik dzietności to średnia liczba żywo urodzonych dzieci przypadających na 1 kobietę w ciągu jej życia rozrodczego.

Tabela 1

Wybrane elementy stanu i dynamiki populacji do roku 2050

Źródło danych	Rok	Ludność [tys.]	Przyrost naturalny [tys.]	Saldo migracji zewnętrznych [tys.]	Współczynnik dzietności	Oczekiwana długość życia [lata]	
						M	K
ONZ	2015	38 222	12,0 (2010—2015)	-38,0	1,41 (2010—2015)	72,2	80,5
	2020	38 158	-5,0 (2015—2020)	-38,0	1,48 (2015—2020)	73,2	81,1
	2030	37 448	-88,0 (2025—2030)	-38,0	1,58 (2025—2030)	75,3	82,4
	2040	35 840	-167,0 (2035—2040)	-38,0	1,66 (2035—2040)	77,1	83,7
	2050	34 079	-165,0 (2045—2050)	-38,0	1,72 (2045—2050)	78,4	84,8
Eurostat	2013/14	38 502,1	-3,7	-1,6	1,32	72,8*	80,9*
	2020	38 390,7	-48,1	2,9	1,39	74,5	82,2
	2030	37 525,7	-122,0	-0,9	1,47	76,7	83,8
	2040	36 241,0	-158,6	25,4	1,53	78,8	85,3
	2050	34 842,1	-175,6	29,5	1,58	80,8	86,8
GUS	2013*	38 495,7	-17,7	-19,9	1,26	73,1	81,1
	2020	38 137,8	-55,4	-7,3	1,32	74,6	82,1
	2030	37 185,1	-121,3	-2,4	1,43	77,3	84,0
	2040	35 668,2	-166,5	0,0	1,48	79,5	85,6
	2050	33 950,6	-173,5	0,0	1,52	82,1	87,5

* dane za 2013 r. są danymi rzeczywistymi.

Źródło: *Prognoza ludności...*, s. 103, 105—107, 168 [<http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm> (dostęp: 20.12.2014)]; [<http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/fertility.htm> (dostęp: 20.12.2014)]; [<http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/mortality.htm> (dostęp: 20.12.2014)]; [<http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/migration.htm> (dostęp: 20.12.2014)]; [<http://data.un.org/Data.aspx?d=PopDiv&f=variableID%3a51> (dostęp: 21.12.2014)]; [<http://data.un.org/Data.aspx?d=PopDiv&f=variableID%3a64> (dostęp: 21.12.2014)]; [<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp: 16.12.2014)].

Ostatnie dwie kolumny tabeli przedstawiają najistotniejsze parametry charakteryzujące rozrodczość i umieralność w perspektywie roku 2050.

Autorzy prognozy Eurostatu przewidują dla Polski w perspektywie roku 2050 jeden z najniższych współczynników dzietności w Europie (na poziomie 1,58 dziecka na 1 kobietę w wieku rozrodczym; taki sam poziom dla Włoch i Cypru). Niższa wartość przewidywana jest jedynie w Portugalii (1,47), na Słowacji (1,48), w Hiszpanii (1,51) i w Grecji (1,54), przy czym w przypadku Polski przewidziany jest wzrost wartości tego współczynnika

w okresie prognozy (w 2013 r. wartość 1,32)¹⁵. Progności GUS w wariancie średnim przyjęli również założenie wzrostu wartości współczynnika, ale na niższym poziomie. Dla roku 2013 wyznaczono jego wartość na 1,26, natomiast w roku 2050 — 1,52 dziecka na 1 kobietę w wieku rozrodczym. Najbardziej optymistyczny wariant zawiera prognoza ONZ, przewidując wzrost wartości wskaźnika z poziomu 1,41 w latach 2010—2015 do 1,72 w latach 2045—2050.

Osadzenie informacji w szerszym kontekście (prognoza Eurostatu) nie pozwala, mimo wzrostu wartości tego parametru, oceniać sytuacji jako korzystnej. Niski na tle krajów europejskich poziom wskaźnika jest powiązany między innymi z istotnymi zmianami w strukturze kobiet w wieku rozrodczym. Przesuwanie wieku rodzenia pierwszego dziecka, małodzieństwo i coraz mniejsza liczba kobiet w młodszych grupach wiekowych powodują, iż perspektywy demograficzne Polski nie mogą być niestety optymistyczne. W 2013 roku kobiety w wieku 15—24 lata stanowiły 24,9%, w wieku 25—34 lata 33,2%, natomiast w wieku 35—49 lat 42% ogółu kobiet w wieku rozrodczym. Według prognozy GUS w 2035 roku proporcje te będą wyglądały następująco: 24,6%, 26,4% i 49%, natomiast w 2050 roku odpowiednio 24,4%, 28,2% i 47,4%¹⁶.

Istotny dla dynamiki, choć niebędący typową miarą starzenia się populacji, jest parametr tablic trwania życia — oczekiwane trwanie życia noworodka. Określa on oczekiwaną liczbę lat, jaką ma do przeżycia osoba urodzona w danym roku, z założeniem niezmiennego porządku wymierania według wieku, obserwowanego w danym roku. W pewnych sytuacjach wzrost tego miernika może świadczyć o starzeniu się ludności¹⁷.

Progności ONZ przewidują najmniej korzystny wariant wydłużania się parametru trwania życia. Utrzymując różnicę między mężczyznami i kobietami, w przypadku tych pierwszych zakładają większe tempo zmian (między rokiem 2015 a 2050 wzrost o 6,24 lat dla mężczyzn i o 4,36 lat dla kobiet).

W prognozie GUS także przewiduje się utrzymanie różnic pomiędzy płciami na korzyść kobiet (przeciętne trwanie życia w 2013 r. dla kobiet 81,1 lat, dla mężczyzn 73,1 lata; w roku 2050 odpowiednio 87,5 lat i 82,1 lata), wydłużenie trwania życia (dla kobiet o nieco ponad 6 lat, dla mężczyzn o 9 lat) oraz zachowanie dystansu między Polską a krajami europejskimi, w których obecnie parametr ten ma najwyższą wartość. Do krajów tych należały w 2013 roku w przypadku kobiet: Hiszpania, Francja, Włochy, Szwajcaria i Islandia (od 85,2 do 84,0 lat), a w przypadku mężczyzn: Islandia,

¹⁵ *Age Specific Fertility Rates* [<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do?dvsc=4> (dostęp: 12.12.2014)].

¹⁶ *Prognoza ludności...*, s. 312.

¹⁷ A. Abramowska-Kmon: *O nowych miarach zaawansowania procesu starzenia się ludności*. „Studia Demograficzne” 2011, nr 1(159), s. 8—9.

Szwajcaria i Szwecja (odpowiednio 81,3, 80,6 i 80,1 lat). W roku 2050 w przywołanych krajach średnia oczekiwana długość życia noworodka zwiększy się i przyjmie wartość dla kobiet od 89,1 do 88,7 lat (pozycja Polski w rankingu to 23. miejsce na 31 krajów; poprawa o pozycję w stosunku do 2013 r.), natomiast dla mężczyzn od 85,5 do 84,5 lat (pozycja Polski to 24. miejsce; niezmienna w rankingu od 2013 r.)¹⁸.

Zmiany struktury ludności według wieku — proces starzenia się populacji

Struktura ludności według wieku jest, obok struktury według płci, jedną z najważniejszych w każdej populacji. Przede wszystkim obie cechy, będące podstawą ich wyodrębnienia, są uwarunkowane biologicznie. Struktury te odtwarzają się głównie w procesie rozrodczości i umieralności, a więc również w procesach uwarunkowanych biologicznie. Mniejsze znaczenie mają w tym przypadku migracje. Ponadto płeć i wiek to cechy, które w istotny, a nawet fundamentalny sposób wpływają na najważniejsze procesy demograficzne, przy czym te ostatnie, będące strumieniem poszczególnych zdarzeń demograficznych, kształtują struktury populacji.

Starzenie się populacji jest konsekwencją przemian w zakresie wzorców rozrodczości i umieralności¹⁹. W zasadzie dotyczy ono wszystkich krajów na świecie, ale szczególne jego oblicze dotyczy krajów wysoko rozwiniętych i wiąże się reprodukcją zawężoną, czyli tak zwanym drugim przejściem demograficznym, którego przejawem jest między innymi takie natężenie liczby urodzeń, które nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń (wskaźnik dzietności poniżej 2,12—2,15 dziecka na 1 kobietę w wieku rozrodczym, trwale ujemny przyrost naturalny) oraz zmiana wzorców małżeńskośći. Na przebieg procesu starzenia się ludności wpływ mają także migracje oraz zdarzenia nadzwyczajne²⁰.

Bezpośrednim efektem procesu jest zmiana struktury ludności według wieku, która polega na wzroście liczby osób starszych (najczęściej w wieku

¹⁸ *Life Expectancy by Age and Sex* [<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (dostęp: 12.12.2014)].

¹⁹ Równoległy, długookresowy spadek liczby urodzeń żywych i wydłużanie się parametru przeciętnego trwania życia.

²⁰ B. Zasepa: *Identyfikacja wyzwań w obszarze polityki społeczno-gospodarczej w Polsce w kontekście procesu starzenia się populacji*. W: *Osoby starsze w przestrzeni życia społecznego*. Red. ROPS Województwa Śląskiego. Katowice 2014, s. 14—15.

65 lat i więcej) i ich udziału w populacji, wraz z jednoczesnym spadkiem liczby dzieci (najczęściej w wieku 0—14 lat) i ich udziału w ludności ogółem²¹. W kolejnych tabelach zostaną przedstawione wyniki analiz wybranych klasycznych miar stopnia zaawansowania starzenia się populacji Polski w perspektywie roku 2050 — przeprowadzonych na podstawie prognoz.

Tabela 2 zawiera dane dotyczące prognozowanej struktury populacji w podziale na biologiczne grupy wieku: 0—14 lat, 15 lat — 64 lata, 65 lat i więcej²². Biorąc pod uwagę wzrost liczebności kohorty osób nie tylko w podeszłym, ale także w zaawansowanym wieku, celowe wydaje się także wyodrębnić grupy 80 lat i więcej oraz określenie jej udziału w liczbie ludności ogółem.

Tabela 2

Struktura ludności według wieku do roku 2050 r.

Źródło danych	Rok	Ludność wg biologicznych grup wieku [w %]			
		0—14 lat	15 lat—64 lata	65 lat i więcej	80 lat i więcej
ONZ	2015	15,1	69,6	15,3	3,9
	2020	15,8	66,0	18,1	4,2
	2030	15,0	62,9	22,1	5,3
	2040	13,4	62,4	24,2	8,5
	2050	13,9	57,0	29,1	8,6
Eurostat	2014	15,0	70,3	14,7	3,8
	2020	15,3	66,7	18,0	4,4
	2030	13,7	63,7	22,6	5,6
	2040	12,6	62,4	24,9	9,2
	2050	13,2	57,2	29,7	9,5
GUS	2013*	15,0	70,3	14,7	3,9
	2020	14,8	66,3	18,9	4,4
	2030	13,1	63,7	23,3	5,9
	2040	12,1	61,5	26,4	9,5
	2050	12,1	55,2	32,7	10,4

* dane za 2013 r. są danymi rzeczywistymi.

Źródło: *Prognoza ludności...*, s. 197 [<http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm> (dostęp: 21.12.2014)]; [<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp: 21.12.2014)].

²¹ J. Szymańczak: *Starzenie się polskiego społeczeństwa — wybrane aspekty demograficzne*. W: *Starzenie się społeczeństwa polskiego*. Red. G. Ciura, W. Zgliczyński. Warszawa 2012, s. 9.

²² WHO przyjmuje podział na grupy 0—14 lat, 15—59 lat, 60 lat i więcej.

Zastosowanie do oceny zmian w strukturze wieku frakcji (wskaźnika struktury), wyrażonej w wartościach procentowych lub odsetkach, jest najprostszym narzędziem pomiaru. W przypadku populacji w wieku 0—14 lat prognozy zakładają umiarkowany, ale sukcesywny spadek jej liczebności z około 15% w latach 2013—2015 (w zależności od źródła) do około 12%—14%. Największy spadek przewidziano w prognozie GUS, biorąc pod uwagę niekorzystne tendencje w zakresie poziomu wskaźnika dzietności. Według prognozy Eurostatu w 2014 roku Polska zajmowała 25. miejsce wśród krajów o najwyższym udziale dzieci w ludności ogółem (najwyższy wskaźnik w Irlandii — 21,9% i Islandii — 20,5%, najniższy — 14,6% w Słowenii i w Grecji). Niestety, w perspektywie roku 2050 ze wskaźnikiem na poziomie 13,2% uplasujemy się na 27. pozycji (niższa wartość tylko w Grecji, w Niemczech, w Portugalii i na Słowacji)²³. Wyraźny jest natomiast wzrost odsetka osób w wieku 65 lat i więcej (w tym osób w wieku 80+), o czym szerzej w dalszej części tekstu. Warto tutaj zasygnalizować, że przewaga liczebna osób starszych nad dziećmi jest jedną z pierwszych informacji wskazujących na proces starzenia się ludności.

Niepokojące jest również zmniejszanie się udziału ludności w wieku 15 lat — 64 lata. Z tej grupy wiekowej rekrutuje się bowiem trzon osób najbardziej produktywnych w sensie demograficznym i społecznym (np. zasoby siły roboczej, opiekunowie osób zależnych, rodzice). We wszystkich trzech prognozach dane wyjściowe wskazują na około 70-procentowy udział tej grupy w populacji ogółem, natomiast największy spadek przewiduje się w ramach prognozy GUS (do nieco ponad 55%; do ok. 57% wg ONZ i Eurostatu). Zgodnie z danymi Eurostatu w 2014 roku Polska zajmowała 2. po Słowacji miejsce wśród krajów o największym odsetku osób wieku 15 lat — 64 lata. Najmniej ludności w tym wieku notowano w populacjach Francji i Szwecji, po 63,5%. W perspektywie roku 2050 sytuacja zmieni się diametralnie. Udział ludności w tym wieku na poziomie 57,2% zepchnie Polskę na 17. pozycję. Najkorzystniejszą sytuację prognozuje się dla Malty, Wielkiej Brytanii, Austrii i Węgier (powyżej 58%), najmniej korzystną dla krajów Europy Południowej: Portugalii, Hiszpanii i Grecji (poniżej 57%)²⁴.

Sam udział osób w wieku 65 lat i więcej lub 60 lat i więcej (tzw. współczynnik starości) może być wykorzystywany do oceny stopnia zaawansowania procesu starzenia się. Jest on określany jako współczynnik starości demograficznej (stopa starości, iloraz starości). Punktem odniesienia dla tej miary, chociaż nie do końca doskonałym, są tzw. skale starości²⁵. W związku

²³ <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do?dvsc=4> (dostęp: 2.01.2014).

²⁴ Ibidem

²⁵ Pierwotna skala ONZ zawierała 3 progi: poniżej 4%, 4%—7% i powyżej 7% — odpowiednio populacja młoda, dojrzala i stara. Skalę starości opracował także polski demograf

z przyjęciem progu starości na poziomie 65 lat właściwsza jest pochodząca z 1956 roku i zmodyfikowana na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiąt, w toku publicznego dyskursu nad starzeniem się społeczeństwa Japonii, skala rekomendowana przez ONZ. Przyjęte w skali progi (poniżej 4% ludzi starych — populacja młoda; 4%—7% — populacja dojrzała; 7%—14% — populacja starzejąca się, od 14% do 21% populacja stara; powyżej 21% populacja hiperstara) wskazują na mocno zaawansowaną i pogłębiającą się starość demograficzną Polski²⁶.

Zakładany w prognozie ONZ poziom stopy starości w 2050 roku (29,1%) jest zbliżony do obliczeń Eurostatu, chociaż bardziej optymistyczny. Polska na 31 krajów ujętych w prognozie w 2014 roku zajmowała 26. miejsce z poziomem wskaźnika 14,7%, co świadczy o relatywnie korzystnej sytuacji. Jednak w 2050 roku powyżej wartości średniej dla Unii Europejskiej znajdzie się 13 krajów, w tym Polska (29,7%, 9. miejsce w rankingu). Najniższy poziom współczynnika starości demograficznej prognozuje się w 2050 roku w Luksemburgu (19,8%), Norwegii (21,4%) i Islandii (22,2%), a także w Szwecji i w Belgii (22,5%), najwyższy natomiast w Portugalii (34,6%), w Grecji (33,9%) i w Hiszpanii (33,4%)²⁷. Najbardziej pesymistyczne dane zawiera jednak prognoza GUS (wyższy o 3 p.p. od wersji Eurostatu udział ludzi w wieku 65 lat i więcej). Niezależnie od rodzaju prognozy Polska zdecydowanie znajdzie się w grupie populacji sędziwych i to już w latach 2020—2030. Warto także nadmienić, że od 1950 roku stopa starości wzrosła w Polsce, w zależności od prognozy, ponad pięcio-, sześciokrotnie (1950 r. — 5,2%).

Wraz ze wzrostem liczby osób starych wzrasta także odsetek osób najstarszych. Niewielkie różnice dotyczą wyjściowej prognozowanej liczby osób w wieku 80 lat i więcej (3,9% GUS i ONZ, 3,8% Eurostat), natomiast rozbieżności pojawiają się w jej końcowym horyzoncie. Ponownie założenia GUS są najmniej optymistyczne i wskazują na to, iż około 2050 roku 1 na 10 mieszkańców Polski będzie w wieku określanym jako sędziwy, podeszły (ONZ — 8,6%, Eurostat — 9,5%). Wśród 31 krajów, których dotyczy prognoza Eurostatu, Polska będzie zajmowała pod tym względem 16. pozycję (w roku 2014 jest to 27. miejsce). Poziom średni dla krajów UE-28 w 2014 roku to 5,2% (najwyższy we Włoszech, Francji, w Grecji, Hiszpanii, Niemczech i Portugalii — od 6,3% do 5,5%, najniższy w Irlandii, na Cyprze i na

Edward Rosset (1959, 1971), przy czym przyjmował za próg starości 60. rok życia. Udział ludności w wieku 60 lat i więcej poniżej 8% to młodość demograficzna populacji, od 8% do 10% przedpole starości, 10%—12% to starzenie rzeczywiste, powyżej 12% to starość demograficzna ze stopniami starości (stan początkowy 12%—14%, stan średni 14%—16%, stan zaawansowany 16%—18%, stan mocno zaawansowany — powyżej 18%).

²⁶ F. Coulmas: *Population Decline and Ageing in Japan — the Social Consequences*. New York 2007, s. 4—5.

²⁷ <http://appso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (dostęp: 2.01.2015).

Słowacji — 3%), natomiast w roku 2050 prognozuje się go na poziomie ponad dwukrotnie wyższym — 10,9% (przy czym od 16% do 13,2% w Portugalii, Grecji, Hiszpanii, Niemczech i we Włoszech, natomiast poniżej 9% w Belgii, Szwecji, Islandii, Norwegii i Luksemburgu)²⁸.

W kolejnej tabeli (tab. 3) przedstawiono dane dotyczące wartości współczynników obciążenia demograficznego (biologiczne grupy wieku) oraz mediany wieku. Współczynniki obciążenia demograficznego uwzględniono w podziale na współczynniki: ogólny, obciążenia dziećmi i obciążenia osobami starszymi²⁹. W przypadku tej miary ważna jest bowiem nie tylko informacja o kierunku i tempie zmiany ogólnej wartości, ale także struktura współczynnika. Natomiast mediana wieku (wiek środkowy populacji) określa wiek po-

Tabela 3

Wybrane miary procesu starzenia się ludności do roku 2050 (część 1)

Źródło danych	Rok	Współczynnik obciążenia demograficznego ogółem	Współczynnik obciążenia osobami starszymi	Współczynnik obciążenia dziećmi	Mediana wieku
ONZ	2015	43,8	22,0	21,7	39,4
	2020	51,4	27,5	23,9	41,2
	2030	59,1	35,2	23,9	45,2
	2040	60,2	38,8	21,5	48,5
	2050	75,3	51,0	24,3	48,9
Eurostat	2014	42,2	20,9	21,3	39,0
	2020	50,0	27,1	22,9	41,1
	2030	56,9	35,4	21,5	45,3
	2040	60,2	40,0	20,2	48,7
	2050	75,0	51,9	23,1	49,6
GUS	2013*	42,3	21,0	21,3	38,6
	2020	50,8	28,4	22,4	41,4
	2030	57,0	36,5	20,5	48,1
	2040	62,6	43,0	19,6	(dla roku 2035)
	2050	81,2	59,2	22,0	52,0

* dane za 2013 r. są danymi rzeczywistymi.

Źródło: <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm> (dostęp: 21.12.2014); <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp: 21.12.2014); *Prognoza ludności...*, s. 338 oraz obliczenia własne na podstawie *Prognoza ludności...*, s. 182.

²⁸ <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (dostęp: 2.01.2015).

²⁹ Współczynnik obciążenia demograficznego wg biologicznych grup wieku: ogólny — liczba osób w wieku 0—14 lat plus liczba osób w wieku ponad 65 na 100 osób w wieku 15 lat — 64 lata; współczynnik obciążenia dziećmi — liczba osób w wieku 0—14 lat na 100 osób w wieku 15 lat — 64 lata; współczynnik obciążenia osobami starszymi — liczba osób w wieku ponad 65 na 100 osób w wieku 15 lat — 64 lata.

pulacji, który dzieli daną zbiorowość na dwie równe części, z których jedna zbiorowość jest co najmniej w tym wieku, a druga co najwyżej w tym wieku.

W przypadku ogólnego współczynnika obciążenia demograficznego, pomimo różnic między wartością prognozowaną dla 2050 roku przez ONZ/ Eurostat a GUS (odpowiednio 75/75,3 a 81,2) mamy do czynienia z prawie dwukrotnym wzrostem tego parametru. Dopiero jednak spojrzenie na strukturę daje wyraźną wskazówkę co do jego przyczyny. Współczynnik obciążenia dziećmi w horyzoncie prognozy ulega nieznacznym wahaniom, ale kształtuje się w przedziale od 19,6 do 24,3. W tym przypadku ponownie najbardziej ostrożna jest prognoza GUS, w której zakłada się wzrost o 0,7 p.p. w stosunku do wartości z 2013 roku. Bardziej optymistyczne prognozy ONZ i Eurostatu wyraźnie pokazują zatem korzystniejsze trendy w zakresie głównie wskaźników dzietności (ale też umieralności). Wyraźnie za to widać prawie dwuipółkrotny wzrost wartości wskaźnika obciążenia osobami starszymi, przy czym ponownie najbardziej pesymistyczną wersję prezentuje prognoza GUS (wzrost z 21,0 w 2013 r. do 59,2 w 2050 r.). Prognozy Eurostatu przewidują dla Polski wzrost wartości współczynnika z 20,9 w 2013 roku (26. miejsce wśród 31 klasyfikowanych krajów) do poziomu 51,9 w roku 2050 (10. miejsce w rankingu), przy czym wartości średnie dla UE-28 to 28,2 w roku 2013 i 49,4 w roku 2050³⁰.

Wiek środkowy (mediana) wskazuje w przypadku Polski, niezależnie od prognozy, na względną jeszcze młodość demograficzną. Według skali zaproponowanej przez Alicję Maksimowicz, mediana na poziomie 30—34 lat oznacza ludność starą demograficznie (poziom ten Polska osiągnęła na początku lat 80.), natomiast mediana powyżej 35 lat wskazuje na populację bardzo starą (w przypadku Polski granica ta została przekroczona w końcu lat 90.)³¹.

Jak wynika z prognoz w perspektywie roku 2050, należy oczekiwać znaczącego wzrostu wartości tego parametru. Dodatkowo, biorąc pod uwagę prognozy Eurostatu, Polska w latach 2050—2060 będzie należała do grupy krajów o najwyższej wartości mediany. W 2014 roku wartość mediany dla 28 krajów UE wynosiła 42,2 lata. Najstarszymi krajami są Niemcy i Włochy (odpowiednio 46,1 lat oraz 44,4 lata), najmłodszymi Irlandia (35,9 lat) i Cypr (36,6 lat). Wśród 31 krajów objętych sprawozdawczością najniższą wartość

³⁰ *Old Dependency Ratio 1st Variant (Population 65 and over to Population 15 to 64 Years). Main Scenario — Projected Demographic Balances and Indicators* [<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do;jsessionid=9ea7d07d30d80ed7ec073e6d477e8d9db9816d7c2d65.e34MbxSaxaSc40LbNiMbxNbxqTe0> (dostęp: 12.12.2014)].

³¹ Mediana na poziomie 15—19 lat — populacja bardzo młoda, 20 lat — 24 lata — populacja młoda, 25—30 lat — populacja starzejąca się, 30 lat — 34 lata — populacja stara i powyżej 35 lat — populacja bardzo stara. A. Maksimowicz: *Przemiany struktury ludności według wieku*. W: *Teoria przejścia demograficznego*. Red. M. Okólski. Warszawa 1990, s. 267.

odnotowano w Islandii (35,6 lat). Polska z medianą na poziomie 39 lat zajmuje 26. miejsce. W perspektywie roku 2050 prognozuje się wzrost wartości mediany do poziomu 46,2 lat dla grupy krajów będących członkami UE. Najstarszą populację będą posiadały: Portugalia — 52 lata, Słowacja — 51,8 lat, Niemcy (50,7 lat) i Grecja (50,3 lat), najmłodszą zaś Irlandia (39,4 lat), Islandia (39,7 lat) oraz Luksemburg (40,6 lat). Polska z wartością wskaźnika na poziomie 49,6 będzie zajmowała 5. miejsce³². Mediana prognozowana przez ONZ (48,9 lat) jest nieco korzystniejsza od wcześniej przywołanej, natomiast jej wartość na poziomie 52,0 dla roku 2050 według GUS rzeczywiście potwierdza postępujący i pogłębiający się proces starzenia się populacji.

W tabeli 4 zaprezentowano trzy ostatnie, wybrane, miary procesu starzenia się populacji, a mianowicie: współczynnik podwójnego starzenia się, indeks starości oraz współczynnik potencjalnego wsparcia. Pierwszy z nich wskazuje na zmiany w strukturze osób starszych i dotyczy udziału osób najstarszych (w wieku 80 lat i więcej) w populacji osób starych (65 lat i więcej). Indeks starości określa relacje międzypokoleniowe w populacji. Obliczany jest najczęściej jako liczba osób w wieku 65 lat i więcej przypadająca na 100 osób w wieku 0—14 lat. Ostatni ze wskaźników, współczynnik potencjalnego wsparcia, to jeden ze współczynników wsparcia generacyjnego, określający liczbę osób w wieku 15 lat — 64 lata przypadających na 100 osób w wieku 65 lat i więcej³³.

W przypadku współczynnika podwójnego starzenia się we wszystkich trzech prognozach widoczny jest znaczący wzrost jego wartości około roku 2040. W początkowych latach prognoz udział osób w wieku 80 lat i więcej w ludności w wieku ponad 65 lokuje się w granicach 26%. W kolejnych 20 latach przewidywany jest jego spadek, po czym w latach trzydziestych XXI wieku nastąpi wyraźny wzrost do poziomu ponad 35% (ONZ, GUS) czy nawet prawie 37% (Eurostat). Po tym okresie nastąpi kolejny spadek, jednakże osoby sędziwe będą stanowiły około 30% populacji. Przyczyną wzrostu wartości współczynnika są wydłużające się parametry trwania życia (jedna z przyczyn starzenia się populacji), natomiast wyraźny jego wzrost we wspomnianym okresie to efekt wchodzenia w wiek sędziwy roczników urodzonych w okresie pierwszego powojennego wyżu demograficznego (lata 50.).

³² *Median Age of Population. Main Scenario — Projected Demographic Balances and Indicators* [<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do?dvsc=4>] (dostęp: 12.12.2014).

³³ W związku z brakiem w prognozie Eurostatu i GUS danych dotyczących prognozowanej liczebności osób w wieku 50 lat — 64 lata, a w prognozie Eurostatu danych o liczbie kobiet w wieku 45 lat — 64 lata, pominięto dwa ze współczynników potencjalnego wsparcia: współczynnik opieki nad rodzicami (liczba osób w wieku 80 lat i więcej na 100 osób w wieku 50 lat — 64 lata) oraz współczynnik potencjału pielęgnacyjnego (liczba kobiet w wieku 45 lat — 64 lata na 100 osób w wieku 80 lat i więcej).

Indeks starości (wskaźnik starości A. Sauvy'ego) wyraża liczbę dziadków przypadających na 100 wnuków. Na przestrzeni analizowanych lat obserwujemy ponad dwuipółkrotny wzrost wartości tego parametru według prognozy GUS oraz nieco ponad dwukrotny w przypadku prognozy ONZ i Eurostatu. Większa liczba osób starszych niż dzieci to efekt wspomnianego już wydłużania się parametru trwania życia, a także migracji, chociaż biorąc pod uwagę założenia wskaźników dzietności, głównym powodem będzie spadek liczby urodzeń³⁴.

Tabela 4

Wybrane miary procesu starzenia się ludności do roku 2050 (część 2)

Źródło danych	Rok	Współczynnik podwójnego starzenia się	Indeks starości	Współczynnik potencjalnego wsparcia
ONZ	2015	25,6	101	454
	2020	23,2	115	364
	2030	23,3	147	284
	2040	35,1	181	258
	2050	29,4	210	196
Eurostat	2014	25,8	98	478
	2020	24,4	118	371
	2030	24,8	165	282
	2040	36,9	198	251
	2050	32,0	225	193
GUS	2013*	26,1	98	477
	2020	23,4	127	351
	2030	25,5	178	274
	2040	35,8	219	233
	2050	31,9	269	169

* dane za 2013 rok są danymi rzeczywistymi

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>, 21.12.2014; <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp: 21.12. 2014); *Prognoza ludności...*, s. 183.

Ostatni z analizowanych wskaźników to współczynnik potencjalnego wsparcia. Jest on o tyle istotny, że wskazuje na możliwości międzypokoleniowego wsparcia osób starszych przez pokolenie dzieci i wnuków. Wsparcie to, niezależnie od formy i źródła (w ramach rodziny, znajomych, społeczności lokalnych, społeczeństwa), ma istotne znaczenie dla poczucia bezpieczeństwa i stabilności

³⁴ W prognozie GUS przewiduje się, że liczba urodzeń będzie systematycznie zmniejszać się, osiągając w 2050 r. wielkość 254,7 tys., a więc o blisko 30% mniej niż w wyjściowym roku prognozy. *Prognoza ludności...*, s. 119.

w aspekcie indywidualnym i społecznym. Według prognoz wartość tego wskaźnika zmniejszy się na przestrzeni następnych 35 lat prawie trzykrotnie. Warto w tym miejscu przywołać dane dla Polski z roku 1950 i z roku 1975, kiedy to jego wartość kształtowała się odpowiednio na poziomie 1200 i 690³⁵, przy poziomie 454 (ONZ), 478 (Eurostat) i 477 (GUS) w latach wyjściowych prognoz.

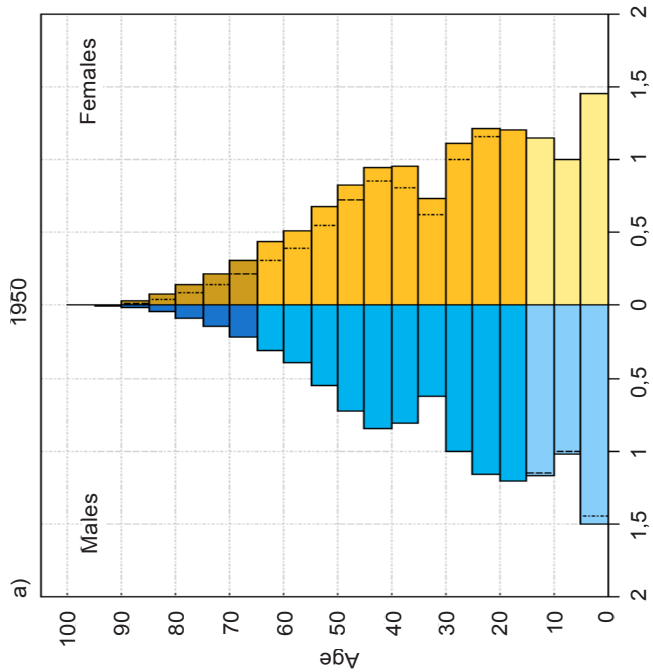
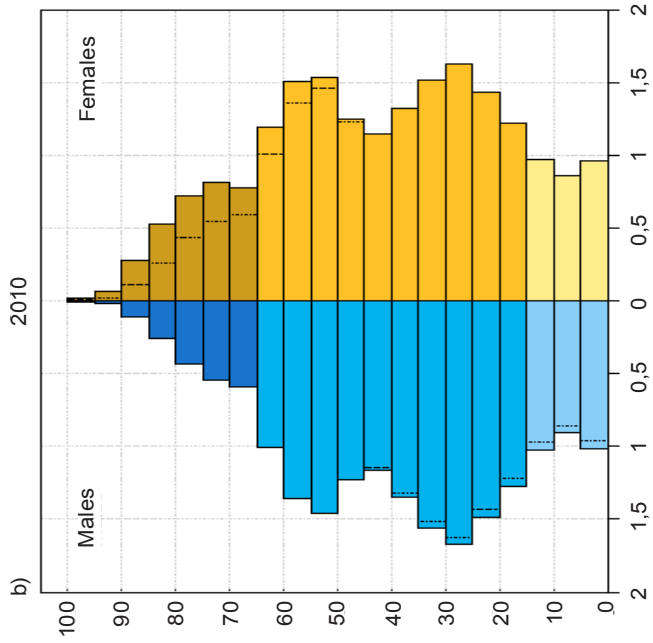
Piramidy ludności według płci i wieku

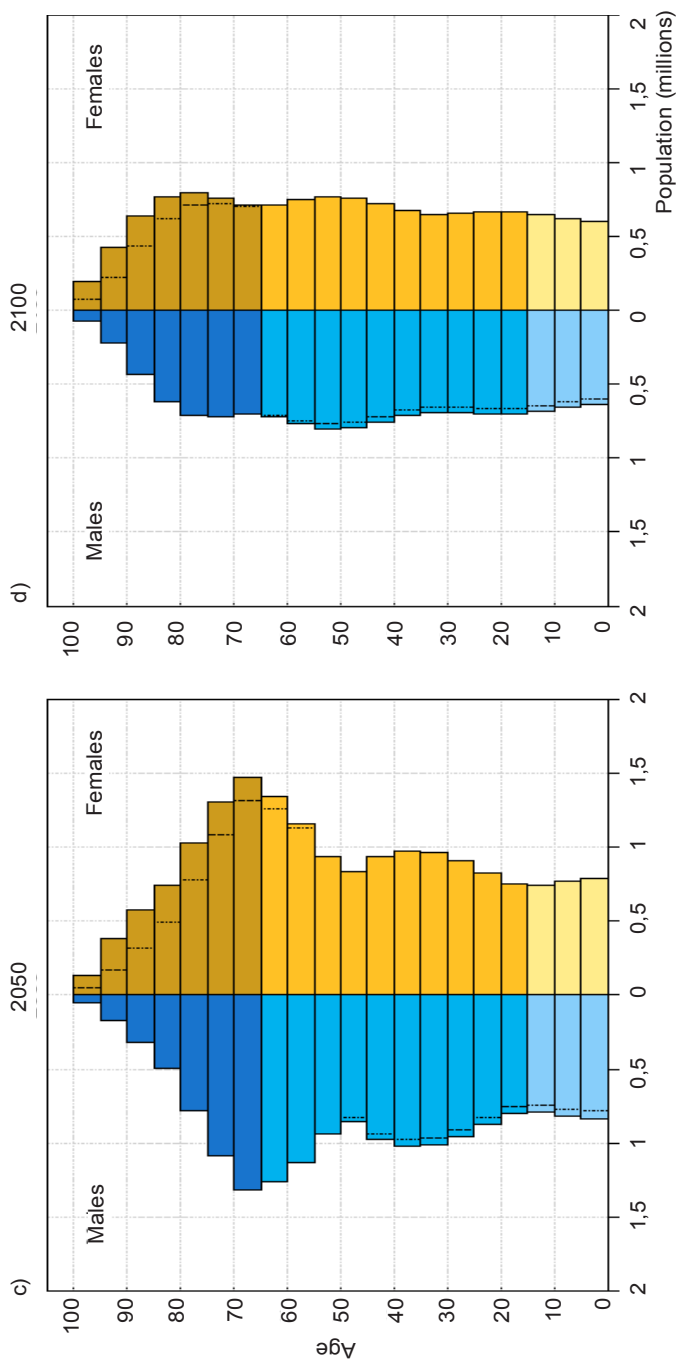
Jednym ze sposobów oceny stopnia starości demograficznej jest piramida ludności. Typologię struktur ludności według płci i wieku zaproponował w 1894 roku Gustar Sundbärg, który wyróżnił trzy typy piramid wieku, odzwierciedlające podstawowe rodzaje reprodukcji ludności: typ progresywny, zastojowy i regresywny. Dla krajów wysoko rozwiniętych charakterystyczny jest typ zastojowy lub regresywny. Wykres 1 a), b), c) i d) prezentuje piramidy ludności Polski według płci i wieku w wybranych latach z przedziału 1950—2100 na podstawie projekcji ONZ. Wyjście poza przyjęty horyzont analizy został w tym wypadku podyktowany walorem poznawczym prezentacji. Należy jednak pamiętać, że perspektywa roku 2100 jest obciążona wysoce niepewnymi założeniami. W tak długim horyzoncie czasowym, szczególnego znaczenia nabierają zdarzenia określane mianem „czarnych łabędzi”³⁶. Także w kontekście demografii można bowiem (a nawet należy) zakładać, iż wpływ na zachowania ludzi, a tym samym na kształt procesów demograficznych, mają na przykład zdarzenia o charakterze wyjątkowym, rzadkim, (nie)przewidywalnym.

Przyjmując za podstawę trzy pierwsze piramidy (lata: 1950, 2010 i 2050), można sformułować przynajmniej cztery istotne wnioski. W diagnozowanym okresie obserwujemy zmianę reżimu reprodukcji ludności z progresywnego (wysoka rozrodczość i umieralność, duży udział dzieci, mały udział osób starszych) na regresywny (niewielka dzietność, długie przeciętne trwanie życia, więcej osób starszych niż dzieci). Mamy także do czynienia ze zjawiskiem depopulacji (coraz mniejsza rozłożystość piramidy). Trzeci wniosek wiąże się z utrzymaniem prawidłowości demograficznych, wynikających ze struktury populacji według płci (więcej urodzeń męskich, nadumieralność mężczyzn,

³⁵ B. Majnsner: *Lokalne inicjatywy na rzecz ustalania kryteriów jakości i standaryzacji usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania — przykłady dobrych praktyk*, s. 7 [<http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%20ZE%20OS.pdf>] (dostęp: 03.01.2015)].

³⁶ Przywołuję pojęcie wprowadzone przez Nassima N. Taleba w publikacji *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. 1st edition. New York 2007.





Wykres 1. Piramidy ludności wg płci i wieku zgodnie z prognozą ONZ

Źródło: United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division: *World Population Prospects: The 2012 Revision, Vol. 2: Demographic Profiles*, New York 2013, s. 600.

choć na mniejszą skalę niż dotychczas, oraz feminizacja populacji ogółem, w tym w starszych grupach wiekowych). O starzeniu się populacji świadczy w tym wypadku obserwowane przesuwanie się momentu zrównania liczebności mężczyzn (początkowa nadwyżka) i kobiet. W roku 1950 sytuacja ta występowała w grupie wiekowej 20—25 lat, w roku 2010 w grupie 45—50 lat. W prognozach dla roku 2050 przewiduje się, iż sytuacja ta wystąpi wśród osób w przedziale wieku 55—60 lat (w 2100 r. w przedziale 65—70 lat).

Czwarty wniosek wiąże się wygaszeniem echa wyżu lat pięćdziesiątych. Wyże demograficzne są najczęściej efektem zdarzeń nadzwyczajnych, na przykład wojen, i wykazują dwie prawidłowości: cykliczność (pojawianie się wraz z kolejnymi pokoleniami; naprzemiennosc z niżami demograficznymi) oraz wygaszanie wraz z upływem czasu. Piramida dla roku 2050, w porównaniu z poprzednimi latami, pozwala dostrzec tylko jeden wyraźny wyż lat osiemdziesiątych. Ludność w wieku około 34—39 lat, liczniejsza niż roczniki wcześniej i później urodzone, to echo urodzeń właśnie z przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Piramida dla roku 2100 wskazuje na całkowite wygaszenie wyżów (a tym samym niżów) demograficznych.

Rok 2100, ale być może także 2050, w prezentowanym wariantcie należy uznać za model skłaniający do przemyśleń. Niezależnie bowiem od przyjętego horyzontu czasowego prognozy powinniśmy liczyć się z faktem istnienia pewnych prawidłowości, charakterystycznych dla dynamiki ludności między innymi z jej cyklicznością i adaptacyjnością względem warunków zewnętrznych. Nie można zatem wykluczyć wystąpienia zmian w procesie reprodukcji ludności w takim stopniu istotnych, by zmienić, zwłaszcza w długiej perspektywie czasowej, przebieg procesów demograficznych. Należy liczyć się także z możliwością wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych, których wpływ na stan i struktury populacji może mieć charakter rewolucyjny, na przykład zmiany w postawach prokreacyjnych, wyższa umieralność, odmienny przebieg procesów migracyjnych.

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę całość analizy, można sformułować wniosek, iż zarówno w prognozie krajowej, jak i w prognozie Eurostatu i ONZ przewiduje się dla Polski bardzo niekorzystny scenariusz demograficzny, którego cechą jest zaawansowane starzenie demograficzne, przy czym prognoza GUS prezentuje najmniej korzystny przebieg procesów. Zakłada się w niej, iż względnie korzystna sytuacja występująca w ostatnich latach jest nie do utrzymania, głównie z powodu zmniejszającej się liczby urodzeń żywych. Według danych

Eurostatu w 2013 roku w Polsce odnotowano jeden z najniższych współczynników dzietności w Europie (1,32 dziecka na 1 kobietę w wieku rozrodczym). Nieznaczna poprawa sytuacji w perspektywie 2050 roku (o 2 pozycje w rankingu 31 państw) nie może jednak napawać optymizmem.

Na starość demograficzną wpływ będzie miał również wzrastający parametr dalszego trwania życia. Chociaż wzrasta on we wszystkich populacjach, to najbardziej dynamiczna zmiana dotyczy tych krajów, w których był on stosunkowo niski. Przykładano, w odniesieniu do mężczyzn w Islandii między 2013 a 2050 rokiem prognozuje się wzrost o 4,2 roku (w Polsce wg GUS o 9 lat), w odniesieniu do kobiet w Hiszpanii o 3,9 roku (w Polsce wg GUS o nieco ponad 6 lat).

Wszystkie poddane analizie wskaźniki starości demograficznej także potwierdzają tezę o wyraźnej zmianie struktury ludności według wieku na charakterystyczną dla krajów bardzo starych demograficznie. Około 30% społeczeństwa będą stanowiły osoby w wieku 65 lat i więcej, co nie pozostanie bez wpływu na wiele obszarów polityki społecznej i gospodarczej, a także na wewnątrzrodzinne i społeczne transfery międzypokoleniowe. Trudno też nie dostrzegać politycznych konsekwencji procesu. Obecnie osoby w wieku powyżej 65 lat stanowią około 20% wyborców, podczas gdy w roku 2050 będzie to około 34%.

Odrębną kwestią są zakładane w prognozach strumienie migracyjne. Prognozy GUS zakładają wyzerowanie od 2040 roku salda migracji zagranicznych, natomiast Eurostat przewiduje saldo dodatnie (zresztą takie założenia dotyczą wszystkich 31 krajów objętych projekcją). Migracje wydają się najbardziej trudnym do prognozowania elementem dynamiki, ale trudno wyobrazić sobie ich pominięcie i zbudowanie prognozy jedynie w wersji biologicznej. Z politycznego punktu widzenia ważne będzie także w tym wypadku większe zróżnicowanie kulturowe populacji, która otworzy się na imigrantów.

Na zakończenie warto odpowiedzieć sobie na dwa pytania. Po pierwsze: Czy zmniejszenie liczby ludności Polski jednoznacznie należy ocenić jako zjawisko niekorzystne? Po drugie: Czy warto tworzyć prognozy, zwłaszcza o długim horyzoncie czasowym, skoro proces reprodukcji ludności, kształtujący stan i struktury w populacji, podlega wielu różnorodnym uwarunkowaniom, których skalę wpływu na dynamikę trudno jest czasami przewidzieć?

W odniesieniu do pierwszego pytania istotne jest zwrócenie uwagi na fakt, iż obecnie istotniejsze są zmiany jakościowe niż ilościowe. Innymi słowy, jako ważniejsze należy ocenić niekorzystne zmiany w strukturze ludności według wieku niż spadek ogólnej liczby, mierzony wartościami bezwzględnymi.

Lao-Tsy w części LXIII *Księgi Drogi i Cnoty (Tao Te King)* zawarł następującą myśl: „Staraj się pokonywać trudności wtedy, gdy są łatwe do

pokonania”³⁷. Trzeba zatem działać, zanim coś zaistnieje, ponieważ tylko wtedy możemy podjąć działania, które będą skuteczne. Aby skutecznie działać, należy mieć wiedzę o przyszłości. Wiedzy takiej, opartej na podstawach naukowych, dostarczają w obszarze demografii prognozy. W tym miejscu pojawia się odpowiedź na drugie pytanie o potrzebę, celowość tworzenia prognoz, pomimo prawdopodobieństwa innego niż zakładany przebiegu procesów demograficznych. Nie jest wyznacznikiem poprawności prognozy, jak pisze Marek Okólski, jej trafność. „Można rozsądnie założyć, iż jeśli z prognozy będzie wynikać wzrost natężenia zgonów dzieci w przyszłości, to państwo niezwłocznie podejmie starania, by temu zjawisku zapobiec. Jeśli osiągnie taki cel, to prognoza okaże się nietrafna, ale czy to będzie świadczyć o nietrafności prognozy?”³⁸.

Trzeba założyć, że skoro jesteśmy świadkami procesu starzenia się populacji, to możliwy jest również proces odwrotny, odmładzania. Oczywiście, nie należy zakładać tak radykalnej zmiany w procesie reprodukcji ludności w najbliższych kilkudziesięciu latach, zwłaszcza w większości krajów wysoko rozwiniętych, ale nie należy zapominać o zdarzeniach nadzwyczajnych, mogących w zasadniczy sposób wpłynąć na odwrócenie trendów.

Siłą napędową działań w obszarze demografii, podejmowanych zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo, powinna być wiedza wpływająca z prognoz demograficznych, iż w perspektywie roku 2050, a zwłaszcza później, Polska stanie się jednym z najstarszych krajów w Europie. Sytuacja ta, bez podjęcia działań ograniczających i minimalizujących negatywne skutki tego faktu, w znaczący i niekorzystny sposób wpłynie na funkcjonowanie Polaków w wymiarze jednostkowym, rodzinnym i społecznym, a dla Polski będzie rodziła wyzwania, wiążące się między innymi z zapewnieniem konkurencyjności gospodarki i bezpieczeństwa społecznego.

³⁷ Lao-Tsy (Lao-Cy, Lao Tan) (VII/VI w. p.n.e.), chiński myśliciel, twórca podstaw taoizmu, postać historyczna, wokół której życia i twórczości toczą się ciągle spory historyków i religioznawców. Cytat pochodzi z przekładu Tadeusz Żbikowskiego i jest dostępny na stronie: <http://pl.scribd.com/doc/14387999/eBook-PL-LAO-TSY-Tao-Te-King-czyli-Ksi%C4%99ga-Drogi-i-Cnoty-Tao-Filozofia-Taoizm-Chiny-Historia-Sztuka-Ksi%C4%85%C5%BCka-Ksiazki#scribd> (dostęp: 3.01.2014).

³⁸ M. Okólski, A. Fihel: *Demografia...*, s. 61.

Paweł Grzywna

Bezpieczeństwo zdrowotne — wprowadzenie do problematyki

Abstract: Health security — an introduction to the problems

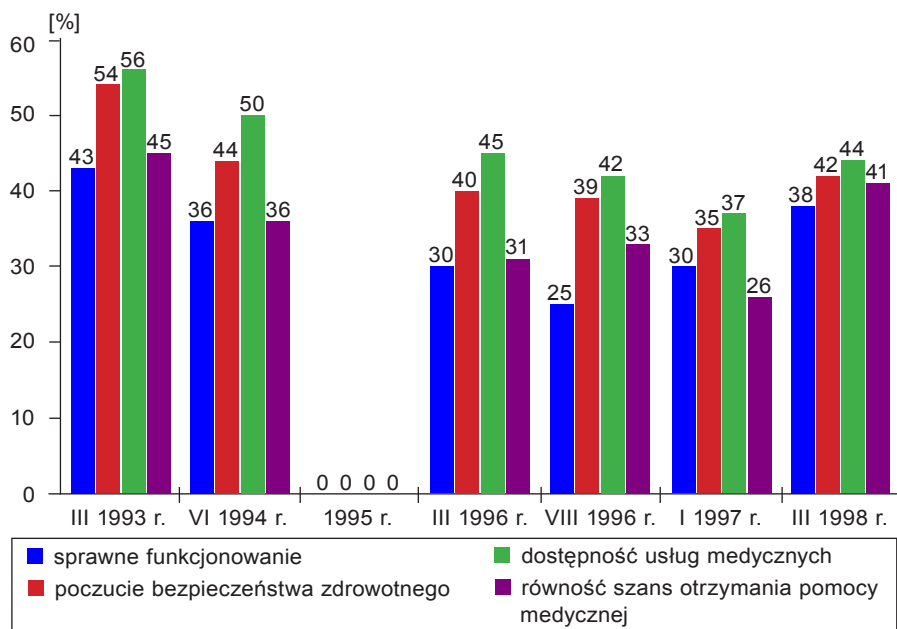
The aim of this paper is to present and analyze the concept of health security. The main categories conditioning the health security will be explained, including the security context of the sectoral approach. Furthermore, objective and subjective aspects of health security will be taken into consideration in this paper.

Key words: health security, political discourse, human security, systemic transformation

Terminy „zdrowie” oraz „bezpieczeństwo” stanowią ważne kategorie przywoływane we współczesnym dyskursie politycznym, społecznym, ale także i naukowym. Istotną przesłanką skłaniającą do podjęcia tejsze tematyki w sposób łączny stało się rosnące znaczenie problematyki bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli.

Bezpieczeństwo zdrowotne obecne jest w polskim dyskursie politycznym co najmniej od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Dylematy wynikające z transformacji systemowej w sferze organizacji ochrony zdrowia, a w szczególności mechanizmów jej finansowania, wywoływały poważne kontrowersje społeczne. Opinie o wybranych aspektach funkcjonowania państwowej podówczas służby zdrowia zawiera wykres 1.

Wyraźna tendencja spadkowa w latach 1993—1997 w zakresie pozytywnych ocen funkcjonowania systemu ochrony zdrowia obejmowała wszystkie rozpatrywane sfery. Nieznaczną zmianą trendu w roku 1998 wynikać mogła ze zbliżającej się fundamentalnej reorganizacji systemu ochrony zdrowia, której jednym z deklarowanych celów było zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentów. Jednakże pomimo publicznych gwarancji



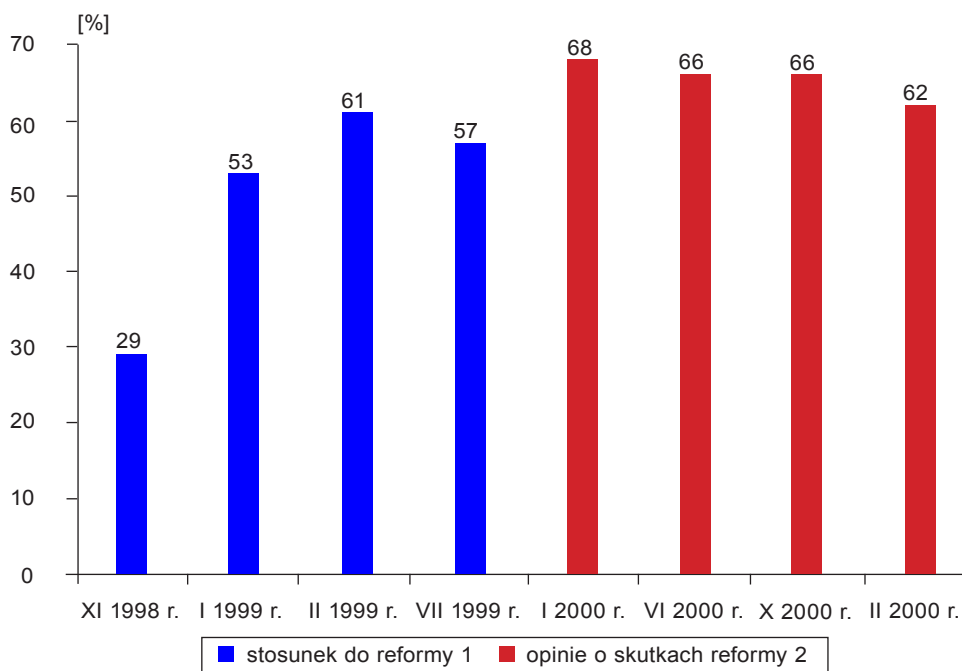
Wykres 1. Opinie o funkcjonowaniu państwowej służby zdrowia w latach 1993—1998

Objaśnienia: Skumulowane odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak” udzielone na pytanie o opinię dotyczącą funkcjonowania państwowej służby zdrowia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportów z badań Centrum Badania Opinii Społecznej za lata 1993—1998 zamieszczonych na stronie <http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php> (dostęp: 03.12.2014).

podjętym działaniom nie towarzyszyła kompleksowa analiza złożoności procesów, które miały przywrócić zachwiane bezpieczeństwo. Już w pierwszych latach zmian wyraźnie zarysowały się negatywne opinie o reformie służby zdrowia — zamiast podnoszenia poziomu bezpieczeństwa zdrowotnego odnotowano wzrastający wskaźnik obaw związanych z reformą oraz z jej skutkami (wykres 2). Ogólna ocena systemu ochrony zdrowia, włącznie z poziomem jakości świadczeń oraz usług medycznych, pozostawała na bardzo niskim poziomie, co skutkowało również niskim poczuciem bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli (wykres 3). Należy także podkreślić, że wskutek zamiany metodologii badań opinii społecznej w kwestii systemu ochrony zdrowia w miejsce dotychczas badanego poczucia bezpieczeństwa zdrowotnego wprowadzono inne kategorie, na przykład „jakość świadczeń” czy „dostępność świadczeń” — z zachowaniem zasady równości szans. Można uznać, iż wskazane terminy do pewnego stopnia wyrażają zakres bezpieczeństwa zdrowotnego.

Kolejne zmiany zachodzące w systemie ochrony zdrowia, zwłaszcza reforma powołująca w miejsce dotychczasowych Kas Chorych Narodowy Fundusz Zdrowia, nie spowodowały poprawy ogólnej oceny funkcjonowania



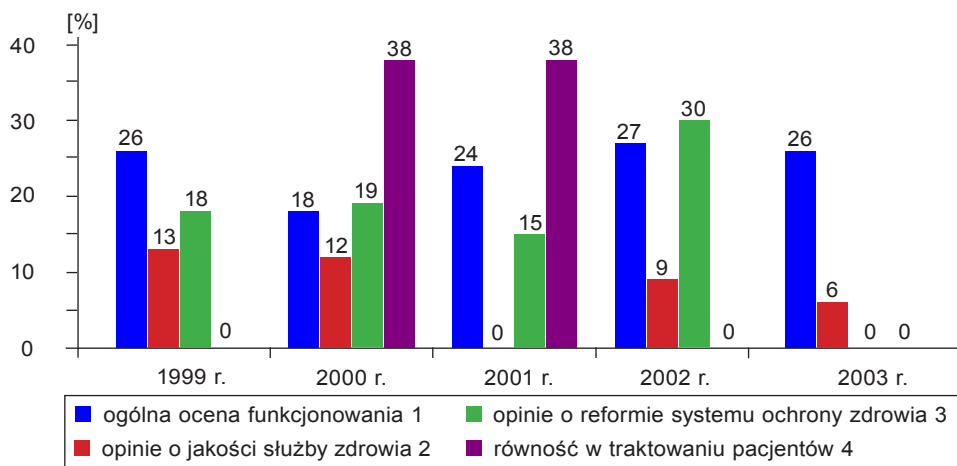
Wykres 2. Opinie o reformie służby zdrowia oraz jej skutkach w latach 1998—2001

Objaśnienia: 1 — odpowiedź „raczej obawy niż nadzieje” udzielona na pytanie o opinie odnośnie do skutków reformy służby zdrowia dla lat 1998 i 1999; 2 — skumulowane odpowiedzi „znacznie gorzej” i „trochę gorzej” udzielonych na pytanie o funkcjonowanie opieki zdrowotnej w kontekście poprzedniego roku dla lat 2000 i 2001.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportów z badań Centrum Badania Opinii Społecznej za lata 1999—2001 zamieszczonych na stronie <http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php> (dostęp: 10.02.2015).

służby zdrowia, która niezmiennie pozostaje na niskim poziomie. Stan ten wynika w znacznej mierze z problemu niedostatku środków finansowych w sferze ochrony zdrowia oraz dylematów związanych z kontraktowaniem świadczeń medycznych. Obserwowany jednakże od 2012 roku wzrost poziomu jakości opieki medycznej, świadczeń oraz poprawa warunków leczenia (od 2007 r.) mogą oznaczać, iż kryzys systemu ochrony zdrowia nie obejmuje wszystkich jego sfer (wykres 4).

Wznowienie tematyki bezpieczeństwa zdrowotnego w dyskursie politycznym nastąpiło w skutek inicjatywy szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego Aleksandra Szczygły, który w listopadzie 2009 roku zwrócił się do prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia oraz do minister zdrowia Ewy Kopacz w kwestii poziomu finansowania świadczeń zdrowotnych w latach 2009—2010 oraz ich wpływu na poziom bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli. Otrzymane rozbieżne informacje uznane zostały za niewystarczające, a szef BBN nakazał bezpośrednie zebranie niezależnych informacji w publicznych Zakładach Opieki Zdrowotnej, w formie ankiet, których wypełnienie zostało



Wykres 3. Opinie o funkcjonowaniu służby zdrowia w latach 1999—2003

Objaśnienia: 1 — skumulowane odpowiedzi „zdecydowanie dobrze” i „raczej dobrze” udzielone na pytanie o ogólną ocenę funkcjonowania publicznej służby zdrowia dla lat 1999—2001; skumulowane odpowiedzi „zdecydowanie zadowolony” i „raczej zadowolony” udzielone na pytanie o funkcjonowanie opieki zdrowotnej dla lat 2002 i 2003; 2 — skumulowane odpowiedzi „zdecydowanie lepsze” i „raczej lepsze” udzielone na pytanie o jakość świadczeń usług medycznych po reformie dla lat 1999, 2000; skumulowane odpowiedzi „zdecydowanie poprawiła się” i „raczej poprawiła się” udzielone na pytanie o poprawę jakości opieki zdrowotnej dla lat 2002 i 2003; 3 — odpowiedź „jest korzystna” na pytanie o wprowadzenie reformy systemu ochrony zdrowia z 1999 r. dla lat 1999 i 2001; odpowiedź „usprawni funkcjonowanie służby zdrowia” na pytanie o likwidację Kas Chorych dla 2002 r.; 4 — skumulowane odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak” udzielone na pytanie o opinie dotyczące poprawy jakości porad i świadczeń medycznych dla lat 2000 i 2001.

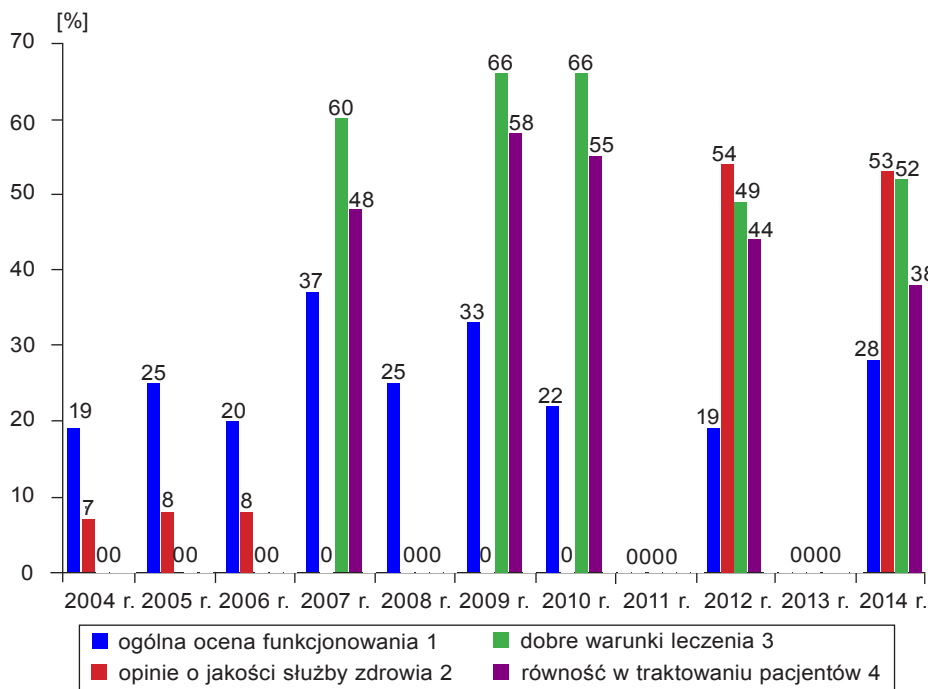
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportów z badań Centrum Badania Opinii Społecznej za lata 1999—2003 zamieszczonych na stronie <http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php> (dostęp: 10.02.2015).

uznane za obligatoryjne¹. Działania BBN przyjęte zostały jednakże jako ingerencja w kompetencje Ministerstwa Zdrowia, co skutkowało kolejną odsłoną konfliktu w relacjach Prezydent Rzeczypospolitej a koalicja rządu.

W rozważaniach naukowych obszary zdrowia i bezpieczeństwa zdrowotnego znajdowały się w polu badawczym medycyny, polityki zdrowotnej oraz administracji i nauk wojskowych. Rozwój nauki, zwłaszcza podejść interdyscyplinarnych, umożliwiających wieloaspektową eksplorację materii współczesnego świata, spowodował, że kategorie „zdrowie” oraz „bezpieczeństwo zdrowotne” stały się przedmiotem badawczym wielu innych dyscyplin nauki. Jednocześnie sposoby konceptualizacji samego terminu „bezpieczeństwo zdrowotne” wciąż pozostają niedookreślone, czemu sprzyja deklaratywność oraz eksponowany polityczny kontekst tejże kategorii. Dotychczasową analizę tego pojęcia cechowały raczej powściągliwość i dystans niż pogłę-

¹ Biuro Bezpieczeństwa Narodowego: Bezpieczeństwo zdrowotne. BBN a ochrona zdrowia [<http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/bezpieczenstwo-zdrowot/2046,BBNaochronazdrowia.html>] (dostęp: 04.12.2014)].

biona refleksja naukowa. Rezultatem tego faktu jest stan funkcjonowania w wymiarze werbalnym kategorii, której desygnat nie został sprecyzowany czy wyraźnie określony.



Wykres 4. Opinie o funkcjonowaniu służby zdrowia w latach 2004—2014

Objaśnienia: 1 — skumulowane odpowiedzi „zdecydowanie zadowolony” i „raczej zadowolony” udzielone na pytanie o funkcjonowanie opieki zdrowotnej; 2 — skumulowane odpowiedzi „zdecydowanie poprawiła się” i „raczej poprawiła się” udzielone na pytanie o poprawę jakości opieki zdrowotnej dla lat 2004 i 2005; skumulowane odpowiedzi „w pełni pozytywna” i „raczej pozytywna” udzielone na pytanie o jakość leczenia (kompetencje lekarzy, stosunek do pacjentów) dla lat 2010, 2012 i 2014; 3 — skumulowane odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak” udzielone na pytanie o opinie dotyczące porad i świadczeń medycznych dla lat 2007, 2009, 2010, 2012 i 2014; 4 — skumulowane odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak” udzielone na pytanie o opinie dotyczące porad i świadczeń medycznych dla lat 2007, 2009, 2010, 2012 i 2014.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportów z badań Centrum Badania Opinii Społecznej za lata 2004—2014 zamieszczonych na stronie <http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php> (dostęp: 10.02.2015).

Celem przeprowadzonych rozważań było zatem wskazanie zasadniczych kwestii warunkujących obszar problemowy sektora bezpieczeństwa zdrowotnego.

Wielość podejść i metod analizy kategorii „bezpieczeństwo” powoduje, iż niezbędny staje się zabieg uszczegółowienia — wskazania jego odmian, co umożliwi prowadzenie dalszych rozważań nad aspektami współczesnego bezpieczeństwa w ogóle. Poszerzająca się bowiem sfera kontekstów, w których występuje bezpieczeństwo, obejmuje nie tylko utrwalone już płaszczyzny mili-

tarną czy polityczną, ale także kwestie ekologii, demografii, energetyki czy też właśnie zdrowia. Podkreślić także należy, iż bezpieczeństwo zdrowotne pojmowane w kategoriach szczególnej wartości przenikającej i determinującej wiele dziedzin życia społecznego, stanowi swoiste podłoże procesu wyłaniania się licznych sektorów bezpieczeństwa.

Nowo wyłonione rodzaje bezpieczeństwa charakteryzuje jednakże ogólnikowa treść i niejednokrotnie zamieszanie terminologiczne. Przekładają się one na trudności w jednoznacznym rozumieniu tychże pojęć. Zabiegiem umożliwiającym uporządkowanie rodzajów bezpieczeństwa jest zastosowanie metody polegającej na sprowadzeniu ich do wymiarów, w których ramach możliwe będzie badanie bezpieczeństwa w sposób całościowy. Wyznaczyć zatem można między innymi wymiar przedmiotowy, który definiuje rodzaj bezpieczeństwa podmiotu. Marian Cieślarczyk wskazuje, iż „przedmiot bezpieczeństwa mieści się z jednej strony w sferze wartości podmiotu, z drugiej zaś — w sferze aktywności podmiotu”², zatem wstępnie wymienić należy bezpieczeństwo ekologiczne, zdrowotne, ekonomiczne, polityczne czy społeczne³.

Kompleksowe podejście w definiowaniu bezpieczeństwa, uwzględniające kontekst zarówno militarny, jak i pozamilitarny, przedstawili Barry Buzan, Ole Wæver oraz Jaap de Wilde w pracy *Security. A New Framework for Analysis*⁴. Autorzy wyróżniając horyzontalną oraz wertykalną perspektywę studiów nad bezpieczeństwem, zainicjowali nowe płaszczyzny eksploracji. Poziome rozszerzenie zakresu bezpieczeństwa obejmowało poszerzenie odpowiedzialności za stan bezpieczeństwa na inne, również pozapaństwowe, podmioty. Pionowy wymiar badań przenosił akcent z dotychczasowego wymiaru militarnego na rozszerzony obszar problemowy. Konsekwencją tych procedur stało się wyróżnienie pięciu sektorów bezpieczeństwa:

- 1) militarny, obejmujący przymus siłowy;
- 2) polityczny, dotyczący relacji władzy, instytucji zarządzania oraz identyfikowania;
- 3) ekonomiczny, odnoszący się do relacji zachodzących między produkcją, handlem a finansjerą;
- 4) społeczny, opierający się na tożsamości wspólnotowej;
- 5) ekologiczny, obejmujący relacje między aktywnością człowieka a środowiskiem przyrodniczym.

² M. Cieślarczyk: *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*. Siedlce 2009, s. 73.

³ Por. M. Brzeziński: *Kategoria bezpieczeństwa*. W: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*. Red. S. Sulowski, M. Brzeziński. Warszawa 2009, s. 34.

⁴ Zob. B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde: *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder—London 1998.

Wyłonionym sektorom bezpieczeństwa odpowiadało natomiast pięć typów bezpieczeństwa: militarne, polityczne, ekonomiczne, społeczne oraz ekologiczne⁵. Zmiany w sposobie myślenia o bezpieczeństwie, a zwłaszcza poszerzanie (*widening*) oraz dalsze pogłębianie (*deepening*) jego zakresu spowodowało wyłonienie kolejnych, nowych, płaszczyzn, których eksploracja, pomimo wzajemnych związków, możliwa jest w sposób uporządkowany, zapewniając jednocześnie ich odrębność.

Poszerzenie podmiotowego ujęcia bezpieczeństwa stanowi zatem rezultat przyjęcia szerokiej perspektywy bezpieczeństwa. Idea szkoły Buzana stanowiła swoistą inspirację dla procesu dalszego pogłębiania badań nad istotą bezpieczeństwa. Jedną z ważniejszych konsekwencji wskazanego procesu stało się wypracowanie koncepcji *human security* — bezpieczeństwa jednostki ludzkiej, której źródeł należy upatrywać w tak zwanej mowie *O czterech wolnościach*, wygłoszonej 6 stycznia 1941 roku podczas dorocznego przemówienia prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej Franklina D. Roosevelta do Kongresu. Prezydent zapowiedział, iż „Stany Zjednoczone walczą o uniwersalne »cztery wolności«: wolność słowa [*the freedom of speech*], wolność wyznania [*the freedom of worship*], wolność od niedostatku [*the freedom from want*] i wolność od strachu [*the freedom from fear*]”⁶.

Koncepcja „wolności od strachu i nędzy” zapisana została także wśród zasad Karty atlantyckiej podpisanej 14 sierpnia 1941 roku przez prezydenta F.D. Roosevelta oraz premiera Winstona Churchilla. Zasada szоста głosiła, iż USA „po ostatecznym zniszczeniu nazistowskiej tyranii mają nadzieję ustanowić pokój, który zapewniłby wszystkim narodom warunki bezpiecznego życia wewnątrz swoich granic i dawał pewność, że wszyscy mieszkańcy wszystkich krajów będą mogli prowadzić życie wolne od lęku i nędzy”⁷.

Idea „wolności od strachu i nędzy” uściślona została w opublikowanym w 1994 roku przez Program Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju (UNDP) Raporcie o Rozwoju Społecznym zatytułowanym *New Dimensions of Human Security*, w którym zaakcentowano fakt, iż „koncepcja bezpieczeństwa zbyt długo była rozumiana w sposób wąski, jako bezpieczeństwo danego terytorium [...], lub jako ochrona interesu narodowego w polityce zagranicznej, bądź jako światowe bezpieczeństwo [...]. Dla

⁵ Ibidem, s. 7, por. K.P. Marczuk: *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem*. W: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 68—69.

⁶ F.D. Roosevelt: *The Four Freedoms. Delivered 6 January 1941* [<http://www.americanrhetoric.com/speeches/fdrthefourfreedoms.htm>] (dostęp: 12.12.2014).

⁷ S. Okubo: *“Freedom from Fear and Want” and “the Right to Live in Peace, and “Human Security”*. “Ritsumekan International Affairs” 2007, Vol. 5, s. 5.

większości ludzi brak poczucia bezpieczeństwa wynika z obawy o codzienny byt (pożywienie, pracę czy bezpieczeństwo rodziny), a nie ze strachu przed globalną katastrofą”⁸.

W raporcie UNDP wyróżnione zostały sektory bezpieczeństwa, w którego przedmiocie powinny zostać uwzględnione zagrożenia w siedmiu obszarach (poszerzona koncepcja Buzana). Chodzi o bezpieczeństwo:

- ekonomiczne,
- żywnościowe,
- zdrowotne,
- środowiskowe (ekologiczne),
- osobiste,
- społeczne (wspólnot),
- polityczne⁹.

Zauważyć należy również, że rozumienie samej koncepcji *human security* jest niejednorodne — ukształtowało się wokół dwóch szkół: japońskiej oraz kanadyjskiej. Pierwszy nurt badań definiuje bezpieczeństwo w kategorii „wolności od niedostatku” (*freedom from want*), czyli zaspokojenia potrzeb egzystencjalnych jednostki (potrzeby przeżycia) oraz zagwarantowanie pozytywnego bezpieczeństwa — możliwości rozwoju (bezpieczeństwo rozwojowe). Szkołę japońską cechuje zatem szerokie ujęcie koncepcji *human security*, podkreślające godność człowieka oraz jego niezbywalne prawo do rozwoju. Realizacją tych deklaracji stało się utworzenie, z inicjatywy rządu Japonii, w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, United Nations Trust Fund for Human Security, którego głównym przesłaniem jest promocja bezpieczeństwa jednostki w myśl zasady: *Freedom from fear, freedom from want, freedom to live in dignity*¹⁰.

Szkoła kanadyjska przyjęła natomiast ograniczone podejście do koncepcji *human security*, koncentrując się na rozważaniach obejmujących konflikty zbrojne (koncepcje neorealistyczne) oraz związane z nimi interwencje humanitarne (podejście *freedom from fear*), a także akcentowanie wolności politycznych i praw człowieka w stosunkach międzynarodowych. Kanadyjskie podejście do *human security* dopuszcza także wykorzystanie siły na terenie innego państwa, jednakże wyłącznie z powodu ochrony życia oraz praw jednostki¹¹. Konsekwencją działań kanadyjskiej szkoły *human security* stało się powołanie Sieci Bezpieczeństwa Jednostki (Human Security Network —

⁸ *United Nations Development Program: Human Development Report 1994*. New York—Oxford 1994, s. 22.

⁹ *Ibidem*, s. 24.

¹⁰ *United Nations Trust Fund for Human Security: Human Security for All* [<http://www.unocha.org/humansecurity/about-human-security/human-security-all>] (dostęp: 16.12.2014).

¹¹ K.P. Marczuk: *Trzecia opcja. Gwardie narodowe w wybranych państwach basenu Morza Śródziemnego*. Warszawa 2007, s. 87.

HSN) składającej się z kilkunastu państw¹², której celem jest promowanie środkami dyplomatycznymi koncepcji *human security*¹³.

Koncepcja *human security* stała się również przedmiotem krytyki, której podstawowe zarzuty odnoszą się do niewystarczającego stopnia sprecyzowania koncepcji, zbyt szeroko nakreślonego zakresu, który obejmuje niemalże wszystkie dziedziny życia — od bezpieczeństwa fizycznego po żywnościowe czy psychiczne, co może skutkować przesunięciem akcentów z militarnej płaszczyzny osiągania celów na inne warstwy. W konsekwencji idea *human security* stanowić może istotny obszar badawczy, jednakże nie powinna, w perspektywie krytyków, konstituować nowego paradygmatu bezpieczeństwa w XXI wieku¹⁴.

Występowanie odmiennych stanowisk w odniesieniu do statusu naukowego idei *human security* nie stanowi przeszkody w zaakcentowaniu faktu, że wskazana koncepcja stanowi istotny wkład w poszerzenie zakresu badań nad naturą bezpieczeństwa, wpisując się jednocześnie w sposób trwały we współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, którego obszar znacznie odbiega już od tradycyjnego wymiaru militarnego. Przykład poszerzonego ujęcia bezpieczeństwa odnaleźć można na przykład w *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (tab. 1).

Tabela 1

Struktura bezpieczeństwa narodowego
przyjęta w Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa Narodowego

Dziedziny bezpieczeństwa narodowego																	
obronna			ochronna			społeczna				gospodarcza							
Sektory bezpieczeństwa narodowego																	
dypłomatyczny	militarny	wywiadowczy	kontrywiadowy	prawa i porządku publicznego	ratownictwa	kulturowy	edukacyjny	socjalny	demograficzny	migracyjny	...	finansowy	energetyczny	transportowy	infrastruktury krytycznej	środowiska naturalnego	...

Źródło: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego: *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2013, s. 19 [http://www.spbn.gov.pl/ (dostęp: 12.12.2014)].

Zainicjowane w pracach Buzana podejście sektorowe w analizie bezpieczeństwa pozwala zatem na zbudowanie obrazu środowiska bezpieczeń-

¹² Zob. <http://cips.uottawa.ca/the-human-security-network-fifteen-years-on/> (dostęp: 16.08.2014).

¹³ K.P. Marczuk: *Trzecia opcja...*, s. 88.

¹⁴ R. Paris: *Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?* "International Security" 2001, Vol. 26, No. 2, s. 87 [http://live.belfercenter.org/publication/394/human_security.html (dostęp: 16.12.2014)].

stwa, który cechuje względna całość. Perspektywa sektorów bezpieczeństwa pozwala ponadto na dokonanie uporządkowania w poziomach analizy, a w szczególności stwarza przestrzeń dla nowych sfer, które będą rozpatrywane zgodnie z kryterium przedmiotowym.

W literaturze przedmiotu wyraźnie zauważalne są bowiem tradycyjne sektory: militarny, polityczny, ekonomiczny, społeczny i ekologiczny. Stanowią one podstawę, rdzeń rozważań w sektorowym podejściu do bezpieczeństwa, którego zakres został poszerzony o nowe sektory, takie jak: bezpieczeństwo migracyjne, kulturowe czy zdrowotne, wyznaczając nowe kierunki w analizie bezpieczeństwa.

Problematykę bezpieczeństwa w perspektywie sektorowej, we współczesnych dziedzinach nauki, podjął między innymi Edward Przewodźki. Badacz ten zauważył, że najczęściej przytaczanymi perspektywami bezpieczeństwa są: militarna, ekonomiczna, ekologiczna oraz polityczna, natomiast rzadziej podkreśla się kontekst społeczny, ideologiczny, naukowo-techniczny oraz kulturalny, sporadycznie zaś wymieniane są: bezpieczeństwo zdrowotne, kulturowe, technologiczne, demograficzne i humanitarne¹⁵. Wskazany uprzednio zakres rozważań wymaga jednakże skupienia uwagi na bezpieczeństwie zdrowotnym — kategorii, której pojmowanie nie zostało dotychczas w sposób jednoznaczny ukazane. Zidentyfikować można jednak pewne próby wprowadzenia tej kategorii w obszar rozważań nad bezpieczeństwem. Marian Cieślarczyk ujmując bezpieczeństwo według kryterium przedmiotowego, wyliczył pośród wielu również bezpieczeństwo zdrowotne¹⁶, jednakże nie przybliżając jego zakresu czy istoty. Kategoria „bezpieczeństwo zdrowotne” została jednakże przez tego badacza odniesiona do innych sektorów bezpieczeństwa w ramach przygotowanej tak zwanej piramidy bezpieczeństwa. Zaznaczyć również należy, że bezpieczeństwo zdrowotne zostało ukazane łącznie z bezpieczeństwem ekologicznym, co nadało tym kategoriom rangę podstawowych dla każdego podmiotu, a w kontekście strategicznego myślenia o bezpieczeństwie — stanowiących fundament kształtowania kolejnych segmentów bezpieczeństwa¹⁷.

Porównywalny zabieg uczynił Gareth Evans, dokonując wyszczególnienia typów bezpieczeństwa: militarne, ekonomiczne, polityczne, społeczne, zdrowotne oraz ekologiczne, nie przeprowadzając jednak ich głębszej analizy¹⁸.

Terminem „bezpieczeństwo zdrowotne” posłużył się także Jacek Ruszkowski w ekspertyzie poświęconej w istocie zagadnieniom systemu ochrony

¹⁵ Por. E. Przewodźki: *Bezpieczeństwo militarne państwa — analiza podstawowych pojęć i treści*. Warszawa 1997, s. 12.

¹⁶ M. Cieślarczyk: *Teoretyczne i metodologiczne podstawy...*, s. 150.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ G. Evans: *Współpraca dla pokoju. Agenda globalna na lata dziewięćdziesiąte i następne*. [Przeł. K. Paturej, R. Smoleń]. Warszawa 1994, s. 6.

zdrowia w Polsce. W dokumencie tym podniesiono między innymi kwestie kontrowersji związanych z posługiwaniem się kategorią „bezpieczeństwo zdrowotne” przez polityków czy media bez wskazania, jak pojęcie to interpretują. Jacek Ruszkowski wskazał również, iż „brak bezpieczeństwa zdrowotnego odpowiada subiektywnemu poczuciu zagrożenia, jakie spotyka pacjentów i ich rodziny w sytuacji choroby. Pełną redukcję tego uczucia możemy traktować jako osiągnięcie swego rodzaju dobrostanu — poczucia pełnego bezpieczeństwa zdrowotnego”¹⁹.

Stosowaniu więc kategorii „bezpieczeństwo zdrowotne” nie towarzyszy należyte przedstawienie jej definicji ani zakresu. Stan ten powoduje powstanie luki badawczej i jednocześnie nakłania do badań nad tym zagadnieniem. Zaakcentować należy działalność powołanej w 1948 roku Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), podmiotu koordynującego działania w zakresie międzynarodowego zdrowia publicznego. W preambule konstytucji WHO z 1946 roku nawiązano do kategorii „zdrowie” i „bezpieczeństwo”, deklarując, iż „zdrowie wszystkich ludów jest podstawą dla osiągnięcia pokoju i bezpieczeństwa”²⁰. Pojęcie bezpieczeństwa odnosi się jednakże do kategorii bezpieczeństwa *sensu largo*. Termin „bezpieczeństwo zdrowotne” nie pojawia się zatem wprost w Konstytucji WHO, niemniej jednak potencjalna działalność praktyczna tej organizacji zawiera się w polu bezpieczeństwa zdrowotnego, co znalazło potwierdzenie na przykład w Rezolucji nr 54.14 Światowego Zgromadzenia Zdrowia z 2001 roku zatytułowanej *Global Health Security: Epidemic Alert and Response*²¹, w której pojęcie bezpieczeństwa zdrowotnego odniesiono do globalnej strategii na rzecz zapobiegania chorobom zakaźnym.

Rozumienie bezpieczeństwa zdrowotnego w kontekście zdrowia publicznego zostało sformułowane w Światowym Raporcie Zdrowia z 2007 roku *The World Health Report 2007 — A Safer Future: Global Public Health Security in the 21st Century*. Termin „globalne bezpieczeństwo” w zakresie zdrowia publicznego zdefiniowano jako „niezbędne działania, zarówno proaktywne (aktywne) i reaktywne (pasywne), aby zminimalizować podatność na ostre (*acute*) zdarzenia dotyczące zdrowia publicznego, które zagrażają zdro-

¹⁹ J. Ruszkowski: *Zwiększenie bezpieczeństwa zdrowotnego. Ekspertyza finansowana ze środków projektu nr POPT.03.04.00-00-019/07 w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007—2013 wykonana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*. Warszawa 2010, s. 6 [<https://www.mir.gov.pl/szukaj/Strony/Results.aspx?k=ruszkowski&s=> (dostęp: 18.12.2014)].

²⁰ Por. *Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia, Porozumienie zawarte przez Rządy reprezentowane na Międzynarodowej Konferencji Zdrowia i Protokół dotyczący Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej, podpisane w Nowym Jorku dnia 22 lipca 1946 r.*, Dz.U. 1948, Nr 61, poz. 477.

²¹ *Fifty-Fourth World Health Assembly (WHA54.14): Global Health Security: Epidemic Alert and Response* [apps.who.int/medicinedocs/documents/s16356e/s16356e.pdf] (dostęp: 18.12.2014)].

wiu zbiorowemu populacji w różnych regionach geograficznych i granicach międzynarodowych”²².

Postulowana przez WHO interpretacja kategorii „bezpieczeństwo zdrowotne” nie rozwiązuje jednakże w pełni dylematów definicyjnych, w szczególności zakresu oraz kontekstu stosowania tegoż pojęcia. Zarysowuje się kwestia dotycząca między innymi zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego grupom szczególnie narażonym na przykład na wykluczenie społeczno-ekonomiczne. Kontrowersje może budzić także zakres bezpieczeństwa zdrowotnego w relacji do innych przyjętych wartości w kontekście systemu polityczno-społeczno-ekonomicznego.

Proces zespolenia problemów zdrowotnych oraz samego terminu „zdrowie” z kategorią „bezpieczeństwo” został zaakcentowany także w przytoczonym uprzednio Raporcie UNDP o Rozwoju Społecznym z 1994 roku, w którego zapisach zidentyfikowano między innymi sektor bezpieczeństwa zdrowotnego w perspektywie *human security*. Intensyfikacja badań nad tą koncepcją doprowadziła do opublikowania w 2003 roku przez Komisję ds. Bezpieczeństwa Ludności (*Commission Human Security*) raportu *Human Security Now*. Wśród zaleceń Komisji siódme obejmowało zakresem zdrowie, zwłaszcza „wysoki priorytet w postaci powszechnego dostępu do podstawowej opieki zdrowotnej”²³. Bezpieczeństwem jednostki ludzkiej uzupełniono niejako kategorię „stan bezpieczeństwa”, jednakowoż z naciskiem na prawa człowieka, w tym prawo do ochrony zdrowia.

Kategorię „bezpieczeństwo zdrowotne” charakteryzują zatem dwie zasadnicze cechy: brak ostrości pojęcia połączony z niejednorodnym jego stosowaniem. Postuluje się zatem, aby bezpieczeństwo zdrowotne definiować jako zapewnienie przez państwo oraz jego agendy warunków (społecznych, ekonomicznych i środowiskowych) pozwalających na realizację prawa do ochrony zdrowia, którego istotny element stanowi gwarancja dostępu do świadczeń medycznych na równych dla beneficjentów zasadach. Dostępność systemu ochrony zdrowia implikuje bowiem poziom bezpieczeństwa zdrowotnego.

Głównymi elementami warunkującymi bezpieczeństwo zdrowotne są więc prawo do ochrony zdrowia, którego podstawowym gwarantem są instytucje państwa, oraz dostęp do świadczeń medycznych na równych zasadach, a równa i sprawiedliwa dostępność świadczeń zdrowotnych stanowi zasadnicze wyzwanie dla polityki zdrowotnej, a przez to również i dla bezpieczeństwa zdrowotnego.

²² *World Health Organization: The World Health Report 2007 — A Safer Future: Global Public Health Security in the 21st Century*, s. IX [http://www.who.int/whr/2007/en/ (dostęp: 16.12.2014)].

²³ *Commission on Human Security: Human Security Now*. New York 2003, s. 138 [www.unocha.org/humansecurity/chs/finalreport/English/FinalReport.pdf (dostęp: 18.12.2014)].

Prawo do ochrony zdrowia asekuruje jedno z zasadniczych dóbr, a jednocześnie wartość dla każdego człowieka — zdrowie, równoległe przyznając gwarancję jego ochrony, z którą w sposób nierozzerwalny związane są świadczenia zdrowotne. Podstawowe zatem znaczenie dla bezpieczeństwa zdrowotnego ludności ma prawo do ochrony zdrowia, wyrażone w art. 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁴. Materia art. 68 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż „każdy ma prawo do ochrony zdrowia”. Dalsze ustępy wprowadzają obowiązki władzy publicznej, których realizacja ma urzeczywistnić korzystanie z prawa do ochrony zdrowia. Zobowiązania państwa obejmują zatem powinności:

- zapewnienia obywatelom równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych niezależnie od ich sytuacji materialnej (art. 68 ust. 2);
- zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym oraz osobom w podeszłym wieku (art. 68 ust. 3);
- zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4);
- popierania rozwoju kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży (art. 68 ust. 5).

Prawo do ochrony zdrowia określa zasadnicze cele polityki państwa w sferze bezpieczeństwa zdrowotnego, gwarantując stworzenie systemu ochrony zdrowia umożliwiającego obywatelom równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej. Prawo do ochrony zdrowia, a zwłaszcza jego socjalny element przejawiający się w prawie do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, zapewnia, iż przedmiotem prawa do ochrony zdrowia „nie jest [...] abstrakcyjnie określony [...] stan »zdrowia« poszczególnych jednostek, ale możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalnie ukierunkowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności”²⁵. Prawo do ochrony zdrowia obliuguje zatem organy państwa do podejmowania działań nakierowanych na sferę szeroko definowanego bezpieczeństwa zdrowotnego.

Istotnym problemem wynikającym z normy nakazującej zagwarantowanie każdej jednostce prawa do ochrony zdrowia jest kwestia dostępności świadczeń medycznych, a zwłaszcza dylemat racjonalnego rozmieszczenia zasobów w ramach poszczególnych jednostek podziału terytorialnego kraju, która to alokacja może determinować wykluczenie osób i grup z możliwości dostępu do tychże świadczeń. W opinii Aldony Frączkiewicz-Wronki,

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, OTK ZU 2004, seria A, nr 1, poz. 1.

ograniczenie powszechności dostępu do systemu ochrony zdrowia wiąże się z dwoma zasadniczymi kwestiami. Pierwsza obejmuje rozlokowanie zasobów systemu ochrony zdrowia, zwłaszcza w sferze wysokiego stopnia koncentracji kadr medycznych na terenach aglomeracji miejskich wraz z jednoczesnym ich niedoborem w małych miastach oraz wsiach, co świadczy o niewystarczającej reakcji systemu na zgłaszane potrzeby zdrowotne. Drugą złożoną grupę problemów stanowią sami beneficjenci systemu ochrony zdrowia, szczególnie stan ich zróżnicowania pod względem ekonomicznym, społecznym oraz kulturowym. Dochody osiągane przez gospodarstwa domowe (lub ich brak) stanowią determinantę dostępu do świadczeń medycznych i korzystania z nich — potencjalne współpłacenie lub nawet pełna odpłatność zasadniczo wpływają na dostępność do systemu ochrony zdrowia²⁶.

Spółeczno-kulturowe uwarunkowania korzystania z systemu ochrony zdrowia również oddziałują na dostępność. Zazwyczaj wyższy poziom uzyskanego wykształcenia oznacza również dysponowanie większym zakresem świadomości zdrowotnej, która wyraża się na przykład w podejmowaniu działań prewencyjnych w zakresie zdrowia. Wykształcenie determinuje także dostępność informacji o stanie zdrowia czy też o potencjalnych procedurach leczenia. Niższy poziom wykształcenia oznacza zwykle mniejszy zasób wiedzy na temat zależności między zdrowiem a postawami, które je wspierają. Różnice natury społeczno-kulturowej warunkują zatem reakcje jednostek w sytuacji zaistnienia choroby, świadomość potrzeb zdrowotnych lub jej brak, stosowanie się do zaleceń lekarza, prowadzenie prozdrowotnego stylu życia oraz podejmowanie działań promujących zdrowie.

Zdefiniowanie kategorii „bezpieczeństwo zdrowotne” w przedstawionej perspektywie powoduje, iż wyróżnić można dwa obszary tej koncepcji:

- obiektywny — wyrażający się urzeczywistnieniem prawa do ochrony zdrowia w perspektywie dostępności świadczeń medycznych na podstawie zasady równości;
- subiektywny — obejmujący realizację treści oczekiwań społecznych adresowanych do systemu — wypełnienie żądań zaspokojenia potrzeb zdrowotnych oraz stopień ich zaspokojenia, które znajdują odzwierciedlenie w subiektywnym poczuciu bezpieczeństwa zdrowotnego.

Podejście obiektywne można identyfikować z ujmowaniem bezpieczeństwa zdrowotnego zarówno jako stanu, jak i procesu. Na fakt dualnej natury bezpieczeństwa zwrócił uwagę między innymi Janusz Stefanowicz, akcentując, iż jest ono „zarazem stanem i procesem, czyli da się określić *hic et nunc*, nie odznacza się jednak niezmiennością w dłuższych przedzia-

²⁶ A. Frączkiewicz-Wronka: *Perspektywa terytorialna w kształtowaniu i realizacji celów publicznych w obszarze ochrony zdrowia*. W: *Ochrona zdrowia w regionie. Aspekty organizacyjne i prawne*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka. Katowice 2006, s. 46.

łach czasu, ponieważ zależy od ruchomych układów sił²⁷. Kontekst zdrowia w bezpieczeństwie, definiowanym jako stan, podjął Dinesh Mohan, analizując zagrożenia oraz czynniki przyczyniające się do obrażeń natury fizycznej, psychicznej, psychologicznej lub materialnej, które monitorowane są z zamierzeniem zachowania zdrowia, także dobrego samopoczucia jednostek oraz całej populacji²⁸. W literaturze przedmiotu przeważa jednakże perspektywa postrzegania kategorii bezpieczeństwa jako procesu — Józef Kukułka zwraca uwagę na fakt, iż „bezpieczeństwo jest nie tyle określonym stanem rzeczy, ile ciągłym procesem społecznym, w ramach którego podmioty działające starają się doskonalić mechanizmy zapewniające im poczucie bezpieczeństwa”²⁹. Bezpieczeństwa zdrowotnego również nie cechuje stałość, lecz podlega ono zmiennej dynamice, determinowanej przez wiele współzależnych procesów.

Bezpieczeństwo zdrowotne może zostać również odniesione do sfery emocjonalnej zarówno jednostki, jak i całej populacji, a uzyskując status subiektywnego stanu emocjonalnego, ulega fluktuacji w miejscu i czasie. Ze względu na przedmiot oraz poziom analizy można zatem wyszczególnić personalne oraz zbiorowe poczucie bezpieczeństwa. Na podkreślenie zasługuje również związek z innymi odczuciami, jak na przykład z poczuciem bezpieczeństwa socjalnego.

W działaniach związanych z kształtowaniem poczucia bezpieczeństwa zdrowotnego zasadniczą rolę odgrywają elementy związane z szeroko pojmowaną wiedzą o organizacji systemu ochrony zdrowia, jego dostępnością, ideą bycia przyjaznym pacjentowi, ograniczaniem barier, poczuciem równości beneficjentów, niezmiennością reguł oraz dbałością o jakość udzielanych świadczeń. Zaakcentować należy, iż proces zapewniania bezpieczeństwa zdrowotnego oraz poczucie bezpieczeństwa zdrowotnego stanowią dwa niejako sprzężone zagadnienia. Poziom poczucia bezpieczeństwa zdrowotnego nie jest jednakże identyczny z poziomem faktycznego bezpieczeństwa zdrowotnego, a stan ten może wynikać między innymi z tego, iż poczucie bezpieczeństwa zdrowotnego może nie opierać się na realnie zapewnionym bezpieczeństwie. Rzeczywistego stanu bezpieczeństwa zdrowotnego nie warunkują w prawdzie jedynie czynniki subiektywne, odgrywają jednakże ważną rolę w procesie jego kształtowania. Unifikacja scharakteryzowanych podejść w postaci nastawienia badawczego obiektywno-subiektywnego pozwala na uwzględnienie kwestii zarówno teoretycznych, jak i psychospołecznych.

Z zaprezentowanych rozważań wynika, iż kategoria „bezpieczeństwo zdrowotne” konceptualizowana jest w kontekście głównych kategorii spo-

²⁷ J. Stefanowicz: *Bezpieczeństwo współczesnych państw*. Warszawa 1984, s. 18.

²⁸ Cyt. za: L.F. Korzeniowski: *Securitologia. Nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*. Kraków 2008, s. 57.

²⁹ J. Kukułka: *Międzynarodowe stosunki polityczne*. Warszawa 1982, s. 31.

łącznych. Odpowiednim punktem wyjścia w procesie wstępnej analizy tego pojęcia jest adekwatne usytuowanie bezpieczeństwa zdrowotnego w kontekście wypracowanych dotychczas podejść badawczych. Istotną trudność zawiera się bowiem w relacji bezpieczeństwa zdrowotnego do istniejących już kategorii powstałych w ramach zdrowia publicznego oraz polityki zdrowotnej — dylemat może stanowić niespójność w ich rozumieniu.

Mając na uwadze sygnalizowaną kwestię, należy wyróżnić dwa podstawowe stanowiska obejmujące wskazany obszar problemowy. Pierwsze podejście z interpretacją bezpieczeństwa zdrowotnego w kontekście Raportu UNDP z 1994 roku sprawia, że wskazaną koncepcję cechuje zgodność z podstawowym nastawieniem zdrowia publicznego, eksponującym zaangażowanie „instytucji publicznych, mające na celu poprawę, promocję oraz ochronę zdrowia ludności, poprzez takie działania jak m.in.: analiza sytuacji zdrowotnej, nadzór zdrowotny, promocja zdrowia, zapobieganie, zwalczanie chorób zakaźnych, ochrona środowiska i nadzór sanitarny, działania przygotowawcze na wypadek nagłych sytuacji zdrowotnych”³⁰, a także ochronę grup szczególnie narażonych na przykład na wykluczenie społecznie.

Definiowanie bezpieczeństwa zdrowotnego wymaga również nawiązania do polityki zdrowotnej, rozumianej zgodnie z propozycją W. Cezarego Włodarczyka, jako „dający się wyodrębnić proces intencjonalnie wywołanych zdarzeń odnoszących się do spraw zdrowia w skali ponadjednostkowej, w którym to procesie obecne są rozstrzygnięcia o charakterze władczym”³¹. Oddziaływanie polityki zdrowotnej obejmuje więc założenie o możliwości wpływania na procesy modyfikowania stanu zdrowia, co powoduje, iż jej zakres ulega znacznemu rozszerzeniu, wykraczając poza tradycyjnie nakreślony obszar.

W podejściu WHO zakłada się, że zasadniczymi celami polityki zdrowotnej są:

- zmniejszanie nierówności w zakresie ochrony zdrowia dzięki zapewnieniu dostępu do systemu ochrony zdrowia;
- umacnianie zdrowia dzięki zapobieganiu chorobom, wypadkom, zagrożeniom;
- zapewnienie organizacji procesów leczenia w sposób, który umożliwi korzystanie z profesjonalnej pomocy oraz opieki zdrowotnej osobom potrzebującym dzięki zapewnieniu poszanowania godności chorego³².

Podstawowym celem polityki zdrowotnej stała się zatem gwarancja bezpieczeństwa zdrowotnego, rozumianego w kategoriach procesów minimali-

³⁰ *World Health Organization: Health Systems Strengthening Glossary: Public Health* [http://www.who.int/healthsystems/hss_glossary/en/index8.html#17] (dostęp: 20.12.2014)].

³¹ W.C. Włodarczyk: *Polityka zdrowotna i wykluczenie społeczne*. W: *Polityka zdrowotna wobec dostępności, wykluczenia społecznego oraz nierówności w zdrowiu*. Red. S. Golinowska. Warszawa 2007, s. 37.

³² J. Orczyk: *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*. Poznań 2008, s. 145.

zowania i eliminowania zagrożeń zdrowotnych oraz ich skutków warunkujących utratę poczucia bezpieczeństwa zdrowotnego.

Na współzależność polityki zdrowotnej i bezpieczeństwa zdrowotnego wskazał Zbigniew Woźniak, precyzując, iż „polityka zdrowotna jest aktywną w formach ochroną zdrowia jednostek i populacji oraz tworzeniem podstaw bezpieczeństwa zdrowotnego we współpracy ze wszystkimi podmiotami operującymi w obszarach odpowiedzialnych pośrednio i bezpośrednio za zdrowotne warunki życia, pracy, nauki i wypoczynku oraz świadczenie usług zaspokajających potrzeby zdrowotne”³³.

Bezpieczeństwo zdrowotne może jednakże zostać przedstawione wyłącznie w kontekście ochrony jednostek przed zagrożeniami płynącymi z zewnątrz, wynikającymi z takich zdarzeń, jak na przykład bioterroryzm, wówczas koncepcja „bezpieczeństwo zdrowotne” zostaje odizolowana od terminów „zdrowie publiczne” i „polityka zdrowotna”, pozostając w obszarze polityki bezpieczeństwa międzynarodowego, co może powodować konsekwencje uniemożliwiające wypracowanie koherentnych ram teoretycznych oraz operacyjnych dla tej koncepcji.

W podsumowaniu przeprowadzonych dotychczas rozważań zaakcentowania wymaga fakt, iż status koncepcji „bezpieczeństwo zdrowotne” ciągle jeszcze nie został w sposób jednoznaczny wyznaczony. Podkreślić należy również, iż termin ten wywodzi się z koncepcji „wolność od strachu i nędzy”, która posłużyła jako punkt wyjścia dla idei *human security*. Zakres bezpieczeństwa zdrowotnego zawiera się natomiast w postulatcie ścisłego związku z prawem do ochrony zdrowia oraz dostępnością świadczeń medycznych na równych dla beneficjentów zasadach.

Bezpieczeństwo zdrowotne stając się nową, odrębną kategorią teoretyczną, wymagać będzie sprecyzowania, zwłaszcza w kontekście potencjalnych możliwości poznawczych.

³³ Z. Woźniak: *W stronę zdrowia społeczności — socjologiczny kontekst nowej polityki zdrowotnej*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, R. 66, z. 1, s. 180.

Natalia Stępień

Wyrównywanie szans edukacyjnych w warunkach polskiej szkoły po 1989 roku O potrzebie polityki wyrównywania szans edukacyjnych

Abstract: The equalization of educational chances in Polish school after 1989. About the necessity of the policy of equal educational chances

The article characterizes the actions, the aim of which is the equalization of educational chances which have been taken up by the educational authorities after 1989. The author focuses mainly on the educational reform which took place in 1999. One of the crucial aims of this reform was the equalization of educational chances. The author claims that due to the lack of efficiency of the equalization mechanisms, one should consider the implementation of a comprehensive program of policy of equal educational chances. The policy is a part of social policy and it does not affect only children who are in the school system.

Key words: the equalization of educational chances, the policy of equal educational chances

Wyrównywanie szans edukacyjnych jest najczęściej charakteryzowane w postaci domeny szkoły oraz innych instytucji stanowiących część systemu oświaty. Dlatego też podejmując ten problem, niezbędne jest poddanie analizie roli polityki oświatowej (a w jej ramach instytucji szkolnych) w działaniach zmierzających do osiągnięcia równości szans edukacyjnych. W niniejszym artykule rola ta została omówiona w kontekście transformacji polskiej szkoły, która dokonuje się od 1989 roku. Podniesiony został także postulat wdrożenia kompleksowego programu polityki wyrównywania szans edukacyjnych.

Wyrównywanie szans edukacyjnych może być analizowane w ujęciu przestrzennym z założeniem występowania różnic związanych z szansa-

mi na edukacyjny sukces, które wynikają z miejsca zamieszkania ucznia. Przykład może tu stanowić rozróżnienie na miasto i wieś. Drugi aspekt wyrównywania szans edukacyjnych dotyczy natomiast jednostek, które ze względu na przyczynę niezwiązaną z miejscem zamieszkania doświadczają nierówności w tym zakresie. Jako przykład tego ujęcia można wskazać nierówne szanse uczniów wywodzących się z rodzin dysfunkcyjnych, a także dotkniętych ubóstwem, ale też nierówne szanse edukacyjne osób niepełnosprawnych¹.

Przemiany ustrojowe, jakie miały miejsce w Polsce po 1989 roku, objęły także instytucje szkolne. Od tego momentu proces reformowania systemu oświaty był i jest podejmowany w imię jego demokratyzacji, decentralizacji i uspołecznienia². Niestety, jednocześnie charakteryzuje się on kwestionowaniem przez kolejne ekipy rządzące działań dokonywanych przez poprzedników. W ten sposób w zmianach podejmowanych przez władze oświatowe trudno jest dopatrzeć się jakiegokolwiek regularności, a także kumulowania dotychczasowych doświadczeń. Co gorsza, na reformowanie ustroju szkolnego negatywny wpływ mają również przekształcenia dokonywane w samym resorcie odpowiedzialnym za oświatę. Resort ten raz połączono z ministerstwem sportu, a następnie z ministerstwem odpowiedzialnym za naukę i szkolnictwo wyższe po to, by w ostateczności (w 2006 r.) przywrócić mu kształt instytucji odpowiedzialnej wyłącznie za powszechny system oświaty, a mianowicie — Ministerstwa Edukacji Narodowej³.

Konieczność dokonania gruntownej reformy szkolnej po 1989 roku nie była kwestionowana ani przez osoby zarządzające oświatą, ani przez nauczycieli oraz opinię publiczną. Przed reformatorami stało zadanie zaprogramowania gradualistycznego przejścia od centralizmu w oświacie do jej decentralizacji, od autorytaryzmu do uspołecznienia, a także od ideologicznego oraz politycznego monizmu do otwartości na odmienne poglądy i pluralizmu. Zdaniem ekspertów, szkoła nie mogła stanowić już tylko kuźni kadr. Nacisk nauczania szkolnego powinien być w niej kładziony na autoteliczną wartość, jaką stanowi edukacja. Jednym z kluczowych priorytetów zmian polskiego systemu oświaty była demonopolizacja szkolnictwa poprzez stworzenie gwarancji funkcjonowania szkół niepublicznych, jak

¹ T. Kowalewski: *Wybrane sposoby wyrównywania szans edukacyjnych*. „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2009, z. 14, s. 440—441.

² W imię tych zasad od 1 stycznia 1996 r. wszystkie publiczne szkoły podstawowe zostały obligatoryjnie przejęte przez gminy. Zatem samorząd terytorialny wziął na siebie odpowiedzialność za zakładanie, prowadzenie, jak również finansowanie szkół. B. Kołaczek: *Zmiany w polityce edukacyjnej w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 2, s. 4.

³ B. Śliwierski: *Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP*. Warszawa 2009, s. 12—15.

również adaptacja oświaty do wymogów demokratycznego i wolnorynkowego społeczeństwa. Wskazywano także na konieczność usprawnienia systemu kształcenia i doskonalenia zawodowego kadry nauczającej⁴. Poza tym transformacja polskiej szkoły objęła cele i zadania stawiane przed tą instytucją wynikające z odgrywania doniosłej roli w społeczeństwie. Zdaniem reformatorów, szkoła po transformacji miała kłaść nacisk na wartości humanistyczne, w tym przede wszystkim szczególna uwaga powinna zostać przypisana podmiotowości człowieka (ucznia w szkole), kształtowaniu postaw ustawicznego kształcenia, wrażliwości na potrzeby innych, nauce innowacyjnego myślenia i pracy w grupie⁵.

W celu dostosowania instytucji szkolnych do nowej rzeczywistości społeczno-politycznej 7 września 1991 roku uchwalono ustawę o systemie oświaty⁶. Ten akt prawny zastąpił ustawę z dnia 15 lipca 1961 roku o rozwoju systemu oświaty i wychowania⁷. W nowym ustawodawstwie znalazły się między innymi zapisy dotyczące możliwości zakładania szkół przez różne podmioty, w tym także podmioty niepubliczne (art. 1 pkt 3)⁸. Ustawa stanowiła również, że celem systemu oświaty jest zmniejszanie różnic w warunkach kształcenia, wychowania i opieki pomiędzy regionami kraju, w tym w szczególności pomiędzy ośrodkami wielkomiejskimi i wiejskimi (art. 1 pkt 9). Co więcej, wśród kluczowych celów oświaty wskazanych w tym akcie prawnym znalazła się konieczność upowszechnienia dostępu do kształcenia w szkołach średnich, których ukończenie umożliwi naukę na wyższych uczelniach (art. 1 pkt 7). W ten sposób przyjęte na mocy ustawy z 7 września 1991 roku kluczowe kierunki dalszej transformacji polskiej szkoły zostały utrzymane do dnia dzisiejszego. Jednym z nich jest właśnie wyrównywanie szans edukacyjnych.

Warto również zauważyć, że ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty utrzymała w mocy wiele rozwiązań zaczerpniętych z okresu

⁴ Cz. Kupisiewicz: *Projekty reform edukacyjnych w Polsce*. Warszawa 2006, s. 120—121.

⁵ M. Bogaj: *Funkcjonowanie współczesnej szkoły — dylematy teorii i praktyki badań*. W: *Edukacja w toku przemian. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Instytut Pedagogiki w Warszawie WSP TWP w dniu 26 maja 1995 roku*. Red. J. Małachowicz. Warszawa 1996, s. 11.

⁶ Dz.U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425.

⁷ Dz.U. z 1961 r. Nr 32, poz. 160 z późn. zm.

⁸ Pierwsze niepubliczne szkoły (12 tego typu placówek) prowadziły działalność już w roku szkolnym 1989/1990. Organizacją, która je założyła, było Społeczne Towarzystwo Oświatowe. Powstały one jako odpowiedź na powszechną krytykę szkoły w PRL z powodu jej podporządkowania ideologicznego, stosowania archaicznych treści i metod nauczania. Ponadto w szkole tego okresu panowały hierarchiczne relacje nauczyciel — uczeń. E. Putkiewicz, A. Wiłkomirska: *Szkoły publiczne i niepubliczne. Porównanie środowisk edukacyjnych*. Warszawa 2004, s. 9.

Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ich dekonstrukcja nastąpiła dopiero pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Wśród nich należy wskazać zachowanie dotychczasowego ustroju szkolnego czy też obowiązku szkolnego dla dzieci i młodzieży w wieku 7—17 lat (art. 15 ust. 3). Jednakże już pierwsze lata po utworzeniu Rzeczypospolitej Polskiej cechowały się przeobrażeniem komunistycznej szkoły w placówkę wolnorynkową i demokratyczną. Szkołę przebudowywano, tak by stała się ona instytucją, w której panuje atmosfera otwartości wobec wiedzy oraz wolności⁹.

W pierwszym etapie reformowania szkolnictwa konieczne było dokonanie zmian w treściach nauczania, w których w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dominowała ideologia marksistowska. Próby modyfikacji treści były podejmowane już w 1989 roku. Ich kompleksowa modernizacja dokonała się wraz ze zmianą minimum programowego, które wyznaczały treści zawarte w programach szkolnych. W dalszej fazie transformacji instytucji szkolnych zrezygnowano z nazwy „minimum programowe”, a przedmiot szkolnego nauczania określono mianem „podstawa programowa”. Konieczne było jeszcze opracowanie podstawy przystającej do warunków demokracji wolnorynkowej i w tym celu powołano grupę ekspertów. Prace tej grupy zostały przerwane w 1993 roku wraz z upadkiem rządu Hanny Suchockiej. Następnie je wznowiono, co skutkowało nowelizacją ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tą zmianą od 1 stycznia 1996 roku w szkole zaczęła obowiązywać podstawa programowa. Należy zwrócić uwagę na to, że zmiana nazwy z minimum programowego na podstawę programową wiązała się z chęcią wyzbycia się skojarzeń z minimalnymi wymogami stawianymi przed szkołą, nauczycielem, uczniem. Podstawa programowa objęła bowiem nie tylko pewne minimum treści nauczania, lecz regulowała ich całość¹⁰. W ten sposób w instytucjach szkolnych dokonało się formalne wyrównanie szans pod względem zasobu wiedzy przekazywanej uczniom. Funkcjonowanie minimum programowego wiązało się z akceptacją sytuacji, w której w pewnych szkołach uczniowie poznawali szerszy zakres materiału niż w innych. Poprzez ujednoczenie podejmowanych na lekcjach problemów zagwarantowano formalną równość zakresu przekazywanych uczniom treści¹¹.

⁹ I. Wagner: *Zadania, rola i cele szkoły polskiej*. W: *Polska szkoła: system oświatowy w procesie przeobrażeń*. Red. R. Geisler, D. Marzec, A. Rosół, M.S. Szczepański. Częstochowa—Katowice 1999, s. 116.

¹⁰ K. Konarzewski: *Reforma oświaty. Podstawa programowa i warunki kształcenia*. Warszawa 2004, s. 12—15.

¹¹ Jednakże należy podkreślić, że faktyczna równość w tym względzie nie jest możliwa do osiągnięcia ze względu na fakt, że zakres oraz sposób przekazania uczniom wiedzy, umiejętności i kompetencji zależy od wielu czynników. Dominującym wśród nich jest rola nauczyciela w procesie kształcenia. Jako przykład potwierdzający tę tezę można wskazać fakt, że nie we wszystkich szkołach realizowano w pełni podstawę programową i m.in. z tego powodu MEN zdecydowało się na kolejne zmiany. W 2008 r. przyjęto nową podsta-

Negatywnym dziedzictwem poprzedniego ustroju wciąż widocznym w latach dziewięćdziesiątych, który między innymi implikował nierówność szans edukacyjnych był niski wskaźnik dzieci objętych edukacją przedszkolną (w przedszkolu lub oddziale przedszkolnym przy szkole podstawowej). W całej historii PRL nie przekroczył on 50%¹². Niski udział dzieci uczestniczących w wychowaniu przedszkolnym wynikał także z faktu, że pierwotnie nie było ono obligatoryjne. Dopiero od roku szkolnego 2004/2005 dzieci w wieku sześciu lat zostały objęte obowiązkowym przygotowaniem przedszkolnym w postaci klasy zerowej. W ten sposób z edukacji przedszkolnej uczyniono niejako pierwszy szczebel systemu oświaty¹³. Narzucenie obowiązkowego charakteru wychowania przedszkolnego z całą pewnością należy uznać za mechanizm wyrównujący szanse edukacyjne. Niemniej jednak jego wprowadzenie dopiero od 1 września 2004 roku ma wydzźwięk negatywny. Pożądanym byłoby uczynienie tego znacznie wcześniej.

Tymczasem pod względem powszechności wychowania przedszkolnego miał miejsce proces odwrotny. Dostępność wychowania przedszkolnego, które było organizowane przez publiczne placówki w pierwszych latach transformacji polskiej szkoły, malała. Wiązało się to z faktem przekazania ich pod zarząd gmin, co stanowiło jedną z pierwszych wyraźnych zmian w systemie oświaty w Rzeczypospolitej Polskiej. Do 1990 roku przedszkola prowadzone były przede wszystkim przez terenowe organy administracji państwowej, ale także zakłady pracy, organizacje społeczne czy Państwowe Gospodarstwa Rolne. Stopniowe przejmowanie odpowiedzialności za te placówki przez dopiero co utworzony samorząd terytorialny wynikało z akceptacji różnic w ich dostępności¹⁴. Zamożność samorządów w trudnym dla Polski okresie

wę, zgodnie z którą programowo połączone zostały szkoły gimnazjalne i ponadgimnazjalne. Zob. dokument opracowany przez Ministerstwo Edukacji Narodowej *Co warto wiedzieć o reformie programowej?* Warszawa 2008.

¹² Za: B. Śliwierski: *Problemy współczesnej edukacji...*, s. 56.

¹³ B. Dyrda, S. Koczoń-Zurek, I. Przybylska: *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Skrypt dla studentów pedagogiki*. Katowice 2008, s. 45.

¹⁴ Wraz z reformą samorządową, od 1 stycznia 1999 r. samorząd gminny jest organem prowadzącym m.in. dla placówek przedszkolnych, szkół podstawowych oraz gimnazjalnych, natomiast samorząd powiatowy — dla szkół specjalnych oraz szkół ponadgimnazjalnych. Samorząd wojewódzki prowadzi z kolei szkoły o znaczeniu regionalnym. Art. 5 ust. 5—5a ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty [t.j. z 2004 r. Dz.U. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.]. W celu finansowego wsparcia jednostek samorządu terytorialnego, które uczyniono realizatorami polityki oświatowej państwa, przekazano im subwencję oświatową, czyli część oświatową subwencji ogólnej. B. Rysz-Kowalczyk: *Subwencja oświatowa. W: Polityka społeczna gmin i powiatów. Kompendium wiedzy o instytucjach i procedurach*. Red. B. Ryszk-Kowalczyk. Warszawa 2011, s. 227. Środki z budżetu centralnego na cele edukacyjne po raz pierwszy zostały przydzielone samorządom w 1995 r. Z. Piśz: *Znaczenie zmian edukacyjnych. W: O roztropną politykę społeczną. Księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. dr. hab. Antoniego Rajkiewicza*. Red. J. Auleytnier. Katowice 2002, s. 145.

transformacji od gospodarki centralnie planowanej od gospodarki wolnorynkowej oraz ich wrażliwość na potrzeby edukacyjne stały się gwarantem uczestniczenia dzieci w edukacji przedszkolnej. W efekcie w latach dwięćdziesiątych wiele przedszkoli zlikwidowano, ponadto obniżyła się liczba dzieci uczęszczających do tych placówek. Działania te w połączeniu z brakiem obowiązku uczęszczania do przedszkola, w tym w szczególności do tak zwanej zerówki, skutkowały zjawiskiem utrzymywania się bądź wręcz pogłębiania nierównych szans na osiągnięcie sukcesu edukacyjnego¹⁵.

Uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶ objęła zakresem swoich regulacji również kwestie związane z edukacją¹⁷. Zagwarantowała ona prawo do nauki, ale jednocześnie nałożyła obowiązek uczenia się do 18. roku życia. W Konstytucji potwierdzono, że nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Rodzicom zapewniono wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne oraz utrzymane prawo do zakładania tego typu placówek. Jednocześnie w Konstytucji znalazł się zapis, zgodnie z którym wszystkim obywatelom zagwarantowano powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu władze publiczne mają za zadanie tworzyć i wspierać systemy indywidualnej pomocy finansowej dla uczniów i studentów (art. 70).

Po 10 latach od zmiany nazwy państwa z Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na Rzeczpospolitą Polską zaprogramowano i wdrożono cztery duże reformy. Stanowią one nieodzowny etap polskiej transformacji systemowej. Reformy te podjął rząd Akcji Wyborczej Solidarność oraz Unii Wolności, na którego czele stał Jerzy Buzek. Dotyczyły one zmian w administracji publicznej (utworzenie trójszczeblowego samorządu terytorialnego), służbie zdrowia (powołanie Kas Chorych), systemie ubezpieczeń społecznych (w postaci powołania trzech filarów ubezpieczeniowych), a także zmiany w systemie

¹⁵ B. Śliwierski: *Problemy współczesnej edukacji...*, s. 59—61.

¹⁶ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁷ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. także zawierała treści związane z edukacją. Art. 72 Konstytucji stanowił, że obywatele PRL mają prawo do nauki. By je realizować, zapewniono: bezpłatne szkolnictwo, powszechne i obowiązkowe szkoły podstawowe, upowszechnianie wykształcenia średniego, rozwój szkolnictwa wyższego, pomoc państwa w podnoszeniu kwalifikacji osób zatrudnionych, system stypendiów państwowych, rozbudowę burs, internatów i domów akademickich, a także pomoc materialną. Zob. Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Państwa z dnia 16 lutego 1976 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku [Dz.U. 1976 r. Nr 7, poz. 36]. Tzw. Mała Konstytucja, czyli Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym [Dz. U. 1992 r. Nr 84, poz. 426] nie regulowała kwestii związanych z edukacją, zatem do uchwalenia ustawy zasadniczej z 1997 r. były one normowane aktem z 1952 r.

oświaty¹⁸. Dokonując reformy systemu oświaty wraz z przekształceniami innych elementów struktury społeczno-gospodarczej, reformatorzy chcieli zagwarantować sukces tego projektu¹⁹.

Ministrem Edukacji Narodowej bezpośrednio odpowiedzialnym za proces reformy polskiej szkoły był Mirosław Handke. Reforma zaczęła obowiązywać od 1999 roku²⁰. Zgodnie z założeniami zmiany oświatowej wskazano, że jest ona nieodzowna do „osiągnięcia następujących celów:

- podniesienia poziomu edukacji społeczeństwa przez upowszechnienie wykształcenia średniego i wyższego;
- wyrównywania szans edukacyjnych;
- sprzyjania poprawie jakości edukacji, rozumianej jako integralny proces wychowania i kształcenia”²¹.

Zatem reformę szkolnictwa przeprowadzono między innymi w imię postulatu wyrównywania szans edukacyjnych. Uznano, że szkoła sprzed reformy nie sprzyjała osiągnięciu równości w tym zakresie, a oświata nie miała charakteru egalitarnego. Funkcjonujący przed 1999 rokiem system oświaty, w opinii reformatorów, był elitarny lub wręcz ekskluzywny. Jako potwierdzenie tego sądu wskazywano niski udział młodzieży, która uzyskiwała średnie oraz wyższe wykształcenie. Zauważono, że nauka w szkołach maturalnych oraz na studiach wyższych była dostępna przede wszystkim dla uczniów wywodzących się z rodzin o wysokim statusie społecznym²². W ten sposób poprzez reformę zakładano zniesienie dotychczasowych różnic społecznych, tworząc w zamian sprawiedliwy ład oświatowy. Jednocześnie jednak należy wskazać na to, że podczas procesu reformowania szkolnictwa w Polsce dokonało się faktyczne obniżenie rangi szkolnictwa zawodowego²³.

W ramach założeń reformy, oprócz wyrównania szans edukacyjnych uczniów wywodzących się z różnych kategorii społecznych (w tym w szczególności szans dzieci ze środowisk zmarginalizowanych), wskazano na podniesienie jakości kształcenia wskutek zmiany ustroju szkolnego oraz zmiany programów nauczania, odejścia od biurokratycznego modelu funkcjonowania szkoły oraz dostosowania systemu kształcenia do wymogów rynku pracy²⁴.

¹⁸ Reformę szkolnictwa wprowadzono na mocy ustawy z dnia 8 stycznia 1999 r. Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego [Dz. U. z 1999 r. Nr 12, poz. 96].

¹⁹ Cz. Kupisiewicz: *Projekty reform edukacyjnych...*, s. 70.

²⁰ Projekt reformy został przyjęty w 1998 r.

²¹ MEN: *Reforma systemu edukacji. Projekt*. Warszawa 1998.

²² P. Długosz: *Spoleczne skutki zmian systemu edukacyjnego*. W: *Zawirowania systemu edukacji. Z perspektywy socjologicznych warsztatów badawczych*. Red. M. Zahorska. Warszawa 2012, s. 29.

²³ B. Śliwierski: *Problemy współczesnej edukacji...*, s. 56—57.

²⁴ M. Niezgoda: *Jak patrzeć na zmianę edukacyjną w Polsce?*. W: *Spoleczne skutki zmiany oświatowej w Polsce*. Red. M. Niezgoda. Kraków 2011, s. 32.

Jakościowe przekształcenie polskiej szkoły miało zostać powiązane ze zmianami strukturalnymi. Reforma pozwoliła ustanowić nowy ustrój szkolny w miejsce starego, w którego ramach funkcjonowały szkoły podstawowe, licea ogólnokształcące, licea zawodowe, technika i szkoły zawodowe. W zreformowanym systemie utworzono szkoły gimnazjalne, a w miejsce liceów zawodowych powołano licea profilowane. Ponadto zagwarantowana została drożność systemu szkolnego w postaci umożliwienia absolwentom zasadniczych szkół zawodowych kontynuacji nauki w szkołach uzupełniających (liceach i technikach). Dzięki tym rozwiązaniom stworzono im możliwość przystąpienia do egzaminu dojrzałości i podjęcia studiów na uczelni wyższej²⁵. W ten sposób wydłużony został okres wspólnej obowiązkowej nauki z 8 lat szkoły podstawowej starego typu do 9 lat nauki w sześciolletniej szkole podstawowej i trzyletniej szkole gimnazjalnej. W trakcie przeprowadzania reformy odwoływano się do prestiżu gimnazjów z okresu II Rzeczypospolitej Polskiej. Niemniej jednak nowo powstałe szkoły gimnazjalne w niczym nie przypominały tych przedwojennych. Wynikało to z faktu, że stanowiły one typ szkoły powszechnej i obowiązkowej w przeciwieństwie do gimnazjów funkcjonujących w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego²⁶. Zgodnie z intencjami reformatorów systemu oświaty gimnazja miały stanowić instrument wyrównywania szans edukacyjnych. Argumentowano to faktem wydłużenia okresu wspólnej edukacji. W ten sposób rok później niż w poprzednim ustroju szkolnym dokonano się różnicowanie ścieżek edukacyjnych uczniów. Zatem to gimnazja w zreformowanej szkole miały pełnić funkcję egalitaryzacyjną. Wyrównanie szans — zdaniem twórców reformy — miało się odbywać na trzecim etapie kształcenia, podczas gdy rolę wyrównawczą powinno odgrywać wychowanie przedszkolne i wczesnoszkolne. Jeśliby przyjąć założenie, że wyrównywanie szans edukacyjnych ma dokonywać się już w placówkach przedszkolnych, w takim systemie gimnazja mogłyby stanowić instytucję orientującą, gdzie uczniowie wykrywają i rozwijają swoje uzdolnienia i zainteresowania²⁷. Wobec tego w ramach słusznie zdiagnozowanej potrzeby wyrównania szans edukacyjnych zawartej w reformie z 1999 roku przyjęto niewłaściwe instrumenty jej implementacji²⁸.

²⁵ B. Dyrda, S. Koczoń-Zurek, I. Przybylska: *Podstawy prawne...*, s. 48—55.

²⁶ K. Konarzewski: *Reforma strukturalna: Gimnazjum*. W: *Szkolnictwo w pierwszym roku reformy systemu oświaty*. Red. K. Konarzewski. Warszawa 2001, s. 97.

²⁷ Cz. Kupisiewicz: *Projekty reform edukacyjnych...*, s. 77—78.

²⁸ Analizując reformę systemu oświaty podjętą przez resort M. Handke, należy zauważyć, że jest ona powszechnie krytykowana. Wydaje się, że gimnazja nie dość, że nie odegrały roli mechanizmu wyrównywania szans edukacyjnych, to jeszcze stanowią typ szkoły, w której zgromadzono młodzież w trudnym wieku dojrzwania. W efekcie nie cieszą się one szacunkiem społecznym. Por. H. Guzy-Steinke: *Między oczekiwaniami a rzeczywistością*.

Jak zostało już wspomniane, reforma systemu oświaty wiązała się z próbą osiągnięcia jego drożności, tak by uniknąć tak zwanych ślepych uliczek edukacyjnych. Celem tego działania było umożliwienie wszystkim uczniom podjęcia studiów wyższych, żeby szkoła w przyszłości stała się instytucją egalitaryzującą²⁹. W ten sposób kolejne narzędzie reformy miało przyczynić się do realizacji idei wyrównywania szans edukacyjnych. Zamierzenie, jakim było zapewnienie drożności, udało się zrealizować, o czym świadczy upowszechnienie wykształcenia maturalnego oraz wyższego³⁰. Należy jednak zauważyć, że każde upowszechnienie oświaty wiąże się jednocześnie z obniżeniem jej poziomu. Dlatego też niezamierzonym efektem działań z 1999 roku stało się obniżenie poziomu nauczania³¹.

Mimo wskazanych zastrzeżeń wobec reformy systemu oświaty z 1999 roku ma ona wiele pozytywnych konsekwencji. Wśród nich należy wskazać między innymi: wprowadzenie zewnętrznego systemu oceniania osiągnięć uczniów (egzaminacje zewnętrzne); upowszechnienie wykształcenia średniego oraz wyższego; zmianę form i metod nauczania; przemiany w zakresie kształcenia zawodowego nauczycieli. Głównym jej mankamentem jest niespełnienie podstawowego założenia, jakim było wyrównanie szans edukacyjnych. Co gorsza, podjęte dotychczas analizy wykazują, że w polskiej szkole nastąpił wzrost nierówności edukacyjnych³².

Proces implementowania zmian w oświacie podjęty reformą z 1999 roku jest dziś kontynuowany poprzez wprowadzanie nowej podstawy programowej kształcenia ogólnego³³. W ciągu dekady funkcjonowania zreformowanego szkolnictwa okazało się bowiem, że gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne dwukrotnie przekazują uczniom te same treści nauczania, a także, że nie udaje im się przedstawić całości zagadnień zawartych w podstawie programowej. Dlatego też w nowej podstawie zaplanowano programowe,

Postrzeżenie nauczycieli przez gimnazjalistów. Toruń 2007. Podkreślić jednak trzeba, że reforma od samego początku była skazana na porażkę. Wynikało to z faktu, że nie została ona zaaprobowana przez środowisko nauczycielskie, a zatem przez osoby, na których spoczywał główny ciężar jej realizacji. Nauczyciele odebrali tę zmianę jako odgórne rekonstruowanie szkolnictwa podejmowane przez polityków bez uwzględnienia postulatów środowiska. Ponadto nie zostali oni dobrze przygotowani do wdrażania założeń reformy i z tego powodu wielu z nich poznawało je w trakcie realizacji zmiany, a nie wcześniej, jak to powinno było zostać zorganizowane. Cz. Kupisiewicz: *Projekty reform edukacyjnych...*, s. 82.

²⁹ Ibidem, s. 79.

³⁰ Z. Pisz: *Studia licencjackie w systemie edukacji na poziomie wyższym*. W: *Regionalna polityka edukacyjna*. Red. R. Rauziński, T. Sołdra-Gwiżdż. Opole 2008, s. 77.

³¹ P. Długosz: *Spoleczne skutki zmian...*, s. 31.

³² Ibidem, s. 30–31.

³³ Nowa podstawa programowa jest obecnie regulowana przez rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół [Dz.U. z 2012 r. Poz. 977].

a nie strukturalne, połączenie tych dwóch typów szkół³⁴. Wraz z podstawą został zmieniony również sposób prowadzenia wychowania przedszkolnego. Obecnie nauczyciel w klasie zerowej nie powinien uczyć dzieci czytania, pisania ani liczenia. Takie umiejętności dziecko ma posiadać dopiero w szkole podstawowej. Zmianę tę argumentowano tym, że w klasie I szkoły podstawowej nauczyciele pracują z dziećmi, wśród których w zakresie czytania, pisania i liczenia są widoczne znaczne różnice³⁵. Dlatego w imię wyrównywania szans edukacyjnych podjęto decyzję, by zakazać uczenia tych kwestii w klasach zerowych. Wydaje się, że Ministerstwo Edukacji Narodowej nie zdaje sobie sprawy z faktu, że różnice te wciąż będą się utrzymywać, a nawet mogą zostać pogłębione. W efekcie bowiem tej zmiany w klasie I znajdują się obecnie dzieci, które zostały nauczone czytania, pisania bądź liczenia przez rodziców lub inne osoby niezwiązane ze szkołą, oraz dzieci, którym nikt tych umiejętności nie przekazał.

Z nową podstawą programową kształcenia ogólnego jest również związany proces wprowadzania sześciolatków do szkół podstawowych i obejmowania pięciolatków obowiązkowym wychowaniem przedszkolnym w postaci klasy zerowej³⁶. Działania te stanowią istotny mechanizm wyrównywania szans edukacyjnych podejmowany przez polską szkołę.

W ustawie o systemie oświaty z 7 września 1991 roku został wskazany jeszcze jeden instrument wyrównywania szans edukacyjnych, który realizuje polityka oświatowa w Polsce i którym jest możliwość tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego regionalnych lub lokalnych programów wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży³⁷. Program taki przyjmuje się w postaci uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Powinien on zawierać zapisy dotyczące warunków, a także formy i zakresu udzielanej pomocy, wykaz proponowanych podmiotów tę pomoc świadczących, jak również sugestie podejmowanych w jego ramach działań. Program wyrównywania szans edukacyjnych może być współtworzony w porozumieniu z organizacjami pozarządowymi. Koszty finansowe jego realizacji są pokrywane ze środków własnych samorządów. Mogą one

³⁴ Na przykładzie nauczania historii, przedmiot ten jest obecnie nauczany w szkole gimnazjalnej i obejmuje materiał w zakresie do 1918 r., wiedza dotycząca wydarzeń po 1918 r. jest uczniom przekazywana w szkole ponadgimnazjalnej. *Co warto wiedzieć o podstawie programowej?...*

³⁵ L. Maksymowicz: *Założenia edukacji wczesnoszkolnej w kontekście zmieniających się oczekiwań współczesnego społeczeństwa*. W: *Obraz szkoły i nauczyciela. Egzemplifikacje teoretyczne i empiryczne*. Red. E. Murawska. Kraków 2010, s. 79—80.

³⁶ *Co warto wiedzieć o podstawie programowej?...*

³⁷ Jednostki samorządu terytorialnego mogą również tworzyć regionalne lub lokalne programy wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Art. 90t ust. 1 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty [t.j. z 2004 r. Dz. u. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.].

zostać uzupełnione o środki pochodzące z programów rządowych lub projektów europejskich. Najczęściej podejmowanymi w ramach tego typu programów przedsięwzięciami są: organizacja zajęć dodatkowych, organizacja zajęć wyrównawczych i terapeutycznych, podejmowanie działań o charakterze psychologiczno-pedagogicznym, zapewnianie stypendiów i nagród dla beneficjentów programu³⁸.

System oświaty po 1989 roku podlegał i wciąż podlega licznym przeobrażeniom. Wśród nich znalazły się także takie, których celem było wyrównanie szans edukacyjnych jednostek doświadczających w tym zakresie sytuacji nierówności. Pomimo podejmowania nieustannych prób wyrównania szans startu edukacyjnego i zagwarantowania ewentualnego sukcesu szkolnego w instytucjach oświatowych wciąż występują nierówności edukacyjne. Z tego względu skuteczność realizowanych do tej pory działań należy ocenić jako niską, co skłania do refleksji nad potrzebą stworzenia kompleksowego programu wyrównywania szans edukacyjnych, który powinien stanowić integralną instytucję polityki społecznej. Wydaje się niemożliwe zagwarantowanie równych szans edukacyjnych bez prowadzenia działań wyrównawczych w innych sferach życia społecznego. Program taki zawiera autorska konstrukcja polityki wyrównywania szans edukacyjnych.

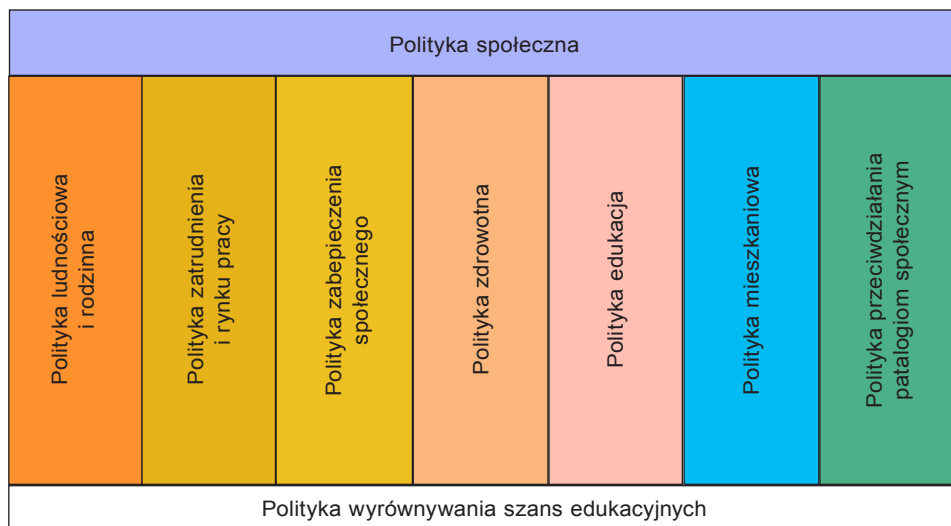
Polityka wyrównywania szans edukacyjnych to działalność wielosektorowych podmiotów polityki społecznej, której ramy prawne, finansowe i organizacyjne wyznacza sektor państwowy, skierowana do uczniów doświadczających nierówności edukacyjnych (spowodowanych w szczególności przez zjawisko ubóstwa) oraz ich rodzin, zmierzająca do zapewnienia im równych szans na osiągnięcie sukcesu edukacyjnego, które to szanse są mniejsze niż w przypadku pozostałych uczniów. Działalność ta powinna być prowadzona zgodnie z paradygmatem aktywnej polityki społecznej.

W polityce wyrównywania szans edukacyjnych, jako części polityki społecznej, powinno się uwzględniać kierunki zmian tej dyscypliny. Dlatego należy ją prowadzić zgodnie z paradygmatem aktywności. Tak rozumiana polityka ma skłaniać zarówno dzieci oraz młodzież (uczniów), jak i ich rodziców (prawnych opiekunów) do aktywnego współdziałania w założonym i sygnalizowanym celu.

Polityka wyrównywania szans edukacyjnych jest częścią składową systemu polityki społecznej. System ten składa się z następujących polityk szczegółowych: ludnościowej i rodzinnej, zatrudnienia i rynku pracy, zabezpieczenia społecznego (w tym pomocy społecznej), zdrowotnej, edukacyjnej, mieszkaniowej, przeciwdziałania patologiom społecznym. W tak ukształ-

³⁸ B. Rysz-Kowalczyk: *Lokalny program wyrównywania szans edukacyjnych oraz wspierania edukacji uzdolnionych uczniów*. W: *Polityka społeczna gmin i powiatów...*, s. 58—59.

towanym systemie polityka wyrównywania szans edukacyjnych stanowi konstrukcję znajdującą się pomiędzy poszczególnymi podsystemami. W ten sposób powstaje transdyscyplinarna działalność w obrębie polityki społecznej, co ilustruje rysunek 1.



Rys. 1. Polityka wyrównywania szans edukacyjnych w systemie polityki społecznej

Źródło: Opracowanie własne

Transdyscyplinarny charakter polityki wyrównywania szans edukacyjnych wynika stąd, że dotyczy ona do przedmiotu charakterystycznego dla pozostałych polityk szczegółowych, przy czym przedmiot ten interesuje twórców i badaczy polityki wyrównywania szans edukacyjnych tylko w stosunku do jej adresatów, czyli dzieci i młodzieży wychowujących się w rodzinach dotkniętych zjawiskiem nierówności edukacyjnych i realizujących obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, oraz ich rodzin³⁹.

Polityka wyrównywania szans edukacyjnych stanowi konglomerat poszczególnych dyscyplin szczegółowych polityki społecznej, który jest skierowany do konkretnego podmiotu. Podmiot ten desygnuje fakt doświadczania nierówności edukacyjnych. Za szczególny przypadek jej świadczenia uznane zostało zjawisko ubóstwa. Dzięki wdrożeniu polityki wyrównywania szans edukacyjnych możliwe będzie wielowymiarowe podejście do problemu nierównych szans edukacyjnych, który w swojej naturze jest właśnie wielowymiarowy i szeroko uwarunkowany.

³⁹ Dotyczy ona tych osób, które są beneficjentami zasiłków okresowych świadczonych w ramach pomocy społecznej w Polsce.

W Polsce po 1989 roku podjęto wiele działań, których celem miało być wyrównywanie szans edukacyjnych. Niestety kluczowe z nich nie przyniosły zamierzonego rezultatu. Wśród tych (tab. 1), które zakończyły się fiaskiem, wskazać należy przede wszystkim gruntowną reformę ustroju szkolnego, w której efekcie utworzono między innymi szkoły gimnazjalne, a także jej kontynuację w postaci uchwalenia w 2008 roku nowej podstawy kształcenia ogólnego. Za pozytywne aspekty zmian w szkolnictwie po 1989 roku uznać należy rezygnację z minimum programowego i zastąpienie go podstawą programową, zwiększenie udziału dzieci korzystających z opieki przedszkolnej, jak również wydłużenie obowiązkowej edukacji do 18. roku życia. Z punktu widzenia wyrównywania szans edukacyjnych korzystne także być powinno obniżenie wieku rozpoczęcia obowiązkowej edukacji przedszkolnej i szkolnej. Niemniej jednak liczne kontrowersje, jakie towarzyszą temu procesowi, skłaniają do negatywnej oceny tego działania.

Tabela 1

Rola polityki wyrównywania szans edukacyjnych

Subdyscyplina polityki społecznej	Część wspólna polityki wyrównywania szans edukacyjnych i subdyscypliny polityki społecznej
Polityka ludnościowa i rodzinna	wsparcie rodzin i kształtowanie stosunków rodzinnych
Polityka zatrudnienia i rynku pracy	pomoc jednostkom (uczniom), które w przyszłości będą stanowiły stronę podażową rynku pracy, a także ich rodzicom (prawnym opiekunom), którzy już na tym rynku się znajdują
Polityka zabezpieczenia społecznego	oddziaływanie techniki opiekuńczej zabezpieczenia społecznego (pomocy społecznej)
Polityka zdrowotna	łagodzenie problemów zdrowotnych
Polityka edukacyjna	wsparcie instytucji szkolnych i pozaszkolnych o celach edukacyjnych
Polityka mieszkaniowa	kształtowanie stosunków mieszkaniowych, w tym w szczególności mieszkalnictwa socjalnego
Polityka przeciwdziałania patologiom społecznym	prewencja i przeciwdziałanie patologiom społecznym, które mogą występować w środowisku rodzinnym, lokalnym i koleżeńskim adresatów polityki wyrównywania szans edukacyjnych

Źródło: Opracowanie własne

Jak zostało wykazane w niniejszym artykule — z polskiej szkole nie udało się wyeliminować zjawiska nierówności szans edukacyjnych. Dlatego też wobec niepowodzenia podjętych przez instytucje szkolne działań należałoby rozważyć implementację kompleksowego programu polityki wyrównywania szans edukacyjnych.

Stosunki międzynarodowe

Tomasz Okraska

Polityka wewnętrzna ChRL jako czynnik w relacjach chińsko-indyjskich

Abstract: Internal policy of the PRC as a factor in Sino-Indian relations

The article focuses on the analysis of internal factors of Chinese foreign policy, paying particular attention to their impact on Sino-Indian relations. It addresses the question of making China policy, the impacts of actors such as the military and the various factions within the Communist Party of China. Has been widely discussed topic of Chinese nationalism and its current and potential impact on policy making in the PRC. The author pays particular attention to the changes in the Chinese policy, which take place after the adoption of state power by Xi Jinping in 2012. Xi tries to be a strong leader, and be able to concentrate in his hand more power than its predecessors. Both intended and unexpected effects of their actions can have a significant impact on China's policy towards India and other countries. Reflections in the article refer often to the history of Middle Kingdom, because China has a great sense of historicity of their own civilization. No coincidence that one of the most frequently cited in discussions on China's foreign policy is an ancient strategic treatise "The Art of War" by Sun Tzu.

Key words: China, India, foreign policy, nationalism, role of the army

Wstęp

Wzrost znaczenia Chin¹ na arenie międzynarodowej oraz związana z nim potrzeba intensyfikacji analiz dedykowanych kreowaniu przez Pekin polityki zagranicznej nie budzą wątpliwości wśród badaczy przedmiotu. Podobnie

¹ Jeżeli nie jest zaznaczonej inaczej, termin „Chiny” będzie w niniejszym artykule odnosił się do Chińskiej Republiki Ludowej.

klarowne jest to, iż na pierwszym miejscu wśród uwarunkowań wewnętrznych, pozwalających ChRL wysuwać i realizować nowe aspiracje w środowisku międzynarodowym, należy umiejscowić imponujący wzrost gospodarczy Państwa Środka, notowany od drugiej połowy lat siedemdziesiątych XX wieku. Rozwój ekonomiczny wpływa w sposób fundamentalny na możliwości ekspansji Chin zarówno w regionie, jak i na innych kontynentach². Ma on niebagatelne znaczenie również dla relacji ChRL z Republiką Indii, analizowanych zarówno na niwie bilateralnej, jak i w szerszym kontekście stosunków międzynarodowych w regionie Indo-Pacyfiku³ i w skali globalnej. Dodatkową zmienną jest tutaj intensywny wzrost gospodarczy samych Indii, które w mniej efektywny niż Chiny, lecz konsekwentny sposób budują swoją pozycję światowej potęgi ekonomicznej.

Jakkolwiek jednak gospodarczy wymiar relacji chińsko-indyjskich jest problemem, z którego wywodzi się wiele istotnych dla regionu i świata konsekwencji⁴, to w niniejszym artykule chciałem skupić się na mniej eksponowanych w literaturze poświęconej relacjom zewnętrznym ChRL, a w szczególności stosunkom z Indiami, zagadnieniach: sposobie formułowania polityki zagranicznej przez rządzących w Państwie Środka oraz wpływie na nią wywieranym przez nastroje nacjonalistyczne w społeczeństwie.

Zanim jednak podejmę szczegółowe rozważania w tym zakresie, w sposób skrótowy przedstawię najważniejsze determinanty, które wpłynęły na kształtowanie się współczesnej polityki ChRL w sensie bardziej ogólnym.

Fundamentalnymi wydarzeniami dla funkcjonowania Chińskiej Republiki Ludowej w obecnym kształcie była śmierć „Wielkiego Sternika” Mao Zedonga w 1976 roku i walka o władzę, która ostatecznie wyniosła na stanowisko przywódcy Deng Xiaopinga. Deng, sam będący ofiarą maoistowskiej „rewolucji kulturalnej”, zdawał sobie sprawę z tego, że Chiny, by się

² Wśród dostępnych na polskim rynku publikacji poświęconych temu zagadnieniu warto zwrócić szczególną uwagę na pozycję: H. Araújo, J.P. Cardenal: *Podbój świata po chińsku*. Przeł. E. Morycinska-Dzius. Katowice 2012.

³ Według przyjętego założenia, na region Indo-Pacyfiku składają się następujące, zasadnicze części: basen Oceanu Indyjskiego, Azja Południowa, Azja Południowo-Wschodnia, Australia i Oceania oraz Azja Wschodnia. Podstawową przyczyną użycia w pracy tej kategorii w odniesieniu do relacji chińsko-indyjskich jest widoczne w praktyce politycznej Pekinu i New Delhi dążenie do ujmowania tak postrzeganego obszaru jako całości, co uwarunkowane jest zwłaszcza funkcjonowaniem tamże morskich linii komunikacyjnych (*sea lines of communication* — SLOC), czyli dróg służących do przeprowadzania wymiany handlowej, w tym, co szczególnie istotne, surowcowej, biegnących od Bliskiego Wschodu i wschodnich wybrzeży Afryki, przez Ocean Indyjski, do basenu Pacyfiku.

⁴ Oprócz dwustronnej współpracy w zakresie handlu i inwestycji należy w tym kontekście podkreślić znaczący akcent rywalizacji Pekinu i New Delhi w związku z pozyskiwaniem dostaw surowców, zwłaszcza ropy naftowej i, w mniejszym stopniu, gazu ziemnego, zaspokajających rosnące zapotrzebowanie gospodarek obu państw na energię.

rozwijając, potrzebują nowego kursu polityczno-gospodarczego. Zarazem jednak nie mógł otwarcie sprzeniewierzyć się spuściźnie Mao — do dziś oficjalną wykładnią ideologii partii pozostaje stwierdzenie, iż w 70% miał on słuszość, a w 30% się mylił⁵ — wobec tego wprowadzał zmiany pod płaszczem dotychczasowej nomenklatury. Jak barwnie opisywano, Chiny skrzyły w prawo, dając lewy kierunkowskaz⁶.

Owo bardzo chińskie w swoim duchu podejście Denga oznaczało w praktyce stopniowe urynkawianie kolejnych segmentów gospodarki oraz „otwarcie na świat”, mające na celu przyciągnięcie zagranicznych inwestycji. Okazało się to skutecznym sposobem na uzyskanie trwałego wzrostu gospodarczego. Niebagatelnymi atutami Chin w procesie włączania się do globalnej gospodarki były niskie koszty pracy, ogromny rynek zbytu, korzystny wpływ chińskiej diaspory i przedsiębiorców tajwańskich oraz brak ograniczeń związanych z procedurami demokratycznymi i koniecznością ochrony środowiska. Pozwoliły one sprowadzić do Państwa Środka rzesze inwestorów, zainteresowanych przede wszystkim zakupem tanich chińskich produktów, a w późniejszym czasie również przenoszeniem do ChRL zakładów wytwórczych⁷.

Jednocześnie Deng Xiaoping rozumiał, że niemożliwe będzie zrealizowanie nakreślonych zamierzeń, jeśli utrzymany zostanie konfrontacyjny kurs wobec różnej maści „imperializmów”. Dlatego też korzystne były dla niego dążenia Stanów Zjednoczonych do sprzymierzenia się z Chinami przeciwko Związkowi Radzieckiemu. Utwierdził się w tym przekonaniu po wojnie z Wietnamem w 1979 roku, kiedy oddziały chińskie nie były w stanie pokonać teoretycznie znacznie słabszego przeciwnika. W efekcie Chiny wybrały drogę czerpania korzyści gospodarczych z normalizacji stosunków z państwami o różnym profilu ideologicznym.

⁵ L. Lim: *Chinese Reopen Debate Over Chairman Mao's Legacy* [<http://www.npr.org/2011/06/22/137231508/chinese-reopen-debate-over-chairman-maos-legacy> (dostęp: 12.12.2014)].

⁶ Richard McGregor przywołuje zmienną historię: gdy w 2001 r. w ChRL weszły do obiegu nowe banknoty, na każdym z nich o nominale powyżej 1 renminbi widniała twarz Mao. By dostosować się do międzynarodowych norm nakazujących umieszczać na banknotach tylko jedną postać, zrezygnowano z poprzednio umiejscowionych tam innych przywódców, rolników czy robotników. Uznano, że współczesnych Chin nie może reprezentować nikt inny oprócz Mao. Można to uznać za ironię historii, gdyż to właśnie pieniądz niejako zastąpił „Wielkiego Sternika” w umysłach wielu Chińczyków. R. McGregor: *Partia. Sekretne świat komunistycznych władców Chin*. Przeł. M. Król. Kraków 2013, s. 275.

⁷ O skali zapóźnienia państwa świadczyło to, iż musiano wycofać wiele wczesnych ambitnych ofert z Japonii i Stanów Zjednoczonych, ponieważ „chińskie możliwości w zakresie zapewnienia niezbędnej infrastruktury terenu, planowania dróg i linii kolejowych, wody, elektryfikacji [...] zostały wkrótce wyczerpane”. J.K. Fairbank: *Historia Chin*. Przeł. T. Lechowska, Z. Słupski. Warszawa 2003, s. 388.

Kurs obrany przez Denga był z sukcesami kontynuowany przez jego następców na szczycie władzy — Jiang Zemina (1993—2003⁸) i Hu Jintao (2003—2013)⁹. Obaj zyskali sobie opinie raczej administratorów podążających za Dengowską maksymą, by przekraczać rzekę ostrożnie, czując kamienie pod stopami¹⁰. Zwłaszcza Hu Jintao postrzegany był powszechnie jako postać bezbarwna¹¹. Niezależnie jednak od stylu sprawowania władzy przez trzecią i czwartą generację przywódców, Chińska Republika Ludowa zmieniła się w takim stopniu, by być postrzegana jako najbardziej znaczący przykład państwa, które stało się beneficjentem, wzmiankowanego wcześniej, procesu wzrostu potęgi politycznej mającego podłoże w intensywnym rozwoju gospodarczym.

Zarazem, wbrew oczekiwaniom wielu analityków, wprowadzanie do Państwa Środka coraz liczniejszych elementów kapitalizmu nie zaowocowało transformacją systemu politycznego na wzór demokracji zachodnich. Symboliczną datą w tym kontekście stał się 4 czerwca 1989 roku, gdy władza brutalnie stłumiła protesty społeczne na placu Tiananmen w Pekinie¹². Od tego czasu na płaszczyźnie żądań demokratycznych, wyjąwszy mało istotne z perspektywy władz ChRL wystąpienia dysydentów, panuje w Chinach iście „niebiański spokój”¹³. Na przyznanie Pokojowej Nagrody Nobla jednemu z największych kontestatorów porządku społeczno-politycznego w pań-

⁸ W nawiasie podane zostały okresy, w których dana osoba pełniła urząd Przewodniczącego ChRL. Należy jednak pamiętać, że w Chinach zmiana władzy nie zawsze następowała w jednym rytmie — przykładowo Hu Jintao, mimo że pełnił funkcję przewodniczącego od 2003 r., dopiero dwa lata później zastąpił Jiang Zemina na czele zajmującej istotne miejsce w strukturze państwowej Centralnej Komisji Wojskowej ChRL (w 2004 r. objął przewodnictwo Centralnej Komisji Wojskowej Komitetu Centralnego KPCh — mimo tożsamesgo obecnie składu, formalnie obie komisje pozostają odrębnymi organami).

⁹ Politycy wcześniej nominalnie sprawujący urząd Przewodniczącego ChRL (Ye Jianying, Li Xiannian i Yang Shangkun) znajdowali się w rzeczywistości pod politycznym wpływem Deng Xiaopinga. Yang został przez niego zmuszony do wycofania się z polityki w 1993 r.

¹⁰ Nie bez znaczenia była tu ich słabsza pozycja personalna w aparacie władzy względem tej zajmowanej przez poprzedników — byli pierwszymi przywódcami ChRL niemającymi w życiorysie doświadczenia udziału w wojnie domowej.

¹¹ J. Page: *For Xi, a 'China Dream' of Military Power* [<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887324128504578348774040546346> (dostęp: 12.12.2014)].

¹² Warto przy tej okazji przytoczyć głos Wanga Hui, który postrzega stłumienie protestów na placu Tian'anmen nie jako podjętą przez władzę obronę ideałów maoizmu, ale raczej ideologii fundamentalizmu rynkowego. Według niego, wraz z wcielaniem w życie idei von Hayeka i Friedmana, obudowanych cytatami z Marksa i Mao, nasiliły się w Państwie Środka tendencje takie jak: „przemyt, korupcja, niesprawiedliwy podział majątku, wpływ grup nacisku na politykę, niekontrolowany rozwój rynku nieruchomości, problemy z systemem opieki społecznej i ochroną środowiska”. Za: M. Leonard: *Zrozumieć Chiny*. Wstęp i red. A. Kostarczyk. [Przeł. W. Falkowski]. Warszawa 2009, s. 85—86.

¹³ Plac Tiananmen to inaczej plac Niebiańskiego Spokoju.

stwie, Liu Xiaobo, decydenci w Pekinie zareagowali zaś ustanowieniem własnej Nagrody Konfucjusza.

Masakra na placu Tiananmen spowodowała wprawdzie izolację Chin na arenie międzynarodowej, jednak niebawem miało się okazać, że prymat interesów gospodarczych nad kwestiami praw człowieka jest w relacjach Zachodu z ChRL kwestią bezdyskusyjną. Egzemplifikacją tegoż było podjęcie w 1993 roku przez administrację Billa Clintona decyzji o oddzieleniu problemów natury aksjologicznej od relacji handlowych z Pekinem. W mocy pozostały jedynie sankcje związane z sektorem zbrojeniowym, o których podtrzymywanie, zwłaszcza w kontekście postawy państw europejskich, bardzo mocno zabiegają Stany Zjednoczone. Wymusza to na Chinach kupowanie broni w Rosji, względnie kradzież nowoczesnych technologii na Zachodzie.

Poza wszakże tą płaszczyzną obecnie to Pekin coraz częściej stawia żądania i osiąga sukcesy na arenie międzynarodowej. Nie sposób bowiem ignorować państwa, które podług wielu globalnych wskaźników ekonomicznych zajmuje czołowe miejsca, nierzadko wyprzedzając już USA. Nadwyżki wytwarzane przez gospodarkę Państwa Środka mogą być wykorzystywane w polityce zagranicznej, ukierunkowanej zarówno na korzyści ekonomiczne, jak i zdobycie politycznego wpływu w państwach przyjmujących chińskie inwestycje. Najbardziej efektywnym przykładem tego podejścia jest ekspansja ChRL na kontynencie afrykańskim. Obecnie to Amerykanom i ich sojusznikom bardziej zależy na zmianie stanowiska Chin w wielu sprawach niż odwrotnie. Przywołać tu można kwestie ekonomiczne, takie jak dewaluacja juana bądź eksport metali ziem rzadkich, a także zagadnienia polityki międzynarodowej, zwłaszcza wspieranie przez Pekin, zarówno ekonomiczne oraz militarne, jak i formalne — na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ, reżimów niedemokratycznych.

Wobec przedstawionych faktów nie może dziwić, że mieszkańcy ChRL odczuwają dumę ze swojego państwa. Warto przy tym podkreślić, iż Chińczycy mają inną niż ludzie na Zachodzie percepcję czasu, zachowując relatywnie świeżą pamięć o wydarzeniach nieraz bardzo odległych. Pamiętają choćby o tym, że w 1800 roku ich kraj wytwarzał 1/3 światowej produkcji przemysłowej¹⁴, a jeszcze w 1860 roku zajmował drugie po Wielkiej Brytanii miejsce w tym zakresie¹⁵, więc trwającą od lat siedemdziesiątych XX wieku *prosperity* traktują jako swego rodzaju powrót do stanu naturalnego. Z tą dumą związany jest jednak nacjonalizm, mający swoje korzenie w zadawnionym przekonaniu, iż Chiny stoją na wyższej pozycji cywilizacyjnej niż reszta globu.

¹⁴ P. Buhler: *O potędze w XXI wieku*. Przeł. G. Majcher. Warszawa 2014, s. 66.

¹⁵ P. Kennedy: *Mocarstwa świata. Narodziny — rozkwit — upadek*. Przeł. M. Kluźniak. Warszawa 1994, s. 154.

Kształtowanie polityki zagranicznej

Ostatnim wielkim politycznym zwycięstwem Deng Xiaopinga, wówczas już formalnie pozostającego na emeryturze, było odsunięcie „twardogłowych” od władzy w 1992 roku, co pozwoliło na kontynuowanie reform w dotychczasowym duchu „socjalistycznej gospodarki rynkowej”. Poprzedziło je „drugie otwarcie Chin na świat”, gdy osiemdziesięcioośmioletni Deng, schorowany i krytykowany, odwiedził południowe prowincje, nawołując do pogłębienia i poszerzenia reform¹⁶. W kolejnych latach zapadł na zdrowiu i nie był już w stanie wpływać na politykę państwa, jednak ten swoisty polityczny testament był przez jego następców wcielany w życie. Tym razem więc to sami Chińczycy cegielka po cegielce rozbierali mur, którym wcześniej odgradzili się od świata zewnętrznego¹⁷. Spotykając się z podobną sytuacją po raz trzeci, postanowiono zastosować inne rozwiązanie, pamiętając, że system budowli składający się na Wielki Mur Chiński nie powstrzymał ostatecznie najeźdźców ze stepu, a później spadkobiercy tychże z dynastii Qing ponieśli klęskę, próbując utrzymać izolację Państwa Środka od wpływów zewnętrznych.

Schedę po Deng Xiaopingu, jak wspomniano, przejął Jiang Zemin¹⁸, podobnie jak poprzednik uchodzący za pragmatyka. Inaczej niż Deng nie miał jednak on w swoim życiorysie karty walki rewolucyjnej, nie był tak charyzmatyczny ani nie cieszył się podobnym zaufaniem społecznym. Z tych między innymi powodów przywództwo Jianga musiało przybrać inny charakter.

Polityka zagraniczna ery Jiang Zemina charakteryzowała się kilkoma wiodącymi tendencjami, częściowo pozostającymi z sobą w sprzeczności. Chiny skutecznie poradziły sobie z wyjściem z międzynarodowej izolacji po masakrze na placu Niebiańskiego Spokoju, korzystając z tego, że państwom zachodnim nie zależało na destabilizacji Państwa Środka. Pekin starał się o rozwój relacji dwustronnych, szczególnie z wielkimi państwami (w tym

¹⁶ B. Góralczyk, D. Mierzejewski: *Chiny: mocarstwo przyszłości?* [http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,520,Chiny_mocarstwo_przyszlosci] (dostęp: 13.12.2014)].

¹⁷ Ł. Gacek: *Chińskie elity polityczne w XX wieku*. Kraków 2009, s. 253.

¹⁸ Ciekawe porównanie przedstawia John Gittings, zestawiając z sobą artykuł wstępny na temat kampanii Wielkiego Skoku Naprzód zamieszczony w „Czerwonym Sztandarze” z 1 września 1958 r. („Komunistyczna ideologia, świadomość i zasady moralne całego ludu niezmiernie się umocnią...”) oraz fragment przemówienia Jiang Zemina z okazji 80. rocznicy powstania partii z 2001 r. („Podczas gdy pewne regiony i niektórzy ludzie wzbogacą się jako pierwsi, inni dołączą później...”). Pamiętając o tym, że Chinami niezmiennie rządzi KPCh, trudno nie przywołać cytatu z powieści *Lampart* Giuseppe Tomassiego di Lampedusy, iż wszystko musi się zmienić, by wszystko zostało jak dotychczas. Za: J. Gittings: *Historia współczesnych Chin. Od Mao do gospodarki rynkowej*. Przeł. Ł. Müller. Kraków 2010, s. 1.

Indiami) — efektem tych starań była między innymi regularnie przedłużana przez USA handlowa klauzula najwyższego uprzywilejowania i poparcie (po długich negocjacjach) Waszyngtonu wobec starań ChRL o wstąpienie do WTO. Chiny włączyły się również w regionalne mechanizmy wielostronne, takie jak Wspólnota Gospodarcza Azji i Pacyfiku (APEC) czy Forum Regionalne ASEAN (ARF), stały się także sygnatariuszami wielu międzynarodowych traktatów, układów i konwencji. Zarazem jednak Pekin coraz wyraźniej zaznaczał swój sprzeciw wobec niekorzystnych z jego punktu widzenia tendencji na arenie międzynarodowej, co widoczne było zwłaszcza na płaszczyźnie oporu wobec wielu aspektów polityki Stanów Zjednoczonych, takich jak ich obecność militarna w regionie czy poparcie dla suwerenności Tajwanu. USA stanowiły zresztą główny punkt odniesienia dla ChRL na arenie międzynarodowej, zarazem stanowiąc największe zagrożenie, jak i odgrywając rolę najbardziej istotnego partnera¹⁹.

Summa summarum, Jiang stopniowo zrywał z polityką nierzucania się w oczy rekomendowaną przez Deng Xiaopinga po 1989 roku na rzecz bardziej aktywnych działań, mających umożliwić Chinom skuteczniejsze wpływanie na sprawy świata, a przez to mogących podnosić ich mocarstwową rangę²⁰.

Instrumentem polityki zagranicznej, którego znaczenie w omawianym okresie należy podkreślić, było prowadzenie tak zwanej dyplomacji partnerstwa, czyli zawierania układów o strategicznym bądź konstruktywnym partnerstwie z państwami bądź organizacjami. W myśl koncepcji wzmiankowanej w poprzednim akapicie, w latach dziewięćdziesiątych XX wieku umowy takie zawierane były z podmiotami najsilniejszymi, jak USA, Francja czy Unia Europejska. Kolejna dekada przyniosła rozwinięcie tego instrumentu na szerszy zakres adresatów.

Symbolicznym wyrazem uznania dla rozwoju i pozycji Chin stało się przyznanie Pekinowi w 2001 roku prawa organizacji XXIX Letnich Igrzysk Olimpijskich siedem lat później. Dla ChRL było to tym bardziej istotne, iż w 1993 roku, podczas rozważania kandydatur na gospodarza imprezy w 2000 roku, stolica Państwa Środka została odrzucona.

Okres rządów kolejnej ekipy (lata 2002—2012), na której czele stanął Hu Jintao, charakteryzował się kontynuacją najważniejszych kierunków podjętych przez poprzedników. Nie powinno to budzić zdziwienia tym bardziej, że Jiang Zemin zachował wpływy w aparacie władzy.

W warstwie koncepcyjnej najważniejszym zadaniem dla kreatorów polityki zagranicznej ChRL było wówczas zmierzenie się z narastającym, zarówno w regionie, jak i poza nim, syndromem „chińskiego zagrożenia”. Wywo-

¹⁹ R.G. Sutter: *Chinese Foreign Relations. Power and Policy Since the Cold War*. Lanham, MD 2008, s. 20.

²⁰ J.P. Cabestan: *Polityka zagraniczna Chin. Między integracją a dążeniem do mocarstwa*. Przeł. E. Brzozowska. Warszawa 2013, s. 55—57, 64.

łany on był dynamicznym rozwojem gospodarczym Państwa Środka, coraz większą skalą zbrojeń oraz wzmiarkowanym wcześniej wyjściem polityki zagranicznej Pekinu na nowe, wcześniej niepodejmowane obszary.

Reakcją na obawy innych państw stało się formułowanie koncepcji akcentujących wartości pokoju i rozwoju. Znaczącym dla kształtowania polityki państwa przez nową ekipę było przemówienie premiera Wen Jiabao wygłoszone w grudniu 2003 roku na Uniwersytecie Harvarda. Chiński szef rządu oświadczył wówczas, że głównym celem polityki zagranicznej ChRL jest „wzmocnienie przyjaznych stosunków i rozwiązanie międzynarodowych sprzeczności dzięki promowaniu konfucjańskiej zasady harmonii i różnorodności”²¹. Kategoria harmonii została wyeksponowana z pełną mocą w 2005 roku, gdy Hu Jintao zaproponował budowę komplementarnych wobec siebie: harmonijnego społeczeństwa i harmonijnego świata²². Tenże harmonijny, czerpiący z wiekowej konfucjańskiej tradycji świat z jednej strony przedstawiał wizję niebywale atrakcyjną (opartą m.in. na pięciu zasadach pokojowego współistnienia), co ujmować można w kategoriach wzmocnienia chińskiego *soft power*, z drugiej, stanowił odniesienia do wcześniejszych strategii Pekinu, wyrażone jednak w sposób bardziej subtelny. I tak, na przykład, polityka, która wcześniej ujmowana była w ramy walki z hegemonizmem (po zimnej wojnie — w wydaniu amerykańskim), znalazła nową postać w nawoływaniu do demokratyzacji stosunków międzynarodowych i wsparcia multilateralizmu. Chińscy decydenci poprzez promowanie własnej wizji globalnych porządków starali się obrócić na swoją korzyść wyrażane szczególnie w Stanach Zjednoczonych przekonanie, że ChRL nie jest potęgą stabilną, ale mającą charakter rewizjonistyczny, a zatem z definicji generującą niebezpieczeństwo dla systemu międzynarodowego.

W 2004 roku Joshua Cooper Ramo w raporcie brytyjskiego Foreign Policy Centre spopularyzował określenie „Beijing consensus”, mające obrazować drogę rozwoju alternatywną wobec starszego o 15 lat „konsensu waszyngtońskiego”²³. Określenie to okazało się tym bardziej nośne, iż na erę rządów Hu Jintao przypadła bardziej energiczna niż dotąd ekspansja Chin w kierunku państw rozwijających się, ze szczególnym uwzględnieniem Afryki. Jej najczęstszą charakterystyką była wymiana chińskich inwestycji na afrykańskie surowce, jednakże przy okazji dały się słyszeć głosy, iż chiński model rozwoju może stać się dla państw Czarnego Łądu łatwiejszy do przyjęcia niż ten wywodzący się z ich niegdysiejszych metropolii. Korzystna dla miękkiej siły Pekinu okazała się również intensywne kampa-

²¹ Cyt. za J.P. Cabestan: *Polityka zagraniczna Chin...*, s. 92.

²² Z. Jiang Zhuging: *Hu Calls for a Harmonious World at Summit* [http://www.china-daily.com.cn/english/doc/2005-09/16/content_478349.htm] (dostęp: 13.12.2014).

²³ J.C. Ramo: *The Beijing Consensus*. London 2004.

nia zakładania na całym świecie Instytutów Konfucjusza, mających promować język chiński i kulturę chińską, ale zarazem stanowiących instrument polityki zagranicznej Państwa Środka.

We wspomnianym wcześniej wystąpieniu na Uniwersytecie Harvarda Wen Jiabao określił Chiny jako „wielki kraj rozwijający się”, czyli — jak ujmuje to Cabestan — z jednej strony mający coraz większe znaczenie i wpływy, z drugiej, motywowany swoim rozwojem wewnętrznym, a przez to skromny i pokojowy²⁴. W tym fragmencie wyraźnie wyczuwalny jest duch Sun Zi, który w traktacie *Sztuka wojenna* zalecał powściągliwość i ukrywanie własnych możliwości: „Więc jeśli coś możesz, udawaj, że nie możesz. Jeżeli jesteś gotów, udawaj bezczynność”²⁵.

O ile Sun Zi można uznać za swoistego patrona okresu rządów Hu Jintao w kontekście kształtowania chińskiej polityki zagranicznej, o tyle po 2 latach rządów ekipy Xi Jinpinga mamy do czynienia z większym zamętem w sferze koncepcyjnej. W latach 2012—2014 Chiny zaczęły bowiem zajmować (a przynajmniej wyraźniej artykułować) bardziej zdecydowane stanowisko w wybranych sprawach spornych na arenie międzynarodowej, co może budzić skojarzenia z akcentowaniem własnej mocarstwowości w większym stopniu niż do tej pory. Ilustrację tego trendu stanowiły zwłaszcza konflikty z Japonią o Wyspy Senkaku/Diaoyu oraz z państwami Azji Południowo-Wschodniej o archipelagi na Morzu Południowochińskim.

Pozostawiając z boku rozważań kwestię tego, w jakim stopniu zaognienie wskazanych sporów było spowodowane bezpośrednimi działaniami Pekinu, a w jakim reagował on na posunięcia innych graczy, warto się zastanowić nad skutecznością bardziej konfrontacyjnej taktyki ChRL. Na ten moment wydaje się bowiem, że jeśli celem strategicznym Chin jest usunięcie wpływów amerykańskich z regionu i zaprowadzenie jakiejś formy dalekowschodniego *pax sinica*, to postępowanie Pekinu jest przeciwnie skuteczne. Poczucie zagrożenia ze strony ChRL popchnęło wiele zaangażowanych w spory z nią państw do zacieśnienia więzi strategicznych ze Stanami Zjednoczonymi.

Wydaje się jednak, że warto spojrzeć na to zagadnienie z perspektywy korelacji między kształtowaniem polityki zagranicznej a sytuacją wewnętrzną państwa. Kluczem jest tutaj analiza okoliczności zmiany władzy w ChRL w 2012 roku. Na przekór głośzonym przez lata hasłom nie przebiegła ona w sposób harmonijny, najważniejszym zaś ku temu powodem była afera Bo Xilaila i jego żony Gu Kailai. Bo Xilai, prominentny członek reżimu, zasłynął jako sekretarz Komitetu Miejskiego KPCh w Chongqing, gdzie skutecznie walczył z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Jednocześnie był on

²⁴ J.P. Cabestan: *Polityka zagraniczna Chin...*, s. 101.

²⁵ Sun Zi: *Sztuka wojenna. Nowe tłumaczenie*. [Przeł. M. Wyrwas-Wiśniewska]. Kraków 2003, s. 21.

kreowany na lidera lewego skrzydła partii, a w swojej działalności wielokrotnie odwoływał się do idei maoistycznych i opiewał rewolucję kulturalną (w czasie której, co ciekawe, sam był więziony).

Początkiem końca kariery Bo Xilaia była śmierć brytyjskiego biznesmena Neila Heywooda w Chongqing w listopadzie 2011 roku. Po dość dziwnie wyglądającej próbie uzyskania azylu w amerykańskim konsulacie podjętej przez byłego szefa policji w mieście, Wang Lijuna, wyszły na jaw jego zeznania obwiniające za śmierć Brytyjczyka Gu Kailai oraz obciążające samego Bo. Ten ostatni szybko stracił wpływy, wolność, by wreszcie w 2013 roku zostać skazanym na dożywocie za korupcję, sprzeniewierzenie publicznych środków i nadużycie władzy. Gu Kailai otrzymała z kolei wyrok śmierci w zawieszeniu za zlecenie zabicia Heywooda.

W tle tej, kryjącej w sobie wiele niejasności, afery kryminalnej jest istotny wątek polityczny. Sprawa zabójstwa brytyjskiego biznesmena została wykorzystana do osłabienia wpływów frakcji konserwatywnej czy też neo-maoistowskiej w KPCh. Było to widoczne szczególnie w obliczu publicznych potępień, jakie spadły na głowę Bo Xilaia, przede wszystkim ze strony ustępującego premiera Wen Jiabao, który napiętnował go za gloryfikowanie rewolucji kulturalnej. Cały proces budził skojarzenia z podobnymi wydarzeniami w historii ChRL mającymi miejsce przed nastaniem ery Deng Xiaopinga, tyle że wówczas polityków będących obiektami nagonki oskarżano najczęściej o sprzeniewierzenie się ideałom rewolucji. Tymczasem w kontekście Bo mieliśmy do czynienia z przypadkiem odwrotnym. Inni towarzysze uznali, że wprawdzie portret Mao dalej ustawiony jest na placu Tiananmen, jednak w sensie politycznym nie należy tego faktu odbierać zbyt dosłownie²⁶. Udowodnili tym samym, że pamiętają o bon mocie Deng Xiaopinga, który zalecał, by „mieć oko na prawicę, ale przede wszystkim bronić się przed lewicą”. Usunięcie Bo Xilaia było również echem rywalizacji tandemu Hu Jintao — Wen Jiabao z nieskorym do praktykowania spokojnej emerytury Jiang Zeminem, uznawanym za protektora Bo na łonie KPCh.

Sprawa byłego mandaryna Chongqing nie okazała się przypadkiem jednostkowym, ale jaskółką kampanii, która miała się zacząć po przejęciu władzy

²⁶ Ciekawym kontekstem spuścizny ideologicznej Mao Zedonga jest kult jego osoby, jaki rozwinął się w latach 90. w zupełnie nieoczekiwanym przez władze kierunku. Jego początkiem był wypadek drogowy chińskiego kierowcy ciężarówki, który uznał, że od niechybnej śmierci uratował go portret „Wielkiego Sternika” trzymany w kabinie. Kult Mao jako bożka pomyślnej podróży rozwinął się błyskawicznie, mimo negatywnego nastawienia władz. Jak wskazuje Krzysztof Gawlikowski, „Mao był przecież założycielem partii, która do dziś nazywa się »komunistyczna«, przedstawiano go jako marksistę — jego nagły kult jako bożka musiał niektórych w partii doprowadzać do palpacji serca!”. Nie pierwszy raz okazuje się, że historia kryje w sobie nieprzebrane pokłady ironii. Za: K. Gawlikowski: *Chiński optymizm* [http://www miesiecznik.znak.com.pl/10074/calosc/chinski-optymizm (dostęp: 14.12.2014)].

przez Xi Jinpinga na przełomie lat 2012 i 2013. Jak się wydaje, Xi chce zapisać się w historii Chin nie jako kolejny z przywódców-administratorów, ale jako reformator być może na miarę Deng Xiaopinga. Najważniejsza obietnica, którą złożył jako nowy szef państwa, dotyczyła zaś walki z korupcją, a sensem teje miało być polowanie na „muchy i tygrysy”, czyli skorumpowanych urzędników zarówno niskiego, jak i najwyższego szczebla.

Wbrew oczekiwaniom części obserwatorów, którzy podkreślali, że każda kolejna ekipa rządząca w Pekinie miała na sztandarach walkę z korupcją, a sukcesy w tej mierze należały do rzadkości, Xi Jinping podjął się zadania z dużą determinacją. Wskazują na to zarówno statystyki, obrazujące wyraźnie zwiększającą się liczbę karanych urzędników, jak i nazwiska osób, którym wysunięto zarzuty — a nie brakuje wśród nich członków aparatu władzy postawionych relatywnie wysoko. Prawdziwym zaś „tygrysem”, którego zdołano w ramach antykorupcyjnej kampanii „ustrzelić”, okazał się pełniący w trakcie kariery rozliczne funkcje państwowe i partyjne Zhou Yongkang, który najsilniejszą pozycję, związaną zwłaszcza z wpływami w sektorze bezpieczeństwa i przemyśle naftowym, osiągnął w latach 2007—2012. Na dowód warto przytoczyć, iż w 2011 roku magazyn „Forbes” umieścił go na 29. miejscu listy najpotężniejszych ludzi świata.

Zatrzymanie Zhou można interpretować na kilka sposobów²⁷. Prawdopodobnie nie jest jedynie fortunnym dla Xi Jinpinga zbiegiem okoliczności, że pierwszy tak wysoko postawiony w hierarchii urzędnik (były członek Stałego Komitetu Biura Politycznego Komitetu Centralnego, najważniejszego organu władzy w państwie), który stał się ofiarą kampanii, był jednocześnie jego politycznym adwersarzem, zachowującym znaczące wpływy w aparacie władzy, a zarazem poplecznikiem Bo Xilaia — pozostaje rzecz jasna pytanie: Czy podejście Xi będzie tak samo ostre wobec sprzyjających mu osób ze szczytów władzy? Tym niemniej, Zhou Yongkang nadawał się bardzo dobrze jako przykład sprawiedliwie ukaranego nieuczciwego polityka, ponieważ zgrzeszył poważnie przeciw cnotie umiarkowania. W Chinach bowiem, zwłaszcza od momentu powstania biurokracji mandaryńskiej, duża skala korupcji była stałym elementem społecznego pejzażu i gdy zjawisko to nie przybierało nadmiernych rozmiarów, było traktowane jako coś w zasadzie naturalnego. Jednak nawet dla mieszkańców Państwa Środka informacja o tym, że na kontach rodziny i współpracowników Zhou (politycy chińscy najczęściej dbają o to, by formalnie nie zatrzymywać pieniędzy dla siebie) zabezpieczono 14,5 mld dolarów musiała, być szokująca, nawet jeśli wziąć pod uwagę możliwą skalę przesady w szacunkach.

²⁷ Zob. K. Brown: *Why Zhou Yongkang Had to Go* [<http://thediplomat.com/2014/08/why-zhou-yongkang-had-to-go/>] (dostęp: 14.12.2014)].

Wiele wskazuje na to, że rozprawa z Zhou Yongkangiem i jego środowiskiem nie zakończy procesu konsolidacji władzy przez Xi Jinpinga i dalej będziemy mieć do czynienia z napięciami na tle walk frakcyjnych w łonie KPCh. By zaś odwrócić — przynajmniej w momencie, gdy nie jest ona pożądana — uwagę społeczeństwa od wzmiankowanych problemów, najlepiej skierować jego wzrok na zewnątrz państwa. Zwłaszcza zaś spowodować, że opinia publiczna skoncentruje się na agresji wobec krajów, które chcą zaszkodzić Chinom — jak na przykład Japonia czy Stany Zjednoczone. Naturalne w tym wypadku jest udzielenie poparcia przywództwu państwa, które siłą rzeczy przekłada się również na sprawy wewnętrzne.

Podobny mechanizm, choć nie musi stanowić jedynego wytłumaczenia dla bardziej asertywnej postawy Chin na arenie międzynarodowej w latach 2012—2014, był już wielokrotnie wykorzystywany w historii Państwa Środka, co uprawdopodobnia jego świadome wykorzystanie i tym razem. Jednym z najbardziej czytelnych przykładów takiego rodzaju działań było instrumentalne wykorzystywanie przez Mao Zedonga relacji ze Związkiem Radzieckim. Rozłam w świecie komunistycznym na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych był uwarunkowany w znacznej mierze pragnieniem odbudowy autorytetu przez Mao, pragnącego zatuszować swoje błędy w polityce wewnętrznej²⁸.

W kontekście kształtowania relacji zagranicznych Pekinu w ostatnich dwóch latach należy wspomnieć również o roli wojska, liczącego obecnie 2,3 mln żołnierzy (nie wliczając oddziałów paramilitarnych). Od początku istnienia ChRL Chińska Armia Ludowo-Wyzwoleńcza odgrywała istotną rolę w państwie, stanowiąc, obok partii i rządu, jeden z trzech ośrodków władzy. Potwierdził to dokonany w 1969 roku wybór marszałka Lin Biao na oficjalnego następcę Mao Zedonga na stanowisku szefa państwa. Lin, który doprowadził do upolitycznienia armii i instrumentalnego wykorzystywania jej przez Mao, nie zdążył jednak objąć schedy, gdyż zginął dwa lata później w tajemniczym wypadku lotniczym nad Mongolią, rzekomo uciekając po nieudanej próbie puczu wojskowego — sprawa ta do dziś nie została w pełni wyjaśniona²⁹.

Deng Xiaoping, sam będący zasłużonym w czasie wojny domowej dowódcą, potrafił skutecznie okiełznać ambicje wojskowych, częściowo koncentrując ich uwagę na procesie modernizacji armii. W 1989 roku wojsko odegrało kluczową rolę w wydarzeniach na placu Tiananmen. Trzy lata później, gdy decydowała się kwestia schedy po Dengu, on sam powstrzymał część generalicji, która skłonna była poprzeć Yang Shangkuna. Od tego momentu

²⁸ Zob. na ten temat: L.M. Lüthi: *Chiny—ZSRR. Zimna wojna w świecie komunistycznym*. Przeł. J. Pawłowski, K. Urban-Pawłowska. Warszawa 2011.

²⁹ Zob. J. Fenby: *Chiny. Upadek i narodziny wielkiej potęgi*. Przeł. J. Wąsiński, J. Wołk-Łaniewski. Kraków 2009, s. 655—660.

rola wojskowych, przynajmniej w kanałach oficjalnych, stopniowo malała, co znajduje odzwierciedlenie w składzie najważniejszych organów kolektywnych ChRL. Dotyczy to zwłaszcza Stałego Komitetu Biura Politycznego, który od 1997 roku, po odejściu admirała Liu Huaqinga, składa się wyłącznie z cywilów³⁰. Tym niemniej, chińscy politycy muszą mieć na uwadze możliwość powtórki takich wydarzeń jak swoista fronda wojskowych z 1993 roku, gdy grupa 116 oficerów napisała do Jiang Zemina list otwarty, w którym poddała krytyce ustępstwa Chin wobec Stanów Zjednoczonych, które „osłabiły godność ludu chińskiego, naruszyły wizerunek naszego narodu, zaszkodziły chwalebnej tradycji Chińskiej Armii Narodowo-Wyzwoleńczej oraz obniżyły morale i wartość bojową sił zbrojnych”³¹.

Sposobami na obłaskawienie wojskowych stały się ciągły wzrost inwestycji w sektor zbrojeniowy oraz umożliwienie armii czerpania korzyści z boomu gospodarczego kraju, realizowane poprzez budowę jej biznesowego zaplecza. Szkody wynikające z tego ostatniego (znany jest przypadek dowódcy pułku, który „wypożyczył wszystkie swoje tablice rejestracyjne prywatnym przewoźnikom, których ciężarówki mogły dzięki temu korzystać z płatnych dróg jako pojazdy wojskowe, nie uiszczając częstych opłat³²) uznawano za poświęcenie warte wyższej sprawy, jaką jest stabilność władzy. Jak się jednak wydaje, kampania antykorupcyjna (z wątkami politycznymi) nie omija obecnie również wojska — dowodem na to może być oskarżenie w 2014 roku generała Xu Caihou, byłego członka Biura Politycznego i wiceprzewodniczącego Centralnej Komisji Wojskowej³³. Można to wydarzenie potraktować jako ostrzeżenie ze strony Xi Jinpinga, że również najwyżsi dowódcy wojskowi nie są nietykalni, więc powinni się dwa razy zastanowić, nim podejmą ewentualne działania przeciw władzy. Jednocześnie Xi stara się promować zaufanych oficerów, takich jak Zhang Youxia i Liu Yuan — młodszych i bardziej lojalnych wobec partii (a *de facto* wobec niego samego)³⁴.

Niezależnie od wskazanych faktów należy zwrócić uwagę na to, iż sposób formułowania chińskiej polityki zagranicznej jest tak nieprzejrzysty, że niełatwo zdiagnozować, jaką w rzeczywistości rolę odgrywają w nim struktury wojskowe. Michael Yahuda podkreśla, iż trudno uwierzyć, by mimo długo-

³⁰ J.P. Cabestan: *Polityka zagraniczna Chin...*, s. 177.

³¹ Za: J. Fenby: *Chiny. Upadek i narodziny wielkiej potęgi...*, s. 849.

³² S. Mosher: *Hegemon. Droga Chin do dominacji*. Przeł. M. Kowalczyk. Wołomin 2007, s. 141.

³³ *China President Xi Jinping Pledges Hard Crackdown On Army Corruption* [http://www.morningstaronline.co.uk/a-53af-China-President-Xi-Jinping-pledges-hard-crackdown-on-army-corruption#VCVCyPl_uSo (dostęp: 14.12.2014)].

³⁴ A. Meng: *PLA Reshuffle Strengthens Xi Jinping's Hand in Corruption Fight* [<http://www.scmp.com/news/china/article/1597643/pla-reshuffle-strengthens-xi-jinpings-hand-corruption-fight>] (dostęp: 14.12.2014)].

letniego braku reprezentacji w Stałym Komitecie Biura Politycznego, rola armii w ChRL była zbliżona do tej, jaką znamy z państw demokratycznych³⁵.

Nie powinno więc dziwić, że w wystąpieniach publicznych Xi Jinpinga uwagi w odniesieniu wojska padają relatywnie często. On sam, choć nie ma za sobą wojskowej przeszłości, jest synem Xi Zgonhxuna, bohatera komunistycznej partyzantki, mężem popularnej wojskowej pieśniarki Peng Liyuan, a ponadto w trakcie kariery politycznej zawsze zwracał uwagę na relacje między partią a armią, starając się o poparcie tej ostatniej³⁶. Przewodniczący ChRL w sposób szczególny kładzie nacisk na dwie kwestie: utrzymywanie gotowości operacyjnej armii do obrony chińskich interesów oraz absolutną lojalność sił zbrojnych wobec centralnego kierownictwa partii.

Problem Xi z wojskowymi znalazł ciekawe odzwierciedlenie w relacjach chińsko-indyjskich. Podczas trzydniowej wizyty chińskiego przywódcy w sąsiednim państwie we wrześniu 2014 roku, od której obie strony, przynajmniej deklaracyjnie, oczekiwały przełomu we wzajemnych relacjach, 1 tys. chińskich żołnierzy wkroczyło na sporny obszar południowego Ladakhu (w rejonie Chumar). Wywołany tym wydarzeniem skandal sprawił, że Pekin i New Delhi nie wydały nawet wspólnego komunikatu po rozmowach, w których trakcie poruszano kwestie wielomiliardowych kontraktów³⁷.

Echa opisywanej sprawy można odnaleźć w wystąpieniu Xi Jinpinga wygłoszonym 4 dni po powrocie z Indii. Przewodniczący podkreślił w nim, że kierownictwo armii musi prezentować postawę absolutnej lojalności i wiary w stosunku do Komunistycznej Partii Chin, zagwarantować sprawną strukturę dowodzenia i upewnić się, że wszystkie decyzje władzy centralnej zostaną w pełni wdrożone. Jednocześnie Xi po raz kolejny w ostatnich dwóch latach powtórzył, że armia musi być (w większym stopniu) gotowa do zwycięstwa w wojnie regionalnej w erze zaawansowanych technologii³⁸. Dzień wcześniej generał Fang Fenghui, szef sztabu ChALW, zadeklarował, że wszystkie jej siły są na rozkazy przewodniczącego ChRL, a zarazem szefa Centralnej Komisji Wojskowej, co budziło pewne skojarzenia z samokrytyką.

Nie znając kulis podejmowania decyzji w Pekinie, trudno ferować jednoznaczne sądy związane z opisywaną sytuacją. Należy jednak uwzględnić

³⁵ M. Yahuda: *The Politics of Succession and Chinese Foreign Policy* [<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/the-politics-of-succession-and-chinese-foreign-policy/>] (dostęp: 14.12.2014).

³⁶ C. Hughes: *The Role of the Military in China's Leadership Transition* [<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/the-role-of-the-military-in-chinas-leadership-transition/>] (dostęp: 14.12.2014).

³⁷ E. Meyer: *Who Sabotaged Chinese President Xi Jinping's India Visit?* [<http://www.forbes.com/sites/ericmeyer/2014/09/23/who-sabotaged-xi-jinpings-india-visit/>] (dostęp: 14.12.2014).

³⁸ *Xi Jinping Asks Chinese Army to Be Ready for Regional War* [<http://indiatoday.intoday.in/story/xi-jinping-chinese-army-pla-regional-war/1/384400.html>] (dostęp: 14.12.2014).

możliwość, że decyzja o wysłaniu chińskich żołnierzy do Chumar została podjęta bez zgody Xi Jinpinga, będąc inicjatywą opozycyjnych wobec niego wojskowych oraz kół politycznych. Stanowiłoby to wówczas jawny sabotaż jednej z najważniejszych dotychczas wizyt zagranicznych przewodniczącego ChRL. Warto tu przytoczyć *casus* relacji między Indiami a Pakistanem, w których często odpowiedzią na polityczne zbliżenie obu państw są działania grup wywodzących się z wojska lub wywiadu (zwłaszcza pakistańskiego), sabotujące wysiłki polityków i doprowadzające do ponownej eskalacji antagonizmu. Przyczyną takiego postępowania może być chęć zwiększenia lub zachowania swoich wpływów, co wymaga utrzymywania napięcia w relacjach z sąsiadem. Możliwe wszakże, iż była to po prostu kolejna z chińskich akcji, które na spornej granicy są podejmowane dość regularnie, ale wypadła w nieszczęśliwym terminie, do czego mógł odnosić się Xi Jinping, upominając dowódców wojskowych, że powinni mieć większe zrozumienie dla sytuacji związanych z międzynarodowym i narodowym bezpieczeństwem³⁹. Być może wreszcie zawiodła wspomniana przez Xi w wystąpieniu sprawność struktury dowodzenia w zakresie komunikacji. Nie jest przecież wykluczone, że miał on pełną świadomość podjętej operacji wojskowej, a przekaz, który w ten sposób miał trafić do New Delhi, brzmiał: „Robimy ze sobą interesy, ale pamiętajcie, że nie zrezygnowaliśmy z naszych roszczeń”.

Jeżeli zaś chodzi o artykułowanie przez szefa państwa wezwań do ChALW w zakresie gotowości prowadzenia (zwycięskiego) konfliktu w regionalnym teatrze działań, można je odczytywać zarówno jako przeznaczone na użytek zewnętrzny, mające przestrzegać państwa regionu przed zbyt odważnymi posunięciami, jak i w kontekście słabości armii, przynajmniej wobec oczekiwań, jakim być może będzie musiała ona w przyszłości sprostać⁴⁰.

Reasumując, diagnozowanie sposobu, w jaki obecnie kształtowana jest polityka zagraniczna Chin, przysparza wielu trudności. Jedną z ich zasadniczych przyczyn jest postawa samego Xi Jinpinga, którego działania na arenie wewnętrznej potęgują problemy dotyczące kluczowych decyzji osobistości związanych ze sferą decyzji zewnętrznych ChRL⁴¹. Po wizycie przywódcy Państwa Środka z września 2014 roku strona indyjska mogła

³⁹ A. Panda: *China's Military May Have Gone 'Rogue' after All* [<http://thediplomat.com/2014/09/chinas-military-may-have-gone-rogue-after-all/>] (dostęp: 14.12.2014).

⁴⁰ J. Garnaut: *Xi's War Drums* [http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/04/29/xis_war_drums] (dostęp: 14.12.2014).

⁴¹ Istotnym problemem w analizie jest też dualność struktur partyjnych i państwowych w chińskim aparacie władzy i duża liczba podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki zagranicznej — co więcej, często rozgraniczenie kompetencji między nimi przysparza trudności. Można jednak wskazać na relatywnie słabą pozycję Ministerstwa Spraw Zagranicznych w strukturze decyzyjnej.

się poczuć zdezorientowana, biorąc pod uwagę chińską retorykę „nowego otwarcia” we wzajemnych stosunkach, która zresztą została częściowo potwierdzona przez zawarcie istotnych kontraktów gospodarczych. Zagadkowa w swej genezie równoległa wyprawa żołnierzy ChALW do Ladakhu zaburzyła jednak pozytywny obraz spotkania i pozostanie zapewne jeszcze przez długi czas obiektem analiz związanych ze sposobem formułowania chińskiej polityki zagranicznej.

Chiński nacjonalizm

Nacjonalizm chiński⁴² i jego związki z aparatem władzy stanowią jeden z najciekawszych, a zarazem, jak się wydaje, coraz bardziej istotnych wątków w badaniach sinologicznych. Podejmując próbę analizy tego problemu, należy w pierwszej kolejności sięgnąć do odległych dziejów Państwa Środka.

Jak wspomniano, Chińczycy mają silne poczucie historyczności własnego państwa, a zarazem własnej cywilizacji. Przez wieki uważali, iż jest ona nie jedną z wielu, ale cywilizacją *par excellence* — jedyną. Otaczać zaś ich miały ludy o wyraźnie niższym poziomie rozwoju, a zatem, w istocie, barbarzyńcy. Stąd przeto wzięło się pojęcie „Państwo Środka” (*Zhongguo*), które należy rozumieć jako centralną, najważniejszą pozycję na świecie — warto pamiętać w analizie również o tej, związanej z językiem, sferze, zwłaszcza w kontekście konfucjańskiej metody nadawania nazwom ich właściwego znaczenia⁴³. Rządzący tym bytem cesarz nie był więc jedynie władcą Chin,

⁴² Analizy tego zjawiska w ChRL na użytek relacji międzynarodowych dokonuje się najczęściej przez pryzmat nacjonalizmu państwowego, a nie nacjonalizmu którejs z grup etnicznych zamieszkujących Chiny — tak też zostanie to ujęte w niniejszym fragmencie. Pamiętać należy jednakże, iż również ruchy, takie jak nacjonalizm ujgurski czy tybetański, związane nie tylko z etnicznością, ale również z czynnikiem odmienności religijnej, mają swoje znaczenie w rozważaniu problematyki polityki zagranicznej Chin.

⁴³ Warto zwrócić uwagę na to, że występujące w różnych językach wersje polskiej nazwy „Chiny” są konstruktami europejskimi, przejętymi prawdopodobnie z języka perskiego lub sanskrytu, sami Chińczycy zaś raczej nie stosowali na określenie swojego państwa słów związanych z narodowością. W użyciu przez wieki funkcjonowały różne terminy — oprócz wspomnianego *Zhongguo* popularnym było *Shenzhou*, co można przetłumaczyć jako „boską ziemię”. Przy tej okazji należy też podkreślić, iż w dziejach Państwa Środka zdecydowanie wyraźniej niż na Zachodzie obecny był akcent kulturalistyczny związany z przynależnością do cywilizacji. Chińczykiem można było się więc stać nie tylko poprzez krew i urodzenie, ale też przyjęcie chińskiej kultury. Dlatego też miejscowi mogą chlubić się ciągłością chińskiej państwowości, mimo że żywiły wywodzące się z chińskiego „rdzenia” były w pewnych momentach historii podbijane przez obcych najeźdźców. I tak Mandżurowie, którzy

ale jako Syn Nieba panował nad całym światem — nie w rozumieniu bezpośredniego rządzenia, ale zwierzchności determinowanej przez promieniowanie nadrzędnej chińskiej cywilizacji⁴⁴.

Być może najciekawszą ilustracją tej mentalności były losy ekspedycji, jaką brytyjski monarcha Jerzy III wysłał w 1793 roku na dwór cesarski w Pekinie. Misja kierowana przez hrabiego George'a Macartneya⁴⁵, wiozącego władcy w darze zachodnie wynalazki, natrafiła na mur obojętności. Cesarz Qiánlóng dobrotliwie przychylił się jedynie do — jak zostało to odczytane — prośby Jerzego III o przyjęcie go do grona wasali, aby mógł zaznać dobrodziejstw chińskiej cywilizacji. Podarki zostały zapewne potraktowane jako forma trybutu, do którego otrzymywania władcy na Smoczym Tronie byli przyzwyczajeni, a propozycje handlowe zignorowano.

Oceniając to wydarzenie, warto pamiętać również o tym, iż strona chińska prawdopodobnie zdawała sobie sprawę z ówczesnych poczynań Brytyjczyków w Indiach, gdzie konsekwentnie odbierali oni miejscowym kolejne części suwerenności — to również miało zdecydować o niedopuszczeniu do kraju cudzoziemskich wpływów. Tym niemniej, jak miało się okazać, nie była to najlepsza decyzja Qiánlóngra, a Chiny być może straciły szansę na ukształtowanie nadchodzących dekad w bardziej korzystny dla siebie sposób. Zachód w tym momencie dziejów był bowiem zdecydowany — nawiązując do wiersza Rudyarda Kiplinga — nieść „brzemie białego człowieka” wszędzie tam, gdzie mogło się to wiązać z korzyściami ekonomicznymi. Olbrzy-

opanowali Chiny w XVII w., wypierając przedstawicieli dynastii Ming i efemerycznej dynastii Shun, ulegli asymilacji, a założona przez nich dynastia Qing jest pełnoprawnym elementem dziejów Państwa Środka. Nie zmienia to faktu, że, zwłaszcza gdy cesarstwo w XIX i XIX w. dotknął kryzys, głośnie były wezwania do obalenia „obcych” Mandżurów. Fakt panowania dynastii niebędącej rdzennie chińską zadziałał jako bodziec do rozwoju w ostatnich latach XIX w. ruchu nacjonalistycznego, będącego, według Krzysztofa Gawlikowskiego, kopią japońskiego i europejskich nacjonalizmów. Zob: K. Gawlikowski: *Chiński optymizm...*

⁴⁴ Jerzy Bayer i Waldemar J. Dziak określają kontekst owego tradycyjnego chińskiego widzenia świata związany z narzuceniem przez Państwo Środka innym obszarom i ludom swojej suwerenności jako oparty na „bardzo silnym etnocentryzmie politycznej imaginacji”. Jego konsekwencjami są m.in. spory związane z kwestią statusu Tybetu, kontrowersje chińsko-koreańskie wokół historii państw protokoreańskich, nieporozumienia z Mongolią co do osoby Czyngis Chana czy też „liczne zarzuty wobec Chin o przywłaszczenie sobie historii innych narodów”. Za: J. Bayer, W.J. Dziak: *Kilka uwag o chińskim nacjonalizmie*. Warszawa 2010, s. 5.

⁴⁵ Opis swoistego „zderzenia cywilizacji”, jakie nastąpiło przy tej okazji, warto wzbogacić informacją, iż tenże George Macartney był autorem znanego powiedzenia odnoszącego się do Wielkiej Brytanii („Rozległe Imperium, nad którym nigdy nie zachodzi słońce i którego granic natura jeszcze nie sprawdziła”), które można uznać za lustrzane odbicie podobnych też powstałych w Chinach. Za: N. Ferguson: *Imperium. Jak Wielka Brytania zbudowała nowoczesny świat*. Przeł. B. Wilga. Warszawa 2007, s. 51.

mie Chiny stanowiły zaś obszar, którego nie sposób było pominąć, toteż w ostateczności, wobec oporu Pekinu względem siły argumentów, posłużono się argumentem siły.

Klęska poniesiona w walce z wojskami brytyjskimi w I wojnie opiumowej (1839—1842) rozpoczęła tkwiący szczególnie bolesnym cierniem w chińskiej pamięci historycznej okres znany jako „100 lat hańby i upokorzenia” (*bainian guo chi*). Słabość wewnętrzna państwa Qingów była wówczas bezwzględnie wykorzystywana nie tylko przez zachodnie mocarstwa kolonialne i Rosję, ale również Japonię, która nauczona chińskim doświadczeniem nie zdecydowała się pod presją potęgi Zachodu na walkę w obronie swojej izolacji, zamiast tego unowocześniając z jego pomocą struktury państwowe i armię. Tym samym to Japończycy zastosowali się do reguły Sun Zi, by unikać walki z silniejszym przeciwnikiem⁴⁶, podczas gdy zapomnieli o niej jego pobratymcy⁴⁷.

Zawarty w 1842 roku układ nankiński, który zakończył I wojnę opiumową, był pierwszym spośród wymuszonych siłą na Chinach „nierównoprawnych traktatów”. Podpisując kolejne dokumenty, władcy Państwa Środka zgadzali się na coraz bardziej uwłaczające ich godności warunki. Mieli jednak świadomość, że alternatywnym rozwiązaniem jest reakcja w rodzaju wkroczenia angielsko-francuskiego korpusu do Pekinu i spalenia Cesarskiego Pałacu Letniego w 1860 roku. Rządząca dynastia okazała się tak słaba, iż cudzoziemcy musieli też odegrać znaczącą rolę w stłumieniu ludowego powstania tajpingów (1851—1864), kierowanego przez Hong Xiuquana, uważającego się za młodszego brata Chrystusa. Sednem doznanych upokorzeń można zaś nazwać przemówienie cesarza Wilhelma II, który żegnając niemiecki korpus wysłany do Chin w celu tłumienia skierowanego przeciw cudzoziemcom i chrześcijanom powstania bokserów (1899—1901), nawoływał do postępowania na wzór Hunów Atylli, mającego sprawić, „by już nigdy żaden Chińczyk nie odważył się chociażby krzywo spojrzeć na Niemca”⁴⁸.

⁴⁶ Sun Zi: *Sztuka wojenna...*, s. 21.

⁴⁷ Inny pogląd na tę kwestię ma Zhang Haipeng, wyjaśniający, że to właśnie walka z imperializmem (takim, jak obca agresja), obejmująca nie tylko działania zbrojne, ale też ruch intelektualny i gospodarczy, jest jednym ze źródeł postępu społecznego w Chinach. Zwraca też uwagę, iż Japonia różni się od Chin, podobnie jak różna była skala presji, jakiej poddane były przez Zachód oba państwa. Zhang stawia pytanie: Czy mocarstwa zachodnie pozwoliłyby na fakt, by władcy Chin tak jak rządzący Japonią mogli „krzepić ducha, by zagospodarować kraj i ratować się samemu”, biorąc pod uwagę późniejsze poparcie Zachodu dla „przedstawiciela wstecznych sił” Yuan Shikaia, a nie „reprezentującego siły postępu” Sun Jat-sena? Zhang Haipeng: *Sporne problemy w ujęciu historyków zajmujących się nowożytną historią Chin*. W: *Nowożytna historia Chin*. Red. R. Sławiński. Kraków 2005, s. 296.

⁴⁸ Wystąpienie zyskało sobie miano „mowy Hunów”, co w trakcie I wojny światowej propagandowo wykorzystywali Brytyjczycy, nazywając Hunami żołnierzy niemieckich. Za: K. Seitz: *Chiny. Powrót olbrzymia*. Przeł. T. Mazur. Warszawa 2008, s. 101.

Po okresie względnego spokoju w relacjach zagranicznych, kompensowanego jednak przez walki wewnętrzne⁴⁹, kolejne klęski przyniosła wzmiankowana wcześniej wojna z Japonią (1937—1945). Zatrzymanie zewnętrznych interwencji w Chinach nastąpiło dopiero po zwycięstwie komunistów w wojnie domowej z Kuomintangiem w 1949 roku, a zatem przeszło wiek po zakończeniu I wojny opiumowej — Mao mógł wówczas ogłosić, że Chiny powstają z kolan, co jest mu do dziś dobrze pamiętane, mimo że sam później zrobił wiele, by ugiąć je na powrót bez wpływów z zewnątrz.

Wspomnienie owych „100 lat hańby i upokorzenia”, uzupełnionych o praktykę kolejnych dekad istnienia Chińskiej Republiki Ludowej, wydaje się konieczne dla próby zrozumienia postaw nacjonalistycznych we współczesnych Chinach. Trudne doświadczenia historyczne poparte latami komunistycznej propagandy sprawiają, że mieszkańcy Państwa Środka są niezwykle wyczuleni na działania i słowa wymierzone w rzeczywistości bądź rzekomo przeciwko ChRL. Istotny wpływ na obecną falę nacjonalizmu miały też decyzje KPCh podjęte po swego rodzaju dezorientacji wydarzeniami na placu Tiananmen. Partia postanowiła wówczas wyraźnie wzmocnić uczucia nacjonalistyczne w społeczeństwie, czemu służyć miało zwłaszcza wprowadzenie w 1994 roku edukacji patriotycznej w trakcie całego cyklu nauczania⁵⁰.

Mieszkańcy ChRL *en masse*⁵¹ mają więc negatywny stosunek do podejścia Zachodu wobec problemów Tybetańczyków i chińskich dysydentów, niepokojujących Igrzyskom Olimpijskim w Pekinie w 2008 roku czy przeciągających się w latach dziewięćdziesiątych z winy USA prób wejścia Chin do Światowej Organizacji Handlu⁵². Pozostawiając wszakże w tej chwili pozostałe aspekty tego problemu, należy przywrócić się temu, jak zjawisko chińskiego nacjonalizmu wpływa na relacje z Indiami.

W okresie, w którym Chiny doznawały największych materialnych, ale chyba przede wszystkim moralnych klęsk w swojej historii, Indie nie cieszyły się suwerennym bytem, będąc uzależnione od Wielkiej Brytanii — utożsamianej najpierw z Brytyjską Kompanią Wschodnioindyjską, a następnie (od 1868 r.) bezpośrednio z rządem Jej Królewskiej Mości Wiktorii Hano-

⁴⁹ Zobacz na ten temat: R. Sławiński: *Yuan Shikai i rządy militarystów. Wyprawa północna i zjednoczenie kraju*. W: *Nowożytna historia Chin...*, s. 117—128.

⁵⁰ S. Mosher: *Hegemon...*, s. 119.

⁵¹ Lucien Pye zwraca uwagę na to, że zjawisko nacjonalizmu dotyka w dużym stopniu również chińskich intelektualistów, którzy stali się bardziej posłuszni wobec władz „niż intelektualiści w jakimkolwiek innym azjatyckim kraju”. Za: L. Pye: *Asian Power and Politics*. Cambridge 1985, s. 193.

⁵² Zhang Quanyi: *Niebezpieczeństwa rozpalania chińskiego nacjonalizmu* [http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,94,Niebezpieczenstwa_rozpalania_chińskiego_nacjonalizmu.html (dostęp: 14.12.2014)].

werskiej. Wojska hinduskie były zatem kilkakrotnie zmuszone pod wodzą Londynu walczyć z Chińczykami. Zasadniczo zbieżne w historycznej niedoli losy obu nacji stanowiły jednak dobry grunt pod budowanie bilateralnych relacji społecznych w pozytywnym duchu.

Wobec wzrostu napięcia w relacjach między New Delhi a Pekinem zaobserwowanego pod koniec lat pięćdziesiątych XX wieku propaganda chińska znalazła jednak historyczne odniesienie, by wzbudzić nacjonalistyczne resentymenty w stosunku do Indii. Jedną z linii krytyki Mao wobec azjatyckiego sąsiada stały się zarzuty dekonspirujące politykę New Delhi jako jedynie z pozoru nacechowaną antykolonializmem i solidarnością z krajami Trzeciego Świata⁵³, a w rzeczywistości pełną pogardy odnośnie do nich, wyrażanej z perspektywy duchowego spadkobiercy brytyjskiego imperium. Oskarżenia miały na celu — używając sformułowania Sun Zi — uderzenie w strategię przeciwnika⁵⁴. Podobny zamiar krył się za retoryką prezentowaną po wojnie indyjsko-chińskiej z 1962 roku, gdy chlubiące się „niezaangażowaniem” Indie były obwiniane przez władze ChRL o konszachty z amerykańskim imperializmem oraz radzieckim rewizjonizmem.

Natężenie chińskiej propagandy wobec Indii, skutkujące wzniesieniem resentymentów nacjonalistycznych, było — rzecz jasna — uzależnione od aktualnego stanu relacji między dwoma państwami. Problem przycichł w momencie ocieplenia stosunków bilateralnych w latach osiemdziesiątych, później zaś za sprawą zmiany okoliczności międzynarodowych — po zakończeniu zimnej wojny. Obecnie najbardziej agresywne tony chińskiego nacjonalizmu wyrażane są poprzez oskarżanie Indii o rolę amerykańskiej marionetki, wykorzystywanej do ograniczania potęgi ChRL. W mniejszym stopniu New Delhi spotyka się z zarzutem również o bycie narzędziem polityki japońskiej. Powodem gniewu Chińczyków jest też wsparcie Indii dla sprawy tybetańskiej, za jaką uznają pobyt tamtejszej diaspory wraz z Dalajlamą w indyjskiej Dharamsali⁵⁵. Napięcia wywołują też oczywiście incydenty na wspólnej granicy, zawsze przedstawiane w źródłach chińskich jako zawinione przez stronę indyjską (i *vice versa*).

Ciekawy głos w tej dyskusji przedstawia Simon Shen twierdzący, że „Indie są chyba jedynym dużym narodem, który jest z jednej strony postrzegany [przez Chińczyków] jako kulturowo i społecznie gorszy od Chin, ale zarazem jest zdolny przedstawić wyzwanie dla ChRL [...]. Z tego powodu, każda gospodarcza, materialna czy terytorialna strata na rzecz Indii zosta-

⁵³ Shashi Tharoor określa wręcz politykę zagraniczną Indii czasów Nehru jako pasującą mniej do państwa, a bardziej do ruchu narodowowyzwoleńczego. Za: S. Tharoor: *Nehru. The Invention of India*. New York 2003, s. 185.

⁵⁴ Sun Zi: *Sztuka wojenna...*, s. 36.

⁵⁵ I. Bagchi: *Chinese Nationalism Goes Viral* [<http://timesofindia.indiatimes.com/edit-page/Chinese-nationalism-goes-viral/articleshow/7320639.cms> (dostęp: 14.12.2014)].

łaby odebrana przez chińskich nacjonalistów jako niedopuszczalna utrata twarzy i mogłaby mieć fatalne konsekwencje dla partii i państwa⁵⁶.

Shen jest również autorem opracowania opisującego zjawisko chińskiego nacjonalizmu internetowego⁵⁷, któremu warto dedykować kilka uwag. Badacz zwraca uwagę na to, że w ostatnich latach jego waga zwiększyła się wraz ze wzrostem liczby użytkowników sieci w ChRL. Jest to w takim stopniu istotne, iż w Chinach przestrzeń internetowych dyskusji związanych ze sferą wewnętrzną jest mocno ograniczana, natomiast znacznie większa swoboda wypowiedzi panuje w kwestiach związanych z relacjami zagranicznymi, a zwłaszcza krytyką antychińskiego postępowania ze strony innych państw. Tym samym internet staje się dla władz instrumentem, za którego pomocą kanalizują społeczną frustrację, kierując ją poza Chiny⁵⁸. W tym kontekście należy pamiętać również o atakach hakierskich dokonywanych z pobudek nacjonalistycznych, których ofiarami padają najczęściej zachodnie systemy komputerowe — choć przynajmniej w części ataki te dokonywane są pod kontrolą władz w Pekinie⁵⁹.

W nawiązaniu do zaprezentowanych faktów należy zamknąć wątek chińskiego nacjonalizmu rozważeniem wątpliwości coraz częściej poruszanych w debatach eksperckich, czyli w jakim stopniu jest to zjawisko sterowane przez aparat władzy, a w jakim jest od niego niezależne, co się z tym wiąże — czy rząd w Pekinie będzie w stanie umiejętnie stymulować nastroje społeczne, czy też przeciwnie — będzie on w coraz większym zakresie podlegał wpływom opinii mieszkańców. Echo tych refleksji stanowi interesujące pod względem zarówno poznawczym, jak i praktycznym (aczkolwiek pozostające poza zasadniczym obszarem problematyki niniejszej pracy) pytanie: Czy gdyby Chiny stały się kiedyś demokracją na wzór zachodni, ich polityka zagraniczna nie byłaby nacechowana większą dozą agresywności niż obecnie, ze względu na odbicie nastrojów nacjonalistycznych w aparacie władzy?

Chiński dysydent Yang Jianli wymienia cztery rodzaje współczesnego rodzimego nacjonalizmu⁶⁰. Pierwszym z nich jest nacjonalizm „pragmatyczny”, w którym władze „balansują na linie, podsycając nacjonalistyczne emocje w celu zyskania lojalności społeczeństwa, jednocześnie poddając je ścisłej kon-

⁵⁶ Cyt. za: *ibidem*.

⁵⁷ S. Shen: *Online Chinese Nationalism and China's Bilateral Relations*. Lanham Md., 2010.

⁵⁸ Zob. też: S. Breslin, S. Shen: *Online Chinese Nationalism*. „Asia Programme Paper” 2010, No 3.

⁵⁹ Zob. J. Wardęga: *Wykorzystanie internetu w chińskim dyskursie nacjonalistycznym*. W: *Nacjonalizm, etniczność i wielokulturowość na Bliskim i Dalekim Wschodzie*. Red. A.W. Jelonek. Kraków 2011, s. 197—199.

⁶⁰ Należy podkreślić, że klasyfikacja ta dotyczy jedynie pewnej płaszczyzny rozważań nad chińskim nacjonalizmem (która wszakże jest najbardziej interesująca z perspektywy niniejszego opracowania), abstrahując choćby od problemu mniejszości etnicznych i tożsamości kulturowej w ChRL.

troli, by nie stały się zagrożeniem dla pozycji Chin w światowej gospodarce”. Drugim typem jest nacjonalizm „wasalski” reprezentowany przez nowe chińskie elity wpadające w gniew i oburzenie w odpowiednim czasie i miejscu, które określa partia. „Ta furia jest jednak zmienna jak pogoda i gaśnie na pierwszy znak suwerena”. Kolejnym rodzajem jest nacjonalizm „ludowy”, w którym chodzi o jedność, siłę, bogactwo i godność Chin. Jego wyznawcy — zdaniem autora — potrafią być zupełnie rozsądni, wyważeni, prawi i prodemokratyczni w kwestiach wewnętrznych, gdzie dokonują osądu na podstawie własnych doświadczeń. „Bywają jednak nielogiczni, niekonsekwentni i emocjonalni, gdy przychodzi do spraw zagranicznych — zwłaszcza Tajwanu — i mniejszości, ponieważ informacje na takie tematy czerpią wyłącznie z rządowych mediów”. Ostatni wreszcie zwarty typ chińskiego nacjonalizmu Yang nazywa „patriotyzmem praw człowieka”, widząc w tych ostatnich wartość najwyższą, a celu działania upatrując w ustanowieniu demokracji⁶¹.

Jak się wydaje, nie sposób na ten moment uzupełnić zaprezentowanej klasyfikacji o żywioł nacjonalistyczny pozostający poza kontrolą władz⁶². Nie doszło w każdym razie do tej pory do sytuacji o istotnym znaczeniu, w której rządzący musieliby się ugiąć pod presją opinii publicznej. Wskazuje to na ich biegłość w kierowaniu nastrojami społecznymi i prawdopodobnie będzie zapewniać powodzenie dopóty, dopóki w agendzie realizowanych lub choćby deklarowanych, celów będą te o zabarwieniu nacjonalistycznym⁶³ — jak „zebranie ziem chińskich w całość” (co w kontekście relacji z Indiami nie wróży kompromisu w kwestii sporu granicznego), bądź też dopóki władze nie wykażą, w mniemaniu społeczeństwa, zbytnej słabości czy pasywności we wrażliwych kwestiach, lub po prostu nie dojdzie do innego gwałtownego wydarzenia, jakie podważy „mandat niebios”⁶⁴, którego depozytariuszem jest na tę chwilę Komunistyczna Partia Chin⁶⁵.

⁶¹ Yang Jianli: *Oblicza chińskiego nacjonalizmu* [http://www.hfhrpol.waw.pl/tybet/raport.php?raport_id=717 (dostęp: 14.12.2014)].

⁶² Obrazując słabość ruchu nacjonalistycznego w ChRL, Yingjie Guo wskazuje z kolei na to, iż prace najbardziej znanego teoretyka tego nurtu, Wang Xiaodonga, który podjął się m.in. wyszczególnienia różnic między interesami państwowymi a narodowymi oraz prawami narodu i prawami państwa (które nie zawsze się pokrywają), znalazły bardzo mizerny odzew wśród innych chińskich intelektualistów. Yingjie Guo podkreśla, iż znamionuje to ubóstwo intelektualne ruchu nacjonalistycznego, a do przełamania dominacji partii nad nacjonalistycznym dyskursem potrzebny jest przełom ideologiczny. Yingjie Guo: *Chinese Nationalism and Its Future Prospects* [<http://www.nbr.org/research/activity.aspx?id=258> (dostęp: 14.12.2014)].

⁶³ J. Bajoria: *Nationalism in China* [<http://www.cfr.org/china/nationalism-china/p16079#p5> (dostęp: 14.12.2014)].

⁶⁴ Na temat koncepcji „mandatu niebios” zob. K. Sarek: *Z mandatu Nieba. Podstawy sprawowania władzy politycznej w dawnych i współczesnych Chinach*. W: *Zrozumieć Chińczyków. Kulturowe kody społeczności chińskich*. Red. E. Zajdler. Warszawa 2011, s. 35—58.

⁶⁵ Warto przy tej okazji wspomnieć o możliwości politycznego upodmiotowienia chińskiego społeczeństwa przez władzę właśnie poprzez podsyćanie w nim uczuć nacjonalistycz-

Warto zauważyć również, że za rządów Xi Jinpinga chiński nacjonalizm wydaje się problemem większym niż w poprzednich dekadach. W dużej mierze uwarunkowane jest to coraz bardziej napiętą sytuacją wokół sporów terytorialnych w Azji Wschodniej i Azji Południowo-Wschodniej. W szczególności mowa tu o wzmiankowanych wcześniej konfliktach o wyspy Senkaku/Diaoyu oraz archipelagi na Morzu Południowochińskim, w których ChRL występuje jako jedna ze stron⁶⁶. Antagonistą w przypadku pierwszego sporu jest Japonia, z kolei w kontekście drugiego, w zależności od analizowanego obszaru, jedno lub więcej państw regionu Azji Południowo-Wschodniej, które przy okazji rywalizują również między sobą.

Szczególnie istotny z perspektywy rozwoju chińskiego nacjonalizmu jest konflikt o wyspy Senkaku/Diaoyu, relacje Chin z Japonią bowiem same w sobie obciążone są bagażem trudnych doświadczeń historycznych, związanych zwłaszcza z wydarzeniami I i II wojny chińsko-japońskiej. Trzeba przy tym zaznaczyć, że Chińczycy mają, w dużej mierze uzasadnione, poczucie krzywdy ze strony Tokio, a w pamięci historycznej Państwa Środka silnie zakorzenione są takie tragiczne epizody, jak rzeź chińskich cywilów w Nankinie dokonana przez wojska japońskie na przełomie 1937 i 1938 roku. Nie bez znaczenia pozostaje też to, że polityka historyczna Japonii wywołuje liczne kontrowersje nie tylko w Pekinie, ale również w innych stolicach państw poszkodowanych przez Tokio w czasie II wojny światowej lub wcześniej.

Również konflikt o archipelagi na Morzu Południowochińskim w coraz większym stopniu odbija się na wroście poziomu nacjonalizmu wśród jego uczestników. Egzemplifikacją tego trendu były wydarzenia z maja 2014 roku, gdy po przyholowaniu przez marynarkę ChRL platformy wiertniczej do spornych Wysp Paracelskich, w Wietnamie doszło do antychińskich zamieszek, skutkujących ofiarami śmiertelnymi wśród członków chińskiej mniejszości i istotnymi zniszczeniami materialnymi.

Analizując skutki tych procesów dla relacji na linii Pekin — New Delhi, należy zwrócić uwagę na kilka aspektów. Najistotniejszym z nich jest sam fakt wzrostu nastrojów nacjonalistycznych w Chinach, który może się przełożyć również na stosunki z Indiami. Jest to tym bardziej warte podkreślenia, iż

nych — może się ono okazać ostatecznie szkodliwe dla KPCh, gdy obywatele zaczną się zbyt mocno zastanawiać chociażby nad kwestią olbrzymiego majątkowego rozwarstwienia społeczeństwa, które, zdaniem Willego Wolap Lama, stanowi poważne źródło zagrożenia społecznego ładu. Zwraca on uwagę na to, iż „rosnąca przepaść między bezgranicznie bogatymi i porzuconymi biedakami” sięga już progu społecznego wybuchu, zwłaszcza jeśli spojrzeć na znaczną i ciągle rosnącą liczbę rozruchów, strajków i akcji protestacyjnych w Chinach. Za: B. Góralczyk: *Czy Chiny są kapitalistyczne?* „Nowe Sprawy Polityczne” 2009, nr 1(38), s. 40.

⁶⁶ Zob. A. Ahmed: *China and India: Nationalism and Nuclear Risk* [<http://thediplomat.com/2014/12/china-and-india-nationalism-and-nuclear-risk/>] (dostęp: 20.12.2014)].

oba azjatyckie państwa również znajdują się w sporze granicznym⁶⁷. Ponadto, Indie intensywnie rozwijają relacje zarówno z Japonią, jak i z państwami Azji Południowo-Wschodniej (szczególnie Wietnamem). Co niezmiernie ważne, dotyczy to również wymiaru polityki bezpieczeństwa i współpracy wojskowej. New Delhi pośrednio angażuje się też w spory na Morzu Południowochińskim, współpracując z Hanoi na niwie wydobywania podwodnych złóż surowców. Oczywiście jest, że Chiny odbierają podobną indyjską aktywność w sposób jednoznacznie negatywny, co wpisuje się w narrację Pekinu związaną ze strategicznym „okrażaniem” Państwa Środka, inspirowanym przez Stany Zjednoczone, a realizowanym przez państwa sąsiadujące z ChRL.

Zakończenie

Wydaje się, że problemy wzmiankowane w artykule nabrały nowej wagi po objęciu rządów w Chińskiej Republice Ludowej przez Xi Jinpinga. Tradycyjnie występujący w Chinach w czasie tranzytu władzy okres niepewności i zakamuflowanej walki o wpływy między różnymi siłami znalazł kontynuację w przeprowadzanych z rozmachem kampaniach politycznych nowego przewodniczącego ChRL. Zdając sobie sprawę z różnorodności interesów rozmaitych grup w państwie, a zarazem chcąc skutecznie budować własną pozycję, Xi musi w sposób ostrożny grać na wielu politycznych fortepianach jednocześnie. Dotychczasowe echa tego koncertu wydają się wskazywać na relatywnie wysoką skuteczność działań zmierzających do konsolidacji władzy. Szczególną uwagę zwraca wyraźna przewaga uzyskana w aparacie władzy przez stronnictwo Xi — „książątka”, czyli dzieci prominentnych polityków — nad oponentami reprezentowanymi przez premiera Li Keqiang⁶⁸. Co więcej, można przypuszczać, iż obecny przewodniczący ChRL, piastu-

⁶⁷ Początek sporu granicznego między Indiami a Chinami datuje się na lata 50. XX w., gdy wojska chińskie podbiły Tybet, wskutek czego zaistniał problem delimitacji granicy między oboma państwami. Kulminacja napięcia nastąpiła w trakcie krótkotrwałego konfliktu zbrojnego w 1962 r., w którym zdecydowane zwycięstwo odniosły Chiny, zajmując sporne terytorium Aksai Chin. Rok później, na mocy traktatu chińsko-pakistańskiego, Pekin uzyskał również niewielką część terytorium Kaszmiru, do której pretensje rości sobie New Delhi. ChRL z kolei wysuwa żądania względem terytorium indyjskiego stanu Arunachal Pradesh, które zostało w 1962 r. zajęte, a następnie opuszczone przez Chińską Armię Ludowo-Wyzwoleńczą. Toczone od kilku dekad bilateralne negocjacje w sprawie sporu granicznego nie przyniosły efektów.

⁶⁸ Zob. Cheng Li: *China's Domestic Dynamics: Implications for India and the United States* [<http://www.brookings.edu/research/opinions/2015/01/20-china-domestic-dynamics-us-india-implications-li>] (dostęp: 19.01.2015).

jący również dziesięć innych stanowisk partyjnych i państwowych, dąży do transformacji, obowiązującego od chwili wycofania się Deng Xiaopinga z życia politycznego, modelu rządów kolegialnych w formułę uwzględniającą mocne przywództwo. Ma to swoje konsekwencje dla relacji międzynarodowych, w tym stosunków z Indiami. New Delhi powinno uwzględnić dynamikę przetarasowań na chińskiej scenie politycznej choćby w zakresie budowania zaufania między premierem Narendrą Modim a Xi Jinpingiem. Zarazem jednak Indie muszą rozwijać relacje również z *tuanpai* (obok Li Keqiang, to również były przewodniczący ChRL Hu Jintao), czyli liderami opozycyjnej wobec Xi frakcji, którzy prawdopodobnie w kolejnych latach odzyskają część wpływów⁶⁹.

Na koniec należy wspomnieć, iż polityka zagraniczna Państwa Środka często w przeszłości podlegała instrumentalnemu traktowaniu przez rządzących, których najważniejszym zadaniem pozostaje utrzymanie prymatu KPCh w państwie oraz prymatu ich samych w teże KPCh. Zważając na tę okoliczność, można się spodziewać, iż pewne kwestie istotne dla relacji z Indiami mogą zostać poświęcone w imię potrzeb wewnętrznych. Samo New Delhi powinno zaś wykazywać w tym zakresie dalece idący pragmatyzm, mając doświadczenie trwającego ponad pół wieku sporu granicznego, który od dawna już nie jest fundamentalną przeszkodą dla rozwijania relacji między dwoma azjatyckimi gigantami. Co więcej, zarówno w sensie ekonomicznym, jak i politycznym Chiny są dla Indii znacznie ważniejszym partnerem (i rywalem) niż odwrotnie, z czego wydaje się dobrze zdawać sobie sprawę premier Narendra Modi.

⁶⁹ Ibidem.

Komunikowanie społeczne

Tomasz Głogowski

Dziennikarstwo wobec nowych mediów Szanse i zagrożenia

Abstract: Journalism in comparison with new media. Opportunities and threats

Journalism has entered a critical period. Print media are losing readers and reducing their circulations at an alarming pace, whereas newspapers are moving to the network, where they face competition with social media. As noted by Paul Levinson, media newer than 'new media' have been invented. YouTube, Facebook, Twitter and Wikipedia not only have exerted a huge impact on the surrounding reality, but all it happened in a rapid, difficult to predict manner. A few years ago, some of these services not only did not have a mass audience, but they even did not exist. In this situation the question returned about skills, professional ethos and the way the journalist work in contemporary media. Whether he/she should be merely one of many other providers of information, in the same way as bloggers or people utilising the popular Twitter, or be an insightful analyst of reality, capable of digging up and providing important information.

Key words: journalism, media, social media, professional ethos

Czy robot zastąpi dziennikarza?

W marcu 2014 roku w dzienniku "Los Angeles Times" ukazała się krótka notatka o niewielkim trzęsieniu ziemi, do którego doszło 5 mil od Westwood w Kalifornii. Nie byłoby w tym nic dziwnego, gdyby nie fakt, że autorem informacji nie był dziennikarz, ale komputerowy algorytm o nazwie Quakebot¹. Program został stworzony przez Kena Schwenckego, dziennikarza

¹ W. Oremus: *The First News Report on the L.A. Earthquake Was Written by a Robot* [http://www.slate.com/blogs/future_tense/2014/03/17/quakebot_los_angeles_times_robot_journalist_writes_article_on_la_earthquake.html] (dostęp: 13.06.2014)].

i programistę "Los Angeles Times". Mimo że Quakebot nie był pierwszym botem² użytym do skonstruowania informacji prasowej (boty na podstawie policyjnych statystyk generują automatycznie informacje o zabójstwach popełnianych w okolicach Los Angeles, są też używane do tworzenia automatycznych analiz finansowych dla "Forbesa"), to wydarzenie to odbiło się szerokim echem w świecie mediów. Znowu pojawiły się pytania: Czy roboty zastąpią już niebawem tradycyjnych pracowników mediów? Medioznawcy oraz sam autor programu komputerowego uspokajali, że robot nie zastąpi dziennikarza, ponieważ algorytm nie jest w stanie oceniać skutków wywołanych przez trzęsienie ziemi ani skonstruować relacji na podstawie rozmów z naocznymi świadkami danego wydarzenia. Bezceremonialne wkroczenie komputerowego algorytmu do świata informacji wraz z jednoczesnym, częściowym wyeliminowaniem z procesu tworzenia newsa człowieka sprawiło jednak, że dyskusja o przyszłości mediów i samego dziennikarstwa znowu przybrała na sile.

Rozważania te determinowane są przez ogromne tempo zachodzących zmian oraz szybki rozwój form komunikacji masowej. Do niedawna terminem „nowe media” określano pocztę elektroniczną oraz strony internetowe uruchamiane przez tradycyjne media drukowane, które w zdecydowanej większości wprost powieliły informacje zamieszczone w gazetach i czasopiśmie. W 2004 roku, jak zauważył Marek Jachimowski³, rewolucję wywołał komputer, który można wykorzystać na każdym etapie przygotowania i rozpowszechniania informacji: od pisania do składu i przesyłania informacji na dowolną odległość. Dekadę później rozwój form komunikacji masowej przybrał tak szalone tempo, że Paul Levinson poświęcił książkę mediom nowszym niż „nowe media”⁴, zwracając uwagę na to, że YouTube, Facebook, Twitter czy Wikipedia nie tylko uzyskały ogromny wpływ na otaczającą nas rzeczywistość, ale stało się to w błyskawiczny, trudny do przewidzenia sposób. Kilka lat temu niektóre z wymienionych serwisów nie tylko że nie miały masowych odbiorców, ale nawet nie istniały.

Ogromne przeobrażenia dokonały się także w sposobie odbioru i dystrybucji mediów. Nowe media są na każde nasze zawołanie, nie ogranicza ich już ani forma, ani czas. Nie musimy już czekać, aż w kiosku pojawi się

² Nazwa „bot” pochodzi od słowa robot. Programy tego typu wykonują pewne czynności za człowieka, m.in. monitorują internetowe czaty, automatycznie odpowiadają na pytania, są wykorzystywane w grach online.

³ M. Jachimowski: *Dziennikarstwo w społeczeństwie informacyjnym (krótkie wprowadzenie do problemu)*. W: *Media i komunikowanie w społeczeństwie demokratycznym. Szkice medioznawcze*. Red. S. Michałczyk. Sosnowiec 2006, s. 31.

⁴ P. Levinson: *Nowe nowe media*. Przeł. M. Zawadzka. Kraków 2010.

gazeta codzienna, ulubiony serial lub film możemy w dowolnym momencie obejrzeć w Internecie, ulubioną piosenkę kupić lub przesłuchać ją w jednym z internetowych sklepów muzycznych, na przykład iTunes. „W istocie nowe media utrwaliły wszystkie przewagi mediów nowych nad starymi. Są jednak czymś więcej. Dają odbiorcy wolność i władzę, która nie istniała w rzeczywistości nowych mediów. Dawniej trzeba było czekać, aż przekaz zostanie włączony do obiegu, aż określona książka pojawi się w ofercie serwisu Amazon albo kiedy jakieś nagranie trafi wreszcie do iTunes. Nowe media zrównały konsumentów i producentów — teraz każdy może stworzyć swój własny przekaz i każdy może korzystać z milionów propozycji przedstawionych przez innych użytkowników sieci”⁵.

Szybki przekaz, postępujący rozwój Internetu, a co za tym idzie, także powszechność informacji, zarówno tych ważnych, jak i mało istotnych, szybko sprawiły jednak, że konsumenci stanęli przed problemem przesytu. Człowiek był przez dziesięciolecia przyzwyczajony do mozolnego gromadzenia, selekcjonowania, a następnie przyswajania informacji. Nagle, niemal dosłownie z dnia na dzień, został postawiony wobec ich nadmiaru. „Aby skorzystać z informacji niezbędnych do normalnego życia, trzeba je najpierw odnaleźć wśród dziesiątków tysięcy informacji zbytecznych. Co więcej, odkąd informacja trafiła na rynek, jej dostawcy atakują nas bez przerwy. A z informacją jest jak z pożywieniem: nadmiar wywołuje niestrawność. W pewnym momencie nie da się już więcej przelknąć”⁶.

W tej sytuacji na nowo powróciło pytanie o miejsce, etos zawodowy oraz sposób pracy dziennikarzy we współczesnych mediach. Czy powinni być tylko jednymi z wielu dostarczycieli informacji, tak samo jak blogerzy lub osoby korzystające z popularnego Twittera, czy też wnikliwymi analitykami rzeczywistości i cyberprzestrzeni, potrafiącymi odsiać ziarno od plew, wyłuskać oraz przetworzyć ważne i atrakcyjne treści, a także oddzielić je od zalewu internetowej papki. Pytanie o tyle istotne, że dziennikarze wciąż stanowią ważny element informacji w demokratycznym społeczeństwie. „Są bowiem jądrem komunikowania masowego. Od ich pracy w zasadniczym stopniu zależy jakość informacji docierającej za pośrednictwem mediów do poszczególnych grup społecznych”⁷.

⁵ Ibidem, s. 15.

⁶ J. Braun: *Potęga czwartej władzy*. Warszawa 2005, s. 13.

⁷ M. Jachimowski: *Dziennikarstwo w społeczeństwie informacyjnym...*, s. 32.

Dziennikarz, czyli kto?

Tymczasem tak jak w wielu dziedzinach, także w sferze mediów i definiowania zawodu dziennikarskiego przepisy nie nadążają za zmieniającą się rzeczywistością. W Polsce o tym, kogo określa się mianem dziennikarza, decyduje Ustawa — Prawo Prasowe z 1984 roku. Choć była wielokrotnie nowelizowana, nie obejmuje wielu zagadnień związanych z nowymi mediami czy rozwojem Internetu. „Wszystko więc pozostało po starym i dzisiaj w Polsce dziennikarzem jest zarówno etatowy dziennikarz »Rzeczpospolitej«, jak i nauczyciel, który raz na kwartał wydaje jakąś gazetkę gminną w nakładzie kilkuset egzemplarzy, nauczyciel akademicki pisujący felietony, rzecznik prasowy burmistrza oraz — w ostatnich kilkunastu latach najwyraźniej — osoba, która tworzy jakąś stronę internetową i umieszcza tam dowolne informacje”⁸. „Ponieważ Konstytucja RP gwarantuje wolność opinii, słowa i prasy, dziennikarzem czy dziennikarką może nazywać się w zasadzie każdy, kto zbiera, przetwarza i publikuje materiały prasowe, radiowe, telewizyjne, internetowe”⁹.

Pod tym względem regulacje europejskie są bardziej doprecyzowane. We Włoszech, w Szwajcarii czy Niemczech dziennikarzem jest ten, kto zarejestruje się w związkach lub stowarzyszeniach dziennikarskich. „W Hiszpanii (choć nie ma tam prawnej definicji zawodu dziennikarza) Federacja Stowarzyszeń Prasowych (na mocy umowy z syndykatami dziennikarskimi) także prowadzi kartę zawodowego dziennikarza”¹⁰.

Część krajów przyjęła zasadę, że dziennikarzem jest ten, kto większość swoich dochodów uzyskuje z pracy w mediach. Niezależnie jednak od definicji przyjęło się uważać, że dziennikarstwo to coś więcej niż tylko zawód. To sposób życia i postrzegania rzeczywistości, a także — jakkolwiek górnolotnie to brzmi — służba społeczeństwu oraz posłannictwo.

Tym, co przez wiele lat, także w epoce komunizmu, wyróżniało dziennikarstwo w Polsce, poza dziennikarstwem śledczym, było także silne poczucie misji medialnej. „Misji kulturalnej, edukacyjnej, politycznej wreszcie. Ta misyjność wydaje się szczególnie cechą różniącą media polskie od mediów zachodnich, w których — choć rzecz jasna misyjność obecna jest również, to jednak dominuje rynkowe traktowanie produktów pracy dziennikarskiej. Materiały dziennikarskie są zatem przede wszystkim towarem, który ma swoją wartość produkcyjną i cenę rynkową”¹¹.

⁸ Z. Bajka: *Dziennikarze w Polsce na przełomie wieków*. W: *Polski system medialny 1989—2011*. Red. K. Pokorna-Ignatowicz. Kraków 2013, s. 59.

⁹ M. Chyliński, S. Russ-Moh: *Dziennikarstwo*. Warszawa 2007, s. 18.

¹⁰ Z. Bajka: *Dziennikarze w Polsce...*, s. 59.

¹¹ W. Bereś: *Najważniejsze wydarzenia medialne III RP*. Warszawa 2000, s. 18.

Powszechna otwartość zawodu dziennikarskiego oraz fakt, że może wykonywać go praktycznie każdy, sprawiły, że w Polsce nie powstało żadne ciało, żadna instytucja ani korporacja, które decydowałyby o tym, jakie umiejętności, wykształcenie i predyspozycje powinni mieć dziennikarze i adepci tego kierunku studiów. „Środowisko wydawców prasy i w pewnym stopniu redaktorów naczelnych zdaje się hołdować postawie tzw. »talentyzmu« sprowadzającego się do poglądu, iż w gruncie rzeczy nie jest ważne przygotowanie zawodowe, nieistotne są kwalifikacje moralne, a liczy się talent, cecha nieuchwytna, niemierzalna, którą posiada się albo nie”¹². Trzeba przy tym zauważyć, że prawo do oceny kandydatów i osób już wykonujących ten zawód usurpują sobie zazwyczaj wydawcy i redaktorzy naczelni, nie informując raczej o przyjętych kryteriach oceny ani o tym, czy takie kryteria w ogóle istnieją.

W opozycji do tej postawy zdają się pozostawać niektórzy przedstawiciele środowiska akademickiego oraz stowarzyszenia zrzeszające dziennikarzy (głównie Stowarzyszenie Dziennikarzy Rzeczypospolitej Polskiej), którzy stoją na stanowisku, że „dziennikarze wykonują zawód zaufania publicznego, w związku z czym powinni posiadać samorząd zawodowy”¹³. Zarówno SDRP, jak i środowisko uniwersyteckie przygotowały własne projekt ustawy o zawodzie dziennikarza, w których zakładano między innymi powołanie naczelnej izby dziennikarskiej. W projektach, w wielu aspektach bardzo podobnych do siebie, przewidywano, że izba wydawałaby dziennikarzowi pozwolenie na pracę, a przynależność do niej byłaby obowiązkowa. Pomysły wzbudziły zdecydowany sprzeciw większości środowisk dziennikarskich, a przy okazji burzliwych dyskusji nie zabrakło nawet głosów o zamachu na wolność prasy.

Tymczasem potrzeba uregulowania statusu dziennikarstwa oraz ładu medialnego w Polsce jest tym bardziej nagląca, że w obowiązujących regulacjach nie uwzględnia się w ogóle rozwoju platform internetowych ani mediów społecznościowych. „W związku z burzliwym rozwojem mediów internetowych nieodzowna wydaje się regulacja dotycząca tej sfery działalności medialnej, szczególnie kwestia odpowiedzialności za materiały publikowane w Internecie, wynikająca na przykład z nieokreślonego w żadnym dokumencie o randze prawnej zakresu odpowiedzialności w relacjach między właścicielami portali lub platform internetowych, a administratorami i autorami zamieszczanych materiałów”¹⁴. „Celowe byłoby rozszerzenie definicji dziennikarza w taki sposób, aby obejmowała ona także dziennikarzy mediów

¹² J. Sobczak: *Dziennikarstwo — zawód, misja, czy powołanie?* W: *Media i dziennikarstwo na przełomie stulecia. Wybrane zagadnienia*. Red. W. Cisak. Poznań 2004, s. 18.

¹³ Ibidem.

¹⁴ S. Mocek: *Współczesna rola odpowiedzialnego dziennikarstwa*. W: *Kto pilnuje strażników? Odpowiedzialne dziennikarstwo w demokratycznej Polsce*. Red. J. Kucharczyk. Warszawa 2011, s. 35.

elektronicznych, a nie tylko prasowych”¹⁵. Postulat ten wymaga szybkiego uregulowania dlatego, że gwałtowny rozwój Internetu spowodował eksplozję tak zwanego dziennikarstwa obywatelskiego uprawianego w interesie społecznym przez niezawodowych dziennikarzy. Swoją aktywność wykazują oni nie tylko na stworzonych przez siebie, niezależnych stronach internetowych i portalach, ale, co nieco zaskakujące, także na platformach tworzonych przez media komercyjne¹⁶.

Odpowiedzią na te między innymi postulaty jest projekt ustawy o działalności prasy rejestrowej, który powstał w resorcie sprawiedliwości na zlecenie ministra Marka Biernackiego. Dokument, który stanowi w istocie propozycję nowego prawa prasowego, został przygotowany przez mec. Dariusza Plutę. Projekt zawiera regulację statusu dziennikarstwa internetowego. „Kryje się pod tym nie tylko prasa drukowana, radio, telewizja, lecz również portale internetowe oraz blogi osób uprawiających tzw. dziennikarstwo obywatelskie. Ich autorzy mogliby korzystać ze statusu dziennikarza, pod warunkiem że zarejestrują działalność prasową [...]. Ma to zapobiegać sytuacjom, gdy tytuł powstaje pod fikcyjnym adresem”¹⁷. Niestety, projekt do tej pory nie został oficjalnie zgłoszony i, jak przyznaje sam pomysłodawca, ujrzał światło dzienne, by dopiero zapoczątkować dyskusję środowiska dziennikarskiego, wydawców oraz prawników nad kształtem nowego prawa prasowego.

Kryzys dziennikarstwa

W kwietniu 2013 roku po ponad 20 latach pracy w mediach Igor Janke, znany publicysta „Rzeczpospolitej”, „Uważam Rze” i TVP, a wcześniej także naczelny Polskiej Agencji Prasowej, ogłosił, że odchodzi z dziennikarstwa do prywatnego biznesu. Publicysta na swoim blogu napisał, że dziennikarstwo przestaje odgrywać rolę, do jakiej zostało powołane. „Misja, która w mojej pracy była zawsze ważna, jest na coraz dalszym miejscu w niemal wszystkich redakcjach. Coraz dalej dziennikarstwu do mojego ideału — anglosaskiego modelu zdystansowanego, rzetelnego, bezstronnego przyglądania się działaniom władzy i tłumaczeniu tego, co dzieje się na świecie. Na polskim, choć nie tylko polskim rynku mediów, dzieje się dużo złego. Model bizneso-

¹⁵ Ibidem, s. 36.

¹⁶ U. Dołiwa: *Dziennikarstwo obywatelskie, czyli jakie?* „Nowe Media” 2012, nr 3, s. 91.

¹⁷ W. Czuchnowski: *Jest projekt nowego prawa prasowego: większa ochrona dla dziennikarzy, bloger dziennikarzem, zniesiony obowiązek autoryzacji* [http://wyborcza.pl/1,75478,16737841,Jest_projekt_nowego_prawa_prasowego_wieksza_ochrona.html#ixzz3GPrN4OuY (dostęp: 02.10.2014)].

wy, który sprawiał, że mediom opłacało się być uczciwym, rzetelnym i bezstronnym, kończy się. Następuje cywilizacyjna zmiana¹⁸.

Decyzję publicysty oraz towarzyszące jej uzasadnienie potraktowano jako głos środowiska — doświadczonych dziennikarzy, którzy mogą poszczycić się osiągnięciami zawodowymi, ale nie akceptują zmian i kierunków, którymi podążają tradycyjne media, zwłaszcza że na podobny krok zdecydowali się także inni, bardziej lub mniej znani, reporterzy, którzy sami zrezygnowali z pracy w dziennikarstwie i znaleźli zatrudnienie w urzędach, ministerstwach, administracji centralnej czy prywatnych firmach. I choć Janke po ponad roku od ogłoszenia swojej deklaracji wrócił częściowo do mediów (zaproponowano mu m.in. pisanie felietonów w jednym z tygodników opinii), nie wycofał się ze swoich diagnoz dotyczących kryzysu dziennikarstwa. „Kiedy odchodziłem, było źle, a teraz jest znacznie gorzej. Teraz widzę to jeszcze wyraźniej. Wtedy uznałem, że nastąpiła cywilizacyjna zmiana, która będzie postępować i postępuje. Nie twierdzę, że wszystko zginie, że wszystko jest bardzo złe, ale już nigdy nie będą [media — T.G.] takie, jak kiedyś. Upada model cywilizacyjny, w którym bezstronne media kontrolowały władzę i biznes, i było to opłacalne zajęcie. Dziś media nie dość, że są coraz mniej opłacalnym biznesem, to uczestniczą w grze. Są jednym z graczy. Sytuacja tradycyjnych mediów jest coraz gorsza, są coraz biedniejsze. W związku z tym muszą obniżać poziom i uzależniając się od zewnętrznych instytucji¹⁹”.

Inwazja treści w Internecie oraz gwałtowny rozwój nowych mediów sprawiły, że tradycyjni wydawcy znaleźli się w impasie. W 2013 roku sprzedaż dzienników ogólnopolskich spadła do 900 tys. egzemplarzy. Najwięcej czytelników straciła „Rzeczpospolita”, której wynik zmalał o 20,0% i „Gazeta Wyborcza”, której średnia sprzedaż ogółem w 2013 roku wyniosła 197 tys. 882 egz., czyli o 16,1% mniej niż 2012 roku. Sprzedaż „Super Expressu” zmalała o 4,2%. Liderem sprzedaży ogółem wśród dzienników w Polsce pozostał tabloid „Fakt” (Ringier Axel Springer Polska), który w 2013 roku sprzedawał się średnio w liczbie 338 tys. 833 egz., czyli o 9,3% niższej niż rok wcześniej²⁰.

Drastyczny spadek sprzedaży gazet spowodował automatyczne zmniejszenie się wpływów w segmencie prasy drukowanej, związanych nie tylko ze sprzedażą egzemplarzową, ale także z coraz mniejszą liczbą reklam.

¹⁸ I. Janke: *Odchodzę z dziennikarstwa* [<http://jankepost.salon24.pl/501402,odchodze-z-dziennikarstwa>] (dostęp: 05.10.2014).

¹⁹ A. Małuch: *Jeśli ktoś mówi o etyce, niech przyjrzy się najpierw mediom, w których pracuje* [http://www.press.pl/wywiady/pokaz/687,,Jesli-ktos-mowi-o-etyce_-niech-przyjrzy-sie-najpierw-mediom_-w-ktorych-pracuje] (dostęp: 17.10.2014).

²⁰ P. Palłus: *Duże spadki sprzedaży dzienników w 2013. Papier nadal jest najbardziej dochodowy* [<http://www.wirtualnemedia.pl/artukul/duze-spadki-sprzedazy-dziennikow-w-2013-papier-nadal-jest-najbardziej-dochodowy>] (dostęp: 17.10.2014).

W 2013 roku wydatki na reklamę w dziennikach skurczyły się o 28,7% (do 341,2 mln zł), a w magazynach — o 14,0% (do 513,6 mln zł)²¹.

Zmiany na polskim rynku prasowym okazały się odzwierciedleniem sytuacji panującej już od dawna we wszystkich krajach europejskich oraz za oceanem, gdzie wydawcy gazet odnotowują drastyczne spadki nakładów i przychodów. Bernard Poulet w głośnej książce *Śmierć gazet i przyszłość informacji*²², która zapoczątkowała dyskusję o realnej możliwości śmierci prasy drukowanej, zwraca uwagę na to, że kryzys dotyczy zarówno Francji, gdzie sprzedaż gazet zmniejszyła się z 3,8 mln egz. w 1974 roku do 1,9 mln egz. w 2007 roku, Wielkiej Brytanii, gdzie w ostatnich latach wszystkie ukazujące się dzienniki odnotowały spadek dystrybucji, jak i Niemiec, gdzie odnotowano spadek sprzedaży gazet z 31,4 mln egz. w 1997 roku do 26 mln w 2007 roku.

Zdaniem Pouleta, niemal jednocześnie dokonują się trzy nowe rewolucje: rozpowszechnia się zapis cyfrowy, gwałtownie spada zainteresowanie nowych pokoleń słowem pisanim i informacją, a informacja przestaje być najważniejszym narzędziem reklamy, co drastycznie ogranicza jej podstawowe źródło dochodów. „Wszystko to stawia pod znakiem zapytania dalszą egzystencję dzienników, w pierwszym zaś rzędzie dzienników, a być może i większości mediów informacyjnych oraz informacji wysokiej jakości. Istnieje pewna masa krytyczna — obejmująca czytelników, dochód, rozpowszechnianie — bez której wszystko może się zawalić”²³.

Kryzys automatycznie przełożył się na sytuację dziennikarzy, którzy w starciu z tracącymi zyski wydawcami znaleźli się na przegranej pozycji. Zwraca na to uwagę Joanna Taczkowska w książce *Zawód dziennikarza w Polsce*²⁴, przypominając, że ustawodawca wyposażył dziennikarzy w narzędzie umożliwiające skuteczne pozyskiwanie informacji, zaniedbał natomiast ochronę dziennikarzy w relacjach z pracodawcą. „Pozycja dziennikarza w polskim systemie prawnym była i nadal pozostaje słaba. System prawny gwarantuje silną pozycję przedsiębiorcom medialnym, ale nie chroni dziennikarzy. Konsekwencją zaniechań ustawodawcy jest obecność silnych mediów, ale słabych dziennikarzy”²⁵.

W efekcie, dziennikarzy dotknęły redukcje zatrudnienia, obniżki pensji, a w najlepszym razie niekorzystne zmiany w umowach o pracę. „Wydawcy i nadawcy, redukując koszty, przede wszystkim ograniczyli zatrudnie-

²¹ Polska reklama w 2013 r. o 4,5 proc. w dół. Telewizja wychodzi na plus [http://www.wirtualnemedia.pl/artukul/polska-reklama-w-2013-r-o-4-5-proc-w-dol-telewizja-wychodzi-na-plus (dostęp: 17.10.2014)].

²² B. Poulet: *Śmierć gazet i przyszłość informacji*. Przeł. O. Hedemann. Wołowiec 2011.

²³ Ibidem.

²⁴ J. Taczkowska: *Zawód dziennikarza w Polsce. Między misją, a posłannictwem*. Bydgoszcz 2012, s. 75.

²⁵ Ibidem, s. 75—76.

nie. Z początkiem 2009 roku pracę straciło ponad dwa tysiące dziennikarzy z dwunastu tysięcy zatrudnionych w zawodzie (od 20 do 30 proc.), najwięcej w prasie, która zanotowała najwyższe spadki wpływów z reklamy i ze sprzedaży egzemplarzowej. Najwięcej dziennikarzy zwolniono w spółkach TVP, Agora, Presspublica, TV Puls, Infor, Eurozet, Polsat TV²⁶.

Wydaje się, że zmiana form zatrudnienia dziennikarzy w mediach przybrała już stały charakter, a nie jest tylko jednym z elementów oszczędności w kryzysie. W zasadzie nikogo nie dziwi już, że młodzi adepci dziennikarstwa trafiający do zawodu nie otrzymują umowy o pracę, a zatrudnieni są wyłącznie za wierszówkę lub w najlepszym razie na podstawie umów cywilnoprawnych potocznie nazywanych śmieciowymi. Ponadto praktyki takie stosują nie tylko małe firmy medialne, ale i duże koncerny, jak na przykład Agora, wydawca „Gazety Wyborczej”, która w czerwcu 2014 roku oferowała kandydatom na stanowisko w dziennikarza w Rzeszowie wyłącznie umowę cywilnoprawną²⁷.

Coraz częściej koncerny medialne oferują młodym dziennikarzom staż w zamian za „zdobycie doświadczenia”, czyli po prostu pracę za darmo. Adepci dziennikarstwa muszą najpierw się sprawdzić, pisząc za darmo określoną liczbę tekstów do gazety lub wydania internetowego, by móc w przyszłości współpracować z redakcją i liczyć na nieregularnie wypłacaną wierszówkę. W lipcu 2014 roku spory rozgłos w Internecie zdobyło ogłoszenie o bezpłatnym stażu w Gazeta.pl, w którym redakcja dała do zrozumienia, że już sama wizyta w siedzibie Agory powinna być dla młodych osób wyróżnieniem. Pod ogłoszeniem natychmiast pojawiły się krytyczne komentarze: „Teraz wiem skąd te błędy ortograficzne na gazetce”, „Za darmoszke, no tak Polska... to jest ta murzyńskość”, „Dziennikarstwo wysokich lotów w 2 tygodnie!”, „Spółce giełdowej nie przystoi tak wykorzystywać ludzi”²⁸. Redakcja nie przejęła się jednak krytyką, tłumacząc, że takie działanie jest niezwykle skuteczne. Nie tylko zwiększa zainteresowanie, ale dzięki temu udaje się wyłuskać osoby, który zostają w zespole na stałe.

Oszczędności związane z formami zatrudnienia nie dotyczą tylko młodych dziennikarzy i osób, które dopiero startują w tym zawodzie, ale także doświadczonych reporterów i pracowników mediów. W lipcu 2014 roku około 400 etatowych pracowników TVP: dziennikarzy, montażyistów, grafików i charakteryzatorów przeniesiono do firmy zewnętrznej LeasingTeam, gdzie otrzymali roczną gwarancję zatrudnienia. Po kilku miesiącach, aby nadal pracować w telewizji, zdecydowana większość pracowników założyła

²⁶ B. Dobek-Ostrowska: *Polski system medialny na rozdrożu: media w polityce, polityka w mediach*. Wrocław 2011, s. 57.

²⁷ <http://sdp.pl/praca/9892,agora-sa-dziennikarz---,1402562390> (dostęp: 18.10.2014)].

²⁸ A. Małuch: *Internautów zirytowała propozycja bezpłatnego stażu w Gazeta.pl* [http://www.press.pl/newsy/internet/pokaz/45953,Internautow-zirytowala-propozycja-bezplatnego-stazu-w-Gazeta_pl (dostęp: 18.10.2014)].

jednak własną działalność gospodarczą. TVP poinformowała, że dzięki outsourcingowi obniży koszty stałe o blisko 43 mln zł²⁹.

Redukcje etatów i oszczędności na płacach dotyczą nie tylko polskich dziennikarzy. We wrześniu 2014 roku konserwatywny niemiecki dziennik „Frankfurter Allgemeine Zeitung” poinformował, że ze względu na trudną sytuację finansową w ciągu najbliższych trzech lat zwolni około 40 dziennikarzy oraz 160 innych pracowników spośród 900 osób zatrudnionych obecnie³⁰. Zwolnienia 93 etatowych i nieetatowych pracowników ogłosił też lewicowy francuski dziennik „Liberation”, który ze względów oszczędnościowych zamierza też przenieść swoją siedzibę z centrum Paryża do tańszego obszaru miasta³¹.

Brak stabilizacji zawodowej, luźne formy zatrudnienia oraz duża konkurencja na rynku pracy powodują, że dziennikarze nie czują się związani ze swoją redakcją, a ponadto doprowadzają do znacznego obniżenia jakości dziennikarstwa. Dyspozycyjni i niesamodzielnymi dziennikarze nie potrafią zebrać informacji ani także przelać ich na papier lub stronę internetową. W efekcie dziennikarze piszą o wszystkim, czyli tak naprawdę o niczym. Nie mają ani czasu, ani często także umiejętności, by specjalizować się w danej tematyce. „W celu obniżenia kosztów wydawcy tabloidów i mediów rozrywkowych wolą zatrudniać amatorów, którym można zapłacić znacznie mniej niż profesjonalistom. Niskie standardy dziennikarskie idą w parze z rozpowszechnianiem skandali, sensacji (sensacjologizm) i taniej rozrywki (inforozrywka)”³².

Trzeba przy tym zauważyć, że znaczne pogorszenie jakości pracy dziennikarza nastąpiło nawet w tych krajach, którym przypisywano wysoki profesjonalizm dziennikarski, jak USA, Szwecja, Niemcy czy Wielka Brytania. „Poszerzający się zasięg mediów komercyjnych, których celem jest zysk, a nie jakość przekazu i dobro odbiorców, doprowadził w skali globalnej do deprofesjonalizacji zawodu”³³.

Z kolei Zbigniew Bauer w książce *Dziennikarstwo wobec nowych mediów*³⁴ zwraca uwagę na to, że tym, co ostatnio przeorientowuje dziennikarską wrażliwość, jest prędkość synonimiczna z „pośpiechem”. „Prasa

²⁹ M. Kolińska-Dąbrowska: *TVP oszczędza na pracownikach. Wyda na to 167 mln zł* [http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,16534381,TVP_oszczedza_na_pracownikach__Wyda_na_to_167_mln.html#ixzz3GVTW4PdG] (dostęp: 19.10.2014)].

³⁰ „FrankfurterAllgemeine Zeitung” zwolni 200 pracowników [<http://www.wirtualneme dia.pl/arttykul/frankfurter-allgemeine-zeitung-zwolni-200-pracownikow>] (dostęp: 19.10.2014)].

³¹ M. Druś: *Liberation zwalnia jedną trzecią pracowników* [<http://www.pb.pl/3855169,30608,liberation-zwalnia-jedna-trzecia-pracownikow>] (dostęp: 19.10.2014)].

³² B. Dobek-Ostrowska: *Polski system medialny...*, s. 45.

³³ Ibidem, s. 20.

³⁴ Z. Bauer: *Dziennikarstwo wobec nowych mediów*. Kraków 2009.

zagnieżdża się w Internecie, tracąc tym samym charakterystyczną dla niej stabilność, upodabnia się do przekazów »strumieniowych«³⁵.

Problem deprofesjonalizacji zawodu dostrzegają nie tylko badacze mediów, ale sami dziennikarze. Zwrócili na to uwagę podczas wywiadów pogłębionych, które przeprowadzono z 15 dziennikarzami czołowych mediów w ramach projektu zrealizowanego przez Instytut Spraw Publicznych³⁶. „Tę wymianę środowiska dziennikarskiego było widać w latach dziewięćdziesiątych, i to było słuszne, że nowi koledzy przyszli na miejsce starych, którzy niespecjalnie się przysłużyli w czasach PRL-u, ale trwa taka permanentna wymiana, bo po prostu ci dobrzy dziennikarze są zbyt drodzy i odchodzą z zawodu bądź piszą coraz mniej, a trzydziestolatkowie uczą dwudziestolatków, albo nie uczą, tylko ci dwudziestolatkowie podpatrują trzydziestolatków, i to nie jest normalna nauka”³⁷.

Nowe dziennikarstwo w nowych mediach

Za gwałtowne przeobrażenia w zawodzie dziennikarskim trudno winić jedynie kryzys na rynku medialnym czy politykę wydawców dążących do maksymalizacji zysku. Trzeba przyznać, że część dziennikarzy nie potrafiła albo nie chciała dostosować się do zmieniających się form, wymagań i tempa pracy we współczesnych mediach. Obecnie określeniami, które najczęściej powtarza się w przypadku pracowników mediów, są wszechstronność i multimedialność. Współczesny dziennikarz powinien nie tylko umieć napisać tekst do gazety, ale przygotować także informację do Internetu, nagrać i zmontować prosty film, który można umieścić w serwisie YouTube, oraz zrobić zdjęcie smartfonem i poddać je podstawowej obróbce, tak aby można było umieścić je w Sieci.

Redakcje prasowe i działy internetowe funkcjonujące w ramach jednego medium często się przenikają, a bywa, że wydawcy tworzą wspólne newsromy pracujące zarówno na potrzeby mediów drukowanych, jak i Internetu. Czasami rodzi to konflikty, jak w przypadku niemieckiego tygodnika „Der Spiegel“, gdzie spółdzielnia pracownicza Mitarbeiter KG, kontrolująca ponad połowę udziałów wydawcy tygodnika, zażądała odwołania naczelnego redaktora pisma — Wolfganga Büchnera. Büchner przegrał starcie z dziennikarza-

³⁵ Ibidem, s. 15—16.

³⁶ J. Kucharczyk: *Kto pilnuje strażników? Odpowiedzialne dziennikarstwo w demokratycznej Polsce*. Warszawa 2011.

³⁷ A. Niżyńska, J. Osiecki: *Sami o sobie. Kondycja i zagrożenia odpowiedzialnego dziennikarstwa*. W: *Odpowiedzialne dziennikarstwo w demokratycznej Polsce*. Red. J. Kucharczyk. Warszawa 2011, s. 76.

mi, którzy nie zgadzali się na forsowany przez niego projekt połączenia redakcji wersji drukowanej i internetowej³⁸.

W tym miejscu warto zauważyć, że podobne starcie w redakcji któregoś z polskich opiniotwórczych dzienników czy tygodników byłoby raczej niemożliwe ze względu na strukturę właścicielską, w której dziennikarze nie mają swojej reprezentacji. Zresztą w polskich warunkach tendencja jest raczej odwrotna, tzn. wydawcy tworzą osobne redakcje dla wydań drukowanych i wydań online. Dobrym przykładem jest tu Agora, która oprócz papierowej „Gazety Wyborczej” i powiązanej z nią Wyborcza.pl, ma również portal Gazeta.pl z osobną redakcją. Wyjątkiem są jednie redakcje lokalne „Gazety”, gdzie ci sami dziennikarze piszą zarówno edycji papierowej, jak i do wydania internetowego.

Przenikanie się dziennikarstwa tradycyjnego z internetowym w dobie gwałtownego rozwoju Internetu i nowych mediów stało się koniecznością. Tradycyjne media muszą być obecne w Internecie, ponieważ liczba jego użytkowników z roku na rok rośnie, a Sieć stała się medium globalnym. Jak wynika z raportu przygotowanego przez IAB Polska³⁹, w 2013 roku dostęp do Internetu w Polsce miało 72,0% gospodarstw domowych i odsetek ten był wyższy o 2 p.p. niż w poprzednim roku. Wynik ten daje Polsce 18. miejsce wśród krajów Unii, 7 p.p. poniżej średniej unijnej. Z Internetu obecnie korzysta w Polsce 21,1 mln osób w wieku powyżej 7 lat. Użytkownicy głównie korzystają z poczty elektronicznej (82,0% internautów), wyszukują informacji o towarach i usługach (72,0%), korzystają z bankowości elektronicznej (51,0%) oraz słuchają radia i oglądają telewizję online (45,0%), a także czytają i pobierają czasopisma online (43,0%).

Statystyczny polski internauta spędza w Sieci miesięcznie ponad 29 godzin, co daje mu miejsce w europejskiej czołówce. 68% internautów loguje się do sieci codziennie, a 23% kilka razy w tygodniu. Korzystanie z Internetu rzadziej niż raz w tygodniu deklaruje zaledwie 3% internautów⁴⁰. Nadal najpopularniejszym urządzeniem dostępowym do Internetu pozostają komputer i laptop, ale coraz więcej użytkowników korzysta z urządzeń mobilnych, głównie smartfonów. Jednak prawdziwy przełom mogą spowodować tablety, które dzięki niskiej cenie wypierają z rynku netbooki. „Wartość rynku sprzedaży tych urządzeń wyniosła w 2013 roku w Polsce 230 mln euro, prognozy na 2014 mówią zaś o 260 mln euro (wzrost o 13,0%. W przeliczeniu na liczbę urządzeń w 2013 roku sprzedano w Polsce 1,4 mln. tych urządzeń, prognoza na 2014 rok mówi zaś o 2 mln sztuk⁴¹.

³⁸ L. Lewandowski: *Naczelny tygodnika. „Der Spiegel“ na wylocie* [http://www.press.pl/newsy/prasa/pokaz/46599,Naczelny-tygodnika-Der-Spiegel-na-wylocie (dostęp: 20.10.2014)].

³⁹ S. Pliszka: *Dostęp do Internetu na świecie i w Polsce*. „Internet 2013 Raport Strategiczny Polska Europa Świat” dodatek do „Media&Marketing Polska” 2014, nr 11, s. 14.

⁴⁰ Ibidem, s. 18—19.

⁴¹ Ibidem, s. 19.

Swoje witryny w Internecie posiadają dziś wszystkie dzienniki ogólnopolskie, a z danych Megapanel PBI/Gemius wynika, że odwiedza je ponad 40,0% polskich internautów⁴². W lipcu 2014 roku strony dzienników ogólnopolskich odwiedziło 9,24 mln użytkowników: najczęściej internautów (4,6 mln) zajrzało na strony „Faktu”, na drugim miejscu znalazł się serwis Wyborcza.pl (2,82 mln), a na trzecim Se.pl (2,64 mln).

Z badań ankietowych przeprowadzonych przez Marka Jeleśniańskiego⁴³ wynika, że osoby przygotowujące treści na potrzeby publikacji w Internecie są stosunkowo młode. Średnia wieku w tej grupie wyniosła 24,4 lat. Zdecydowana większość dziennikarzy internetowych (73,2%) przygotowuje aktualności. To nie dziwi, ponieważ Internet to medium, które ze względu na charakterystyczne cechy idealnie nadaje się do tego, by adekwatna informacją została zamieszczona na łamach strony internetowej zaledwie chwilę po wystąpieniu danego wydarzenia⁴⁴. Jednocześnie zaledwie 23,3% uczestników badania wskazało dziennikarstwo internetowe jako główne źródło dochodu, co dowodzi nie tylko, że dziennikarstwo internetowe jako zawód jest wciąż nowością na polskim rynku pracy, ale jest także potwierdzeniem tezy o wielozadaniowości współczesnych pracowników mediów. Dziennikarze, jak już wspomnieliśmy, bardzo rzadko mogą skupić się tylko na dostarczaniu treści do jednego medium, na przykładu Internetu. Muszą posiadać wiele umiejętności i często pracować i przygotowywać materiały na potrzeby kilku redakcji.

Aspekt wielozadaniowości podkreślali również dziennikarze, którzy wzięli udział w badaniach „Zmiana w dziennikarstwie. Kultura zawodowa polskich dziennikarzy” zrealizowanych w ramach projektu badawczego „Zmiana w dziennikarstwie. Kultura dziennikarska w Rosji, Polsce i Szwecji”. „Większość, bo 66 proc. respondentów, czuło się dziennikarzami wielozadaniowymi (dla porównania — w Szwecji takie poczucie ma tylko 37 proc. badanych). Prawie 80 proc. respondentów uważało, że tego oczekiwali od nich ich przełożeni. Podobnie jak w Szwecji, tak i w Polsce ponad 80 proc. ankietowanych sądziło, że wielozadaniowość jest kierunkiem, w którym będzie zmierzał ich zawód”⁴⁵.

Współcześni dziennikarze nie tylko tworzą na potrzeby Internetu i nowych mediów, ale także wykorzystują *social media* w swojej codziennej

⁴² M. Kozielski: *Witryny dzienników ogólnopolskich mają ponad 9 mln użytkowników* [<http://www.press.pl/newsy/internet/pokaz/46579,Witryny-dziennikow-ogolnopolskich-maja-ponad-9-mln-uzytkownikow>] (dostęp: 20.10.2014)].

⁴³ M. Jeleśniański: *Obraz dziennikarstwa internetowego w Polsce. Raport z badań z roku 2008* [http://eredaktor.pl/pdf/obraz_dziennikarstwa_internetowego_w_polsce.pdf] (dostęp: 20.10.2014)].

⁴⁴ Ibidem, s. 17.

⁴⁵ B. Dobek-Ostrowska, P. Barczyszyn, A. Michel: *Zmiana w dziennikarstwie. Kultura zawodowa polskich dziennikarzy (badania ilościowe)*. „Studia Medioznawcze” 2013, nr 1 (52).

pracy. 92,0% dziennikarzy, którzy wzięli udział w badaniu „Dziennikarze i social media 2014” przygotowanym przez Multi Communications, Millward Brown oraz IMM, a także zadeklarowało, że korzysta z kanałów społecznościowych⁴⁶. Zdecydowanie najczęściej dziennikarze odwiedzają Facebooka (85,0% ankietowanych), YouTube (66,0%) i Wikipedię (62,0%). Na dalszych miejscach znalazł się Twitter, który wskazało 48,0% badanych, a także Google+ (32,0%) oraz LinkedIn (16,0%).

W mediach społecznościowych dziennikarze najczęściej szukają nowych pomysłów (67,0%), poznają popularne tematy (54,0%), opinie konsumentów (37,0%) i komentarze ekspertów (34,0%). Sporą popularnością cieszą się też blogi, głównie o tematyce politycznej i społecznej (do ich regularnego czytania przyznało się 40,0% ankietowanych).

Jak zauważył wspomniany już Paul Levinson, blogi stanowią najstarszą i najpełniejszą egzemplifikację najnowszych mediów. „Każdy konsument jest jednocześnie producentem: Ktokolwiek czyta cudzy blog może w dowolnym momencie założyć własny”⁴⁷. Przy czym blogi mogą powstawać właściwie w każdym momencie, nie podlegają więc żadnym ograniczeniom. Ich autorzy mogą poruszać zarówno sprawy błahe, jak i dotyczące tysięcy czytelników.

Z kolei Leszek Olszański w książce *Media i dziennikarstwo internetowe* zauważa, że blogi, przez swoją prostotę obsługi i bezpośredni kontakt z odbiorcami, można uznać za najlepszą szkołę mediów internetowych, którą można zaoferować zarówno doświadczonym dziennikarzom, jak i ich młodszym kolegom. „Wielu dziennikarzy blog może przekonać, że Internet to niekoniecznie ściek, a publiczność online jest równie wartościowa jak czytelnicy i telewidzowie, i przez to zachęcić ich do głębszego zaangażowania się we współpracę z społecznością wirtualną”⁴⁸.

Możliwość natychmiastowego publikowania w Sieci zapewnia również serwis społecznościowy Twitter, z tą różnicą, że nadawcy informacji muszą zmieścić się zaledwie w 140 znakach. To pozorne ograniczenie w rzeczywistości jest siłą tego medium, ponieważ zapewnia maksymalnie skondensowany, ale przez to szybko przyswajany przekaz informacji. Z Twittera korzystają dziennikarze mediów zarówno tradycyjnych, jak i internetowych. Tweetują pracownicy korporacji, aktorzy, politycy, sportowcy i celebryci. Twitter pozwala w procesie dystrybucji i przekazywania informacji pominąć zupełnie dziennikarzy. Zdarzało się, że Paweł Graś — były rzecznik rządu Donalda Tuska — często niedostępny dla dziennikarzy próbujących się z nim skontaktować przekazywał jakąś informację doty-

⁴⁶ *Dziennikarze i Social Media 2014* [http://www.press.pl/attachments/www-data/Dziennikarze-i-social-media-2014_316.pdf] (dostęp: 21.10.2014).

⁴⁷ P. Levinson: *Nowe nowe media...*, s. 11.

⁴⁸ L. Olszański: *Media i dziennikarstwo internetowe*. Warszawa 2012.

cząca pracy premiera za pomocą wpisu na Twitterze. Tą drogą dziennikarze dowiadywali się więc nie tylko o spotkaniach, które odbył premier, ale nawet o decyzjach, które podjął.

Tym, co wyróżnia i odróżnia media ery cyfrowej od tradycyjnych, jest szybkość przekazywania informacji. To stwarza jednak pewne zagrożenia. W dziennikarstwie internetowym nie ma bowiem czasu na pogłębioną analizę, potwierdzanie informacji w kilku źródłach czy rzetelną weryfikację faktów. Liczy się prędkość przekazu i jak najszybsze „wypuszczenie” informacji w obieg. Czas na ewentualne poprawki jest później, ponieważ Internet daje nieograniczone możliwości edytowania i poprawiania materiału. Często dzieje się to przy współudziale samych czytelników, którzy zwracają uwagi na nieścisłości w artykułach czy zastępują korektorów w poprawieniu błędów. Olszański nazywa ich krytykami. To oni najmocniej rzucają się w oczy, a przy okazji irytują tworzących online dziennikarzy. „To oni wytykają literówki, krytykują autentyczne bądź wydumane pomyłki merytoryczne i do znudzenia pytają, wzorem Adriana Molea w swoim sekretnym dzienniku redakcji »Timesa«: »Dlaczego nie zatrudniacie ludzi potrafiących ortograficznie pisać?«⁴⁹.

Trzeba jednak zauważyć, że tempo przygotowywania informacji dla Internetu miewa czasem i dobre strony. Dziennikarze pracujący dla globalnej Sieci mogą czasami pozwolić sobie na opracowanie szerszego niż w prasie kontekstu informacyjnego i rozbudować informację o pojawiające się w miarę upływu czasu dodatkowe szczegóły. „Atrakcyjność niniejszego środka masowego przekazu polega również na tym, że każdy z nas może opublikować wiadomość czy własny komentarz na dany temat. Dlatego też coraz więcej czytelników sięga właśnie do Internetu po najświeższe informacje, a nie do kiosków czy salonów prasowych⁵⁰.

Te pozytywne aspekty nie eliminują jednak kolejnych zagrożeń, jakimi są chaos informacyjny i komercjalizacja przekazu internetowego. Ponieważ w przekazie online liczy się czas, dziennikarze internetowi często wykorzystują materiały przygotowane przez firmy *public relations*. Granica oddzielająca w takim wypadku informację od reklamy jest bardzo cienka, a bywa, że nie istnieje w ogóle. Podobnym pokusom poddawani są też dziennikarze mediów tradycyjnych, ale w tym wypadku kontrola ze strony redaktorów wydaje się jednak większa. Niestety, walka z tym procederem wyda się coraz trudniejsza. „Budżety największych firm PR-owskich na przygotowanie i opracowywanie materiałów gotowych do druku są dziś

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ J. Mikosz: *Kształtowanie się dziennikarstwa internetowego w Polsce*. W: *Nowe media. Między dziennikarstwem obywatelskim, a polityką*. Red. M. Jeziński, A. Seklecka, Ł. Wojtkowski. Toruń 2014, s. 107.

porównywalne z budżetami małych i średnich newsroomów w tradycyjnych gazetach”⁵¹.

Zjawisko to, coraz trudniejsze do uchwycenia i zweryfikowania, jest jednak ogromnym zagrożeniem dla samych dziennikarzy, z którego — oni, jak się — wydaje, nie zawsze zdają sobie do końca sprawę. W którymś momencie może się bowiem okazać, że dziennikarze są niepotrzebnymi, za to kosztownymi pośrednikami, których można wyeliminować. „Po co cały ten wielki wysiłek z zachęceniem dziennikarzy do podjęcia jakiegoś tematu, skoro równie dobrze można na stronach umieścić film czy tekst udający pełnowymiarowy materiał dziennikarski i do tego niosący intelektualne wartości”⁵².

Zakończenie

Powstanie nowych mediów stworzyło zagrożenia, ale i szansę dla dziennikarzy, którzy muszą odnaleźć się w nowej rzeczywistości, gdzie prym wiedzcie tak zwany infotainment, czyli połączenie informacji z rozrywką. Z jednej strony dziennikarze tracą pracę, stabilność zatrudnienia i część dochodów, z drugiej, aby przetrwać w zawodzie, muszą nabywać nowych umiejętności i kompetencji. Dominującą rolę zaczyna odgrywać wielozadaniowość, a czasy, gdy dziennikarz pracował tylko dla jednego medium, powoli odchodzą w zapomnienie. Z jednej strony następuje deprofesjonalizacja zawodu, z drugiej — do mediów przychodzą młodzi ludzie, którzy szybko uczą się dziennikarstwa internetowego. Trwa poszukiwanie kierunku rozwoju nowoczesnych mediów. Wydaje się, że najlepszym modelem i przyszłością tego zawodu będą portale łączące w sobie dziennikarstwo ery cyfrowej z rzetelnym poszukiwaniem prawdy i faktów, coś na kształt serwisów „Buzzfeed” czy „Huffington Post”, które jak w soczewce skupiają w sobie „nowe” i „stare” dziennikarstwo. Tak czy inaczej jednak, dziennikarstwo przetrwa, bo ciężaru przekazywania informacji, która jest podstawą demokracji, nie uniosą na swoich barkach tylko freelancerzy czy media-workerzy.

⁵¹ T. Wróblewski: *Koniec dziennikarstwa. Chińskie mury runęły*. W: *Nowe Media*. Red. E. Mistewicz. Gdynia 2012, s. 50.

⁵² Ibidem, s. 51.

Recenzje i omówienia

**Krzysztof Obremski, *Wizerunki medialne polityków:
Lech Kaczyński, Donald Tusk, Bronisław Komorowski*
Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu
Mikołaja Kopernika, 2014, ss. 214**

Trudno dziś z pewnością jednoznacznie stwierdzić, niemniej jednak można z dużą dozą prawdopodobieństwa powiedzieć, iż katastrofa prezydenckiego samolotu Tu-154 pod Smoleńskiem będzie długo pamiętanym przez polskie społeczeństwo wydarzeniem — jednym z ważniejszych w XXI wieku. To właśnie ono w dużej mierze wydaje się osią, dokonanego przez Krzysztofa Obremskiego, omówienia wizerunków medialnych tytułowych bohaterów recenzowanej monografii. Wybór ten nie może dziwić, choćby z tego powodu, że dyskurs medialny w Polsce w ostatnich latach — w większym lub mniejszym stopniu — zdominowany były właśnie przez dyskusję wokół wydarzeń z kwietnia 2010 roku. Główne tezy i myśli przewodnie książki Autor zaprezentował w pierwszym z ośmiu rozdziałów, z których składa się omawiana publikacja.

Rozdział pierwszy można więc potraktować jako zapowiedź tego, co znajdzie się na kolejnych stronach książki. Autor na przykładzie wizerunku prezydenta Lecha Kaczyńskiego wskazuje na nierzadką skrajność medialnej, a przez to społecznej oceny polityka, która — przy wciąż żywej, klasycznej teorii retorycznej „symetryczności” pochwały i nagany — przynajmniej po części jest konsekwencją braku (intencjonalnego lub niewolicjonalnego) podporządkowania się aktora politycznego zjawisku mediatyzacji.

Za egzemplifikację i rozwinięcie postawionej tezy uznać można rozdział następny, w którym Obremski, ukazując wybrane zachowania oraz cechy osobowości i wyglądu zewnętrznego prezydenta Kaczyńskiego (niski wzrost, „całkiem duży brzuszek”), przypominając w tym kontekście między innymi przykład odwołanego „spotkania trójkąta weimarskiego w reakcji na »kar-

tofla«” (s. 38), podkreśla nieumiejętność „neutralizacji” słabych punktów, a wręcz ich eksponowanie, i w ten sposób autodestrukcję wizerunku, która o tyle bardziej była widoczna u byłego ministra sprawiedliwości niż na przykładzie jego następcy, gdyż z uwagą relacjonowana przez „wrogie” media. Według Autora, Bronisław Komorowski także nie ustrzegł się błędów, ale objęty był „ulgową taryfą” (s. 42), co wynikać mogło właśnie z poprawnych relacji ze środkami masowego przekazu.

To (mimowolne?) „wystawianie się na ostrzał” mediów z pewnością jest tylko jednym z czynników, jakie w ostateczności kształtowały wizerunek Lecha Kaczyńskiego, czego dowodzi rozdział kolejny, w którym Autor, odwołując się do dwóch książek (*Ostatni wywiad*¹ i *Daleko od Wawelu*²), stwierdza: „[...] poniekąd może być zaskakujące, jak ta sama prezydentura została niekiedy wręcz nawet biegunowo odmiennie przedstawiona” (s. 49). Pierwszy ze wskazanych tytułów rysuje się bowiem jako „pochwała”, a drugi „nagana” działań i sylwetki omawianej postaci. Liczne przykłady przywoływane przez Obremskiego, odnoszące się nie tylko do wydarzeń z okresu prezydentury, ale także ocen współpracowników czy przeciwników prezydenta, mają nie tyle potwierdzić postawioną tezę, ile odpowiedzieć na zasadnicze pytanie: Skąd tak rozbieżne punkty widzenia i oceny? Autor, w poszukiwaniu odpowiedzi, odwołuje się do „wspólnot interpretacyjnych” Stanleya Fisha (s. 70) i teorii aktora-Sieci Brunona Latoura (s. 74), według których — odpowiednio: po pierwsze — indywidualne podmioty wypowiedzi należy postrzegać nie jako samoistne i niezależne, ale raczej jako skonstruowane społecznie, dlatego źródeł ich oceny winno się poszukiwać w „interpretacyjnych wspólnotach”; po drugie — aktorzy, jako obiekty Sieci, są raczej wynikiem swoich relacji, a nie wewnętrznych, esencjonalnych właściwości. W ten sposób Obremski wskazuje na to iż kolejne prezentacje sylwetki wybranego w 2005 roku prezydenta nie są zbliżaniem się do jakiegoś „obiektywnego”, finalnego obrazu, a raczej (jedyne) następnymi opisami, co sprawia, iż „Lech Kaczyński i jego działalność mogą funkcjonować jako swoiście czytany »tekst kultury«” (s. 75).

Przykładów na potwierdzenie postawionej tezy dostarcza następny rozdział *Lech Kaczyński i „Holdy katyńskie”³ — jak jest zrobiony panegiryk prezydencki*. Autor w tej części książki podejmuje trud poszukiwania i wskazania — w wymienionych w przywołanym tytule publikacjach — „znamiennych chwytów wywyższających”, co pozwoliłoby na ukazanie panegirycznego charakteru ich treści w oderwaniu od ocen podmiotu orzekającego, a dalej, określenie w ostateczności odmiany gatunkowej pochwały prezy-

¹ Ł. Warzecha: *Lech Kaczyński. Ostatni wywiad*. Warszawa 2010.

² M. Majewski, P. Reszka: *Daleko od Wawelu*. Warszawa 2010.

³ L. Sosnowski: *Hold katyński*. Kraków 2010; Idem: *Hold katyński 2*. Kraków 2011.

denta Kaczyńskiego. Obremski, omawiając między innymi „Chrystusową interpretację Lecha Kaczyńskiego” (s. 93), ukazując „biało-czarny obraz dziejów”, nie tylko trafnie demaskuje zastosowane chwytły, ale także celnie je „punktuje”, ukazując nierzadko, że „diabeł tkwi w szczegółach”. Ostatecznie Autor stwierdza znaczne podobieństwo (9 na 10 zastosowanych chwytów wywyższających) panegiryków prezydenckiego i królewskiego, podkreślając, iż „owa panegiryczna wspólnota ponad trzema ustrojami politycznymi (feudalizmem, socjalizmem, kapitalizmem) swe najogólniejsze wyjaśnienie znajduje w dwojakiej materii”: we wcześniejszym wystąpieniu, a przez to w nieuniknioności powtarzalności słów i chwytów wywyższających (s. 107).

Kontynuacją dotychczasowych rozważań, dotyczących osoby prezydenta Kaczyńskiego, choć ujętych z innej niż do tej pory perspektywy, jest rozdział piąty, którego zawartość i myśl przewodnią wydaje się oddawać nie tylko sam tytuł (*Jedność przeciwnostw a proces demityzacji polityków: Lech Kaczyński versus Donald Tusk*), ale także jeden z cytatów, od którego Autor rozpoczyna swoje rozważania: „Przeciwnicy nasi wyznaczają bowiem ścieżki naszych dróg w nie mniejszym stopniu niż przyjaciele” (s. 111). Obremski na kilkunastu następujących stronach odnosi się do tak zakreślonego pola, prezentując różnice i podobieństwa między wspomnianymi w tytule postaciami (porównanie obydwu postaci z uwzględnieniem 23 zmiennych zawiera tabela na s. 119), starając się przy tym ukazać, ile — wbrew pozorom — obaj politycy mieli ze sobą wspólnego, co ostatecznie skłania go do poszukiwania odpowiedzi na pytanie: Dlaczego „prezydent i premier współtworzą parę podobnych do siebie przeciwników?” (s. 118). Całość omówiona została na podstawie dwóch kolejnych publikacji (*Daleko od Wawelu*⁴, *Daleko od miłości*⁵) poświęconych — każda z osobna — odpowiednio prezydentowi Kaczyńskiemu i premierowi Tuskiemu. Obydwie książki są — zdaniem Autora — przykładem demityzacji obu postaci (s. 121), z tym, że proces prymarny do tego zjawiska, czyli mityzacja, w przypadku pierwszej z nich — w przeciwieństwie do drugiej — zdaje się już zakończony.

W kolejnym rozdziale Autor książki powraca do tematu „symetryczności” pochwały i nagany, jednak w tej części pracy wspomniane gatunki wymowy pokazowej omawia na przykładzie medialnego wizerunku następcy tragicznie zmarłego w 2010 roku prezydenta RP, stwierdzając już na samym początku, iż „również Bronisław Komorowski pozwala dostrzec »symetryczność« pochwały i nagany” (s. 127). Profesor UMK na kolejnych stronach nie tylko potwierdza postawioną tezę, ale także wskazuje na odmienność elementów (cech), które niegdyś były brane pod uwagę, a tymi, które są brane pod uwagę obecnie (porównanie w formie tabeli — s. 129) podczas kreowania

⁴ M. Majewski, P. Reszka: *Daleko od Wawelu...*

⁵ M. Majewski, P. Reszka: *Daleko od miłości*. Warszawa 2011.

obrazu polityków. Podejmuje on jednocześnie próbę określenia komponentów — wraz z ich odmienną (medialną) interpretacją (s. 131—135) — wizerunku Komorowskiego. Wręcz biegunowo różne postrzeganie polityków (zdaniem Obremskiego jest to rzecz naturalna) to wynik nie tylko prezentacji, ale także przeciwnej interpretacji elementów ich wizerunku, co związane jest między innymi z kreatywną mocą języka mediów. Te jako przekaźniki — w związku z „teoretycznym czy abstrakcyjnym” „dla milionów tzw. zjadaczy chleba” charakterem działań polityków — są (współ)autorami ich wizerunków, przy czym istotne jest również, iż środki masowego przekazu kierują się „makro-intencją: chcę (chcemy), abyś przedstawiony ci wizerunek medialny prezydenta uznał za swój” (s. 138).

Jeden z (potencjalnych) komponentów wizerunku omówiony został w rozdziale siódmym. Obremski starając się odpowiedzieć na pytanie: Czy prezydent Bronisław Komorowski w ogóle jest jakkolwiek sarmacki?, jednocześnie zastanawia się nad potencjalnym wpływem — ogólnie rzecz ujmując — pochodzenia prezydenta RP na postrzeganie go jako określonego typu osoby. Przywołując i analizując poszczególne cechy, wydarzenia z życia czy historię rodziny Komorowskiego, w kontekście ich ewentualnego zbliżania — jak go określa — „hetmana pobożnego” do „Nowoczesnego Sarmaty”, Autor dochodzi do wniosku, iż, po pierwsze, mamy do czynienia z dwoma — co do zasady odmiennymi — procesami „przetwarzania sarmackiej przeszłości” przez przeciwników i zwolenników prezydenta (kolejny dowód na symetryczność pochwały i nagany), po drugie, „status zakorzenienia w sarmackiej tradycji”, głównie z powodu „umiarkowanej kultury historycznej milionów polskich wyborców” jest „drugoplanowym elementem marketingu politycznego” (s. 176).

W ostatniej części monografii Profesor, w kontekście poszukiwań odpowiedzi na pytanie: Czy „religia smoleńska” w ogóle jest jakąkolwiek religią?, odnosząc się do różnych rodzajów mesjanizmu (np. staropolskiego i romantycznego) i wskazując ich punkty wspólne, zastanawia się między innymi nad sensem i zasadnością jego wykorzystania w Polsce po katastrofie Tu-154. Według Obremskiego, to właśnie w smoleńskim mesjanizmie upatrywać należy przyczyn tak odmiennego dla wielu Polaków postrzegania wizerunku prezydenta Kaczyńskiego przed wydarzeniami i po wydarzeniach z kwietnia 2010 roku, podobnie zresztą jak wiary w „niedorzeczne” okoliczności (mgła, hel, trotyl — s. 209), które jednak w kontekście „smoleńskiej religii” brzmią „całkiem wiarygodnie”.

Książka Obremskiego to studium polityki jako *quasi*-religii — jej przywódcy jednak, w przeciwieństwie do proroków, muszą znacznie bardziej zważać na to, co mówią i jak się zachowują, szczególnie jeśli chodzi o media — w zmediatyzowanym świecie, w którym to samo zdarzenie czy postępowanie może być zupełnie odmiennie przedstawione, w dużej mierze zdani są

bowiem na łaskę bądź niełaskę środków masowego przekazu. Choć recenzowana publikacja nie jest bez wad (np. nierzadkie powtórzenia, niemal kopie zdań; nieskrywana stronniczość Autora; odczuwalny niekiedy brak narracji, płynności wywodu), które po części Obremski usprawiedliwia we wprowadzeniu, jej wręcz erudycyjna zawartość merytoryczna, a także nierzadka erytyczna czy retoryczna formuła, podobnie jak incydentalnie ciekawostkowy charakter, sprawiają, iż jest to lektura warta polecenia osobom zajmującym się na co dzień nie tylko marketingiem politycznym, ale także retoryką czy funkcjonowaniem środków masowego przekazu.

Łukasz Goniak

Noty o Autorach*

Tomasz Kubin, dr — adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

Mirosław Matyja, prof. dr — Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA

Agnieszka Kandzia, mgr — asystent w Zakładzie Teorii Polityki i Myśli Politycznej Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

Bożena Zasepa, dr — adiunkt w Zakładzie Polityki Społecznej Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

Paweł Grzywna, mgr — asystent w Zakładzie Polityki Społecznej Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

Natalia Stępień, dr — adiunkt w Zakładzie Polityki Społecznej Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

Tomasz Okraska, mgr — asystent w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

Tomasz Głogowski, mgr — doktorant w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

Łukasz Goniak, mgr — Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

* Według kolejności w tomie

Redakcja i korekta
Barbara Konopka
Krystian Wojcieszuk

Projektant okładki i stron działowych
Beata Klyta

Redaktor techniczny
Barbara Arenhövel

Łamanie
Bogusław Chruściński

Copyright © 2015 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336

ISSN 1895-3492

(wersja drukowana)

ISSN 2353-9747

(wersja elektroniczna)

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
[e-mail:wydawus@us.edu.pl](mailto:wydawus@us.edu.pl)

Wydanie I. Nakład 90 + 50 egz. Ark. druk. 12,0.
Ark. wyd. 16,0. Papier offset. kl. III, 90 g.

Cena 20 zł (+ VAT)

Druk i oprawa: EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek
Spółka Jawna, ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek