

# Bezpieczeństwo Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej

redakcja naukowa

Andrzej Żebrowski

Łukasz Zweifel

Katarzyna Kowalska



Bezpieczeństwo Polski  
w warunkach członkostwa  
w Unii Europejskiej

Uniwersytet Pedagogiczny  
im. Komisji Edukacji Narodowej  
w Krakowie  
Prace Monograficzne 838

# Bezpieczeństwo Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej

redakcja naukowa

Andrzej Żebrowski

Łukasz Zweifel

Katarzyna Kowalska

Recenzenci

prof. zw. dr hab. Waldemar Jan Dziak

dr hab. Jacek Zieliński, prof. UWr.

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2018

redaktor Jolanta Grzegorzek

projekt okładki Janusz Schneider

łamanie Jadwiga Czyżowska-Maślak

ISSN 0239-6025

ISBN 978-83-8084-139-0

e-ISBN 978-83-8084-140-6

DOI 10.24917/9788380841390

Wydawnictwo Naukowe UP

30-084 Kraków, ul. Podchorążych 2

tel./fax 12 662-63-83, tel. 12 662-67-56

e-mail: [wydawnictwo@up.krakow.pl](mailto:wydawnictwo@up.krakow.pl)

<http://www.wydawnictwoup.pl>

druk i oprawa

Zespół Poligraficzny WN UP

## Wstęp

Bezpieczeństwo oznacza stan niezagrożenia, pokoju, pewności. We współczesnych czasach termin ten jest bardzo często używany w wielu dyscyplinach naukowych, w szczególności w naukach o polityce. Zwyczajowo bezpieczeństwo było ograniczane do wojskowej sfery polityki, postrzegano je głównie przez pryzmat zagrożenia militarnego państwa. Obecnie znacznie rozszerzono zakres rozumienia tego pojęcia; badacze zajmujący się tą tematyką rozróżniają, między innymi, bezpieczeństwo: militarne, gospodarcze, kulturowe, społeczne, demograficzne, ekologiczne, co pokazuje, że podejście do kwestii bezpieczeństwa państwa stało się wieloaspektowe. Jak już wspomniano, tradycyjnie rozumiane bezpieczeństwo kojarzone było głównie z państwem, jego granicami, instytucjami, jego mieszkańcami i ich dobrem. Rozwój technologii wojskowej doprowadził do sytuacji, w której, jak pisał już w 1957 roku politolog John Hertz, „państwo terytorialne jest w coraz mniejszym stopniu zdolne do zrealizowania swego podstawowego zadania, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom, dlatego państwa, by skuteczniej bronić swojego terytorium, powinny łączyć się w bloki militarne itd.”<sup>1</sup>. Nie mniej ważna dla integracji państw okazała się nabierająca tempa współpraca gospodarcza, co zaowocowało między innymi powstaniem takiego podmiotu jak Unia Europejska. Zmieniło to spojrzenie na problem bezpieczeństwa państw wchodzących w skład struktur unijnych. Od momentu przyjęcia Polski do Unii Europejskiej (2004) zaczęto rozpatrywać problem bezpieczeństwa naszego kraju właśnie w kontekście jego członkostwa w UE. Niniejsza monografia jest dokładnie takim spojrzeniem na sprawę bezpieczeństwa Polski w nowych warunkach. Autorzy przeanalizowali kwestie bezpieczeństwa, biorąc pod uwagę bezpieczeństwo wewnętrzne, polityczne, militarne, gospodarcze, kulturowe i cybernetyczne.

---

1 J. Hertz, *The Rise and Demise of the Territorial State*, „World Politics” 1957, nr 9, s. 473 i dalsze.

Monografię podzielono na cztery części. Część pierwsza poświęcona jest teoretycznym aspektom bezpieczeństwa Polski w warunkach członkostwa w UE. Autorzy skupiają się na szczegółowej analizie wymiaru zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych państwa, jego bezpieczeństwie ekonomicznym oraz postrzeganiu kwestii bezpieczeństwa przez poszczególnych szefów rządów polskich. Część tę kończy diagnoza współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski. Kolejna część zawiera rozważania dotyczące wewnętrznego wymiaru bezpieczeństwa Polski w warunkach członkostwa w UE. Autorzy zajmują się między innymi sprawami bezpieczeństwa kulturowego oraz bezpieczeństwa ekonomicznego Polaków. W tej części znalazły się też przemyślenia na temat bezpieczeństwa energetycznego i zagrożeń, jakie występują w cyberprzestrzeni. Trzecia część monografii skupia się na fenomenie partii skrajnie prawicowych w Unii Europejskiej oraz znaczeniu, jakie ma dla bezpieczeństwa państwa działalność tego typu ugrupowań. Poruszane są też tak istotne sprawy dla bezpieczeństwa Polski jak umowa stowarzyszeniowa między Ukrainą a Unią Europejską czy współpraca transgraniczna między Polską a Ukrainą w ramach Euroregionu Karpackiego. Ostatnia, czwarta część przedstawia militarny wymiar bezpieczeństwa Polski w warunkach członkostwa w UE. Przeanalizowano w niej takie zagadnienia jak przemysłowy potencjał obronny Polski – szanse i zagrożenia oraz wpływ zewnętrznych konfliktów zbrojnych (mowa o konflikcie rosyjsko-ukraińskim) na kwestie bezpieczeństwa naszego kraju. Część tę kończą rozważania na temat działań przeciwdywersyjnych wojsk obrony terytorialnej w kontekście rosyjskiej dywersji na Ukrainie.

Niniejsza publikacja, w której skład wchodzi teksty powstałe w latach 2014–2015, stanowi wyraz teoretycznych i praktycznych doświadczeń Autorów w zakresie bezpieczeństwa państwa. Ma charakter nie tylko naukowy, ale i dydaktyczny, przeznaczona jest dla czytelników zainteresowanych problematyką bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego Polski.



---

Część I

Aspekty teoretyczne

---



MAGDALENA BSOUŁ-KOPOWSKA

Instytut Socjologii i Psychologii Zarządzania  
Politechnika Częstochowska

## Wymiar zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych a bezpieczeństwo państwa

### Wstęp

Po upadku systemu totalitarnego w Europie Środkowo-Wschodniej, odzyskaniu przez Polskę suwerenności polityczno-militarnej oraz przeprowadzeniu niezbędnych zmian ustrojowych i gospodarczych z tym związanych wydawać by się mogło, że życie społeczne w naszym kraju nie będzie narażone na jakieś istotne zagrożenia. Z czasem okazało się jednak, że jest inaczej. Zdaniem Mariusza Jędrzejki, specjalisty z zakresu patologii społecznych:

Wiek XX, jak i początek XXI wieku ukazują obraz upadku i degradacji wielu wartości, które stanowią podstawę siły moralnej człowieka i całych społeczeństw. Nie oznacza to, że wcześniej takich zagrożeń nie było. Wydawać się jednak mogło, że po okrucieństwach dwóch światowych wojen, doświadczeń z totalitarnymi reżimami, na fali społecznej i moralnej odnowy nastąpi powszechna refleksja nad wartością życia ludzkiego (w ujęciu fizycznym i duchowym) oraz powszechna zgoda, co do konieczności zdecydowanej walki ze zjawiskami i patologiami podważającymi moralne wartości człowieka. [...] Niestety stało się inaczej [...]. Wojny, terroryzm, konflikty i dysproporcje ekonomiczne, coraz silniejszy podział na biednych i bogatych, gwałtowny rozwój ruchów i sekt parareligijnych, światowa epidemia AIDS, postępująca przestępczość oraz patologizacja życia politycznego i społecznego, eksponowanie konfrontacyjnego stylu życia w globalnej informacji, to tylko niektóre z przejawów głębokiego moralnego kryzysu ludzkości<sup>1</sup>.

---

1 M. Jędrzejko, *Człowiek zniewolony. Moralne aspekty narkomanii*, Agencja Wydawnicza ULMAK, Warszawa 2003, s. 11.

W sytuacji narastających zagrożeń największą wartością dla ludzkości stało się bezpieczeństwo, warunkujące spokój oraz możliwość niezakłóconego rozwoju każdego człowieka. Dla jednostki, grup społecznych, systemów społecznych i państw bezpieczeństwo stanowi potrzebę egzystencjalną i wiąże się z istnieniem, przetrwaniem, niezależnością, tożsamością i rozwojem.

W niniejszym artykule podjęto próbę przedstawienia wymiaru zagrożeń zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych oraz ich wpływu na bezpieczeństwo państwa.

### Zagrożenia państwa a jego bezpieczeństwo

Rozważania dotyczące bezpieczeństwa każdego narodu trzeba postrzegać w kontekście zagrożeń, jakie mogą pojawiać się wokół kraju, w którym dany naród żyje. Jeżeli w grę wchodzi np. zagrożenia bezpieczeństwa polskiego narodu, to trzeba brać pod uwagę co najmniej geopolityczne położenie Polski i sytuacje konfliktowe, które istnieją wokół jej granic. Jednak w czasach, w których elementem uzbrojenia poszczególnych mocarstw, a także i państw są rakiety międzykontynentalne, mogą pojawić się też zagrożenia wynikające z przeróżnych uwikłań politycznych Polski ze strony nawet bardzo odległych państw. Mogą one także wynikać z działalności przejawianej przez międzynarodowe organizacje terrorystyczne, które poprzez swoich emisariuszy mogą atakować w dowolnych miejscach<sup>2</sup>.

Terminy „bezpieczeństwo” i „zagrożenie” pozostają ze sobą w ścisłym związku. W języku polskim bezpieczeństwo definiuje się jako stan „niezagrożenia, spokoju, pewności”. Z kolei zagrożenie to, zgodnie z terminologią stosowaną w AON, sytuacja, w której pojawia się zwiększone prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia.

Problem zagrożeń bezpieczeństwa narodowego początkowo był postrzegany wyłącznie w związku z militarnymi uwarunkowaniami

---

2 M. Bsoul-Kopowska, *Zarządzanie kryzysowe w polityce bezpieczeństwa Polski i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2016, s. 65.

obronności danego państwa<sup>3</sup>. Jednak wraz z upływem czasu, w wyniku różnych katastrofalnych wydarzeń zaczęto dostrzegać również pozamilitarne zagrożenia bezpieczeństwa narodowego.

Współcześnie bezpieczeństwo narodowe należy rozpatrywać w szerszym niż tylko wojskowym lub politycznym zakresie, między innymi ze względu na procesy globalizacyjne i postępujące po sobie rewolucje naukowo-techniczne.

Uwzględniając współczesne rozumienie bezpieczeństwa narodowego, przyjmuje się, że

zagrożeniem bezpieczeństwa państwa jest taki splot zdarzeń wewnętrznych lub zewnętrznych, w którym z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu państwa oraz jego partnerskiego traktowania w stosunkach międzynarodowych – w wyniku zastosowania przemocy politycznej, psychologicznej, ekonomicznej, militarnej itp.<sup>4</sup>

Bezpieczeństwo obejmuje aspekty polityczne, militarne, czynniki ekonomiczne i technologiczne, ekologiczne, społeczne oraz humanitarne.

Spektrum zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu jest szerokie. Do najbardziej widocznych należą zagrożenia o charakterze politycznym. Mogą one powstać w wyniku planowych i zorganizowanych manipulacji lub opóźnionych i zaniechanych działań, które prowadzą do obalenia lub osłabienia władzy, naruszenia interesów narodowych, racji stanu czy podważenia pozycji międzynarodowej państwa.

Zagrożenie polityczne bezpieczeństwa narodowego jest określone jako „stan, w którym nasilają się zadania zorganizowanych grup społecznych (politycznych) uniemożliwiających wypełnianie przez państwo jego głównych funkcji, a przez to osłabiające lub niweczące działania organów lub instytucji realizujących cele i interesy narodowe”<sup>5</sup>.

Zagrożenia o charakterze politycznym dotyczą zatem polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa, a także polityki uprawianej na

---

3 Por. *Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, BBN, Warszawa 1997, s. 28.

4 S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 2002, s. 61.

5 *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2008, s. 176.

arenie międzynarodowej. Sprawia to, że obszar tego typu zagrożeń dla państwa jest najbardziej rozległy w porównaniu do innych rodzajów zagrożeń.

### Zagrożenia wewnętrzne państwa

W ogólnym rozumieniu bezpieczeństwo wewnętrzne oznacza stabilność i harmonijność określonego podmiotu bądź systemu (podmiotu zbiorowego)<sup>6</sup>. Bezpieczeństwo wewnętrzne powinno zatem obejmować wszystko to, co wiąże się z równowagą i porządkiem na danym terytorium.

Zarówno w polskiej, jak i zagranicznej literaturze przedmiotu dominują określenia wskazujące, że bezpieczeństwo wewnętrzne to stan struktur politycznych, społecznych i ekonomicznych, który zaspokaja potrzeby i aspiracje państwa oraz jego obywateli<sup>7</sup>. Dominuje również rozróżnienie na ujęcie wąskie i szerokie bezpieczeństwa wewnętrznego, w kontekście zagrożeń dla państwa i obywateli. Ujęcie wąskie upatruje źródeł zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego w działalności człowieka, zaś ujęcie szerokie obejmuje dodatkowo zagrożenia, które nie wynikają z aktywności ludzi (np. huragany, tsunami, erupcje wulkanów czy trzęsienia ziemi).

Przyczyn wzrostu zagrożeń współczesnego świata upatruje się również w procesie globalizacji i w związanym z nią rozwoju nowych technologii. Proces globalizacji z jednej strony udoskonala życie ludzkie, z drugiej natomiast przyczynia się do powstawania nowych źródeł zagrożeń bezpieczeństwa

Zdaniem Ulricha Becka energiczny rozwój współczesnych społeczeństw sprawia, że procesowi modernizacji towarzyszy również ryzyko powstawania nowych zagrożeń ekologicznych i ekonomicznych. Jest to dostrzegalne zarówno w skali globalnej, jak i lokalnej. Beck

---

6 J. Symonides, *Problemy pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, Wrocław 1984, s. 45.

7 *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, red. B. Wiśniewski, S. Zalewski, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2006, s. 32.

pisze: „Społeczeństwo ryzyka jest społeczeństwem katastrof. Zagraża mu to, iż stany wyjątkowe stają się stanami normalnymi”<sup>8</sup>.

Mówiąc o bezpieczeństwie państwa, należy pamiętać, że zależy ono nie tylko od czynników związanych ze stanem gospodarki danego państwa, ale również związane jest z funkcjonowaniem istniejących w nim instytucji i służb publicznych, których zadaniem jest przeciwdziałanie terroryzmowi, zwalczanie przestępczości, walka ze skutkami klęsk żywiołowych czy technicznych<sup>9</sup>.

Miernikiem poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest poczucie bezpieczeństwa wyrażane przez jego obywateli. W ogólnym rozumieniu bezpieczeństwo wewnętrzne oznacza zatem stabilność i harmonijność określonego podmiotu bądź systemu (podmiotu zbiorowego). Powinno obejmować wszystko to, co wiąże się z równowagą i porządkiem na danym terytorium.

Dokonując przeglądu polskiej i zagranicznej literatury przedmiotu, zauważyć można, że dominują w niej określenia wskazujące, że „bezpieczeństwo wewnętrzne to określony stan struktur społecznych, politycznych i ekonomicznych wewnątrz państwa i takie ich kształtowanie, aby zapewniały poczucie pewności jego obywatelom oraz stwarzały odpowiednie warunki do realizacji aspiracji tego państwa”<sup>10</sup>.

Postrzeganie zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego zmieniało się wraz ze zmianami sytuacji politycznej na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci. W okresie zimnej wojny istotne znaczenie miała rywalizacja ideologiczna wrogich obozów. Bezpieczeństwo wewnętrzne było kojarzone wówczas głównie z ochroną ładu politycznego. Sferę bezpieczeństwa wewnętrznego ograniczano do walki z przestępczością i ochrony porządku publicznego w zakresie przestrzegania norm prawnych. Za początek „nowej ery” w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego określa się rozpad świata dwubiegunowego (upadek ZSRR

---

8 U. Beck, *Społeczeństwo ryzyka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 33.

9 M. Bsoul-Kopowska, *Zarządzanie kryzysowe w polityce bezpieczeństwa Polski i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2016, s. 97.

10 W. Fehler, *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*, red. W. Śmiałek, J. Tymanowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 72.

i bloku socjalistycznego). Wtedy to głównych źródeł zagrożeń przestano upatrywać w konflikcie Wschód – Zachód.

Pojawiły się też koncepcje traktujące bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa jako całość. Dokonując analizy koncepcji bezpieczeństwa w takich państwach, jak Wielka Brytania, Francja czy Niemcy, można zauważyć ścisłą współzależność bezpieczeństwa wewnętrznego z bezpieczeństwem międzynarodowym.

We współczesnym świecie dynamicznie rozprzestrzeniają się takie problemy, jak: handel bronią czy narkotykami, przestępczość zorganizowana, korupcja, nielegalna imigracja. Zagrożenia te przybierają charakter globalny i są wspólne dla wielu państw. Według Michała Brzezińskiego: „Percepcja zagrożenia, niezależnie od tego, czy jest błędna, czy prawidłowa, przekłada się na bezpieczeństwo. Nawet przy założeniu niewłaściwego rozpoznania zagrożenia lub też jego całkowitej imaginacji, zagrożenie mimo wszystko istnieje i wpływa na końcową ocenę stanu bezpieczeństwa”<sup>11</sup>.

Współcześnie do zagrożeń wewnętrznego bezpieczeństwa państwa zaliczyć należy:

- okresową lub długotrwałą destabilizację polityczną,
- przewroty polityczne,
- zamieszki i zdarzenia godzące w porządek konstytucyjny,
- kryzysy ekonomiczne,
- terroryzm rodzimy (zdarzenia z użyciem przemocy stosowane przez lokalne grupy ekstremistów),
- przestępczość zorganizowaną,
- korupcję,
- klęski żywiołowe i ekologiczne,
- katastrofy przemysłowe,
- choroby zakaźne,
- negatywne zmiany demograficzne<sup>12</sup>.

11 M. Brzeziński, *Kategoria bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009, s. 26.

12 A. Sekściński, *Polityczne uwarunkowania bezpieczeństwa wewnętrznego Polski w XXI wieku*, [w:] *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego*, t. 1, red. P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda, AON, Warszawa 2010, s. 49.



## Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej

Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej jest przykładem współpracy międzynarodowej w zakresie zapewnienia poczucia bezpieczeństwa. Została on przyjęta przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Obejmuje czterdzieści jeden działań, które są ukierunkowane na największe zagrożenia dla bezpieczeństwa Europy.

W strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE tradycyjnie działaliśmy jednotorowo i koncentrowaliśmy się kolejno na poszczególnych obszarach. Teraz przyjmujemy wspólny sposób reagowania na zagrożenia dla bezpieczeństwa i nadchodzące wyzwania. Terroryzm, przestępczość zorganizowana, przestępczość transgraniczna, cyberprzestępczość, kryzysy, klęski i katastrofy to dziedziny, w których musimy połączyć siły i działać razem, aby poprawić bezpieczeństwo naszych obywateli, przedsiębiorstw i społeczeństw w całej UE<sup>13</sup>.

Strategia określa pięć podstawowych celów strategicznych wraz z działaniami odnoszącymi się do każdego z nich:

1. Rozbijanie międzynarodowych siatek przestępczych zagrażających naszemu społeczeństwu

W tej kwestii uchwalone zostały trzy podstawowe wnioski mające zapewnić skuteczność działania w rozbijaniu siatek przestępczych:

- wnioski w sprawie szybkiego i skutecznego zajmowania i konfiskowania mienia i zysków pochodzących z działalności przestępczej (2011),
- wniosek w sprawie posługiwania się unijnymi danymi dotyczącymi przelotu pasażera (2011),
- wniosek w sprawie wsparcia dla działań antykorupcyjnych.

2. Zwalczanie terroryzmu i walka z radykalizacją postaw i werbowaniem terrorystów

Aby zwalczenie terroryzmu było skuteczne, uregulowana została polityka UE w sprawie wydobywania i analizy danych z komunikatów finansowych oraz opracowany został unijny program śledzenia środków finansowych należących do terrorystów (2011).

---

13 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1535\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1535_pl.htm) (dostęp: 17.04.2015).

Utworzono również unijną sieć na rzecz uświadamiania na temat radykalizacji oraz wprowadzenia środków, których zadaniem jest wspieranie społeczeństwa obywatelskiego w ujawnianiu, tłumaczeniu i obalaniu brutalnej propagandy ekstremistycznej (2011).

Następnie postanowiono wzmocnić politykę UE w zakresie bezpieczeństwa transportu (2011).

### 3. Podniesienie poziomu ochrony obywateli i przedsiębiorstw w cyberprzestrzeni

Utworzono w tym celu unijne centrum ds. walki z cyberprzestępczością (2013). Utworzono również sieć zespołów ds. reagowania kryzysowego w dziedzinie informatycznej (2012) oraz europejski system ostrzegania i wymiany informacji (EISAS) (2013).

### 4. Poprawa bezpieczeństwa poprzez zarządzanie granicami

W tej kwestii skoncentrowano się na utworzeniu europejskiego systemu nadzoru granic – EUROSUR (2011). Postanowiono również ulepszyć analizę umożliwiającą identyfikowanie newralgicznych punktów na granicach zewnętrznych (2011). Dla poprawy zarządzania granicami postanowiono też prowadzić wspólne sprawozdania na temat handlu ludźmi, przemytu ludzi i przemytu nielegalnych towarów jako podstawę do wspólnych operacji (2011).

### 5. Zwiększenie odporności Europy na kryzysy i katastrofy

W tym przypadku zgłoszono:

- wniosek dotyczący wdrożenia klauzuli solidarności (2011),
- wniosek w sprawie stworzenia europejskiego potencjału reagowania kryzysowego (2011),
- wniosek o utworzenie polityki zarządzania ryzykiem, która włączy ocenę zagrożenia i ocenę ryzyka do procedur podejmowania decyzji (2014)<sup>14</sup>.

## Zagrożenia zewnętrzne bezpieczeństwa państwa

Przez zagrożenie zewnętrzne rozumiemy zagrożenie, „w wyniku którego zwiększone jest prawdopodobieństwo utraty lub ogranicze-

---

<sup>14</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1535\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1535_pl.htm) (dostęp: 17.04.2015).

nia suwerenności czy też integralności terytorialnej państwa; źródłem tego zagrożenia jest inne państwo (najczęściej ościennie)<sup>15</sup>.

Bezpieczeństwo zewnętrzne państwa dotyczy zagrożeń, które występują na zewnątrz państwa oraz sposobów, w jaki można im zapobiegać. W przeszłości zagrożenia zewnętrzne utożsamiane były przede wszystkim z zagrożeniami militarnymi, dlatego dążono do stworzenia dużej armii. Po zakończeniu zimnej wojny uwagę koncentruje się na zawieraniu sojuszy, zarówno wojskowych, jak i politycznych. Ważne jest również posiadanie odpowiednio wyszkolonego i wyposażonego w najnowsze technologie wojska, mającego dostęp do wiarygodnych informacji.

Do zagrożeń zewnętrznych należy zaliczyć:

- patologiczne następstwa masowej migracji,
- konflikty zbrojne,
- wojny między państwami,
- starcia lub incydenty graniczne,
- interwencje militarne wynikające ze zobowiązań międzynarodowych,
- terroryzm międzynarodowy (w tym cyberterroryzm i inne jego nowoczesne formy),
- destabilizację polityczną w poszczególnych regionach,
- dezintegrację i rozpad globalnego ładu politycznego,
- rozprzestrzenianie środków masowego rażenia,
- degradację środowiska naturalnego,
- epidemie i choroby śmiertelne, np. AIDS,
- embargo na handel.

Zagrożenia o charakterze zewnętrznym obejmują swym zasięgiem większe struktury – grupy państw, regiony itd. Mając swój punkt zapalny w jednym miejscu, wywierają negatywny wpływ także na swoje otoczenie i stanowią źródło problemów o charakterze międzynarodowym.

Współcześnie do najważniejszych zagrożeń zewnętrznych należą:

#### 1. Terroryzm międzynarodowy

To jedno z najpoważniejszych współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa w wymiarze globalnym. Szczególnie zagrożone są nim

---

15 *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego...*, s. 177.

państwa i regiony, w których istnieje problem z poszanowaniem demokracji i praw człowieka oraz gospodarki wolnorynkowej. Coraz częściej miejscem ataków terrorystycznych są rozwinięte kraje Zachodu.

Na rozwój terroryzmu istotnie wpływają takie czynniki, jak silne tendencje separatystyczne oraz podziały narodowościowe, religijne, społeczne czy rasowe.

Coraz częściej skala zjawiska wykracza poza granice indywidualnych państw czy regionów, stając się zagrożeniem o wymiarze globalnym (np. Al-Kaida)<sup>16</sup>.

Ze względu na złożoność problemu należy wziąć pod uwagę, że będzie on trwałym elementem polityki międzynarodowej w dającej się przewidzieć perspektywie.

## 2. Przymus polityczny

Celem przymusu politycznego jest osiągnięcie podobnych efektów, co w przypadku terroryzmu międzynarodowego. Przymus polityczny jest stosowany na poziomie międzypaństwowym i ma bardziej wyrafinowany, wielowymiarowy charakter, którego celem jest utrudnienie lub uniemożliwienie międzynarodowej współpracy politycznej, a w bardziej skrajnych przypadkach – destabilizacja polityczna o różnym zasięgu.

Przymus polityczny stosowany jest najczęściej przez państwa o charakterze mocarstwowym – silnie politycznie, gospodarczo, militarnie; różnymi środkami – politycznymi, gospodarczymi. Stanowi on zagrożenie dla wewnętrznej stabilności politycznej danego państwa i dla całego systemu międzynarodowego.

## 3. Ideologizacja polityki międzynarodowej

Przez ideologię rozumiemy uporządkowany zespół idei politycznych, które odzwierciedlają świadomość polityczną (poglądy, wierzenia, przekonania) określonej grupy społecznej w zakresie opisu rzeczywistości społecznej i postulowanych kierunków i dróg jej zmiany. Ideologia może łatwo przekształcać ludzi w fanatyków, niewolników, zwycięzców, jak również ofiary. Zwolennicy konkretnej ideologii przyjmują jej treści i starają się nakłonić również innych do ich akceptacji.

---

16 K. Liedel, P. Piasecka, *Współpraca międzynarodowa w zwalczaniu terroryzmu*, Oficyna Wydawniczo-Poligraficzna „Adam”, Warszawa 2004, s. 9.

Pozyskując kolejnych zwolenników propagowanej przez siebie ideologii, poszukują konkretnych rozwiązań społeczno-ustrojowych. Celem działań zwolenników ideologii jest albo podtrzymywanie społecznego *status quo*, albo zanegowanie istniejącego ładu i zbudowanie nowego porządku opartego na akceptowanej ideologii.

## Zakończenie

Mówiąc o współczesnych zagrożeniach bezpieczeństwa państwa, można zauważyć, że widmo nuklearnej zagłady cywilizacji ustąpiło niemal całkowicie po zakończeniu zimnej wojny. Nadal bardzo realne jest natomiast zagrożenie ze strony wojskowych i cywilnych środków rażenia, będących w dyspozycji wielu państw, przede wszystkim europejskich. Może to właśnie miał na myśli Henry Kissinger, mówiąc, że „zagrożenie wojenne w Europie zmniejszyło się, ale niepewność jest o wiele większa”.

Przedstawione zagadnienia związane z bezpieczeństwem państwa i jego zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi poruszają jedynie wybrane aspekty problemu. Tekst ten nie wyczerpuje przedstawionego problemu, stanowiąc jedynie początek kompleksowej analizy aspektów bezpieczeństwa państwa.

## Bibliografia

- Beck U., *Spółczeństwo ryzyka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.
- Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, red. B. Wiśniewski, S. Zalewski, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2006.
- Brzeziński M., *Kategoria bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.
- Bsoul-Kopowska M., *Zarządzanie kryzysowe w polityce bezpieczeństwa Polski i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2016.
- Dworecki S., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 2002.

- Fehler W., *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*, red. W. Śmiałek, J. Tymanowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.
- Jakubczak R., *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Bellona, Warszawa 2003.
- Jędrzejko M., *Człowiek zniewolony. Moralne aspekty narkomanii*, Agencja Wydawnicza Ulmak, Warszawa 2003.
- Liedel K., Piasecka P., *Współpraca międzynarodowa w zwalczaniu terroryzmu*, Oficyna Wydawniczo-Poligraficzna „Adam”, Warszawa 2004.
- Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, BBN, Warszawa 1997, s. 28.
- Sekściński A., *Polityczne uwarunkowania bezpieczeństwa wewnętrznego Polski w XXI wieku*, [w:] *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego*, t. 1, red. P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda, AON, Warszawa 2010.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002.
- Symonides J., *Problemy pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, Wrocław 1984.
- [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1535\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1535_pl.htm) (dostęp: 17.04.2015)

## Streszczenie

Rozważania dotyczące bezpieczeństwa każdego narodu należy postrzegać w kontekście zagrożeń, jakie mogą pojawiać się wokół kraju, w którym dany naród żyje. Współcześnie bezpieczeństwo narodowe powinno się rozpatrywać w szerszym zakresie niż tylko w wojskowym czy politycznym, m.in. ze względu na procesy globalizacyjne i postępujące po sobie rewolucje naukowo-techniczne. Bezpieczeństwo to obejmuje aspekty polityczne, militarne, czynniki ekonomiczne i technologiczne, ekologiczne, społeczne oraz humanitarne. W niniejszym artykule podjęto próbę przedstawienia wymiaru zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz ich wpływu na bezpieczeństwo państwa.

## Scope of Internal and External Threats and State Security

### Abstract

The discourse on the security of any nation should be perceived in the context of threats which can appear around the country a given nation lives in. Currently, state security should be considered in a broader sense than just military and political, not only because of the globalisation processes and

ongoing scientific-technical revolutions. This security also covers political and military aspects, economic and technical factors, ecological factors, social factors and humanitarian factors. This article is an attempt to present the scope of dangers, both internal and external and their influence on the state security.

JANINA PACH, ANDRZEJ MADERA

Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

## Procedura nadmiernego deficytu budżetowego jako czynnik bezpieczeństwa finansowego krajów Unii Europejskiej

### Wstęp

Deficyt budżetowy stanowi poważny problem gospodarczy i społeczny wielu krajów Unii Europejskiej. Konsekwencje, jakie deficyt budżetowy niesie dla danego kraju, obejmują przede wszystkim: wzrost długu publicznego, wzrost kosztów jego obsługi oraz ryzyk związanych z finansowaniem deficytu i długu publicznego (kredytowych, płynności, kursowych) oraz szereg innych.

Zapisany w Traktacie z Maastricht dopuszczalny poziom deficytu budżetowego na 3% PKB stanowi podstawowe kryterium konwergencji i spójności gospodarczej krajów Unii Europejskiej. Jest on również determinantą bezpieczeństwa finansowego krajów Unii Europejskiej. W związku z tym zwiększenie przez dany kraj deficytu budżetowego do ponad 3% PKB może oznaczać objęcie tego kraju procedurą nadmiernego deficytu budżetowego.

Celem artykułu jest próba znalezienia odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Jakie są źródła i implikacje deficytu budżetowego oraz jaka jest jego wielkość i struktura w wybranych krajach Unii Europejskiej?
- Na czym polega procedura nadmiernego deficytu budżetowego oraz jakie są jej cele, efekty na wybranych przykładach?

Odpowiedzi na te pytania pozwolą dokonać diagnozy budżetowej krajów Unii Europejskiej z punktu widzenia ich bezpieczeństwa finansowego, spełnienia kryteriów budżetowych z Maastricht.



Od prawie czterdziestu lat deficyt budżetowy stał się zjawiskiem niemal powszechnie występującym w finansach publicznych krajów, co wiąże się z odejściem w ich polityce budżetowej od fundamentalnej zasady równowagi budżetowej. W literaturze finansów publicznych istnieje wiele definicji deficytu budżetowego. Najczęściej deficyt budżetowy określa się jako „nadwyżkę wydatków nad dochodami danego budżetu”, jak również „tę część wydatków budżetu, która nie znajduje pokrycia w dochodach” w danym roku budżetowym<sup>1</sup>. Należy zaznaczyć, że pojęcie deficytu budżetowego w dużym stopniu zależy od stosowanej metody obliczania tego deficytu<sup>2</sup>, np.:

- w metodzie kasowej stosowanej w Polsce deficyt budżetowy to ujemna różnica między dochodami a wydatkami ustalona dla danego okresu rozliczeniowego;
- w metodzie GFS 2001 Międzynarodowego Funduszu Walutowego deficyt budżetowy (ang. *overall deficit*) to ujemna różnica między dochodami a wydatkami, którą powinno się sfinansować za pomocą pożyczki publicznej;
- w metodzie brukselskiej ESA 95<sup>3</sup>, stosowanej przez Komisję Europejską, deficyt budżetowy (deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych) to *net borrowing* (tzw. deficyt majątkowo-kredytowy), czyli przyrost zadłużenia netto, oznaczający przyrost zadłużenia pomniejszony o przyrost należności w przyjętym okresie rozliczeniowym.

Istnieje wiele przyczyn deficytu budżetowego kraju. Do najważniejszych zaliczyć należy:

- ekspansywną politykę fiskalną państwa, charakteryzującą się dużymi wydatkami publicznymi, a relatywnie niskimi podatkami,

---

1 A. Milewska, *Deficyt budżetowy i źródła jego finansowania*, [w:] *Finanse: instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*, red. M. Podstawka, PWN, Warszawa 2010, s. 191.

2 P. Panfil, *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 76.

3 Rozporządzenie Parlamentu i Rady nr 549/2013 w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (ESA 2010), Dz. Urz. UE L174 z dnia 26 czerwca 2013 r., ESA 95 została zastąpiona od 1 września 2014 r. ESA 2010.

- państwowy interwencjonizm gospodarczy, powodujący przede wszystkim wzrost wydatków budżetowych na zwiększenie koniunktury gospodarczej,
- niższe od planowanych wpływy budżetowe, wynikające z pogorszenia się koniunktury gospodarczej lub ze zbyt optymistycznego zaplanowania ich wielkości,
- ponoszenie z bieżących dochodów kosztów obsługi już istniejącego długu publicznego, powiększające „dziurę budżetową”,
- sytuacje nadzwyczajne, np. wojny, klęski żywiołowe, oddziałujące na stronę dochodową i wydatkową budżetu,
- wadliwą budowę systemu finansów publicznych, uwzględniającą nadmierne przepływy pomiędzy poszczególnymi funduszami, np. między budżetem państwa a funduszami emerytalnymi i ubezpieczeniowymi.

Powyższe przyczyny wskazują, iż deficyt budżetowy wynikać może zarówno ze świadomej polityki gospodarczej rządu, jak i z żywiołowości procesów gospodarczych, którą nie zawsze można przewidzieć w trakcie planowania budżetowego. Z punktu widzenia oddziaływania państwa na wielkość deficytu budżetowego istotne jest wyróżnienie<sup>4</sup>:

- deficytu rzeczywistego, stanowiącego faktyczną różnicę między wydatkami a dochodami budżetowymi w danym roku budżetowym, wielkość najczęściej prezentowaną w statystykach;
- deficytu strukturalnego, będącego wielkością hipotetyczną, istniejącą w warunkach pełnego wykorzystania czynników wytwórczych, w tym zatrudnienia;
- deficytu cyklicznego, będącego skutkiem zróżnicowanego stopnia wykorzystania zdolności wytwórczych w poszczególnych fazach cyklu koniunkturalnego, np. w kryzysie. W ujęciu ilościowym stanowi on różnicę pomiędzy deficytem strukturalnym a deficytem rzeczywistym. Ze względu na fakt, iż kryzys gospodarczy uwarunkowany jest na ogół procesami wewnętrznymi i zewnętrznymi (występującymi w gospodarce światowej), Unia Europejska łągodniej podchodzi do stosowania procedur nadmiernego deficytu budżetowego w sytuacji stwierdzenia deficytu koniunkturalnego.

---

4 S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2013, s. 314–317.

Deficyt budżetowy powoduje szereg skutków o charakterze ekonomicznym i społecznym. Do najważniejszych zaliczyć należy:

- absorpcję prywatnych oszczędności z rynku finansowego na potrzeby sektora publicznego. Część oszczędności, które powstają w sektorze prywatnych przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych), zostaje przejęta (dobrowolnie) przez sektor publiczny, co wiąże się ograniczeniem możliwości finansowania nowych inwestycji prywatnych, mających znaczenie dla dalszego wzrostu gospodarczego;
- efekt wypychania (ang. *crowding out effect*) polegający na wypieraniu z rynku kapitałowego prywatnych inwestorów na skutek wzrostu stopy procentowej spowodowanej rosnącymi potrzebami pożyczkowymi państwa;
- wypieranie przez podmioty publiczne prywatnych pożyczkobiorców z rynków finansowych, co jest skutkiem podwyższania stopy procentowej i wyższego oprocentowania publicznych papierów wartościowych;
- niebezpieczeństwo monetyzacji deficytu (wzrostu podaży pieniądza) mogące powodować procesy inflacyjne w danym kraju.

Deficyt budżetowy wiąże się z systematycznym wzrostem długu publicznego i kosztów jego obsługi. Natomiast dług publiczny, będący konsekwencją „uporczywych” deficytów budżetowych, związany jest z szeregiem ryzyk, niepewności<sup>5</sup>. Do najważniejszych należą<sup>6</sup>:

- ryzyko rynkowe – określane jako zmiana wartości portfela zadłużenia oraz kosztów jego obsługi wywołana zmianą stóp procentowych, kursu walutowego oraz stopy inflacji;
- ryzyko kredytowe – związane z trudnością pozyskania przez państwo nowych kredytów, sprzedaży nowych transz papierów skarbowych;

---

5 *Draft guidelines for public debt management*, IFT and the World Bank, August 2000.

6 J. Pach, *Problem długu publicznego w kontekście bezpieczeństwa finansowego Polski*, [w:] *Bezpieczeństwo RP: historia, ekonomia, polityka. Studia z zakresu bezpieczeństwa państwa*, red. A. Zebrowski, A. Jaeschke, R. Kłaczyński, Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2013, s. 160–172.

- ryzyko płynności – polegające na utracie zdolności kraju do wywiązywania się z bieżących zobowiązań, np. wypłaty rent, emerytur, płac w budżetówce.

Reasumując, należy stwierdzić, iż konsekwencje deficytu budżetowego są znacznie szersze i obejmują: spadek tempa wzrostu PKB, niepełne wykorzystanie mocy produkcyjnych na skutek efektu wypychania i wypierania, przekładającego się na zmniejszenie inwestycji, wzrost bezrobocia oraz inflacji. Mają one charakter nie tylko ekonomiczny, ale i społeczny.

W świetle powyższych zagrożeń związanych z deficytem budżetowym uzasadnione są działania Unii Europejskiej mające na celu ograniczenie deficytu w krajach członkowskich. Unia Europejska w Traktacie z Maastricht, jak również w Pakcie Stabilności i Wzrostu, ratyfikowanym na szczycie w Amsterdamie w czerwcu 1997 roku, zobowiązała kraje członkowskie do utrzymania dyscypliny fiskalnej i ograniczenia deficytu budżetowego do poziomu nieprzekraczającego 3% PKB<sup>7</sup>. W sytuacji przekroczenia deficytu budżetowego ponad 3% PKB, w danym kraju członkowskim zostaje wszczęta na szczeblu UE procedura nadmiernego deficytu budżetowego, mająca na celu podjęcie działań sanacyjnych. Polega ona przede wszystkim na<sup>8</sup>:

- uchwaleniu rekomendacji w formie aktu bezpośredniego, bezwzględnie obowiązującego państwo członkowskie naruszające kryterium budżetowe,
- zażądaniu od danego państwa członkowskiego przed emisją papierów wartościowych opublikowania dodatkowych informacji;
- udzieleniu krajowi naruszającemu dyscyplinę budżetową tzw. noty upominającej, zawierającej wezwanie do podjęcia konkretnych działań,
- podjęciu decyzji o pomocy publicznej w formie transferu środków na rzecz kraju borykającego się z problemami budżetowymi,

7 Pakt Stabilności i Wzrostu został zreformowany w 2005 i w 2009 roku w kierunku szerszego stosowania obowiązującego mechanizmu i umożliwienia Komisji Europejskiej wszczęcia procedury nadmiernego deficytu, K. Marchewka-Bartkowiak, *Stability and Growth Pact*, „Infos” 2011, nr 11.

8 P. Kowalewski, *Euro a międzynarodowy system walutowy*, Tigger, Warszawa 2001, s. 83–87.

- nałożeniu sankcji w formie obowiązku złożenia zwrotnego depozytu stabilizacyjnego przez kraj w stosownej wysokości aż do czasu, gdy w ocenie Rady ECOFIN nadmierny deficyt zostanie zmniejszony,
- nałożenie grzywny w wysokości zależnej od wielkości deficytu budżetowego, będącej surowszą sankcją.

Jeżeli przekroczenie ma charakter przejściowy, jest bliskie progu 3% PKB lub jest wynikiem pogorszenia się koniunktury gospodarczej, to na ogół nie wszczyna się procedury nadmiernego deficytu.

Natomiast w przypadku, gdy dane państwo nie stosuje się do wezwania, Rada do 4 miesięcy od wydania wezwania może podjąć decyzję o zastosowaniu jednego albo kilku środków dyscyplinujących, w myśl art. 126 ust. 11.

Pakt Stabilności i Wzrostu zawiera szczegółowe procedury w sytuacji wystąpienia nadmiernego deficytu w kraju UE. Składa się on z dwóch części:

- prewencyjnej (zapobiegawczej)<sup>9</sup>, zobowiązującej państwa członkowskie do sporządzenia corocznie na trzy następne lata programów stabilności (w odniesieniu do państw członkowskich należących do strefy euro) lub programów konwergencji (w odniesieniu do państw członkowskich spoza strefy euro), które stanowią, zgodnie z art. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011, element wielostronnego nadzoru sprawowanego przez Radę oraz Komisję w celu zapobiegania już na wczesnym etapie wystąpienia nadmiernego deficytu,
- represyjnej (korygującej, naprawczej)<sup>10</sup>, uzupełniającej procedurę nadmiernego deficytu, a także doprecyzowującej system

9 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, które było dwukrotnie zmieniane. Obecnie obowiązuje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz. Urz. UE L 306 z dnia 23 listopada 2012 r., s. 12.

10 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97, które było dwukrotnie zmieniane. Obecnie obowiązuje Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz. Urz. UE L 306 z dnia 23 listopada 2011 r.

sankcji. W przypadku niestosowania się do zaleceń dotyczących ograniczenia nadmiernego deficytu Rada może zażądać od danego państwa złożenia nieoprocentowanego depozytu. Depozyt ten składa się zarówno z części stałej, wynoszącej 0,2% PKB, jak i z części zmiennej, wynoszącej 1/10 różnicy między stosunkiem deficytu do PKB a wartością odniesienia (art. 12 Rozporządzenia Rady (UE) nr 1177/2011). Maksymalna wysokość depozytu może wynieść 0,5% PKB (art. 12 ust. 3 Rozporządzenia Rady (UE) nr 1177/2011). Jeżeli natomiast państwo członkowskie w ciągu dwóch lat od wezwania nie podejmie skutecznych działań dotyczących zmniejszenia nadmiernego deficytu, Rada może zaostrzyć nałożone sankcje, zamieniając złożony wcześniej depozyt na bezwrotną karę pieniężną<sup>11</sup>.

Należy podkreślić, iż system sankcji, określony w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w Rozporządzeniu Rady (UE) nr 1177/2011 stosuje się wyłącznie do państw należących do strefy euro, czyli państw „uczestniczących”. Natomiast w stosunku do państw objętych derogacją, decyzją Rady może zostać wstrzymana w całości lub w części pomoc finansowa z Funduszu Spójności, aż do momentu podjęcia przez dane państwo skutecznych działań likwidujących nadmierny deficyt<sup>12</sup>.

Pomimo stosowania przez UE licznych ograniczeń deficytu budżetowego, w postaci procedury nadmiernego deficytu oraz innych procedur ostrożnościowych, jest to nadal poważny problem gospodarczy Unii Europejskiej (tab. 1).

Na podstawie danych zawartych w tabeli 1 należy stwierdzić, iż w latach 2008–2013 deficyt budżetowy obliczony dla całej Unii Europejskiej (27 krajów) oraz strefy euro (obejmującej wówczas 17 krajów) przekraczał traktatowe 3% PKB<sup>13</sup>. O ile w latach 2008–2010 wykazywał tendencję wzrostową, o tyle od 2011 roku zarówno absolut-

11 P. Panfil, *Prawne i finansowe uwarunkowania...*, s. 155–157.

12 Ibidem, s. 156; C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 147.

13 W języku polskim pojęcie „deficyt budżetowy” oznacza, że kraj ma nadwyżkę wydatków nad przychodami, czyli jest na minusie) i najczęściej nie zaznacza się tego znakiem minus, podając np.: deficyt wyniósł 46 mld zł, tzn. 4,2% PKB. W meto-

Tabela 1. Deficyt budżetowy w całej Unii Europejskiej oraz w strefie euro w latach 2008–2013

			2008	2009	2010	2011	2012	2013
deficyt publiczny	UE – 27	% PKB	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4	-3,9	-3,3
		mld €	-303,9	-807,6	-800,3	-557,5	-509,4	-437,3
	strefa euro – 17	% PKB	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1	-3,7	-3,1
		mld €	-196,7	-566,9	-569,3	-388,5	-351,4	-292,5
dług publiczny	UE – 27	% PKB	62,2	74,5	80,2	82,7	85,5	87,1
		mld €	7 769,8	8 772,2	9 861,3	10 476,8	11 047,1	11 386,0
	strefa euro – 17	% PKB	70,2	80,1	85,6	87,5	90,8	92,7
		mld €	6 490,4	7 142,2	7 846,0	8 242,9	8 610,8	8 881,5

\* dane podane w 2013 r. (czyli od wejścia Chorwacji do UE) dla 28 krajów

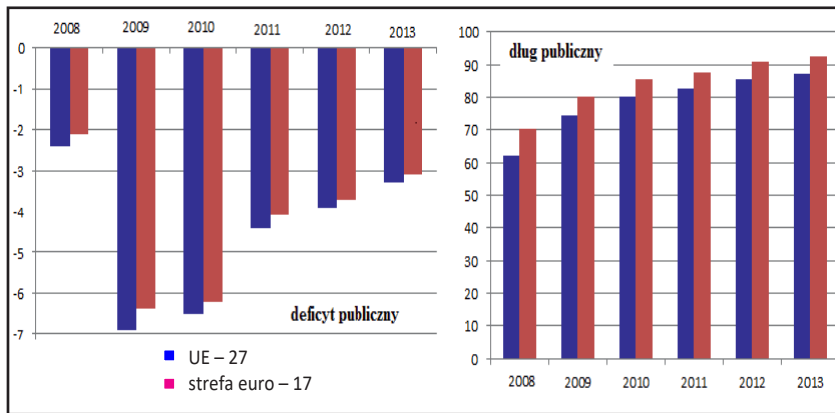
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu z dnia 31 sierpnia 2014 r.

na, jak i względna wielkość deficytu budżetowego uległa zmniejszeniu. Wydaje się, iż był to efekt działań antykrzysowych podjętych przez Unię Europejską. Nie została jednak odwrócona tendencja wzrostowa w zakresie długu publicznego, będącego skumulowaną wielkością niespłaconych deficytów budżetowych i rosnących kosztów obsługi długu publicznego. Tendencję tę obrazuje wykres 1.

Należy podkreślić, że w latach 2008–2013 znacznie szybciej wzrastał poziom deficytu i długu publicznego strefy euro niż całej UE. W analizowanym okresie tempo wzrostu poziomu deficytu budżetowego dla strefy euro wyniosło 47,6%, a dla całej UE 37,5%. Ponadto kierunki zmian w zakresie deficytu budżetowego i długu publicznego w UE, w tym w krajach strefy euro, nie zawsze się pokrywały (por. tab. 2). W latach 2008–2013 w UE (27) deficyt budżetowy (z wyjątkiem 2008 r.)

---

dologii unijnej, na której opiera się Eurostat, deficyt przedstawia się ze znakiem minus, np. deficyt wyniósł -42 mld zł, tzn. -4,2% PKB.



Wykres 1. Deficyt publiczny i dług publiczny w Unii Europejskiej oraz w strefie euro w latach 2008–2013 (% PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu z dnia 31 stycznia 2015 r.

zmniejszał się, a pomimo to następował wzrost długu publicznego. Dotyczyło to również UE (28 krajów) i 17 krajów strefy euro. Wskazuje to na konieczność dalszego zmniejszania deficytu budżetowego krajów UE, różnymi metodami, w tym również przez zastosowanie procedur nadmiernego deficytu, tak aby zapobiec dalszemu wzrostowi długu publicznego w UE, kosztów jego obsługi i ryzyk z niego wynikających. Jednakże deficyt w poszczególnych państwach członkowskich UE był bardzo zróżnicowany.

Tabela 2. Deficyt budżetowy i dług publiczny w poszczególnych krajach członkowskich UE, w tym strefy euro, w latach 2008–2013

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE – 27	deficyt budżetowy	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4	-3,9	-3,3
	dług publiczny	62,2	74,5	80,2	82,7	85,5	87,4
UE – 28*	deficyt budżetowy	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4	-3,9	-3,3
	dług publiczny	62,0	74,4	79,9	82,4	85,2	87,1
strefa euro – 17	deficyt budżetowy	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1	-3,7	-3,1
	dług publiczny	70,2	80,1	85,6	87,5	90,8	92,7



Austria	deficyt budżetowy	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5	-2,6	-1,5
Belgia	deficyt budżetowy	-1,0	-5,6	-3,8	-3,8	-4,1	-2,6
Cypr	deficyt budżetowy	0,9	-6,1	-5,3	-6,3	-6,4	-5,4
Estonia	deficyt budżetowy	-3,0	-2,0	0,2	1,1	-0,2	0,2
Francja	deficyt budżetowy	-3,3	-7,5	-7,0	-5,2	-4,9	-4,3
Grecja	deficyt budżetowy	-9,8	-15,7	-10,9	-9,6	-8,9	-12,7
Holandia	deficyt budżetowy	0,5	-5,6	-5,1	-4,3	-4,1	-2,5
Luksemburg	deficyt budżetowy	3,2	-0,7	-0,8	0,2	0,0	0,1
Malta	deficyt budżetowy	-4,6	-3,7	-3,5	-2,7	-3,3	-2,8
Niemcy	deficyt budżetowy	-0,1	-3,1	-4,2	-0,8	0,1	0,0
Portugalia	deficyt budżetowy	-3,6	-10,2	-9,8	-4,3	-6,4	-4,9
Słowacja	deficyt budżetowy	-2,1	-8,0	-7,5	-4,8	-4,5	-2,8
Słowenia	deficyt budżetowy	-1,9	-6,3	-5,9	-6,4	-4,0	-14,7
Włochy	deficyt budżetowy	-2,7	-5,5	-4,5	-3,7	-3,0	-3,0
Bułgaria	deficyt budżetowy	1,7	-4,3	-3,1	-2,0	-0,8	-1,5
Czechy	deficyt budżetowy	-2,2	-5,8	-4,7	-3,2	-4,2	-1,5
Dania	deficyt budżetowy	3,2	-2,7	-2,5	-1,9	-3,8	-0,8
Chorwacja	deficyt budżetowy	-1,9	-5,4	-6,4	-7,8	-5,0	-4,9
Łotwa	deficyt budżetowy	-4,4	-9,2	-8,2	-3,5	-1,3	-1,0
Litwa	deficyt budżetowy	-3,3	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2	-2,2
Węgry	deficyt budżetowy	-3,7	-4,6	-4,3	4,3	-2,1	-2,2
Polska	deficyt budżetowy	-3,7	-7,5	-7,8	-5,1	-3,9	-4,3
Rumunia	deficyt budżetowy	-5,7	-9,0	-6,8	-5,5	-3,0	-2,3
Szwecja	deficyt budżetowy	2,2	-0,7	0,3	0,2	-0,6	-1,1
Wielka Brytania	deficyt budżetowy	-5,0	-11,4	-10,0	-7,6	-6,1	-5,8

<sup>1</sup> 1 lipca 2013 r. do UE weszła Chorwacja

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu z dnia 30 grudnia 2014 r.

W kryzysowym 2009 roku aż 23 spośród 28 krajów UE i aż 15 z 17 krajów strefy euro przekroczyło traktatowy wskaźnik deficytu publicznego 3% PKB, co świadczy o tym, iż deficyt publiczny nadal był poważnym problemem UE. Natomiast w całym badanym okresie kryterium konwergencji deficytu budżetowego spełniało tylko 5 państw: Estonia, Luksemburg, Szwecja, Finlandia oraz Dania (z wyjątkiem 2012 r.).

Zbyt wysokie wskaźniki deficytu budżetowego do PKB w badanym okresie były podstawą wszczęcia wobec wielu państw członkowskich procedury nadmiernego deficytu. Zaznaczyć należy, iż w analizowanych latach liczba krajów objętych tą procedurą zmieniała się, nowe procedury wszczynano, wcześniejsze zawieszano bądź zamykano. Przykładowo, w 2008 roku procedurą nadmiernego deficytu objęte były dwa kraje (od 2004 r. – Węgry, od 2008 r. – Wielka Brytania), a wobec czterech państw członkowskich (Czech, Słowacji, Włoch oraz Polski) procedura ta została zakończona bądź zawieszona.

W 2009 roku procedurą nadmiernego deficytu objętych było już 16 państw Unii Europejskiej, a tylko wobec pozostałych 11 państw UE procedura ta nie musiała być zastosowana. W latach 2010–2012 procedurą nadmiernego deficytu objęte były 23 kraje UE, w tym 14 państw strefy euro (tj. 16 państw z 2009 r., a ponadto, od 2010 r. – Belgia, Cypr, Finlandia, Holandia, Słowacja, Bułgaria oraz Dania). Tylko 4 państw procedura ta nie obowiązywała (tj. Estonii, Luksemburga, Malty oraz Szwecji). Na uwagę zasługuje fakt, iż w 2012 roku wobec Bułgarii oraz Niemiec procedura nadmiernego deficytu została zakończona. W efekcie w 2013 roku procedurą nadmiernego deficytu budżetowego objęte były 22 kraje, w tym 14 państw strefy euro. Należy podkreślić, iż wobec 6 państw członkowskich (tj. Węgier, Włoch, Łotwy, Litwy, Rumunii oraz Finlandii) procedura nadmiernego deficytu została zakończona, ze względu na poprawę wskaźników dotyczących deficytu budżetowego. Podsumowując, należy stwierdzić, iż Unia Europejska w dbałości o stabilność finansową stosunkowo często korzysta z procedury nadmiernego deficytu; w latach 2008–2013 nie została ona otwarta tylko dla trzech krajów (tj. Estonii, Szwecji oraz Luksemburga).

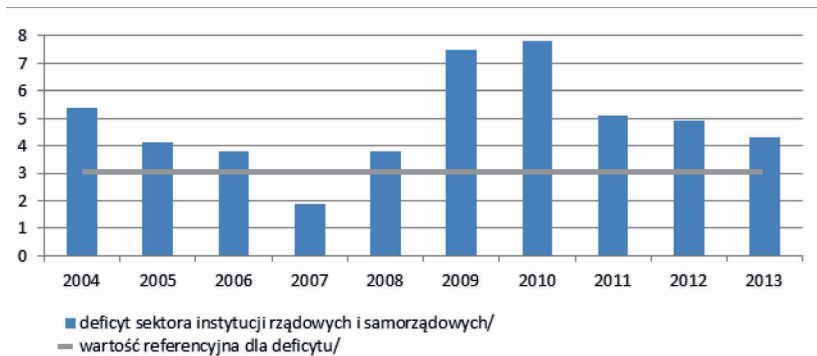
W Polsce deficyt budżetowy występował w całym analizowanym okresie 2004–2013 i przekraczał konstytucyjny próg 3% PKB (z wyjątkiem 2007 r.) (por. tab. 3).

Tabela 3. Deficyt budżetowy w Polsce w latach 2004–2013

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo sektora finansów publicznych (% PKB)	-3,9	-4,5	-3,8	-1,9	-3,6	-7,2	-7,9	-5,6	-3,9	-4,3

Źródło: Raport Ministerstwa Finansów, Warszawa 2013, s. 19

Najtrudniejsza sytuacja w budżecie wystąpiła w latach 2009–2011, kiedy to deficyt sektora rządowego i samorządowego przekroczył 7% PKB, czego efektem był wzrost długu publicznego do progu konstytucyjnego 55% PKB (por. wykres 2).



Wykres 2. Deficyt sektora rządowego i samorządowego w Polsce w latach 2004–2013 (% PKB)

Źródło: Raport Ministerstwa Finansów, Warszawa 2013

Tak duża skala deficytu budżetowego w Polsce była pewnym zaskoczeniem, gdyż Polska miała w tym okresie dodatnie tempo przyrostu PKB (aczkolwiek niższe niż w poprzednich latach). Wzrost deficytu budżetowego jedynie w pewnej mierze był zatem wynikiem spadku koniunktury gospodarczej (powiększenia się deficytu koniunkturalnego). Do tak dużej nadwyżki wydatków nad dochodami budżetowymi przyczyniły się także:

- wysoka dynamika wydatków konsumpcyjnych i inwestycyjnych;
- rosnące transfery z budżetu państwa na rzecz systemu ubezpieczeń społecznych;

- rosnąca dynamika przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej;
- zmiana zasad zasilania jednostek samorządu terytorialnego w środki publiczne, zwiększenie ich udziałów we wpływach podatkowych;
- zmiany w systemie podatkowym Polski (m.in. rozpoczęta harmonizacja systemu podatkowego);
- zmiany w systemie podatków dochodowych (obniżki stawek)
- szereg innych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych i politycznych.

Wydaje się, iż wzrost deficytu budżetowego, przekładający się na wzrost długu publicznego w UE, to przede wszystkim skutek pogorszenia się sytuacji gospodarczej w krajach UE, przejawiający się ujemnym tempem PKB. W wielu krajach UE w celu stabilizacji i przywrócenia koniunktury gospodarczej oraz spełnienia oczekiwań społecznych również realizowano nadmierne wydatki publiczne, przede wszystkim na świadczenia społeczne, inwestycje centralne, transfery rządowe na działania pomocowe dla zagrożonych bankructwem przedsiębiorstw (firm samochodowych) oraz instytucji finansowych, w tym banków. W celu poprawy sytuacji finansów publicznych Unia Europejska utworzyła specjalne fundusze oraz programy pomocowe umożliwiające krajom borykającym się z problemem zadłużenia bieżące finansowanie wydatków publicznych<sup>14</sup>. Szczególną rolę w tym względzie odgrywa europejski system wsparcia finansowego<sup>15</sup>. Jego zaczątkiem stał się utworzony w 2010 roku tymczasowy europejski mechanizm stabilności, który składał się z<sup>16</sup>:

- Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (EFSM), świadczącego pomoc finansową niezbędną do utrzymania finan-

14 P. Szkudlarek, *Kryzys finansów publicznych w Unii Europejskiej*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 34, s. 8–21.

15 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/stability\\_and\\_growth\\_pact/ec0009\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/ec0009_pl.htm) (dostęp: 10.01.2015).

16 [https://www.nbp.pl/publikacje/integracja\\_europejska/info\\_EFSF\\_ESM.pdf](https://www.nbp.pl/publikacje/integracja_europejska/info_EFSF_ESM.pdf) (dostęp: 12.01.2015); [http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/stability\\_and\\_growth\\_pact/ec0009\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/ec0009_pl.htm) (dostęp: 10.01.2015).

sowej stabilności strefy euro krajom zagrożonym kryzysem. Pomoc z EFSM miała formę pożyczki albo linii kredytowej przyznanej państwom członkowskim po złożeniu wniosku zawierającego ocenę potrzeb finansowych i działań mających na celu przywrócenie stabilności finansowej;

- Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF), który służył do utrzymania stabilności finansowej państw członkowskich strefy euro. EFSM w celu pozyskania środków na finansowanie pomocy dla krajów zagrożonych utratą płynności emituje obligacje lub inne instrumenty dłużne.

W 2013 roku tymczasowy europejski mechanizm stabilności decyzją Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 roku został zastąpiony Europejskim Mechanizmem Stabilności (ESM)<sup>17</sup>, którego wsparcie uzależnione jest od spełnienia rygorystycznych warunków w ramach przeprowadzonej przez Komisję Europejską, Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Europejski Bank Centralny analizy zdolności do obsługi zadłużenia publicznego oraz działań dostosowawczych o charakterze makroekonomicznym. Fundusz ten dysponuje możliwością udzielania pożyczek krajom zwracającym się o pomoc.

Jedną ze skuteczniejszych metod ograniczania deficytu budżetowego w Unii Europejskiej jest tzw. procedura nadmiernego deficytu budżetowego. Stosowana jest ona w stosunku do krajów, w których deficyt budżetowy przekracza traktatowe kryterium 3% PKB i ma charakter uporczywy, powodujący nadmierny przyrost długu publicznego. Składa się ona z części prewencyjnej (zapobiegawczej) oraz części represyjnej (naprawczej, korygującej), uzupełniającej procedurę nadmiernego deficytu, a także doprecyzowującej system sankcji.

Należy podkreślić, iż Unia Europejska podjęła jeszcze szereg innych działań na rzecz stabilności i bezpieczeństwa finansowego. Obejmują one: przyjęcie w 2011 roku tzw. sześciopaku gospodarczego (czyli sześciu wniosków ustawodawczych), który dotyczył harmonizacji krajowych zasad polityki fiskalnej, a także nadzoru budżetowego, przyjęcia paktu fiskalnego, mającego na celu utrzymanie równowagi budżet-

---

17 Czyli stałym mechanizmem pomocy finansowej dla krajów strefy euro, który również nazywany jest mechanizmem zarządzania kryzysowego.

towej, poprawę koordynacji polityki gospodarczej, a także zwiększenie kontroli Rady UE oraz Komisji Europejskiej nad finansami publicznymi państw członkowskich<sup>18</sup>. Pierwsze ich efekty są już widoczne na przykładzie Węgier, Hiszpanii, Portugalii i w pewnej mierze Grecji, która w 2007 roku stanęła na krawędzi bankructwa.

Ponadto ważnym wzmocnieniem działań Unii Europejskiej na rzecz stabilizacji finansów publicznych, kontroli skali deficytu budżetowego, eliminacji ryzyk z nim związanych są:

- prawne regulacje ostrożnościowe, nakładające na instytucje finansowe obowiązek skutecznego zarządzania ryzykiem finansowym i utrzymania dyscypliny finansowej,
- budowa sieci bezpieczeństwa finansowego, w skład których wchodzi instytucje nadzorcze, systemy bezpieczeństwa, systemy kontroli, audyt zewnętrzny,
- nadzór ostrożnościowy, polegający na sprawdzaniu przestrzegania przez instytucje finansowe regulacji i kryteriów finansowych.

## Podsumowanie

Współcześnie deficyt budżetowy stanowi problem gospodarczy większości krajów Unii Europejskiej i jest poważnym zagrożeniem ich finansów publicznych. Ze szczególną ostrością pokazał to ostatni kryzys gospodarczy, który w krajach Unii Europejskiej związany był z nadmiernym deficytem i długiem publicznym oraz kosztami ich finansowania. Niektóre państwa (Grecja, Włochy, Hiszpania, Irlandia) miały poważne problemy z pozyskaniem nowych kredytów i utrzymaniem płynności finansowej.

Jedną z wielu metod ograniczania deficytu budżetowego w Unii Europejskiej jest tzw. procedura nadmiernego deficytu budżetowego. Stosowana jest ona w stosunku do krajów, w których deficyt budżetowy przekracza traktatowe kryterium 3% PKB i ma charakter uporczywy, powodujący nadmierny przyrost długu publicznego. Składa się ona z części prewencyjnej (zapobiegawczej) oraz części represyjnej (korygującej, naprawczej), uzupełniającej procedurę nadmiernego deficytu, a także doprecyzowującej system sankcji.

18 P. Szkudlarek, *Kryzys finansów publicznych...*, s. 19–21.

W 2009 roku traktatowy wskaźnik deficytu publicznego 3% PKB przekroczyło aż 23 spośród 28 krajów UE i aż 15 z 17 krajów strefy euro. Procedurą nadmiernego deficytu objęto wówczas 16 państw członkowskich, w tym 9 państw strefy euro. Tylko 11 państw UE procedura ta nie dotyczyła. W latach 2010–2012 procedurą nadmiernego deficytu objęte były aż 23 kraje UE, w tym 14 państw strefy euro.

W Polsce skala i skutki deficytu budżetowego były mniejsze niż w innych krajach Unii Europejskiej, aczkolwiek dwukrotnie wobec Polski wszczęta została procedura nadmiernego deficytu budżetowego. Obecnie sytuacja budżetowa w Polsce jest znacznie lepsza i w 2015 roku planowane jest zmniejszenie deficytu budżetowego poniżej 3% PKB.

Reasumując, należy stwierdzić, iż stosowana procedura nadmiernego deficytu budżetowego, mająca na celu ograniczenie deficytu i wyeliminowanie ryzyk z nim związanych, przyniosła pewne efekty. Jej skuteczność jest jednak uwarunkowana wieloma czynnikami społeczno-gospodarczymi i politycznymi, co pokazuje przykład Grecji, Hiszpanii czy Portugalii.

## Bibliografia

- Draft guidelines for public debt management*, IFT and the World Bank, August 2000.
- Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
- Kowalewski P., *Euro a międzynarodowy system walutowy*, Tigger, Warszawa 2001.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Stability and Growth Pact*, „Infos” 2011, nr 11.
- Milewska A., *Deficyt budżetowy i źródła jego finansowania*, [w:] *Finanse: instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*, red. M. Podstawka, PWN, Warszawa 2010.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2013.
- Pach J., *Problem długu publicznego w kontekście bezpieczeństwa finansowego Polski*, [w:] *Bezpieczeństwo RP: historia, ekonomia, polityka. Studia z zakresu bezpieczeństwa państwa*, red. A. Żebrowski, A. Jaeschke, R. Kłaczyński, Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2013.
- Panfil P., *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

*Raport Ministerstwa Finansów*, Warszawa 2013.

Rozporządzenie Parlamentu i Rady nr 549/2013 w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (ESA 2010), Dz. Urz. UE L 174 z dnia 26 czerwca 2013 r., ESA 95 została zastąpiona od 1 września 2014 r. ESA 2010.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz. Urz. UE L 306 z dnia 23 listopada 2012 r.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz. Urz. UE L 306 z dnia 23 listopada 2011 r.

Szkudlarek P., *Kryzys finansów publicznych w Unii Europejskiej*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 34.

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/stability\\_and\\_growth\\_pact/ec0009\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/ec0009_pl.htm) (dostęp: 10.01.2015)

[https://www.nbp.pl/publikacje/integracja\\_europejska/info\\_EFSF\\_ESM.pdf](https://www.nbp.pl/publikacje/integracja_europejska/info_EFSF_ESM.pdf) (dostęp: 12.01.2015)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/stability\\_and\\_growth\\_pact/ec0009\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/ec0009_pl.htm) (dostęp: 10.01.2015)

<https://www.ecb.europa.eu/pub/mb/editorials/2012/html/mb121011.pl.html> (dostęp: 14.10.2014)

## Streszczenie

Deficyt budżetowy stanowi problem gospodarczy wielu krajów Unii Europejskiej i jest poważnym zagrożeniem ich finansów publicznych. Wiąże się on z licznymi konsekwencjami w postaci wzrostu długu publicznego, kosztami jego obsługi oraz z różnymi ryzykami, w tym: z ryzykiem rynkowym, kredytowym, kursowym, płynności. Jedną z wielu metod ograniczania deficytu budżetowego w Unii Europejskiej jest tzw. procedura nadmiernego deficytu budżetowego. Stosowana jest ona w stosunku do krajów, w których deficyt budżetowy przekracza traktatowe kryterium 3% PKB i ma charakter uporczywy, powodujący nadmierny przyrost długu publicznego. Składa się ona z części prewencyjnej (zapobiegawczej) oraz części represyjnej (korygującej, naprawczej), uzupełniającej procedurę nadmiernego deficytu, a także doprecyzowującej system sankcji.



Na czym polega procedura nadmiernego deficytu budżetowego oraz jakie są jej cele, efekty, regulacje prawne, skala stosowania i uwarunkowania – to główne pytania, na które artykuł dostarcza odpowiedzi. Ponadto zawiera on rozważania dotyczące innych instrumentów ostrożnościowych w zakresie polityki budżetowej krajów UE, w tym Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM).

## Procedure of Excess Budget Deficit as a Factor of Financial Security of the EU Countries

### Abstract

The budget deficit is an economic problem of many countries of the European Union and is a serious threat to their public finances. It is connected with many consequences, like an increase of the public debt, costs of its service, and various risks, including: market/credit/currency rate risks, fluidity. One of the many methods of limiting the budget deficit in the EU is a procedure of excess budget deficit. It is used towards countries, the budget deficit of which exceeds the treaty criterion of 3% GDP and is persistent in character, causing excess increase of the public debt. The procedure consists of two parts: preventive and repressive (correcting, repairing), complementing the procedure of excess deficit, and clarifying the sanctions system.

What is the procedure of excess budget deficit and what are its purposes, effects, legal regulations, scale of using and conditions – this is the main question the article provides an answer to. Apart from that, it includes considerations regarding other prudential instruments regarding budget politics of the EU countries, including the European Stability Mechanism (ESM).

ANDRZEJ KONRAD PIASECKI

Instytut Politologii

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

## Problematyka bezpieczeństwa w exposé polskich premierów (1989–2014)

### Wprowadzenie

Truizmem jest przekonywanie o znaczeniu bezpieczeństwa dla sprawnego funkcjonowania państwa. Podobnie za zbędne można uznać szczegółowe wyjaśnianie roli premiera w polskim systemie politycznym. Jest on nie tylko najważniejszym urzędnikiem w państwie, ale najczęściej także czołowym politykiem znaczącej partii. W jego ręku skupia się kierowanie rządem i zwierzchnictwo nad całą administracją publiczną. Posiada on szeroką władzę organizacyjną oraz istotne kompetencje koordynacyjne i kontrolne<sup>1</sup>. Polski premier, nawet jeśli nie jest liderem partyjnym, spełnia bardzo ważne przywódcze funkcje polityczne.

Exposé premiera to programowe wystąpienie nowego szefa rządu, które ma swą konstytucyjną podstawę i zawiera najważniejsze kierunki działania Rady Ministrów oraz partii politycznych. Jest zarazem ważnym punktem odniesienia dla postawy opozycji i stanowi przedmiot zainteresowania mediów. Exposé to prezentacja faktów, założeń, planów; to model publicznej i politycznej wypowiedzi, z szeregiem funkcji normotwórczych; to emanacja politycznej pozycji lidera i ważny moment historyczny.

Podkreślając wstępnie znaczenie pierwszego parlamentarnego wystąpienia szefa rządu, można na marginesie wyrazić zdziwienie,

---

1 *System polityczny RP*, red. H. Lisicka, Biuro Doradztwa Ekologicznego, Wrocław 2005, s. 232.

że w polskiej politologii nie przeprowadzono dotąd wszechstronnych analiz exposé premierów III RP<sup>2</sup>. Jest to przecież kopalnia wiedzy o polityce, a zarazem dokument z punktu widzenia spraw państwowych o wiele ważniejszy niż programy partyjne czy wypowiedzi z kampanii wyborczej, które to enuncjacje są często przedmiotem naukowej eksploracji. Tymczasem exposé polskich premierów interesują się przede wszystkim dziennikarze oraz politycy, a i to na zasadzie migawki, o której szybko się zapomina, mimo że jest to znakomita okazja do rozliczeń szefa rządu pod koniec urzędowania.

Z tych wszystkich powodów wydaje się jak najbardziej właściwe zbadanie kluczowego terminu państwowo-politycznego (jakim jest „bezpieczeństwo”) w kontekście najważniejszego wystąpienia przywódcy i pierwszego gospodarza (jakim jest premier). Poniższa analiza jest więc próbą fokusowego spojrzenia na sprawy bezpieczeństwa w exposé premierów, z uwzględnieniem treści, formy i politycznego tła: wypowiedzi posłów w debatach, komentarzy prasowych, nastrojów społecznych, ocen historyków. Chronologiczna forma prezentacji wyników badań zakończona zostanie krótkim podsumowaniem całości zagadnienia wraz z odpowiedziami na kluczowe pytania badawcze, które brzmią:

- W jakim stopniu zmieniał się zakres rozumienia pojęcia „bezpieczeństwo” przez polskich premierów?
- Czy słowa zawarte w tych wystąpieniach są rzeczywistym odzwierciedleniem poglądów i zamierzeń premiera w sprawach bezpieczeństwa?
- Ile miejsca zajęły sprawy bezpieczeństwa w stosunku do innych zadań rządowych?

---

2 Literatura na temat exposé nie jest obfita. Bogusław Sygit (UŁ) zebrał i opracował wystąpienia premierów polskich w latach 1918–2010 i opatrzył je zdjęciami oraz życiorysami mówców (ostatnie, czwarte, wydanie ukazało się w Toruniu w 2010 r.). Politologiczno-semantyczną analizę exposé premierów Polski w latach 1919–2004 przeprowadziła w swoim doktoracie Anna Siewierska-Chmaj (URz). Jedyne znane mi przypadki eksploracji exposé pod kątem wybranego zagadnienia to artykuły: Sławomira Komosińskiego, *Polska lokalna w „ekspozé” premierów (od Tadeusza Mazowieckiego do Jarosława Kaczyńskiego)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8 oraz Pawła Planety, *Słowa sztandarowe w exposé polskich premierów w latach 1989–2007*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2009, nr 1–2.

- Które słowa należy uznać za kluczowe w semantycznym rozwinięciu terminu „bezpieczeństwo”?
- Kto najlepiej, a kto najgorzej ujął kwestie bezpieczeństwa państwa w swoim exposé?
- Jak tytułowe zagadnienie oceniali eksperci, politycy i publicyści?
- Dlaczego powinniśmy rozliczać projekty premierów w sprawach bezpieczeństwa przedstawione w exposé?

\* \* \*

**Tadeusz Mazowiecki** (12 września 1989) wygłosił chyba najbardziej pamiętne i historyczne exposé. Od wiosny 1990 roku często przytaczano jego wypowiedź o „grubej linii”, która miała zapewnić rządowi oddzielenie od poprzedników i „czystą hipotekę”<sup>3</sup>, a stała się symbolem braku rozliczeń. W rzeczywistości jednak premier zawarł tę frazę w swoim pierwszym przemówieniu sejmowym z 24 sierpnia, tuż po przegłosowaniu jego kandydatury przez posłów. Natomiast właściwe exposé nastąpiło dopiero po skompletowaniu składu rządu<sup>4</sup>. Powstało ono w atmosferze chaosu (pisał je, między innymi, Waldemar Kuczyński oraz syn premiera Mazowieckiego, Wojciech, poprawki nanosił Leszek Balcerowicz) i miało swój dramatyzm (z racji zasłabnięcia premiera w trakcie wystąpienia). Było to najkrótsze exposé pod względem liczby wyrazów, ale premier najdłużej ważył słowa (20 wyrazów na minutę)<sup>5</sup>. Wartością, do jakiej najmocniej odwoływał się pierwszy niekomunistyczny premier, była „mądrość”, a kluczowym wyrażeniem przemówienia była „inflacja”.

Językoznawcy doszukali się jednak więcej szczególnych sformułowań w exposé Mazowieckiego. Za rewolucyjne uznano zdanie: *Przyszły rząd musi społeczeństwu mówić PRAWDĘ*. Jest to istotne w kontekście

3 *Przeszłość odkreślamy grubą linią. Odpowiadać będziemy jedynie za to, co uczyniliśmy, by wydobyć Polskę z obecnego stanu załamania.* [Wszystkie cytaty pochodzące z exposé oraz z debaty nad exposé zaznaczono kursywą i przytoczono za sprawozdaniami stenograficznymi z posiedzeń Sejmu – A.K. P.].

4 Wyrażenie o „grubej linii” (częściej też przytaczanej jako „gruba kreska”) niewłaściwie łączy się czasami z exposé rządowym Tadeusza Mazowieckiego. Błąd ten powieliła Wikipedia.

5 P. Planeta, *Słowa sztandarowe...*, s. 13.

tytułowego zagadnienia, bowiem oznaczało przywrócenie poszczególnym słowom ich pierwotnego znaczenia. I tak np. pojęcie „bezpieczeństwo” w czasach PRL mogło kojarzyć się przede wszystkim z aparatem bezpieczeństwa (UB/SB). Tadeusz Mazowiecki od tego rodzaju służb publicznych zaczął omawianie spraw bezpieczeństwa, kreśląc wizję milicji jako służby, *która w ramach prawa strzeże porządku publicznego, dając obywatelom poczucie bezpieczeństwa*. Zapowiedział też wyraźnie *poddanie działań milicyjnych kontroli prawa i opinii publicznej*. Dopiero w dalszych fragmentach wystąpienia znalazły się sprawy wojska, które miało służyć *wyłącznie ojczyźnie i narodowi*.

Więcej niż sprawom bezpieczeństwa państwa Mazowiecki poświęcił miejsca problematyce bezpieczeństwa ekonomicznego i socjalnego. Zapewnić je miało zduszenie inflacji, stworzenie równowagi rynkowej, dążenie do wymienialności złotówki. Premier obiecał najuboższym osłonę socjalną, a emerytom i rencistom – waloryzację.

Dopiero w końcowej części swojego przemówienia premier zajął się sytuacją międzynarodową Polski, zapowiadając respektowanie zobowiązań sojuszniczych naszego kraju, ale zarazem wyrażając wiarę w likwidację bloków wojskowych na kontynencie. Z respektem mówił o znaczeniu Związku Radzieckiego i złożonych stosunkach polsko-radzieckich. Dość enigmatycznie wspominał o strefie wpływów wielkiego mocarstwa, podkreślając jednak kwestie suwerenności i zasady równoprawności w stosunkach sojuszniczych.

Wystąpienie premiera przyjęto przychylnie, choć nawet życzliwa premierowi część mediów nie eksponowała w relacjach i komentarzach nowego podejścia rządu do sprawy bezpieczeństwa. Swoistą poprawność polityczną zaprezentował dziennik „Żołnierz Wolności”, uwydatniając w tytule fragmenty przemówienia premiera: *Naszym celem jest państwo tworzące bezpieczne ramy indywidualnej i zbiorowej egzystencji*. W komentarzu gazeta prezentowała postawę wyczekującą: „Trudno liczyć na łatwe i szybkie efekty”<sup>6</sup>.

Exposé pierwszego niekomunistycznego premiera było zgodne z jego strategią powolnego i ostrożnego działania, w którym większą wagę przywiązywał do procedur oraz analiz niż do efektownych,

---

6 „Żołnierz Wolności” 1989, nr 214, s. 3.

medialnych zachowań. Z treści tego przemówienia nie wynikało, aby w sprawie bezpieczeństwa Polski nastąpił zasadniczy przełom, gdy tymczasem praktyka polityczna pozwalała przypuszczać, że oto następuje początek fundamentalnej zmiany w tym zakresie. Podobnego zdania byli również historycy, którzy opisując przełom 1989 roku, exposé z 12 września odnotowali zdawkowo, poświęcając więcej miejsca sprawom personalnym<sup>7</sup>.

**Jan Krzysztof Bielecki** (5 stycznia 1991) wygłosił exposé o największym stopniu trudności (słownictwo, język, składnia). Intensywnie odnosił się do takich kategorii słownych jak „kapitał” („kapitalizm”) i „przedsiębiorczość”. Mimo że jako polityk przywiązywał szczególną wagę do kwestii ekonomicznych, to słowo „gospodarka” w tym wystąpieniu pojawiło się tylko raz. Jedyne oklaski dostał od posłów PSL, którzy tak reagowali na zapowiedź wprowadzenia ceł zaporowych na zagraniczną żywność i powołania Rady Rozwoju Wsi. Dziennikarze „Gazety Wyborczej” skomentowali to exposé tytułem *Więcej kontynuacji i Balcerowicza*<sup>8</sup>, mimo że premier zapowiadał rząd *kontynuacji i przełomu*, a patronujący mu prezydent miał ten przełom jeszcze bardziej symbolizować.

W exposé drugiego premiera III RP widzimy znamiennej ewolucję w pojmowaniu bezpieczeństwa. Dla Jana Krzysztofa Bieleckiego oznaczało ono głównie konieczność eliminacji zagrożeń życia codziennego. Tak należy rozumieć nazwanie przestępczości kryminalnej *coraz groźniejszą plagą* oraz słowa o kompromitującej bezkarności bandytów i złodziei. Jednoznacznie brzmiała zapowiedź, że rząd będzie *wzmacniać policję państwową i żądać od niej, by jak najszybciej zapewniła obywatelom poczucie bezpieczeństwa osobistego*. Premier mówił również o potrzebie walki z korupcją w gospodarce państwowej. Był też pierwszym szefem rządu III RP, który w swym exposé wspominał o osobach niepełnosprawnych.

W stosunku do sił zbrojnych i służb porządku publicznego premier zapowiedział kontynuowanie procesu *odzyskiwania przez nie patriotycznej wiarygodności*. Konkretnym posunięciem miało być wyprowadzenie Urzędu Ochrony Państwa z MSW i podporządkowanie go premierowi.

7 W. Roszkowski, *Najnowsza historia Polski 1980–2002*, Świat Książki, Warszawa 2003.

8 „Gazeta Wyborcza” 1991, nr 5, s. 1.

W zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego Polski była mowa o dobrych stosunkach z sąsiadami i o kontaktach z KBWE. Tę wstrzemięźliwość można wytłumaczyć dynamicznymi zmianami w obrębie ZSRR, co zresztą premier jednoznacznie eksponował, mówiąc o dążeniu do zawarcia nowego traktatu z ZSRR i układu o wycofaniu z Polski wojsk radzieckich. Jednocześnie po raz pierwszy nakreślone zostało strategiczne zaangażowanie w budowę jedności europejskiej, choć nie padają tu jeszcze nazwy EWG ani NATO.

Historycy podkreślają słabość rządu Bieleckiego, wskazując na jego pozaparlamentarny charakter i uzależnienie od prezydenta<sup>9</sup>. Warto do tych negatywnych ocen dorzucić jeszcze jedno słowo krytyki w kontekście tytułowego problemu. Otóż zamiast rozwiązania zasygnalizowanych w exposé problemów korupcji, rząd dość biernie przyglądał się aferom gospodarczym (m.in. Art-B, FOZZ), również z udziałem polityków. Z kolei reakcje przedstawicieli władz państwa polskiego na pucz Janajewa w ZSRR odsłoniły słabość ludzi i struktur odpowiedzialnych za bezpieczeństwo międzynarodowe Polski.

**Jan Olszewski** (21 grudnia 1991) najbardziej spośród wszystkich premierów wyeksponował kwestie narodowe i niepodległościowe, łącząc je z antykomunizmem. I mimo że przemówienia tego polityka zawsze były nasycone wartościami tradycyjnymi, pravicowymi, to jednak w swym exposé wiele mówił też o demokracji i przedsiębiorczości. Już na początku premier podkreślił wewnętrzne zagrożenie, w obliczu którego stoi państwo polskie. Na to niebezpieczeństwo składały się takie czynniki, jak: wieloletnia obca dominacja, skutki stanu wojennego, rabunkowa eksploatacja majątku narodowego po 1981 roku. Premier wieszczył groźbę paraliżu państwa z powodu bezwładności administracji, gospodarczej zapaści i społecznej beznadziei. Mniej miejsca, i to w końcowej części exposé, premier poświęcił kwestiom bezpieczeństwa socjalnego. Nie wyszedł tu jednak poza ogólniki i mało zobowiązujące deklaracje. Warto jednak podkreślić, że Jan Olszewski był pierwszym szefem polskiego rządu, który w swoim exposé jasno wyraził dążenia Polski do uzyskania statusu państwa członkowskiego Wspólnot Europejskich (*zapewni państwu bezpieczeństwo*) i zacieśnienia więzi z NATO (*filar bezpieczeństwa europejskiego*).

9 A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2005, s. 168.

Prezes Rady Ministrów zapowiedział „rząd nadziei”, ale jednocześnie odkładał na dwa miesiące przedstawienie programu tego rządu (co od razu odnotowała „Gazeta Wyborcza” tytułem *Rząd bez programu*)<sup>10</sup>. Oceny działalności premiera w polskiej historiografii były na ogół surowe. Słusznie zauważano, że Jan Olszewski od początku do końca swej misji „miał się między dążeniami do radykalnej zmiany polityki pod hasłami «przyspieszenia» i «dekomunizacji», a koniecznością szukania kompromisu z różnymi siłami parlamentarnymi i prezydentem”<sup>11</sup>.

**Waldemar Pawlak** (1 lipca 1992) po raz pierwszy premierem był przez 33 dni. Wygłosił exposé, ale rządu nie utworzył. Zapowiedział umacnianie suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz ustalenie kalendarza dochodzenia Polski do EWG, a także wyprowadzania z kraju wojsk rosyjskich. W kontekście niedawnych zawirowań na scenie politycznej premier przestrzegał: *niestabilność sytuacji wewnętrznej wpływa negatywnie na naszą sytuację międzynarodową*.

Jak przystało na lidera ruchu ludowego, premier Pawlak często nawiązywał do tradycji. Poza tym jego przemówienie było pod względem formalnym (czas, język) dość przeciętne i zorientowane na sprawę bieżącą. Stąd liczne odniesienia do problemu lustracji, który stanowił według premiera główne (obok kryzysu) zagrożenie dla Polski.

**Hanna Suchocka** (11 lipca 1992) musiała w swoim exposé uwzględnić wymagania siedmiu partii, które tworzyły rządową koalicję. Dodatkowych problemów przysparzał jej szef Urzędu Rady Ministrów – Jan Rokita, który miał własne pomysły na rządzenie. W efekcie pani premier część swojego exposé poznała dopiero na mównicy sejmowej, gdyż Jan Rokita w ostatniej chwili naniósł poprawki do tekstu. Było to najkrótsze przemówienie (trwało 30 minut), ale w treści najszersze ideowo, bo odwołujące się do wartości liberalnych oraz prawicowych i lewicowych. Na tle wszystkich exposé, w tym wystąpieniu słowo „państwo” było pozycjonowane najwyżej w hierarchii sztandarowych słów<sup>12</sup>.

10 „Gazeta Wyborcza” 1991, nr 298, s. 1.

11 J. Majcherek, *Pierwsza dekada III Rzeczypospolitej 1989–1999*, Presspublica, Warszawa 1999, s. 174.

12 P. Płaneta, *Słowa sztandarowe...*, s. 14.



Analizę spraw bezpieczeństwa pani premier rozpoczęła od *przeciwstawienia się widzenia naszego kraju jako gniazda wyjątkowej korupcji, niekompetencji i chaosu*. Powiązała też bardzo wyraźnie kwestie sprawności służb policyjnych, celnych i skarbowych z motywacyjnym wynagrodzeniem. Zapowiedziała reformę MSW i MON, zaznaczając, że w tym ostatnim resorcie musi nastąpić wyraźny rozdział pomiędzy dowodzeniem a cywilnym administrowaniem wojskiem. Po raz pierwszy tak wyraźnie premier III RP mówił o konkretnych zmianach w siłach zbrojnych: integracji Sztabu Generalnego, równomiernej dyslokacji wojsk i zmniejszeniu liczby żołnierzy do 250 tys. W sprawie bezpieczeństwa zewnętrznego rząd miał dążyć do przybliżenia perspektywy członkostwa Polski w NATO. Natomiast w kontekście bezpieczeństwa socjalnego Hanna Suchocka opowiadała się za wyznaczeniem granicy opiekuńczości państwa: uzależnieniem zasiłków od dochodów rodzin, rozwojem robót publicznych, reformą ubezpieczeń społecznych.

Posłowie opozycji domagali się więcej konkretów, a zwłaszcza gwarancji, że służby specjalne *nie będą wykorzystane do politycznych rozgrywek na szczytach władzy* (Aleksander Kwaśniewski). Prasa liberalno-demokratyczna, sympatyzująca z obozem rządzącym, przychylnie komentowała wystąpienie premiera. Choć szczególny charakter składu Rady Ministrów najlepiej oddawał tytuł z „Gazety Wyborczej”: *Dziwny jest ten rząd*<sup>13</sup>. Exposé miało zapoczątkować stabilną i szeroką koalicję ugrupowań postsolidarnościowych. W rzeczywistości było to porozumienie na granicy większości sejmowej i przetrwało zaledwie rok.

**Waldemar Pawlak** (8 listopada 1993) swoim drugim exposé sytuuje się (podobnie jak za pierwszym razem) bardzo przeciętnie na tle innych wystąpień premierów. Wyróżnia go jedynie trudność języka oraz częstsze używanie takich sztandarowych słów, jak: praca, nauka, samorząd, bezrobocie, kapitalizm. Z drugiej strony premier Pawlak najrzadziej ze wszystkich premierów odwoływał się do Europy. W tym wystąpieniu pojawiło się po raz pierwszy (i jedyny) spojrzenie na bezpieczeństwo poprzez system samowystarczalności żywnościowej kraju, który według mówcy zostały zburzony.

---

13 „Gazeta Wyborcza” 1992, nr 162, s. 1.

Nowy premier zaczął omawianie kwestii bezpieczeństwa od spraw socjalnych, akcentując potrzebę zwalczania bezrobocia, reformę zasiłków społecznych. W następnej kolejności było bezpieczeństwo obywateli; w tym kontekście pojawiły się zapowiedzi usprawnienia pracy sądów, prokuratury, policji, straży granicznej, urzędów celnych i skarbowych oraz zahamowanie spadków nakładów na siły zbrojne. Kwestie bezpieczeństwa zewnętrznego Polski po raz pierwszy zostały tak wyraźnie powiązane z integracją z Unią Europejską i członkostwem w NATO.

Debata nad exposé była wstrzemięźliwa. Posłowie koalicji nie czuli się jeszcze pewnie w roli władzy odpowiedzialnej za państwo (co widać np. w braku zapewnień co do „pronatowskiej” polityki zagranicznej RP). Opozycja zaś była słaba i mało wyrazista, dlatego prawdopodobnie nie podejmowała krytyki założeń polityki bezpieczeństwa w wydaniu nowego rządu. Poseł BBWR, opozycyjnego klubu proprezydenckiego, Andrzej Gąsienica Makowski pochwalił nawet premiera za deklarację, iż rząd będzie respektował i realizował cele polityki zagranicznej określone w założeniach polskiej polityki bezpieczeństwa, podpisanej przez prezydenta. W „Gazecie Wyborczej” komentarz do exposé dał sam redaktor naczelny, pisząc: „Rządowi Pawlaka życzę jak najlepiej, choć nie najlepiej przepowiadam”<sup>14</sup>. Jednak ani on, ani inni publicyści nie zwrócili uwagi na fakt, iż to nie exposé premiera było zapowiedzią działań nowego rządu. Jego styl pracy oraz cele określone zostały w dwóch porozumieniach koalicyjnych SLD i PSL, w których strony zobowiązywały się do uzgodnień z szefami klubów projektów „strategicznych decyzji politycznych, ekonomicznych, kadrowych rządu”<sup>15</sup>.

**Józef Oleksy** (3 marca 1995) mówił wiele o „zgodzie” (choć także o „walce”), a analizę problematyki bezpieczeństwa rozpoczął od frazesu: *Ludzie chcą spokoju*. Ten spokój miał dotyczyć głównie emerytów, których interesy premier zapewniał uwzględnić przy planowanych reformach ubezpieczeń społecznych. W exposé pojawiło się też uskutecznienie zwalczania przestępczości (*to przestępca ma się czuć zagrożony, a nie obywatel*). Kwestie te premier łączył z bezpieczeństwem państwa.

14 „Gazeta Wyborcza” 1992, nr 262.

15 R. Michalak, A. Piasecki, *Historia polityczna Polski 1952–2000*, Akapit, Łódź 2003, s. 212.

W części dotyczącej kontekstu międzynarodowego Józef Oleksy bardzo wyraźnie mówił o zdecydowanej woli rządu co do *pełnej integracji z Unią Europejską i NATO*. Członkostwo Polski w tych strukturach premier uważał za część poszerzania sfery bezpieczeństwa i stabilności.

Nowego premiera wsparł oczywiście szef klubu SLD Aleksander Kwaśniewski (*Sprawą naczelną staje się zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Fala wydarzeń kryminalnych zaczyna być przerażająca*), a jego partyjny kolega Zbigniew Siemiątkowski podczas debaty nad exposé przedstawił propozycje zmian w MSW, które miały na celu wyłączenie wywiadu spod kontroli tego resortu i utworzenie urzędu wywiadu RP, podporządkowanego bezpośrednio premierowi. Jednak dopiero ostatnie miesiące rządu Józefa Oleksego, a zwłaszcza ujawnione kontakty tego polityka z agentem rosyjskiego wywiadu, unaocznily rzeczywiste problemy związane z działalnością służb specjalnych. Jakże dziwnie zabrzmiało wtedy zdanie otwierające część exposé Józefa Oleksego poświęcone sprawom bezpieczeństwa państwa: *Polska jest dziś przedmiotem działań wywiadowczych obcych państw*. Poseł Bronisław Geremek (skądinąd znany z wyważonych wypowiedzi) skomentował je z mównicy sejmowej w lutym 1996 roku jednym słowem: „Bezczelność”<sup>16</sup>.

**Włodzimierz Cimoszewicz** (14 lutego 1996) objął rząd po dramatycznych wyborach prezydenckich i w związku z zaniepokojeniem opinii publicznej oskarżeniem premiera Józefa Oleksego o zdradę. Dlatego w tym exposé kwestie bezpieczeństwa państwa były przywoływane najczęściej (na tle innych premierów) i było to wystąpienie, w którym tematyka specsłużb zajęła najwięcej miejsca. *Służby specjalne nie mogą być przez nikogo – w tym przez nie same – wikłane w bieżące spory i konflikty społeczne. Są to służby państwa, a nie ugrupowań czy koterii politycznych* – tak brzmiało przypomnienie przez premiera prawd podstawowych na temat wywiadu i kontrwywiadu.

Włodzimierz Cimoszewicz najpierw jednak omówił kwestie bezpieczeństwa socjalnego i bezpieczeństwa obywateli. Był też pierwszym polskim premierem, który zauważył, że potrzebne jest *wreszcie ratowanie ludzkiego życia przed dramatycznym zagrożeniem na polskich drogach i ulicach*. Więcej miejsca (niż poprzednicy) poświęcił problemom

---

16 „Gazeta Wyborcza” 1996, nr 40, s. 4.

zwalczania przestępczości, w tym najpoważniejszych rodzajów przestępstw (przeciwko życiu, działalność mafii). Zapowiedział nie tylko usprawnienie pracy instytucji państwa odpowiedzialnych za walkę z przestępczością, ale i włączenie w tę walkę innych podmiotów, m.in. banków. Poparł również te działania obywatelskie, które poprawiają stan bezpieczeństwa najbliższego otoczenia (osiedla, miejscowości). Bardziej wyraźnie niż poprzednik zapowiedział podporządkowanie UOP premierowi, w ramach zmian w MSW i reformy całego rządowego centrum.

Międzynarodowy kontekst bezpieczeństwa Polski zajął Cimoszewiczowi również najwięcej miejsca, w porównaniu do innych wystąpień. Wynikało to z finalizowania negocjacji w sprawie przyjęcia Polski do NATO. Rozpoczynając analizę założeń polskiej polityki, premier stwierdził że *Polska jest bezpieczna*. Jednocześnie zasygnalizował ukończenie prac nad „Polityczno-strategicznym planem obrony RP”, zapowiedział unowocześnianie sił zbrojnych (projekt ustawy na lata 1998–2002) i wdrożenie ustawy o ministrze obrony narodowej. Podkreślił znaczenie ukształtowania się *narodowej zgody wokół podstawowych zadań polskiej w pełni suwerennej polityki zagranicznej*. Zapowiedział przyjęcie Polski do OECD w 1996 roku oraz zintensyfikowanie dialogu w sprawie członkostwa naszego kraju w NATO. Nazwę Sojuszu Północnoatlantyckiego nowy premier wymienił siedem razy, co było kolejnym rekordem w historii polskich exposé. Włodzimierz Cimoszewicz mówił także o działaniach Polski na rzecz bezpieczeństwa w Europie (Bośnia), współpracy wojskowej z Niemcami i USA.

Poza tym, na tle innych exposé, u premiera Cimoszewicza najwięcej było odniesień do porozumienia, zgody, równości i sprawiedliwości. Jego zapowiedź realizacji antykorupcyjnej akcji „Czyste ręce” prasa liberalna skomentowała wstrzemięźliwie (tytuły: *Premier nie zaskoczył, Dobre chęci*)<sup>17</sup>. Natomiast opozycja uważała, że nowy premier nie dostrzegł zagrożeń, jakie pojawiły się w końcówce dramatycznej kampanii prezydenckiej i po oskarżeniu premiera o zdradę. *Istotą tego kryzysu jest zachwianie wiarygodności państwa i zaufania do polityki* – powiedział Bronisław Geremek. Jego partyjny kolega Andrzej Potocki ostro skry-

17 „Gazeta Wyborcza” 1996, nr 39, s. 1 i 3.

tykował powołanie Zbigniewa Siemiątkowskiego na ministra spraw wewnętrznych, mówiąc o nim, że w przeszłości wielokrotnie wysuwał nieuzasadnione i niczym nie potwierdzone oskarżenia wobec służb, które odpowiadają za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. [...] w trakcie kampanii wyborczej, głęboko w nią zaangażowany, przysyłał przeciwnikom politycznym policyjne zdjęcia ukazujące ich udział w manifestacji.

**Jerzy Buzek** (10 listopada 1997) w swoim exposé używał dość trudnego słownictwa, mówił przez 60 minut, w przeciętnym równomiernym tempie – 84 wyrazy na minutę (jego poprzednik pobił w tym rekord: 120 słów na minutę). Wyróżniał się najczęstszym odwoływaniem się do reform, ale także do takich tradycyjnych wartości, jak wiara, wolność, solidarność, rodzina, godność, honor, patriotyzm. Premier przeszedł do historii jako realizator reform: ubezpieczeń społecznych, zdrowia, edukacji i administracji.

Przemawiając już po oficjalnym zaproszeniu Polski do NATO (lipiec 1997), Jerzy Buzek jeszcze dobitniej formułował kwestie przyszłych powiązań Polski z Sojuszem: *Nie ma lepszej gwarancji suwerenności Polski niż NATO [...]. Polska w Pakcie Północnoatlantyckim to Polska trwale bezpieczna, trwale niepodległa.* W następnych fragmentach przemówienia określił termin formalnego przyjęcia Polski do NATO (1999) i powiązał bezpieczeństwo Polski z bezpieczeństwem europejskim i USA. Kwestie bezpieczeństwa pojawiły się też w kontekście przeciwdziałania bezrobociu i realizacji reformy ubezpieczeń społecznych. W sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego państwa Jerzy Buzek wypowiadał się w duchu swojego poprzednika, a więc zapowiadał usprawnienie pracy policji (nowością miało być stworzenie systemu kontaktów ze społecznościami lokalnymi), apolityczność służb specjalnych (z planem *odbudowy ich struktur i kadr*). Premier nawiązał też do likwidacji skutków wielkiej powodzi z lata 1997 roku, uznając za konieczne *stworzenie nowoczesnego systemu koordynowania działań różnych służb w czasie klęsk żywiołowych i katastrof ekologicznych.* Do pilnowania granic miał zostać powołany Narodowy System Obrony Państwa. Planowano zmniejszenie liczebności sił zbrojnych, ale po modernizacji miały one posiadać większą wartość bojową.

Po raz pierwszy w historii inauguracji rządów III RP debata nad exposé odbyła się tego samego dnia, więc posłowie mieli mniej cza-

su na przygotowanie wystąpień. Stanowiska klubów były jednak wyraziste. Zwraca uwagę przemówienie szefa SLD Leszka Millera, jako lidera największego opozycyjnego ugrupowania i przyszłego premiera. Poza krytyką niejasnych fragmentów wystąpienia premiera Leszek Miller wzmocnił jednak te akcenty exposé, które odnosiły się do bezpieczeństwa międzynarodowego, a zarazem wewnętrznego: *Przyjęcie nas do NATO i Unii Europejskiej to nie tylko umocnienie bezpieczeństwa i gospodarki. To zaakceptowanie europejskich standardów ustrojowych. Nie będzie więc można dowolnie żonglować kryteriami demokracji, wolności, praw człowieka, cywilną kontrolą nad armią czy „przejrzystością” służb specjalnych.* W dalszej debacie poseł Jan Olszewski z satysfakcją odnotował większy niż dawniej entuzjazm SLD w sprawie wejścia Polski do NATO (na co Danuta Waniek z ław poselskich odpowiedziała: *przemysleliśmy*). Symptomatyczne akcenty zawierało również wystąpienie Jarosława Kaczyńskiego, który podkreślił znaczenie walki z przestępczością: *trzeba zreorganizować Policję, trzeba zreorganizować wymiar sprawiedliwości* i podtrzymał twierdzenia innych posłów o *kryzysie moralnym wymiaru sprawiedliwości*.

**Leszek Miller** (25 października 2001) w swoim exposé poddał totalnej krytyce poprzedni rząd oraz skutki liberalnej transformacji. Nie ujawnił planów zasadniczej reformy służb specjalnych (likwidacja UOP i utworzenie ABW i AW), które zrealizował po kilku miesiącach od exposé. Nie szczędził natomiast ogólników dotyczących przestępczości, mówiąc na ten temat trzykrotnie więcej w stosunku do średniej ze wszystkich exposé<sup>18</sup>. Nad jego przemówieniem pracował sztab ekspertów SLD, ale premier też nanosił uzupełnienia i poprawki. Mówił raczej krótko (42 minuty), ale szybko (97 wyrazów na minutę), stosując trudną składnię. Już w pierwszych minutach wystąpienia Miller podkreślił znaczenie NATO i UE dla bezpieczeństwa Polski. W dalszej części wystąpienia nawiązał do ataku na USA z 11 września, podkreślając znaczenie bezpieczeństwa międzynarodowego w kontekście życia zwykłych obywateli. Tu kilkakrotnie powołał się na udział Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim i na współpracę ze Stanami Zjednoczonymi.

---

18 P. Płaneta, *Słowa sztandarowe...*, s. 14.

W kwestii bezpieczeństwa obywateli premier, tak jak poprzednicy, deklarował wsparcie dla społecznego zaplecza działań policji. Podobnie też wypowiadał się na temat możliwości konfiskaty mienia przestępców, którzy wzbogacili się nieuczciwie. Również we fragmentach dotyczących skuteczności wymiaru sprawiedliwości nowy premier nie powiedział nic oryginalnego ani przełomowego. Wymieniając cele i zadania rządu w jedenastopunktowym programie, Miller na dziewiątym miejscu umieścił obronę narodową, zapowiadając przygotowanie sił zbrojnych do zwalczania terroryzmu.

W debacie nad exposé Maciej Płażyński (PO) skrytykował Millera za brak konsekwencji, pytając, czy wybór na stanowisko wicemarszałka Sejmu i na stanowisko wiceprzewodniczącej komisji sprawiedliwości osób, na których ciążyły zarzuty łamania prawa, należy traktować jako zapowiedź przyszłych standardów praworządności? Z podobnym niepokojem odnotował złamanie zasady zachowania reprezentatywności sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Z kolei Jarosław Kaczyński (PiS), odnosząc się do programu rządu w zakresie bezpieczeństwa i sprawiedliwości, określił go jako *w najwyższym stopniu niepokojący*. Wypomniał premierowi „nieśmiałość” w sprawie rozszerzenia NATO i w tym kontekście brak wymienienia krajów nadbałtyckich oraz pominięcie kwestii planowanej reformy służb specjalnych.

**Marek Belka** (14 maja i 24 czerwca 2004) dwukrotnie stawał przed parlamentem w roli nowego premiera, ale swoje główne exposé wygłosił za pierwszym razem. Trwało ono krótko (34 minuty) i miało najwyższy wskaźnik trudności słownictwa spośród wszystkich exposé (19%)<sup>19</sup>. Wiele w nim było o pracy, prywatyzacji, korupcji, a także o problemach, które dominowały w wystąpieniach wszystkich premierów lewicy: bezrobocie, bieda, zdrowie. Z pięciu kluczowych zadań rządu trzy wiązały się z szeroko rozumianymi sprawami bezpieczeństwa. Były to kolejno: zwalczanie biedy, wykluczenia społecznego, bezrobocia; rozwiązanie najbardziej palących problemów w ochronie zdrowia; obecność wojskowa w Iraku.

W debacie postłowie opozycji, czując zbliżającą się zmianę na scenie politycznej, ostro krytykowali exposé, opierając się również na spra-

---

19 P. Płaneta, *Słowa sztandarowe...*, s. 13.

wach bezpieczeństwa państwa i obywateli. Jarosław Kaczyński (PiS) mówił o głębokim kryzysie życia publicznego, który doprowadził do szoku społecznego. Z kolei premier nawiązał do afery Orłenu, prowokowany za drugim razem okrzykami posłów: *Będę zdecydowanie przeciwdziałał próbom wykorzystywania służb specjalnych do celów niezwiązanych z ich ustawowymi zadaniami*. Dla posłów jednak najważniejsze było to, że rząd miał słabe notowania i płynną bazę w Sejmie<sup>20</sup>. Stąd też sięgano po jak najostrzejsze chwytły retoryczne. Roman Giertych stwierdził, że premier *przedstawił exposé bardzo podobne do tego, jakie przedstawił miesiąc temu*. [...] *Nie ma potrzeby ponownego rozważania tej sprawy. Jediną nową kwestią była informacja o zdradzie, której pan premier Belka dopuścił się w Brukseli, gdzie podpisał konstytucję europejską*.

**Kazimierz Marcinkiewicz** (10 listopada 2005) nie miał większości parlamentarnej dla swego rządu, a jego pozycja w PiS była słaba. Podważało to wiarygodność przemówienia, które w sensie oratorskim było zapowiedzią gruntownej reformy państwa. Analiza konkretnych działań rządu i partii w nim dominującej w następnych miesiącach sugeruje, że było to najbardziej niezrealizowane exposé premiera III RP. Pod względem formy exposé Marcinkiewicza (konsultowane z Jarosławem Kaczyńskim i jego współpracownikami)<sup>21</sup> przypominało wystąpienie Marka Belki. W treści dominowały takie pojęcia, jak: nowoczesność, sprawiedliwość, stabilizacja, młodość. W pięciopunktowym programie działania rządu kwestie bezpieczeństwa nabrały priorytetowego charakteru.

Nowy premier rozpoczął ich ogólną prezentację od zapowiedzi przywrócenia władzy charakteru skutecznej i uczciwej służby – od rządu, przez sądownictwo, prokuraturę, policję, aż po administrację. W drugim punkcie zapowiedział program ugruntowania bezpieczeństwa Polski poprzez aktywną politykę zagraniczną i obronną. Przedstawił też interpretację wizji nowej Polski: *plan budowy IV RP opiera się na przekonaniu, że niepodległe i bezpieczne państwo polskie jest bezcennym*

20 O tym, jak postsolidarnościowa opozycja oceniała rząd Marka Belki, świadczył komentarz „Tygodnika Solidarność” (2004, nr 20, s. 10): „Rząd aparaczków, dogęszczony technokratami z prezydenckiej rekomendacji – na tyle stać dziś postkomunistów”.

21 I. Janke, *Exposé z głowy*, „Wprost” 2006, nr 30.



*dobrem, wartym każdego wysiłku i każdej ofiary.* Zgodnie z przewidywaniami premier Marcinkiewicz dużo mówił o planowanych zmianach w resortach: sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Niektóre jego zapowiedzi były na wyrost (nowe kodeksy karne), a inne powiełały niezrealizowane obietnice poprzedników (konfiskata mienia przestępców). Obiecywał zwiększenie o 50% liczby policjantów w służbie prewencyjnej i wyliczył, że ponad 10% funkcjonariuszy zaczynało służbę w SB, co miało być jednym z powodów zmian w policji. Zapowiedział też gruntowną reformę w służbach specjalnych.

Obok tych kwestii czołowe miejsce w exposé zajęła sprawa „urealnienia” polityki zagranicznej Polski. W tym kontekście premier wymienił gwarancję polskiego bezpieczeństwa, jaką jest „sojusz ze Stanami Zjednoczonymi w ramach NATO”. Polską misję w Iraku oceniał jako sukces, znów podkreślając współpracę Polski z USA. Omawiając relacje naszego kraju z Unią Europejską, Kazimierz Marcinkiewicz mówił o „impasie integracji”, o zapomnieniu „zasady solidarności”, o obronie „polskiego bezpieczeństwa energetycznego”. To ostatnie miała zapewnić między innymi dywersyfikacja dostaw gazu z zagranicy i nowe kierunki oraz źródła przesyłu ropy do polskich rafinerii. Kazimierz Marcinkiewicz był pierwszym premierem, który w exposé zapowiedział upominanie się rządu o prawa mniejszości polskiej tam, gdzie są one łamane lub ograniczane.

Exposé Kazimierza Marcinkiewicza wzbogaciło długie wystąpienie Jarosława Kaczyńskiego (w którym m.in. zapowiedział powołanie Urzędu Antykorupcyjnego). Dlatego przemawiający jako trzeci w kolejności Donald Tusk zauważył, że ma problem, do którego exposé powinien się odnieść. Po jego wystąpieniu w trybie sprostowania wystąpił Jarosław Kaczyński, co część posłów uznała za złamanie regulaminu Sejmu. Ten incydent oraz hałaśliwa aktywność Andrzeja Leppera na sejmowej mównicy, w połączeniu z – oczywistym dla wszystkich – przejściowym charakterem rządu Kazimierza Marcinkiewicza, kolidował z zapewnieniami premiera o pracy na rzecz stabilizacji i bezpieczeństwa państwa.

**Jarosław Kaczyński** (19 lipca 2006) to pierwszy premier III RP, który wygłosił swoje exposé „z głowy”, zawierając w nim najwięcej jak dotąd wyrazów (6700) i budując najwięcej zdań (470), przy jednocze-

śnie bardzo niskim stopniu trudności słownictwa. Wśród sztandarowych słów jego wystąpienia były: *sukces* i *lustracja*. Najrzadziej odwoływał się do: *pracy*, *prywatyzacji*, *wolności*, *solidarności*, *zgody*, *zdrowia* i *opieki*.

Nowy premier w czarnych barwach prezentował stan państwa w połowie 2006 roku i aby to zmienić, proponował uruchomienie zasobów wewnętrznych Polski. Warunkiem działania tego mechanizmu musiało być jednak zwiększenie bezpieczeństwa zewnętrznego naszego kraju, na które składa się (według Kaczyńskiego): sytuacja gospodarcza, bezpieczeństwo energetyczne i obrona przed zagrożeniem terrorystycznym. Zapowiedział przygotowanie ustawy o bezpieczeństwie narodowym. Wiele aspektów polityki państwa premier charakteryzował w kategoriach bezpieczeństwa. Gdy mówił o finansach publicznych, to podkreślał bezpieczeństwo polskiej złotówki, w sferze socjalnej mówił o mechanizmach zabezpieczających *w najbardziej drastycznych sytuacjach społecznych* i o bezpieczeństwie zdrowotnym. Odnosząc się do bezpieczeństwa obywateli, premier zapowiedział intensyfikację prac resortów: sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, czego dowodem miał być *wielki projekt ujęty w ustawie modernizacji Policji w latach 2007–2009*.

Jarosław Kaczyński zapowiedział walkę z przestępstwami (*poważnymi* i *drobnymi*), lustrację majątkową, zakup mieszkań *przy stosunkowo niewielkim wkładzie i przy niewielkiej racie miesięcznej, ok. 500 zł*, budowę Muzeum Historii Polski i Muzeum Wolności. Omawiając politykę obronną państwa, za wzór postawił Grecję i jej wieloletni plan zbrojeń. Spośród sojuszników Polski wymienił tylko Stany Zjednoczone. Spośród sąsiadów – jedynie Ukrainę, opowiadając się za jej przyjęciem do UE. Ale o polityce zagranicznej mówił z rozmachem, zapowiadając jej aktywizację w Azji (szczególnie we Wschodniej) i Ameryce Łacińskiej oraz w Afryce.

W tym ostatnim punkcie szczególnie krytykował premiera szef PO, który wskazał na izolację Polski w Europie za rządów PiS, przestrzegając szczególnie przed powrotem do sytuacji skonfliktowania naszego kraju z Niemcami i Rosją jednocześnie. Exposé premiera Kaczyńskiego chwalili pravicowi dziennikarze, entuzjastycznymi ty-

tułami (*Przyśpieszenie; Silne przywództwo; Premier naprawdę*)<sup>22</sup> i komentarzami eksponującymi twardą politykę wobec UE<sup>23</sup>. Nawet tak ekscentryczny polityk jak Janusz Korwin-Mikke przychylnie ocenił przemówienie nowego premiera, uznając, że w 3/4 jest ono zgodne z linią UPR. Wyśmiał jednak straszenie Polaków terroryzmem („większym problemem jest łupież”), a całość planów Jarosława Kaczyńskiego nazwał „hiper-prewencją”<sup>24</sup>.

Podsumowując wystąpienie premiera Kaczyńskiego, należy podkreślić, że spośród wszystkich polskich szefów rządu lat 1989–2011, lider PiS najczęściej odwoływał się do kwestii bezpieczeństwa. Pojmował je w szerokim kontekście: sytuacji międzynarodowej, walki z terroryzmem, zapotrzebowania na energię, funkcjonowania służby zdrowia, stanu polskiej rodziny, szkolnictwa i gospodarki. Widząc potrzebę działań na rzecz bezpieczeństwa w tych dziedzinach, w oczywisty sposób sugerował stan zagrożenia, w jakim się one znajdowały. A stąd już tylko krok do potrzeby mobilizacji, czujności, centralizacji władzy, tworzenia struktur odpowiedzialnych bezpośrednio za bezpieczeństwo.

**Donald Tusk** (23 listopada 2007) wygłosił najdłuższe exposé (17 tys. wyrazów), trwające ponad trzy godziny. Mówił wolno (97 wyrazów na minutę), stosował trudną składnię, choć przystępny język<sup>25</sup>. W jego przemówieniu pojawiło się więcej niż u poprzedników atrybutów nowoczesności: komputery, informatyka, telekomunikacja. Wśród pozytywnych podmiotów wymienianych najczęściej przez premiera była Europa, a wśród cech: zaufanie. Najszerszy zasięg w exposé miały kwestie zgrupowane w kategoriach: lewica, promocja, globalizm, godność, zakłamanie. Najbardziej negatywnie premier wypowiadał się w sprawach korupcji.

Dziennikarze wyliczyli, że najczęściej używane słowa przez premiera to: zaufanie (wystąpiło w exposé 39 razy), solidarność (31), szansa (24), wolność (22), zmiana (22), naród (16), nadzieja (9), rynek (5), miłość (3). Oceniano również, że o ile Jarosław Kaczyński mówił

22 „Tygodnik Solidarność” 2005, nr 20.

23 „Nasz Dziennik” 2006, nr 161, s. 1, 3; nr 168, s. 1, 3.

24 „Najwyższy Czas!” 2006, nr 20–21, s. XVI–XVII.

25 P. Płaneta, *Słowa sztandarowe...*, s. 18.

do Polaków, którzy żyli w poczuciu zagrożenia, oczekując, iż państwo zapewni im bezpieczeństwo, o tyle Donald Tusk zwracał się do tych, których rozpierała energia, którzy nie bali się wyzwań i jednocześnie czuli, że w kraju nie mogą rozwinąć skrzydeł. Podkreślano zasadnicze różnice stylu tych wypowiedzi. Tusk wyraźnie dążył do złagodzenia konfliktów wywołanych w czasach rządów PiS<sup>26</sup>.

Donald Tusk bardzo szeroko odniósł się do kwestii bezpieczeństwa (wg badań językowych najszerzej ze wszystkich premierów), zamierzał je budować na podstawie takich cnót, jak: zdrowy rozsądek, umiar, powściągliwość, pokora. Takie bezpieczeństwo miało pojawić się na drodze do wspólnej europejskiej waluty, w programie prywatyzacji (z której część przychodów miała trafić na Fundusz Rezerwy Demograficznej nazywany „Bezpieczną emeryturą”), w polityce energetycznej (w tym kontekście premier wymienił UE i Litwę), ekorozwoju (program Natura 2000). Bezpieczeństwo społeczne (socjalne) rozumiał jako solidarność między regionami, między pokoleniami i między grupami społecznymi. W dziedzinie bezpieczeństwa publicznego zapowiedział rozdzielenie stanowisk prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości, rozpoczęcie prac nad kompleksową reformą prawa karnego; rozwiązanie problemu przeludnienia zakładów karnych; poprawę efektywności służb specjalnych. Poprawę stanu bezpieczeństwa w Polsce widział poprzez prewencję oraz koordynację i wymianę informacji między poszczególnymi służbami.

W polityce zagranicznej apelował o współpracę do wszystkich ugrupowań, do prezydenta RP, zapowiadał także korzystanie z pomocy b. prezydenta Lecha Wałęsy i b. ministra Władysława Bartoszewskiego. Wymieniał też kolejno państwa europejskie (oraz USA), z którymi Polska będzie współpracowała w ramach UE i NATO. W kontekście globalnym mówił o współpracy z mocarstwami regionalnymi, wymieniając: Brazylię, Chiny, Indie i Japonię. Wspominał o polskich misjach w ramach NATO i UE (Irak, Afganistan, Czad).

Wiele konkretnych deklaracji z zakresu szeroko rozumianego bezpieczeństwa złożył premier w kontekście roku 2012, zapowiadając

---

26 S. Janecki, *Przeciwxpósé Tuska*, „Wprost” 2007, nr 48; P. Bratkowski, *Polska ukryta w słowach*, „Newsweek Polska” 2007, nr 49; R. Graczyk, *Kierunek ze slalomem*, „Tygodnik Powszechny” 2007, nr 48.

m.in. uzawodowienie wojska, obniżenie bezrobocia poniżej średniej europejskiej i połączenie głównych miast (gdzie miały odbywać się Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej) siecią szybkich dróg. Zapowiedział, że w 2012 roku „zamelduje” społeczeństwu wybudowanie ok. 2012 boisk w większości polskich gmin. Dla likwidacji zagrożeń demograficznych wyznaczył rok 2017 jako cel podniesienia dzietności ze wskaźnika 1,3 do 1,8.

W debacie nad exposé Jarosław Kaczyński jako szef największej partii opozycyjnej również odniósł się do spraw bezpieczeństwa. W tym kontekście potępił zapowiedź zmiany na stanowisku szefa CBA, choć premier w exposé o tym nie wspomniał, a Mariusz Kamiński został odwołany dopiero pod koniec 2009 roku w związku z działaniami w sprawie afery hazardowej. Również w innych miejscach swego krytycznego wystąpienia prezes PiS tworzył własne wizje kwestii spornych, ignorując na ogół treści zawarte w exposé.

**Donald Tusk** (18 listopada 2011) po zakończeniu pełnej kadencji Sejmu i po zwycięskich wyborach miał, jako pierwszy prezes Rady Ministrów w historii III RP, wygłosić kolejne exposé. Poprzedziło je długie milczenie premiera oraz spekulowanie przez media i polityków na temat szczegółowych planów rządu. Tymczasem Donald Tusk, który cztery lata wcześniej chciał zarazić Polaków wiarą w cud gospodarczy, na miarę Irlandii (co zniweczył kryzys), lansował zaufanie (które spadło tak jak prezydencki samolot) i obiecywał deregulację przepisów (co urzędnicy skutecznie zablokowali) – tym razem mówił konkretnie i krótko (jego przemówienie liczyło niecałe 6 tys. wyrazów). Nawet słowa krytyków o tym świadczą: „Tusk ukradł przemówienie ministrowi finansów Rostowskiemu” – napisał komentator „Rzeczpospolitej”, wypominając, że „nawet postulat silnej armii i policji został umieszczony w kontekście negocjacji unijnych dotyczących rozwiązań finansowych”<sup>27</sup>. Wytykano premierowi, że ani razu nie użył słowa „obiecuję”, że niewiele powiedział o bezrobociu, nie odniósł się do aktualnych problemów służby zdrowia, że zignorował kwestie pauperyzacji oraz wykluczenia społecznego, a przedstawił „litanie cięć i oszczędności”<sup>28</sup> i przemawiał bardziej do rynków finansowych niż

27 P. Bursztyn, *Między Cyrankiewiczem a Rooseveltem*, „Rzeczpospolita” 2011, nr 271.

28 „Tygodnik Solidarność” 2011, nr 48, s. 10.

do Polaków. Eksperci (m.in. Paweł Śpiewak) podkreślali rzeczowość i zwięzłość exposé – w formie, a w treści – kwestię sprawiedliwości społecznej<sup>29</sup>. Publicysta gospodarczy „Gazety Wyborczej” z dystansem omawiał to wystąpienie<sup>30</sup>, ale kierujący piśmie Jarosław Kurski na pierwszej stronie weekendowego wydania emocjonalnym tytułem (*Tusku, musisz*) odzwierciedlał poparcie dla premiera ze strony znacznej części liberalno-demokratycznej inteligencji.

Premier sygnalizował zagrożenia płynące ze światowego kryzysu, podkreślając jednocześnie dotychczasowe efekty wysiłków Polaków, które *pozwołyły nam wszystkim przejść bezpiecznie przez ten trudny czas*. Strategię działania rządu na arenie międzynarodowej na najbliższe lata określało zdanie: *działanie na rzecz jak najsilniejszej pozycji Polski w samym centrum Unii Europejskiej*. Deklarował, że jego rząd obroni kraj przed *radykałizmem z prawej i z lewej strony* (nawiązując do zamieszek w Warszawie w święto 11 listopada). W zadaniach doraźnych dominowały liczby, procenty i inne wymierne wartości.

O skuteczności tego przemówienia świadczył brak przecieków na jego temat i ewidentne nieprzygotowanie opozycji do konkretnej krytyki. Jarosław Kaczyński apelował: *nie wolno atakować polskiej rodziny, [...] nie wolno atakować polskiego państwa, wojska, Policji, wymiaru sprawiedliwości*, choć nie wykazał dowodów tego ataku. Mówił o przerażeniu polskiego establishmentu reakcją społeczeństwa na Smoleńsk (*smoleński strach*), o *brutalnym i niesłychanie bezczelnym* ataku na krzyż. I choć były to kwestie związane z szeroko pojętym bezpieczeństwem, nijak się miało to wystąpienie do exposé.

Równie ogólnikowo przemawiał Janusz Palikot, choć w większym stopniu odniósł się do wypowiedzi premiera. Ocenił ją jako pomysł na to, *jak spowodować, żeby prawdopodobieństwo kryzysu było trochę mniejsze*. Nawet gdy mówił o konkretnych problemach z zakresu bezpieczeństwa (reformacja prawa karnego), to nie miało to odniesienia do przemówienia premiera. Z kolei Leszek Miller przedstawił opozycyjne stanowisko SLD do niektórych planów premiera (sprzeciw wobec podniesienia wieku emerytalnego), ale jednocześnie wielokrotnie sugerował wsparcie dla rządu, ustawiając swój klub w roli „miękkiej opozycji”.

29 „Tygodnik Powszechny” 2011, nr 48, s. 10–11.

30 W. Gadomski, *Zaoszczędzimy albo i nie*, „Gazeta Wyborcza” 2011, nr 271, s. 16.

W ten sposób dwa ostatnie exposé tego samego premiera RP tworzyły jedną całość, również w kontekście szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa i obywateli. W 2007 roku zarysowana została strategia działania (wizja, obietnice, deklaracje), w 2011 roku pojawiło się wiele zapowiedzi konkretnych rozwiązań (doraźnych i długofalowych). Żaden premier nie miał wcześniej tak dobrych warunków do realizacji swoich planów (silna pozycja w rządzie, uległy koalicjant, słaba opozycja, sprzyjający prezydent, przyjazne samorządy, uznanie zagranicy). Dlatego w dłuższej perspektywie należy oczekiwać głębokiej weryfikacji dwóch głównych przemówień najdłużej urzędującego prezesa Rady Ministrów, zwłaszcza w tak podstawowej kwestii jak bezpieczeństwo. Tym bardziej, że w latach 2007–2011 – wbrew zapowiedziom premiera – płace budżetówki zostały zamrożone, wzrosły podatki i dług publiczny; natomiast w kolejnej trzyletniej kadencji premier Tusk nie zrealizował zapowiedzianej w exposé reformy KRUS, za to zmniejszył oszczędności Polaków w OFE, o czym z kolei nie uprzedzał ani w 2007, ani w 2011 roku<sup>31</sup>.

**Ewa Kopacz** (1 października 2014) została premierem na rok przed wyborami, w związku z objęciem przez Donalda Tuska stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej, w okresie wzrostu zagrożenia ze strony Rosji. Jej pierwsze wypowiedzi (sprzed exposé) dotyczące bezpieczeństwa zaskoczyły obserwatorów. Nowa premier zaprezentowała nieco pasywną postawę wobec konfliktu na Ukrainie (*Polska powinna zachowywać się jak polska rozsądna kobieta. Nasze bezpieczeństwo, nasz kraj, nasz dom, nasze dzieci są najważniejsze*), wstrzymując się od jednoznacznych deklaracji pomocy. Później w exposé już tego nie powtórzyła, ale szybko zaczęto jej wypominać zarówno tę niekonsekwencję, jak i wpadki wizerunkowe.

Inauguracyjne przemówienie w Sejmie nowej Prezes Rady Ministrów trwało krótko (45 minut), ale zawierało szereg obietnic i dotyczyło długiej perspektywy. Najczęściej przywoływała rok 2016, kiedy to zwiększenie wydatków obronnych do 2% PKB umożliwi zakup nowoczesnego sprzętu dla wojska za 800 mln zł. Po raz pierwszy tak wyraźnie polski premier odwołał się do kwestii obronności i ludzi, którzy

31 W. Gadomski, *W exposé nie tylko obietnice*, „Gazeta Wyborcza” 2014, nr 232.

za to odpowiadają. Miało to swój wymiar praktyczny (dodatkowe 39 mln zł dla oficerów i podoficerów) oraz symboliczny (bezpośrednie zwrócenie się do obecnego na galerii sejmowej pułkownika WP – ranego podczas misji w Afganistanie – którego posłowie przywitani oklaskami). Kwestie bezpieczeństwa powracały w wielu fragmentach tego wystąpienia. Zwłaszcza gdy Ewa Kopacz mówiła o polityce zagranicznej (determinacja co do obrony wartości we współpracy z UE i NATO – wszystko w kontekście konfliktu na Ukrainie), gdy podkreślała strategiczne znaczenie węgla (w chwili wygłaszania exposé przed Sejmem trwał protest górników), a także w kontekście poprawy stanu oświaty (pieniądze na monitoring w szkołach).

Opozycja traktowała ten rząd jako przejściowy<sup>32</sup>, nie szczedząc nowej premier retorycznych inwektyw (*To nie exposé, to testament* – Leszek Miller). Standardowe złośliwości pojawiły się też w komentarzach dziennikarzy o wyraźnie antyrządowym nastawieniu („Przemówienie infantylne i niespójne” – Michał Karnowski). W krytycznych opiniach dominowały kwestie marketingowe (niewiele znaczący ucisk dłoni Kaczyńskiego i Tuska) i finansowe (obietnice za 200 mld zł), ale publicyści nie potrafili jednoznacznie ocenić, w jakim stopniu przemówienie Kopacz odpowiadało aktualnym oczekiwaniom Polaków w kwestii bezpieczeństwa. Tymczasem w tych samych dniach ogłoszono komunikat CBOS, z którego wynikało, że aż 73% Polaków uważało, że konflikt na Ukrainie zagraża bezpieczeństwu Europy.

Zaskoczeniem było jednak stosunkowo dużo dobrych ocen zarówno samej pani premier, jak i jej exposé. Z mównicy sejmowej, jak zwykle widowiskowo, zrobił to Janusz Palikot, którego klub głosował za powołaniem rządu. W krytycznej zazwyczaj prasie bulwarowej zamieszczono o wiele więcej wypowiedzi pozytywnych niż negatywnych, m.in. tak znanych publicystów, jak: Jacek Żakowski – *To najlepsze exposé w III RP*, Janusz Rolicki – *Dobry początek*, Tomasz Kontek – *Socjalny manifest*<sup>33</sup>. Jednak dynamicznie zmieniająca się sytuacja w kraju (permanentna kampania wyborcza przed wyborami samorządowymi, prezydenckimi i parlamentarnymi), w Europie (neoimperialna polity-

32 *Rząd obsługi wyborów*, z Krzysztofem Szczerskim, posłem PiS, politologiem z UJ rozmawia M. Walaszczuk, „Nasz Dziennik” 2014, nr 229.

33 „Fakt” 2014, nr 229.



ka Rosji) i na świecie (walka Zachodu z Państwem Islamskim) spowodowała, że tradycyjny kredyt zaufania udzielony nowemu rządowi był tym razem wyjątkowo szybko weryfikowany.

## Podsumowanie

Na przestrzeni lat 1989–2014 nastąpiła znacząca ewolucja w rozumieniu pojęcia bezpieczeństwa w exposé polskich premierów. Tadeusz Mazowiecki starał się przywrócić temu słowu pierwotne semantyczne znaczenie (wypaczone w czasach PRL, choćby przez skrótowe określenie policji politycznej mianem „bezpieczeństwa”). Dekadę później kwestie bezpieczeństwa wiązano w exposé nie tylko z NATO, ale i z reformami (J. Buzek) oraz eliminacją zagrożenia ze strony przestępców (L. Miller). W ostatnich przemówieniach bezpieczeństwo miało się opierać na szerokiej bazie cnót (2007) oraz na finansach publicznych (2011), ale dopiero w 2014 roku Ewa Kopacz najwyraźniej powiązała tę kwestię ze sprawami wojska i polityki zagranicznej.

Słowa zawarte w tych wystąpieniach nie zawsze były rzeczywistym odzwierciedleniem myśli, poglądów i zamierzeń każdego premiera w sprawach bezpieczeństwa. Najmniej szczerzy był Leszek Miller (przygotowywał już reformę spec służb, ale o tym nie mówił). Z kolei w przemówieniu Jarosława Kaczyńskiego widać wręcz obsesję na punkcie bezpieczeństwa. Czytelne było tu jednak instrumentalne traktowanie bezpieczeństwa, które dla tego polityka nie było celem, ale środkiem umożliwiającym wzmocnienie władzy rządu i jego służb. Wielu premierom zdarzało się mówić o bezpieczeństwie bez należytego uwzględnienia priorytetowego charakteru tej kwestii lub nawet (jak w przypadku Oleksego) w oczywistej sprzeczności z własną postawą.

W porównaniu do innych zadań rządowych sprawy bezpieczeństwa zajmowały dużo lub bardzo dużo miejsca. Biorąc pod uwagę całość exposé, najwięcej mówił o nich Jarosław Kaczyński, najmniej Waldemar Pawlak, najbardziej konkretnie Ewa Kopacz. Znamienne jest też coraz szersze traktowanie tej kwestii przez kolejnych premierów. W semantycznym rozwinięciu terminu „bezpieczeństwo” kluczowe znaczenie miały sojusze i polityka zagraniczna Polski oraz siły zbrojne. Zaraz za tak rozumianym bezpieczeństwem publicznym szło bezpie-

czeństwo zwykłych obywateli. Podmioty i słowa najczęściej przywoływane w tych dwóch obszarach to: USA, NATO, wojsko, policja, służby, finanse, porządek, korupcja.

Wskazanie premiera, który najlepiej ujął kwestie bezpieczeństwa w swoim exposé, będzie oczywiście obciążone subiektywizmem autora. Tym niemniej, posiłkując się sondażami opinii publicznej, należy podkreślić, że dopiero w 2007 roku większość obywateli (52%) uznała, że Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie (przeciwną opinię wyrażało 43%). Ponad 80% określało swoje miejsce zamieszkania jako bezpieczne i spokojne. Poziom tego wskaźnika był najwyższy z dotychczas notowanych, towarzyszył mu spadek poczucia osobistego zagrożenia przestępczością. Powyższe pozytywne opinie w 2011 roku były jeszcze bardziej wyraźne<sup>34</sup>, stąd uzasadnione będzie twierdzenie, że to Donald Tusk najlepiej rozpoznał oczekiwania Polaków w zakresie bezpieczeństwa, zarówno w 2007, jak i 2011 roku. W tym rankingu outsiderami będą premierzy, których wiarygodność podważa brak skuteczności oraz stabilności ich rządów. Dlatego, pomijając pierwsze rządy Waldemara Pawlaka (1992) i Marka Belki (2004), należy uznać, że w kategorii bezpieczeństwa najgorzej wypadł premier rządzący najkrócej, czyli Jan Olszewski (182 dni rządów).

Na koniec warto zauważyć, że eksperci, publicyści oraz politycy traktowali exposé każdego premiera na ogół doraźnie i instrumentalnie. Nikt nie skupiał się wyłącznie na kwestii bezpieczeństwa, starając się ocenić pierwsze wystąpienie szefa rządu całościowo, z uwzględnieniem własnej pozycji, poglądów, interesów. Tymczasem, co podkreślono na początku tego artykułu, premier jako najważniejszy urzędnik w państwie powinien być szczególnie rozliczany z najważniejszego zadania w zakresie zarządzania publicznego, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa. Dlatego ostatnim akcentem tego artykułu będzie prosta rekomendacja: treść oraz forma exposé każdego premiera muszą być przedmiotem fachowej (nie tylko politycznej) analizy i oceny, a następnie rozliczenia. Zwłaszcza pod koniec urzędowania Prezesa Rady

34 Raporty z badań CBOS: *Czy na co dzień czujemy się bezpiecznie?* (BS 77/2007); *Poczucie bezpieczeństwa, zagrożenie przestępczością i stosunek do kary śmierci* (BS 60/2011), [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl).

Ministrów. Dopiero taka procedura kontrolna stworzy podstawy do prakseologicznego doskonalenia funkcjonowania całego aparatu państwowego w zakresie bezpieczeństwa.

## Bibliografia

- Bratkowski P., *Polska ukryta w słowach*, „Newsweek Polska” 2007, nr 49.
- Bursztyn P., *Między Cyrankiewiczem a Rooseveltem*, „Rzeczpospolita” 2011, nr 271.
- Dudek A., *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2005.
- Gadomski W., *W exposé nie tylko obietnice*, „Gazeta Wyborcza” 2014, nr 232.
- Gadomski W., *Zaoszczędzimy albo i nie*, „Gazeta Wyborcza” 2011, nr 271.
- Graczyk R., *Kierunek ze slalomem*, „Tygodnik Powszechny” 2007, nr 48.
- Janke I., *Exposé z głowy*, „Wprost” 2006, nr 30.
- Janecki S., *Przeciwxposé Tuska*, „Wprost” 2007, nr 48.
- Komosiński S., *Polska lokalna w „ekspozé” premierów (od Tadeusza Mazowieckiego do Jarosława Kaczyńskiego)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8.
- Majcherek J., *Pierwsza dekada III Rzeczypospolitej 1989–1999*, Presspublica, Warszawa 1999.
- Michalak R., Piasecki A., *Historia polityczna Polski 1952–2000*, Akapit, Łódź 2003.
- Płaneta P., *Słowa sztandarowe w exposé polskich premierów w latach 1989–2007*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2009, nr 1–2.
- Raporty z badań CBOS, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl)
- Rząd obsługi wyborów*, z Krzysztofem Szczerskim, posłem PIS, politologiem z UJ rozmawia M. Walaszczyk, „Nasz Dziennik” 2014, nr 229.
- Roszkowski W., *Najnowsza historia Polski 1980–2002*, Świat Książki, Warszawa 2003.
- Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)
- System polityczny RP*, red. H. Lisicka, Biuro Doradztwa Ekologicznego, Wrocław 2005.

## Streszczenie

W polskim systemie politycznym premier pełni najbardziej wpływową funkcję. Jego pierwsze przemówienie na tym stanowisku jest programem politycznym i wskazówką działań dla rządu i całej administracji. Analizując kwestie bezpieczeństwa podejmowane w exposé premierów RP w latach

1989–2014, Autor starał się jednocześnie dokonać oceny tych wystąpień. Badania wykazały, że treść oraz forma exposé każdego premiera może stanowić ważny punkt rzeczowego rozliczenia przywódców odpowiedzialnych za kluczową dziedzinę funkcjonowania państwa.

## Issue of Security in Exposés of Polish Prime Ministers (1989–2014)

### Abstract

In the Polish political system, the prime minister fulfils the most influential function. Their first speech on this position is a political program and a guideline for the government and the entire administration's actions. By analyzing the security issues brought up in exposés of the Polish prime ministers between 1989–2014, the author at the same time tried to assess these speeches. The research conducted shows, that the contents and form of each prime minister's expose can be an important point of a factual settlement of the leaders responsible for a key aspect of the country's functioning.

ANDRZEJ ŻEBROWSKI

Instytut Politologii

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

## Polska w Unii Europejskiej – próba diagnozy

### Wstęp

Unia Europejska poprzez integrację gospodarczą i finansową państw, wspólny rynek oraz wspólną politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa podejmuje wiele inicjatyw i działań nie tylko na obszarze swojej odpowiedzialności, ale także w innych rejonach geograficznych. Znajduje się ona cały czas w fazie transformacji i trudno przewidzieć jej ostateczny kształt. Celem strategicznym jest stopniowe rozszerzanie jej o nowe państwa członkowskie. Pozycja tych państw w stosunku do starej piętnastki jest zróżnicowana, co oznacza, że mają one niewielki wpływ na podejmowane decyzje, ponieważ silne państwa w UE dyktują warunki i rozwiązania, które są przez nie finansowane. Polska po wejściu do Unii znalazła się w jakościowo nowej rzeczywistości, nie tylko ekonomiczno-gospodarczej. Jako państwo leżące na wschodniej flance UE, zabezpieczające jej zewnętrzną granicę, styka się z wieloma zagrożeniami, na które nie była przygotowana. Źródłem tych zagrożeń należy upatrywać w jej otoczeniu zewnętrznym (bliższym i dalszym), ale także w otoczeniu wewnętrznym, gdzie obowiązuje zasada zależności. W artykule przedstawione zostały wybrane problemy dotyczące bezpieczeństwa naszego państwa, będącego pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej.

### Charakterystyka środowiska

Ewolucyjne zmiany, jakie zachodzą w skali globalnej pod wpływem zjawisk i zdarzeń o zróżnicowanym podłożu, generują szerokie

spektrum zjawisk (zdarzeń) zarówno o charakterze pozytywnym, jak i negatywnym. Stanisław Dworecki pisze:

W wyniku zmian geopolitycznych utracono kontrolę nad tłumionymi dążeniami i aspiracjami etnicznymi, religijnymi, narodowościowymi, które były wewnętrzną sprawą państw hegemonistycznych. Jeżeli nałożymy na to zróżnicowanie rozwoju: nauki i techniki, technologii produkcji, gospodarczego, społecznego oraz warunków socjalnych itp., to otrzymamy zróżnicowane podłoże, na którym mogą powstać sytuacje konfliktogenne, zagrożenia militarne lub konflikty zbrojne<sup>1</sup>.

Na tle przemian cywilizacyjnych, wiążących się ze zjawiskiem globalizacji, rozwojem społeczeństwa cybernetycznego, rewolucyjnym rozwojem teleinformatyki i komunikacji, pojawia się wiele napięć i konfliktów o charakterze lokalnym i regionalnym, które bardzo często są umiędzynarodawiane. Prowadzi to do destabilizacji w państwach ościennych. Obecne źródła napięć i konfliktów związane są między innymi z: zadawnionymi sporami terytorialnymi z tendencjami nacjonalistycznymi; rozpadem i powstaniem nowych państw; populizmem nowych elit politycznych; napięciami etnicznymi i religijnymi; nielegalną i masową migracją; terroryzmem; różnymi formami zorganizowanej przestępczości<sup>2</sup>, a także z postępującą anarchizacją życia politycznego i społecznego w wielu państwach (w tym ościennych); aspiracjami mocarstwowymi państw, posiadających m.in. broń masowej zagłady; brakiem międzynarodowej kontroli nad proliferacją broni konwencjonalnych najnowszej generacji, broni masowego rażenia i technologii podwójnego zastosowania; agresją ekonomiczno-gospodarczą, polityczną i wojskową, którym towarzyszy wszechobecna walka informacyjna.

Obecna sytuacja międzynarodowa została ukształtowana przez wydarzenia zapoczątkowane w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, gdzie tryumf polityki Zachodu przesłonił faktyczny obraz wyłaniającej się sytuacji. „Okazało się, że przemiany te niosły ze sobą jednak poważne wątpliwości i problemy o skali międzynarodowej; ich rozwo-

1 S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny*, Wydawnictwo BUWIK, Warszawa 1996, s. 58.

2 E. Cziomer, *NATO u progu XXI wieku*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2000, s. 16.

ju i skutków nie przewidzieli zapewne architekci tej polityki. Zresztą w każdym tak złożonym procesie nie da się uniknąć zderzeń i skutków ubocznych”<sup>3</sup>.

Wraz z przeobrażeniami, jakie zachodziły w układzie sił, a także w sytuacji polityczno-militarnej w Europie i na świecie, zmieniało się położenie geopolityczne i geostrategiczne Polski.

Warto przypomnieć, że rozpad systemu państw socjalistycznych, Związku Radzieckiego, Czechosłowacji (1993), zjednoczenie państw niemieckich skutkowało tym, że Polska znalazła się w otoczeniu siedmiu państw, zamiast poprzednich trzech. W bezpośrednim sąsiedztwie Polski powstały nowe państwa: na zachodzie Niemcy (RFN), na wschodzie Rosja, Litwa, Białoruś, Ukraina, na południu Słowacja i Czechy. Polska znalazła się w jakościowo innej sytuacji niż w okresie przynależności do Układu Warszawskiego i RWPG, co przełożyło się na nasze bezpieczeństwo nie tylko w sferze militarnej, ale także politycznej, społecznej i gospodarczej.

Rozpatrując sytuację Polski w Europie, należy zatem uwzględniać jej specyfikę, która wynika ze wzajemnego położenia państw względem siebie oraz z dominacji Rosji i RFN na określonych obszarach, co ma ścisły związek z naszym bezpieczeństwem<sup>4</sup>.

Warto mieć na uwadze to, że bezpieczeństwo nie ma charakteru stałego i podlega fluktuacjom, zależnym zarówno od czynnika zewnętrznego, jak i wewnętrznego<sup>5</sup>. Bezpieczeństwo jest zarazem stanem i procesem, czyli da się określić *hic et nunc*, nie odznacza się jednak niezmiennością w dłuższych przedziałach czasu, ponieważ zależy od ruchomych układów siły<sup>6</sup>.

W tych złożonych warunkach Polska, mimo przynależności do ONZ, pozbawiona została parasola ochronnego w sferze politycznej, ekonomiczno-gospodarczej i militarnej (w tym atomowej). Dokonany wybór – kierunek integracji polityczno-wojskowej i ekonomiczno-

3 S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny...*, s. 11.

4 J. Skrzyp, *Geopolityczne położenie Polski*, „Zeszyt Problemowy Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 1998, nr 3, s. 18.

5 Ibidem, s. 6.

6 J. Stefanowicz, *Bezpieczeństwo współczesnych państw*, Wydawnictwo Pax, Warszawa 1984, s. 18.

-gospodarczej ze strukturami Europy Zachodniej – był niewątpliwie słuszny, ale przyjęte kierunki, a przede wszystkim sposób reformowania państwa, z perspektywy dwudziestu pięciu lat przemian budzi wiele wątpliwości.

Okres ten był istotny nie tylko dla Polski, ale także dla innych państw, którym towarzyszył tzw. pat polityczny i wojskowy. W tym czasie

nastąpiły poważne przewartościowania w mentalności ludzi generalnie, a polityków w szczególności. Trzeba jednak zaznaczyć, że te przewartościowania nie zawsze miały racjonalne podłoże i nie zawsze prowadziły do racjonalnych rozwiązań. Przykładowo, [...] niektórzy politycy poszukując popularności, w tym szczególnie parlamentarzyści, zaczęli naciskać na obniżenie budżetów obronnych, co skutkowało redukcją sił zbrojnych we wszystkich państwach. W Polsce w latach 1990–1995 o 37%<sup>7</sup>.

Decyzje w tym obszarze rzutują na bezpieczeństwo i obronność naszego państwa po dzień dzisiejszy, doprowadziły między innymi do naruszenia tego systemu.

Państwo należy postrzegać jako element wspólnoty międzynarodowej, pozostający w rozlicznych interakcjach z różnymi formami organizacyjnymi tej wspólnoty (sojusze, koalicje, organizacje międzynarodowe). Prowadzi to do następujących stwierdzeń:

- zarówno środowisko zewnętrzne, jak i samo państwo oraz relacje między nimi mogą być jednocześnie gwarantami zagrożeń i szans bezpiecznego bytu i rozwoju,
- każde państwo (jednostka i organizacja) ma specyficzne, historycznie zmienne, dynamiczne pole bezpieczeństwa – obszar, w którym dzieją się (lub mogą się dziać) zdarzenia, zjawiska, procesy rzutujące na jego bezpieczeństwo. Rozpoznawanie tego obszaru, jego analiza i kształtowanie są na pewno jednym z ciekawszych elementów badań,
- polityka bezpieczeństwa państwa w relacjach z otoczeniem zewnętrznym musi poszukiwać nie tylko możliwości wsparcia własnych wysiłków, lecz także zakładać wspieranie innych uczest-

---

7 J. Gołębiowski, *Bezpieczeństwo narodowe RP*, [w:] *Ekonomiczne uwarunkowania obrony i bezpieczeństwa Polski*, „Zeszyt Problematyki Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 1999, nr 1, s. 9–10.



ników stosunków międzynarodowych w rozwiązywaniu ich problemów. Z tego faktu wynikają konkretne zadania dla sił zbrojnych, których znaczenie w XXI wieku będzie gwałtownie wzrastać, – polityka bezpieczeństwa, tak jak każda działalność ludzka, jest realizowana w naszym wspólnym, trudno odnawialnym środowisku naturalnym. Stąd też musi ona uwzględniać fakt, że żadne zwycięstwa militarne czy sukcesy ekonomiczne nie usprawiedliwiają zniszczeń tego środowiska, a przywrócenie mu dawnego stanu może pochłonąć więcej środków niż akcja militarna<sup>8</sup>.

Złożone, turbulentne i asymetryczne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego oznacza, że każde państwo zmuszone jest do poszukiwania swojego miejsca w tym środowisku, uwzględniając wszelkie wyzwania i zagrożenia, które najczęściej przekładają się na ich bezpieczeństwo wewnętrzne i pozycję w otoczeniu zewnętrznym.

Państwa prowadząc swoją politykę zagraniczną natrafiają na coraz gęstsza sieć współzależności [i zależności – przyp. A. Ż.], co oznacza, że rezultaty wydarzeń w jednym obszarze geograficznym lub wymiarze gospodarczym czy ekologicznym mogą powodować poważne konsekwencje w innych regionach lub na innych płaszczyznach, np. społecznej czy gospodarczej. Tego rodzaju międzynarodowe sieci stają się coraz bardziej złożone, przez co rośnie nieprzewidywalność ich następstw. Co więcej, w systemach tworzonych przez ludzi, jednostki lub grupy często usilnie starają się przechrzyć się wzajemnie, aby działając w nieprzewidywalny sposób, zdobyć ekonomiczną, społeczną lub militarną przewagę. [...] Trwać więc będzie z jednej strony nieustająca rywalizacja między rosnącą złożonością i niepewnością, a z drugiej strony próbami rządów, korporacji i innych podmiotów zrozumienia oraz zmanipulowania dla swojej korzyści tych coraz bardziej skomplikowanych powiązanych ze sobą systemów<sup>9</sup>.

Warto mieć na uwadze to, że znaczącą pozycję w organizacjach międzynarodowych odgrywają gracze silni pod względem politycznym, gospodarczym i militarnym, i to oni kształtują międzynarodowe stosunki polityczne i gospodarcze, a także wojskowe.

---

8 C. Rutkowski, *Problemy bezpieczeństwa i sił zbrojnych XXI wieku*, „Myśl Wojskowa” 2001, nr 2, s. 9.

9 J.S. Nye jr., *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 288–289.

Mówiąc o przynależności Polski do Unii Europejskiej, zawsze należy mieć na uwadze jej udział w strukturach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Te dwie organizacje oznaczają nie tylko współzależność, ale w niektórych sferach zależność, której źródła należy upatrywać w woli politycznej i posiadanym potencjale silnych państw członkowskich.

Obserwując procesy zachodzące w Unii Europejskiej, a także postawę państw najsilniejszych (w tym starej piętnastki), można postawić tezę, że celem strategicznym Unii jest utworzenie wspólnego państwa europejskiego, tzw. Eurolandu. „Jest to idea jednolitego mocarstwa z centralną władzą, polityką zagraniczną, wojskową i gospodarczą. Celem tego jest wspólna europejska tożsamość, niezależna od narodowej, oparta na ponadnarodowej kulturze wspólnego europejskiego losu”<sup>10</sup>.

Silne pod względem technologicznym, finansowym, gospodarczym i ludnościowym państwa członkowskie Unii Europejskiej posiadają przewagę polityczną i gospodarczą, co pozwala im na zwiększone tempo środków akumulacji na rozwój. Istniejąca wspólna waluta plus przewaga gospodarcza to większy kapitał na inwestycje. Natomiast państwa członkowskie słabe pozbywają się kapitału na inwestycje, co przekłada się na zmniejszenie popytu, a to skutkuje ograniczaniem własnych i zagranicznych inwestycji. Takie procesy zachodzą między innymi w Polsce.

Unia Europejska dąży do stworzenia silnej scentralizowanej władzy, aby przeciwdziałać tendencjom odśrodkowym, narodowym. Jedyne jej władzę ma być kontrolowany rynek, a nie partykularne interesy narodowe (np. likwidacja przemysłu stoczniowego czy przemysłu sektora zbrojeniowego w Polsce). Unijne przepisy są korzystne wyłącznie dla państw wielkich, jak: RFN, Francja, Włochy czy Wielka Brytania. Za takim stanowiskiem przemawia między innymi liczba głosów poszczególnych państw w Radzie Europy, która uzależniona jest od liczby ludności. „Unia ogranicza suwerenność zrzeszonych państw i wprowadza jednorodność norm prawnych w ważnych sprawach. Jest to przecho-

---

10 Z. Narski, *O dyktaturze globalnego kapitału*, Wydawnictwo LIBELLA, Toruń 2004, s. 67.

dzenie od Europy niepodległych państw do Europy regionów bez narodowej państwowości, co zmierza do powstania społeczeństwa europejskiego z powolnym zamieraniem więzi narodowych”<sup>11</sup>.

Należy podkreślić, że skuteczna Unia Europejska musi być kierowana autorytarnie, a nawet dyktatorsko, jeżeli w ogóle ma realizować przyjęte zadania. Nie ma innego sposobu zarządzania, ponieważ składa się ona z dwudziestu ośmiu państw, reprezentujących różny poziom cywilizacyjnego rozwoju, a to uniemożliwia pogodzenie sprzecznych interesów narodowych<sup>12</sup>.

Unia Europejska w procesie budowania międzynarodowego bezpieczeństwa nie eliminuje automatycznie sprzeczności historycznych, kulturowych, narodowościowych, wyznaniowych itp., a tym samym potencjalnych źródeł napięć, sytuacji kryzysowych i konfliktów, co bezpośrednio przekłada się na generowanie określonych zagrożeń (tab. 1).

Tabela 1. Przyczyny zagrożeń dla państw członkowskich Unii Europejskiej

Lp.	Podstawowe przyczyny	Przyczyny szczegółowe
1.	polityczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rozchwianie sceny politycznej</li> <li>• niestabilność prawa</li> <li>• szantaż polityczny</li> <li>• tolerancja dla przekonań politycznych</li> <li>• dyskredytowanie władzy</li> <li>• transformacja ustrojowa</li> <li>• izolacja polityczna</li> <li>• terroryzm polityczny</li> </ul>
2.	ekonomiczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• recesja gospodarcza</li> <li>• restrykcje gospodarcze</li> <li>• ograniczenia kredytowo-finansowe</li> <li>• status materialny obywateli</li> <li>• zadłużenie państwa</li> <li>• kryzys ekonomiczny</li> <li>• embargo handlowe</li> <li>• stan budżetu państwa</li> <li>• proces prywatyzacji i reprivatyzacji</li> <li>• urynkowanie usług i świadczeń socjalnych</li> </ul>

<sup>11</sup> Ibidem, s. 68.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 74.

3.	społeczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stan bezrobocia</li> <li>• stan bezpieczeństwa osobistego obywateli</li> <li>• stan przestrzegania swobód obywatelskich</li> <li>• podział etniczny i wyznaniowy</li> <li>• stan bezpieczeństwa socjalnego</li> <li>• dostępność do oświaty, nauki, kultury i wypoczynku</li> <li>• pauperyzacja społeczeństwa</li> <li>• różnice statusu materialnego</li> </ul>
4.	psychologiczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• poczucie zagrożenia praw i swobód obywatelskich</li> <li>• patologiczne zachowania społeczeństwa</li> <li>• apatia społeczeństwa</li> <li>• aktywność ośrodków propagandy</li> </ul>
5.	ekologiczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• degradacja środowiska naturalnego</li> <li>• próby z bronią nuklearną</li> <li>• katastrofy transportowe ze środkami niebezpiecznymi</li> <li>• wwóz do kraju odpadów poprodukcyjnych</li> <li>• awarie elektrowni atomowych</li> <li>• zanieczyszczenia przemysłowe środowiska</li> <li>• stan utylizacji odpadów środków aktywnych</li> </ul>
6.	wojskowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stan produkcji zbrojeniowej</li> <li>• wielkość potencjału obronnego państwa</li> <li>• charakter doktryny wojennej</li> <li>• dyslokacja jednostek wojskowych</li> <li>• struktura organizacyjna sił zbrojnych</li> <li>• stan budżetu MON</li> <li>• charakter szkolenia wojsk</li> <li>• wydatki zbrojeniowe sąsiadów</li> <li>• wyposażenie techniczne wojsk</li> </ul>

Źródło: S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny...*, s. 58–62

## Skutki członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Wejście Polski do struktur Unii Europejskiej poprzedziły ofensywne działania towarzyszące globalizacji. Transformacja ustrojowa w Polsce polegała między innymi na:

- uwolnieniu cen, swobodnego ich kształtowania na rynku, co wywołało drastyczną podwyżkę i pozbawiło ludność oszczędności,
- zaostrzeniu dyscypliny finansowej, wprowadzeniu tzw. głodu pieniężnego, przymuszającego do przedsiębiorczego działania

- i oszczędzania, co skutkowało upadłością przedsiębiorstw i bezrobociem,
- liberalizacji handlu międzynarodowego, czyli opanowaniu krajowego rynku przez obce towary i ograniczeniu w ten sposób polskiej wytwórczości,
  - prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, ich sprzedaży za niską cenę zagranicznym korporacjom, co spowodowało upadek narodowej gospodarki<sup>13</sup>.

Następstwem przeprowadzanych reform był upadek przemysłu, handlu, transportu i rolnictwa, w tym przejście strategicznych działów gospodarki przez obcy kapitał. Należy zaznaczyć, że trwające reformy, które objęły wszystkie sfery działalności państwa, a przede wszystkim przemiany ekonomiczno-gospodarcze, miały negatywny wpływ na reformy: ubezpieczeń emerytalnych, zdrowia, podziału terytorialnego państwa, gospodarki samorządowej i oświaty. Przedsięwzięcia te pochłonęły znaczne środki finansowe, a rezultaty ich okazały się znikome. Z kolei reforma administracji powiększyła i tak istniejącą biurokrację.

Okazało się, że „globalizacja w Polsce rozłożyła życie społeczne, wprowadziła reformy liberalnej demokracji i liberalnego wolnego rynku. Głosząc hasła wolności, samodzielności i dobrobytu, doprowadziła do nędzy, upadku gospodarczego i moralnego”<sup>14</sup>. Wejście do Unii Europejskiej pogłębiło jeszcze bardziej postępującą pauperyzację społeczeństwa, i tak:

- liberalna demokracja rozkłada władzę polityczną,
- liberalny rynek unicestwia gospodarke,
- liberalna filozofia skłania do demoralizacji stosunków międzyludzkich,
- liberalne mass media manipulują narodem,
- liberalna kultura niszczy tradycję narodową.

Unia Europejska to globalny kapitał, to chaos polityczny, moralny, ekonomiczny, prawny, gdzie Polska staje się powoli łupem globalnego kapitału.

---

13 Ibidem, s. 89.

14 Ibidem, s. 90.

Okazuje się, że dziesięcioletnie członkostwo w UE to postrzeganie władzy przez społeczeństwo jako niesprawnej i nieposiadającej wizji i programu rozwoju państwa. „Brak polityki społecznej, której strategia powinna prowadzić do spadku bezrobocia i nędzy. Ludzie nie mają przed sobą żadnej perspektywy samorealizacji. Naród stłamszony biedą i beznadzieją nie ma sił, aby masowo zaprotestować. Dyscyplina głodu, strach przed utratą pracy i rozdrobnienie gospodarki na miliony małych firm paraliżują wszystkich”<sup>15</sup>. Konsekwencją przynależności do UE jest także wadliwa polityka społeczna, która oznacza, że państwa nie obchodzi los obywateli. Takim przykładem jest polityka zdrowotna, gdzie pieniądze nie idą za pacjentem. Szczególnym przypadkiem błędnej (a może celowej) polityki społecznej jest funkcjonujący system emerytalny. Okazuje się, że dla państwa zbawieniem są prywatne fundusze emerytalne. Wprowadza się kapitałowy system emerytalny i obdarowuje miliardami złotych fundusze emerytalne, w tym w znacznej skali obce<sup>16</sup>.

Z kolei kultura zmierza do budowania kultury europejskiej, która ma opierać się na kulturach narodowych, ale przystosowanych do tożsamości ogólnej. Jest ona ukierunkowana na przeciwstawienie się masowej i ofensywnej kulturze amerykańskiej. Tworzenie kulturowej tożsamości UE to przede wszystkim dążenie do posługiwania się jednym językiem, prezentowanie jednego poglądu na świat, tzn. w jednym interesie ukierunkowanym na sprawowanie władzy i korzyści.

Badania naukowe i kształcenie w szkołach wyższych są nastawione na osiągnięcia techniczne i technologiczne, mające znaczenie dla rozwoju sfery gospodarczej i militarnej. Sposobem na to jest celowe i efektywne wykorzystywanie środków przeznaczonych na naukę, współpraca ośrodków badawczych i uniwersytetów w Europie, podniesienie szkolnictwa uniwersyteckiego na poziom dostosowany do tych zamiarów<sup>17</sup>. W tym przypadku chodzi przede wszystkim o rozwiązania innowacyjne, wynalazki techniczne i technologiczne. Globalizacja w sferze badań naukowych i szkolnictwa wyższego postrzegana jest jako wyścig techniczny i technologiczny. Badania koncentrowane są

15 Ibidem, s. 90.

16 Ibidem, s. 97.

17 Ibidem, s. 71.

w bogatych państwach Unii, które decydują o kierunkach jej rozwoju, ale preferują rozwój własny.

Jeśli chodzi o szkolnictwo, to zarówno kształcenie wyższe, jak i oświata w szkołach średnich i podstawowych są uproszczone. „Kształcenie ogólne polega na specyficznej zabawie w pierwszych klasach szkoły podstawowej, aby nie przemęczać dzieci. Gimnazjum zastępuje szkolenie podstawowe, które pogłębiane jest w liceum. Młodzież ta nie jest przygotowywana do szkoły wyższej”<sup>18</sup>. Jednym z podstawowych celów jest nauka języków obcych, tj. angielskiego, francuskiego i niemieckiego. W Polsce zlikwidowano szkolnictwo średnie zawodowe, co skutkuje m.in. brakiem średniej kadry technicznej.

Cała własność państwowa została sprywatyzowana i oddana w obce posiadanie, co nie sprzyja narodowi. Obcy kapitał przejął strategiczne sektory gospodarki. W następstwie tak prowadzonej polityki gospodarka polska została sprowadzona do stanu przedprzemysłowego. Okazuje się, że człowiek nie jest ważny, najważniejszy jest kapitał. Typowym przykładem kapitalistycznej chuci jest korupcja zagrażająca normalnej działalności gospodarczej. Skutki korupcji są następujące:

- przetargi często wygrywa współzawodnik za pomocą odstępnego,
- zlecenia na roboty zyskuje firma dająca rozmaite upusty,
- firma nie wywiązuje się ze zobowiązań finansowych, chociaż ma pieniądze; korzysta faktycznie z nieuczciwego kredytu,
- firma nie wypłaca zarobków pracowniczych lub czyni to w ratach,
- firma oszukuje naiwnych kontrahentów zawyżoną ceną, gorszą jakością towaru i usług<sup>19</sup>.

Ofensywne działania korporacji zagranicznych to likwidowanie firm, co skutkuje postępującym bezrobociem, pauperyzacją społeczeństwa. Sektor finansowy również znajduje się w obcych rękach. „Sprzedano banki za 2,5 miliarda dolarów, kiedy same bankowe nieruchomości przekraczają tę sumę, a bankowe depozyty sięgają kilkudziesięciu miliardów złotych. Obce banki ograniczają kredyty dla przemysłu, a nawet wstrzymują się od tej czynności, preferują operacje spekulacyjne, giełdowe i inne przynoszące zyski”<sup>20</sup>. Powszechnym zjawiskiem

18 Ibidem, s. 72.

19 Ibidem, s. 91.

20 Ibidem.

jest, że banki ograniczają kredytowanie polskiej gospodarki. Popierają firmy swoich krajów, tym samym umożliwiając im opanowywanie naszego rynku. Przeprowadzona prywatyzacja nie stanowi źródła kapitału (został zmarnowany), a ponadto strategiczne sektory gospodarki znajdują się w obcym posiadaniu i zarządzaniu, sprzyjając tym samym obcym interesom, co zagraża naszemu bezpieczeństwu wewnętrznemu i zewnętrznemu.

Dla rozwoju państwa i społeczeństwa problemem jest wzrastający dług wewnętrzny i deficyt budżetowy. W celu jego pokrycia zaciągane są kredyty w bankach komercyjnych, co przekłada się na zmniejszenie kredytowania inwestycji. Z kolei rosnący deficyt budżetowy grozi upadłością państwa. Procesowi temu sprzyja polityka rządu, która polega na obniżaniu podatków dla bogatych, co skutkuje między innymi wzrostem deficytu budżetowego. W celu przeciwdziałania temu negatywnemu zjawisku, świadczeniami obciąża się warstwę biednych. Proces ten jest pogłębiany przez rabunkową prywatyzację majątku narodowego i oddawanie go w ręce obcych korporacji.

Warto odnieść się także do polityki monetarnej rządu, która ogranicza do minimum inflację, gdy tymczasem złoty traci na wartości, bo nie ma pełnej zależności między kursem waluty i inflacją. „Ważniejszym wskaźnikiem tego pomiaru jest parytet siły nabywczej złotego w porównaniu do euro. Parytet ten nie może się zbyt odchyłać od kursu złotego do euro. Nie powinno tak być, aby parytet siły nabywczej wynosił jak 2 : 1, a kurs walut jak 4 : 1 na korzyść euro. Po przyjęciu tej waluty w Polsce jej kurs będzie zależał od stopnia inflacji”<sup>21</sup>.

Proces globalizacji, który występuje także na obszarze Unii Europejskiej, wchodzi w istotny konflikt z demokracją. Trzy przesłanki są wyrazem tego konfliktu (tab. 2).

Przemiany systemowe, członkostwo w Unii Europejskiej i zachodzące procesy mają wpływ na funkcjonowanie tzw. systemu demokratycznego, który powoli ulega erozji. Elity polityczne zyskały szeroką autonomię, brak jest nad nimi kontroli społecznej. Wstęp na rynek polityczny jest ograniczony, a wybory ograniczają się wyłącznie do zmiany elity władzy. Podział na prawicę i lewicę praktycznie nie istnieje.

---

21 Ibidem, s. 95.



Tabela 2. Przesłanki konfliktu w relacji globalizacja – demokracja

Lp.	Przesłanki	Treść
1.	Pierwsza przesłanka wynika stąd, że rodzą się obiektywne sprzeczności między wolnym rynkiem a demokracją, gdyż uruchamiają się przeciwstawne zjawiska.	Coraz bardziej wolny rynek powoduje różnice dochodowe, bytowe i różnice w zakresie szans życiowych. Jednocześnie demokracja daje wszystkim jednakowe polityczne prawa. Istnieje ryzyko, że wzrost różnic i wynikających z nich sprzeczności przekroczy poziom, który jest do przyjęcia przez ustrój demokratyczny. Wiadomo bowiem, że demokracja może funkcjonować tak długo, jak długo sprzeczności nie przekroczą pewnego progu, po którym nie można już dochodzić do demokratycznego consensusu.
2.	Druga przesłanka wynika ze wszystkich tych procesów, które ograniczają funkcję państwa, jego politykę i samo państwo.	Demokracja została stworzona przez państwo narodowe. Globalizacja, osłabiając jego funkcję i niszcząc je, prowadzi do podważenia demokracji. Nie ma bowiem państwa ponadnarodowego, nie ma więc dotychczas demokracji ponad narodami.
3.	Trzecia przesłanka to korozja ciał przedstawicielskich.	Pod presją siły rynków kapitałowych politycy coraz bardziej wsłuchują się w głos rynków finansowych, a nie w głos wyborców. Wzrost wpływu rynków to wzrost roli władz niewybieralnych, takich jak międzynarodowe korporacje i organizacje pozarządowe. W ten sposób uruchamia się proces przesuwania władzy od ciał wybieralnych, demokratycznych, do ciał niewybieralnych. Prowadzić to może do sytuacji, w której w organach demokratycznych pozostawac będą jedynie znamiona władzy, gdy tymczasem rzeczywista władza będzie się przesuwac do ciał niewybieralnych. A wiadomo, że najbardziej skutecznym sposobem ograniczania demokracji jest przeniesienie podejmowania decyzji z areny publicznej do instytucji, które nie muszą się rozliczac ze swego postępowania.

Źródło: W. Szymański, *Globalizacja. Wyzwania i zagrożenia*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2001, s. 102–103

Polska scena polityczna to bezwzględna walka polityczna ukierunkowana nie na potrzeby społeczne, ale na realizację partykularnych interesów już nie partii politycznych, ale ich przywódców. Politycy identyfikują się z potrzebami obcego kapitału i szeroko rozumianego biznesu

(np. likwidacja fabryki światłowodów w Ożarowie koło Warszawy była ukłonem wobec Francji). Obserwujemy upolitycznienie wszystkich stanowisk państwowych, które zajmują najczęściej ludzie nieposiadający stosownych kompetencji (np. stanowiska związane z ochroną informacji niejawnych). Decyzje te nie sprzyjają skutecznemu zarządzaniu bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym państwa ani rozwojowi demokracji. „Jawne procedury demokratyczne tracą na znaczeniu, a zyskują niejawne i nieformalne decyzje oligarchów gospodarczych i politycznych. Media publiczne kontrolowane są przez obcy kapitał i polityków. Polska demokracja traci powoli społeczne zaufanie”<sup>22</sup>.

## Bezpieczeństwo

Bezpieczeństwo państwa to nie tylko przynależność do Unii Europejskiej i NATO, ale także

ekonomiczne uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski, które są ściśle uzależnione od sytuacji ekonomicznej kraju i możliwości budżetu państwa. Należy zaznaczyć, że od 1989 roku systematycznie były obniżane wydatki na obronność, w tym wydatki budżetowe MON. [...] Początek lat dziewięćdziesiątych to zaniechanie w Polsce sporządzania prognoz i planów długookresowych, przyjęto bowiem za aksjomat stwierdzenie, że planowanie centralne jest zbędne i że zastąpi je niewidzialna ręka rynku. W związku z tym również w resorcie obrony, wobec braku planów długookresowych państwa, w zasadzie odstąpiono od planowania zadań w dłuższym niż rok horyzoncie czasowym, co miało określone konsekwencje dla uwarunkowań finansowych obronności<sup>23</sup>.

Kolejne etapy reformy to przygotowanie do spełnienia wymogów związanych z wejściem do struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego, które zostały zapoczątkowane systematyczną redukcją stanów osobowych i likwidacją związków operacyjnych, zmniejszeniem infrastruktury obronnej o 20%, reorganizacją szkolnictwa wojskowego itp. Przygotowano Program Integracji z Organizacją Traktatu Północno-

22 Ibidem, s. 98.

23 R. Janoniuk, *Wydatki obronne Polski*, [w:] *Ekonomiczne uwarunkowania obrony i bezpieczeństwa Polski*, „Zeszyt Problematyczny Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 2000, nr 1, s. 20.

atlantyckiego i Modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1989–2012, co jednak nie zagwarantowało radykalnej poprawy sytuacji finansowej sił zbrojnych i kondycji przemysłu zbrojeniowego.

Na uwagę zasługuje także nieprzemysłana polityka zbrojeniowa rządu. Obcy kapitał dostarczał (i dostarcza) sprzęt, np. samoloty czy okręty wojenne, o wątpliwej wartości bojowej, a ponieważ procesowi temu towarzyszyła likwidacja rodzimego przemysłu zbrojeniowego, jesteśmy uzależnieni od dostaw sojusznika znajdującego się po drugiej stronie Oceanu Atlantyckiego. W przypadku konfliktu (hipotetycznego) dostawy sprzętu i uzbrojenia zostaną przerwane, a tym samym zostaniemy pozbawieni niezbędnego zaopatrzenia. Analogiczne decyzje podejmowane są np. przy zakupie sprzętu pancernego (czołgów Leopard produkcji RFN) i zabezpieczenia logistycznego, co także skutkuje wspieraniem obcego kapitału.

Mówiąc o bezpieczeństwie Polski, należy mieć na uwadze także destrukcyjną politykę kolejnych rządów, która doprowadziła do demontażu systemu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Drastycznie obniżone zostały wydatki na obronę narodową; nastąpiło masowe zwalnianie kadry (aktualnie mamy około 4,5 tys. rezerwistów w wieku powyżej 42 lat, najmłodszy ma 32 lata), wielu nie ma przydziałów mobilizacyjnych; nie szkoli się rezerw osobowych; nasze siły zbrojne realizują przede wszystkim zadania usługowe na korzyść obcego mocarstwa; przy wprowadzaniu reform w siłach zbrojnych brakuje racjonalnych decyzji z perspektywy strategicznej. Nastąpiło silne upolitycznienie sił zbrojnych, a także podmiotów właściwych w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego. Poprzez sposób rozwiązania Wojskowych Służb Informacyjnych naruszono niejawne zasoby informacyjne państwa. Służby te, realizujące zadania o charakterze wywiadowczym i kontrwywiadowczym, zarówno w otoczeniu wewnętrznym, jak i zewnętrznym (bliższym i dalszym) państwa, zabezpieczały potrzeby informacyjne uprawnionych podmiotów politycznych i wojskowych, a także państw sojusznicznych (NATO i Unii Europejskiej). W następstwie podjętych decyzji politycznych ujawniony został potencjał informacyjny i osobowy (w tym niejawny) WSI, obszary zainteresowania i kierunki pracy operacyjnej, podstawy prawne działania (także niejawne). Decyzja ta niewątpliwie ma wpływ na funkcjonowanie nie tyl-

ko służb specjalnych, ale i służb policyjnych. Odbudowanie potencjału przez służby specjalne jest procesem długotrwałym, co przy zmiennym środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, a także wiedzy przeciwnika jest bardzo trudne, a nawet niemożliwe.

Warto mieć na uwadze to, że funkcjonujemy w strukturach polityczno-wojskowych (NATO) i finansowo-ekonomicznych (UE) organizacji międzynarodowych, które realizują swoje zadania w różnych regionach geograficznych, a ich skuteczność zależy między innymi od dostępu do informacji wywiadowczych i kontrwywiadowczych. Dlatego służby specjalne poprzez realizację funkcji informacyjnej pozwalają uprawnionym podmiotom krajowym, Unii Europejskiej i Sojuszowi Północnoatlantyckiemu na wykonywanie zadań w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego.

\* \* \*

Dla stabilności i realizacji zadań przez Unię Europejską ważne jest jej bezpieczeństwo wewnętrzne. Wobec już istniejących i pojawiających się nowych zagrożeń Unia zmuszona jest do podejmowania wielu działań mających na celu minimalizowanie i/lub niedopuszczenie do powstania tych zagrożeń. Zagrożenia o zróżnicowanym podłożu są także obecne w państwach członkowskich Unii, jednak o innej skali i dynamice.

Do zjawisk destabilizujących sytuację wewnętrzną Unii Europejskiej, które są także obecne w Polsce, należy zaliczyć: rozwój zorganizowanej przestępczości o charakterze transgranicznym; terroryzm międzynarodowy (w naszym państwie nie doszło do zamachu terrorystycznego); migrację legalną i nielegalną; nasilające się zjawiska nacjonalizmu, szowinizmu i fundamentalizmu religijnego; anarchizację życia społeczno-politycznego w państwach graniczących z Unią; eksponowanie zaszłości historycznych i ustaleń traktatowych; bezrobocie, ubożenie społeczeństwa, korupcję; handel żywym towarem, organami i tkankami ludzkimi; handel bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi; handel materiałami radioaktywnymi i technologiami do produkcji broni jądrowej i środków do jej przenoszenia itp.

Rozwój powyższych zagrożeń to między innymi efekt układu z Schengen, który zlikwidował kontrolę na granicach wewnętrznych

Unii. Tym samym idea swobodnego przepływu ludzi, kapitału, usług, informacji i wiedzy zmaterializowała się. To także przepływ idei nie zawsze zgodnych z literą prawa międzynarodowego i krajowego państw członkowskich. Rządy nie są w stanie kontrolować tego negatywnego zjawiska, któremu sprzyja powszechny dostęp do technik teleinformatycznych i komunikacyjnych, w tym internetu.

Obszar Unii pozbawiony kontroli na wewnętrznych granicach stanowi raj dla przestępców. Każdy z nich bowiem może, popełniwszy przestępstwo w jednym z krajów, chować się skutecznie na obszarze kilkunastu innych państw. Mimo istniejącej współpracy policyjnej i sądowej w ramach UE, nie zmienia to faktu, że życie członków mafii i innych łamiących prawo stało się łatwiejsze<sup>24</sup>.

Kolejny niezmiernie ważny problem dla Unii, a przede wszystkim państw stanowiących wschodnią granicę zewnętrzną tej organizacji (np. Polska, Litwa, Łotwa, Estonia, Słowacja), to nielegalna migracja. Polska jest nie tylko państwem pośrednim, ale i docelowym dla uchodźców z Azji Południowo-Wschodniej, byłych republik radzieckich, a także innych państw. Zgodnie z prawem unijnym Polska zobowiązana jest do przestrzegania przepisów o humanitarnym traktowaniu, polityce azylowej i wspieraniu takich osób, co wiąże się nie tylko z ponoszeniem znacznych kosztów<sup>25</sup>, ale i zagrożeniami, np. przestępczością zorganizowaną.

Rozszerzenie Unii Europejskiej o nowe państwa: Polskę, Litwę, Łotwę, Estonię, Słowację, Republikę Czeską, Węgry, Rumunię, Bułgarię, Słowenię, Cypr i Maltę stworzyło strefę buforową dla państw starej piętnastki. Nastąpiło także zwiększenie obszaru odpowiedzialności NATO w związku z przyjęciem: Polski, Litwy, Łotwy, Estonii, Słowacji, Republiki Czeskiej, Węgier, Rumunii, Bułgarii, Słowenii, Albanii, Chorwacji.

Rozszerzenie obu podstawowych struktur zachodnich spowodowało, że granice integrującej się Europy, wspartym zbrojnym ramieniem Sojuszu Północnoatlantyckiego, przesunęły się do WNP i do basenu Morza Śród-

---

24 P. Bryksa, *Wstąpienie do UE? Zagrożenia polityczne dla Polski*, Wydawnictwo Antyk Marcin Dybowski, Warszawa 2003, s. 78.

25 Ibidem.

ziemnego [także Morza Czarnego – przyp. A. Ż.]. [...] Powstały szanse na zjednoczenie kontynentu, ale i nowe wyzwania, m.in. jak układać stosunki z krajami leżącymi poza obrębem NATO i UE”<sup>26</sup>.

Sytuacja społeczno-polityczna w państwie bezpośrednio sąsiadującym z UE i NATO, jakim jest Ukraina, przy umiędzynarodowieniu konfliktu wewnętrznego i zaangażowaniu wskazanych organizacji, Stanów Zjednoczonych i Federacji Rosyjskiej, stworzyła na rubieży wschodniej Unii Europejskiej sytuację zagrażającą bezpieczeństwu państw tego regionu. Największe zagrożenie stanowi tu Federacja Rosyjska, która dąży do wielobiegunowego podziału świata. Ten pas bezpieczeństwa pozwala państwom starej piętnastki realizować swoje partykularne interesy narodowe, gdzie główny nacisk kładzie się na sferę gospodarczą, z dominującą pozycją Niemiec. Polityka energetyczna tego państwa będzie skutkowałą uzależnieniem pozostałych państw członkowskich Unii, ponieważ to RFN będzie kluczowym dystrybutorem surowców energetycznych, przy aktywnym udziale Federacji Rosyjskiej. Stanowi to poważne zagrożenie między innymi dla polityki energetycznej naszego państwa.

\* \* \*

Europa znajduje się w sferze zainteresowania Unii Europejskiej, Sojuszu Północnoatlantyckiego, Stanów Zjednoczonych, Federacji Rosyjskiej i innych graczy stosunków międzynarodowych. Szczególną pozycję posiadają Stany Zjednoczone, co ma ścisły związek z ich: pozycją międzynarodową – uważają się za jedyne mocarstwo i nie chcą dopuścić do wielobiegunowego podziału świata; posiadany potencjałem gospodarczym, naukowym, technologicznym i militarnym; agresywną i ofensywną polityką, która stanowi, iż mają swoje narodowe interesy w skali globalnej, co przejawia się w charakterze prowadzonej polityki międzynarodowej – ten, kto nie akceptuje ich kultury, jest postrzegany jako przeciwnik; posiadana potęga to nie tylko współzależność, ale też zależność polityczna, gospodarcza i militarna. Wykorzystując swoją pozycję w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, ze szcze-

26 R. Zięba, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 293.

gólnym wskazaniem na NATO, Amerykanie nie zaakceptowali między innymi utworzenia sił zbrojnych (korpusu szybkiego reagowania) w Unii Europejskiej. Z kolei wykorzystując sytuację na Ukrainie, podjęli ofensywne działania wobec Federacji Rosyjskiej, gdzie anarchizacja życia społeczno-politycznego stanowi element gry politycznej USA wobec Rosji. Dążenie Ukrainy do Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego to zagrożenie dla normalizacji stosunków NATO – Federacja Rosyjska, a także zagrożenie dla bezpieczeństwa państw tego regionu.

Powyzsze uwarunkowania stanowią także poważne zagrożenie dla Polski, która bezpośrednio graniczy z państwami nienależącymi do UE: Federacją Rosyjską, Białorusią i Ukrainą.

W tych złożonych warunkach tylko racjonalna polityka państw członkowskich UE i NATO może przybliżyć zakończenie konfliktu na Ukrainie. Ważna jest także postawa polskich elit politycznych, którym niekiedy brak trzeźwego spojrzenia i oceny zachodzących zmian w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego. Podporządkowanie się woli mocarstwa realizującego wyłącznie swoje partykularne interesy nie służy interesom narodowym naszego państwa.

## Polityka bezpieczeństwa a walka informacyjna

Każdy system bezpieczeństwa jest dynamiczny i zależy od wielu wzajemnie zależnych czynników, których suma pozwala na utrzymanie bezpieczeństwa na określonym poziomie. Na taki stan mają wpływ uwarunkowania historyczne, teraźniejszość, a także prognozy.

Do europejskich instytucji i organizacji ukierunkowanych na zapewnienie bezpieczeństwa należą: Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Sojusz Północnoatlantycki (NATO), Unia Europejska (UE), Wspólnota Niepodległych Państw (WNP). Mimo rozpadu bipolarnego podziału świata na kontynencie europejskim nadal ścierają się interesy dwóch przeciwstawnych stron: jedna to Stany Zjednoczone, NATO, UE, a druga to Federacja Rosyjska. Oczywiście skala zaangażowania w prowadzenie kooperacji negatywnej jest zróżnicowana, ponieważ ma miejsce także kooperacja pozy-

tywna – w obszarze gospodarki, działalności naukowo-technicznej czy wymiany handlowej.

Procesom zachodzącym z udziałem wskazanych podmiotów towarzyszy oddziaływanie informacyjne, gdzie znaczącą pozycję zajmuje ofensywna i defensywna walka informacyjna. Obok USA i Rosji, jej uczestnikami są także poszczególne państwa członkowskie UE, NATO czy WNP.

Walka informacyjna jest szczególnie widoczna w relacjach Stanów Zjednoczonych z Federacją Rosyjską, co przekłada się na wewnętrzne stosunki między państwami członkowskimi Unii i NATO, gdzie widoczny jest brak wewnętrznej solidarności i dążenie do realizacji narodowych partykularnych interesów. Brak jednomyślności jest szczególnie widoczny w prowadzonej polityce zagranicznej, w sferach gospodarczej (zwłaszcza w dostępie do surowców energetycznych) czy wojskowej. Sprawdzianem braku wewnętrznej spójności politycznej jest konflikt wewnętrzny na Ukrainie, który umiędzynarodowiony i wykorzystywany jest przez niektóre państwa do wsparcia Stanów Zjednoczonych w ich krucjacie przeciwko Rosji. Na tej płaszczyźnie toczy się intensywna i agresywna walka informacyjna, która odzwierciedla interesy sojuszników i przeciwników na forum Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego. W tej walce widoczne są przede wszystkim interesy narodowe, gdzie na pierwszym planie stawia się bezpieczeństwo gospodarcze (np. energetyczne, dostęp do surowców naturalnych, wymiana handlowa). Mimo że na forum Unii prezentowane są różne stanowiska i deklaracje, podejmowane są rozmaite decyzje, to jednak gorzej wygląda sprawa ich realizacji.

Wiele państw członkowskich Unii (i jednocześnie NATO) jest za zażegnaniem konfliktu na Ukrainie i za normalizacją stosunków politycznych i gospodarczych z Rosją. Za takim stanowiskiem przemawia ich interes narodowy (np. RFN, Węgry), a zwłaszcza zależność rozwoju gospodarczego od dostaw surowców energetycznych. Warto mieć na uwadze również i to, że Federacja Rosyjska to potężny rynek, na którym Unia Europejska i niektóre państwa członkowskie mają swoje handlowe interesy.

Dyskurs polityczny, wspierany przez walkę informacyjną, toczy się za pomocą dyskusji i argumentów; wiodącą rolę odgrywają w nim



państwa silne. Brak jedności jest widoczny nie tylko w Unii Europejskiej, ale i w Sojuszu Północnoatlantyckim, który zdominowany jest przez Stany Zjednoczone realizujące swoją własną politykę międzynarodową, która nie zawsze jest zgodna z interesem pozostałych państw członkowskich.

Zróznicowana pozycja ekonomiczno-gospodarcza, naukowo-techniczna czy wojskowa przekłada się bezpośrednio na oddziaływanie polityczne na uległe państwa członkowskie, które w prowadzonej walce informacyjnej są realizatorami decyzji państwa (państw) silnego. Jest to szczególnie widoczne w konflikcie na Ukrainie, gdzie walka informacyjna jest prowadzona zarówno przez państwa bezpośrednio zaangażowane, jak i państwa członkowskie Unii Europejskiej i NATO.

Konflikty zbrojne na Ukrainie czy w innych regionach geograficznych, zagrożenia ze strony terroryzmu międzynarodowego to również spór o kształt europejskiego systemu bezpieczeństwa, który trwa od zakończenia zimnej wojny. Kooperacja negatywna na płaszczyźnie politycznej i gospodarczej jest wspierana przez walkę informacyjną, gdzie strony prezentują swoje stanowiska, które nie zawsze są zgodne z interesem Unii Europejskiej czy Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Polska, granicząca bezpośrednio z Ukrainą, jest szczególnie zagrożona niekontrolowanym napływem ludności, co w obliczu zachodzących procesów i przy braku racjonalnych decyzji i działań wielu polityków stanowi poważny problem. W walce informacyjnej prowadzonej przez graczy zaangażowanych w konflikt na Ukrainie Polska jest pomijana, co można postrzegać w kategorii jej izolacji. Uzasadnia to przeanalizowanie zaistniałej sytuacji i dostosowanie się do nowych warunków politycznych, z uwzględnieniem naszego bezpieczeństwa. Należy przy tym mieć świadomość, że jesteśmy państwem słabym pod względem gospodarczym i militarnym, a brak stabilizacji wewnętrznej, której towarzyszy niezadowolenie wielu grup zawodowych, wymaga rozsądnych decyzji nieprowadzących do eskalacji negatywnych zjawisk.

Politycy w prowadzonym dyskursie politycznym wspierani są przez media, które stanowią doskonałe narzędzie w walce informacyjnej. Cyberprzestrzeń i globalna sieć informacyjna (internet), przy rozwijających się technikach komunikacyjnych, pozwalają na oddziaływanie informacyjne w czasie niemal rzeczywistym. Jednak wielość

informacji oraz sposób prezentacji zjawisk i wydarzeń nie zawsze pozwalają na obiektywny odbiór.

Warto mieć świadomość tego, że walka informacyjna to nie tylko przekaz, ale i manipulacja, propaganda, dezinformacja, gdzie niejednokrotnie trudno stwierdzić, co jest prawdą, a co jest fałszem. Ponadto procesowi przekazu bardzo często towarzyszy szum informacyjny i luki informacyjne, co jeszcze bardziej zwiększa naszą niewiedzę.

Cyberprzestrzeń i walka informacyjna to wzajemnie powiązane elementy, pozwalające na skuteczne prowadzenie informacyjnego oddziaływania praktycznie na każdy podmiot zarówno państwowy, jak i pozapaństwowy.

\* \* \*

Funkcjonowanie Unii Europejskiej to złożony proces, który zmienia się pod względem jakościowym; jej otoczenie jest asymetryczne, zdominowane przez kooperację negatywną i trwającą walkę informacyjną. Unia jest organizacją, która odbiera zróżnicowane sygnały, a ich źródłem są poszczególne państwa członkowskie i otoczenie zewnętrzne (bliższe i dalsze). Towarzyszy temu presja, przede wszystkim trudności obiektywne i subiektywne, które ograniczają w każdym obszarze możliwość przygotowania racjonalnej decyzji politycznej<sup>27</sup>. W tej działalności państwa członkowskie w trakcie oddziaływania informacyjnego na władze Unii zadają szereg pytań dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, w tym polityki zagranicznej w sferze gospodarczej, wojskowej, walki z terroryzmem międzynarodowym czy też z innymi negatywnymi zjawiskami. Szybkość i jakość zmian zachodzących w otoczeniu Unii, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, jest tym czynnikiem, który tworzy złożony kształt przyszłych płaszczyzn realizacji określonych celów przez organy unijne i państwa członkowskie w dziedzinach: politycznej, ekonomiczno-gospodarczej,

---

27 *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Hubert, Wydawnictwo alta 2, Wrocław 1996, s. 54; zob. też *Wprowadzenie do teorii polityki*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2001; J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, PWN, Warszawa–Kraków 1998.

naukowo-technicznej, technologicznej, wojskowej, kulturowej, narodowościowej<sup>28</sup>.

Niebezpieczną tendencją widoczną w Unii Europejskiej jest ograniczanie możliwości państw do samodzielnego kształtowania własnego bytu. Odnosi się to nie tylko do sfery politycznej, ekonomiczno-gospodarczej, ale i wojskowej – z uwagi na przynależność do NATO. Innym niebezpiecznym czynnikiem są występujące rozbieżności co do wizji UE czy angażowania się w rozwiązywanie konfliktów wewnętrznych lub międzynarodowych. Działaniami tym towarzyszy wspomniana walka informacyjna, która wspiera państwa silne, co przekłada się na decyzje na poziomie unijnym. Unia nie zawsze efektywnie wykorzystuje swoją pozycję na arenie międzynarodowej czy posiadane możliwości ekonomiczno-gospodarcze. Niejednokrotnie ignorowane są zagrożenia i aktualne potrzeby państw członkowskich, toleruje się zakłócenia, które mają negatywny charakter i znacznie pomniejszają skuteczność działania.

Źródeł zagrożeń dla Unii Europejskiej należy upatrywać w jej otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym, a także w braku spójności w procesie realizowania polityki, w tym polityk sektorowych. Okazuje się, że także charakter polityki uprawianej przez poszczególne państwa, jej cele strategiczne, stosowane metody i środki również stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa, ze szczególnym wskazaniem na bezpieczeństwo ekonomiczno-gospodarcze.

Państwa członkowskie UE jako podmiot międzynarodowy utrzymują ze swoim otoczeniem wielorakie stosunki na różnych płaszczyznach. Istniejące sprzeczności, a także dążenie do dominacji sprawiają, że stosunki te przyjmują następujące formy:

- otoczenie ogranicza poparcie, a w wielu przypadkach krępuje i zawęża granice decyzyjne państwa, zmusza je do ustanowienia funkcji obserwatora zajmującego się analizą wymogów stawianych przez podmioty międzynarodowe (np. Unia Europejska, Sojusz Północnoatlantycki), przy uwzględnieniu ich zmienności i prób dominacji,

---

28 A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej. (Wywiad i kontrwywiad w latach 1989–2003)*, Wydawnictwo ABRYS, Kraków 2005, s. 181.

- państwo w procesie dostosowawczym musi sprawnie zarządzać posiadanymi zasobami, przewidywać i obserwować przebieg wydarzeń, aby nie dopuścić do chaosu,
- wypracowanie pozytywnych wyników w stosunkach nie tylko międzynarodowych może, przy optymalnym podejściu do rozwiązywanych problemów, przynieść wymierne korzyści (np. zażegnanie kryzysu, niedopuszczenie do konfliktu zbrojnego) całej (regionalnej) społeczności międzynarodowej, z którymi państwa (koalicjanci) będą musiały się podzielić z innymi podmiotami<sup>29</sup>.

Mając powyższe na uwadze, każde państwo w procesie budowania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego powinno prowadzić ofensywną i defensywną walkę informacyjną ukierunkowaną nie tylko na państwa członkowskie Unii i NATO, ale i na przeciwnika znajdującego się w bezpośrednim sąsiedztwie bądź w innym regionie geograficznym. Takie podejście uzasadnione jest istnieniem zagrożeń, które nie zawsze muszą się przemieszczać. Wspomniana cyberprzestrzeń i globalna sieć informacyjna sprawiają, że atak może być przeprowadzony praktycznie z każdego miejsca na kuli ziemskiej, co czyni wspólczesne zagrożenia szczególnie niebezpiecznymi.

## Zakończenie

Zmiany, jakie zachodzą w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, generują wiele pozytywnych, ale przede wszystkim negatywnych zjawisk, których skala i dynamika są zróżnicowane. Położenie geopolityczne, geostrategiczne i geoeconomiczne Polski po przystąpieniu do Unii uległo zasadniczej zmianie. Polska jest przykładem dostosowania się do wymogów prawnych, gospodarczych, finansowych, politycznych obowiązujących w Unii, przy braku dbałości o interesy narodowe, szeroko rozumiane bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Uzależnienie od UE i NATO to nowe uwarunkowania w sferze bezpieczeństwa, a niestabilna sytuacja w państwach bezpośrednio styczących i innych regionach stanowi poważne zagrożenie

---

29 Ibidem, s. 182.

dla naszego państwa, którego potencjał ekonomiczno-obronny nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa obywatelom.

## Bibliografia

- Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Hubert, Wydawnictwo alta 2, Wrocław 1996.
- Bryksa P., *Wstąpienie do UE? Zagrożenia polityczne dla Polski*, Wydawnictwo Antyk Marcin Dybowski, Warszawa 2003.
- Wprowadzenie do teorii polityki*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2001.
- Cziomer E., *NATO u progu XXI wieku*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2000.
- Dworecki S., *Od konfliktu do wojny*, Wydawnictwo BUWIK, Warszawa 1996.
- Gołębiowski J., *Bezpieczeństwo narodowe RP*, [w:] *Ekonomiczne uwarunkowania obrony i bezpieczeństwa Polski*, „Zeszyt Problemy Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 1999, nr 1.
- Janoniuk R., *Wydatki obronne Polski*, [w:] *Ekonomiczne uwarunkowania obrony i bezpieczeństwa Polski*, „Zeszyt Problemy Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 2000, nr 1.
- Narski Z., *O dyktaturze globalnego kapitału*, Wydawnictwo LIBELLA, Toruń 2004.
- Nye jr. J.S., *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
- Pietraś J., *Decydowanie polityczne*, PWN, Warszawa–Kraków 1998.
- Rutkowski C., *Problemy bezpieczeństwa i sił zbrojnych XXI wieku*, „Myśl Wojskowa” 2001, nr 2.
- Skrzyp J., *Geopolityczne położenie Polski*, „Zeszyt Problemy Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 1998, nr 3.
- Stefanowicz J., *Bezpieczeństwo współczesnych państw*, Wydawnictwo Pax, Warszawa 1984.
- Szymański W., *Globalizacja. Wyzwania i zagrożenia*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2001.
- Zięba R., *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Żebrowski A., *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej. (Wywiad i kontrwywiad w latach 1989–2003)*, Wydawnictwo ABRYS, Kraków 2005.

### Streszczenie

Polska jest państwem średniej wielkości, które posiada znaczący potencjał ludzki, natomiast bardzo skromny potencjał ekonomiczno-gospodarczy i militarny. Jego stan nie pozwala na zwalczanie wielu zagrożeń, w tym zagrożeń o charakterze militarnym, mając na uwadze także konflikt zbrojny. Przynależność do Unii Europejskiej, przy braku własnego i liczącego się potencjału ekonomiczno-gospodarczego, sprawia, że nasza pozycja w tej organizacji jest słaba. Państwo nasze stanowi strefę buforową nie tylko dla państw członkowskich Unii, ale i dla Sojuszu Północnoatlantyckiego. Ponadto Polska jest zewnętrzną granicą UE, państwem graniczącym z Federacją Rosyjską, Białorusią i Ukrainą, co zwiększa poczucie zagrożenia. Unia Europejska to również partykularne interesy jej członków, ze wskazaniem na państwa silne. To one dyktują warunki państwom członkowskim małym i słabym. Trwająca kooperacja negatywna ukierunkowana jest przede wszystkim na dominację i przywództwo, które zapewni możliwość rozwoju nielicznym, przy podporządkowaniu się pozostałym.

### Poland in the European Union – Attempt of Diagnosis

#### Abstract

Poland is a middle-sized country, having a vast human resource potential, while a very weak economic and military one. Its state does not allow for combating many threats, including military ones, having also included a military conflict. The membership in the European Union, when paired with the lack of own and considerate economic potential, puts us in a weak position in this organisation. Our country is a buffer zone not only for the EU member states, but also for the North Atlantic Treaty Organisation. Furthermore, Poland is an outer border of the EU, a state bordering the Russian Federation, Belarus and Ukraine, which increases the feeling of danger. The European Union also means particular interests of its members, with special emphasis put on the strong states. They are the ones dictating the conditions to the small and weak member states. The ongoing negative cooperation is directed first of all towards domination and leadership, which will ensure the development of the few, and the rest being subordinate to them.

---

Część II

Wymiar wewnętrzny

---





KATARZYNA PABIS-CISOWSKA

Instytut Bezpieczeństwa i Edukacji Obywatelskiej  
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

## Bezpieczeństwo kulturowe a mniejszości etniczne i narodowe oraz regionalne w Polsce w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011

Problematyka bezpieczeństwa kulturowego, jedna z najmniej opisywanych<sup>1</sup> oraz stosunkowo rzadko poruszana, jest również problematyką szczególnie ciekawą w kontekście zagadnień bezpieczeństwa kulturowego mniejszości etnicznych w Polsce początku XXI wieku. Kwestia „etniczności” w Polsce stała się widoczna stosunkowo niedawno. Mimo że zjawiska związane z istnieniem grup etnicznych dotyczą Polski od zarania jej dziejów, formalne usankcjonowanie statusu mniejszości – etnicznych i narodowych – nastąpiło dopiero kilkanaście lat temu, po podpisaniu Ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, do którego doszło 6 stycznia 2005 roku<sup>2</sup>. Dlatego też wszelkie formalne działania związane ze współczesną problematyką mniejszości mają bardzo krótką historię.

Większość terminów użytych w niniejszym artykule jest problematyczna. Każdy z nich – np. bezpieczeństwo, kultura, naród, tożsamość narodowa i tożsamość kulturowa – posiada ogromną liczbę definicji, kategorii, typologii, systemów i podziałów, które ukazują możliwość wielokrotnego i różnorodnego wyjaśniania i interpretowania poszczególnych problemów<sup>3</sup>. Artykuł ten nie jest więc próbą okre-

---

1 Wymieniana jednak jako jedna z bardziej istotnych kategorii bezpieczeństwa, m.in. przez prof. Jana Czaję, por. J. Czaja, *Bezpieczeństwo kulturowe Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2004.

2 <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20050170141> (dostęp: 9.02.2015).

3 Choćby definicje i typologie bezpieczeństwa – R. Zięba, *Kategorie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzyna-*

ślenia jednorodnego stanowiska wobec problemów bezpieczeństwa kulturowego, a jedynie możliwością wskazania i uwypuklenia pewnych zjawisk i zagrożeń związanych z tą kategorią bezpieczeństwa, w świetle tematyki współczesnych mniejszości etnicznych w Polsce, kilka lat po zakończeniu Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań<sup>4</sup> 2011 i po opublikowaniu jego pełnych wyników<sup>5</sup>.

Problem bezpieczeństwa kulturowego i jego kategorii w odniesieniu do kwestii mniejszości etnicznych jest bardzo istotny, ponieważ:

Wszystkie urzędy społeczne i administracyjne stawiają kulturę większościową w nieporównywalnie lepszej sytuacji niż kultury grup, które nie posiadają państwowego bytu w zapleczu autonomii politycznej. Organizacja państwowa bezwyjątkowo promuje kulturę narodu nominalnego czy większościowego, a jest tak nawet wtedy, gdy formalnie popiera się kultury mniejszościowe<sup>6</sup>.

Stąd właśnie potrzeba dbałości o ten poziom bezpieczeństwa ze strony samej grupy mniejszościowej, ale i ze strony państwa. Jak pisze Ewa Nowicka: „własna specyficzna kultura rozwija się jedynie, po pierwsze, dzięki pewnym zabezpieczeniom prawa do jej pielęgnacji<sup>7</sup> oraz, po drugie, dzięki inicjatywie przynajmniej elity w obrębie tych grup”<sup>8</sup>. W związku z regulacjami prawnymi bezpieczeństwo kulturowe

---

*rodowe u schyłku XX wieku*, red. D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, s. 6–7; R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10, s. 49–70; definicje kultury – A. Kłoskowska, *Kultura masowa: krytyka i obrona*, PWN, Warszawa 1964; definicje narodu – Antonina Kłoskowska, Ernest Gellner, William Hamilton itd.

4 Zapisywanego w dalszej części artykułu jako NSP.

5 [http://www.stat.gov.pl/gus/nsp\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/nsp_PLK_HTML.htm) (dostęp: 9.02.2015).

6 E. Nowicka, *Kulturowa odmienność w działaniu. Narody duże i małe, stare i młode*, [w:] *Kulturowa odmienność w działaniu. Kultury i narody bez państwa*, red. E. Nowicka, Wydawnictwo Nomos, Kraków 2009, s. 17.

7 Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20050170141> (dostęp: 9.02.2015). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (dostęp: 9.02.2015).

8 E. Nowicka, *Kulturowa odmienność...*, s. 19.

grup etnicznych w Polsce oraz pozostałe gwarancje zapisane są w przytaczanej ustawie z 2005 roku oraz w Konstytucji RP, zgodnie z Art. 35. Rozdz. II, Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela:

1. Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury.
2. Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.

W świetle regulacji prawnych, jak pisze Nowicka:

Posiadanie przez grupę statusu narodu, grupy etnicznej lub regionalnej, daje jej określone przywileje; staje się ona podmiotem politycznym, którego dotyczy określony zespół międzynarodowo i lokalnie uznawanych praw. Między innymi chodzi o udzielenie praw zbiorowych do ziemi, kultury i do samookreślenia, a także o zapewnienie szacunku dla grup etnicznych dotąd takim szacunkiem nie obdarzonych.

[...] określenie „grupa etniczna” jako bezpieczniejsze wchodzi w częstsze użycie. Bezpieczniej upominać się o autonomię niż o niepodległość, o status grupy etnicznej niż narodu lub narodowej mniejszości<sup>9</sup>.

Z bezpieczeństwem kulturowym wiąże się bezpośrednio kultura etniczna poszczególnych grup, która może stać się narzędziem walki politycznej<sup>10</sup>, ale może też być środkiem do wprowadzenia idei wielo- i międzykulturowych. Posiadanie przez grupy mniejszościowe wstępnych gwarancji bezpieczeństwa od strony ustawodawczej daje obserwatorowi możliwość zwrócenia uwagi na działalność przedstawicieli mniejszości. Dla przykładu, śledząc działania jednej z grup etnicznych w Polsce, Romów, widać od kilku lat podejmowanie licznych inicjatyw związanych – z jednej strony – z dbałością o utrzymanie i pogłębienie kultury romskiej, z drugiej zaś – z wprowadzaniem działań zmierzających do wprowadzania edukacji międzykulturowej, edukacji ku wielokulturowości, nie tylko na poziomie samych przedstawicieli grupy

---

9 Ibidem, s. 10–11.

10 Ibidem, s. 14.

romskiej, ale także wdrażania w projekty nieromskiej części społeczeństwa, w ramach działalności międzykulturowej<sup>11</sup>.

Z powodu promowania kultury większości kwestie bezpieczeństwa kulturowego są w świetle zmian politycznych i ustawodawczych stosunkowo nowe. Odwoływanie się do samej kategorii bezpieczeństwa kulturowego może sprawiać kłopot, z powodu wspomnianej wielości definicji bezpieczeństwa<sup>12</sup>. W tym jednak najbardziej szerokim ujęciu bezpieczeństwa kulturowego wielość definicji nie utrudnia dziś jej rozumienia<sup>13</sup>. Zróżnicowane definicje, nagromadzenie ich i liczne próby wyjaśniania znaczenia może nawet lepiej oddają wielopoziomowość tej kategorii nauki<sup>14</sup> i jej wieloskładnikowy obszar zainteresowań.

Powstanie w Polsce Ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym wiązało się przede wszystkim ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. Struktura narodowo-etniczna Polski była zróżnicowana od początku istnienia polskiej państwowości, poprzez burzliwe losy Polski w XVIII i XIX wieku, jednak to najnowsze regulacje prawne wprowadziły nowe zagadnienia i problemy w ramach bezpieczeństwa, a także przede wszystkim w ramach interesującej nas tutaj kategorii bezpieczeństwa kulturowego Polski oraz jej aspektów w życiu grup etnicznych.

Na problematykę bezpieczeństwa kulturowego i mniejszości etnicznych możemy spojrzeć z kilku perspektyw. Pierwsza jest perspektywą grupy mniejszościowej wobec społeczeństwa większościowego. W tym przypadku należy próbować odpowiedzieć na pytanie, czy grupy etniczne w dzisiejszej Polsce mogą zagrażać bezpieczeństwu kulturowemu grupy większościowej? Druga perspektywa jest spojrzeniem na kwestię bezpieczeństwa kulturowego większościowej części społeczeństwa wobec grupy mniejszościowej. Wiąże się ona historycznie z takimi

---

11 Por. K. Pabis, *Wyzwania edukacji międzykulturowej w Polsce wśród mniejszości etnicznych – przykład grupy romskiej, wybrane problemy*, [w:] *(Kontro)wersje wielowymiarowości współczesnej edukacji*, red. W. Jakubaszek, D. Topa, Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2012, s. 182–203.

12 J. Czaja, *Bezpieczeństwo kulturowe Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2004, s. 8–18.

13 Ibidem, s. 8–18.

14 <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20110140149> (dostęp: 9.02.2015).

zagadnieniami, jak niechęć (np. kulturowa), uprzedzenia, stereotypy, które towarzyszyły historii stosunków między różnymi grupami od zawsze. Możemy także analizować problemy bezpieczeństwa kulturowego w kontekście istnienia i obecności grup etnicznych z trzeciej perspektywy. Należy wówczas zwrócić uwagę na zagrożenia bezpieczeństwa kulturowego czyhające na wspomniane grupy etniczne z zewnątrz, tzn. spoza granic państwa, które zamieszkuje społeczność składająca się z różnorodnych grup, większościowych i mniejszościowych, narodowych i etnicznych. Jak pisze Jan Czaja, „pojęcie bezpieczeństwa kulturowego zaczęto odnosić do zagrożeń tożsamości kulturowej, a tym samym zagrożeń bezpieczeństwa narodu”<sup>15</sup>, a jak pokazują przytaczane dane, Polska pozostaje krajem na tyle jednolitym etnicznie, że próba określenia zagrożeń kulturowych ze strony mniejszości etnicznych wobec większościowego społeczeństwa jest bezzasadna. Zasadne zaś wydaje się w tym ujęciu podjęcie dyskusji na temat zagrożeń czyhających na przedstawicieli zarówno grupy mniejszościowej, jak i większościowej spoza granic narodowych i państwowych.

Tabela 1. Zestawienie wyników narodowych spisów powszechnych z lat 2002 i 2011

Identyfikacja (narodowa/etniczna/ /regionalna/inna)	NSP 2002		NSP 2011	
	w tys.	%	w tys.	%
Całkowita liczba ludności Polski	38230,2	100	38511,8	100
Wyłącznie polska	36983,7	96,74	36157	93,9
Inna niż polska NSP 2002/ wyłącznie niepolska NSP 2011*	471,5	1,23	562	1,46
Polska i niepolska**	–	–	842	2,19
Nieustalona	774,9	2,03	951	2,47
Niemiecka	152,9	0,4	126	0,32
Białoruska	48,7	0,13	46	0,11
Ukraińska	31,0	0,08	49	0,12
Śląska	173,2	0,45	817	2,12
Kaszubska	5,1	0,01	229	0,59

15 J. Czaja, *Bezpieczeństwo kulturowe...*, s. 24.

Romska	12,9	0,03	16	0,04
Łemkowska	5,9	0,02	10	0,02
Tatarska	0,5	0,001	2	0,005
Karaimska	0,05	0,0001	0,3	0,0007

\* rozróżnienie na NSP z 2002 i NSP z 2011 r.

\*\* rozróżnienie uwzględnione po raz pierwszy w NSP w 2011 r., poprzez zadanie dodatkowego pytania „Czy odczuwa Pan(i) przynależność także do innego narodu lub wspólnoty etnicznej?”, jeśli w pierwszym pytaniu o narodowość podano odpowiedź „polska”. Zob. pytanie 14b, formularz indywidualny NSP 2011, s. 3, por. <http://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/kwestionariusze-nsp-2011/>

Źródło: opracowanie własne

Dla porównania, mniejszości etniczne w Polsce stanowiły w 2002 roku od 1,23% do 3,1%<sup>16</sup>, choć w szacunkach działaczy stowarzyszeń mniejszości była to wartość od 3,0% do 5,1%<sup>17</sup>. Jednocześnie przypomnieć należy, że w trakcie spisu z 2002 roku pytanie o identyfikację narodową wiązało się z możliwością udzielenia jednorazowej odpowiedzi o narodowość, uzupełnionej pytaniem o język, bowiem nie istniało jeszcze ustawowe uregulowanie definiujące mniejszość narodową lub etniczną. Zadano więc respondentom pytania: „Do jakiej narodowości zalicza się Pan(i)?”<sup>18</sup> oraz „W jakim języku (językach) rozmawia Pan(i) najczęściej w domu?”<sup>19</sup>. Pytanie o narodowość wzbudziło wówczas najwięcej emocji:

16 S. Łodziński, *Równość i różnica. Mniejszości narodowe w porządku demokratycznym w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 9.

17 Ibidem.

18 Przy definicji „narodowość jest deklaratywną «opartą na subiektywnym odczuciu» cechą indywidualną każdego człowieka, wyrażającą jego związek emocjonalny «uczuciowy», kulturowy lub genealogiczny «ze względu na pochodzenie rodziców» z określonym narodem”, por. Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002, s. 34, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/raport\\_z\\_wynikow\\_nsp\\_ludnosci\\_i\\_mieszkan\\_2002.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/raport_z_wynikow_nsp_ludnosci_i_mieszkan_2002.pdf) (dostęp: 9.02.2015) i pyt. 33 formularza Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002 r. z dnia 20 maja, <http://old.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/nsp-a.pdf> (dostęp: 9.02.2015).

19 S. Łodziński, *Równość i różnica...*, s. 91 oraz Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002, s. 34, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/raport\\_z\\_wynikow\\_nsp\\_ludnosci\\_i\\_mieszkan\\_2002.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/raport_z_wynikow_nsp_ludnosci_i_mieszkan_2002.pdf) (dostęp: 9.02.2015) i pyt. 33

[...] głównie z powodu kontrowersji dotyczących tego, czy obejmuje także przynależność etniczną, jak na przykład śląską, kaszubską czy też łemkowską. Według definicji spisowej „narodowość” była rozumiana jako deklaracja osoby, która wyraża jej związek emocjonalny, kulturowy lub genealogiczny (ze względu na pochodzenie rodziców) z określonym narodem<sup>20</sup>.

Mając na uwadze nowość tych pytań w spisie i fakt, że część osób należących do grup o „niepolskiej narodowości” mogła obawiać się ujawnienia swojej identyfikacji etnicznej, można przypuszczać, iż mniejszości narodowe w Polsce są liczniejsze. Tym bardziej że dane spisowe odbiegają znacznie od wcześniej czynionych szacunków na ten temat. Grzegorz Babiński, podsumowując wyniki spisu, pisze, że mogą one „różnić się *in minus* w odniesieniu do każdej mniejszości, jednocześnie wielkość tego odchylenia jest w przypadku każdej mniejszości różna”<sup>21</sup>.

Co ciekawe więc, samo zadanie pytania w spisie, konieczność wyznaczenia swego pochodzenia czy swojej tożsamości spowodowały pojawienie się obaw. Liczebność tych grup mniejszościowych dalece odbiega od stanu z pierwszych dziesięcioleci XX wieku na terenie ziem polskich i późniejszej Polski, kiedy sięgała 35%<sup>22</sup>.

Zgodnie z treścią Ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym oprócz licznych mniejszości narodowych Polskę zamieszkują dziś cztery grupy etniczne: Karaimi, Łemkowie, Romowie i Tatarzy. Jak piszą autorzy raportu z wyników NSP 2011, badanie struktury narodo-etnicznej jest kwestią specyficzną, ponieważ dotyczy bardzo subiektywnych i delikatnych aspektów życia człowieka, niezwykle trudnych „do pozyskania w badaniach statystycznych”<sup>23</sup>, nie mówiąc już o niewielkiej liczebności mniejszości w Polsce od zakończenia drugiej wojny światowej, co dodatkowo utrudnia prowa-

---

formularza Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002 r. z dnia 20 maja, <http://old.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/nsp-a.pdf> (dostęp: 9.02.2015).

20 S. Łodziński, *Równość i różnica...*, s. 91.

21 Ibidem, s. 93.

22 Tyle mniejszości narodowych i etnicznych zamieszkiwało ziemie polskie po odzyskaniu niepodległości w 1918 r., por. J. Tomaszewski, *Rzeczpospolita wielu narodów*, Czytelnik, Warszawa 1985, s. 35.

23 Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, s. 116, por. [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lud\\_raport\\_z\\_wynikow\\_NSP2011.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lud_raport_z_wynikow_NSP2011.pdf) (dostęp: 9.02.2015).

dzenie badań. Według danych ze spisu (dane dotyczące ludności, stanu i struktury demograficzno-społecznej; jest to ostatni opracowany spis powszechny), w 2011 roku w Polsce zamieszkiwało na stałe (w kategorii spisowej określone jako ludność faktyczna, czyli mieszkająca stale grupa osób, które „a) były obecne w momencie spisu; b) były nieobecne w momencie spisu, ale ich nieobecność trwała krócej niż 3 miesiące; c) były nieobecne w momencie spisu przez okres dłuższy niż 3 miesiące, ale ich nieobecność wynikała z powodu: – przebywania w zakładzie karnym lub śledczym; – pobytu za granicą”<sup>24</sup>, oraz grupa przebywająca czasowo przez okres powyżej 3 miesięcy, np. obcokrajowcy przebywający w Polsce czasowo) 38 511,8 tys. osób<sup>25</sup>, z tego obywatele Rzeczypospolitej Polskiej stanowili 38 445,6 tys. osób<sup>26</sup>. Dla porównania, według NSP 2002 ludność Polski wynosiła 38 230,2 tys. osób, z czego ludność polska stanowiła 36 983,7 tys. (96,74%), a niepolaska 471,5 tys. (1,23%, natomiast dla 2,03% – czyli 774,9 tys. osób – nie zdołano ustalić przynależności narodowej)<sup>27</sup>. Najczęściej wybieraną przynależnością narodową poza polską była przynależność do narodowości niemieckiej (152,9 tys.), natomiast najczęściej wybieraną przynależnością do społeczności niezwiązanej z narodowością była przynależność do społeczności śląskiej (173,2 tys.) oraz romskiej (12,9 tys.)<sup>28</sup>.

Podstawową kwestią przy rozpatrywaniu problematyki bezpieczeństwa kulturowego z pierwszej perspektywy jest liczebność grup etnicznych<sup>29</sup>. Uzyskanie bardziej precyzyjnych danych możliwe było dzięki zmianie pytań w formularzu spisu. W 2011 roku istniała możliwość zadeklarowania dwóch narodowości, poprzez odpowiedzenie na dwa pytania spisowe dotyczące przynależności narodo-etnicznej:

---

24 Ibidem, s. 32.

25 Ibidem, s. 47.

26 Ibidem, s. 106.

27 Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002, s. 35, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/raport\\_z\\_wynikow\\_nsp\\_ludnosci\\_i\\_mieszkan\\_2002.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/raport_z_wynikow_nsp_ludnosci_i_mieszkan_2002.pdf) (dostęp: 9.02.2015).

28 Ibidem.

29 „Kontrowersje dotyczące mniejszości rozpoczynają się zawsze od ich liczebności”, S. Łodziński, *Równość i różnica...*, s. 88; André Liebich, „Minorities in Eastern Europe; obstacles to a reliable count”.



- 1) Jaka jest Pana(i) narodowość? (przez narodowość należy rozumieć przynależność narodową lub etniczną – nie należy jej mylić z obywatelstwem).
- 2) Czy odczuwa Pan(i) przynależność także do innego narodu lub wspólnoty etnicznej?

oraz dwa pytania na temat języka:

- 3) Jakim językiem(ami) zazwyczaj posługuje się Pan(i) w domu? (język używany w codziennych kontaktach domowych z osobami najbliższymi – nie należy mylić ze znajomością języka obcego).
- 4) Jaki jest Pana(i) język ojczysty? (język, którego nauczył(a) się Pan(i) jako pierwszego we wczesnym dzieciństwie – np. od matki)<sup>30</sup>.

Jak wskazują dane z opracowanego NSP 2011, z możliwości wyrażenia podwójnych tożsamości w trakcie tego spisu skorzystało 880 tys. osób. 36 157 tys. osób (93,9%) oświadczyło, że posiada jednorodną polską tożsamość narodową, natomiast 842 tys. (2,19%) zadeklarowało dwie narodowości – polską i niepolską<sup>31</sup>. Osoby, które określały siebie jako posiadających niepolską przynależność, czy to narodową, czy etniczną, stanowią 1,46% (562 tys.), z czego 38 tys. identyfikuje się z dwiema niepolskimi narodowościami. Co charakterystyczne dla naszego krajobrazu tożsamościowego, a widoczne właśnie dopiero w NSP 2011, nastąpił wzrost poczucia odrębności etnicznej społeczności regionalnych w Polsce, przy jednoczesnym odczuwaniu polskiej tożsamości narodowej<sup>32</sup>. Co ciekawe, najliczniej reprezentowane w tym zestawieniu, oprócz przynależności do polskiej grupy, były kategorie: „inna niż polska” (zadeklarowana w pierwszym pytaniu przez 640 tys., w tym jako jedyna dla 525 tys., jako druga dla 802 tys., a razem, w pierwszym i drugim pytaniu podało ją 1 404 tys.)

30 Zasady opracowywania wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011 w zakresie mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/Notatka\\_KWRzMNiE\\_22-23\\_luty\\_2012.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/Notatka_KWRzMNiE_22-23_luty_2012.pdf) (dostęp: 9.02.2015). Dodatkowo, pierwsze pytanie to pytanie 14a, formularz indywidualny NSP 2011, s. 3, <http://stat.gov.pl/spisy-powszechno/nsp-2011/kwquestionariusze-nsp-2011/> (dostęp: 9.02.2015), pytanie drugie to 14b, formularz indywidualny NSP 2011, s. 3, por. tamże, a pytanie trzecie to pytanie 15, formularz indywidualny NSP 2011, s. 3, por. ibidem.

31 Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, s. 117.

32 Ibidem.

oraz „nieustalona”, którą zadeklarowało 951 tys. Kolejne deklaracje dotyczyły grup: śląskiej (zadeklarowanej w pierwszym pytaniu przez 418 tys., w tym jako jedynej dla 362 tys., jako drugiej dla 399 tys., a razem, w pierwszym i drugim pytaniu podało ją 817 tys.) oraz kaszubskiej (zadeklarowanej w pierwszym pytaniu przez 17 tys., w tym jako jedynej dla 16 tys., jako drugiej dla 212 tys., a razem, w pierwszym i drugim pytaniu podało ją 229 tys.)<sup>33</sup>.

W opracowaniu NSP z 2002 roku do przynależności do grup mogących formalnie nosić miano etnicznych dopiero od 2005 roku, czyli roku przyjęcia ustawy, kwalifikowało się oprócz wymienionych Romów kolejno: 5,9 tys. Łemków, 0,5 tys. Tatarów oraz 0,05 tys. Karaimów. W opracowaniu NSP z 2011 roku odnotowano także – oprócz wymienionych w tabeli Romów (zadeklarowana w pierwszym pytaniu przez 12 tys., w tym jako jedyna dla 10 tys., jako druga dla 4 tys., a razem, w pierwszym i drugim pytaniu podało ją 16 tys.) oraz Łemków (zadeklarowana w pierwszym pytaniu przez 7 tys., w tym jako jedyna dla 6 tys., jako druga dla 3 tys., a razem, w pierwszym i drugim pytaniu podało ją 10 tys.)<sup>34</sup> – przynależności do mniejszości tatarskiej (niepełna 2 tys., a dokładnie 1916 osób<sup>35</sup>, niezależnie od liczby i kolejności odpowiedzi) i karaimskiej (0,3 tys., a dokładnie 346 osób<sup>36</sup>, również niezależnie od liczby i kolejności odpowiedzi)<sup>37</sup>.

Widoczna jest zatem różnica w liczebności pewnych grup narodowych, etnicznych czy regionalnych, szczególnie w przypadku ludności śląskiej, kaszubskiej i niemieckiej. Odnotowujemy znaczny wzrost liczby ludności śląskiej (ze 173,2 tys. do 817 tys.), kaszubskiej (z 5,1 tys. do 229 tys.), ukraińskiej (z 31 tys. do 49 tys.) oraz romskiej (z 12,9 tys. do 16 tys.) i łemkowskiej (z 5,9 tys. do 10 tys.), a także nieznaczny wzrost liczebności grupy tatarskiej (z 0,5 tys. do 2 tys.) i karaimskiej (z 0,05 tys. do 0,3 tys.). Widoczny jest również spadek liczby ludności

33 Ibidem, s. 118.

34 Ibidem.

35 Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, tabela 27, s. 261, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LUD\\_ludnosc\\_stan\\_str\\_dem\\_spo\\_NSP2011.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LUD_ludnosc_stan_str_dem_spo_NSP2011.pdf) (dostęp: 9.02.2015).

36 Ibidem, tabela 29, s. 267.

37 Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, s. 119.

niemieckiej (ze 152,9 tys. do 126 tys.) oraz nieznaczny spadek ludności białoruskiej (z 48,7 tys. do 46 tys.). Jak już wspomniano, do interpretowania takich danych należy podchodzić bardzo ostrożnie, niemniej jednak różnice w liczebności mniejszości, w tym mniejszości etnicznych, w ciągu kilkunastu lat mogą być spowodowane przede wszystkim zmianą zadawanych w spisach powszechnych, a przytoczonych powyżej, pytań o narodowość i przynależność.

Mimo różnic w danych z dwóch ostatnich spisów możemy wysnuć wniosek, że Polska jest dziś jednolitym narodowo i etnicznie państwem, a mniejszości narodowe i etniczne stanowią niewielki procent mieszkańców. Wydaje się więc, że ze względu na niewielką liczbę przedstawicieli mniejszości etnicznych w Polsce – oraz ich specyfikę czy charakterystykę – zagrożenie kulturowe ze strony tych grup nie zagraża dzisiaj społeczeństwu większościowemu. Wydaje się również, że aktualnie, przy rozwijającej się świadomości tożsamości grup mniejszościowych, nie czyhają na nie zagrożenia z puli zagrożeń bezpieczeństwa kulturowego ze strony większościowego społeczeństwa. Biorąc jednak pod uwagę aktualną sytuację społeczną i polityczną i konieczność ciąglego zadawania sobie pytania o zagrożenia bezpieczeństwa kulturowego, problematyce tej należy poświęcać najnowsze, bieżące badania. Przykładem natomiast na istnienie problemu zagrożenia bezpieczeństwa kulturowego czyhającego na wspomniane grupy etniczne z zewnątrz (tzn. spoza wspomnianych wcześniej granic państwa, które zamieszkuje społeczność składająca się z różnorodnych grup, większościowych i mniejszościowych, narodowych i etnicznych) może być grupa tatarska w Polsce oraz nietatarscy wyznawcy islamu, migrujący do Polski już od ponad 20 lat.

Jak podaje tygodnik „Newsweek” w styczniu 2015 roku, „w Polsce wyznawców islamu jest według różnych szacunków od 15 do 25 tys., co stanowi mniej niż 0,1 proc. ludności naszego kraju”<sup>38</sup>, natomiast „Gazeta Wyborcza” w artykule z października 2014 roku zaznacza, że do Muzułmańskiego Związku Religijnego „należy ok. 5 tys. osób. W większości to polscy Tatarzy. Liczba wszystkich muzułmanów w Polsce, wliczając cudzoziemców – m.in. studentów, dyplomatów, przed-

38 <http://swiat.newsweek.pl/ilu-muzułmanow-mieszka-w-europie-i-w-polsce-mapa,artykuly,354745,1.html> (dostęp: 9.02.2015).

siębiorców i uchodźców – szacowana jest na 25–30 tys. osób<sup>39</sup>. Portal polskiej społeczności szyickiej podaje natomiast, że „choć dokładna liczba polskich wyznawców islamu nie jest znana z powodu braku oficjalnych statystyk, szacuje się, że może ona sięgać nawet 60 000<sup>40</sup>. Z kolei portal *muzułmanie.com* w artykule *Islam w Polsce* z grudnia 2014 roku podaje, że „muzułmanie-autochtoni, Tatarzy polsko-litewscy, do połowy XX w. byli jedyną muzułmańską mniejszością wyznaniową. W drugiej połowie ubiegłego stulecia zaczęli pojawiać się jednak inni muzułmanie, napływowi, początkowo w nieznaczonej liczbie<sup>41</sup>, po 1989 roku napływ tej ludności zwiększył się. Jak czytamy na stronie muzułmańskiego Związku Religijnego w RP:

W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. do mieszkających od wieków w Polsce Tatarów zaczęli dołączać nowi przybysze z krajów muzułmańskich, zwiększając liczebność wyznawców islamu w Polsce. Byli to głównie Arabowie podejmujący studia na polskich uczelniach, w mniejszym stopniu imigranci. Większość z nich po zakończeniu studiów wracała do rodzinnych stron, niektórzy jednak zostawali w Polsce na stałe<sup>42</sup>.

Tak oto nie posiadamy jednoznacznych informacji, jaką liczebnie grupę mieszkańców Polski stanowią wyznawcy islamu: „Oficjalne dane statystyczne podają tylko liczbę członków Muzułmańskiego Związku Religijnego – w 2001 r. 5123 osoby. Liczbę Tatarów szacuje się na około 5–6 tys., natomiast liczbę napływowych muzułmanów na około 10–20 tys., co razem w odniesieniu do ogółu ludności Polski stanowi około 0,04–0,06 proc.”<sup>43</sup>. Należy tutaj dodać, że rzeczywiście, wyniki NSP 2011 nie podają nam liczby wyznawców islamu w Polsce, ze względu na „dobrowolność” pytania o wyznanie<sup>44</sup>.

39 [http://wyborcza.pl/1,75248,16750854,Polscy\\_wyznawcy\\_islamu\\_obchodza\\_Swieto\\_Ofiarowania.html](http://wyborcza.pl/1,75248,16750854,Polscy_wyznawcy_islamu_obchodza_Swieto_Ofiarowania.html) (dostęp: 9.02.2015).

40 <http://www.shiapoland.com/Islam-w-Polsce.html> (dostęp: 9.02.2015).

41 <http://www.muzułmanie.com/index.php/leksykon-islam/128-islam-w-polsce> (dostęp: 9.02.2015).

42 <http://www.mzr.pl/pl/info.php?id=5> (dostęp: 9.02.2015).

43 <http://www.muzułmanie.com/index.php/leksykon-islam/128-islam-w-polsce> (dostęp: 9.02.2015).

44 Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011. Podstawowe informacje o sytuacji demograficzno-społecznej ludności Polski oraz zasobach

Kwestia zmieniającej się liczebności mniejszości islamskiej w Polsce przekłada się też na jej specyfikę. I tak:

W styczniu 2004 r. Departament Wyznań i Mniejszości Narodowych MSWiA zarejestrował drugi muzułmański związek wyznaniowy – założoną w 2001 r. Ligę Muzułmańską. Liga również skupia muzułmanów-sunnitów, ale jej członkami mogą być nie tylko polscy obywatele czy osoby posiadające kartę stałego pobytu, lecz także osoby z prawem pobytu czasowego. W porównaniu z MZR, znacznie większy odsetek wśród członków Ligi stanowią osoby pochodzenia obcego<sup>45</sup>.

Różnorodność wśród wyznawców islamu w Polsce doprowadza do licznych nieporozumień i konfliktów ideologicznych w samej tej grupie, konfliktów etnicznych, światopoglądowych, które – jak mówi prof. Selim Chazbijewicz, założyciel Związku Tatarów Polskich oraz były przewodniczący Muzułmańskiej Gminy Wyznaniowej w Gdańsku – wpływają na sytuację i kondycję historycznej grupy polskich wyznawców islamu, czyli polskich Tatarów. Jako przykład zagrożenia bezpieczeństwa kulturowego tej grupy można przytoczyć za Chazbijewiczem interpretację zasad islamu przez osiedlających się w Polsce Arabów: „A my pewne elementy liturgii interpretujemy tak samo niezmiennie od setek lat. Ponadto wśród przyjezdnych Arabów przeważają Palestyńczycy, którzy dodatkowo chcą ustawić środowisko pod kątem interesów palestyńskich”<sup>46</sup>. Dodatkowym elementem zniechęcającym polskich Tatarów do utrzymywania bliskości religijnej z nowymi muzułmanami przybywającymi do Polski może być także, zdaniem Chazbijewicza, odnoszenie się w trakcie nabożeństw w meczetach do tematyki politycznej, niechęć wobec USA i Izraela<sup>47</sup>, a także radykalne poglądy głoszone przez muzułmańskie władze religijne, które według Chazbijewicza nie są „ani odzwierciedleniem poglądów wszystkich mu-

---

mieszkaniowych, s. 4, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lu\\_nps2011\\_wyniki\\_nsp2011\\_22032012.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lu_nps2011_wyniki_nsp2011_22032012.pdf) (dostęp: 9.02.2015).

45 [www.musulmanie.com/index.php/leksykon-islam/128-islam-w-polsce](http://www.musulmanie.com/index.php/leksykon-islam/128-islam-w-polsce) (dostęp: 9.02.2015).

46 <http://www.dziennikbaltycki.pl/artykul/239499,selim-chazbijewicz-musulmanie-sa-mocno-podzieleni,id,t.html?cookie=1> (dostęp: 9.02.2015).

47 Ibidem.

żułmanów, ani Arabów w Polsce”<sup>48</sup>. W swoich rozważaniach na temat obecności i funkcjonowania wyznawców islamu, także w Polsce, prof. Chazbijewicz przypomina o mahometańskiej tradycji, która nakazuje,

by w miarę możliwości muzułmanin dostosował się do otoczenia, do którego przybył. Oczywiście nie oznacza to, że codziennie musi jeść schabowego i popijać go whisky. Ale powinien np. ubiorem dostosować się do panujących zwyczajów. Noszenie tych pseudowschodnich strojów, produkowanych często w Europie albo w Chinach jest absurdem z punktu widzenia tradycji religijnej<sup>49</sup>.

W tym samym wywiadzie dla „Rzeczpospolitej” przypomina o konieczności reformacji islamu, odczytywania Koranu na nowo, w kontekście kulturowym, podobnie jak było z innymi religiami w wiekach wcześniejszych. Chazbijewicz w rozmowie z naTemat.pl mówi: „Jestem zwolennikiem reformy islamu, która powinna polegać na jego przemianie cywilizacyjnej [...]. W islamie sunnickim obowiązuje teoria naśladownictwa. Muzułmanie naśladują to, co było normą w średniowieczu”<sup>50</sup>. W „Rzeczpospolitej” stwierdza także konieczność stworzenia programów „asymilacyjnych” dla napływających imigrantów, także muzułmańskich: „Bo dziś wprawdzie to Tatarzy sprawują funkcje kierownicze w polskim ruchu muzułmańskim, ale nie zawsze tak musi być”<sup>51</sup>.

Kwestie zagrożeń bezpieczeństwa kulturowego z zewnątrz można również postrzegać przez pryzmat nie tylko polskich grup etnicznych, ale także grup regionalnych czy o innej specyfice, nieuwzględnionych jako mniejszości etniczne we wspomianej ustawie z 2005 roku. Z tej perspektywy pojawia się wątpliwość odnośnie do traktowania i kategoryzowania innych grup mniejszościowych, np. Kaszubów czy Ślązaków, oraz ochrony ich dóbr kultury niematerialnej. Kaszubi określane

48 <http://www.dziennikbałtycki.pl/artukul/234374,radykalne-tezy-imama-z-gdanska,id,t.html> (dostęp: 9.02.2015).

49 [http://www.rp.pl/artukul/619711\\_Problem-islamskich-imigrantow--nas-nie-ominie.html?p=2](http://www.rp.pl/artukul/619711_Problem-islamskich-imigrantow--nas-nie-ominie.html?p=2) (dostęp: 9.02.2015).

50 <http://natemat.pl/113477,polski-tatar-selim-chazbijewicz-islam-trzeba-odrabizowac-hidzaby-zlikwidowac-polscy-muzulmanie-przebieraja-sie-za-arabow> (dostęp: 9.02.2015).

51 [http://www.rp.pl/artukul/619711\\_Problem-islamskich-imigrantow--nas-nie-ominie.html?p=4](http://www.rp.pl/artukul/619711_Problem-islamskich-imigrantow--nas-nie-ominie.html?p=4) (dostęp: 9.02.2015).

są jako: „społeczność posługująca się językiem kaszubskim” (jak podaje strona MAiC – w liczbie 108 140 osób<sup>52</sup>), obywatele polscy, „którzy w trakcie NSP 2011 zadeklarowali język kaszubski jako język ojczysty”<sup>53</sup> (w liczbie 13 799 osób) oraz „osoby, które w trakcie przeprowadzonego w 2002 r. Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań zadeklarowały używanie języka regionalnego w kontaktach domowych”<sup>54</sup>. Natomiast jeszcze przed podpisaniem Ustawy z 2005 roku w wyjaśnieniu do Raportu dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych (luty 2003 r.) czytamy, że

[...] nie jest to ani mniejszość narodowa, ani etniczna. Kaszubi są traktowani w Polsce jak społeczność posługująca się językiem regionalnym, co w pełni odpowiada zarówno stanowi faktycznemu, jak i aspiracjom samych Kaszubów. Chroniony jest przede wszystkim – jako język regionalny – język kaszubski. *Raport* wymienia Kaszubów, choć nie są oni – jak wspomniano – mniejszością narodową ani etniczną, aby zwrócić uwagę, że zasady *Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych*, mogą być także przydatne przy ochronie innych grup – w tym przypadku – społeczności posługującej się językiem regionalnym<sup>55</sup>.

Aktualnie MAiC podaje również, że Polskę zamieszkują oprócz przedstawicieli 9 mniejszości narodowych i 4 mniejszości etnicznych

52 <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/mniejszosci/wyniki-narodowego-spis/6999,Mniejszosci-narodowe-i-etniczne-oraz-spolcznosc-poslugujaca-sie-jezykiem-kaszub.html> (dostęp: 9.02.2015).

53 <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/mniejszosci/wyniki-narodowego-spis/7597,Liczba-obywateli-polskich-ktorzy-w-trakcie-NSP-2011-zadeklarowali-jezyk-mniejszo.html> (dostęp: 9.02.2015).

54 Załącznik nr 2 do Raportu dotyczącego sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Ogólna charakterystyka mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym (Według danych Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2002 r.), objaśnienie, s. 12, [http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/download/86/12636/Zalacznik\\_nr\\_2.pdf](http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/download/86/12636/Zalacznik_nr_2.pdf) (dostęp: 9.02.2015).

55 Wyjaśnienia do Raportu dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych – luty 2003 r., <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/prawo/konwencja-ramowa-rady/ogolne/6771,Wyjasnienia-do-Raportu-dla-Sekretarza-Generalnego-Rady-Europy-z-realizacji-przez.print> (dostęp: 9.02.2015).

także Kaszubi, „społeczność posługująca się językiem regionalnym”, zamieszkująca tereny województwa pomorskiego<sup>56</sup>. Encyklopedia PWN podaje natomiast, że Kaszubi to „grupa ludności zamieszkująca Pomorze Gdańskie i wschodnią część Pomorza Zachodniego, potomkowie wschodniej gałęzi nadbałtyckich plemion zachodniosłowiańskich”<sup>57</sup>. Co ciekawe, po opublikowaniu wyników NSP w 2002 roku Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie (ZKP) zasygnalizowało konieczność odrzucenia wyników spisu, jako niewiarygodnych z powodu nieprawidłowości zaistniałych podczas spisu oraz po nim:

Prezes Głównego Urzędu Statystycznego (który był jednocześnie Generalnym Komisarzem Spisowym i odpowiadał za jego przeprowadzenie) informował ZKP, że *Kaszubi są mniejszością etniczną*. W tym samym czasie inne organy władzy państwowej informowały ZKP, że Kaszubi nie są w Polsce uznawani za mniejszość etniczną. Z faktu tego wyciągamy wniosek, że nawet podmioty odpowiedzialne za nadzór nad prawidłowym przeprowadzeniem spisu miały poważne problemy z ustaleniem statusu Kaszubów<sup>58</sup>.

Drugą grupą o innej niż etniczna specyfice są Ślązacy. Według Encyklopedii PWN „terminem Ślązacy można określać obok autochtonicznej ludności pol., mieszkańców regionu o niem. opcji nar. oraz ludność napływową, żyjącą tu od kilku pokoleń, w rodzinach mieszanych, identyfikującą się ze Śląskiem i jego dziedzictwem kulturowym”<sup>59</sup>. Zaliczani są oni także do społeczności regionalnych, a odwołują się do „śląskiej tożsamości”, chcąc, „by ich przedstawiciele mogli uczestniczyć w obradach Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych”<sup>60</sup>. Jeszcze przed podpisaniem Ustawy z 2005 roku w wy-

56 <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/mniejszosci/charakterystyka-mniejs/6480,Charakterystyka-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych-w-Polsce.html> (dostęp: 9.02.2015); z NSP 2011 wiemy, że nie tylko pomorskiego.

57 <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Kaszubi;3921048.html> (dostęp: 9.02.2015).

58 Annexes to the second report submitted by Poland pursuant to article 25, paragraph 2 of the Framework convention for the protection of national minorities, załącznik nr 9, s. 9, [http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/download/86/13138/Zalacznik\\_nr\\_9.pdf](http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/download/86/13138/Zalacznik_nr_9.pdf) (dostęp: 9.02.2015).

59 <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Slazacy;3984002.html> (dostęp: 9.02.2015).

60 <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Slazacy-chca-uczestniczyc-w-obradach-komisji-mniejszosci,wid,14466422,wiadomosc.html#czytajdalej> (dostęp: 9.02.2015).



jaśnieniu do przytaczanego Raportu dla Sekretarza Generalnego Rady Europy czytamy, że społeczność śląska – podobnie jak kaszubska –

nie może być [...] traktowana jako mniejszość narodowa, a w związku z tym objęta przepisami *Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych*. W zgodnej opinii naukowców (historyków, socjologów, językoznawców) nie można bowiem mówić o istnieniu odrębnego narodu śląskiego, a tym samym mniejszości śląskiej. Ślązacy są natomiast jedną z grup etnograficznych, zamieszkujących Polskę<sup>61</sup>.

W kwietniu 2014 roku złożony został projekt ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw, który między innymi miał proponować uznanie za mniejszość etniczną mniejszość śląską<sup>62</sup>, która to propozycja znana była już w 2012 roku, kiedy Ślązacy dążyli do „upodmiotowienia Ślżzaków w polskim ustawodawstwie, czyli uznania Ślżzaków za mniejszość etniczną”<sup>63</sup> i kiedy zależało im na gwarancjach „ochrony kultury i języka”<sup>64</sup>. Nie byli to jedynie posłowie z PO i nie tylko pochodzący ze Śląska:

Wnioskodawcy proponują, by śląski był drugim, po kaszubskim, językiem regionalnym w Polsce. Dzięki prawnej ochronie możliwa będzie m.in. edukacja w języku regionalnym (od przedszkola aż po wyższe studia), wsparcie naukowców i organizacji pozarządowych badających i pielęgnujących śląską mowę oraz podwójne nazwy miejscowości, ulic i obiektów geograficznych tam, gdzie co najmniej 20 proc. mieszkańców gminy mówi po śląsku<sup>65</sup>.

61 Wyjaśnienia do Raportu dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych – luty 2003 r., <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/prawo/konwencja-ramowa-rady/ogolne/6771,Wyjasnienia-do-Raportu-dla-Sekretarza-Generalnego-Rady-Europy-z-realizacji-przez.print> (dostęp: 9.02.2015).

62 Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw (druk 2699), 2014, art. 1, pkt. 4, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/51DDA35DF112B5A2C1257D4200374317/%24File/2699.pdf> (dostęp: 9.02.2015).

63 [http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Slazacy-chca-uczestniczyc-w-obradach-komisji-mniejszosci,wid,14466422,wiadomosc.html?ticaid=114502&\\_tlicsrn=5#czytajdalej](http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Slazacy-chca-uczestniczyc-w-obradach-komisji-mniejszosci,wid,14466422,wiadomosc.html?ticaid=114502&_tlicsrn=5#czytajdalej) (dostęp: 9.02.2015).

64 Ibidem.

65 <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/385666,slaska-platforma-obywatelska-chce-by-slaska-mowa-byla-jezykiem-regionalnym.html> (dostęp: 9.02.2015).

Projekt nowelizacji ustawy został jednak odrzucony, co zostało udokumentowane opinią Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych z 21 października 2014 roku:

W ocenie Komisji propozycja ta nie odpowiada stanowi faktycznemu. Służacy w ocenie Komisji są społecznością regionalną zamieszkującą Śląsk, a nie wspólnotą o charakterze etnicznym czy narodowym. Nie spełniają więc kryteriów wskazanych w art. 2 ust. 3 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. [...] Komisja Wspólna uważa natomiast, że większe wsparcie ze strony Państwa Polskiego powinny uzyskać dialekty oraz edukacja regionalna<sup>66</sup>.

Zgodnie z definicją bezpieczeństwa kulturowego Tadeusza Jemioły, przytaczaną przez Jana Czaję, „bezpieczeństwo kulturowe państwa to jego zdolność do pomnażania dotychczasowego dorobku kulturalnego oraz obrony przed niepożądanym wpływem innych kultur”<sup>67</sup>. Mając na uwadze polskie dziedzictwo narodowe i wieloetniczną, wielokulturową tradycję, powinniśmy odrzucić możliwość brania pod uwagę zagrożeń ze strony grup, które tworzą polskie społeczeństwo od stuleci, oraz pomóc im w utrzymaniu i ochronie tożsamości. Podkreśla to kolejna definicja wymieniana przez Czaję:

[...] bezpieczeństwo kulturowe można określić jako zdolność państwa do ochrony tożsamości kulturowej, dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, w warunkach otwarcia na świat, umożliwiających rozwój kultury poprzez internalizację wartości niesprzecznych z tożsamością<sup>68</sup>.

Poczucie bezpieczeństwa kulturowego dotyczy zarówno narodu (tożsamość narodowa), jak i jednostek (swoboda tworzenia, kontaktów) i grup etnicznych (odrębności kulturowych związanych z etnicz-

---

66 Opinia Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych dotycząca obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw (druk 2699), 2014, <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/download/86/16523/OpiniaKWRiMN-obywatelskiprojektustawyozmianieustawyoMNIe-druk2699.pdf> (dostęp: 9.02.2015).

67 J. Czaja, *Bezpieczeństwo kulturowe...*, s. 25.

68 *Ibidem*, s. 26.

nością, mniejszościami narodowymi). Wyrazem tego jest pojawienie się prawa do kultury, prawa człowieka z zakresu praw trzeciej kategorii<sup>69</sup>.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na wyniki badań genetycznych z 2002 roku, przeprowadzonych w Zakładzie Medycyny Sądowej Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego<sup>70</sup>:

Badania przeprowadzone na Akademii Medycznej w Warszawie dowodzą, że współcześni Polacy mają bardzo ujednolicony bagaż genetyczny: jest on dość równomierną mieszkanką genów wielu nacji. – Stanowimy zupełne przeciwieństwo takich narodów jak Włosi, Francuzi czy Hiszpanie. Ich mapa genetyczna pokazuje, że w jednym społeczeństwie żyją obok siebie grupy genetycznie odmienne. W Polsce większość społeczeństwa ma tymczasem ten sam koktajl genów – mówi dr Rafał Płoski, jeden z autorów badań<sup>71</sup>.

Świadomość wielokulturowej tradycji i wielonarodowej struktury, a przy tym wieloskładnikowy bagaż genetyczny, jaki nosi statystyczny Polak, powinny ułatwić myślenie o wspólnocie historycznej, o historycznej tożsamości oraz o budowaniu zrównoważonych relacji w teraźniejszości i przyszłości. Taka perspektywa umożliwia też spojrzenie na kwestie bezpieczeństwa kulturowego wspólnoty kulturowej, zróżnicowanej, ale zaawansowanej historycznie zbiorowości, wobec zagrożeń zewnętrznych. Jaki zatem – w świetle przedstawionych danych – pakiet zagrożeń może wpływać na poczucie bezpieczeństwa kulturowego? Najbardziej uświadomionymi zjawiskami z tego zbioru wydają się przede wszystkim zagrożenia pochodzące z zewnątrz, spoza granic państwowych, a dziś także spoza granic unijnych. Zagrożeń doszukiwać możemy się w zjawiskach związanych z globalizacją, importem kultur obcych<sup>72</sup>, modernizacją czy „westernizacją”<sup>73</sup>, z obecnym w Europie terroryzmem, także w kontekście bezpieczeństwa „starych” hi-

---

69 Ibidem, s. 27.

70 Wówczas Akademii Medycznej.

71 <http://www.wprost.pl/ar/71296/Mieszancy-Europy/1152/> (dostęp: 9.02.2015).

72 Kategorie „swojskości” i „obcości”, por. E. Nowicka, *Swojskość i obcość jako kategorie socjologicznej analizy*, [w:] *Swoi i obcy*, red. E. Nowicka, Uniwersytet Warszawski, Instytut Socjologii, Warszawa 1990, s. 5–53.

73 Choćby na poziomie językowym – przenikanie języka angielskiego do języków narodowych.

storycznie grup mniejszościowych, czy z dyfuzją kultury masowej<sup>74</sup>, wszystko to, co prowadzić może do zaburzenia tożsamości narodowej czy kulturowej danej społeczności. W skrajnych przypadkach prowadzić może do utraty tych tożsamości, na różnych poziomach (np. zagrożenia na poziomie religijnym czy materialnym).

Problematykę bezpieczeństwa kulturowego w kontekście mniejszości etnicznych w Polsce uzupełniać należy dalszymi badaniami. W świetle niniejszego artykułu konieczna jest bowiem dalsza, ostrożna i dokładna analiza struktury mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce, ponieważ zagrożenia bezpieczeństwa kulturowego mogą ewoluować także z powodu zmian w strukturze narodowej i etnicznej państwa oraz jego otoczenia.

## Bibliografia

- Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.
- Czaja J., *Bezpieczeństwo kulturowe Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2004.
- Kłoskowska A., *Kultura masowa: krytyka i obrona*, PWN, Warszawa 1964.
- (Kontro)wersje wielowymiarowości współczesnej edukacji, red. W. Jakubaszek, D. Topa, Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2012.
- Kulturowa odmienność w działaniu. Kultury i narody bez państwa*, red. E. Nowicka, Wydawnictwo Nomos, Kraków 2009.
- Łodziński S., *Równość i różnica. Mniejszości narodowe w porządku demokratycznym w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Swoi i obcy*, red. E. Nowicka, Uniwersytet Warszawski, Instytut Socjologii, Warszawa 1990.
- Tomaszewski J., *Rzeczpospolita wielu narodów*, Czytelnik, Warszawa 1985.
- Zięba R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10, s. 49–70.

---

74 J. Czaja, *Bezpieczeństwo kulturowe...*, s. 23.

## Dokumenty

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.
- Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym z 6 stycznia 2005 r., <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20050170141>.
- Uchwała Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów z dnia 28 stycznia 2011 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia dziedzin nauki i dziedzin sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20110140149>.
- Formularz Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002 r. z dnia 20 maja, <http://old.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/nsp-a.pdf>.
- Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/raport\\_z\\_wynikow\\_nsp\\_ludnosci\\_i\\_mieszkan\\_2002.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/raport_z_wynikow_nsp_ludnosci_i_mieszkan_2002.pdf).
- Załącznik nr 2 do Raportu dotyczącego sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Ogólna charakterystyka mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym (Według danych Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2002 r.), [http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/download/86/12636/Zalacznik\\_nr\\_2.pdf](http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/download/86/12636/Zalacznik_nr_2.pdf).
- Wyjaśnienia do Raportu dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych – luty 2003 r., <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/prawo/konwencja-ramowa-rady/ogolne/6771,Wyjasnienia-do-Raportu-dla-Sekretarza-Generalnego-Rady-Europy-z-realizacji-przez.print>.
- Annexes to the second report submitted by Poland pursuant to article 25, paragraph 2 of the Framework convention for the protection of national minorities, załącznik nr 9, s. 9, [http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/download/86/13138/Zalacznik\\_nr\\_9.pdf](http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/download/86/13138/Zalacznik_nr_9.pdf).
- Formularz indywidualny Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011, <http://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/kwestionariusze-nsp-2011/>.
- Zasady opracowywania wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011 w zakresie mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/Notatka\\_KWRzMNiE\\_22-23\\_luty\\_2012.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/Notatka_KWRzMNiE_22-23_luty_2012.pdf).

Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lud\\_raport\\_z\\_wynikow\\_NSP2011.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lud_raport_z_wynikow_NSP2011.pdf).

Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011. Podstawowe informacje o sytuacji demograficzno-społecznej ludności Polski oraz zasobach mieszkaniowych, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lu\\_nps2011\\_wyniki\\_nsp2011\\_22032012.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lu_nps2011_wyniki_nsp2011_22032012.pdf).

Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LUD\\_ludnosc\\_stan\\_str\\_dem\\_spo\\_NSP2011.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LUD_ludnosc_stan_str_dem_spo_NSP2011.pdf).

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw (druk 2699), 2014, art. 1, pkt. 4, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/51DDA35DF112B5A2C1257D4200374317/%24File/2699.pdf>.

Opinia Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych dotycząca obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw (druk 2699), 2014, <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/download/86/16523/OpiniaKWRiMN-obywatelskiprojektustawyozmianieustawyMNiE-druk2699.pdf>.

### Netografia

(dostęp: 9.02.2015)

<http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Kaszubi;3921048.html>

<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20110140149>

<http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/mniejszosci/charakterystyka-mniejs/6480,Charakterystyka-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych-w-Polsce.html>

<http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/mniejszosci/wyniki-narodowego-spis/6999,Mniejszosci-narodowe-i-etniczne-oraz-spolesznosc-poslugujaca-sie-jezykiem-kaszub.html>

<http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/mniejszosci/wyniki-narodowego-spis/7597,Liczba-obywateli-polskich-ktorzy-w-trakcie-NSP-2011-zadeklarowali-jezyk-mniejszo.html>

<http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/prawo/konwencja-ramowa-rady-ogolne/6771,Wyjasnienia-do-Raportu-dla-Sekretarza-Generalnego-Rady-Europy-z-realizacji-przez.print>

<http://natemat.pl/113477,polski-tatar-selim-chazbijewicz-islam-trzeba-od-arabizowac-hidzaby-zlikwidowac-polscy-musulmanie-przebieraja-sie-za-arabow>

<http://swiat.newsweek.pl/ilu-musulmanow-mieszka-w-europie-i-w-polsce-mapa,artykuly,354745,1.html>

<http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/385666,slaska-platforma-obywatelska-chce-by-slaska-mowa-byla-jezykiem-regionalnym.html>

<http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Slazacy-chca-uczestniczyc-w-obradach-komisji-mniejszosci,wid,14466422,wiadomosc.html#czytajdalej>

<http://www.dziennikbaltycki.pl/artykul/234374,radykalne-tezy-imama-z-gdanska,id,t.html>

<http://www.dziennikbaltycki.pl/artykul/239499,selim-chazbijewicz-musulmanie-sa-mocno-podzieleni,id,t.html?cookie=1>

<http://www.musulmanie.com/index.php/leksykon-islam/128-islam-w-polsce>

<http://www.mzr.pl/pl/info.php?id=5>

[http://www.rp.pl/artykul/619711\\_Problem-islamskich-imigrantow--nasnie-ominie.html?p=2](http://www.rp.pl/artykul/619711_Problem-islamskich-imigrantow--nasnie-ominie.html?p=2)

<http://www.shiapoland.com/Islam-w-Polsce.html>

[http://www.stat.gov.pl/gus/nsp\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/nsp_PLK_HTML.htm)

<http://www.wprost.pl/ar/71296/Mieszancy-Europy/1152/>

[http://wyborcza.pl/1,75248,16750854,Polscy\\_wyznawcy\\_islamu\\_obchozda\\_Swieto\\_Ofiarowania.html](http://wyborcza.pl/1,75248,16750854,Polscy_wyznawcy_islamu_obchozda_Swieto_Ofiarowania.html)

<https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Slazacy;3984002.html>

### Streszczenie

Artykuł dotyczy kwestii bezpieczeństwa kulturowego wobec wstępnie zarysowanych problemów mniejszości etnicznych, narodowych i regionalnych, w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 roku. Autorka przytacza w nim opracowane w 2012 roku dane spisu i dokonuje ostrożnej ich interpretacji, omawiając problem mniejszości – szczególnie polskich Tatarów, związanych tradycyjnie z najbardziej kontrowersyjną religią i wyznaniem dzisiejszego świata – oraz ewentualnych zagrożeń związanych z ich życiem we współczesnej Polsce. Tekst jest próbą nakreślenia szerokiej problematyki bezpieczeństwa kulturowego w zmieniającym się świecie, w świetle funkcjonujących zaledwie kilkanaście lat regulacji prawnych i przepisów.

## Cultural Safety and Ethnic, National and Regional Minorities in Poland in the Light of the Results of the National Census of Population and Housing 2011

### Abstract

The article describes the issue of cultural security towards the early outlined problems of ethnic, national and regional minorities, in the light of the results of the National Census of Population and Housing 2011. The author brings up the data of the census compiled in 2012 and carefully interprets them while describing the minorities – especially of Polish Tatars, traditionally connected with the most controversial religion of the modern world – and the possible threats connected with their lives in the modern Poland. The text is an attempt to outline the broad issue of cultural safety in the changing world, in the light of the legal regulations and laws existing only a few years ago.



KONRAD KRZYŻAK

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony  
im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Warszawie

## Poczucie bezpieczeństwa ekonomiczno-społecznego Polaków po wstąpieniu do Unii Europejskiej – przyczynek do dalszych rozważań

### Wstęp

1 maja 2004 roku Polska została członkiem Unii Europejskiej. Proces integracji naszego kraju rozpoczął się 8 kwietnia 1994 roku w Atenach, kiedy został złożony wniosek o członkostwo w tej organizacji. Ostatecznie, po negocjacjach między polskimi rządami a władzami Unii – rozpoczętymi w 1999 roku, a zamkniętymi na szczycie w Kopenhadze 13 grudnia 2002 roku<sup>1</sup> – traktat akcesyjny zatwierdził Parlament Europejski (9 kwietnia 2003 r.) i Rada Unii Europejskiej (14 kwietnia 2003 r.). Polacy w sprawie członkostwa w Unii wypowiedzieli się w referendum akcesyjnym (7–8 czerwca 2003 r.)<sup>2</sup>, kiedy to przy frekwencji 58,85%, za przystąpieniem opowiedziało się 77,45% uprawnionych do głosowania, przeciwnego zadania było 22,55%<sup>3</sup>. Tym samym Rzeczpospolita Polska stała się pełnoprawnym krajem Wspólnoty Europejskiej, z możliwością kształtowania wspólnej polityki we wszystkich jej obszarach, co jednak było i jest uwarunkowane po-

1 K. Popowicz, *Historia integracji europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006, s. 288.

2 Tamże, s. 297.

3 Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 lipca 2003 r. o skorygowanym wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, <http://pkw.gov.pl/2003/> (dostęp: 9.07.2015).

tencją politycznym, gospodarczym, militarnym, demograficznym poszczególnych państw członkowskich, w tym także Polski.

Polacy, decydując się na wejście w struktury Unii, po latach bycia członkiem bloku wschodniego chcieli powrócić do „europejskiej rodziny” zachodnich państw demokratycznych. Istotne znaczenie miały tu także: możliwość korzystania z dobrodziejstw pomocy strukturalnej dla nowych państw, możliwość szerokiej współpracy gospodarczej, prawo swobodnego poruszania się po krajach członkowskich, a przede wszystkim prawo do legalnej pracy w krajach tzw. starej Unii. Wierzano również, że dzięki pomocy finansowej Polska będzie w stanie nadrobić dystans cywilizacyjny do bogatych krajów zachodnioeuropejskich, przede wszystkim w rozumieniu szybkiego wzrostu gospodarczego, a co za tym idzie zdecydowanej poprawy sytuacji materialnej i ekonomicznej polskiego społeczeństwa. Natomiast duża część Polaków była i jest przeciwna zmianom obyczajowym, zbyt inżynieringu struktur unijnych w sprawy wewnętrzne oraz nadrzędności prawa UE nad prawem krajowym. Wynika to z konserwatyizmu dużej części naszego narodu, mającego korzenie w historii. W latach zaborów i PRL Kościół i wiara katolicka były synonimem polskości i walki o podmiotowość Polaków, z kolei ingerencja w sprawy wewnętrzne, chociażby przez regulacje prawne, kojarzy się wielu naszym rodakom z dyktatem ośrodka zagranicznego, z którym mamy bardzo złe skojarzenia dziejowe. Te problemy będą tematem tego artykułu.

### Oczekiwanie na poprawę bytu materialnego po wstąpieniu do Unii Europejskiej

Polska, wychodząc z komunizmu w 1989 roku, wchodziła na bardzo szybką drogę demokratyzacji życia społecznego i zmianę z gospodarki centralnie kierowanej na wolnorynkową. Okres lat 90. XX wieku w historiografii nosi nazwę transformacji społeczno-gospodarczej, chociaż dla wielu badaczy proces ten nie zakończył się do dnia dzisiejszego.

Bardzo szybko okazało się, że entuzjazm pierwszych lat transformacji, w szczególności w sferze ekonomiczno-gospodarczej, minął. Polacy w ogromnej większości nie znali prawideł gospodarki wolnorynkowej, która niosła za sobą likwidację nierentownych wielkich pań-

stwowych zakładów pracy. Same procesy prywatyzacyjne często polegały na zrobieniu szybkich i dużych pieniędzy na tzw. restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych. Udział w tym procederze brali niejednokrotnie niedawni działacze PZPR, co Jadwiga Staniszkis określiła mianem „uwłaszczenia nomenklatury”<sup>4</sup>. Transformacja gospodarcza oznaczała też nieznanne w PRL strukturalne bezrobocie. Wszystko to powodowało, że u progu XXI wieku większa część społeczeństwa uważała, iż w czasach komunizmu żyło jej się lepiej, a stosunek do kapitalizmu uległ zmianie na gorsze. Według sondażu CBOS z października 2001 roku na pytanie, czym powinien zajmować się rząd, respondenci jako trzy najważniejsze problemy wymienili: walkę z bezrobociem, konieczność ożywienia gospodarki i walkę z ubóstwem<sup>5</sup>.

Polacy coraz bardziej obawiali się tzw. dzikiego kapitalizmu. W 2002 roku Państwowa Inspekcja Pracy (PIP) stwierdziła ogromny wzrost niewypłacanych wynagrodzeń – dotyczyło to 68% skontrolowanych zakładów pracy (dane na podstawie skarg pracowników)<sup>6</sup>. Dla wielu Polaków głosujących za integracją kraje Unii były przykładem łą-

4 „[...] które oznaczało zjawisko przejęcia części własności państwowej przez zarządzających przedsiębiorstwami państwowymi członków nomenklatury partyjnej PRL poprzez spółki z mieszanym udziałem państwowo-prywatnym, co stało się wg autorki [Jadwigi Staniszkis – przyp. K. K.] odpowiednikiem pierwotnej akumulacji kapitału”, cyt. za: *Wielka transformacja. Zmiany ustroju w Polsce po 1989*, red. I. Krzemiński, ŁośGraf, Warszawa 2011, s. 259; Antoni Dudek ujął to tak: „znaczna część spółek stała się głównym kanałem umożliwiającym przepływ majątku państwowego w prywatne ręce ludzi aparatu władzy PRL, co nazwano później uwłaszczeniem nomenklatury. [...] Drenaż majątku państwowego uległ gwałtownemu nasileniu po uchwaleniu ustawy z 24 lutego 1989 r. «O niektórych warunkach konsolidacji gospodarki narodowej» stwarzającej możliwość przejmowania majątku państwowego do użytkowania przez osoby prywatne poprzez dzierżawę, wynajęcie lub wniesienie go jako aportu do spółki o kapitale mieszanym [...], należy pamiętać, że funkcjonariusze MSW, a zwłaszcza członkowie ich rodzin, bardzo często byli organizatorami i udziałowcami prywatnych spółek powstających z udziałem majątku państwowego”, cyt. za: A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład komunistycznej dyktatury w Polsce 1988–1990*, Znak, Kraków 2004, s. 187–191.

5 H. Domański, *Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s. 13.

6 K. Tarchalski, *Ekonomia polityczna Unii Europejskiej i jej problemy*, Wydawnictwo Naukowo-Techniczne, Warszawa 2013, s. 195.

czenia wzrostu gospodarczego i prawideł liberalizmu ekonomicznego z dbaniem o prawa pracownicze. Co prawda, w szeroko rozumianym społeczeństwie nieznanymi były zapisy regulujące prawa pracownicze na obszarze Unii<sup>7</sup>, ale z obserwacji poczynionych za granicami naszego kraju doskonale wiedziano o znacznie lepszej ochronie pracownika w państwach Europy Zachodniej niż w Polsce. Zgodnie z tendencją ogólnoeuropejską w Polsce do grup w największym stopniu dotkniętych bezrobociem należeli młodzi ludzie. Na tę sytuację nakładała się trudna sytuacja okresu transformacji, a także różnego rodzaju „bariery wejścia” na rynek pracy<sup>8</sup>. Osoby niemogące znaleźć pracy czuły się wyobcowane i pozbawione możliwości wpływania na swój los. Uważały, że to, co się dzieje w kraju, zmierza do pozbawienia obywateli pomocy państwa i pozostawienia ich samym sobie. W takich przypadkach demokracja oznaczała raczej poczucie chaosu i niepewność jutra aniżeli realizację pozytywnych wartości, jakie powinny być cechą systemu demokratycznego i wolnorynkowego.

Dla wielu, szczególnie młodych, ludzi szansą na wydostanie się z marazmu była emigracja. Ten proces rozpoczął się już w latach 80. ubiegłego wieku, kiedy to po wprowadzeniu stanu wojennego ekipa gen. Jaruzelskiego pozwalała na wyjazdy za granicę, głównie do USA, by pozbyć się z kraju ludzi należących lub sympatyzujących z solidarnościową opozycją. Po przemianach 1989 roku i powrocie Polski na łono

---

7 Prawom ochrony socjalnej pracowników poświęcona została deklaracja polityczna przyjęta przez szefów państw Wspólnoty Europejskiej na posiedzeniu w Strasburgu w grudniu 1989 roku zapisana w dokumencie: *Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników w krajach Wspólnoty Europejskiej*. Wcześniej, w lutym 1986 roku, został podpisany Jednolity Akt Europejski (JAE), w którym art. 118a został poświęcony unijnej polityce społecznej. Znalazły się tam m.in. takie zapisy: „państwa członkowskie przykładają szczególną wagę do zachęcania do wprowadzenia korzystnych zmian zwłaszcza dotyczących warunków pracy, szczególnie w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa pracowników [...] stawiają sobie za cel harmonizację warunków, przy jednoczesnym zwiększaniu poziomu tych zmian [...] Komisja dołoży wszelkich starań, aby rozwijać dialog między pracodawcą a pracownikami na szczeblu europejskim”, cyt. za: K. Głąbicka, *Europejska przestrzeń socjalna – zarys problematyki*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwo Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2002, s. 63.

8 M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Difin, Warszawa 2011, s. 86.

państw demokratycznych usunięto wszelkie trudności w wyjazdach za granicę. Jednak mimo zniesienia dla obywateli Polski obowiązku wizowego przez większość krajów europejskich, atrakcyjnych dla potencjalnych emigrantów, „eksplozja emigracyjna” nie nastąpiła. Polacy nie byli już traktowani preferencyjnie, jako polityczni uchodźcy z kraju komunistycznego. Bogate państwa, w obawie o swój rynek pracy, nie udzielały im już prawa do swobodnego zamieszkiwania, poszukiwania legalnej pracy czy podejmowania samodzielnej działalności gospodarczej<sup>9</sup>. Z tego względu nasiliły się migracje czasowe, które miały postać migracji niepełnej. Dzięki łatwości przekraczania granic pojawiła się możliwość uzyskiwania dochodów w krajach położonych na zachód od Polski. Ze względu na bariery uniemożliwiające legalną pracę, zarobkowano na różne inne sposoby – drobny handel, prace okazjonalne i sezonowe czy praca w „szarej strefie”, z wypłatą „na rękę”. Pozwalało to na poprawę warunków życia członków rodziny w Polsce, ale nie dawało możliwości stałego osiedlenia się w kraju, w którym te dochody uzyskiwano<sup>10</sup>.

Przełomem w tej sytuacji było wejście Polski do Wspólnoty Europejskiej 1 maja 2004 roku. Wówczas to trzy kraje „starej” UE odstąpiły od możliwości przejściowego zamknięcia rynku pracy przed obywatelami polskimi. Najważniejsza była w tym gronie Wielka Brytania, w której w momencie akcesji Polski do UE szacowano niedobór siły roboczej na ponad pół miliona osób, co oznaczało tyleż wolnych miejsc pracy<sup>11</sup>. Mimo iż wiele krajów zachowało przejściowe zamknięcie rynku pracy przed Polakami (Republika Federalna Niemiec na całe 7 lat), to ostatecznie polski obywatel uzyskał pełną swobodę podejmowania pracy we wszystkich krajach Unii, a także w kilku innych, niebędących członkami tej wspólnoty: Islandii, Norwegii i Szwajcarii. Co równie ważne, Polacy poza możliwością legalnego zarobkowania uzyskali do-

---

9 M. Lesińska, M. Okólski, K. Slany, B. Solga, *Społeczne skutki emigracji Polaków po 2004 roku – rozważania wstępne*, [w:] *Dekada członkostwa Polski w UE. Społeczne skutki emigracji Polaków po 2004 roku*, red. M. Lesińska, M. Okólski, K. Slany, B. Solga, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 8.

10 Ibidem, s. 9.

11 M. Anacka, M. Okólski, *Migracja z Polski po akcesie do Unii Europejskiej*, [w:] *Dekada członkostwa...*, s. 47.

stęp do świadczeń „państwa socjalnego” bogatych krajów UE, a to z kolei sprzyjało migracji całych rodzin<sup>12</sup>.

Społeczne skutki migracji zarobkowej są różnorakie, zarówno pozytywne, jak i negatywne. Za korzystne uważane jest zdobycie nowych kwalifikacji, wiedzy, umiejętności oraz możliwości zainwestowania zgromadzonego kapitału. Polacy, którzy nabędą te umiejętności, są najbardziej pożądanym typem reemigracji, czyli powrotu z zagranicy osób, które odniosły tam sukces<sup>13</sup>. Niebagatelne znaczenie miały także w początkowym okresie emigracji zasoby zarobionej gotówki, które były wysyłane do Polski na utrzymanie pozostawionej w kraju rodziny bądź na inwestycje, takie jak np. budowa domu czy kupno mieszkania. Wiązało się to z przeświadczeniem wielu polskich emigrantów, że praca za granicą jest pewnym etapem, po którym wróci się do ojczyzny, by tutaj dalej żyć i pracować, np. inwestując zarobione pieniądze w jakiś prywatny biznes. Przypominało to emigrację Polaków do USA w latach 70. i 80. ubiegłego wieku, kiedy to zarobione dolary miały starczyć na budowę domu, kupno samochodu i posiadanie pewnych dewizowych oszczędności. Po określonym czasie osoby te planowały wrócić do Polski i pracować w państwowym zakładzie pracy, z socjalnym zabezpieczeniem i możliwością wypracowania renty czy emerytury. Sytuacja jednak znacznie się zmieniła. Mimo że emigranci otrzymywali pobory dużo lepsze niż w kraju, okazało się, że zarobione euro czy funty nie miały nawet cienia tej siły nabywczej, jaką miały dolary w stosunku do komunistycznej złotówki. Ten czynnik, a także trudności ze znalezieniem w Polsce stałej, etatowej pracy, mimo dziesięcioletniego okresu

12 Model opiekuńczy, nazywany także socjalnym lub instytucjonalno-redystrybucyjnym, cechuje zatroszczenie się przez państwo dla swoich obywateli o zatrudnienie, wysoki poziom usług socjalnych, wyspecjalizowane służby społeczne. Państwo takie gwarantuje opiekę każdemu obywatelowi (czy legalnemu emigrantowi) od narodzin aż do śmierci. Taki model realizowany jest przede wszystkim w krajach skandynawskich: Szwecji, Danii, Norwegii. Jednocześnie nawet państwa, których nie można określić jako opiekuńcze, np. Wielka Brytania, także oferują pakiet usług socjalnych znacznie szerszy niż Polska, można więc powiedzieć, że dla przeciętnego polskiego emigranta każdy bogaty kraj zachodnioeuropejski jest państwem opiekuńczym.

13 4 lata członkostwa Polski w UE. Bilans kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych, Urząd Integracji Europejskiej Departament Analiz i Strategii, Warszawa 2008, s. 43.

funkcjonowania naszego kraju w strukturach Unii, spowodowały, że polska emigracja zaczęła nabierać charakteru osiedlenia się z rodziną w kraju, do którego zarobkowo emigrowano. Widać to dość dobrze na przykładzie Wielkiej Brytanii, gdzie stale rośnie liczba dzieci urodzonych na Wyspach przez kobiety pochodzące z Polski. W latach 2009–2013 wynosiła ona ok. 20 tys. urodzeń rocznie, co oznaczało, że w każdym roku jednemu na mniej więcej 30 stałych mieszkańców Polski przebywających w Wielkiej Brytanii rodziło się dziecko<sup>14</sup>. Pokazuje to, jak bardzo stała praca i możliwość uzyskiwania świadczeń socjalnych wpływają na wzrost dzietności polskich rodzin za granicą. Jednocześnie zadaje kłam tezie, która była często lansowana, iż niski przyrost naturalny w Polsce spowodowany jest zmianą stylu życia, że młodzi ludzie nie decydują się na dziecko ze względu na karierę czy zwykłe wygodnictwo. Niestety, okazało się, że Polacy mają większe poczucie bezpieczeństwa socjalnego w państwie, do którego wyemigrowali, niż we własnej ojczyźnie.

Istotnym problemem polskiej emigracji jest praca poniżej posiadanych kwalifikacji. Ogromna część Polaków udających się na emigrację decydowała się przyjąć pracę w „drugorzędnych” segmentach rynku pracy, np. w budownictwie, rolnictwie czy branży hotelowej<sup>15</sup>. Wynikało to w początkowym okresie z bariery językowej wielu wyjeżdżających, z chęci szybkiego zarobkowania, często braku pieniędzy i czasu na szukanie lepszej, satysfakcjonującej i dobrze płatnej pracy. To spowodowało, że wielu młodych Polaków z wyższym wykształceniem znalazło pracę na tzw. zmywaku. Kryzys gospodarczy z 2008 roku także spowodował, że szukanie bardziej intratnego zatrudnienia stało się znacznie trudniejsze. Doszła do tego niechęć części autochtonów do zarobkowych przybyszów z „nowej” Unii. We wrześniu 2013 roku stopa bezrobocia wśród młodzieży w UE wyniosła ponad 23,5%<sup>16</sup>. Polacy, dotychczas chwaleni za swoją pracowitość, solidność, stali się w wielu państwach zachodniej Europy przybyszami, którzy zabierają miejscowej ludności pracę i niesłusznie korzystają z tamtejszego zabezpiecze-

14 M. Anacka, M. Okólski, *Migracja z Polski po akcesie...*, s. 57.

15 *4 lata członkostwa Polski...*, s. 44.

16 B. Jagusiak, *Bezpieczeństwo socjalne współczesnego państwa*, Difin, Warszawa 2015, s. 222.

nia socjalnego. Przykładem mogły być wypowiedzi byłego już premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona, który chciał zaostrzyć politykę migracyjną własnego kraju, co dotknęłoby przede wszystkim Polaków. W tej sytuacji nasi rodacy na Wyspach mają zmniejszone poczucie bezpieczeństwa w rozumieniu swobodnego prawa do pracy i świadczeń socjalnych, mimo iż polski rząd dość ostro zareagował na propozycje Camerona, przypominając m.in. o solidarności i wartościach europejskich, takich jak: prawa człowieka, prawa mniejszości, gospodarka rynkowa, wolna konkurencja, prawo własności<sup>17</sup>.

W początkowym okresie przynależności Polski do Wspólnoty Europejskiej problemem, co prawda nie na masową skalę, były przypadki oszukiwania wyjeżdżających za pracę Polaków. Zdarzało się, że nie dostawali oni umówionego wcześniej przez pośredników zatrudnienia, a w drastycznych przypadkach trafiali do obozów pracy, gdzie byli pilnowani i wykorzystywani w charakterze niewolników przez przestępcze organizacje zajmujące się handlem ludźmi. Dzisiaj podstawą prawną zwalczania takiego procederu jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z 5 kwietnia 2013 roku w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar<sup>18</sup>. Ciężar walki z tym procederem spoczywa głównie na państwach członkowskich, Unia ograniczyła się w tym przypadku do stworzenia warunków współpracy dotyczących przestępstw transgranicznych<sup>19</sup>. Powoduje to, że organy policyjno-prawne biedniejszych państw „nowej” Unii nie zawsze dokładnie sprawdzają pośredników oferujących pracę w dawnej piętnastce, gdyż wyjazdy za pracę zmniejszają wewnątrz krajowe problemy na rynku pracy<sup>20</sup>.

17 S. Parzymies, *Sukcesy i porażki w budowaniu zachodniej tożsamości Polski*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, red. S. Bieleń, Difin, Warszawa 2010, s. 31.

18 P. Wawrzyk, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Poltext, Warszawa 2012, s. 248.

19 Ibidem, s. 253.

20 Dość przykrym, choć niezamierzonym, przykładem radości z możliwości wyjazdu Polaków do pracy za granicę było tutaj zachowanie byłego premiera RP Kazimierza Marcinkiewicza, który na spotkaniu z premierem Hiszpanii José Luisem Zapatero podczas trzeciego międzyrządowego szczytu Polska – Hiszpania w Grenadzie w marcu 2006 roku, poinformowany, że państwo to otworzy 1 maja 2006 roku



Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w końcu 2013 roku poza granicami Polski przebywało czasowo około 2196 tys. mieszkańców naszego kraju, tj. o 66 tys. (3,1%) więcej niż w roku 2012 (około 2130 tys.). W Europie w 2013 roku przebywało około 1891 tys. osób (w 2012 roku – około 1816 tys.), przy czym zdecydowana większość – około 1789 tys. – emigrantów z Polski przebywała w krajach członkowskich Wspólnoty Europejskiej. Liczba ta zwiększyła się o 69 tys. w stosunku do 2012 roku. Biorąc pod uwagę kraje należące do UE, nadal najwięcej osób przebywało w Wielkiej Brytanii (642 tys.), Niemczech (560 tys.), Irlandii (115 tys.) oraz w Holandii (103 tys.) i Włoszech (96 tys.)<sup>21</sup>.

Dane te świadczą o tym, że emigracja w poszukiwaniu lepszego bytu materialnego, mimo przeszło dekady członkostwa Polski w UE, nadal się cieszy dużą popularnością. Wraz z odpływem emigrantów liczba bezrobotnych w kraju zmniejszyła się z 3,2 mln w 2004 roku do 1,2 mln w roku 2008, a w konsekwencji stopa bezrobocia spadła z 19,1% do 7,1%<sup>22</sup>, jednak twierdzenie, iż sytuacja na polskim rynku pracy zmieniła się na lepsze, nie jest w pełni uprawnione. Cały czas bowiem okazuje się, że dla młodych roczników wchodzących na rynek pracy po prostu nie ma. Duży procent ankietowanych młodych ludzi widzi swoją szansę na pracę i materialną stabilizację w emigracji. Świadczy to o tym, iż nadal, mimo uczestnictwa w strukturach UE, wielu naszych rodaków nie ma poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego we własnej ojczyźnie. Nie spełniły się też marzenia wielu o powrocie z emigracji i ustabilizowanym życiu w Polsce. Długie okresy pracy za granicą, niezwiązanej w ogóle z posiadanym wykształceniem, często

---

rynek pracy dla Polaków, podziękował władzom Hiszpanii okrzykiem: „Gracias, gracias, gracias”, M. Kuźmicz, *Hiszpania otworzy rynek pracy dla Polaków!*, <http://gazetapraca.pl/gazetapraca/1,73343,3201502.html> (dostęp: 14.07.2015). Abstrahując od dobrych intencji byłego premiera, takie gorące podziękowania ustawiły Polskę i Polaków od razu w roli ubogiego krewnego, oczekującego na łaskę ze strony bogatszych członków rodziny.

21 GUS, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2013*, file:///C:/Users/user/Downloads/informacja\_o\_rozmiarach\_i\_kierunkach\_emigracji\_z\_polski\_w\_latach\_2004-2013%20(1).pdf (dostęp: 14.07.2015).

22 J. Brzozowski, R. Jończy, P. Kaczmarczyk, *Ekonomiczne skutki emigracji*, [w:] *Dekada członkostwa...*, s. 111.

poniżej kwalifikacji, sprawiają, że powracający mają kłopoty z powtórnią integracją na krajowym rynku pracy. Badacze nazywają to zjawisko „pętłą pułapki emigracyjnej”<sup>23</sup> – kiedy to zdecydowana większość powracających do ojczyzny młodych Polaków nie widzi tu dla siebie żadnych możliwości rozwoju i zamierza z powrotem wyjechać za granicę. Stają się wówczas ludźmi „podwójnie zmarginalizowanymi” – bez szans na satysfakcjonującą pracę w rodzimym kraju, a za granicą skazani na pracę poniżej własnych kwalifikacji i ambicji<sup>24</sup>.

Te problemy społeczno-ekonomiczne mają oczywiście swój oddźwięk polityczny. W tegorocznej kampanii prezydenckiej (2015 r.), między pierwszą a drugą turą, żona walczącego o reelekcję prezydenta, Anna Komorowska, w wywiadzie dla Moniki Olejnik w Radiu ZET 15 maja 2015 roku powiedziała: „Emigracja to nie zawsze dramat. To szansa”<sup>25</sup>. Wsłuchując się dokładnie w słowa pani prezydentowej, trudno zarzucić temu stwierdzeniu nielogiczność czy nieprawdę. Jednak w ogniu kampanii wyborczej, gdy urzędującemu prezydentowi Bronisławowi Komorowskiemu zarzucano nierozumienie problemów dużej części społeczeństwa polskiego i brak empatii, takie słowa mogły rodzić negatywne konotacje, chociażby jako sposób na rozwiązywanie trudnej sytuacji bezrobocia w Polsce poprzez wyjazd za granicę.

Ogromna większość Polaków głosząca za akcesem naszego państwa do Wspólnoty Europejskiej miała nadzieję na poprawę sytuacji gospodarczej Polski dzięki pomocy udzielanej w ramach funduszy unijnych. Chodziło tu o środki z funduszy strukturalnych, przede wszystkim z Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Banku Inwestycyjnego<sup>26</sup>. Pomoc finansowa w ramach funduszy strukturalnych dla Polski na lata 2004–2006 wyniosła ok. 12,8 mld euro<sup>27</sup>, w drugim okresie czasowym 2007–2013 przyzna-

23 Ibidem, s. 119.

24 Ibidem.

25 Anna Komorowska: *Emigracja to nie zawsze dramat. To szansa*, [http://wyborcza.pl/1,75478,17921123,Anna\\_Komorowska\\_\\_Emigracja\\_to\\_nie\\_zawsze\\_dramat\\_\\_To.html](http://wyborcza.pl/1,75478,17921123,Anna_Komorowska__Emigracja_to_nie_zawsze_dramat__To.html) (dostęp: 14.07.2015).

26 K. Głąbicka, *Europejska przestrzeń socjalna...*, s. 235.

27 *Doświadczenia społeczne dwóch lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. E. Skotnicka-Illasiewicz, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej Departament Analiz i Strategii, Warszawa 2007, s. 37.

no naszemu państwu ok 59,5 mld euro<sup>28</sup>. Z kolei z budżetu polityki spójności na lata 2014–2020 Polska otrzyma 82,5 mld euro. Środki te będą inwestowane głównie w badania naukowe i ich komercjalizację, kluczowe połączenia drogowe (autostrady, drogi ekspresowe), rozwój innowacyjnej przedsiębiorczości, transport przyjazny środowisku (kolej, transport publiczny), cyfryzację kraju (szerokopasmowy dostęp do internetu, e-usługi administracji publicznej) oraz włączenie społeczne osób wykluczonych i aktywizację zawodową<sup>29</sup>.

Z pomocy finansowej korzystają jednak przede wszystkim organy administracji samorządowej, przedsiębiorstwa prywatne i instytucje budżetowe; osoba prywatna ma trudności z pozyskaniem tych środków. W odczuciu wielu Polaków pieniądze unijne wspomagają nie zawsze najbardziej potrzebujących, lecz tych, którzy mają i tak wysoką pozycję materialną lub polityczno-towarzyskie koneksje. Także korzystanie i rozplanowanie środków pomocowych wzbudza kontrowersje. W pierwszym okresie w latach 2004–2006 problemem była absorpcja pozyskanych kwot, w tym okresie wykorzystano – według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – zaledwie 4% z 8,3 mld euro funduszy strukturalnych; w dziedzinie transportu efektywne wydatkowanie przyznanych pieniędzy wyniosło ok. 1%<sup>30</sup>. W późniejszym okresie absorpcja środków unijnych znacznie się poprawiła, natomiast powróciło pytanie, gdzie kierować pozyskane środki. W Polsce bardzo duża ilość pieniędzy pomocowych została przeznaczona na infrastrukturę drogową, która miała spowodować, że nasza ojczyzna pokryje się siecią autostrad i dróg szybkiego ruchu. Szybko jednak okazało się, iż ich budowa nie idzie tak szybko, jak planowano, dodatkowo okazało się, że firmy budowlane, głównie międzynarodowe koncerny, stosowały zmowy przetargowe i zawyżały wartość kontraktów kosztem polskich i unijnych podatników<sup>31</sup>. Tzw. afera drogowa, która wybuchła w Polsce

28 M. Kudlicka *Fundusze strukturalne dla Polski na lata 2007–2013*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, [http://www.cie.gov.pl/hlp/files.nsf/0/881a1f8f2c5f-6281c12572890053e212/\\$file/fund\\_07mk.pdf](http://www.cie.gov.pl/hlp/files.nsf/0/881a1f8f2c5f-6281c12572890053e212/$file/fund_07mk.pdf) (dostęp: 15.07.2015).

29 E. Rośłon, J. Szustak, *Polityka spójności*, <http://www.fundusze.uj.edu.pl/fundusze/fundusze-strukturalne-2014-2020> (dostęp: 15.07.2015).

30 *Doświadczenia społeczne dwóch lat członkostwa...*, s. 37–38.

31 W. Surmacz, V. Krasnowska-Sałustowicz, *Polska drogo ustawiona*, <http://www.forbes.pl/polska-drogo-ustawiona,artykuly,139860,1,1.html> (dostęp: 15.07.2015).

w początkach 2013 roku, naraziła Skarb Państwa na ok. 5 mld euro strat i spowodowała, że Komisja Europejska zdecydowała się na 100 przetargów budowlanych w Polsce. Przy tym wszystkim okazało się, że polskie firmy budowlane przestawały startować w przetargach na budowę dróg, gdyż nie dysponowały odpowiednim kapitałem, a jednocześnie miały problemy ze zdobyciem kredytów<sup>32</sup>. Ostatecznie Komisja Europejska w kwietniu 2013 roku zatwierdziła 831 mln euro dofinansowania z funduszy unijnych na modernizację trzech polskich dróg: ekspresowych S7 i S8 oraz autostrady A2<sup>33</sup>. Jednak możliwość robienia tzw. przekrętów w tak newralgicznym dla polskiej gospodarki segmencie jak infrastruktura drogowa, dała asumpt do podejrzeń, że daleko jeszcze naszemu krajowi do standardów uczciwości i przejrzystości inwestycji gospodarczych, jakie powinny obowiązywać w krajach Unii.

Członkostwo w strukturach europejskich daje Polsce szansę na dokonanie kolejnego skoku cywilizacyjnego. Niestety, nadal jesteśmy państwem o dość dużym zacofaniu technologicznym i słabym kapitale ludzkim<sup>34</sup>. W obu tych dziedzinach ważną rolę musi odgrywać polityka publiczna państwa, nakierowana na rozwój edukacji, tworzenie zachęt do aktywności zawodowej (Polska jest krajem o jednym z najniższych wskaźników zatrudnienia w Europie, zwłaszcza osób w przedziale wiekowym 55–64 lata – wynosi on poniżej 30% zatrudnionych<sup>35</sup>) i innowacyjności. W kwestii aktywności zawodowej bardzo ważne miejsce zajmują szkolenia dla osób bezrobotnych, a realizowane są one w ogromnej mierze ze środków unijnych<sup>36</sup>. Sama aktywizacja zawodo-

32 *Polskie firmy budowlane nie mają kapitału na budowę dróg*, <http://www.forbes.pl/polskie-firmy-budowlane-nie-maja-kapitalu-na-budowe-drog,artykuly,154572,1,1.html> (dostęp: 15.07.2015).

33 *KE dała zielone światło dla 831 mln euro na polskie drogi*, <http://www.forbes.pl/ke-dala-zielone-swiatlo-dla-831-mln-euro-na-polskie-drogi,artykuly,154559,1,1.html> (dostęp: 15.07.2015).

34 W. Anioł, *Polska wobec wyzwań globalnego rozwoju*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski...*, s. 115.

35 *Ibidem*.

36 Unijne szkolenia dla osób pozostających bez pracy były najpopularniejszym działaniem realizowanym za środki UE. Według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z 2009 roku 37% pieniędzy przyznanych Polsce do 2013 roku miało

wa Polaków jest ze wszech miar potrzebna, a pomoc finansowa z UE na ten cel nie powinna budzić żadnych zastrzeżeń. Niestety, nie zawsze sprawdzalna jest efektywność takich unijnych projektów – czy za szkoleniem idzie zwiększenie zatrudnienia poprzez nauczenie się nowych umiejętności czy zawodu. Obawy co do takiego stanu rzeczy wyrażały organy unijne przyznające fundusze na te cele, rodziło się bowiem podejrzenie, że szkolenia stają się tylko możliwością zarobkowania dla osób prowadzących zajęcia, natomiast sami bezrobotni niewiele z tego korzystają, po prostu nadal nie tworzą nowych miejsc pracy. Dlatego też w konkursach dla firm szkoleniowych korzystających z pieniędzy Europejskiego Funduszu Społecznego pojawił się dodatkowy wymóg, jakim jest wskaźnik zatrudnienia po takim kursie<sup>37</sup>. Także tegoroczny raport Najwyższej Izby Kontroli pt. *Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach*<sup>38</sup> krytycznie odnosi się do form walki z bezrobociem. Zarzuca on Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej, że staże, szkolenia, roboty publiczne czy prace interwencyjne w niewielkim stopniu przyczyniają się do aktywizacji osób bezrobotnych<sup>39</sup>.

---

być wydanych na aktywizację bezrobotnych, B. Lisowska, *Unijne szkolenia dla bezrobotnych mają być skuteczniejsze*, [http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/381209,unijne\\_szkolenia\\_dla\\_bezrobotnych\\_maja\\_byc\\_skuteczniejsze.html](http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/381209,unijne_szkolenia_dla_bezrobotnych_maja_byc_skuteczniejsze.html) (dostęp: 16.07.2015).

- 37 W konkursach w 2010 roku pojawił się dodatkowy wymóg, tzw. wskaźnik zatrudnienia. Na przykład w konkursie, który w marcu 2010 roku ogłosił Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie, firmy szkoleniowe, które zobowiążą się, że po zakończeniu szkolenia znajdą pracę dla co najmniej 10% uczestników, otrzymają dodatkowe 5 punktów. Będą więc miały większą szansę na otrzymanie dotacji na szkolenia. Podobnie w województwie wielkopolskim w konkursach będą dodatkowo punktowane projekty, których rezultatem będzie znalezienie zatrudnienia, stażu, praktyki zawodowej lub wolontariatu, B. Lisowska. *Unijne szkolenia dla bezrobotnych...*
- 38 NIK, *Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8905,vp,11060.pdf> (dostęp: 19.07.2015).
- 39 Niska była skuteczność staży, szkoleń, robót publicznych i prac interwencyjnych, rozumiana jako podjęcie przez osobę bezrobotną niesubsydiowanego zatrudnienia w okresie do 3 miesięcy od zakończenia aktywizacji i niezarejestrowania się w tym okresie jako bezrobotnej. Przyczyną niskiej skuteczności, obok generalnie trudnej sytuacji na rynku pracy w poszczególnych regionach, było także aktywizowanie

Niska skuteczność szkoleń nie wynika jednak tylko i wyłącznie ze złego ich prowadzenia czy ukierunkowania, ważnym czynnikiem jest również stosunek do nich samych polskich bezrobotnych. Od przemian 1989 roku urzędy pracy traktowane były w Polsce nie jako instytucje pomagające znaleźć pracę, lecz jako organ administracji publicznej, dzięki któremu można się zarejestrować jako osoba bezrobotna, pobierać przysługujące czasowo świadczenia pieniężne, a po ich skończeniu nadal jako bezrobotny korzystać z prawa do np. bezpłatnej opieki medycznej, ewentualnie pracując przy tym w szarej strefie. Szkolenia odbywające się w urzędach pracy traktowano jako uciążliwy obowiązek, którego unikanie mogło spowodować skreślenie z rejestru bezrobotnych. Bardzo wielu bezrobotnych nadal nie szuka pracy, gdyż uważa, że nie ma możliwości jej znalezienia<sup>40</sup>. Wejście Polski w struktury UE nie zmieniło zasadniczo nastawienia osób niepracujących. Można więc postawić tezę, iż Polaków nadal cechuje duża niepewność zmiany statusu z bezrobotnego na pracującego, a co za tym idzie brak poczucia bezpieczeństwa w tej sferze życia osobistego i społecznego. Należy jednak dodać, że również bogate kraje dawnej piętnastki borykają się z problemem bezrobocia, jak to już było wspomniane, głównie wśród ludzi młodych. Zdolność tworzenia nowych miejsc pracy w Europie, w powojennej historii integracji tego kontynentu, w porównaniu np. do gospodarki Stanów Zjednoczonych Ameryki, nigdy nie dostarczała powodów do zadowolenia<sup>41</sup>.

Mimo tych wszystkich nierozwiązanych kwestii, które powodują, że poziom poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego w porównaniu do krajów zachodnioeuropejskich jest w Polsce znacznie niższy i wstąpienie w struktury europejskie niewiele tu zmieniło, to jednak Polacy są zadowoleni z członkostwa naszej ojczyzny w UE. Po dziesięciu latach

---

bezrobotnych, bez realnej możliwości uzyskania trwałego zatrudnienia. Funkcjonujący system aktywizacji zachęcał z jednej strony do organizowania przez urzędy dużej liczby form, zaś z drugiej – pozwalał łatwo wykazać w sprawozdawczości wysoką ich efektywność, NIK, *Skuteczność wybranych form...*

40 J. Czapiński, *Bezrobocie*, [w:] *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013. Raport tematyczny*, red. I.E. Kotowska, Drukarnia Braci Grodzickich Sp.J., Warszawa 2014, s. 197–198.

41 *Ekonomiczne aspekty integracji europejskiej*, red. J.D. Hansen, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 48–49.

obecności w tej organizacji akceptacja Polaków dla tego projektu, według badania CBOS-u z marca 2014 roku, wynosiła 89%<sup>42</sup>. Mimo iż przynależność do Wspólnoty Europejskiej nie zniwelowała różnic na poziomie materialnym, czyli nie jesteśmy tak bogaci jak społeczeństwa krajów dawnej piętnastki, nasi obywatele doskonale rozumieją, że bez obecności w UE byłoby znacznie gorzej. Zdecydowana większość naszego eksportu trafia do państw Unii Europejskiej. Swoboda handlu, możliwości nieograniczonego przemieszczania się, podejmowania pracy w obszarze UE – wszystkie te czynniki powodują, że jako naród jesteśmy zadowoleni z naszego członkostwa. Bardzo istotny wpływ na to ma zapewne zdroworozsądkowe podejście Polaków do instytucji unijnych. Jesteśmy świadomi, że w dużej mierze niemożność dogonienia krajów „starej” Unii, jeżeli chodzi o poziom życia materialnego, wynika z naszego krajowego zapóźnienia cywilizacyjnego, a kwestie chociażby bezrobocia i tzw. umów śmieciowych dotyczą przede wszystkim naszych wewnątrz krajowych, nierozwiązanych problemów, a nie są spowodowane złymi relacjami wewnątrz unijnymi. W tym przypadku znacznie różnimy się od społeczeństw innych krajów unijnych, chociażby Greków, którzy za swoją obecną katastrofalną sytuację społeczno-ekonomiczną obwiniają struktury europejskie, a przede wszystkim państwo niemieckie, które – zdaniem większości społeczeństwa greckiego – de facto rządzi Unią. Polacy, bez względu na swoje preferencje polityczne, są w ogromnej większości przeświadczeni o dodatnim bilansie członkostwa Polski w EU, w tym również o korzyściach ekonomicznych takich jak: wzrost gospodarczy, inwestycje zagraniczne, dostęp do nowych technologii, napływ pieniędzy z funduszy unijnych, uczestnictwo we wspólnym rynku<sup>43</sup>. Oczywiście część respondentów wyrażała niepokój, między innymi o zbytne uzależnienie polskiej gospodarki od gospodarki unijnej i nadmierne zaangażowanie zagranicznego kapitału w gospodarkę polską<sup>44</sup> (dzisiaj to np. kwestia niepłacenia podatków przez wielkie zagraniczne sieci handlowe czy system bankowy w Polsce opa-

42 Komunikat z badań CBOS nr 52/2014, *10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 1, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_052\\_14.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_052_14.PDF) (dostęp: 23.07.2015).

43 Ibidem, s. 8.

44 Ibidem, s. 12.

nowany w większości przez zewnętrzny kapitał), jednak o pozytywnych skutkach integracji dla polskiej gospodarki przekonanych było wiosną 2014 roku 76% badanych Polaków<sup>45</sup>.

### Przywiązanie do wartości narodowych i społeczno-kulturowe skutki akcesji

Polska, ze względu na swoją historię i martyrologię, jest państwem, którego społeczeństwo w dużej większości nadal hołduje wartościom powszechnie uważanym za chrześcijańskie i konserwatywne. Każdy naród, tak jak i każdy człowiek, ma pewien багаż doświadczeń, który kształtuje w dużej mierze jego stosunek do otaczającej rzeczywistości. Nasza rodzima historia państwa i narodu, często pogmatwana i wręcz tragiczna, powoduje, iż jako społeczeństwo mamy w pewnych kwestiach zdecydowanie inny pogląd niż społeczeństwa i narody zachodnioeuropejskie. Na pewno łączy nas z Zachodem, z którym zdecydowanie się utożsamiamy (jesteśmy przecież jego immanentną częścią), poszanowanie dla wolności, demokracji, a także niechęć do narzucania siłą władzy, ideologii, sposobu życia. To zdecydowanie różni nas chociażby od wschodnich Słowian – Rosjan, którzy zdecydowanie przedkładają porządek i silną władzę państwową nad indywidualne wolności człowieka i obywatela. Jak już było wspomniane, nasza historia tak się ukształtowała na przestrzeni wieków. Wiara katolicka

---

45 „Polacy od początku dostrzegali gospodarcze korzyści z integracji. Jak wynika z naszych badań, były one szczególnie widoczne w latach 2007 i 2008. Kryzys finansowy i gospodarczy spowodował pogorszenie postrzegania ekonomicznych skutków przynależności Polski do UE, jednak nie podważył opinii o pozytywnym oddziaływaniu obecności w Unii na polską gospodarkę. Obecnie – mimo dość słabego tempa rozwoju gospodarczego w latach 2012 i 2013 (poniżej 2% rocznie) i dość wysokiego poziomu bezrobocia (w styczniu 2014 wynosiło ono 14%) – oceny wpływu członkostwa na polską gospodarkę są lepsze niż te z początków kryzysu, z roku 2009. O pozytywnych skutkach integracji dla polskiej gospodarki jest dziś przekonanych 76% badanych (o 9 punktów więcej niż pięć lat temu), krytycznie ocenia je 12% ankietowanych (spadek o 4 punkty). Wydaje się zatem, że podsumowując gospodarcze rezultaty akcesji Polacy są w stanie dokonywać całościowej oceny przynależności do UE z perspektywy dekady, abstrahując od bieżącej sytuacji gospodarczej”, Komunikat z badań CBOS nr 52/2014, *10 lat członkostwa Polski...*, s. 13.



w okresie zaborów i rządów komunistycznych była utożsamiana z polskością, a Kościół traktowany jako ostoja wolności i patriotyzmu. Gdy w latach 60. ubiegłego wieku w krajach Europy Zachodniej, wzorem USA, powstawały młodzieżowe ruchy lewicowe czy wręcz lewackie, przeciwstawiające się dotychczasowemu modelowi społecznemu traktującemu chrześcijaństwo jako ważny czynnik kształtujący normy życia społecznego, w PRL Kościół katolicki był uważany przez dużą część narodu jako instytucja respektująca prawa człowieka i poszanowanie jego godności.

W dzisiejszych czasach lewicowa ideologia w zasadniczym stopniu kształtuje intelektualny klimat Europy<sup>46</sup>. Dąży się między innymi do „wyzwalania” dyskryminowanych mniejszości, z dużym naciskiem na rzekomo prześladowane i nieposiadające równych praw mniejszości seksualne. Tzw. poprawność polityczna powoduje, że jakakolwiek krytyka środowisk lewicowych czy lewackich obarczona jest ryzykiem przyklejenia łatki totalitarysty, ksenofoba, homofoba, czy wręcz faszysty. W Polsce, mimo iż trend standardów „poprawności politycznej” jest od lat umacniany przez media i opiniotwórcze środowiska, narodowy konserwatyzm powoduje, że np. politycy odwołujący się do nauki Kościoła i deklarujący przywiązanie do wartości chrześcijańskich (niekiedy nawet zbyt ostentacyjnie) znajdują dość szerokie poparcie społeczne. Można nawet stwierdzić, że w Polsce nie trzeba jeszcze ukrywać swoich prawicowych poglądów społecznych czy kierowania się w życiu Dekalogiem, natomiast w strukturach europejskich może to już spowodować ostracyzm i polityczne kłopoty<sup>47</sup>.

---

46 P.J. Borkowski, *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2009, s. 35.

47 Głośnym echem w Europie odbiła się w 2004 roku sprawa włoskiego polityka Rocco Buttiglione, który był kandydatem ówczesnego włoskiego rządu na członka Komisji Europejskiej. W objęciu tego stanowiska przeszkodził mu jego światopogląd, m.in. wypowiedź, że jako katolik, zgodnie z nauką Kościoła, uważa homoseksualizm za grzech. Po jego wymuszonej rezygnacji wybuchła dyskusja na temat wolności słowa i sumienia. Z jednej strony zarzuczano mu brak tolerancji wobec mniejszości seksualnych i ludzi niekierujących się w swym życiu naukami wiary, z drugiej broniono go, twierdząc, że jako wierzący i praktykujący katolik nie mógł łamać swojego sumienia i godzić się na coś, co według kanonu jego wartości jest grzechem.

Elity Unii Europejskiej uważają świeckość i indyferentyzm wyznaniowy za podstawę systemu wartości Wspólnoty, co często rozmija się z odczuciami części społeczeństw krajów członkowskich, w tym szczególnie Polski. W naszym kraju dość żywo była komentowana postawa byłego prezydenta Francji, a później przewodniczącego Konwentu Europejskiego Valéry'ego Giscarda d'Estainga, który przygotowywał Konstytucję Europejską. Polityk ten kwestionował potrzebę odwołania się w Traktacie Konstytucyjnym w jakiegokolwiek formie do Boga, gdyż jego zdaniem religia jest co najwyżej kategorią przestrzeni prywatnej człowieka, a nie ma żadnego znaczenia dla sfery politycznej<sup>48</sup>. Dla wielu Polaków tak daleko idąca sekularyzacja życia społeczno-politycznego była i jest nie do przyjęcia. Takie obawy były widoczne w czasie naszej akcesji do Wspólnoty Europejskiej, gdy wśród tych prawie 23%, którzy w referendum opowiedzieli się przeciwko akcesji, bardzo silny był nurt osób (np. środowisko Radia Maryja) uważających, iż Unia będzie osłabiać polską religijność. Dzisiaj, mimo że 55% Polaków uważa, że członkostwo w Unii Europejskiej nie ma wpływu na naszą narodową religijność, to jednak 32% pytanych dostrzega symptomy osłabienia polskiej religijności i skłonnych jest łączyć ją z członkostwem w UE<sup>49</sup>. Zauważalny jest też trend, by moralność niekoniecznie łączyć z zasadami katolicyzmu, co dotychczas było raczej w naszym społeczeństwie traktowane tożsamo<sup>50</sup>. Budzi to niepokój bardziej zachowawczej

48 M. Gierycz, *Chrześcijaństwo i Unia Europejska. Rola religii w procesie integracji europejskiej*, WAM, Kraków–Warszawa 2008, s. 12.

49 Komunikat z badań CBOS nr 52/2014, *10 lat członkostwa Polski...*, s. 16.

50 W Polsce coraz wyraźniej uwidaczniają się symptomy „sekularyzacji moralności”, która wyraża się w tym, że Polacy w coraz mniejszym stopniu odczuwają potrzebę religijnego uzasadniania własnych zasad moralnych i w wielu kwestiach deklarują poglądy moralne niezgodne z wyznawaną przez siebie religią. Nierzadko dotyczy to osób określających się jako wierzące (a nawet głęboko wierzące) oraz regularnie praktykujące religijnie. Przypisywanie sobie wysokiej religijności, a tym bardziej – ponadprzeciętnej moralności, bardzo często wiąże się z jednoczesnym przyzwoleniem na stosowanie środków antykoncepcyjnych, seks przedmałżeński czy rozwody. Niemniej jednak zasady moralne proponowane przez Kościół katolicki, choć przez większość katolików uznawane za niezbyt dobrze przystające do dzisiejszej rzeczywistości i wymagające uzupełnienia, w wielu kwestiach znajdują uznanie i akceptację również osób określających się jako niereligijne lub niewierzące, Komunikat z badań CBOS nr 15/2014, *Religijność a zasady moralne*,

części naszego narodu, która uważa, że wraz z osłabieniem religijności Unia będzie w stanie przeforsowywać w Polsce pewne ideologiczne projekty, takie jak małżeństwa homoseksualne, prawo do adopcji dzieci przez nie, silną na Zachodzie ideologię gender. Szczególnie widoczne jest w naszym kraju rozbieżności społeczne dotyczące tych kwestii. Mieszkańcy dużych miast, zajmujący stanowiska kierownicze, w dużej mierze upodabniają się w kwestiach światopoglądowych do swoich zachodnich odpowiedników. Jeżeli chodzi np. o akceptację dla układania sobie życia przez homoseksualistów według ich własnych przekonań, to najwyższy odsetek zwolenników takiego przyzwolenia w Polsce jest wśród wyższych kierowników i specjalistów – sięgał on w badanych latach 2006–2007 prawie 65%, z kolei najmniej tolerancyjną w tej sprawie kategorią okazali się polscy chłopi, którzy taki model życia akceptowali jedynie w 28%<sup>51</sup>.

O tym, że Polacy mimo przeszło dekady członkostwa w strukturach europejskich zachowali dużo ze swojego narodowego konserwatyizmu, świadczy w dużej mierze polska scena polityczna. W krajach dawnej piętnastki prawicowość łączy się dzisiaj praktycznie tylko z pewnymi poglądami ekonomicznymi, a w kwestii moralności czy światopoglądu trudno jest zauważyć różnice między lewicą a prawicą, gdyż – jak to już było napisane – lewicowa ideologia kształtuje postawy społeczno-swiatopoglądowe. Powoduje to, że według ankiety przeprowadzonej w 2006 roku, w której respondenci z większości krajów europejskich mieli wskazać swoje poglądy na skali: lewica – prawica, prawie 21% odpowiedziało „nie wiem”<sup>52</sup>. W Polsce ten odsetek też był wysoki, gdyż wyniósł 17,4%<sup>53</sup>. Wpływ może mieć na to specyfika naszej sceny politycznej, gdzie partie prawicowe są konserwatywne w sensie wartości i silnie odwołują się do nauki moralnej Kościoła, a jednocześnie są lewicowe i antyliberalne w sensie gospodarczym. Blisko współpracują również ze związkami zawodowymi (np. Prawo i Sprawiedliwość

---

Warszawa 2014, s. 16, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_015\\_14.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_015_14.PDF) (dostęp: 26.07.2015).

51 H. Domański, *Społeczeństwo europejskie. Stratyfikacja i systemy wartości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 206–207.

52 Ibidem, s. 184.

53 Ibidem.

z Solidarnością), podczas gdy w całej zachodniej Europie związki zawodowe są sojusznikami szeroko pojętej lewicy. Przykładem na to, że nie należy lekceważyć konserwatyzmu i przywiązania do nauki Kościoła dużej części Polaków, były ostatnie wybory prezydenckie. Otoczenie prezydenta Bronisława Komorowskiego próbowało zniechęcić wyborców do kandydata PiS Andrzeja Dudy, przypominając (był nawet mający dość silnie działać na wyobraźnię spot telewizyjny), że był on przeciwnikiem zapłodnienia *in vitro*. Okazało się jednak, że nie zaszkodziło mu to w wygraniu wyborów, a przeprowadzona przez Sejm i Senat poprzedniej kadencji z inicjatywy Platformy Obywatelskiej i podpisana przez ówczesnego prezydenta Bronisława Komorowskiego ustawa o *in vitro* nie zwiększyła popularności tej partii, która przegrała wybory parlamentarne w 2015 roku.

Doświadczenia historyczne Polaków powodują, że dość sceptycznie odnosimy się do pogłębiania integracji w kwestiach prawno-światopoglądowych, obawiając się, iż spowoduje to ingerencje Brukseli w sprawy dotychczas rozwiązywane na szczeblu państwa narodowego. Dzisiaj większość polskiego prawa jest zdeterminowana prawem UE, a proces tworzenia zmian w prawie krajowym musi uwzględniać prawo unijne<sup>54</sup>. Te procesy są nieuniknione, jednak szafowanie przez niektórych polityków czy publicystów argumentem, że musimy dane zmiany wprowadzić, bo inaczej będziemy „pośmiewiskiem Europy”, uważam za błędne i przeciwskuteczne. Brak przez wiele lat polskiej państwowości i suwerenności powoduje, że wśród Polaków nadal bardzo silne są postawy zamykania się i ekskluzywności, a także określania swojego bytu narodowego w opozycji do innych, np. Rosjan, Niemców. Dlatego próby wprowadzania zmian zbyt mocno uzasadnionych potrzebą przypodobania się Unii nie uwzględniają pewnego „bagażu mentalnego”<sup>55</sup> części naszego narodu i mogą budzić silny sprzeciw. Ze względu na naszą tożsamość narodową, bliższa wielu Polakom jest wizja zjednoczonej Europy w rozumieniu tzw. Europy ojczyzn niż budowy ponadnarodowego państwa europejskiego. Politycy polscy, którzy są (lub

54 K.A. Wojtaszczyk, *W poszukiwaniu polskiej tożsamości w Unii Europejskiej*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski...*, s. 37.

55 K. Łastawski, *Bariery polskiej tożsamości w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski...*, s. 41.

byli) zwolennikami tzw. roztopienia się polskości w europejskości, np. Janusz Palikot, po krótkotrwałych sukcesach w polityce krajowej dzisiaj raczej tworzą jej margines (w przypadku Palikota dochodziły jeszcze wzorcowo europejski lewicowy światopogląd i antyklerykalizm, które również okazały się paliwem politycznym na krótką metę).

Przy tych wszystkich różnicach Polacy zawsze czuli się częścią świata zachodniego i tak jest również dzisiaj. Lęk części polskiego społeczeństwa, dotyczący rozmywania się naszej tożsamości narodowej w europejskości, jest mniejszy niż poczucie, że posiadamy wspólne wartości kulturowo-cywilizacyjne z zachodnią Europą. W konsekwencji wizja wstąpienia Polski do Unii Europejskiej i dzisiejsza jej przeszłość 10-letnia aktywna obecność w jej strukturach jest potwierdzeniem jej europejskości. Członkostwo we Wspólnocie stworzyło nowy etap, którym jest szukanie właściwej pozycji dla państwa polskiego w nowej unijnej rzeczywistości.

## Bibliografia

- 4 lata członkostwa Polski w UE. Bilans kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych*, Urząd Integracji Europejskiej Departament Analiz i Strategii, Warszawa 2008.
- Anacka M., Okólski M., *Migracja z Polski po akcesie do Unii Europejskiej*, [w:] *Dekada członkostwa Polski w UE. Społeczne skutki emigracji Polaków po 2004 roku*, red. M. Lesińska, M. Okólski, K. Slany, B. Solga, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Anioł W., *Polska wobec wyzwań globalnego rozwoju*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, red. S. Bieleń, Difin, Warszawa 2010.
- Anna Komorowska: *Emigracja to nie zawsze dramat. To szansa*, [http://wyborcza.pl/1,75478,17921123,Anna\\_Komorowska\\_\\_Emigracja\\_to\\_nie\\_zawsze\\_dramat\\_\\_To.html](http://wyborcza.pl/1,75478,17921123,Anna_Komorowska__Emigracja_to_nie_zawsze_dramat__To.html) (dostęp: 14.07.2015).
- Borkowski P.J., *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2009.
- Brzozowski J., Jończy R., Kaczmarczyk P., *Ekonomiczne skutki emigracji*, [w:] *Dekada członkostwa Polski w UE. Społeczne skutki emigracji Polaków po 2004 roku*, red. M. Lesińska, M. Okólski, K. Slany, B. Solga, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

- Czapiński J., *Bezrobocie*, [w:] *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013. Raport tematyczny*, red. I.E. Kotowska, Drukarnia Braci Grodzickich Sp.J., Warszawa 2014.
- Domański H., *Spółczesność europejska. Stratyfikacja i systemy wartości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Domański H., *Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.
- Doświadczenia społeczne dwóch lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. E. Skotnicka-Illasiewicz, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej Departament Analiz i Strategii, Warszawa 2007.
- Dudek A., *Reglamentowana rewolucja. Rozkład komunistycznej dyktatury w Polsce 1988–1990*, Znak, Kraków 2004.
- Ekonomiczne aspekty integracji europejskiej*, red. J.D. Hansen, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.
- Gierycz M., *Chrześcijaństwo i Unia Europejska. Rola religii w procesie integracji europejskiej*, WAM, Kraków–Warszawa 2008.
- Głąbicka K., *Europejska przestrzeń socjalna – zarys problematyki*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwo Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2002.
- GUS, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2013*, file:///C:/Users/user/Downloads/informacja\_o\_rozmiarach\_i\_kierunkach\_emigracji\_z\_polski\_w\_latach\_2004-2013%20(1).pdf (dostęp: 14.07.2015).
- Jagusiak B., *Bezpieczeństwo socjalne współczesnego państwa*, Difin, Warszawa 2015.
- KE dała zielone światło dla 831 mln euro na polskie drogi*, <http://www.forbes.pl/ke-dala-zielone-swiatlo-dla-831-mln-euro-na-polskie-drogi,artykuly,154559,1,1.html> (dostęp: 15.07.2015).
- Komunikat z badań CBOS nr 15/2014, *Religijność a zasady moralne*, Warszawa 2014, s. 16, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_015\\_14.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_015_14.PDF) (dostęp: 26.07.2015).
- Komunikat z badań CBOS nr 52/2014, *10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 1, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_052\\_14.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_052_14.PDF) (dostęp: 23.07.2015).
- Kudlicka M., *Fundusze strukturalne dla Polski na lata 2007–2013*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, [http://www.cie.gov.pl/hlp/files.nsf/0/881a1f8f2c5f6281c12572890053e212/\\$file/fund\\_07mk.pdf](http://www.cie.gov.pl/hlp/files.nsf/0/881a1f8f2c5f6281c12572890053e212/$file/fund_07mk.pdf) (dostęp: 15.07.2015).
- Kuźmicz M., *Hiszpania otworzy rynek pracy dla Polaków!*, <http://gazetapraca.pl/gazetapraca/1,73343,3201502.html> (dostęp: 14.07.2015).

- Lesińska M., Okólski M., Slany K., Solga B., *Społeczne skutki emigracji Polaków po 2004 roku – rozważania wstępne*, [w:] *Dekada członkostwa Polski w UE. Społeczne skutki emigracji Polaków po 2004 roku*, red. M. Lesińska, M. Okólski, K. Slany, B. Solga, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Difin, Warszawa 2011.
- Lisowska B., *Unijne szkolenia dla bezrobotnych mają być skuteczniejsze*, [http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/381209,unijne\\_szkolenia\\_dla\\_bezrobotnych\\_maja\\_byc\\_skuteczniejsze.html](http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/381209,unijne_szkolenia_dla_bezrobotnych_maja_byc_skuteczniejsze.html) (dostęp: 16.07.2015).
- Łastawski K. (2010), *Bariery polskiej tożsamości w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, red. S. Bieleń, Difin, Warszawa.
- NIK, *Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8905,vp,11060.pdf> (dostęp: 19.07.2015).
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 lipca 2003 r. o skorygowanym wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, <http://pkw.gov.pl/2003/> (dostęp: 9.07.2015).
- Parzymies S., *Sukcesy i porażki w budowaniu zachodniej tożsamości Polski*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, red. S. Bieleń, Difin, Warszawa 2010.
- Polskie firmy budowlane nie mają kapitału na budowę dróg*, <http://www.forbes.pl/polskie-firmy-budowlane-nie-maja-kapitalu-na-budowe-drog,artykuly,154572,1,1.html> (dostęp: 15.07.2015).
- Popowicz K., *Historia integracji europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006.
- Rosłon E., Szustak J., *Polityka spójności*, <http://www.fundusze.uj.edu.pl/fundusze/fundusze-strukturalne-2014-2020> (dostęp: 15.07.2015).
- Surmacz W., Krasnowska-Sałustowicz V., *Polska drogo ustawiona*, <http://www.forbes.pl/polska-drogo-ustawiona,artykuly,139860,1,1.html> (dostęp: 15.07.2015).
- Tarchalski K., *Ekonomia polityczna Unii Europejskiej i jej problemy*, Wydawnictwo Naukowo-Techniczne, Warszawa 2014.
- Wawrzyk P., *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Poltext, Warszawa 2012.
- Wielka transformacja. Zmiany ustroju w Polsce po 1989*, red. I. Krzemiński, Łoś-Graf, Warszawa 2011.

Wojtaszczyk K.A. (2010), *W poszukiwaniu polskiej tożsamości w Unii Europejskiej*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, red. S. Bieleń, Difin, Warszawa.

### Streszczenie

Tematem artykułu jest poczucie bezpieczeństwa ekonomiczno-społecznego Polaków po wstąpieniu w struktury Unii Europejskiej. Te kwestie są bardzo rozległe i wymagają dokładnej analizy, dlatego autor potraktował ten krótki esej jako przyczynek do dalszych rozważań. Dotyczą one przede wszystkim stosunku społeczeństwa polskiego do przemian związanych z integracją. Zauważalna jest bardzo duża akceptacja dla członkostwa we Wspólnocie Europejskiej i możliwości, jakie ono daje, przede wszystkim w szeroko rozumianym aspekcie ekonomicznym. Z drugiej strony sama przynależność do tej paneuropejskiej organizacji nie rozwiązuje wszystkich problemów związanych z gospodarką, bezrobociem, niskimi zarobkami. Także w sferze wartości światopoglądowych różnimy się z krajami „starej Unii”, która jest zdecydowanie bardziej lewicowa i zsekularyzowana. Mimo tych różnic Unia daje nam jednak poczucie większego bezpieczeństwa, a my jako naród czujemy cywilizacyjno-kulturową więź z Europą.

### The Feeling of Economic and Social Security of Poles after Entering the European Union – Cause for Further Study

#### Abstract

The topic of the following article is the feeling of economic and social security of Poles after entering the structures of the European Union. These issues are very wide and require a deeper analysis, which is why the author has treated this short essay as a cause for further study. These concern first of all the attitude of the Polish society towards the changes connected with the integration. It can be noticed that there is a large acceptance for the membership in the European Community and the possibilities it gives, first of all in the broadly understood economic aspect. On the other hand, the membership to this paneuropean organisation alone does not solve all the problems connected with the economy, unemployment, low wages. Also on the sphere of the worldview values we are different from the countries of the “Old Union”, which is much more left-leaning and secularised. Despite these differences, the Union gives us the feeling of greater security, and we as a country feel the civilization-cultural bond with Europe.



ROBERT KŁACZYŃSKI

Pedagogical University of Cracow

ŁUKASZ KOZERA

School of Economics, Law and Medical Sciences in Kielce

## Shale Gas in Poland. Financial, Political and Legal Outline

### Introduction

The interest in Polish natural deposits of raw materials greatly increased after the discovery that there is a potential of shale gas exploitation. The first forecasts were extremely optimistic, assuming that Poland may have had an access to nearly 5.3 trillion square meters of shale gas<sup>1</sup>. However, further work on the subject proved to be rather disappointing. According to the report prepared by Polish Geological Institute, the amount of shale gas in the territory of Poland is estimated to be in the range of 346 to 768 billion cubic meters. The report, however, does not state how rich deposits are for efficient, cost-effective exploitation<sup>2</sup>. According to M. Kołaczkowski: "The production of unconventional gas at the level of 15 billion cubic meters with the consumption increase at 5 billion cubic meters is enough to cover the local demand in 100%... achieving the level of production that is greater than local demand might transform Poland

---

1 A. Kublik, *Łupki dzielą świat*, "Gazeta Wyborcza" 2011, no. 118; *Polska ma gaz na 300 lat*, <http://biznes.onet.pl/eia-polska-ma-gaz-na-300-lat,40690,4234951,1,-news-detel> (11.09.2011).

2 *Ocena zasobów wydobywanych gazów ziemnego i ropy naftowej w formacjach łupkowych dolnego paleozoiku w Polsce*, [www.pgi.gov.pl/pl/component/docman/doc\\_dowlan-d/771-raport-pl.html](http://www.pgi.gov.pl/pl/component/docman/doc_dowlan-d/771-raport-pl.html) (06.01.2013).

into significant exporter on European markets”<sup>3</sup>. How much those beliefs are set on realistic principles? This we will know for certain only in 10–15 years, when the gas production from unconventional sources will reach industrial level.

The opportunity of effective, cost-efficient exploitation of unconventional gas is a strategically important issue for Poland. This country does not have enough gas deposits to sustain its self-sufficiency. Therefore, it is forced to import most (about 60%) of “blue fuel”, with Russia being the main supplier. Unfortunately, Russia heavily uses its resources, especially natural gas, as a political tool<sup>4</sup>. This raises concerns of gaining too much dependency on its eastern partners. Hence, attempts to diversify its natural gas supplies taken by this country. One of them will be a terminal of liquefied natural gas (LNG) that is being built in Świnoujście. As estimated, It will deliver five billion cubic meters of gas annually. Poland is also expanding the natural gas transmission lines connecting it to the European Market. Planned Interconnectors under the principle of European “energetic solidarity” will contribute to the security of the European Community, including Poland<sup>5</sup>. Gas tanks will also be modernised. They provide a valuable reserve in case of any hostile action taken against Poland, as well as problems with the transportation via gas stations and the reduction buses<sup>6</sup>. However, the most pressing issue is the insurance of energy security by shale gas production.

3 M. Kołaczkowski, *Liberalizacja rynku gazu i wzrost bezpieczeństwa energetycznego w kontekście rozwoju sektora gazu niekonwencjonalnego w Polsce*, [in:] *Gaz niekonwencjonalny – szansa dla Polski i Europy? Analiza i Rekomendacje*, ed. I. Albrecht, Kraków 2011, p. 130.

4 See more: W. Paniuszkin, M. Zygar, *Gazprom rosyjska broń*, Warszawa 2008; B. Molo, *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Federacji Rosyjskiej*, [in:] *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne w XXI wieku*, ed. E. Cziomer, Kraków 2008, p. 71–122.

5 R.L. Larson, *Tackling Dependenci. The UE and its Energy Security Challenges*, Defence Research Agency (FOI), Stockholm 2007, s. 38–39; More on the energeical policies of EU, M. Kaczmariski, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

6 More on the topic of gas buses in Poland: S. Brańka, *Ekonomiczne uwarunkowania lokalizacji podziemnych magazynów gazu*, Warszawa 2009; M. Kaliski, P. Janusz, A. Szurlej, *Podziemne magazyny gazu jako element krajowego systemu gazowego*,

## Origins of Shale Gas

Shale gas is one of the three types of gas from unconventional sources. It is excavated from a considerable depths of sedimentary shales. Modern technology is necessary, because of the high permeable qualities of shale rocks. Oil shales were formed as a result of complex geological processes occurring hundreds of millions years ago. In the time period between Cambrian and carboniferous, so called graptolites – small organisms inhabiting seas and oceans – ceased to exist. They have become a source of organic matter. Millions of years later, organic matter created as a result of graptolites extinction started to form stones. Processes occurring inside those stones were anaerobic and proceeded at high temperatures, and with a sufficiently high pressure – formed shales. Trapped inside stones, organic remains had been subjected to process of decay and – in time – formed natural gas. Shales are practically impermeable. They have a structure of solid concrete kilometre below the original level composed of tiles<sup>7</sup>.

## Shale Gas Resources in the World

People's Republic of China has presumably the largest reserve of shale gas in the world. The size of the Chinese shale gas is estimated at nearly 36 trillions of cubic meters of gas. United States lands in second place with 24,5 trillions of cubic meters of gas. Third place goes to Argentina – 22 trillion cubic meters<sup>8</sup>. African continent should also be of some importance in this field in the future. The size of unconventional gas deposits in the Republic of South Africa is now estimated at 13,7 trillion cubic meters. However, it is worth to remember that those values are only estimations. They do not include

---

“Nafta – Gaz”, May 2010, p. 326; Act of 16<sup>th</sup> February 2007. *O zapasach ropy naftowej i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym*, “Journal of Laws” 2007, no. 52, poz. 343.

7 *Czym jest gaz z łupków?*, <http://www.lupkipolskie.pl/strefa-wiedzy/gaz-z-lupkow/czym-jest-gaz-z-lupkow/shtml> (04.01.2013).

8 *Kraje o potencjalnie największych zasobach gazu z łupków we EIA*, <http://www.lupkipolskie.pl/strefa-wiedzy/gaz-z-lupkow/zasoby-w-Polsce/shtml> (06.01.2013).

a number of countries that have not even started to explore their potential for natural gas production, like, for example – until recently – Russia<sup>9</sup>. From all countries mentioned above, only United States undertook the shale gas production on a larger scale. In May of 2009, there were 519 drilling rigs to exploit Shale gas sources. In 2009, USA have outperformed Russia in the field of gas production and became a self-sufficient country. At that time, the total production of gas amounted to 598,37 billion cubic meters, and shale gas was accounted for 14% of that value. This contributed to price drop of resources to 72 USD for 1000 cubic meters. Until recently, European countries paid 500USD for a similar amount. American political elites rather reluctantly approach the possibility of shale gas export<sup>10</sup>. Europe taken as a whole may be considered a second (after USA) shale gas market. Resources of an European market of their own are, however, significantly smaller than PRC, US or Argentina. According to initial data, they are estimated at 15 trillion cubic meters of this recourse.

Today, even those values seem questionable. If proven to be true and exploitation made possible on a larger scale – those resources would be sufficient to the old continent for only 30 years. Experience teaches us to be more restrained when judging the capabilities, especially in the face of other problems, like depth of the extraction, the density of population on a given area, technology and, last but not least – profitability. Despite the reluctance of European states, work on the shale gas production is progressing. In 2009, EU launched a research program on shale gas – Gas Shales in Europe (GASH) along with the database of available shale gas deposits – European Black Shale Database (EBSD)<sup>11</sup>.

---

9 This is partially because of their own gas exploitation from conventional sources. Russia is concerned that the shale gas production might threaten their status as a major player in a field of energy. However, it seems, lately government changed its mind and declares interests in unconventional deposits of natural gas. A. Kublik, *Putin pcha Gazprom przeciw łupkom*, "Gazeta Wyborcza" 2012, no. 250.

10 *Gaz z łuków na świecie*, <http://www.lupkipolskie.pl/strefa-wiedzy/gaz-z-lupkow-na-swiecie/sthm> (06.01.2013).

11 *Ibidem*.

## Polish Deposits of Shale Gas

The shale gas resources in Poland, according to the current data are estimated to be from 346,1 to 767,9 billion cubic meters of gas. Currently, none of the major expertise relating the issue of shale gas production evaluates unconventional gas deposits above 2 trillion cubic meters of “blue fuel”. The current demand for gas in amounts to 14,42 billion cubic meters yearly. Natural gas in Poland has reached 4,22 billion cubic meters in 2012, and the conventional gas resources are estimated to 650 billion cubic meters. Only a small portion of that value can be transmitted to production relatively quickly<sup>12</sup>. The rest goes to the Polish market through import, mostly from The Russian Federation. Russia often uses this as an argument in international politics, hence Poland’s attempts to diversify its gas supplies in fear of the consequences of this state. The best solution to the problem would be to increase its own gas production. Unfortunately, so far conventional gas deposits were far too small to cover the demand. For several years, production is maintained at 30% of total demand<sup>13</sup>.

Shale gas deposits in Poland are located in the belt between Pomeranian Province (Voivodeship) and south-east borderlands. Thus, they extend from Pomerania to the Lublin region. The total area that might contain shale gas deposits amounts to 50,000 km<sup>2</sup>. Some of that areas contain a relatively high number of inhabitants per km<sup>2</sup>. In more eastern territories, those proportions change in favor of companies seeking to exploit shale gas deposits<sup>14</sup>.

---

12 *Polskie złoża gazu ziemnego – 650 mld m<sup>3</sup>*, [http://forsal.pl/wiadomosci/polska/106715\\_polskie\\_zloza\\_gazu\\_ziemnego\\_650\\_mld\\_m3](http://forsal.pl/wiadomosci/polska/106715_polskie_zloza_gazu_ziemnego_650_mld_m3) (14.12.2011).

13 Ibidem.

14 A. Kublik, *Bogactwo pod naszymi stopami*, “Gazeta Wyborcza” 2012, no. 249; *Zasoby w Polsce. Obszary perspektywiczne dla gaz łupkowego w Polsce*, <http://www.lupki.polskie.pl/strefa-wiedzy/gaz-z-lupkow/zasoby-w-polsce> (14.12.2012); *Polska ma gaz na 300 lat*, <http://biznes.onet.pl/eia-polska-ma-gaz-na-300-lat,40690,4234951,1,news-detaj> (11.09.2011).

## Technology

Shale gas production is possible through the use of technology called hydraulic fracturing. Other terms are also used, such as fracking, hydraulic crushing, hydro-crushing. Using high pressure, the fracturing liquid is inserted inside a hole drilled in the shale stone. This creates a number of opening with a diameter of 1–2 mm. 98–99,5% of the fracturing liquid consists of water and sand. The remaining 1% is composed of chemicals which enable mixing of the other two ingredients. One of such chemicals used in the fracturing liquid is guar gum. Concreting is one of the key elements of the whole process. That means applying concrete between pipes located in the drilled hole. This is to prevent the escape of gas or accidentally dropping chemicals into the underground waterways. Currently, there is a tendency to use chemicals that are relativity neutral to the environment. Often, as is the case with guar gum, citric acid-sodium or salt, they are commonly used in the food industry. However, it should be noted that the composition of the fracturing liquid does differ depending on the shale rock. Virtually all companies involved in shale gas production publish technical data relating to the fracturing liquid. It's worth noting that it might be necessary to drill quite a few miles, when it comes to shale gas exploitation. The process of acquiring gas from unconventional sources requires the large financial backup and the appropriate amount of test drills. The first drilling using this method took place in USA in 1947. In 1949, Halliburton Oil Well Cementing Company has reported to the patent office their method of hydraulic fracturing. In the 1970s, this process was already well known in Germany. In Poland, first attempts of hydraulic fracturing were carried out in 1960s. The current method of shale gas production was invented in 1990s and the patent to it belongs to George Mitchel<sup>15</sup>. Those are not new technologies, due to recent, dynamic widespread of science and production techniques.

---

15 A. Kublik, *Alfabet poszukiwaczy gazu*, "Gazeta Wyborcza" 2012, no. 254; *Gaz łupkowy: podstawowe informacje*, Raport PKN ORLEN, Warszawa 2010, p. 4.

## Pros and Cons of Shale Gas Production

Poland may become a self-sufficient country, if the shale gas production launches on a large scale. Perhaps, there will be a way to reduce the price of this resource, which in turn might lower the costs of electricity in facilities where gas is used to produce it. Also, there would be a price drop in resources provided to chemical companies, nitrogen in particular. This would allow the production of cheap fertilizers, which, in turn, would have a positive impact on the competitiveness in the agricultural market. There would be a lot of new jobs, being a result of the development of the shale gas production. If the production would be launched on a mass scale – employment in the industry itself, as well as the related projects, would hire nearly 20,000 people. According to the CASE report, Poland can count that government revenues would increase by about 20–90 billion in the years 2019–2025. Those funds would be given to the central budget. Some part of it might be invested into development of the infrastructure. Obviously, all of those benefits will be possible only if the most positive scenario plays out, in which Poland has both an adequate shale gas deposits and the operation is technically possible, not to mention – profitable. However, after the first positive forecasts, there was a lot of doubt and criticism undermining the initial estimations of possibilities of unconventional gas production. Many of those concerns related to the issue of the protection of environment. Many experts are concerned about excessive exploitation of water sources using the hydraulic fracturing method. Supposedly, it also increases the possibility of contaminating the groundwater with chemicals used in the process, although the opinions are divided since groundwaters are located at the depth of 20–260 meters, while drilling is done at the depth of couple miles. The process of hydraulic fracturing uses between 15–20 thousand cubic meters of water, one thousand of which remains contaminated. Therefore, a network of mobile cleaning station is necessary, and that requires a significant financial budget. Unfortunately, a large portion of that water cannot be recovered, which

is a huge problem to environmental stability<sup>16</sup>. Another problem may be the occurrence of mining damage in the areas of drilling. Shale gas exploitation might also lead to losses in agriculture. Previous opinions were based on American experiences. "In the US, the problem of environmental protection has not surfaced, because the shale gas deposits are exploited in the sparsely populated areas, and in states such as Texas, where there is a long tradition of cooperation with energy companies. However, if someone was to exploit shale gas today in state such as New York or New England, it would have met with the same resistance as in Europe"<sup>17</sup>. It's hard to imagine such exploitation in the places which are legally recognised as tourist regions. Previous experiences with the conventional gas production may point out the possibility of crash in the tourist industry, as soon as the energetic resources production begins<sup>18</sup>. All of the above lead to the conclusion that the balance of gains and losses remains an open question.

### Legal Aspects of Shale Gas Production in Poland

The perspective of shale gas exploitation in Poland has emerged with almost equal enthusiasm as the shale gas revolution in US. It was believed that shale gas would help fight recession, like it did in the United States. It was also believed that it would strengthen the position of Poland to Russia and OPEC. Then the initial excitement subsided, and we found out that there has to be a legitimate law regulating the unclear legal situation that many investment companies found themselves in, having to deal with overly complicated bureaucratic procedures<sup>19</sup>. Even in October of 2012, prime minister Donald Tusk announced that the new "hydrocarbon act" shall be passed with haste.

---

16 A. Kublik, *Alfabet...*, p. 29; *Bezpieczeństwo mieszkańców w trakcie prac*, <http://www.lupki.polskie.pl/bezpieczenstwo/bezpieczenstwo-mieszkanow-w-trakcie-prac/> (14.12.2012).

17 Quote J. Bielecki, *Łupki: Rewizja nadzwyczajna*, "Rzeczpospolita" 2012, no. 243.

18 J. Brzuszkiewicz, S. Skomra, *My się łupków nie boimy*, "Gazeta Wyborcza" 2012, no. 259.

19 Exxon Mobil, Talisan and Marathon Oil have complained about the lack of proper legislation.



As many lawyers tracking the legislative process might tell you – this was proven to be untrue<sup>20</sup>.

Works on the drafts were done in two ministries – The Ministry of Finance and The Ministry of Environmental Protection. It was assumed that there will be essentially two acts: one to modernise legal issues of geological nature<sup>21</sup> and the other one to introduce taxes on the extraction of hydrocarbon, but the Act wouldn't be valid until 2020. At this point, the modernised, geological Act was set to adapt the system of regulations to the needs of Polish market, having in mind the rapid changes in demand for hydrocarbons. It was supposed to attract investors interested in finding new resources, but that required additional changes to the legislation on the matters of property rights. It was necessary, not only to keep in mind the interests of local society to protect the environment, but to maintain the interests of the Polish state – not to mention, deliver on investors' expectations. The aim of the government is to create the proper conditions, ensuring the growth of the supply of natural gas from local fields by speeding up the work of exploration, exploitation and production – especially shale gas. In addition, Modern system of management and supervision should be implemented to ensure the safety of the process of both exploration and production. The Legislator wanted also to sort out and clarify the existing law, including a solution for state control over after-market of concessions. It should be noted that the Polish government adopted a typical European concept of the state being a shareholder of hydrocarbon concessions. The scale of production should be – after all – a very significant issue for the country's economy. This type of legal solution originated from the fact that in Europe, unlike the US, deposits of conventional and unconventional natural gas always had belong to the government, never a private company. For this reason, countries that belong to the EU are obligated to maintain a system handing out proper mining and geological concessions. This still proved to be a rather rational system, providing the sole process of production is

---

20 T. Wójcik, *Łupkowy as*, "Do Rzeczy", 29<sup>th</sup> July – 4<sup>th</sup> August 2013, no. 27/027, p. 77.

21 Act of 9<sup>th</sup> June 2011. *Prawo geologiczne i górnictwo*, "Journal of Laws" 2011, no. 163, item. 981 as amended.

carried out by professional, specialized private companies. Investors would play a role similar to a tenant, and would be able to seek the highest profit on their own. This is a system known and accepted by large companies, most popular in the world, although the system of handing out concessions itself may vary in different countries.

Initially, the aim of the Act was to create governmental company acting as a National operator of Mineral Energy (Narodowy Operator Kopalni Energetycznej, NOKE in short). It was supposed to be very important in the process of clearing out the legal mess. As a company, NOKE was to be controlled by government in its entirety. Its only shareholders were to be BGK and National Foundation of Environmental Protection. On the other hand, NOKE was to be a shareholder of every investment. Private companies could apply for concession, but the necessary condition of obtaining it was to sign a contract of cooperation agreement with NOKE. Share of the latter could not exceed 5% leaving the freedom of decision-making, as well as most of the economical benefits to the private investor. From the point of view of exchequer, the share of public funds was at acceptable level, since the shared risk was relatively small. However NOKE would gain access to the full data relating private investors, including business plan, research or planned extraction. Apparently, according to the Ministry of Environment, NOKE was supposed to be inspired by similar entities operating in Denmark (DNSF Nordsfonden), Netherlands (EBN B.V) and Norway (Petoro AS)<sup>22</sup>. The concept of NOKE was heavily criticized from the very beginning, as it was perceived as a factor increasing the risk for investors<sup>23</sup>. However, to the ministry, the most important issue was getting access to the full data regarding the exploration and mining. NOKE was also supposed to prevent market pathologies that can be seen today, where one licence covers about 30% (40 billion cubic meters) of Polish resources of natural gas in conventional deposits and is not exploited at all. Reasons for this situation lie exclusively with the holder of the concession, but it does result in the losses in the whole national economy. NOKE was also supposed to

22 See also: [www.offshorenorway.no](http://www.offshorenorway.no); [www.ebncertification.nl](http://www.ebncertification.nl).

23 B. Sawicki, *NOKE zwiększa ryzyko inwestorów łupkowych*, <http://biznesalert.pl/sawicki-noke-zwieksza-ryzyko-inwestycyjne-inwestorow-lupkowych> (26.03.2014).

serve one other significant role that can be called – socio-economic. The company was to be financed using funds for geological mining sector, including service charge for extraction and compensation for the use of the use of mining. On the other hand, profits from 4% share in investments were supposed to be granted to National Demographic Reserve Fund. Government hoped to provide the adequate income to the fund, bearing in mind all the potential costs of years of probably unfavourable demographic balance. The idea of NOKE has not met with acceptance of potential investors. From the beginning, this concept has been subjected to strong criticism– perhaps as a result of lobbying. There still was a problem with finding more effective ways of encouraging the investors to search and explore shale gas deposits. All of this coincided with the events in Ukraine, which significantly affected the efforts of the Polish government to take a more liberal policy to future investments. It was decided to act effectively and to lead to exploitation of shale gas as quickly as possible or – at least – partially protect the state from potential Russian energetic blackmail. The emphasis was almost exclusively on protection of deposits against the actions of companies that don't respect international standards in the fields of gas exploration and extraction. This is because such lack of respect could possibly be a huge threat to the environment and subsequently the state economy<sup>24</sup>.

A draft of the new Polish legislation regarding the geological and mining law, voted by the Council of Ministers on 11<sup>th</sup> March 2014, has introduced the system of one concession – on exploring, identifying and mining hydrocarbons<sup>25</sup>. It will replace the three currently existing ones. The change of the multiple concession model into permission to perform all phases under one licence should encourage entrepreneurs to explore on a large scale. The lack of NOKE by itself is somewhat considered an El dorado to them. Concessions will be handed out

---

24 *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2013; *Poszukiwanie, wydobywanie i zagospodarowanie gazu ze złóż łupkowych. Informacja o wynikach kontroli*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2013.

25 Draft regarding the changes in geological and mining law – as well as couple of others, introduced by the Ministry of Environment.

in the processes of auctions run from the office. The Ministry of the Environment will be an organ responsible for handing out the concessions. There will also be a possibility of gaining it through auction upon request, if the area in question was already a subject of a tender, of which the license has not been granted. Concessions will be granted for a time period, no shorter than 10 years and no longer than 30. The option of gradually documenting the resources has been introduced. In practice, this solution will allow exploitation of hydrocarbons during the exploration phase. That's because the part of the deposit will be already documented. At the same time, on the remaining part of the area covered by concession, further exploration and prospecting work will be in progress. Obviously, operator will not be able to work longer than the end of the exploration and prospecting process.

Among the benefits planned for investors, the prospect of performing geophysical research of geological structures on demand is one of the most significant. This solution will increase the competitiveness between companies specializing in such studies. It should also help increase the number of entities engaged in research, while giving greater availability of basic geological information. Rules of handing out data and samples to a national geological service have also been regulated.

As planned, there will be no more obligation for conducting two documentations – geological one, relating the hydrocarbon resources, and the resource development plan. Instead, only one documentation has been introduced – geological-investment documentation. Buildings intended for hydrocarbon research will no longer require a permit, and they only have to be notified to authorities of mining supervision. Those solutions will greatly facilitate the activities concerning exploration and exploitation of shale gas. Council of Ministers has also simplified the process of obtaining the permission by operators. So far, this procedure started before acquiring the concession for exploration of hydrocarbons and covered up to 1,200 square kilometres. As a result, it was time consuming, expensive and imprecise. After those changes, the permission should be granted prior to the decision to start drilling<sup>26</sup>.

---

26 I.e. plans of mining facilities.

New rules will also ensure the right of the companies that already have the concession for prospecting and exploration of the natural deposits of hydrocarbons. Therefore, there will be a two year time period, when said companies will have an opportunity to transform their previous concessions into one, single concession. At the same time, there will be an option to extend validity period of the existing concessions up to three years.

As mentioned above, NOKE will not be formed. In order to legally protect the interests of the Treasury as an owner of the natural deposits, supervisory powers over the mining and environment protection have been strengthened. There are also plans for more intense work on the geological supervision over exploring and prospecting natural deposits of hydrocarbons, including control over use of concessions by Ministry of Environment. New distribution of profits from service charges for the extraction of the shale gas has been introduced. Its beneficiaries – in addition to the existing ones, municipalities and the National Fund for Environmental Protection and Water Management – will also include districts and provinces (Voivodeships). Predictions show the increase in fee rates for hydrocarbon extraction, but in the so-called marginal deposits current rates will be maintained.

The Draft obviously had to hit the Polish parliament. However, taking note of the majority in votes of the ruling party and the sympathy of the President, we can almost take it for granted. According to the assurances of the officials of the Council of Ministers, further discussion, in the parliament is possible only on the question of NOKE. Parliamentarians might intend to strengthen all remaining institutions, in order to make them capable of performing tasks previously given to the national operator. However, everyone wants about the shortest time possible, so any eventual changes will be worked out in the future, depending on how the currently created system will work.

## Bibliography

### Acts, Source Texts, Reports

- Gaz łupkowy: podstawowe informacje*, Raport PKN ORLEN, Warszawa 2010.
- Ocena zasobów wydobywanych gazu ziemnego i ropy naftowej w formacjach łupkowych dolnego paleozoiku w Polsce*, [www.pgi.gov.pl/pl/component/docman/doc\\_dowland/771-raport-pl.html](http://www.pgi.gov.pl/pl/component/docman/doc_dowland/771-raport-pl.html) (06.01.2013).
- Poszukiwanie, wydobywanie i zagospodarowanie gazu ze złóż łupkowych. Informacja o wynikach kontroli*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2013.
- Act of 16<sup>th</sup> February 2007. *O zapasach ropy naftowej i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym*, "Journal of Laws" 2007, no. 52, item 343.
- Act of 9<sup>th</sup> June 2011. *Prawo geologiczne i górnicze*, "Journal of Laws" 2011, no. 163, item 981.
- Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2013.

### Supplementary Works

- Brańka S., *Ekonomiczne uwarunkowania lokalizacji podziemnych magazynów gazu*, Warszawa 2009.
- Kaczmarek M., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Kończakowski M., *Liberalizacja rynku gazu i wzrost bezpieczeństwa energetycznego w kontekście rozwoju sektora gazu niekonwencjonalnego w Polsce*, [in:] *Gaz niekonwencjonalny – szansa dla Polski i Europy? Analiza i Rekomendacje*, ed. I. Albrecht, Kraków 2011.
- Larson R.L., *Tackling Dependenci. The UE and its Energy Security Challenges*, Defence Research Agency (FOI), Stockholm 2007.
- Molo B., *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Federacji Rosyjskiej*, [in:] *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne w XXI wieku*, ed. I. Cziomer, Kraków 2008.
- Paniuszkin W., Zygarek M., *Gazprom rosyjska broń*, Warszawa 2008.

### Press Materials

- Bielecki J., *Łupki: Rewizja nadzwyczajna*, "Rzeczpospolita" 2012, no. 243.
- Brzuskiewicz J., Skomra S., *My się łupków nie boimy*, "Gazeta Wyborcza" 2012, no. 259.
- Kaliski M., Janusz P., Szurlej A., *Podziemne magazyny gazu jako element krajowego systemu gazowego*, "Nafta – Gaz", May 2010.

- Kublik A., *Alfabet poszukiwaczy gazu*, "Gazeta Wyborcza" 2012, no. 254.
- Kublik A., *Bogactwo pod naszymi stopami*, "Gazeta Wyborcza" 2012, no. 249.
- Kublik A., *Łupki dzielą świat*, "Gazeta Wyborcza" 2011, no. 118.
- Kublik A., *Putin pcha Gazprom przeciw łupkom*, "Gazeta Wyborcza" 2012, no. 250.
- Sawicki B., *NOKE zwiększa ryzyko inwestorów łupkowych*, <http://biznesalert.pl/sawicki-noke-zwieksza-ryzyko-inwestycyjne-inwestorow-lupkowych> (26.03.2014).
- Wójcik T., *Łupkowy as*, "Do Rzeczy", 29<sup>th</sup> June – 4<sup>th</sup> August 2013, no. 27/027.

### Netography

- Bezpieczeństwo mieszkańców w trakcie prac*, <http://www.lupki.polskie.pl/bezpieczenstwo/bezpieczenstwo-mieszkancow-w-trakcie-prac/> (14.12.2012).
- Czym jest gaz z łupków?*, <http://www.lupkipolskie.pl/strefa-wiedzy/gaz-z-lupkow/czym-jest-gaz-z-lupkow/shtml> (04.01.2013).
- Gaz z łupków na świecie*, <http://www.lupkipolskie.pl/strefa-wiedzy/gaz-z-lupkow-na-swiecie/sthm> (06.01.2013).
- Kraje o potencjalnie największych zasobach gazu z łupków we EIA*, <http://www.lupkipolskie.pl/strefa-wiedzy/gaz-z-lupkow/zasoby-w-Polsce/shtml> (06.01.2013).
- Polska ma gaz na 300 lat*, <http://biznes.onet.pl/eia-polska-ma-gaz-na-300-lat,40690,4234951,1,news-detel> (11.09.2011).
- Polskie złoża gazu ziemnego – 650 mld m<sup>3</sup>*, [http://forsal.pl/wiadomosci/polska/106715\\_polskie\\_zloza\\_gazu\\_ziemnego\\_650\\_mld\\_m3](http://forsal.pl/wiadomosci/polska/106715_polskie_zloza_gazu_ziemnego_650_mld_m3) (14.12.2011).
- Zasoby w Polsce. Obszary perspektywiczne dla gaz łupkowego w Polsce*, <http://www.lupki.polskie.pl/strefa-wiedzy/gaz-z-lupkow/zasoby-w-polsce> (14.12.2012).
- <http://www.offshorenorway.no> (28.03.2014)
- <http://www.ebncertification.nl> (28.03.2014)

### Summary

The emergence of the shale gas on the global fuel market resulted in considerable changes in the perception of energy capacity of many countries. This might be considered a threat to the states being only exporters of the natural gas from conventional sources. The economic unity of such powers as Russia or Qatar may lead to a serious crisis in energetic sectors of such countries in the event of eventual success of mass exploitation of the shale gas. So far, however, the only country that could be considered successful in

the field of exploitation of shale gas is still the US. The scale of the natural deposits, their wealth and - above all - their price speak for the continuation of the production process. It seems that EU countries cannot count on similar success. There are couple of reasons for that. Among them, the first one are problems of the technical nature. Natural, unconventional gas deposits in Europe are located much deeper than similar deposits in United States. Besides that, there is still a problem with the density of population in the areas that could potentially be a source of shale gas. This, in turn, is linked heavily to the issue of environment protection. Despite the assurance of safety coming from the circles of experts or corporations interested in this process, voices saying about negative impact of exploiting shale gas on the environment can be heard more and more loudly. Many European countries are also bonded by contracts for the supply of natural gas from Norway, Qatar or the Russian Federation. Since the shares in the joint investment are the domain of the largest companies representing a broad spectrum of European energy sector, they form kind of lobby on further works on conventional sources. More often than not - own, particular interests decide in this matter. Despite the initial optimistic information about the possibility of exploitation of Polish natural shale gas deposits it's hard to stay optimistic judging the chances for the future. The natural deposits of shale gas in Poland obviously and undoubtedly exist and that is a fact, but they are still much smaller than it was previously assumed. It is also unclear whether the production of gas from conventional deposits will be profitable enough. Exploratory work should give answers to these questions within a decade. It seems, however, that Poland should equally invest in both unconventional gas, as well as liquefied gas terminal in Świnoujście and the support for "energetic solidarity" within the European Union.



RADOSŁAW MARZĘCKI

Instytut Politologii

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

## Poczucie zagrożenia cyberprzestępczością. Zróznicowanie międzynarodowe

### Wprowadzenie

Dynamika zmian, jakim podlega współczesny świat, znacząco utrudnia jego szczegółowy opis i niemal uniemożliwia precyzyjne prognozowanie przyszłości. Charakterystyka tych transformacji w dużej mierze determinowana jest rozwojem i rozprzestrzenianiem się nowych technologii, które modyfikują podstawy funkcjonowania społeczeństw we wszelkich możliwych aspektach: politycznym, gospodarczym czy kulturowym<sup>1</sup>. Dziś trudno sobie wyobrazić codzienne życie bez narzędzi, które przyczyniły się do tych zmian<sup>2</sup>. Komputer jako narzędzie oraz internet jako przestrzeń działania stanowią, jak twierdzą autorzy pracy *Świat digital natives*,

jedno z największych wyzwań naszych czasów. Dostęp do niej, zmieniając pojęcia: wolności, prawdy, inteligencji, interakcji i więzi społecznych, powoduje, że informatyczność, kreując nową rzeczywistość społeczną, może albo prowadzić w stronę pozytywnych zmian i zapewnienia wielu osobom lepszej przyszłości, albo sprawić, że społeczeństwo przyszłości będzie, jak twierdzi Erich Fromm, odczłowieczonym społeczeństwem technotronicznym<sup>3</sup>.

---

1 Zob. M. Castells, *Społeczeństwo sieci*, PWN, Warszawa 2011.

2 J.D. Bolter, *Komputer: Maszyna i narzędzie*, [w:] *Nowe media w komunikacji społecznej XX wieku*, red. M. Hopfinger, Oficyna Naukowa, Warszawa 2002, s. 359.

3 H. Krauze-Sikorska, M. Klichowski, *Świat digital natives. Młodzież w poszukiwaniu siebie i innych*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2013, s. 67.

Koniec XX wieku opisywano często przy użyciu takich określeń jak „rewolucja informatyczna” czy „rewolucja technologiczna” – zjawisk, które zmodyfikowały fundamenty współczesnych społeczeństw. Staliśmy się (lub wciąż stajemy) społeczeństwem informacyjnym, które nigdy nie przestało (i z pewnością nie przestanie) być „społeczeństwem ryzyka”<sup>4</sup>. Nowe technologie zmieniły relacje społeczne, ale także stworzyły nową – wirtualną – płaszczyznę dla rozwoju gospodarki. Jak twierdzi Piotr Sienkiewicz, jedną z niepożądanych, choć nieusuwalnych cech społeczeństwa informacyjnego jest obecność ryzyka cyberzagrożeń – rozumianego jako wzrost cyberprzestępczości i groźba cyberterroryzmu. Pisze także, iż na nową przyszłość powinniśmy spoglądać bardziej realistycznie: „optymizm technologiczny, towarzyszący przyspieszonemu postępowi naukowo-technicznemu w drugiej połowie XX wieku, obecnie ustępuje postawom sceptycznym wyrażającym częściej obawy i zwątpienie niż nadzieje na bezpieczny, trwały i zrównoważony rozwój cywilizacyjny”<sup>5</sup>. Ta nowa płaszczyzna stanowi obecnie, jak przekonuje inny badacz tej problematyki,

pole dla nowych jakościowo zagrożeń. Wirtualna rzeczywistość, pozbawiona geograficznego parametru mierzalności, nie tylko przekracza kategorię terytorialności, ale przede wszystkim, za sprawą nieograniczonej sfery wolności słowa, uniemożliwia pełną kontrolę nad nadawcą, przekazem oraz odbiorcą. Złudne przekonanie o pełnej anonimowości powoduje, że nowy obszar ludzkiej działalności, pozbawiony tradycyjnej kontroli, sprawdzonej w świecie organicznym, staje się areną coraz chętniej wykorzystywaną przez cyberprzestępców<sup>6</sup>.

Nie można również zapominać, że nowe zagrożenia mają wielowymiarowy charakter. Dotyczą zarówno bezpieczeństwa sfery pry-

4 W sensie używanym przez Ulricha Becka, zob. U. Beck, *Społeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002 oraz U. Beck, *Społeczeństwo światowego ryzyka. W poszukiwaniu utraconego bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

5 P. Sienkiewicz, *Media kształtujące społeczne wzburzenie*, [w:] *Media a opinie i postawy społeczne*, red. J. Bierówka, Z. Pucek, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011, s. 20–21.

6 M. Karatysz, *Zjawisko cyberprzestępczości a polityka cyberbezpieczeństwa w regulacjach prawnych Rady Europy, Unii Europejskiej i Polski*, „Refleksje” 2013, nr 7, s. 139.

watnej jednostek, jak i bezpieczeństwa państwa. Cyberprzestrzeń, o której mowa, stwarza nowe możliwości dla rozwoju podmiotów państwowych (pozapaństwowych) czy jednostek, ale jest również źródłem poważnych zagrożeń dla ich bezpieczeństwa<sup>7</sup>. Radosław Bania podkreśla, że „przestrzeń komputerowa staje się obszarem, w który zostają przenoszone różnego rodzaju konflikty i który jest w szczególności otwarty na różnego rodzaju ataki, skierowane nie tylko przeciwko osobom cywilnym, ale już w znacznej mierze przeciwko istotnym elementom infrastruktury krytycznej poszczególnych państw”<sup>8</sup>. Stąd potrzeba stałego poszerzania znaczeń takich pojęć, jak bezpieczeństwo czy zagrożenia<sup>9</sup>. Wielu ekspertów przyznaje jednak, że przede wszystkim permanentny postęp technologiczny znacząco utrudnia formułowanie jednoznacznych definicji tych terminów<sup>10</sup>. W literaturze można odnaleźć wiele bardzo szczegółowych typologii zagrożeń dla bezpieczeństwa w przestrzeni internetowej (cyberprzestępstw)<sup>11</sup>. Na potrzeby niniejszego artykułu – którego główną wartością jest analiza danych empirycznych – przyjęto definicję ogólną, która traktuje cyberprzestępstwa jako „grupę czynów zabronionych polegających na posługiwaniu się elektronicznymi systemami przetwarzania informacji do naruszania dóbr prawnych chronionych przez prawo

7 A. Żebrowski, *Bezpieczeństwo informacyjne Polski a walka informacyjna*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2013, nr 29, s. 447. Zob. także: K. Liderman, *Bezpieczeństwo informacyjne*, PWN, Warszawa 2012, s. 17–26 oraz M. Plecka, A. Rychły-Lipińska, *Bezpieczeństwo informacyjne*, [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, red. A. Urbanek, Wydawnictwo Społeczno-Prawne, Słupsk 2013.

8 R. Bania, *Wojny w cyberprzestrzeni – przypadek Iranu*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe w regionie Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki (MENA) u progu XXI wieku*, red. R. Bania, K. Zdulski, Wydawnictwo Naukowe, Łódź 2012, s. 186.

9 J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996.

10 A. Adamski, *Prawo karne komputerowe*, Warszawa 2000, s. 32. Zob. także: M. Gercke, *Understanding Cybercrime: Phenomena, Challenges and Legal Response*, <http://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/cybercrime2014.pdf> (dostęp: 10.02.2015).

11 Zob. S. Gordon, R. Ford, *On the definition and classification of cybercrime*, „Journal of Computer Virology” 2006, no. 2; M. Nowak, *Cybernetyczne przestępstwa – definicje i przepisy prawne*, „Biuletyn EBIB” 2010, nr 4, <http://www.ebib.pl>.

karne”<sup>12</sup>. Maciej Siwicki podkreśla, że ten rodzaj przestępczości dotyczy relatywnie szerokiego kręgu przestępstw, a mianowicie: (1) przestępstw przeciwko bezpieczeństwu przetwarzanej informacji, (2) przestępstw związanych z użyciem środków masowego przekazu do rozpowszechniania lub prezentowania informacji zakazanych przez prawo (tzw. przestępstwa związane z treścią informacji) oraz (3) pozostałych przestępstw instrumentalnego wykorzystania (użycia) elektronicznych sieci informatycznych i systemów informatycznych do naruszania dóbr prawnych, chronionych przez prawo karne<sup>13</sup>.

### Źródła danych i problematyka

W niniejszym artykule podjęto próbę zaprezentowania rezultatów analizy danych z badań nad europejską opinią publiczną w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego<sup>14</sup>. Z uwagi na charakter danych dokonano porównania, które pozwala na ten problem spojrzeć z uwzględnieniem zróżnicowania zarówno poczucia zagrożenia, świadomości zagrożenia, jak i zachowań ryzykownych w tym wymiarze oraz zachowań mających na celu zwiększenie indywidualnego bezpieczeństwa. Postawy społeczeństwa polskiego przedstawiono zatem na

12 M. Siwicki, *Podział i definicja cyberprzestępstw*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7–8, s. 241. Zob. także: M. Siwicki, *Cyberprzestępczość*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2013, s. 9–20.

13 M. Siwicki, *Podział...*, s. 250–251. Ciekawej perspektywy dostarczają także Brunon Hołyst i Jacek Pomykała, rozróżniając kategorię cyberprzestępstw dokonywanych z (rzeczywistym lub potencjalnym) użyciem przemocy oraz dokonywanych bez użycia przemocy. W ramach tej pierwszej wymieniają: cyberterroryzm, napaść przez zastraszanie, cyberprześladowanie oraz pornografię dziecięcą. W ramach drugiej: cyberwtargnięcia, cyberkradzieże, cyberoszustwa, cyberzniszczenia oraz inne cyberprzestępstwa; zob. B. Hołyst, J. Pomykała, *Cyberprzestępczość, ochrona informacji i kryptologia*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 1, s. 17–19.

14 Źródłem wiedzy wykorzystanej w artykule stały się wyniki badania Eurobarometr 79.4. Do analizy porównawczej wykorzystano właściwy zbiór danych zdeponowany w serwisie ZACAT, pozwalającym na wyszukiwanie, przeglądanie, analizę i pobieranie danych z badań społecznych, a dostarczanych przez niemiecki instytut badawczy GESIS (Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften); European Commission, Brussels (2014): Eurobarometer 79.4 (2013). TNS Opinion, Brussels [producer]. GESIS Data Archive, Cologne. ZA5852 Data file Version 3.0.1.

tle postaw społeczności europejskiej (z 27 państw Unii Europejskiej<sup>15</sup>), a dodatkowo wyróżniono podział na zjawiska dominujące w społeczeństwach tzw. starej UE (15 państw tworzących Wspólnotę Europejską do 2004 roku<sup>16</sup>) oraz w społeczeństwach nowej UE (12 państw<sup>17</sup>). Taki podział należy uznać za funkcjonalny przede wszystkim ze względu na fakt, iż pozwala dostrzec różnice w aspekcie międzynarodowym na kilku płaszczyznach, m.in.

- w dostępie i sposobach wykorzystania nowych technologii;
- percepcji zagrożeń dla bezpieczeństwa w internecie;
- stanie nastrojów społecznych (obaw) w tym zakresie;
- sposobach zapobiegania zagrożeniom.

Dodatkowo, obserwacja analizowanych trendów w czasie prowadzi do wniosku, że społeczeństwa nowej UE (w tym polskie) będą raczej powielać wzory zachodnioeuropejskie.

W toku analizy sformułowano kilka ogólnych wniosków:

- widać różnice w formach aktywności podejmowanych w internecie (np. czy sieć służy tylko pozyskiwaniu informacji, czy jest także przestrzenią dla zachowań konsumenckich i biznesowych);
- charakter podejmowanych aktywności determinuje rodzaj i skalę zagrożeń i faktycznych (deklarowanych przez respondentów) aktów cyberprzestępczych;
- to z kolei implikuje różnice w zakresie i poziomie świadomości zagrożeń i deklarowanych obaw, ale także konkretnych zachowań na rzecz własnego bezpieczeństwa (np. zmiana haseł dostępu do serwisów internetowych).

## Aktywność w internecie

Częstotliwość korzystania z internetu, jak również sposoby wykorzystania tego medium muszą determinować skalę zjawiska zwanego

---

15 W analizie nie uwzględniono danych dla Chorwacji, która jest państwem członkowskim UE od 1 lipca 2013 roku.

16 Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy.

17 Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry.

„cyberprzestępczością”. Warto zatem bliżej przyjrzeć się strukturze czasu poświęcanego na aktywność w internecie, z uwzględnieniem wspomnianego międzynarodowego zróżnicowania. Taka perspektywa ukazuje bowiem pewne istotne cechy dominujących wzorów zachowań na tym polu (tab. 1). Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na swoisty kontrast między starą a nową UE. W pierwszym przypadku do korzystania z internetu przynajmniej raz dziennie przyznaje się większość populacji (58%, w tym aż 44% korzysta kilka razy dziennie). W drugim – mniej niż połowa, dokładnie 43%. Polskie społeczeństwo wpisuje się tutaj w tendencję właściwą dla całej nowej Unii. Widoczny jest również większy udział obywateli starej UE w ogólnym wskaźniku aktywności w internecie (UE 27: 54%). Opisane tu zjawisko w analogicznym stopniu dotyczy tzw. cyfrowego wykluczenia – nie tyle obiektywnego (brak dostępu do technologii i usług), co obecnego w zachowaniach (tj. faktycznym niekorzystaniu z technologii czy usług). O wiele więcej mieszkańców nowej UE (Polacy nie są tutaj wyjątkiem) przyznaje, że „nigdy” nie korzysta z internetu w takich celach, jak: korespondencja elektroniczna, pozyskiwanie informacji, komunikacja czy zakupy.

Tabela 1. Częstotliwość korzystania z internetu (%)

<i>Jak często korzysta Pan(i) z internetu (np. by wysłać maile, przeczytać wiadomości, porozmawiać ze znajomymi lub zrobić zakupy przez internet)?</i>	POLSKA	UE STARA	UE NOWA	UE 27
Kilka razy dziennie / cały czas	33	44	31	41
Raz dziennie	11	14	12	13
Kilka razy w tygodniu	10	10	10	10
Raz w tygodniu	4	3	4	3
Kilka razy w miesiącu	2	1	2	1
Raz w miesiącu	1	1	1	1
Rzadziej	2	2	2	2
Nigdy	37	26	38	28
Trudno powiedzieć	1	1	1	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurobarometer 79.4.

Szczegółowe dane wskazują również na niejednorodność wzorów aktywności internetowej, która może być efektem zróżnicowania zasobności materialnej, ale i otwartości na nowe technologie (tab. 2). Typowy Polak korzysta z internetu głównie za pośrednictwem laptopa/netbooka (59%) oraz komputera stacjonarnego (52%)<sup>18</sup>. O wiele rzadziej natomiast używa do tego celu telefonu komórkowego (smartfona). Tym urządzeniem posługuje się co dziesiąty obywatel Polski (dokładnie 11%). Statystyczny mieszkaniec starej UE jest bardziej mobilny, częściej bowiem (niż mieszkańcy nowej UE) wykorzystuje takie urządzenia jak tablet czy właśnie smartfon. Także telewizor jako odbiornik internetu jest tam bardziej rozpowszechniony (7%). Widać zatem mniej tradycyjne wzory zachowań w społeczeństwach starej piętnastki.

Tabela 2. Typy urządzeń do korzystania z internetu (%)

<i>Jakich urządzeń używa Pan(i) do korzystania z internetu?</i>	POLSKA	UE STARA	UE NOWA	UE 27
Komputera stacjonarnego	52	51	62	53
Laptopa/netbooka	59	65	51	62
Tableta	5	16	5	14
Smartfona	11	39	14	35
Telewizora	3	7	2	6
Inne	0	1	0	1
Trudno powiedzieć	0	1	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurobarometer 79.4.

Powyzszą tezę potwierdza także analiza danych dotyczących konkretnych czynności, które użytkownicy podejmują w internecie (tab. 3<sup>19</sup>). Okazuje się, że obywatele starej Unii częściej podejmują aktywności bardziej ryzykowne, gdzie akt cyberprzestępczy może mieć poważniejsze (np. materialne, finansowe) konsekwencje. Symbolicznym przykładem jest bankowość internetowa, z której usług korzysta ponad połowa (51%) mieszkańców tej części kontynentu i tylko 39%

18 Odsetki nie sumują się do 100, bowiem respondenci mogli wskazywać więcej niż jedno urządzenie służące do korzystania z internetu.

19 Pytanie zadano jedynie osobom, które wcześniej zadeklarowały, że kiedykolwiek korzystają z internetu.

obywateli nowej UE. Ci również zdecydowanie rzadziej wykorzystują sieć w celu zakupu towarów czy usług. W tym przypadku różnica między poziomem powszechności tej formy aktywności w starej i nowej UE jest jeszcze większa.

Tabela 3. Formy aktywności w internecie (%)

<i>Które z poniższych czynności wykonuje Pan(i) w internecie?</i>	POLSKA	UE STARA	UE NOWA	UE 27
Bankowość internetowa	50	51	39	48
Zakup towarów i usług (wakacje, książki, muzyka itp.)	39	54	35	50
Sprzedaż towarów i usług	11	20	11	18
Korzystanie z internetowych portali społecznościowych	52	53	55	53
Poczta elektroniczna	79	86	76	84
Czytanie wiadomości w internecie	83	57	73	60
Granie w gry za pośrednictwem internetu	21	27	27	27
Oglądanie telewizji	12	19	16	19
Inne	2	4	3	3
Żadne	1	1	2	1
Trudno powiedzieć	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurobarometer 79.4.

## Poziom poinformowania w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego

Kolejnym ważnym wymiarem analizy, w świetle którego należy rozpatrywać problem bezpieczeństwa cybernetycznego we współczesnej Europie, jest kwestia stopnia poinformowania obywateli na temat rozmaitych zagrożeń w tej dziedzinie (tab. 4). W tym miejscu ujawniają się bowiem znaczące różnice. Otóż 52% obywateli całej UE deklaruje swoje niedoinformowanie w tym zakresie. Ta tendencja jest bardziej wyraźna w nowej części Wspólnoty (60%), choć także połowa populacji starej UE zgłasza braki w wiedzy na ten temat. Wydaje się więc konieczne podejmowanie większych wysiłków na rzecz szerzenia świadomości



różnych form zagrożeń w całej UE. Deficyt informacji stanowi bowiem główną przyczynę podejmowania ryzykownych aktywności.

Tabela 4. Stopień poinformowania o zagrożeniach w internecie (%)

<i>Jak dobrze poinformowany(a) czuje się Pan(i) na temat zagrożeń związanych z cyberprzestępczością?</i>	POLSKA	UE STARA	UE NOWA	UE 27
Bardzo dobrze poinformowany(a)	11	10	8	9
Raczej dobrze poinformowany(a)	31	37	28	35
Niezbędnie dobrze poinformowany(a)	29	28	30	29
W ogóle nie poinformowany(a)	26	22	30	23
Trudno powiedzieć	3	4	5	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurobarometer 79.4.

Obywatele całej UE zdecydowanie przyznają, że posiadają odpowiednie umiejętności korzystania z internetu w zakresie takim jak bankowość internetowa czy dokonywanie zakupów (tab. 5). Taką pewnością zgłasza 70% społeczeństw starej i 68% nowej Unii. Pewnym wyjątkiem – aczkolwiek w pozytywnym sensie – są tutaj Polacy, którzy jeszcze częściej stwierdzają posiadanie tychże umiejętności (aż 77%). Ta pewność siebie niestety – na co wskazywano w poprzednim wątku – nie łączy się z większym poziomem poinformowania, jeśli chodzi o potencjalne zagrożenia, bowiem aż 55% z nich wyraża opinię o niedostatecznym poinformowaniu w tej sprawie.

Tabela 5. Poziom umiejętności w zakresie korzystania z bankowości i zakupów przez internet (%)

<i>Na ile jest Pan(i) pewny(a), że potrafi Pan(i) korzystać z internetu w zakresie takim jak bankowość internetowa lub zakupy przez internet?</i>	POLSKA	UE STARA	UE NOWA	UE 27
Bardzo pewny(a)	30	27	27	27
Raczej pewny(a)	47	43	41	43
Niezbędnie pewny(a)	14	17	16	17
W ogóle niepewny(a)	5	11	13	11
Trudno powiedzieć	3	1	4	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurobarometer 79.4.

Dynamiczny rozwój nowych technologii powoduje powstawanie i poszerzanie się luki kompetencyjnej w społeczeństwie. Ci, dla których nowe media stanowią część naturalnego środowiska, korzystają więcej i szybciej. To ich często określa się mianem *digital natives* (cyfrowi tubylcy)<sup>20</sup>. Przestrzeń internetu doświadcza jednak rozwarstwienia. Jak pisze Magdalena Szpunar, „dla jednych stanowiła będzie środowisko przyjazne, w którym zaspokajają niemal wszystkie swoje społeczne potrzeby, dla innych będzie *terra incognita* pełną zasadzek i trudności czyhających na niewytrawnego użytkownika”<sup>21</sup>. To jeszcze nie znaczy, że na zagrożenia w internecie wystawieni są tylko ci drudzy. Cyfrowi tubylcy narażeni są być może bardziej – z racji częstotliwości oraz form aktywności podejmowanych w internecie.

### Poczucie zagrożenia cyberprzestępczością

Społeczne poczucie bezpieczeństwa jest konsekwencją zarówno obiektywnego stanu rzeczy, jak i subiektywnego przekonania jednostek, które może być determinowane różnymi bodźcami o charakterze racjonalnym i – być może częściej – emocjonalnym. W praktyce jego wskaźnikiem jest poziom oraz zakres obaw, jakie towarzyszą obywatelom – użytkownikom internetu. W tabeli 6 zestawiono wyniki dotyczące obaw, z jakimi mieszkańcy UE wiążą różne formy wirtualnej aktywności. Wśród nich wyróżniono:

- kradzież tożsamości;
- próby wyłudzenia danych osobowych (loginów, haseł);
- oszustwo internetowe (w procesie sprzedaży internetowej);
- przypadkowe natknięcie się na treści związane z pornografią dziecięcą;
- przypadkowe natknięcie się na treści promujące nienawiść lub ekstremizm religijny;

---

20 Zob. M. Prensky, *Digital Natives, Digital Immigrants*, „On the Horizon” 2001, Vol. 9, No. 5. J. Katz z kolei pisze o „cyfrowych obywatelach”, zob. J. Katz, *The Digital Citizen*, „Wired” 1997, No. 12.

21 M. Szpunar, *Przestrzeń Internetu – nowy wymiar przestrzeni społecznej*, [w:] *Od robotnika do internauty. W kierunku społeczeństwa informacyjnego*, red. A. Siwik, L. Haber, AGH Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne, Kraków 2008, s. 227.

- niedostępność usług internetowych z powodu „cyberataku”;
- atak hakerski na konto (mailowe, w portalu społecznościowym);
- oszustwo internetowe (w zakresie bankowości internetowej).

Tabela 6. Obawy związane z aktywnością w internecie (%)

<i>Na ile zaniepokojony(a) jest Pan(i) osobiście tym, że może doświadczyć lub zostać ofiarą następujących cyberprzestępstw?</i>	POLSKA	UE STARA	UE NOWA	UE 27
<i>Kradzież tożsamości (ktoś kradnie Pana(i) dane osobowe i podaje się za Pana(ią), np. robi zakupy posługując się Pana(i) imieniem i nazwiskiem)</i>				
Bardzo zaniepokojony(a)	19	17	20	17
Raczej zaniepokojony(a)	36	34	35	34
Raczej niezaniepokojony(a)	30	33	29	32
W ogóle niezaniepokojony(a)	12	15	13	15
Trudno powiedzieć	3	1	2	1
<i>Otrzymywanie od oszustów e-maili lub telefonów z prośbą o udostępnienie Pana(i) komputera, danych logowania lub danych osobowych (w tym danych bankowych lub płatniczych)</i>				
Bardzo zaniepokojony(a)	13	13	14	13
Raczej zaniepokojony(a)	37	29	34	30
Raczej niezaniepokojony(a)	35	39	34	38
W ogóle niezaniepokojony(a)	12	18	17	18
Trudno powiedzieć	3	1	3	1
<i>Oszustwo internetowe, w którym zakupione towary nie zostały dostarczone, były podrobione lub niezgodne z opisem</i>				
Bardzo zaniepokojony(a)	12	10	14	11
Raczej zaniepokojony(a)	39	30	35	31
Raczej niezaniepokojony(a)	35	39	31	37
W ogóle niezaniepokojony(a)	12	20	17	19
Trudno powiedzieć	4	1	3	2
<i>Przypadkowe natknięcie się w internecie na pornografię dziecięcą</i>				
Bardzo zaniepokojony(a)	17	19	18	19
Raczej zaniepokojony(a)	33	24	30	25
Raczej niezaniepokojony(a)	32	34	30	34
W ogóle niezaniepokojony(a)	14	22	18	21
Trudno powiedzieć	4	1	4	2

<i>Przypadkowe natknięcie się na materiały, które promują nienawiść rasową lub ekstremizm religijny</i>				
Bardzo zaniepokojony(a)	9	10	9	10
Raczej zaniepokojony(a)	33	24	30	25
Raczej niezaniepokojony(a)	37	42	37	41
W ogóle niezaniepokojony(a)	17	24	21	23
Trudno powiedzieć	4	1	4	2
<i>Brak możliwości uzyskania dostępu do usług internetowych (np. usług bankowych) z powodu ataku cybernetycznego</i>				
Bardzo zaniepokojony(a)	11	10	12	10
Raczej zaniepokojony(a)	34	26	31	27
Raczej niezaniepokojony(a)	37	42	34	40
W ogóle niezaniepokojony(a)	14	21	19	20
Trudno powiedzieć	5	2	5	2
<i>Atak hakerski na Pana(i) konto w mediach społecznościowych lub konto poczty elektronicznej</i>				
Bardzo zaniepokojony(a)	12	13	15	13
Raczej zaniepokojony(a)	34	32	33	32
Raczej niezaniepokojony(a)	35	37	32	36
W ogóle niezaniepokojony(a)	14	18	17	18
Trudno powiedzieć	4	1	4	2
<i>Padnięcie ofiarą oszustwa internetowego dotyczącego karty kredytowej lub bankowości</i>				
Bardzo zaniepokojony(a)	15	18	19	18
Raczej zaniepokojony(a)	36	31	32	31
Raczej niezaniepokojony(a)	35	33	30	32
W ogóle niezaniepokojony(a)	11	18	16	17
Trudno powiedzieć	3	1	3	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurobarometer 79.4.

Szczegółowe dane zaprezentowane w tabeli 6 można podsumować kilkoma ogólnymi spostrzeżeniami. O ile różnice w poziomie obaw w społeczeństwach starej i nowej UE nie są znaczące, o tyle warto dostrzec kilka interesujących dysproporcji. Po pierwsze, w każdym z badanych wymiarów obawy mieszkańców nowej części UE są większe. Oznacza to, że lęk przed doświadczeniem przejawów cyberprze-

stępczości (w jakiegokolwiek postaci) dotyczy w większym stopniu tych populacji, w których poziom poinformowania o tego rodzaju zagrożeniach jest mniejszy. Najbardziej istotne różnice również dotyczą tych form internetowej aktywności, które w nierównomierny sposób dominują w starej i nowej części Wspólnoty. Chodzi przede wszystkim o zakupy przez internet (obawy w starej UE na poziomie 40%, w nowej – 48%) oraz bankowość internetową (stara UE: 36%, nowa UE: 43%). Jak wcześniej wspomniano, są to te formy wykorzystania sieci, z których częściej korzystają mieszkańcy starej Unii. Widoczny jest więc związek między częstotliwością wykorzystania określonych narzędzi a stopniem poinformowania o zagrożeniach oraz poziomem obaw związanych z potencjalnym atakiem. Jeśli natomiast chodzi o społeczeństwo polskie, to w dużej mierze powieliła ono trendy właściwe dla wskaźnika ogólnego dla państw nowej UE (w każdym z wymiarów odchylenia wynoszą maksymalnie +/- 3%<sup>22</sup>).

Pośród szczegółowo opisanych obaw w zakresie zakupów oraz bankowości internetowej współcześni Europejczycy wymieniają przede wszystkim: możliwość utraty tożsamości (ktoś może wejść w posiadanie moich danych osobowych) – 37% dla całej UE, obawy co do bezpieczeństwa płatności przez internet (35%) czy niemożność sprawdzenia produktu lub dopytania o jego cechy (24%). Mniej, bo tylko 15%, obawia się nieotrzymania zakupionych produktów lub usług. Jednocześnie 23% obywateli UE przyznaje, że żadnych obaw nie posiada. Potwierdzenie tych danych znajduje się również w rozkładach odpowiedzi na pytanie o odpowiedzialność poszczególnych podmiotów za ochronę danych w internecie. 70% mieszkańców wszystkich 27 państw UE uważa, że „dane osobowe w internecie nie są chronione przez strony internetowe”, a 64% – że „nie są chronione przez władze publiczne”.

Warto w tym kontekście postawić pytanie o to, w jakim stopniu określone obawy wpływają na ludzkie zachowania zorientowane na zwiększenie bezpieczeństwa. Dobrym wskaźnikiem są odpowiedzi respondentów Eurobarometru na pytanie: „Czy obawy związane z kwestiami bezpieczeństwa skłoniły Pana(ią) do zmiany sposobu korzystania z internetu w jakikolwiek z następujących sposobów?” (tab. 7).

22 Po zsumowaniu odpowiedzi: „Bardzo zaniepokojony(a)” oraz „Raczej zaniepokojony(a)”.

Tabela 7. Sposoby zapobiegania atakom w internecie (%)

<i>Czy obawy związane z kwestiami bezpieczeństwa skłoniły Pana(ią) do zmiany sposobu korzystania z internetu w jakikolwiek z następujących sposobów?</i>	POLSKA	UE STARA	UE NOWA	UE 27
Mniej chętne kupowanie towarów przez internet	11	17	16	17
Mniej chętne korzystanie z bankowości internetowej	9	15	12	15
Mniej chętne udostępnianie danych osobowych na stronach internetowych	19	37	23	34
Zmiana ustawień bezpieczeństwa (np. przeglądarka, media społecznościowe, wyszukiwarka)	9	18	10	16
Odwiedzanie tylko znanych i zaufanych stron internetowych	21	33	28	32
Korzystanie z różnych haseł dla różnych stron	17	26	17	24
Nieotwieranie e-maili od nieznanym	20	43	29	40
Korzystanie tylko z własnego komputera	17	26	25	26
Zainstalowanie oprogramowania antywirusowego	22	49	33	46
Anulowanie zakupu w internecie ze względu na podejrzenia co do sprzedawcy lub strony internetowej	4	6	3	6
Inne	1	1	1	1
Żadne	30	16	23	18
Trudno powiedzieć	9	1	4	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurobarometer 79.4.

Pośród najczęściej stosowanych zachowań prewencyjnych znajdują się: instalacja programu antywirusowego, nieotwieranie wiadomości elektronicznych od nieznanym, rzadsze udostępnianie danych osobowych w internecie oraz odwiedzanie głównie znanych i zaufanych stron internetowych (hierarchia dla UE 27). Do refleksji natomiast powinny skłaniać odsetki wskazań na poszczególne zachowania

Polaków (niższe od średniej europejskiej) oraz fakt, że statystycznie 18% obywateli UE nie podejmuje żadnych działań służących zwiększeniu bezpieczeństwa w internecie. Polacy wyraźnie zawyżają tę średnią, okazuje się bowiem, że niemal co trzeci z nas w żaden sposób nie zmienił sposobu korzystania z internetu, mimo obaw, które posiada.

### Skala zjawiska

Problem bezpieczeństwa trzeba zwykle rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: subiektywnej oraz obiektywnej. Z jednej strony interesuje nas społeczne (często zindywidualizowane) poczucie istnienia zagrożenia lub jego braku, z drugiej – rzeczywisty brak lub obecność zagrożeń<sup>23</sup>. W pierwszym przypadku należy pamiętać, że poziom poczucia bezpieczeństwa (mierzony np. poprzez analizę obaw zgłaszanych przez obywateli) nie zawsze odzwierciedla rzeczywiste zagrożenie<sup>24</sup>. To z kolei można próbować opisać na podstawie danych z tabeli 8.

Okazuje się, że najczęstszą formą cyberprzestępczości, z którą spotkali się dotąd mieszkańcy Unii Europejskiej, jest otrzymywanie od oszustów e-maili lub telefonów z prośbą o udostępnienie komputera, danych logowania lub danych osobowych (w tym danych bankowych lub płatniczych). Niemal jedna trzecia z nich (32%) przyznaje, że zdarzyło im się to w przeszłości (przy czym 7% podkreśla, że często

23 R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, s. 5–6. Por. M.Z. Kulisz, *Proces planowania bezpieczeństwa państwa w okresie transformacji ustrojowej*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Radom 2007, s. 9 oraz E. Moczuk, *Społeczne poczucie bezpieczeństwa mieszkańców społeczności lokalnej*, [w:] *Samorząd a policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, red. A. Szymaniak, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2007, s. 165 i nast.

24 R. Marzęcki, *Poczucie bezpieczeństwa i potrzeba demokratycznego dialogu w epoce społeczeństwa ryzyka*, [w:] *Bezpieczeństwo RP: wczoraj i dziś. Studia z zakresu bezpieczeństwa państwa*, red. M. Śliwa, A. Żebrowski, R. Kłaczyński, Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2014, s. 251. Zob. także: P. Pieńkowski, *Społeczna percepcja bezpieczeństwa jako czynnik geopolityczny*, [w:] *Geopolityka. Elementy teorii, wybrane metody i badania*, red. Z. Lach, J. Wendt, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2010, s. 49.

padało ofiarą takiego działania). Ponad dwa razy rzadziej (14%) typowy Europejczyk natyka się w internecie na materiały, które promują nienawiść rasową lub ekstremizm religijny. 12% natomiast twierdzi, że padło ofiarą ataku hakerskiego na konto w mediach społecznościowych lub konto poczty elektronicznej, a także, że utraciło dostęp do usług internetowych (np. usług bankowych) w wyniku ataku cybernetycznego. Co dziesiąty (10%) obywatel UE został przynajmniej raz oszukany przy zakupach przez internet (zakupione towary nie zostały dostarczone, były podrobione lub niezgodne z opisem). Z kolei najrzadziej (7% takich wskazań) zdarzały się akty kradzieży tożsamości oraz bezprawne wykorzystanie czyjejś karty kredytowej lub włamanie do systemu bankowości internetowej.

Tabela 8. Przypadki działalności cyberprzestępczej wobec mieszkańców UE (%)

<i>Cyberprzestępczość może obejmować wiele różnych rodzajów działalności przestępczej. Jak często doświadczał(a) Pan(i) lub był(a) Pan(i) ofiarą następujących sytuacji?</i>				
	POLSKA	UE STARA	UE NOWA	UE 27
<i>Kradzież tożsamości (ktoś kradnie Pana(i) dane osobowe i podaje się za Pana(ią), np. robi zakupy postępując się Pana(i) imieniem i nazwiskiem)</i>				
Często	2	1	1	1
Rzadko	6	6	5	6
Nigdy	91	93	93	93
Trudno powiedzieć	2	1	2	1
<i>Otrzymywanie od oszustów e-maili lub telefonów z prośbą o udostępnienie Pana(i) komputera, danych logowania lub danych osobowych (w tym danych bankowych lub płatniczych)</i>				
Często	3	8	2	7
Rzadko	14	27	16	25
Nigdy	81	65	81	68
Trudno powiedzieć	2	1	1	1
<i>Oszustwo internetowe, w którym zakupione towary nie zostały dostarczone, były podrobione lub niezgodne z opisem</i>				
Często	2	1	1	1
Rzadko	11	10	9	9
Nigdy	86	89	88	89
Trudno powiedzieć	2	1	2	1



<i>Przypadkowe natknięcie się na materiały, które promują nienawiść rasową lub ekstremizm religijny</i>				
Często	3	2	2	2
Rzadko	12	12	14	12
Nigdy	83	85	82	85
Trudno powiedzieć	2	1	2	1
<i>Brak możliwości uzyskania dostępu do usług internetowych (np. usług bankowych) z powodu ataku cybernetycznego</i>				
Często	1	1	1	1
Rzadko	7	12	8	11
Nigdy	90	86	89	87
Trudno powiedzieć	2	1	3	2
<i>Atak hakerski na Pana(i) konto w mediach społecznościowych lub konto poczty elektronicznej</i>				
Często	1	1	1	1
Rzadko	7	11	8	11
Nigdy	89	86	89	87
Trudno powiedzieć	2	1	2	2
<i>Padnięcie ofiarą oszustwa internetowego dotyczącego karty kredytowej lub bankowości</i>				
Często	1	1	1	1
Rzadko	5	7	4	6
Nigdy	92	92	94	92
Trudno powiedzieć	1	1	1	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurobarometer 79.4.

Wracając do problemu bezpieczeństwa rozumianego w sensie subiektywnym (odczuwanego jako poczucie bezpieczeństwa lub jego braku), warto pamiętać, że jest ono w dużej mierze konstruowane społecznie oraz intersubiektywne<sup>25</sup>. Wielu autorów zwraca uwagę na zmienność i subiektywność rzeczywistości społecznej, a także na rolę czynników kulturowych i języka w kształtowaniu poczucia zagrożenia<sup>26</sup>. Ważnym narzędziem kreowania określonych stanów psychicznych

25 B. Buzan, O. Waever, J. de Wilde, *Security. A New Framework to Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1998, s. 24–26, 57.

26 J. Szulecka, K. Szulecki, 'Environmental Peacebuilding'. *Transnarodowe działania na rzecz ochrony środowiska jako platforma zaawansowanego zapobiegania konfliktom na*

społeczeństwa są debaty publiczne toczone za pośrednictwem środków masowego komunikowania. Odpowiednio moderowane (przez ekspertów, polityków oraz dziennikarzy i publicystów) mogą spełniać użyteczne społecznie funkcje o charakterze informacyjnym, edukacyjnym czy socjalizacyjnym. W ten sposób powinny determinować wyższy stopień poinformowania w zakresie problematyki bezpieczeństwa wśród obywateli. Przytaczane wcześniej wyniki badań świadczą jednak o słabej jakości (często w ogóle braku) tego rodzaju debat i dyskusji na tematy związane z bezpieczeństwem cybernetycznym.

### Podsumowanie

Dynamiczny rozwój współczesnych społeczeństw we wszystkich możliwych aspektach powoduje, że kurczą się nasze możliwości trafnego i skutecznego prognozowania przyszłych wydarzeń. Teraźniejszość – opisywana jako „płynna ponowoczesność” – dostarcza bowiem wielu problemów w opisie tego, co „tu i teraz”. Wyzwaniem współczesności stają się nowe przestrzenie, które oferują, ale i narzucają inne zasady funkcjonowania państwa, gospodarki i społeczeństwa. Jednym z takich pól jest tzw. cyberprzestrzeń, która stanowi obietnicę nowych możliwości, ale jednocześnie generuje nowe zagrożenia. W wirtualnym świecie, choć ofiarą padają podmioty polityczne czy gospodarcze, najbardziej bezbronni wydają się zwykli obywatele – użytkownicy internetu, a więc medium, z którego na co dzień korzysta ponad połowa unijnej populacji. Zaprezentowane w artykule dane empiryczne ukazują dosyć wyraźny podział między państwami starej i nowej UE. Obywatele starej piętnastki są w większym stopniu mobilni (częściej używają tabletów/smartfonów do korzystania z internetu), a także częściej wykorzystują globalną sieć do podejmowania działalności konsumentki czy gospodarczej (bankowość internetowa oraz zakupy/sprzedaż w internecie). Istotnym problemem w tym kontekście staje się jednak poziom poinformowania obywateli całej UE na temat zagrożeń, jakie „czyhają” w cyberprzestrzeni. Ponad połowa deklaruje niedostateczny stopień poinformowania w tej kwestii, przy czym więcej takich osób

mieszka w nowej części Unii. Okazuje się, że lęk przed doświadczeniem przejawów cyberprzestępczości dotyczy w większym stopniu tych populacji, gdzie również poziom poinformowania o tego rodzaju zagrożeniach jest mniejszy. Natomiast najbardziej zastanawiające są dane wskazujące na niepodjęcie żadnych działań, których celem miałyby być zwiększenie bezpieczeństwa w sensie indywidualnym. Bierność w tym zakresie wykazuje prawie jedna piąta obywateli całej UE (o wiele więcej w nowej UE).

## Bibliografia

- Adamski A., *Prawo karne komputerowe*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2000.
- Bania R., *Wojny w cyberprzestrzeni – przypadek Iranu*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe w regionie Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki (MENA) u progu XXI wieku*, red. R. Bania, K. Zdulski, Wydawnictwo Naukowe, Łódź 2012.
- Beck U., *Spółeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.
- Beck U., *Spółeczeństwo światowego ryzyka. W poszukiwaniu utraconego bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Bolter J.D., *Komputer: Maszyna i narzędzie*, [w:] *Nowe media w komunikacji społecznej XX wieku*, red. M. Hopfinger, Oficyna Naukowa, Warszawa 2002.
- Buzan B., Waever O., de Wilde J., *Security. A New Framework to Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1998.
- Castells M., *Spółeczeństwo sieci*, PWN, Warszawa 2011.
- Eurobarometer 79.4 (2013). TNS Opinion, Brussels [producer]. GESIS Data Archive, Cologne. ZA5852 Data file Version 3.0.1.
- Gercke M., *Understanding Cybercrime: Phenomena, Challenges and Legal Response*, 2014, <http://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/cybercrime2014.pdf> (dostęp: 10.02.2015).
- Gordon S., Ford R., *On the definition and classification of cybercrime*, „Journal of Computer Virology” 2006, No. 2.
- Hołyst B., Pomykała J., *Cyberprzestępczość, ochrona informacji i kryptologia*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 1.
- Karatysz M., *Zjawisko cyberprzestępczości a polityka cyberbezpieczeństwa w regulacjach prawnych Rady Europy, Unii Europejskiej i Polski*, „Refleksje” 2013, nr 7.

- Katz J., *The Digital Citizen*, „Wired” 1997, No. 12.
- Krauze-Sikorska H., Klichowski M., *Świat digital natives. Młodzież w poszukiwaniu siebie i innych*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2013.
- Kulisz M.Z., *Proces planowania bezpieczeństwa państwa w okresie transformacji ustrojowej*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Radom 2007.
- Liderman K., *Bezpieczeństwo informacyjne*, PWN, Warszawa 2012.
- Marzęcki R., *Poczucie bezpieczeństwa i potrzeba demokratycznego dialogu w epoce społeczeństwa ryzyka*, [w:] *Bezpieczeństwo RP: wczoraj i dziś. Studia z zakresu bezpieczeństwa państwa*, red. M. Śliwa, A. Żebrowski, R. Kłaczyński, Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2014.
- Moczuk E., *Společne poczucie bezpieczeństwa mieszkańców społeczności lokalnej*, [w:] *Samorząd a policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, red. A. Szymaniak, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2007.
- Nowak M., *Cybernetyczne przestępstwa – definicje i przepisy prawne*, „Biuletyn EBIB” 2010, nr 4, <http://www.ebib.pl>.
- Pieńkowski P. (2010), *Společna percepcja bezpieczeństwa jako czynnik geopolityczny*, [w:] *Geopolityka. Elementy teorii, wybrane metody i badania*, red. Z. Lach, J. Wendt, Instytut Geopolityki, Częstochowa.
- Plecka M., Rychły-Lipińska A. (2013). *Bezpieczeństwo informacyjne*, [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, red. A. Urbanek, Wydawnictwo Społeczno-Prawne, Słupsk.
- Premsky M., *Digital Natives, Digital Immigrants*, „On the Horizon” 2001, Vol. 9, No. 5.
- Sienkiewicz P., *Media kształtujące społeczne wzburzenie*, [w:] *Media a opinie i postawy społeczne*, red. J. Bierówka, Z. Pucek, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011.
- Siwicki M., *Cyberprzestępczość*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2013.
- Siwicki M., *Podział i definicja cyberprzestępstw*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7–8.
- Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996.
- Szpunar M., *Przestrzeń Internetu – nowy wymiar przestrzeni społecznej*, [w:] *Od robotnika do internauty. W kierunku społeczeństwa informacyjnego*, red. A. Siwik, L. Haber, AGH Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne, Kraków 2008.
- Szulecka J., Szulecki K., *‘Environmental Peacebuilding’. Transnarodowe działania na rzecz ochrony środowiska jako platforma zaawansowanego zapobiegania konfliktom na Bliskim Wschodzie*, [w:] *Zaawansowane zapobieganie*

- konfliktem*, red. W. Kostecki, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011.
- Zięba R., *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.
- Żebrowski A., *Bezpieczeństwo informacyjne Polski a walka informacyjna*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2013, nr 29.

### Streszczenie

Wyzwaniem współczesności stają się nowe przestrzenie, które oferują, ale i narzucają inne zasady funkcjonowania państwa, gospodarki i społeczeństwa. Jednym z takich pól jest tzw. cyberprzestrzeń, która stanowi obietnicę nowych możliwości, ale jednocześnie generuje nowe zagrożenia. W niniejszym artykule podjęto próbę zaprezentowania rezultatów analizy danych z badań nad europejską opinią publiczną w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego. Dane na temat postaw społecznych zostały porównane między „starymi” i „nowymi” państwami Unii Europejskiej.

### The Sense of Cybercrime Threat. International Variety

#### Abstract

New spaces that offer and impose distinct rules for functioning of the state, economy and society establish an important challenge for contemporary times. One of these fields is a “cyberspace”, which gives us a lot of possibilities for development, but at the same time it generates new threats. In his article, the author presents results of the data analysis on European public opinion in the range of cyber security. The social attitudes data of an “old” member states of the European Union were compared with the social attitudes of “new” ones.



---

Część III

Wymiar polityczny

---





KAROLINA LISTWAN

Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

## Partie skrajnie prawicowe w Unii Europejskiej

Unia Europejska od dawna jest celem ataków organizacji skrajnie prawicowych, traktujących ją jako zaprzeczenie zasady wyższości narodu, utopię, która prowadzi do ruiny gospodarczej, upadku moralnego i kulturowego, względem której opór jest zgodny z prawem. Według nich w tak funkcjonującej Unii ludzie różnych języków i kultur są zmuszeni do życia razem, co czyni ją więzieniem<sup>1</sup>. Mimo tych poglądów, wiele spośród organizacji skrajnej prawicy założyło partie polityczne i posiada swoje przedstawicielstwo w Parlamencie Europejskim.

Zanim jednak opiszę ich bieżącą działalność, chciałabym przybliżyć historię partii i ruchów skrajnie prawicowych na terenie Niemiec i Grecji oraz ich związków z organizacjami w Polsce i innych krajach europejskich.

### Narodowodemokratyczna Partia Niemiec

Narodowodemokratyczna Partia Niemiec była niemal bezpośrednio kontynuatorką Niemieckiej Partii Rzeszy. W jej skład wchodziła w dużej mierze dawni członkowie NSDAP (ok. 35%). Partia ta powstała, ponieważ konieczna była zmiana i zintegrowanie osłabionej prawicy. Powołano ją do życia w listopadzie 1964 roku. Na jej czele stanął Fritz Thielen, choć realną władzę sprawował Adolf von Thadden.

---

1 M. Schulz, *A Diversified Europe United against Right-wing Extremism and Right-Wing Populism*, [w:] *Right-wing extremism in Europe*, red. R. Melzer, S. Serafin, Berlin 2013, s. 366, [www.library.fes.de/pdf-files/dialog/10031.pdf](http://www.library.fes.de/pdf-files/dialog/10031.pdf) (dostęp: 10.11.2014).

Partia nie posiadała oficjalnego programu, wychodzono bowiem z założenia, że byłby on tylko przeszkodą dla działaczy i niepotrzebnym ograniczeniem. Jednak podczas I Zjazdu w Hanowerze, 28 listopada 1964 roku, przyjęto dwa dokumenty podstawowe, a mianowicie „Zasady naszej polityki” oraz „Manifest” omawiający trzy główne kwestie: problem podziału Niemiec, procesy integracji w Europie oraz określenie NPD jako partii opozycyjnej. NPD opowiadała się za koniecznością zjednoczenia Niemiec, jednak występowała przeciw ówczesnym formom integracji Europy, uznając, że nie ma prawdziwie silnej Europy bez silnych, zjednoczonych Niemiec i bez wyzwolenia się od obcych mocarstw. NPD krytykowała również funkcjonujący system polityczny, domagając się „ustroju państwowego i społecznego, który połączyłby wspólną myślą naturalny autorytet prawdziwej demokracji z osobistą wolnością”<sup>2</sup>.

W latach 1965–1969 partia odnotowała gwałtowny wzrost liczby członków (w 1965 r. 11-krotny wzrost), co pozwoliło na rozwój struktur organizacyjnych na terytorium całego państwa. Opierała się na związkach krajowych, okręgowych, powiatowych i miejscowych. W 1967 roku utworzono młodzieżowe przybudówki. Wkrótce też, pod pozorami służb porządkowych, powstała bojówka partii – NPD Ordnungsdienst, przypominająca sposobem funkcjonowania SA. Po klęsce w wyborach w 1969 roku została ona rozwiązana, a w jej miejsce utworzono Organisationsdienst.

W 1967 roku przyjęto program partii. Opierał się on na tych samych zasadach co dokumenty z 1965 roku. Nawiązywał do naziistowskiej koncepcji narodu, zakładał przywrócenie silnej pozycji wojska oraz negował istniejący *status quo* i domagał się rewizji granic na wschodzie.

Mimo iż w programie, z obawy przed reakcją władz, unikano pozytywnych ocen nazizmu, znalazły one wyraz w pismach partyjnych i propagandowych, m.in. w Leksykonie politycznym NPD. Winą za wybuch II wojny światowej obarczano Polaków, Czechów, Słowaków, Amerykanów i Brytyjczyków. W poglądach NPD można znaleźć również elementy rasistowskie i antysemityczne, w szczególności w kon-

2 W. Krzyżaniak, *Zorganizowana skrajna prawica w RFN*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1986, s. 210.

cepcji narodu jako czystego rasowo organizmu oraz w poparciu dla reżimów w Rodezji i RPA, które rozumiały konieczność segregacji ras dla lepszego ich rozwoju<sup>3</sup>.

W celu propagowania tych koncepcji wydawano liczną prasę partyjną, w tym „Deutsche Nachrichten”, którego redaktorem był von Thadden, i „Deutsche Wochenzeitung”. Treści przekazywano w prosty sposób, opierając się na podziale: my i oni, dobre i złe. Roztaczano przed czytelnikami wizję dobrych Niemców otoczonych przez licznych wrogów, w tym USA i ZSRR, dążących do zniszczenia prawdziwie niemieckiego stylu życia.

Partia rozwijała się prężnie. W latach 1966–1968 obsadziła swoimi posłami 7 parlamentów krajowych (60 osób na 443 miejsca). Powodowało to protesty na arenie międzynarodowej oraz w samej RFN, demonstracje lewicy i żądania zdelegalizacji NPD. Rząd przez długi czas nie reagował. Sytuacja zmieniła się pod koniec 1967 roku. „Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zapowiedziało, iż partia NPD jako partia skrajnie prawicowa, której działalność jest sprzeczna z Ustawą Zasadniczą, zostanie zdelegalizowana, gdy tylko będą zebrane odpowiednie materiały dowodowe”<sup>4</sup>. W ostateczności jednak postawiono na rozwiązanie dyplomatyczne i próby porozumienia z NPD.

Warto wspomnieć, że poza beczynnością rządu NPD w drugiej połowie lat 60. sprzyjały również nastroje społeczne. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez Instytut Socjologii Stosowanej w Bad Godesberg w 1967 roku aż 58% ankietowanych uważało, że narodowy socjalizm miał swoje dobre strony; 32% zgadzało się ze stwierdzeniem, że walka rasowa jest prawem natury; 42% popierało roszczenia terytorialne na wschodzie; 38% uważało, że zamiast Bundestagu Niemcom potrzebny jest silny przywódca; ok. 50% twierdziło, że należy uwolnić Niemcy spod wpływu obcych krajów, przejawiającego się zbyt swobodnym stylem życia, podważeniem moralnych wartości oraz dewiacjami, takimi jak homoseksualizm<sup>5</sup>.

---

3 Ibidem, s. 217.

4 P. Lippóczy, *Narodowodemokratyczna Partia Niemiec*, [w:] *Ekstremizm prawicowy we współczesnym świecie*, red. F. Ryszka, PWN, Warszawa 1980, s. 48.

5 Ibidem, s. 50.

Lata 70. okazały się jednak dla NPD okresem utraty poparcia i znaczenia politycznego. Mimo ogromnego wysiłku propagandowego i ataków na chadecję za wstrzymanie się od głosu przy ratyfikowaniu Układów Wschodnich, partia wciąż traciła głosy wyborców, co znalazło odzwierciedlenie w wynikach wyborów do Landtagów i Bundestagu. Spowodowało to masowe opuszczanie szeregów partii przez jej członków, z których część utworzyła własne organizacje (Aktion Neue Rechte, Partei der Arbeit). Ponadto partii zaczęło wyraźnie brakować funduszy.

W obliczu klęski NPD zdecydowało się na dostosowanie programu do nowych warunków. Zmiany uchwalono w 1973 roku w Düsseldorfie. Skrytykowano koalicję rządzącą za jej lewicowy charakter i chęć przekształcenia Niemiec w wasala ZSRR. Zażądano rewizji Układów Wschodnich jako jednostronnych i bezprawnych. Zmieniono stosunek do integracji europejskiej. Doszło do odwrócenia hasła „programu hanowerskiego, które można by wyrazić słowami «przez Niemcy do Europy». Teraz brzmiało ono «przez Europę do Niemiec»”<sup>6</sup>.

Na plan pierwszy wysunęła się monachijska grupa kierowana przez Gerharda Freya. W 1971 roku powołał on do życia Deutsche Volksunion, początkowo jako stowarzyszenie, zaś od 1987 roku jako partię. Jej członkowie sami siebie określali „elitarną grupą wszystkich antykomunistów”<sup>7</sup>. Organizacja rozwijała się powoli, ale systematycznie, między innymi dzięki słabej pozycji NPD. Największy rozkwit przeżywała w latach 90. W 2011 roku jej skład zawęził się do ok. 1000 osób, zaś w rok później partia została rozwiązana.

Tymczasem NPD wróciła na szczyt pod przewodnictwem Udo Voigta. Voigt jest synem nazisty. Sam wielokrotnie wyraźnie podkreślał swoje pronazistowskie poglądy, między innymi nazywając Hitlera wielkim człowiekiem. Ma na koncie zatargi z prawem za rozdawanie ulotek rasistowskich podczas World Cup 2006. Tym bardziej uderza fakt, że jest on posłem Parlamentu Europejskiego i członkiem Komisji ds. Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Wiadomość o jego mianowaniu wywołała gwałtowne sprzeciwy na arenie międzynarodowej (w szczególności wśród środowisk żydowskich

6 W. Krzyżaniak, *Zorganizowana skrajna prawica...*, s. 236.

7 Cyt. za ibidem, s. 263.

– Europejskiego Kongresu Żydów i Amerykańskiego Komitetu Żydowskiego), tym gwałtowniejsze, że Voigt sam złożył wniosek o miejsce w tej właśnie komisji<sup>8</sup>.

W 1996 roku NPD ogłosiła nowy manifest, który zawiera elementy antykapitalistyczne i broni idei narodowego socjalizmu. Partia występuje przeciw obecnemu ustrojowi i propaguje pseudobiologiczne teorie rasowe, które znajdują wyraz w żądaniu deportacji Niemców wywodzących się z rodzin imigrantów.

Za rządów Voigta partia nawiązała kontakty ze skrajnie prawicową subkulturą, co było elementem planu przyjętego w 1998 roku, a opartego na trzech filarach – walce o ulice, walce o umysły i walce o wyborców (2004 r. dodano czwarty filar, który ma polegać na zjednoczeniu skrajnej prawicy). Aby zdobyć młodych sympatyków, partia wydaje darmowe płyty CD z muzyką m.in. Lunikoffa, czyli Michaela Renegera, aresztowanego za prowadzenie przestępczej organizacji<sup>9</sup>.

NPD jest partią antykonstytucyjną. W latach 2001–2003 ponownie próbowano ją delegalizować, jednak znów była to próba nieudana. Dzieje się tak między innymi dlatego, że władze obawiają się zejścia NPD do podziemia i utraty minimum posiadanej kontroli oraz szans inwigilacji. Obecnie jej szefem jest Frank Franz, były sierżant artylerii, z zawodu programista.

## Złoty Świt

Również w Grecji istnieje silna skrajna prawica. Jej historia jest jednak zdecydowanie krótsza. W 1974 roku Grecja przystąpiła do strefy euro, co było potwierdzeniem proeuropejskiego nastawienia Greków. Wraz z europeizacją postępował proces stabilizacji greckiej demokracji, o czym świadczyło przesunięcie partii politycznych w kierunku centrum. Partie skrajnie prawicowe nie miały wówczas szans na uzyskanie znaczącego poparcia. National Alignment zdobyła miejsca

---

8 U. Bacchi, *German Neo-Nazi MEP Udo Voigt Gets EU Parliament Human Rights Committee Seat*, [www.ibtimes.co.uk/german-neo-nazi-mep-udo-voigt-gets-eu-parliament-human-rights-committee-seat-1456022](http://www.ibtimes.co.uk/german-neo-nazi-mep-udo-voigt-gets-eu-parliament-human-rights-committee-seat-1456022) (dostęp: 10.11.2014).

9 B. Schellenberg, *Right-Wing Extremism and Terrorism in Germany: Developments and Enabling Structures*, [w:] *Right-wing extremism...*, s. 38.

w parlamencie, ale tylko w 1977 roku. Partii National Political Union, powstałej w 1984 roku, udało się obsadzić jedno miejsce w Parlamencie Europejskim<sup>10</sup>. Posiadała ona młodzieżówkę, której pierwszy szef został generalnym sekretarzem najbardziej wpływowej i posiadającej największe poparcie partii prawicowej.

Złoty Świt powstał w 1980 roku. Początkowo nazwa ta dotyczyła czasopisma wydawanego przez grupę neofaszystów. W 1985 roku Złoty Świt stał się partią, oficjalnie zarejestrowaną dopiero w 1994 roku. W pierwszej fazie istnienia członkowie organizacji odwoływali się do francuskiej grupy GRECE prowadzonej przez Alaina de Benoista, która miała być formą Nowej Prawicy w odpowiedzi na Nową Lewicę<sup>11</sup>.

Złotemu Świtowi udało się osiągnąć sukces dopiero w czasie kryzysu z 2009 roku. Bezrobocie i radykalne oszczędności spowodowały wzrost nastrojów nacjonalistycznych wśród Greków. W wyborach w 2012 roku Złoty Świt zdobył prawie 7% głosów i 18 miejsc w 300-osobowym parlamencie. Stało się to między innymi dzięki szeroko zakrojonej akcji populistycznej, np. rozdawaniu żywności (z zastrzeżeniem, że tylko dla rodowitych Greków). W 2013 roku partia cieszyła się 13–15% poparciem.

Członkowie partii byli zamieszani na przestrzeni lat w liczne akty przemocy. Od 1990 roku prowadzili akcje zbrojne, na szczególną uwagę zasługuje ich zaangażowanie w masakrę w Srebrenicy<sup>12</sup>. Ich działania dotyczyły również własnego „podwórka”. Tygodnik „To Vima” naliczył 300 aktów przemocy w latach 2000–2013. Ich ofiarami byli zazwyczaj obcokrajowcy, przeważnie Pakistańczycy. Ponadto członkowie partii wielokrotnie wszczynali bójki z działaczami lewicy. Jaskrawym przykładem tego było poturbowanie w studiu telewizyjnym,

10 Sukcesy na greckiej scenie politycznej odnosi także partia założona w 2000 roku – The People’s Orthodox Rally (LAOS) Giorgosa Karatzaferisa. W 2007 roku uzyskała 3,8% głosów, co dało jej miejsca w parlamencie krajowym, zaś w 2009 roku 7,15% głosów pozwoliło na obsadzenie dwóch miejsc w Parlamencie Europejskim. Jej przedstawiciele weszli w skład Europy Wolności i Demokracji. Postulaty partii to przede wszystkim deportacja nielegalnych imigrantów, antyglobalizacja i antykapitalizm (zob. V. Georgiadou, *Right-wing populism and extremism: The rapid rise of Golden Dawn in crisis-ridden Greece*, [w:] *Right-wing extremism...*).

11 V. Georgiadou, *Right-wing populism...*, s. 85.

12 Ibidem, s. 87.

przed kamerami, przez rzecznika partii Iliasa Kasidiarisa, aktywistki partii komunistycznej Liany Kanelli<sup>13</sup>.

Nastroje społeczne powstrzymywały władze przed konkretnymi działaniami. Premier Antonis Samaras obawiał się, że jakiegokolwiek represje spowodują wzrost liczby zwolenników partii. Zbierano zatem dowody, jednak działania policji musiały być ostrożne, jako że partia ma licznych sympatyków również wśród funkcjonariuszy. Szansę na rozprawienie się ze Złotym Świtem przyniosła dopiero kolejna tragedia, a mianowicie zamordowanie przez neofaszystów związanego z lewicą muzyka i rapera, 34-letniego Pawlosa Fyssasa, występującego pod pseudonimem Killah. W związku z tym wydarzeniem aresztowano lidera partii Nikolaosa Michaloliakosa, jego zastępcę Christosa Pappasa, rzecznika ugrupowania Iliasa Kasidiarisa oraz parlamentarzystę Giannisa Lagosa. Zarzuty postawiono 32 osobom. Oskarżono je o zabójstwa, wymuszenia, napady, pranie pieniędzy. Zmieniło się również nastawienie społeczne. Siedziba neonazistów w Salonikach została zaatakowana przez tłum<sup>14</sup>.

Ponieważ greckie prawo uniemożliwia delegalizację partii, zastosowano inne środki mające na celu zlikwidowanie neonazistowskiej organizacji. Przede wszystkim odcięto Świt od publicznych pieniędzy. Ponadto zwolniono lub ukarano funkcjonariuszy policji powiązanych z organizacją, a także szefa kontrwywiadu Dimosa Kouzilosa.

Mimo oczekiwań partia nie zniknęła ze sceny. Ilias Kasidiaris, aresztowany rzecznik partii, był kandydatem na burmistrza Aten i mimo że przegrał, uzyskał 16,2% poparcia. Ponadto Złoty Świt został zarejestrowany w Hiszpanii, we wspólnocie autonomicznej Walencji. Do tej pory ma swoje struktury w Niemczech, Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Australii i we Włoszech. Na czele oddziału hiszpańskiego stoi Antonio Vicedo, odpowiedzialny za „działalność Círculo de Estudios Indoeuropeos (Koła Studiów Indoeuropejskich) założonego

---

13 J. Piaseczny, *Zmierzc Złotego Świtu*, [www.tygodnikprzeglad.pl/zmierzc-zlotego-switu](http://www.tygodnikprzeglad.pl/zmierzc-zlotego-switu) (dostęp: 10.11.2014).

14 Ibidem.

w 1999 roku jako stowarzyszenie kulturalne, zdelegalizowane w 2004 za szerzenie nienawiści do mniejszości etnicznych”<sup>15</sup>.

Bieżącą działalność Złotego Świtu oraz jego powiązania z prawi-  
cą w innych krajach, nie tylko europejskich, opisuje portal Stop Na-  
cjonalizmowi. Swoją pierwszą komórkę za granicą partia utworzyła  
w Norymberdze. Ich kontaktem jest organizacja działająca nielegalnie,  
o nazwie Freies Netz Süd, powiązana z grupą terrorystyczną NSU, od-  
powiedzialną za kilka morderstw. „Greckim narodowym socjalistom  
udaje się również operowanie za oceanem. Po zbudowaniu swoich  
struktur w Chicago zorganizowali się również w większych miastach  
Kanady, czyli Montrealu i Toronto”<sup>16</sup>.

Najlepiej jednak Złoty Świt czuje się we Włoszech, gdzie nawiązał  
kontakt z organizacją Forza Nuova. Jej przywódca, Roberto Fiore, wie-  
lokrotnie oficjalnie popierał Złoty Świt, którego delegaci uczestniczyli  
w zjeździe tej organizacji w marcu 2014 roku. Ponadto w 2012 roku  
powstała włoska Alba Dorata Italia Alessandra Gardossiego. Obecnie  
na terenie Włoch działa koalicja Złoty Świt Europa.

## Polskie organizacje skrajnie prawicowe

Złoty Świt utrzymuje także kontakty z polskimi organizacjami  
skrajnie prawicowymi, szczególnie z londyńskim oddziałem Narodo-  
wego Odrodzenia Polski. NOP zostało powołane do życia w 1981 roku.  
Rok później członkowie ruchu powołali do życia czasopismo „Jestem  
Polakiem”, a następnie uruchomili wydawnictwo o tej samej nazwie,  
w którym wychodzi m.in. „Szczerbiec”, „Młodzież Narodowa”, „Myśl”,  
„Biuletyn NOP”. W 1992 roku powstała partia polityczna NOP. Od  
2001 roku partia ta uczestniczy w wyborach. W 2011 roku ich kandy-  
datka do Senatu w okręgu nr 1 uzyskała 3% głosów.

---

15 A. Mucha, *Hiszpania: Złoty Świt zarejestrowany w rejestrze partii politycznych*, [www.stopnacionalizmowi.wordpress.com/2014/11/07/hiszpania-zloty-swit-zareje-strowany-w-rejestrze-partii-politycznych](http://www.stopnacionalizmowi.wordpress.com/2014/11/07/hiszpania-zloty-swit-zareje-strowany-w-rejestrze-partii-politycznych) (dostęp: 10.11. 2014).

16 A. Mucha, *Brunatny Świt & Co – export greckiego nazizmu*, [www.stopnacionalizmo-wi.wordpress.com/2014/10/21/brunatny-swit-co-export-greckiego-nazizmu](http://www.stopnacionalizmo-wi.wordpress.com/2014/10/21/brunatny-swit-co-export-greckiego-nazizmu) (do-  
stęp: 10.11.2014).



NOP współpracuje nie tylko ze Złotym Świtem, ale także z włoską organizacją Forza Nuova czy hiszpańską Falangą, z którymi od 2004 roku tworzy Europejski Front Narodowy. Zgodnie z deklaracją podpisaną z ramienia NOP przez Adama Gmurczyka<sup>17</sup>, sygnatariusze zobowiązali się do realizacji celu, którym jest odbudowa suwerennych państw narodowych, poprzez ochronę Europy przed imigrantami, występowanie przeciw globalizacji i separatyzmowi oraz przeciwko polityce Stanów Zjednoczonych<sup>18</sup>.

Na terenie Polski działają również inne organizacje skrajnie prawicowe<sup>19</sup>. Grupy, które rozwinęły się po 1989 roku, mają pewne cechy wspólne. Według Rafała Pankowskiego, koordynatora Centrum Monitorowania Rasizmu w Europie Wschodniej i zastępcy redaktora naczelnego magazynu antyfaszystowskiego „Nigdy Więcej”, są to: wizja odnowy narodowej polegającej na oczyszczeniu z obcych wpływów (zwłaszcza żydowskich), wrogość wobec komunizmu i kapitalizmu liberalnego, rozumienie narodu jako niezmiennego i wiecznego bytu, optymalnej formy wspólnoty oraz gwałtowny sprzeciw wobec pluralizmu i demokracji<sup>20</sup>.

Jedną z takich organizacji jest Obóz Narodowo-Radykalny, którego historia sięga lat 30. XX wieku. Wkrótce po powołaniu do życia w 1934 roku organizacja została rozwiązana przez władze i zesłana do podziemia. W czasie wojny tylko nieliczni działacze kolaborowali z Niemcami. Zdecydowana większość zaangażowana była w walkę

17 Adam Gmurczyk jest członkiem Rady Politycznej Frontu oraz przewodniczącym Komitetu Organizacyjnego. Ponadto jest członkiem ścisłego kierownictwa International Third Position.

18 *Europejski Front Narodowy – Deklaracja Współpracy*, Narodowe Odrodzenie Polski, [www.nop.org.pl/old\\_www/?artykul\\_id=158](http://www.nop.org.pl/old_www/?artykul_id=158) (dostęp: 10.11.2014).

19 Poza organizacjami o charakterze politycznym, w Polsce funkcjonują filie zagranicznych organizacji neofaszystowskich, w tym brytyjskiego Blood & Honour, powstałego z inicjatywy Iana Stuarta Donaldsona. B & H ma swoje oddziały w wielu krajach, nie tylko europejskich. Pierwszy z nich powstał w Australii. Wiele z założycielskich zespołów kontynuuje swoją działalność, a ich koncerty i spotkania odbywają się co miesiąc. Wydarzenia o zasięgu lokalnym, takie jak Violent Storm Memorial w marcu, St George's Day w kwietniu, Ian Stuart Memorial we wrześniu, a nawet Białe Świąta w grudniu, stały się imprezami o zasięgu międzynarodowym.

20 R. Pankowski, M. Kormak, *Radical Nationalism in Poland: From theory to practise*, [w:] *Right-wing extremism...*, s. 161.

z okupantem. Po wojnie część z nich znalazła miejsce w organizacji „Pax”, założonej przez Bolesława Piaseckiego, przywódcę dawnej „Falangi”.

Obecnie Obóz Narodowo-Radykalny wraz z kilkoma innymi organizacjami (m.in. Młodzieżą Wszechpolską) należą do utworzonego po Marszu Niepodległości w 2012 roku Ruchu Narodowego. Wspólnie organizują kolejne marsze, a także tworzą jeden komitet wyborczy. Zarówno w marszach niepodległości, jak i w innych inicjatywach Ruchu Narodowego biorą udział goście z bratnich organizacji z zagranicy, w tym z włoskiej Forza Nuova, hiszpańskiej Democracia National, szwedzkiej Nordisk Ungdom czy węgierskiej Jobbik<sup>21</sup>. Niestety, marsze te kończą się przepychankami z policją, bijatykami, wybijaniem szyb i aresztowaniami, które przysparzają kosztownych strat i przedstawiają Polskę na arenie międzynarodowej jako kolebkę rasizmu i ksenofobii.

### Parlament Europejski wobec partii skrajnie prawicowych

Martin Schulz, od 2012 roku przewodniczący Parlamentu Europejskiego, członek Grupy Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów, określa funkcjonowanie partii skrajnej prawicy w PE jako paradoksalne ze względu na negowanie przez nie wartości propagowanych przez UE. Ponadto zwraca on uwagę na fakt, że partie te mają ze sobą tyle cech wspólnych, że mogą prowadzić skuteczne działania na poziomie europejskim. Do cech tych zalicza: eurosceptycyzm, niechęć wobec imigrantów i koncepcji społeczeństwa multikulturowego, sprzeciw wobec globalizacji i członkostwu Turcji w UE. Stwierdza jednak, że na razie nie można jeszcze mówić o skrajnej prawicy europejskiej jako funkcjonującej jednostce politycznej z powodu braku konkretnych zobowiązań między partiami oraz pewnych kwestii konfliktowych<sup>22</sup>. Mimo to nie należy bagatelizować problemu i zdecydowanie walczyć z wszelkimi przejawami nietolerancji, rasizmu i przemocy.

---

21 Ibidem, s. 163.

22 M. Schulz, *A Diversified Europe...*, s. 365.

## Polska wobec ksenofobii i rasizmu

Zarówno w prawie polskim, jak i międzynarodowym istnieje wiele dokumentów mówiących o ochronie życia i godności ludzkiej. Należą do nich: Konstytucja RP; Kodeks Karny (mówi m.in. o zakazie publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa, a także nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość); Międzynarodowa Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej; Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych; Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; Europejska Karta Społeczna; Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych; Międzynarodowa Konwencja o Cyberprzestępczości, podpisana przez Polskę 23 listopada 2001 roku; Protokół dodatkowy do Konwencji Rady Europy o Cyberprzestępczości, dotyczący penalizacji czynów o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym, popełnianych przy użyciu systemów komputerowych, podpisany przez Polskę 21 lipca 2003 roku; Traktat o funkcjonowaniu UE oraz Dyrektywy Rady UE<sup>23</sup>.

Ponadto podpisanie przez Polskę dokumentów końcowych światowej konferencji przeciwko dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji oraz realizacja antydyskryminacyjnej polityki Unii Europejskiej wymogły na naszym kraju rozpoczęcie inicjatyw takich jak Krajowy program przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji 2004–2009. Ze względu na fakt, że nie udało się go w tym czasie w pełni zrealizować, program przedłużono na lata 2010–2013. Głównym założeniem programu było podniesienie świadomości społeczeństwa poprzez edukację oraz zwrócenie uwagi na problem antysemityzmu i ksenofobii<sup>24</sup>.

W ramach MSW działa Zespół ds. ochrony praw człowieka (przed 2011 r. Zespół monitorowania rasizmu i ksenofobii). Instytucja ta zaj-

23 Biuletyn RPO. Źródła, 2012, nr 4, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 2, *Przeciwdziałanie przemocy motywowanej rasą, pochodzeniem etnicznym i narodowością. Analiza i zalecenia*, Warszawa 2012, s. 9, [www.rpo.gov.pl/pliki/13384562840.pdf](http://www.rpo.gov.pl/pliki/13384562840.pdf) (dostęp: 10.11.2014).

24 Ibidem, s. 32.

muje się prowadzeniem bazy danych na temat incydentów o charakterze rasistowskim; sporządzaniem raportów z odnotowanych zjawisk; podejmowaniem działań mających zapobiegać dyskryminacji, ksenofobii, rasizmowi i chronić mniejszości narodowe i etniczne; koordynacją działań Policji i Straży Granicznej w ramach realizacji wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>25</sup>.

Polska współpracuje również z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej, powołaną do życia w 2007 roku w miejsce Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii. Agencja ta składa się z ekspertów z zakresu prawa, politologii, socjologii, statystyki oraz komunikacji. Do jej głównych zadań należą: gromadzenie, rejestrowanie, analizowanie i rozpowszechnianie informacji; prowadzenie badań naukowych i sondaży; formułowanie i publikacja opinii dla instytucji UE oraz państw członkowskich; publikacja sprawozdań. Agencja współpracuje z Radą Europy, ONZ i OBWE. Tworzy agencje pozarządowe, będące platformą dialogu ze społeczeństwem obywatelskim<sup>26</sup>. Obecnie jej działania określają wieloletnie ramy prac na lata 2013–2017<sup>27</sup>.

W 2011 roku zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów powołano do życia Radę do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji, jako organ pomocniczy Rady Ministrów. Następnie uszczegółowiono jej kompetencje zarządzeniem z 2013 roku. Rada prowadzi monitoring, raz na 2 lata przedstawia plan działania, opracowuje sprawy zlecone przez Radę Ministrów. Podlega Ministerstwu Administracji i Cyfryzacji<sup>28</sup>.

---

25 Ibidem, s. 34.

26 Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, European Union Agency for Fundamental Rights, Bruksela 2007, [www.fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/351-reg\\_168-2007\\_pl.pdf](http://www.fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/351-reg_168-2007_pl.pdf) (dostęp: 10.11.2014).

27 Decyzja Rady nr 252/2013/UE z dnia 11 marca 2013 r. ustanawiająca wieloletnie ramy prac Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej na lata 2013–2017, INFOR PL S.A., Bruksela 2013, [www.infor.pl/download/site/pl/oj/2013/l\\_079/l\\_07920130321pl00010003.pdf](http://www.infor.pl/download/site/pl/oj/2013/l_079/l_07920130321pl00010003.pdf) (dostęp: 10.11.2014).

28 Zarządzenie Nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2013 r. w sprawie Rady do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji, Biuletyn Informacji Publicznej Rady Ministrów, Warszawa 2013, [www.bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-po](http://www.bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-po)

## Podsumowanie

Mimo działalności licznych organizacji zarówno o charakterze krajowym, jak i międzynarodowym, a także wsparcia ze strony instytucji Unii Europejskiej czy ONZ, wyeliminowanie przejawów ksenofobii, rasizmu, nietolerancji jest niemal niemożliwe. Zawsze znajdują się środowiska, które będą wyrażać takie poglądy. Ich przekaz niestety trafia na podatny grunt, zwłaszcza teraz, gdy Europa boryka się z narastającą falą uchodźców. Dlatego tak ważne jest, aby działalność stowarzyszeń i organizacji występujących przeciw wszelkim formom dyskryminacji oraz zmiany o charakterze prawnym uzupełnić o pewne elementy edukacyjne na poziomie szkolnym. Konieczne jest zaznajomienie dzieci i młodzieży z zagrożeniami związanymi z działalnością organizacji propagujących rasizm i ksenofobię. Przykładem takich działań są warsztaty fotograficzne organizowane w Białymstoku. Podczas warsztatów młodzi ludzie zastanawiają się, czy poprzez fotografię można „oddać klimat ulic miasta bombardowanego zakazanymi nazistowskimi symbolami i jak to się przekłada na codzienność życia w tym mieście”<sup>29</sup>.

Dzięki takim kompleksowym działaniom można uzyskać korzyści nie tylko doraźne, ale przede wszystkim długofalowe, a więc zmiany w sposobie myślenia i osiągnięcie stanu, w którym przejawy ksenofobii czy rasizmu nie będą traktowane z pobłażliwością, ale będą oceniane jednoznacznie negatywnie i potępiane.

## Bibliografia

### Akty prawne

Biuletyn RPO. Źródła, 2012, nr 4, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 2, *Przeciwdziałanie przemocy motywowanej rasą, pochodzeniem etnicznym i narodowością. Analiza i zalecenia*, Warszawa 2012, [www.rpo.gov.pl/pliki/13384562840.pdf](http://www.rpo.gov.pl/pliki/13384562840.pdf).

---

[mocnicze-rady/144,Rada-do-spraw-Przeciwdzialania-Dyskryminacji-Rasowej-Ksenofobii-i-zwiazanej-z-ni.html](http://mocnicze-rady/144,Rada-do-spraw-Przeciwdzialania-Dyskryminacji-Rasowej-Ksenofobii-i-zwiazanej-z-ni.html) (dostęp: 10.11.2014).

29 M. Gorbacz, *Neonazizm w Białymstoku? Warsztaty fotograficzne z Pawłem Grzesiem*, [www.bialystokonline.pl/neonazizm-w-bialymstoku-warsztaty-fotograficzne-z-pawlem-grzesiem,artykul,66289,1,1.html](http://www.bialystokonline.pl/neonazizm-w-bialymstoku-warsztaty-fotograficzne-z-pawlem-grzesiem,artykul,66289,1,1.html) (dostęp: 10.11.2014).

- Decyzja Rady nr 252/2013/UE z dnia 11 marca 2013 r. ustanawiająca wieloletnie ramy prac Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej na lata 2013–2017, INFOR PL S.A., Bruksela 2013, [www.infor.pl/download/site/pl/oj/2013/1\\_079/1\\_07920130321pl00010003.pdf](http://www.infor.pl/download/site/pl/oj/2013/1_079/1_07920130321pl00010003.pdf).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, European Union Agency for Fundamental Rights, Bruksela 2007, [www.fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/351-reg\\_168-2007\\_pl.pdf](http://www.fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/351-reg_168-2007_pl.pdf).
- Zarządzenie Nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2013 r. w sprawie Rady do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji, Biuletyn Informacji Publicznej Rady Ministrów, Warszawa 2013, [www.bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-rady/144,Rada-do-spraw-Przeciwdzialania-Dyskryminacji-Rasowej-Ksenofobii-i-zwiazanej-z-ni.html](http://www.bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-rady/144,Rada-do-spraw-Przeciwdzialania-Dyskryminacji-Rasowej-Ksenofobii-i-zwiazanej-z-ni.html).

### Opracowania

- Bacchi U., *German Neo-Nazi MEP Udo Voigt Gets EU Parliament Human Rights Committee Seat*, IBTimes Company Ltd, <http://www.ibtimes.co.uk/german-neo-nazi-mep-udo-voigt-gets-eu-parliament-human-rights-committee-seat-1456022>.
- Geordiadou V., *Right-wing populism and extremism: The rapid rise of Golden Dawn in crisis-ridden Greece*, [w:] *Right-wing extremism in Europe*, red. R. Melzer, S. Serafin, Berlin 2013, s. 75–102, [www.library.fes.de/pdf-files/dialog/10031.pdf](http://www.library.fes.de/pdf-files/dialog/10031.pdf).
- Gorbacz M., *Neonazizm w Białymstoku? Warsztaty fotograficzne z Pawłem Grzesiem*, [www.bialystokonline.pl/neonazizm-w-bialymstoku-warsztaty-fotograficzne-z-pawlem-grzesiem,artykul,66289,1,1.html](http://www.bialystokonline.pl/neonazizm-w-bialymstoku-warsztaty-fotograficzne-z-pawlem-grzesiem,artykul,66289,1,1.html).
- Krzyżaniak, W., *Zorganizowana skrajna prawica w RFN*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1986.
- Lippóczy P., *Narodowodemokratyczna Partia Niemiec*, [w:] *Ekstremizm prawicowy we współczesnym świecie*, red. F. Ryszka, PWN, Warszawa 1980, s. 35–62.
- Pankowski R., Kormak M., *Radical Nationalism in Poland: From theory to practise*, [w:] *Right-wing extremism in Europe*, red. R. Melzer, S. Serafin, Berlin 2013, s. 157–168, [www.library.fes.de/pdf-files/dialog/10031.pdf](http://www.library.fes.de/pdf-files/dialog/10031.pdf).
- Piaseczny J., *Zmierzch Złotego Świtu*, Fundacja Oratio Recta, [www.tygodnik.przeklad.pl/zmierzch-zlotego-switu/](http://www.tygodnik.przeklad.pl/zmierzch-zlotego-switu/).
- Schellenberg B., *Right-Wing Extremism and Terrorism in Germany: Developments and Enabling Structures*, [w:] *Right-wing extremism in Europe*, red.

R. Melzer, S. Serafin, Berlin 2013, s. 35–74, [www.library.fes.de/pdf-files/dialog/10031.pdf](http://www.library.fes.de/pdf-files/dialog/10031.pdf).

Schulz M., *A Diversified Europe United against Right-Wing Extremism and Right-Wing Populism*, [w:] *Right-wing extremism in Europe*, red. R. Melzer, S. Serafin, Berlin 2013, s. 359–378, [www.library.fes.de/pdf-files/dialog/10031.pdf](http://www.library.fes.de/pdf-files/dialog/10031.pdf).

### Streszczenie

W 1945 r. mogło się wydawać, że widmo faszyzmu jest już za nami. Niestety szybko okazało się, że te nadzieje były płonne. Organizacje faszystowskie odrodziły się, rozwinęły, a w ostatnich czasach radzą sobie bardzo dobrze. Partie, wyraźnie nawiązujące do myśli faszystowskiej, uzyskują poparcie wystarczające, by uzyskać miejsca w administracji na szczeblu samorządowym, krajowym i europejskim. Podobnie rzecz ma się z organizacjami o charakterze bojówek.

Artykuł ma na celu przybliżenie historii organizacji neofaszystowskich i skrajnie prawicowych w Polsce, Niemczech i Grecji oraz przedstawienie sieci powiązań między nimi a organizacjami w innych krajach europejskich. Ponadto zaprezentowano bieżące wydarzenia, w tym związane z postacią Udo Voigta, oraz reakcje polskich neofaszystów i ich oceny zaprezentowane na portalach internetowych. W podsumowaniu zwrócono uwagę na działania Unii Europejskiej w tym zakresie oraz opinie Europejskiej Komisji przeciw Rasizmowi i Nietolerancji.

## Extreme Right Parties in the European Union

### Abstract

In 1945, it might have looked like the phantom of fascism is behind us. Sadly, it soon turned out that these hopes were futile. Fascist organizations were reborn, developed, and in recent years they are even doing very good. The parties clearly connected ideologically with fascist thought, are gaining support enough to secure seats in the self-government organisation level, national one, and even European one. It is similar to organisations structured as militias.

My paper is aimed at bringing closer the history of the neo-fascist and far right organisations in Poland, Germany and Greece, as well as presenting the network of connections between them and the organisations in other European countries. Furthermore, I will try to present current events,

including the ones connected with the figure of Udo Voigt, and reactions of Polish neo-fascists and their assessment presented in the Internet. In the summary, I would like to bring attention to the workings of the European Union in this area and the opinions of the European Commission against Racism and Intolerance.



OREST KRASIWSKI

Instytut Kultury Europejskiej UAM w Gnieźnie

NATALIYA MAZIY

Ukraińska Akademia Drukarstwa we Lwowie

## Umowa stowarzyszeniowa między Ukrainą a Unią Europejską

Umowa stowarzyszeniowa między Ukrainą a Unią Europejską, traktująca między innymi o tworzeniu pogłębionej rozległej strefy wolnego handlu, została parafowana w dniu 30 marca 2012 roku w Brukseli przez wiceministra spraw zagranicznych Pawła Klimkina (ze strony Ukrainy) oraz dyrektora wykonawczego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (Europejskiej Służby Dyplomatycznej) Mirosława Łajcaka (ze strony Unii Europejskiej).

Tekst został uzgodniony przez kierownictwo Ukrainy oraz UE wcześniej, na piętnastym szczycie UE z Ukrainą, który odbył się w Kijowie w dniu 11 grudnia 2011 roku. Parafowanie porozumienia odroczone z powodu pociągnięcia do odpowiedzialności karnej byłej premier Ukrainy i przywódczyni opozycji Julii Tymoszenko na podstawie artykułu o przekroczeniu pełnomocnictwa przy podpisywaniu umów gazowych z Rosją w 2009 roku. Po parafowaniu i zatwierdzeniu umowy o stowarzyszeniu przez Radę Unii Europejskiej oraz Gabinet Ministrów Ukrainy, uroczyste jej podpisanie zaplanowano na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w dniu 28 listopada 2013 roku<sup>1</sup>.

Unia Europejska przedstawiła jednak Ukrainie swoje żądania. W lutym 2013 roku opracowała 11 kryteriów, których realizacja miała być warunkiem podpisania umowy stowarzyszeniowej. Dotyczyły one: prawa wyborczego, samych wyborów i wyjaśnienia w mediach przy-

---

1 *Szczyt w Wilnie: bez przełomu w Partnerstwie Wschodnim*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-04/szczyt-w-wilnie-bez-przelomu-w-partnerstwie-wschodnim>.

padków prześladowań przeciwników politycznych<sup>2</sup>, wykonania decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; kodeksu postępowania karnego, zapobiegania torturom, samorządu adwokackiego; reformy sądownictwa oraz reformy prokuratury; reformy organów egzekucyjnych; reformy konstytucyjnej; przygotowania do strefy wolnego handlu z UE; walki z korupcją; reformy zarządzania finansami publicznymi; rozszerzania pełnomocnictw Izby Obrachunkowej; poprawy klimatu biznesowego i inwestycyjnego.

Szczególną uwagę zwrócono na walkę z korupcją, zagwarantowanie praw i wolności człowieka, reformowanie oraz wzmocnienie systemu prawnego, które uniemożliwiłoby praktykę sądownictwa selektywnego itp. Poruszano też kwestię zwolnienia z więzienia Julii Tymoszenko. Jej areszt był według strony europejskiej działaniem politycznym, chociaż ówczesna władza ukraińska temu zaprzeczała<sup>3</sup>.

Ukraina podjęła wiele starań, mających potwierdzić jej pragnienie przeprowadzenia zmian i podpisania umowy z Unią Europejską. W szczególności przyjęto i wprowadzono w życie nowy kodeks postępowania karnego, przyjęto również przepisy antykorupcyjne, rozszerzono pełnomocnictwa Izby Obrachunkowej, opracowano niezbędny plan działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego z UE, zwolniono z więzienia byłych członków rządu Julii Tymoszenko (Jurija Łucenkę, Georgija Filipczuka, Wałerija Iwaszczenkę), odnotowano pewne postępy w zakresie: klimatu inwestycyjnego, wprowadzenia strefy wolnego handlu z UE, reformy konstytucyjnej, reformy sądownictwa, prokuratury<sup>4</sup> itp. Słowem, Ukraina spełniła pewne minimum. Ze swojej strony Julia Tymoszenko wezwała państwa członkowskie oraz kierow-

2 W sierpniu 2011 r. została aresztowana była premier Ukrainy, kandydat na stanowisko prezydenta Ukrainy, Julia Tymoszenko. W październiku tego samego roku uznano ją za winną spowodowania strat przedsiębiorstwa Naftogaz Ukrainy i skazano na karę 7 lat pozbawienia wolności. Postępowania karne wobec Julii Tymoszenko i członków jej rządu stały się przedmiotem zainteresowania Parlamentu Europejskiego. W 2013 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał aresztowanie byłej premier za bezprawne i nieuzasadnione, oddalając nadto zarzuty o rzekome niehumanitarne traktowanie; pl.wikipedia.org/wiki/Julia\_Tymoszenko.

3 Ibidem.

4 *Druhuj kompleksnyj zvit hromadianskoho monitorynhu wykonannia umow pidpysannia Uhojdy pro asociaciju z JS*, 1.10.2013, <http://eu.prostir.ua/files/1380653450403/eu-2013-10-1.pdf>.

nictwo UE do podpisania umowy stowarzyszeniowej w Wilnie, nawet w przypadku jej dalszego pozostania w kolonii charkowskiej. Ten apel przyczynił się do ostatecznego podpisania umowy między Unią Europejską a Ukrainą, pomimo wielu problemów po drodze.

Społeczeństwo ukraińskie z niecierpliwością oczekiwało na szczyt w Wilnie, ponieważ z podpisaniem umowy stowarzyszeniowej wiązało nadzieje na dalsze realne pozytywne zmiany w kraju. Coraz bardziej wzrastało niezadowolenie z rządów zarówno prezydenta Wiktora Janukowycza, jak i proprezydenckiej Partii Regionów. Ówczesna elita rządząca dokonywała ataków na społeczeństwo obywatelskie, mały i średni biznes, wolność słowa, prawa i wolności człowieka, wywierała presję na opozycję, ignorowała prawa narodu ukraińskiego. Szybko wzrastała korupcja i przestępczość, następowało rozkradanie mienia państwowego, bogacenie się elity rządowej oraz oligarchów kosztem zubożenia narodu ukraińskiego. Na Ukrainie stopniowo zaczął utwierdzać się autorytarny reżim polityczny. Podpisanie umowy stowarzyszeniowej z UE i przyjęcie standardów europejskich pozwoliłoby zatrzymać te negatywne tendencje i dałoby potężny impuls do dalszego rozwoju Ukrainy jako demokratycznego państwa europejskiego. Mogłoby też być czynnikiem konsolidacji społeczeństwa ukraińskiego w dążeniu do demokratyzacji na drodze negocjacji i porozumień.

Kwestia umowy stowarzyszeniowej pozostała nierozstrzygnięta aż do początku szczytu w Wilnie. Społeczeństwo ukraińskie cały rok pozostawało w niepewności, ponieważ ciągle istniała groźba niepodpisania umowy, zwłaszcza ze strony UE. Ukraina nie wypełniła bowiem wszystkich swoich zobowiązań, a Julia Tymoszenko nadal przebywała w więzieniu. Ostateczną decyzję w tej sprawie UE odwlekała kilka razy (21 października, 18 listopada, ostatecznie do 28–29 listopada, czyli do szczytu w Wilnie). Nieoczekiwanie, 21 listopada 2013 roku, premier Ukrainy Mykoła Azarow publicznie poinformował o decyzji rządu o tymczasowym odwołaniu przygotowań do podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE, tłumacząc te decyzję niegotowością Ukrainy, a także wezwał do trójstronnych negocjacji między Ukrainą, UE a Rosją, celem uzgodnienia wszelkich sporów<sup>5</sup>.

---

5 P. Andruseczko, *Kudy priamuje Ukrajina*, „Nasze Słowo”, 1.12.2013, <http://www.nasze-slowo.pl/kudi-priamuje-ukrajina-2/>.

Takiej decyzji rząd M. Azarowa nie mógł podjąć sam, ponieważ byłaby ona niezgodna z ustawą czynną „O zasadach polityki wewnętrznej i zagranicznej” z 2010 roku, w której jako priorytetowy i główny wektor rozwoju Ukrainy został przyjęty kierunek europejski. W świetle tej ustawy, decyzję w tej sprawie rząd musiał podjąć w porozumieniu z Radą Najwyższą Ukrainy, po konsultacjach w społeczeństwie. Nieuzasadnione było również włączenie Rosji do negocjacji w sprawie umowy stowarzyszeniowej, ponieważ – według doradcy prezydenta Federacji Rosyjskiej Siergieja Głazjewa – dla Rosji umowa ta była nie do przyjęcia ze względu na jej jakoby dyskryminacyjny charakter<sup>6</sup>. Niezadowolony z powodu zaangażowania Rosji wyraził również Štefan Füle, komisarz ds. rozszerzenia i europejskiej polityki sąsiedztwa. Biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności, odwołanie podpisania umowy stowarzyszeniowej rzeczywiście mogło oznaczać chęć rezygnacji z jej podpisania oraz świadczyć o zamiarze zmiany orientacji politycznej rządu Azarowa i prezydenta Janukowycza z proeuropejskiej na rzecz Unii Celnej Rosji, Kazachstanu i Białorusi, czego w istocie domagało się rosyjskie kierownictwo. Oznaczało również próbę uzurpowania całkowitej władzy w kraju i chęć stłumienia opozycji.

Wiadomość o odłożeniu podpisania umowy stowarzyszeniowej między Ukrainą a UE oraz o dołączeniu Rosji do negocjacji wstrząsnęła społeczeństwem ukraińskim. W tym samym dniu 21 listopada 2013 roku rozpoczął się Euromajdan – ludzie zaczęli protestować. Szczególnie aktywnie w protesty włączyła się młodzież, studenci i uczniowie. Wiele uniwersytetów i szkół średnich rozpoczęło strajk. Od dnia 22 listopada w wielu miastach Ukrainy (Kijów, Charków, Lwów, Donieck i innych) obywatele spontanicznie gromadzili się, aby wyrazić swój sprzeciw wobec decyzji rządu. W Kijowie 24 listopada na ulicę wyszło około 100 tysięcy mieszkańców miasta, aby zmusić prezydenta Ukrainy W. Janukowycza do podpisania umowy w Wilnie<sup>7</sup>.

Na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie, odbywającym się w dniach 28–29 listopada 2013 roku, prezydent Ukrainy odmówił

6 *U Rosji kaźut; szczo dla Ukrajinjy – abo asociacija z JS, abo „spostereżennia”*, „Ukrajinska Prawda”, 14.06.2013, <http://www.pravda.com.ua/news/2013/06/14/6992233>.

7 S. Hrabowskij, *Rewolucija i istorija z istorykamy*, „Deń”, 29.12.2014, <https://day.kyiv.ua/uk/blog/polityka/revolyuciya-gidnosti-y-istoriya-z-istorykamy>.

podpisania umowy stowarzyszeniowej. Powiadomił swoich partnerów europejskich o decyzji rządu ukraińskiego w sprawie tymczasowego odwołania procesu przygotowywania się do podpisania umowy o stowarzyszeniu oraz o utworzeniu pogłębionej i rozległej strefy wolnego handlu między Ukrainą a UE. W kularach W. Janukowycz skarżył się urzędnikom europejskim na presję Rosji oraz na to, że Unia Europejska nie zapewniła Ukrainie należytego wsparcia politycznego i gospodarczego, aby zmusić Rosję do osłabienia presji. Ukraina poniosła ogromne straty, a na ich kompensację (w tym ewentualnych negatywnych skutków wprowadzenia strefy wolnego handlu) kraj potrzebuje 160 mld dolarów. W przemówieniu do obywateli Ukrainy Wiktor Janukowycz zapewnił, że Ukraina nadal pragnie podpisać umowę stowarzyszeniową, musi jednak wstrzymać się z decyzją. Jego zdaniem kraj nie zdąży skutecznie dostosować się do gospodarki europejskiej. Należy najpierw zrównoważyć wysoki poziom napięcia z Rosją.

Głównym powodem niepodpisania umowy stowarzyszeniowej był zatem potężny nacisk Rosji, który przerodził się w wojnę handlową i „hybrydową”, agresję wojskową i rażącą interwencję wojsk rosyjskich przeciwko Ukrainie. Federacja Rosyjska próbowała i próbuje za wszelką cenę utrzymać Ukrainę w strefie swojego wpływu, blokując jej dążenia eurointegracyjne. Wykorzystuje w tym celu finansowe, polityczne, gospodarcze i wojskowe mechanizmy nacisku, a także prowokuje konflikty w sferze politycznej, wojskowej i handlowo-gospodarczej<sup>8</sup>.

W latach 2012–2013 stosunki handlowe i gospodarcze między Ukrainą a Rosją uległy znacznemu pogorszeniu. Głównym powodem były próby podejmowane przez Moskwę niedopuszczenia do podpisania umowy stowarzyszeniowej między Ukrainą a UE oraz zaangażowania Ukrainy w procesy reintegracyjne w przestrzeni postsowieckiej w ramach Unii Celnej, na warunkach, które trudno uznać za równoprawne dla państwa ukraińskiego. Ostatecznym celem strategicznym Kremla jest odbudowa imperium rosyjskiego na nowej podstawie, na kształt Unii Euroazjatyckiej, w której składzie koniecznie musi się znaleźć Ukraina. Dlatego właśnie próby Ukrainy ustalenia własnego kierunku europejskiego oraz jej przygotowania do podpisania umowy

---

8 Ibidem.

stowarzyszeniowej z UE w Wilnie w 2013 roku spowodowały zdecydowany opór ze strony Rosji, który przerodził się w prawdziwy szantaż i wywołał pełnowymiarową wojnę handlową między obu państwami<sup>9</sup>.

W sierpniu 2013 roku Służba Celna Rosji niespodziewanie wpisała na listę producentów „ryzykownych” bezwzględnie wszystkich ukraińskich eksporterów, co faktycznie zablokowało im dostęp do rynku rosyjskiego. Celnicy poddawali ładunki ukraińskie skrupulatnej kontroli, włącznie z rozładunkami, przeładunkami oraz załadowaniem ich do transportu powrotnego. Federacja Pracodawców Ukrainy oszacowała straty finansowe ukraińskich producentów do końca roku 2013 na 2–2,5 mld \$. Był to bolesny cios dla budżetu kraju. W ciągu siedmiu miesięcy tego roku eksport ukraiński do Rosji spadł o ponad 20%. W ten sposób Moskwa próbowała nie dopuścić do podpisania umowy stowarzyszeniowej między Ukrainą a UE oraz wymusić na Ukrainie wstąpienie do Unii Celnej<sup>10</sup>.

Postanowieniem prezydenta Rosji Władimira Putina opracowano strategię mającą na celu niedopuszczenie do podpisania umowy przez Ukrainę oraz jej zaangażowanie w Unię Celną. Strategia ta przewidywała narażenie na duże straty wielu dużych firm na Ukrainie, eksportujących swoją produkcję do Rosji. Uderzając w największych ukraińskich producentów, Moskwa chciała zmusić przedsiębiorców do wywarcia presji na rząd Ukrainy, aby ten porzucił plany stowarzyszenia z UE na rzecz Unii Celnej. Celem szantażu ekonomicznego ze strony Rosji było niedopuszczenie do zbliżenia Ukrainy do Europy i zmuszenie jej do ponownego przemyślenia decyzji o wstąpieniu do Unii Celnej. Chodziło też o podważenie autorytetu Ukrainy i pokazanie, że nie jest ona gotowa na członkostwo stowarzyszeniowe z powodu konfliktów handlowych z najbliższym sąsiadem.

Blokada eksportu towarów ukraińskich do Rosji boleśnie uderzyła w gospodarkę Ukrainy. Problemy największych krajowych eksporterów i podatników, którzy tworzyli znaczną część PKB, nieuchronnie

9 Y. Mostowa, T. Sylina, *Rosijskiy plan osmysleniy i neschadnyj*, „Dzerkało Tyżnia”, 16.08.2013, [https://dt.ua/internal/rosiyskiy-plan-osmysleniy-i-neschadny-\\_html](https://dt.ua/internal/rosiyskiy-plan-osmysleniy-i-neschadny-_html).

10 *O kompleksie mier po wovleczeniju Ukrainy w jewrazijskij integracyonnyj process*, „ZN,UA”, 16.08.2014, [http://gazeta.dt.ua/internal/o-komplekse-mer-po-vovlecheniyu-ukrainy-v-evraziyskiy-integracionnyj-process-\\_html](http://gazeta.dt.ua/internal/o-komplekse-mer-po-vovlecheniyu-ukrainy-v-evraziyskiy-integracionnyj-process-_html).

doprowadziły do spadku produkcji i zmniejszenia środków budżetowych. Pojawiły się też problemy z wypłaceniem pensji i redukcją zatrudnienia, a te powodowały rosnące niezadowolenie wyborców. Prośby byłego prezydenta Ukrainy Wiktora Janukowycza o wsparcie finansowe krajów UE spotkały się z obietnicą pomocy, ale dopiero po podpisaniu przez Ukrainę umowy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Ten zaś postawił następujące warunki: wprowadzenie elastycznego (ruchomego) kursu hrywny wobec głównych walut i odmowa jej wsparcia przez interwencje walutowe Banku Narodowego w kantorach wymiany walut; stabilizacja sektora bankowego poprzez dokapitalizowanie zagrożonych banków i ich komasacji; zmiany w polityce fiskalnej – zmniejszenie kosztów państwowego i lokalnego budżetu Ukrainy, zamrożenie emerytur i płac, wzrost akcyzy na tytoń i alkohol, zmiany kolejności płatności i zwrotu podatku od wartości dodanej; wzrost cen gazu i prądu dla ludności oraz zmniejszenie deficytu kapitału obrotowego „Naftogaz”; przejrzystość i efektywność w zakresie administracji publicznej; walka z korupcją<sup>11</sup>.

Spełnienie tych warunków byłoby jednak bardzo bolesne dla większości ludności Ukrainy, żyjącej poniżej granicy ubóstwa, szczególnie na wschodzie i południu Ukrainy, skąd wywodzi się elektorat Janukowycza i Partii Regionów. Mogłoby to spowodować klęskę Wiktora Janukowycza w wyborach prezydenckich w 2015 roku, spadek poparcia partii i ewentualnie kontynuowanie działań korupcyjnych byłej władzy.

W przeddzień szczytu w Wilnie dwukrotnie odbywały się spotkania prezydentów Ukrainy i Rosji, w czasie których osiągnięto nieoficjalne porozumienie o niepodpisaniu umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z UE. W zamian za to Rosja zaproponowała odwołanie wojny handlowej, wznowienie stosunków handlowych pomiędzy państwami, obniżenie ceny gazu do 268,5 dolarów za tysiąc metrów sześciennych, a także kredyt w wysokości 15 miliardów dolarów na pokrycie deficytu budżetu ukraińskiego. Pozwoliłoby to W. Janukowyczowi na utrzymanie się przy władzy do wyborów w 2015 roku oraz na pomyślane dla siebie przeprowadzenie kolejnej kampanii prezydenckiej. Rosja

11 *Pjat' wymoh MWF dla Ukrainy*, 2.05.2014, <http://vkurse.ua/ua/economics/pyat-trebovaniy-ot-mvf.html>.

zastrzegała sobie prawo do rewidowania ceny gazu co kwartał oraz do udzielania kredytu w ratach. W ten sposób Rosji udało się osłabić kraj ekonomicznie, podzielić ukraińską elitę polityczną i społeczeństwo oraz zmusić prezydenta Wiktora Janukowycza do kapitulacji i rezygnacji z Unii Europejskiej na rzecz Unii Celnej<sup>12</sup>.

Presja polityczna i gospodarcza Rosji, jej próby zakłócenia podpisania umowy o stowarzyszeniu między Ukrainą a UE zdestabilizowały życie polityczne i gospodarcze Ukrainy, utrudniły dalszą ewolucyjną drogę rozwoju i stały się katalizatorem dalszych wydarzeń rewolucyjnych na Ukrainie.

Natychmiast po szczycie w Wilnie reżim Janukowycza postanowił zniszczyć opór protestujących. W nocy z 29 na 30 listopada 2013 roku na placu Niepodległości, gdzie rozpoczęła się rewolucja godności, brutalnie rozpędzono protestujących. W kolejnych dniach na ulice Kijowa i innych miast Ukrainy wyszły setki tysięcy demonstrantów, którzy początkowo domagali się tylko ukarania winnych pobicia studentów oraz dymisji ministra spraw wewnętrznych Witalija Zacharchenki i premiera Mykoły Azarowa. Jednak prezydent Janukowycz postanowił siłą stłumić pokojowe protesty, uciekając się do terroru i zastraszania. Każda nowa próba siłowego stłumienia oporu narodu powodowała rozszerzanie się protestów, które stopniowo ogarnęły cały kraj.

Pokojowe protesty, trwające ponad miesiąc, zamieniły się w krwawe starcia z policją 19 stycznia 2014 roku, po uchwaleniu przez Radę Najwyższą Ukrainy „ustaw dyktatorskich”, które to władze próbowały wykorzystać do legitymizowania swoich represyjnych działań i ostatecznego stłumienia Euromajdanu. Należy zauważyć, że do radykalnego zastosowania przemocy pchnęła Janukowycza przede wszystkim Rosja<sup>13</sup>. Przekazanie nowej transzy kredytu dla rządu Azarowa (następne 2 miliardy dolarów) wykorzystana ona do przejścia kontroli nad sytuacją w Kijowie.

W konsekwencji w Kijowie przelała się krew, co spowodowało radykalizację i rozszerzenie się ruchu protestacyjnego na inne regiony

12 *Szczyt w Wilnie: bez przełomu w Partnerstwie Wschodnim...*

13 I. Jurinowa, *Rossija sowietujet Janukowiczu „nawiesti poriadok” w stranie*, [http://jo-info.ua/politic/821226\\_Rossija-sovetuet-Yanukovichu-navesti-poryadok.html](http://jo-info.ua/politic/821226_Rossija-sovetuet-Yanukovichu-navesti-poryadok.html).



kraju. Na zachodniej i środkowej Ukrainie dochodziło do zajęcia budynków administracyjnych oraz paraliżu władz lokalnych.

Opozycja (kierownictwo frakcji parlamentarnych „UDAR”, „Batkivszczyna” i „Swoboda”) zaczęła długotrwałe negocjacje z rządem, próbując pokojowo rozwiązać ówczesny kryzys przez przedterminowe wybory prezydenckie. Wynikiem negocjacji były decyzje dotyczące amnestii oraz zwolnienia budynków administracyjnych. Jednak Wiktor Janukowycz ponownie uciekł się do siłowego stłumienia Euromajdanu, co doprowadziło do śmierci setek demonstrantów (Niebiańska Sotnia), których zabijano strzałem bezpośrednio z broni palnej. Działania Janukowycza spowodowały rozłam we frakcji parlamentarnej Partii Regionów. W Radzie Najwyższej Ukrainy przestała istnieć większość proprezydencka, natomiast pojawiła się nowa – opozycyjna. Pod groźbą sankcji ze strony UE i USA Janukowycz zaczęli opuszczać nawet jego najbliżsi współpracownicy, a pod ich naciskiem została podpisana umowa dotycząca rozwiązania kryzysu politycznego, która obejmowała powrót do konstytucji z 2004 roku, zamiar utworzenia nowej koalicji oraz rządu jedności narodowej, dokonanie reformy konstytucyjnej i zorganizowanie przedterminowych wyborów prezydenckich nie później niż w grudniu 2014 roku. Gwarantami tych porozumień były UE i Rosja. Jednak pogrzeb zabitych spontanicznie przerodził się w nową antyprezydencką demonstrację. Przestraszony W. Janukowycz, straciwszy poparcie, uciekł najpierw z Kijowa, a potem z Ukrainy. Rada Najwyższa konstytucyjną większością przywróciła konstytucję z 2004 roku, pozbawiła prezydenta Ukrainy nieograniczonych pełnomocnictw i odsunęła Wiktora Janukowycza od władzy, wykorzystując fakt, że opuścił on Kijów (a później kraj) i faktycznie sam zrezygnował z wykonywania obowiązków prezydenta. W ten sposób w wyniku rewolucji godności został obalony reżim Janukowycza, a opozycja parlamentarna zaczęła rządzić przy pomocy Euromajdanu<sup>14</sup>.

---

14 W. Klimonczuk, *Ukraina w poszukiwaniu wolności – od Rewolucji Godności do wyborów parlamentarnych w 2014 roku*, file:///C:/Users/Admin/Downloads/3665-10029-1-PB%20(2).pdf.

## Umowa o stowarzyszeniu Ukrainy z UE

Rewolucja godności była reakcją na odejście od kursu na europejską integrację, a zakończyła się reanimacją integracji europejskiej. Już 21 marca 2014 roku w Brukseli, miesiąc po upadku reżimu W. Janukowycza, została podpisana polityczna część umowy o stowarzyszeniu między Ukrainą a UE. Zawierała ona: Preambułę; Artykuł 1, w którym opisano cele dokumentu; Rozdział I „Zasady ogólne”; Rozdział II „Dialog polityczny i reformy, stowarzyszenie polityczne, współpraca i zbieżność w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”; a także Rozdział VII „Postanowienia instytucjonalne, ogólne i końcowe”.

Unia Europejska zredukowała stawkę celną i otworzyła swój rynek dla towarów ukraińskich od lipca do listopada 2014 roku, co miało przynieść ukraińskim eksporterom 500 milionów euro rocznie<sup>15</sup>.

W preambule i rozdziale I zdefiniowane zostały podstawy do podpisania umowy o stowarzyszeniu między Ukrainą a UE, polegające na uznaniu przez UE europejskiego wyboru oraz europejskich aspiracji Ukrainy jako kraju europejskiego, dzielącego z UE wspólną historię i wspólne wartości. Określono cele polityczne i zasady umowy, wśród których znalazły się: utworzenie stowarzyszenia, stopniowe zbliżenie między Ukrainą a UE, pogłębienie stosunków gospodarczych i handlowych, wzmocnienie współpracy w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. Ustalono ogólne zasady, które mają stać się podstawą stowarzyszenia, przede wszystkim w zakresie praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania zasad praworządności, przestrzegania zasad suwerenności i integralności terytorialnej, nienaruszalności granic i niepodległości. Podkreślono, że przyszłe stosunki między Ukrainą a UE będą opierać się na zasadach gospodarki wolnorynkowej, praworządności, właściwym i skutecznym zarządzaniu itp.

Rozdział II zawiera postanowienia, których realizacja powinna przyczynić się do rozwoju i wzmocnienia dialogu politycznego w różnych dziedzinach, w tym stopniowego zbliżenia Ukrainy z UE w za-

15 *Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą energii atomowej oraz ich Państwami, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/61CEE64851565EC6C1257D780042312E/%24File/Uklad%20UE-Ukraina%20tekst%20polski.pdf>.

kresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W rozdziale tym zostały określone cele dialogu politycznego, z których kluczowym jest utworzenie stowarzyszenia politycznego między Ukrainą a UE. Wśród innych celów znalazły się: rozprzestrzenianie międzynarodowej stabilności i bezpieczeństwa, wzmocnienie poszanowania zasad demokracji, praworządności oraz właściwego zarządzania, praw człowieka i podstawowych wolności, rozszerzenie zasad niezależności, suwerenności, integralności terytorialnej i nienaruszalności granic, współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. W tej części umowy określono poziomy i formy dialogu politycznego, a mianowicie przewidziano organizowanie szczytów i spotkań na poziomie ministerialnym i innych. Wśród głównych kierunków współdziałania wymieniono: współpracę w celu rozpowszechnienia stabilności regionalnej; utrwalenie pokoju i sądownictwa międzynarodowego, w szczególności poprzez realizację Statutu Rzymskiego Międzynarodowego Trybunału Karnego; zapewnienie stopniowej konwergencji w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, zapobieganie konfliktom, nierozprzestrzenianie, rozbrojenie i kontrolę zbrojeń, zwalczanie terroryzmu itd.

Rozdział VII „Postanowienia instytucjonalne, ogólne i końcowe” przewiduje wprowadzenie nowych form oraz poziomów współpracy między Ukrainą a UE po nabraniu mocy prawnej umowy, w szczególności utworzenie Rady oraz Komitetu ds. Stowarzyszenia, Sejmowej Komisji Stowarzyszenia. W celu zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w realizację umowy tworzy się platformę społeczeństwa obywatelskiego. Aby zapewnić właściwą realizację umowy, wdraża się odpowiedni mechanizm monitorowania i rozwiązywania sporów, które mogą wyniknąć w trakcie realizacji umowy. Ze względu na nieograniczony termin umowy przewidziano możliwość jej wszechstronnego przeglądu, zwłaszcza w odniesieniu do jej celów, w ciągu pięciu lat od nabrania przez nią mocy prawnej, a także w każdym momencie za obopólną zgodą stron.

Podpisanie części politycznej umowy o stowarzyszeniu przed wyborami prezydenckimi było uznaniem europejskich aspiracji narodu ukraińskiego przez UE, a tym samym częściową realizacją jego oczekiwań. Na poziomie międzynarodowym potwierdzało także legalność

dojścia do władzy opozycji parlamentarnej (ówczesnej Batkiwszczyzny, UDAR-u i Swobody), w związku z wydarzeniami rewolucyjnymi 2013–2014, oraz odnowienia konstytucji z 2004 roku, co oznaczało ograniczenie uprawnień prezydenta Ukrainy i zmianę ustroju na parlamentarno-prezydencki. Podpisanie gospodarczej części umowy stowarzyszeniowej, która przewidywała utworzenie pogłębionej rozległej strefy wolnego handlu z Ukrainą, Unia Europejska zaplanowała dopiero po wyborach prezydenckich na Ukrainie 25 maja 2014 roku. Chodziło o to, żeby nie było wątpliwości co do procesu podpisania i ratyfikacji umowy stowarzyszeniowej między Ukrainą a UE. Chciano uniknąć oskarżenia, że umowa została „narzucona” narodowi ukraińskiemu w wyniku przewrotu państwowego dokonanego przez siły proeuropejskie, na wszelki sposób wspierane przez Zachód<sup>16</sup>.

Na razie podpisanie części politycznej umowy o stowarzyszeniu było raczej gestem symbolicznym oraz „pozytywnym sygnałem politycznym” dla narodu ukraińskiego, ponieważ tekst umowy stanowi jednolity dokument, a jej podział na część ekonomiczną oraz polityczną jest uwarunkowany sytuacją. Jako dokument z dziwną strukturą, w której wypadły rozdziały III, IV, V i VI, najprawdopodobniej nie mogłyby być ratyfikowane przez UE. Otóż UE poddała się presji Rosji, która wszelkimi sposobami starała się zakłócić podpisanie zwłaszcza części ekonomicznej umowy, przewidującej utworzenie strefy wolnego handlu między Ukrainą a UE. Rosja nie zdażyłaby wówczas wciągnąć Ukrainy w Unię Celną, a później Euroazjatycką. Część polityczna umowy, bez ekonomicznej, mogłaby natomiast stać się tylko deklaracją i stracić swoje znaczenie.

W wyborach prezydenckich z dnia 25 maja 2014 roku w pierwszej rundzie zdecydowanie wygrał Petro Poroszenko, który w swoim programie podkreślał potrzebę niezwłocznego podpisania i ratyfikacji umowy stowarzyszeniowej z UE. Za Poroszenką głosowało 54,70% wyborców w niemal wszystkich regionach Ukrainy, z wyjątkiem Krymu okupowanego przez Rosję oraz części obwodów donieckiego i ługańskiego, zagarniętych przez bojowników prorosyjskich, gdzie wybory w ogóle nie miały miejsca, a także północno-wschodniego regionu

---

16 W. Klimonczuk, *Ukraina w poszukiwaniu wolności...*

Charkowa, w którym wygrał były gubernator Charkowa Michaił Dobkin. Wybory prezydenckie były w rzeczywistości wyrazem jednomyślnego poparcia dla proeuropejskiego kursu politycznego Ukrainy<sup>17</sup>.

Już miesiąc po wyborach, 27 czerwca 2014 roku, na szczycie w Brukseli Petro Poroszenko, państwa członkowie oraz przywódcy UE podpisali pełny tekst umowy o stowarzyszeniu, w tym rozdziały III, IV, V i VI.

W rozdziale III określono kierunki współpracy między Ukrainą a UE w zakresie wymiaru sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa w celu wzmocnienia instytucji zajmujących się egzekwowaniem prawa oraz sprawiedliwości. Zaakcentowano przede wszystkim konieczność zapewnienia skuteczności, niezależności i bezstronności sądownictwa. Określono kierunki współpracy w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony danych osobowych, zgodnie z najlepszymi standardami europejskimi i międzynarodowymi. Umowa przewiduje wprowadzenie kompleksowego dialogu na temat kluczowych kwestii migracji, w tym nielegalnej migracji i handlu ludźmi. Niektóre artykuły poświęcone są tworzeniu odpowiednich warunków dla osób legalnie pracujących poza granicami kraju. Szczególną uwagę zwraca się na zagwarantowanie mobilności obywateli i pogłębienie dialogu wizowego, między innymi poprzez wprowadzenie systemu bezwizowego po wykonaniu odpowiednich kryteriów, określonych w Planie działania dotyczącego liberalizacji reżimu wizowego dla Ukrainy przez UE. Przewiduje się pogłębienie współpracy w zakresie zwalczania przestępczości polegającej na praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, handlu narkotykami, przestępczości zorganizowanej, terroryzmu, w zakresie udzielenia pomocy prawnej w sprawach cywilnych i karnych<sup>18</sup>.

Rozdział IV „Handel i kwestie związane z handlem” zawiera przepisy dotyczące tworzenia pogłębionej rozległej strefy wolnego handlu między Ukrainą i UE (SWH). Treść tego rozdziału stanowi 2/3 całej treści umowy. SWH przewiduje liberalizację handlu towarami i usługami, liberalizację przepływu kapitału i w pewnym stopniu siły roboczej. Rozdział zawiera kompleksowy program adaptacji ram regulacyjnych Ukrainy w obszarach związanych z handlem do odpowiednich norm

17 Ibidem.

18 *Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą...*

UE. Pozwoli to w dużym stopniu usunąć pozataryfowe (techniczne) bariery w handlu między Ukrainą a UE oraz zapewnić szerszy dostęp do rynku europejskiego dla ukraińskich eksporterów i odwrotnie – europejskich eksporterów do rynku ukraińskiego. Pogłębiona rozległa SWH ma przyczynić się do stopniowej integracji Ukrainy z rynkiem wewnętrznym UE. Rozdział ten obejmuje następujące obszary: handel towarami, w tym bariery techniczne w handlu; instrumenty ochrony handlu; środki sanitarne i fitosanitarne; ułatwienie handlu i współpraca w sprawach celnych; współpraca administracyjna w dziedzinie celnej; zasady pochodzenia towarów; stosunki handlowe w sektorze energetycznym; usługi, zakładanie firm i inwestycje; uznanie kwalifikacji; ruch kapitałów i wypłat; polityka konkurencji (antymonopolowe środki i pomoc państwa); prawa własności intelektualnej, w tym oznaczenia geograficzne; zamówienia publiczne; handel i zrównoważony rozwój; przejrzystość; rozstrzyganie sporów.

Rozdział V „Współpraca gospodarcza i branżowa” określa warunki oraz harmonogram dostosowania ustawodawstwa Ukrainy i UE, zawiera zobowiązania Ukrainy w sprawie reformowania instytucjonalnej zdolności odpowiednich instytucji, zasady współpracy między Ukrainą, UE i jej państwami członkami w wielu sektorach gospodarki Ukrainy, a także kierunki realizacji polityki branżowej państwa. W 28 punktach tej części umowy przewidziano odpowiednie działania w sektorach: energetyka (w tym jądrowa), transport, ochrona środowiska, polityka przemysłowa i przedsiębiorczość, rolnictwo, opodatkowanie, statystyka, świadczenie usług finansowych, turystyka, polityka audio-wizualna, badania kosmiczne, ochrona zdrowia, współpraca naukowa i techniczna, kultura, edukacja itp. Realizacja tej części umowy zapewni bardziej szczegółowe wykonanie przepisów umowy o strefie wolnego handlu, ponieważ przyczyni się do zbliżenia ustawodawstwa oraz otoczenia regulacyjnego Ukrainy i UE, eliminacji pozataryfowych barier handlowych, a także ułatwi dostosowanie się do rynku wewnętrznego UE i jednolitej przestrzeni regulacyjnej w większości sektorów gospodarki i życia społecznego Ukrainy<sup>19</sup>.

---

19 Ibidem.

Rozdział VI „Współpraca finansowa” określa mechanizm oraz sposoby otrzymania pomocy finansowej z UE dla Ukrainy, szczególnie w celu wsparcia realizacji umowy o stowarzyszeniu; priorytetowe sfery jej udzielenia, procedury monitorowania i oceny efektywności jej stosowania. Ponadto przepisy tej części obejmują pogłębienie współpracy między Ukrainą a UE w sprawie zapobiegania i zwalczania oszustw, korupcji i nielegalnych działań, zwłaszcza przez stopniowe zsynchronizowanie ustawodawstwa Ukrainy z ustawodawstwem UE, wymianę informacji itd.

16 września 2014 roku na sesji Rady Najwyższej Ukrainy i Parlamentu Europejskiego, która odbywała się w trybie online, umowa stowarzyszeniowa między Ukrainą a UE została ratyfikowana. Opóźnienie jej ratyfikacji było spowodowane presją Rosji, działaniami wojennymi Ukrainy w Donbasie przeciwko prorosyjskim bojownikom, rosyjskim najemnikom i regularnym wojskom rosyjskim oraz poszukiwaniami form pokojowego rozwiązania konfliktu. W tym okresie miały miejsce intensywne negocjacje pomiędzy UE, Ukrainą a Rosją. Ich wynikiem było opracowanie planu pokojowej regulacji sytuacji w obwodach ługańskim i donieckim, ustanowienie rozejmu we wschodniej Ukrainie oraz podjęcie decyzji o odroczeniu do dnia 1 stycznia 2016 roku utworzenia strefy wolnego handlu z UE, przy zachowaniu systemu handlu bezcłowego dla Ukrainy. Jednocześnie z ratyfikacją umowy odbyło się głosowanie nad ustawą dotyczącą szczególnego statusu niektórych terytoriów Donbasu i amnestii, co spowodowało mieszaną reakcję w społeczeństwie ukraińskim.

Jak już wspomniano, Rosja celowo i agresywnie próbuje zneutralizować europejski kurs Ukrainy, który mógłby ją wzmocnić jako państwo niepodległe. I należy zauważyć, że częściowo jej się to udało. 12 września 2014 roku w Brukseli podjęto decyzję o odroczeniu na 14 miesięcy (do 1 stycznia 2016 roku) wprowadzenia największej części umowy, co może być postrzegane jako kolejne wielkie ustępstwo na rzecz Rosji. Jacek Saryusz-Wolski, który prezentował umowę do ratyfikacji w Parlamencie Europejskim, nazwał odroczenie rozpoczęcia znaczącej części umowy nieuzasadnionym, niepotrzebnym krokiem, podjętym tylko dlatego, żeby uspokoić Rosję: „Wszystko, co zrobiliśmy do tej pory, było postrzegane przez Rosję jako słabość i zaproszenie

do dalszej agresji. W konsekwencji wartość Umowy maleje oraz tworzą się niekorzystne warunki dla reform na Ukrainie<sup>20</sup>. Jednak argument siły, rosyjska inwazja zmusiły Kijów i Brukselę do poddania się – stwierdził były polski minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski w związku z przyjęciem ustaw przez WRU i odroczeniem SWH<sup>21</sup>.

Podczas konsultacji, którą poprzedzało trójstronne spotkanie ministerialne w Brukseli, Moskwa wyraziła swoje „zaniepokojenie”, co do którego Kijów i Bruksela złożyły jasne i szczegółowe wyjaśnienia, usuwające wszystkie rosyjskie obawy dotyczące przyszłej strefy wolnego handlu Ukrainy z UE. Jednak Moskwa nadal domagała się wprowadzenia proponowanych przez nią zmian w umowie do ratyfikowania dokumentu – chodziło o wyłączenie z SWH 2376 pozycji towarów. Kilka dni przed spotkaniem w Brukseli poważnie zagroziła, że anuluje preferencyjne traktowanie handlu z Ukrainą, która działa w ramach SWH WNP. Kijów i Bruksela kontynuowały poszukiwanie rozwiązań. Wniosek o odroczenie SWH złożył komisarz UE ds. handlu Karel De Gucht po powrocie z USA. Po omówieniu tej kwestii w formacie dwustronnym – najpierw z ukraińskim ministrem P. Klimkinym, a następnie z prezesem Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego Federacji Rosyjskiej O. Ulyukajevym – stała się ona tematem trójstronnego spotkania. We wspólnym oświadczeniu wystosowanym po spotkaniu stwierdzono: „W celu zapewnienia pełnego wsparcia dla stabilizacji Ukrainy Komisja Europejska jest gotowa, w przypadku ratyfikacji Umowy stowarzyszeniowej przez Ukrainę, zaoferować większą elastyczność. Ta elastyczność będzie polegać na tymczasowym odroczeniu od czasowego korzystania z pogłębionej i rozległej strefy wolnego handlu do dnia 31 grudnia 2015 roku, jednocześnie kontynuując w tym okresie autonomiczne preferencje handlowe UE na rzecz Ukrainy. [...] strony będą kontynuować konsultacje w sprawie odpowiedzi na zaniepokojenie Rosji<sup>22</sup>. Ukraina i Rosja potwierdziły, że nadal będą korzystały z preferencyjnego traktowania w ramach strefy wolnego handlu WNP.

---

20 T. Sylina, *Uhoda pro asociaciju. Chodinnia po mukach*, „Dzerkało Tyżnia”, 19.09.2014.

21 Ibidem.

22 Ibidem.



Podczas debaty w przeddzień ratyfikacji w Parlamencie Europejskim komisarz Štefan Füle mówił o przyczynach podjęcia decyzji o odroczeniu SWH UE – Ukraina: „To proste i oczywiste – gospodarka Ukrainy jest w fatalnym stanie. Oni chcieli mieć więcej czasu, aby lepiej przygotować się do wprowadzenia norm technicznych... Na Ukrainie już prowadzone były działania wojskowe. I jeszcze istnieje zagrożenie pełnowymiarową wojną gospodarczą. Rosja oficjalnie stwierdziła, że dzień po ratyfikacji Ukraina napotka trudności gospodarcze, ponieważ Rosja wprowadzi ograniczenia gospodarcze”<sup>23</sup>. Według jego kolegi, komisarza ds. handlu w Komisji Europejskiej Karela De Guchta, podjęta decyzja „nie jest oznaką słabości, naszym celem było umożliwienie ratyfikacji”<sup>24</sup>. Niektórzy europejscy urzędnicy wysokiej rangi oprócz rosyjskich gróźb obawiali się fiaska ratyfikacji umowy w Radzie Najwyższej Ukrainy. Proeuropejska retoryka obecnych władz Ukrainy nie usunęła całkowicie obaw Brukseli, ponieważ nadal nie dokonano szybkich i stanowczych reform. Gospodarka jest w coraz gorszym stanie, a wiele osób uważa, że realizacja strefy wolnego handlu w czasie wojny, z restrykcjami ekonomicznymi w zamian, może ją zniszczyć całkowicie. Obawiano się tego, że niektóre frakcje parlamentarne w Radzie Najwyższej Ukrainy, w dużej mierze kontrolowane przez klany oligarchiczne i potężne lobby przemysłowe, w przypadku gróźb ze strony Rosji, mogły zakłócić proces ratyfikacji umowy przez parlament Ukrainy. W związku z tym UE zgodziła się dać czas, by ukraiński biznes mógł dostosować się do warunków wolnego handlu oraz do europejskich norm technicznych. Nalegali na to jeszcze rok wcześniej przedstawiciele społeczności biznesowej ówczesnego prezydenta Ukrainy Wiktora Janukowycza, co w znacznym stopniu przyczyniło się do odmowy podpisania umowy w Wilnie. Przedłużony został także jednostronny preferencyjny system handlowy dla Ukrainy, czym był zainteresowany ukraiński biznes<sup>25</sup>.

Decyzja o odroczeniu realizacji rozdziału IV umowy, który traktował o utworzeniu pogłębionej rozległej strefy wolnego handlu i pełnej integracji ekonomicznej Ukrainy z rynkiem wewnętrznym UE, niesie

23 Ibidem.

24 Ibidem.

25 W. Klimonczuk, *Ukraina w poszukiwaniu wolności...*

jednak ze sobą duże ryzyko i zagrożenie. Przede wszystkim nie należało zwracać uwagi na zagrożenia czy obietnice Rosji dotyczące zachowania preferencyjnego systemu handlu dla Ukrainy w ramach SWH w WNP, gdyż ta nadal nie będzie ich spełniać. I tak, wbrew porozumieniom podpisanym 12 września z UE i Ukrainą, Rosja właściwie natychmiast ogłosiła zamiar wprowadzenia opłat na towary ukraińskie. Szef Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego Federacji Rosyjskiej A. Ulyukayev stwierdził, że rząd Federacji Rosyjskiej przygotował uchwałę w sprawie wprowadzenia opłat dla Ukrainy, ale odwoła jej zgłoszenie, jeśli Kijów i Bruksela spełnią swoją obietnicę o odroczeniu wykonania Umowy o stowarzyszeniu w części dotyczącej strefy wolnego handlu: „Ukraina ratyfikuje umowę, my podpisujemy uchwałę. I zgodnie z nią musimy również wprowadzać od dnia 1 listopada [opłaty za import ukraiński – O.K.]”<sup>26</sup>. Według Ulyukayeva Ukraina może uniknąć anulowania systemu wolnego handlu z Rosją tylko wtedy, gdy do końca października przyjmie „jakiś akt, który dowodzi, że podobnie rozumiemy umowy z Brukseli”<sup>27</sup>. Tylko w tym przypadku Rosja podejmie decyzję o utrzymaniu wolnego handlu do końca 2015 roku. Federacja Rosyjska wymaga zatem dodatkowych gwarancji od Ukrainy i UE. Rząd ukraiński stwierdził jednak, że nie ma zamiaru udzielać takich gwarancji. Otóż Rosja po raz kolejny naruszyła swoje obowiązki, a UE i Ukraina ponownie zostały wprowadzone w błąd i poddane rosyjskiemu szantażowi.

Należy podkreślić, że Rosja prowadzi przeciw Ukrainie „wojnę hybrydową”, aktywnie korzystając z ekonomicznych i wojskowych czynników nacisku. Należy zatem pogodzić się ze spadkiem preferencyjnego systemu handlu z Rosją, gdyż jest to nieuniknione w warunkach nie tylko ekonomicznej, ale w rzeczywistości otwartej rosyjskiej agresji wojskowej, podczas której giną tysiące Ukraińców. W przypadku nowej wojny handlowej z Ukrainą działania Rosji należy zaskarżyć wspólnie z UE, gdyż mogą być w takim przypadku zastosowane sankcje karne. Tego wymaga część polityczna umowy o stowarzyszeniu, która ustanawia specjalny sojusz między Ukrainą a UE i zapewnia koordynację oraz wspólne działania na arenie międzynarodowej na zasadach po-

26 *Moskwa popry domowlennosti vyriszyla pokaraty Ukrainu za asociaciju*, „Ukraińska Prawda”, 16.09.2014, <http://www.epravda.com.ua/news/2014/09/16/491504>.

27 *Ibidem*.

szanowania suwerenności, integralności terytorialnej, nienaruszalności granic i niepodległości Ukrainy.

Z drugiej strony, idąc na ustępstwa wobec Rosji, Kijów i Bruksela dały Moskwie jeszcze 14 miesięcy na to, by mogła zakłócać wprowadzenie pogłębionej rozległej strefy wolnego handlu między Ukrainą a UE, usunąć z areny politycznej siły proeuropejskie i doprowadzić do władzy swoich popleczników. Prowadząc przeciwko Ukrainie „wojnę hybrydową”, destabilizując sytuację w Donbasie i w ogóle na Ukrainie, wywierając presję z zewnątrz i od wewnątrz, pogarszając sytuację społeczno-gospodarczą Ukrainy, Kreml nie porzuca nadziei na to, że pomoże dojść do władzy siłom prorosyjskim i ponownie skieruje Ukrainę w stronę Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu. Sukces w wyborach parlamentarnych w 2014 roku „opozycyjnego bloku” zorientowanego na Moskwę i składającego się z byłych członków Partii Regionów, a także duży spadek w ciągu kilku miesięcy poparcia Petra Poroszenki i jego partii politycznej (Bloku Petra Poroszenki), która zdobyła tylko niespełna 22% głosów, potwierdza skuteczność takiej strategii Kremla i pokazuje kolejną zagrażającą rozwojowi Ukrainy tendencję. Otóż, idąc na ustępstwa wobec Rosji, ukraińscy i europejscy politycy okazali słabość i brak politycznej przeczności, a tym samym zachęcili Kreml do zintensyfikowania polityki agresywnej. Krótkoterminowe zyski gospodarcze dla Ukrainy w zamian za opóźnienie we wprowadzeniu strefy wolnego handlu i utrzymanie jednostronnego systemu preferencji handlowych z UE mogą w długoterminowej perspektywie obrócić się na niekorzyść. Neutralizacja tego scenariusza Kremla jest możliwa tylko poprzez szybkie, skuteczne i efektywne reformy<sup>28</sup>.

W tym celu, jeszcze przed ratyfikacją umowy o stowarzyszeniu przez wszystkie podmioty, od 1 listopada 2014 roku rozpoczęto tymczasowe jej stosowanie, co oznaczało nowy etap w rozwoju stosunków między Ukrainą a UE. Tymczasowe stosowanie polegało na tym, że umowa międzynarodowa (całkowicie lub częściowo) stała się prawnie wiążącą dla umawiających się stron, nawet jeśli nie nabrała jeszcze mocy prawnej. Takie kroki UE potwierdziły wsparcie pragnień narodu

28 *Jewropejskij Sojuz w XXI stolitti...*, s. 575–577.

ukraińskiego do utrzymywania bliskich kontaktów z Unią Europejską i do przeprowadzenia w ciągu najbliższych lat bardzo potrzebnych dla Ukrainy reform przy wsparciu UE. Procedura tymczasowego stosowania obejmowała takie ważne dziedziny, jak praworządność, walka z przestępczością i korupcją, a także wzmocniona współpraca sektorowa<sup>29</sup>. Do końca 2015 roku został przedłużony termin ważności autonomicznych preferencji handlowych UE dla Ukrainy, aby umożliwić jej należyte przygotowanie do tymczasowego stosowania zbioru przepisów o handlu od 1 stycznia 2016 roku.

Tymczasowe stosowanie umowy o stowarzyszeniu z 1 listopada 2014 roku dotyczyło tylko części, a nie całości umowy. Wyczerpująca lista przepisów umowy ustalona została decyzją UE.

Ograniczenie tymczasowego stosowania umowy polega również na tym, że powodowało ono wzajemne zobowiązania prawne, przede wszystkim między Ukrainą a UE, a dla państw członkowskich UE takie prawne zobowiązania do przestrzegania przepisów umowy wynikają jedynie z ich statusu jako krajów członkowskich UE, przewidzianego w umowach założycielskich UE<sup>30</sup>. To znaczy, że moc prawna tymczasowego stosowania w żaden sposób nie wykracza poza zakres kompetencji UE. Dlatego w decyzjach UE w sprawie zakresu tymczasowego stosowania podawano specjalne wyjaśnienia, ograniczające działanie niektórych postanowień umowy o stowarzyszeniu. Między Ukrainą a UE oraz jej państwami członkowskimi nadal działały przepisy o Partnerstwie i Współpracy 1994 (PCA), które nie były objęte tymczasowym stosowaniem umowy o stowarzyszeniu. Po nabraniu mocy prawnej umowy o stowarzyszeniu PCA w całości utraci ważność (p. 1, art. 479 Umowy o stowarzyszeniu). Różne się także procedury i konsekwencje prawne jednostronnego rozwiązania tymczasowego stosowania umowy (p. 7, art. 486 Umowy o stowarzyszeniu) i wyjścia (denonsacji) umowy (rozdz. 2, art. 481 Umowy o stowarzyszeniu). Postanowienia umowy o stowarzyszeniu w całości obowiązywać będą umawiające się

---

29 Ibidem, s. 580.

30 R. Chorolskij, *Wstuplenije w silu soglaszenija ob Assocjacyi: kogda, kak i pocziemu*, „Dzerkało Tyżnia”, 31.10.2014, [http://gazeta.dt.ua/internal/nabrannya-chinnoti-ugodoyu-pro-asociaciyu-koli-yak-i-chomu-\\_html](http://gazeta.dt.ua/internal/nabrannya-chinnoti-ugodoyu-pro-asociaciyu-koli-yak-i-chomu-_html).

strony dopiero po nabraniu mocy prawnej. A do tej pory mają bardzo ograniczone i niepewne znaczenie prawne.

Podpisanie i ratyfikacja umowy stowarzyszeniowej między Ukrainą a Unią Europejską było bardzo bolesnym i dramatycznym procesem. Umowę udało się podpisać dopiero przy drugim podejściu, po rewolucyjnych wydarzeniach na Ukrainie, które spowodowały zmianę przywództwa politycznego kraju oraz reanimację proeuropejskiego kursu państwa ukraińskiego. Proces ten odbywał się w dwóch etapach – strony ukraińska i europejska podpisały najpierw część polityczną (marzec 2014), a po wyborach prezydenckich na Ukrainie część ekonomiczną umowy (czerwiec 2014). Nie mniej dramatycznie przebiegał proces ratyfikacji umowy, który również rozciągnął się na kilka etapów. Proces ten został zainicjowany 16 września 2014 roku. Pod naciskiem Rosji, która konsekwentnie i wytrwale starała się zneutralizować europejski kurs Ukrainy, tymczasowe stosowanie największej części umowy o tworzeniu pogłębionej rozległej strefy wolnego handlu między Ukrainą i UE zostało odłożone na 14 miesięcy, do 1 stycznia 2016 roku. Taki rozwój wydarzeń był kompletnym zaskoczeniem nie tylko dla ogółu społeczeństwa, ale i dla ekspertów i krajowych i europejskich dyplomatów. Dopiero gdy wszystkie 28 państw członkowskich UE, Unia Europejska i Euratom ratyfikują tekst umowy, umowa o stowarzyszeniu między Ukrainą a UE nabierze mocy prawnej.

Federacja Rosyjska próbowała i próbuje za wszelką cenę utrzymać Ukrainę w strefie wpływów, blokując jej eurointegracyjne dążenia, wykorzystując polityczne, ekonomiczne i wojskowe narzędzia nacisku, prowokując konflikty w sferach: politycznej, energetycznej, wojskowej, handlowo-gospodarczej i międzynarodowej. Ostatecznym celem strategii Kremla jest odbudowa imperium rosyjskiego na nowej podstawie, w postaci Unii Celnej, a następnie Unii Euroazjatyckiej, w skład których koniecznie powinna wejść Ukraina. Właśnie polityczna i ekonomiczna presja Rosji, jej próby zakłócenia procesu podpisania i ratyfikacji umowy stowarzyszeniowej między Ukrainą a UE, destabilizowały życie polityczne i ekonomiczne Ukrainy, skomplikowały dalszą ewolucyjną drogę jej rozwoju, stały się katalizatorem dalszych rewolucyjnych wydarzeń na Ukrainie i postawiły ludzkość w obliczu pełnowymiarowej wojny w Europie Środkowej. Dramatyczne wydarzenia,

których świadkami jesteśmy dzisiaj na Ukrainie, świadczą o tym, że to właśnie Ukraina może stać się „złotą akcją”, która zadecyduje o przyszłości Europy i świata.

## Bibliografia

- Andruseczko P., *Kudy priamuje Ukrajina*, „Nasze Słowo”, 1.12.2013, <http://www.nasze-slowo.pl/kudi-pryamuye-ukrayina-2>.
- Chorolskij R., *Wstuplenije w silu soglaszenija ob Assocyacji: kogda, kak i pocziemu*, „Dzerkało Tyżnia”, 31.10.2014, <http://gazeta.dt.ua/internal/nabrannya-chinnosti-ugodoyu-pro-asociaciyu-koli-yak-i-chomu-.html>.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighborhood Policy*, Brussels, 4.12.2006, [http://www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06\\_726\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf).
- Council Conclusions: European Neighborhood Policy*, doc. 10189/04, 14.06.2014.
- Druhuj kompleksnyj zwit hromadianskoho monitorynhu wykonannia umow pidpysannia Uhody pro asociaciju z JS*, 1.10.2013, <http://eu.prostir.ua/files/1380653450403/eu-2013-10-1.pd>.
- Hrabowskij S., *Rewolucija i istorija z istorykami*, „Deń”, 29.12.2014, <https://day.kyiv.ua/uk/blog/polityka/revolyuciya-gidnosti-y-istoriya-z-istorykami>.
- Jurinowa I., *Rossija sowietujet Janukowiczu „nawiesti poriadok” w stranie*, [http://joinfo.ua/politic/821226\\_Rossiya-sovetuet-Yanukovichu-nawesti-poryadok.html](http://joinfo.ua/politic/821226_Rossiya-sovetuet-Yanukovichu-nawesti-poryadok.html).
- Klimonczuk W., *Ukraina w poszukiwaniu wolności – od Rewolucji Godności do wyborów parlamentarnych w 2014 roku*, <https://journals.umcs.pl/we/article/view/3665/pdf>.
- Moskwa popry domowlennosti wyriszyla pokaraty Ukrainu za asociaciju*, „Ukrajinska Prawda”, 16.09.2014, <http://www.epravda.com.ua/news/2014/09/16/491504>.
- Mostowa J., Sylina T., *Rosijjskij plan osmyslenyj i neszczadnyj*, „Dzerkało Tyżnia”, 16.08.2013, <https://dt.ua/internal/rosijskiy-plan-osmisleniy-i-neschadny-.html>.
- O kompleksie mier po wowlecheniju Ukrainy w jewrazijskij integracyonnyj process*, „ZN,UA”, 16.08.2014, <http://gazeta.dt.ua/internal/o-kompleksemer-po-vovlecheniyu-ukrainy-v-evraziyskiy-integracionny-process-.html>.

- Pjat' wymoh MWF dla Ukrainy*, 2.05.2014, <http://vkurse.ua/ua/economics/pyat-trebovaniy-ot-mvf.html>.
- Potiomkina O., *Nowyje tiendycyi razwitija zakonodatelstwa JS po ochranie granic*, „Wsia Jewropa”, Moskwa 2008.
- Sylina T., *Uhoda pro asociaciju. Chodinnia po mukach*, „Dzerkało Tyżnia”, 19.09.2014.
- Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą energii atomowej oraz ich Państwami, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/61CEE64851565EC-6C1257D780042312E/%24File/Układ%20UE-Ukraina%20tekst%20polski.pdf>.
- Szczyt w Wilnie: bez przełomu w Partnerstwie Wschodnim*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-04/szczyt-w-wilnie-bez-przelomu-w-partnerstwie-wschodnim>.
- U Rosji każut; szczo dla Ukrainy – abo asociacija z JS, abo „spostereżen-nia”*, „Ukrajinska Prawda”, 14.06.2013, <http://www.pravda.com.ua/news/2013/06/14/6992233>.

## Streszczenie

W artykule przeanalizowana została umowa stowarzyszeniowa między Ukrainą a UE – przyczyny powstania idei o współpracy UE i Ukrainy, etapy pertraktacji rządu ukraińskiego z organami unijnymi, przygotowanie treści umowy, proces podpisania i sama treść umowy. Odnotowano, że treść umowy została uzgodniona przez kierownictwo Ukrainy i UE jeszcze w roku 2011. Ukraina podjęła wiele działań, wykazując swoje pragnienie podpisania tej Umowy, a społeczeństwo ukraińskie z nadzieją oczekiwało na pozytywny rezultat. Jednak rząd ukraiński w pewnym momencie zrezygnował z dalszych starań o podpisanie dokumentu. Przeanalizowano przyczyny takiego stanowiska strony ukraińskiej i jego konsekwencje. Opiszano początek i przebieg Euromajdanu oraz powstanie nowego rządu na Ukrainie. Zwrócono uwagę na rolę Rosji w tych wydarzeniach. Druga część pracy poświęcona jest analizie umowy stowarzyszeniowej, jej poszczególnych rozdziałów i najważniejszych artykułów. Omówiono też sprawy międzynarodowe związane z podpisaniem i ratyfikacją umowy.

## Association Agreement between Ukraine and the European Union

### Abstract

The article includes an analysis of the Association Agreement between Ukraine and the EU – the reasons for creating the idea of cooperation between the EU and Ukraine, the stages of negotiations of the Ukrainian government with the Union organs, preparing the contents of the Agreement, the process of signing it and the contents of the Agreement itself. It has been noted that the contents of the Agreement has been discussed with the leadership of Ukraine and the EU way back in 2011. Ukraine has taken many steps, showing its wish to sign the Agreement, and the Ukrainian society was looking forward to achieving a positive result. However, the Ukrainian government after some time resigned from taking further steps to sign the document. The reasons for such stance of the Ukrainian side were analyzed, as well as its consequences. Special attention was put on the beginning of the Euromajdan, rise of the new Ukraine government. The role of Russia in the event is being brought to attention. The second part of the work is devoted to the analysis of the Association Agreement, its separate chapters and most important articles. International matters connected to signing and ratification of the agreement are also discussed.



MONIKA PIĘDEL

Zespół Szkół Nr 2 w Nisku

## Współpraca transgraniczna między Polską a Ukrainą w ramach Euroregionu Karpackiego

### Euroregion i współpraca transgraniczna

Podstawy prawno-instytucjonalne współpracy transgranicznej, a także funkcjonowania euroregionów na granicach Polski tworzą porozumienia dwustronne zawarte pomiędzy naszym krajem i krajami sąsiedzkimi. Polska zawarła takie porozumienia ze wszystkimi państwami sąsiadującymi. Uwzględniają one podstawowe cele i zasady prowadzenia różnych form współpracy ponadgranicznej, przewidziane w wielostronnych umowach międzynarodowych (konwencjach, kartach)<sup>1</sup>.

Przy ustalaniu celów współpracy w poszczególnych euroregionach nawiązano do umów i porozumień o współpracy transgranicznej i międzyregionalnej zawartych przez rząd Polski z krajami sąsiadującymi, a także do Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych oraz Europejskiej Konwencji o Współpracy między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi. Uwzględniono również specyficzne warunki występujące na pograniczu, regionalne i lokalne potrzeby oraz możliwości realizacyjne.

Podstawowym celem współpracy w euroregionie jest rozwój społeczno-gospodarczy, stała poprawa warunków życia mieszkańców oraz ułatwianie wzajemnych kontaktów pomiędzy społecznościami wspólnoty.

---

1 [www.pomerania.org.pl/site/historia/37](http://www.pomerania.org.pl/site/historia/37) (dostęp: 31.03.2016).

Euroregion to:

- zinstytucjonalizowany związek formalny, zawarty pomiędzy organizacjami państwowymi lub samorządowymi, lub związek nieformalny, utworzony przez stowarzyszenia zawodowe bądź naukowe dla współpracy obszarów przygranicznych,
- sformalizowana struktura współpracy transgranicznej pomiędzy regionalnymi lub lokalnymi podmiotami władzy, ewentualnie z udziałem partnerów gospodarczych i socjalnych,
- porozumienie sąsiadujących regionów przygranicznych o współpracy transgranicznej,
- lokalna instytucjonalizacja współpracy transgranicznej z pełnym uznaniem granic państwowych i praw obowiązujących w krajach uczestniczących w tworzeniu danego euroregionu,
- ponadgraniczna struktura zrzeszająca stowarzyszenia związków administracyjnych poszczególnych obszarów wchodzących w jego skład w celu wzajemnej współpracy,
- organizacja ponadgraniczna, której ramy są wyznaczone przez podobne problemy, sploty stosunków, a także gotowość do kooperacji poszczególnych jednostek i instytucji lokalnych<sup>2</sup>.

Euroregion to formalna struktura współpracy transgranicznej, skupiająca przedstawicieli szczebla lokalnego i regionalnego, a także – w uzasadnionych przypadkach – partnerów społecznych. Są to podmioty prawne, które stawiają przed sobą cele i posiadają rozległe możliwości działania.

Obszar pograniczny, pogranicze i obszar transgraniczny to pojęcia o zbliżonym zakresie znaczeniowym, które oznaczają obszar położony w sąsiedztwie (pobliżu) granicy po obu jej stronach.

Istotną rolę we współpracy transgranicznej na granicach Polski odgrywają:

- instytucje i organizacje międzynarodowe, w tym Rada Europy i Rada Unii Europejskiej,
- międzynarodowe organizacje pozarządowe wspierane solidarnie przez Radę Europy i Unię Europejską,

---

2 [www.karpacki.pl/euroregion-karpacki/euroregiony-w-Polsce/](http://www.karpacki.pl/euroregion-karpacki/euroregiony-w-Polsce/) (dostęp: 31.03.2016).

- międzyrządowe i krajowe komisje (komitety) oraz biura zajmujące się problemami tej współpracy.

Współpraca regionów przygranicznych należy od lat do priorytetów Unii Europejskiej. Komisja Wspólnot i Komisja Europejska udzielają pomocy finansowej regionom przygranicznym w ramach specjalnego programu INTERREG. W 1994 roku powołano Komitet Regionów – organ doradczy Rady Europy i Komisji Europejskiej, a jednocześnie przedstawicielstwo organów lokalnych i regionalnych z państw członkowskich Unii Europejskiej.

## Historia powstania i rozwój Euroregionu Karpackiego

Euroregion Karpacki powstał w celu wspierania współpracy transgranicznej na obejmowanym przez niego obszarze. Jest jednym z największych powierzchniowo euroregionów. W jego skład wchodzi przygraniczne obszary Polski, Słowacji, Węgier, Ukrainy i Rumunii. Największym miastem w polskiej części Euroregionu jest Rzeszów.

Euroregion Karpacki został powołany do życia 14 lutego 1993 roku w Debreczynie na Węgrzech, gdzie przedstawiciele władz lokalnych Polski, Słowacji, Węgier i Ukrainy podpisali porozumienie o utworzeniu Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki, a ministrowie spraw zagranicznych Polski, Ukrainy i Węgier udzielili poparcia tej inicjatywie, podpisując Deklarację o współpracy Społeczności Zamieszkujących Obszar Euroregionu Karpackiego. Na posiedzeniu w dniach 29–30 kwietnia 1997 roku Rada Związku pozytywnie rozpatrzyła wniosek strony rumuńskiej o jej przyjęcie w charakterze członka zwyczajnego<sup>3</sup>.

Główną przesłanką utworzenia Euroregionu Karpackiego było inicjowanie i koordynowanie działań w zakresie promocji współpracy gospodarczej, naukowej, kulturalnej, oświatowej, turystycznej i ekologicznej. Większość wpływów do budżetu Euroregionu pochodzi ze składek członkowskich.

---

3 [http: www. wikipedia, wolna encyklopedia.pl/Euroregion Karpacki](http://www.wikipedia, wolna encyklopedia.pl/Euroregion Karpacki) (dostęp: 31.03.2016).

Obszar Euroregionu Karpackiego obejmuje<sup>4</sup>:

- po stronie polskiej: województwo podkarpackie oraz obszar samorządów członkowskich Stowarzyszenia Euroregion Karpacki Polska (180 gmin z dwóch województw: małopolskiego i podkarpackiego, o łącznej powierzchni 18 686 km<sup>2</sup>, zamieszkaney przez 2376 tys. osób);
- po stronie ukraińskiej: obwody: lwowski, zakarpacki, iwanofrankowski i czerniowski. Ukraińska część Euroregionu ma 56 600 km<sup>2</sup> powierzchni i liczy 6430 tys. mieszkańców;
- po stronie słowackiej: kraje: koszycki i preszowski oraz obszar samorządów członkowskich Stowarzyszenia „Region Karpaty”. Ich obszar ma 10 459 km<sup>2</sup> powierzchni, a liczba ludności wynosi 1111 tys. osób;
- po stronie węgierskiej: kantony: Borsad-Abauj-Zemplen, Hajdu-Bihar, Heves, Jasz-Nagykun-Szolnok, Szabolcs-Szatmar-Bereg, oraz miasta: Nyiregyhaza, Miskolc, Debrecen, Eter. Obszar ten ma 28 639 km<sup>2</sup> powierzchni i jest zamieszkaney przez 2609 tys. osób;
- po stronie rumuńskiej: departamenty: Szatmar, Maramures, Bihar, Suceava, Szilagy, Botosani, Hargita. Rumuńska część Euroregionu ma 27 104 km<sup>2</sup> powierzchni i liczy 2274 tys. mieszkańców<sup>5</sup>.

Obecnie obszar Euroregionu Karpackiego obejmuje około 160 000 km<sup>2</sup>, a zamieszkiwany jest przez ponad 15 mln ludności<sup>6</sup>. Część Euroregionu Karpackiego położona jest na wschodniej granicy Polski, będącej jednocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej.

Euroregion Karpacki to obszar o niespotykanych walorach przyrodniczych i kulturowych oraz bogatych, a słabo wykorzystywanych zasobach gospodarczych i społecznych. Działania Euroregionu zmie-

4 A. Piędel, *Formy współpracy Polski i Ukrainy w ramach Euroregionu karpackiego*, [w:] *Ukraina – Polska – Unia Europejska. Polityczny, gospodarczy i społeczno-kulturowy wymiar współpracy*, red. K. Jędraszczyk, O. Krasiwski, W. Sobczak, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Gnieźnieńskie Studium Europejski, Poznań 2012, s. 151.

5 J. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2000, s. 86.

6 [www.spojenaskolask.sk/wymiana/pliki/euroregion.pps](http://www.spojenaskolask.sk/wymiana/pliki/euroregion.pps) (dostęp: 31.03.2016).

rzają do aktywizacji tego potencjału i dostosowania do standardów stawianych nowoczesnym strukturom transgranicznym i międzynarodowym.

Współpraca dotyczy między innymi integracji europejskiej, ochrony środowiska, rozwoju obszarów wiejskich, ochrony zdrowia i rozwoju regionalnego, a także administracji, edukacji, kultury, turystyki oraz sportu i rekreacji. Jej istotą jest tworzenie partnerstwa podmiotów sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego ponad granicami pięciu państw, na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego regionów tworzących Euroregion Karpacki.

Szczególną rolę w tym procesie pełnią samorządy terytorialne, które umożliwiają prezentację problemów społeczności lokalnych na forum międzynarodowym, promocję potencjału gmin i powiatów, a także gwarantują skuteczność wspólnych działań i lepsze wykorzystanie unijnych środków przeznaczonych na współpracę transgraniczną.

Jednym z głównych zadań Euroregionu jest tworzenie możliwości dla świata biznesu, ponieważ w rozwoju regionu ogromną rolę odgrywa sektor prywatny ze swoją predyspozycją do elastycznego i innowacyjnego działania. Euroregion Karpacki stanowi znaczący rynek zbytu, który jest przedsiönkiem do ogromnych i chłonnnych rynków wschodnioeuropejskich i azjatyckich.

Istotnym elementem współpracy jest też tworzenie systemu gromadzenia, opracowania i wymiany informacji, prezentacja interesów społeczności lokalnych zamieszkujących obszary przygraniczne, promocja zasobów Euroregionu oraz przygotowanie społeczności lokalnych do efektywnego wykorzystania środków z Unii Europejskiej<sup>7</sup>.

Utworzenie oraz działalność Euroregionu Karpackiego spotkały się z zainteresowaniem wielu osób, które dostrzegły w tej inicjatywie nową szansę rozwoju dla tej części Europy, a tym samym Polski i Ukrainy.

Podstawową cechą Euroregionu Karpackiego przez wiele lat jego funkcjonowania był brak osobowości prawnej zarówno Związku jako całości, jak i poszczególnych jego Stron Krajowych. Definicja Euroregionu Karpackiego mieści się zatem w kategoriach politycznych, cho-

---

7 A. Piędel, *Formy współpracy...*, s. 152.

ciaż Statut Związku określa jego zasięg terytorialny oraz opisuje strukturę organizacyjną.

## Funkcje i serwisy

### Stowarzyszenia Euroregion Karpacki Polska

Funkcje Stowarzyszenia wynikają bezpośrednio z roli, jaką odgrywa ono w układzie regionalnym i międzynarodowym.

W odniesieniu do roli wewnątrz województwa podkarpackiego najważniejsze są trzy funkcje<sup>8</sup>:

1. Stowarzyszenie jako struktura organizacyjna dla zrzeszonych jednostek samorządu terytorialnego (funkcja strukturotwórcza).

Skupiając jednostki samorządu terytorialnego, Stowarzyszenie jest organizacją umożliwiającą formalne włączenie się swoich samorządów członkowskich w funkcjonowanie Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki. Ta funkcja wydaje się podstawowa z punktu widzenia doskonalenia metod współpracy transgranicznej opartej na formalnoprawnych strukturach współpracy. Struktura krajowa w postaci Stowarzyszenia jest formalnym poważnym partnerem zarówno dla aktorów wewnętrznych, jak i międzynarodowych. Im silniejsze Stowarzyszenie, tym skuteczniejsze działanie i tym większe korzyści dla członków.

2. Stowarzyszenie jako koordynator działań członkowskich jednostek samorządu terytorialnego (funkcja koordynacyjna).

Formalna struktura organizacyjna, obejmująca wiele gotowych do współpracy podmiotów (JST), umożliwia wdrożenie systemu współpracy opartego na zasadach koordynacji działań, począwszy od identyfikacji wspólnych problemów aż do realizacji projektów inwestycyjnych i nieinwestycyjnych. Stowarzyszenie oferuje swoim członkom metodologię koordynacji działań, w szczególności tych związanych z wykorzystywaniem środków UE przeznaczonych na współpracę transgraniczną.

---

8 [www.karpacki.pl/stowarzyszenie-karpaty](http://www.karpacki.pl/stowarzyszenie-karpaty) (dostęp: 31.03.2016).

3. Stowarzyszenie jako instytucja wdrażająca fundusze europejskie na obszarze województwa podkarpackiego (funkcja wsparcia rozwoju).

Ta funkcja wiąże się bezpośrednio z decentralizacją systemów wdrażania poszczególnych programów Unii Europejskiej (PHARE CBC, Narodowego Programu PHARE, IW INTERREG III A i Programu Sąsiedztwa INTERREG IIIA/TACIS CBC, EWT 2007–2013, EISiP 2007–2013). Zapewnia ona możliwość bezpośredniego wsparcia współpracy transgranicznej swoich członków poprzez tzw. mikroprojekty (do 50 000 EUR). Jest to z punktu widzenia strategii aktywizacji Podkarpacia i włączania kolejnych jednostek samorządu terytorialnego podstawowy mechanizm.

Stowarzyszenie jako część Związku Międzyregionalnego Euroregionu Karpackiego pełni następujące kluczowe funkcje:

1. Stowarzyszenie jako partner instytucjonalny w realizowanych i planowanych międzynarodowych programach operacyjnych (funkcja programowania strategicznego).

Stowarzyszenie ze względu na swoje funkcje związane z wdrażaniem programów transgranicznych UE jest podmiotem uczestniczącym na prawach pełnoprawnego członka w międzynarodowych grupach roboczych odpowiadających za przygotowywanie poszczególnych programów operacyjnych i podmiotem uczestniczącym, z pełnym prawem głosu, w posiedzeniach organów decyzyjnych (Komitet Monitorujący). Jest więc instytucją mającą realny wpływ na obecne i przyszłe programy Unii Europejskiej od momentu powstawania do chwili zatwierdzania projektów do realizacji.

2. Stowarzyszenie jako instytucja międzynarodowa stanowiąca płaszczyznę budowania kontaktów społecznych i gospodarczych.

Wykorzystując swój status Strony Polskiej Euroregionu Karpackiego oraz wieloletnie doświadczenie we współpracy na obszarze Karpat, Stowarzyszenie pełni funkcję instytucji pośredniczącej w wyszukiwaniu partnerów do projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i inne instytucje publiczne (szkoły, domy kultury itp.). Współpracując z wieloma różnymi organizacjami o róż-

nym profilu, pośredniczy w nawiązywaniu kontaktów z partnerami biznesowymi.

Stowarzyszenie realizuje swoje funkcje poprzez profesjonalne serwisy świadczone na rzecz swoich członków. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- pomoc w identyfikacji problemów rozwojowych możliwych do rozwiązania poprzez aktywizację współpracy międzynarodowej i transgranicznej,
- pomoc w wyszukaniu odpowiedniego partnera do współpracy na obszarze Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki,
- pomoc w przygotowaniu założeń do współpracy z partnerami z obszaru Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki,
- pomoc w przygotowaniu projektów inwestycyjnych i o charakterze „miękkim” dla samorządu członkowskiego w ramach programów współpracy transgranicznej UE,
- profesjonalne szkolenia dla kadr związane z przygotowywaniem projektów transgranicznych,
- pomoc w organizowaniu i prowadzeniu profesjonalnych Zespołów Projektowych,
- pomoc w tworzeniu profesjonalnych instytucji współpracy transgranicznej,
- pomoc w przygotowywaniu projektów do funduszy, którymi zarządza Stowarzyszenie.

### Działania strony polskiej na rzecz Euroregionu Karpackiego

Z chwilą utworzenia w 1993 roku Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki, aby maksymalizować potencjalne korzyści płynące ze współpracy transgranicznej i euroregionalnej oraz efektywnie realizować cele Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki, Zarząd Stowarzyszenia Euro-Karpaty przyjął założenia systemu umownie nazwanego Euroregionalny System Współpracy. W jego ramach działania operacyjne podzielone zostały na 12 akcji tematycznych:

1. Młodzież i edukacja.
2. Turystyka.



3. Administracja i rozwój regionalny.
4. Sport i rekreacja.
5. Społeczeństwo informacyjne.
6. Kultura i tradycja.
7. Polityka społeczna i ochrona zdrowia.
8. Współpraca międzynarodowa i integracja europejska.
9. Zarządzanie, gospodarka i handel.
10. Nauka i innowacja.
11. Ekologia i ochrona środowiska.
12. Rozwój obszarów wiejskich.

Każda z akcji dotyczy odrębnego obszaru aktywności Euroregionu Karpackiego, a ich wyodrębnienie ma służyć:

- ułatwieniu koordynacji i orientacji w działaniach Biura Polskiego Euroregionu Karpackiego;
- realizacji celów Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki;
- ułatwieniu konstruowania euroregionalnego partnerstwa.

Powyższy system nie tylko pozwala na lepszą koordynację podejmowanych działań oraz na usystematyzowanie gromadzonych przez stowarzyszenie informacji, ale przede wszystkim ma na celu organizację partnerstwa obejmującego podmioty sektora prywatnego, publicznego i pozarządowego Euroregionu Karpackiego. To z kolei umożliwia „organizowanie i koordynowanie wspólnych działań na rzecz rozwoju współpracy między członkami Związku w dziedzinie gospodarki, nauki, ekologii, kultury i oświaty”<sup>9</sup>.

Przed Euroregionem Karpackim wciąż roztaczają się wielorakie perspektywy, coraz to nowe cele, które Stowarzyszenie Euro-Karpaty inicjuje oraz realizuje dzięki współpracy zwolenników i przyjaciół Euroregionu Karpackiego. To dzięki nim poprawiają się kontakty międzynarodowe członków Euroregionu Karpackiego. Poprzez Stowarzyszenie Euro-Karpaty oraz Biuro Polskie Euroregionu Karpackiego osiągnięto wymierne korzyści ze sprawnie funkcjonującego Euroregionalnego Systemu Współpracy regionów członkowskich Euroregionu Karpackiego.

Realizacja celów Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki odbywa się na trzech poziomach współpracy, obejmującej podmioty sektora prywatnego, publicznego i pozarządowego.

<sup>9</sup> Statut Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki, § 4.

W wyniku podjętej 30 października 2000 roku przez Zarząd Województwa Podkarpackiego uchwały nr 160/1192/2000 prowadzenie Biura Polskiego Euroregionu Karpackiego oraz reprezentowanie Strony Polskiej na forum Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki przekazane zostało w gestię Stowarzyszenia na rzecz Euroregionu Karpackiego Euro-Karpaty.

Najważniejszą konsekwencją tego faktu jest uzyskanie podmiotowości prawnej przez Stronę Polską Euroregionu Karpackiego, a tym samym uzyskanie możliwości podjęcia szeregu działań zmierzających do reorganizacji zasad funkcjonowania Biura Polskiego.

Sprawdzone w Europie i Polsce rozwiązania pozwalają na korzystanie z dorobku funkcjonujących już euroregionów, pamiętać jednak należy, że Euroregion Karpacki posiada wyjątkową specyfikę, wymaga specjalnego podejścia i stworzenia strategii działania opartej na długoterminowym programowaniu oraz stworzeniu odpowiedniego systemu współpracy.

Uzyskanie przez Stronę Polską Euroregionu Karpackiego zdolności do czynności prawnych jest punktem zwrotnym w działalności Biura Polskiego.

Podstawowym zadaniem jest budowa publiczno-prywatnego partnerstwa mającego na celu aktywizowanie działań podmiotów społeczno-gospodarczych w ramach Euroregionu Karpackiego. Z inicjatywy Prezesa Zarządu Stowarzyszenia Euro-Karpaty opracowana została koncepcja Euroregionalnego Systemu Współpracy (ESW), który ma być próbą reorganizacji zasad funkcjonowania Biura Polskiego Euroregionu Karpackiego. System posiada otwarty charakter, jego celem jest usprawnienie działalności strony polskiej poprzez organizację partnerstwa na rzecz Euroregionu Karpackiego, stworzenie odpowiedniej struktury gwarantującej rozwój współpracy oraz realizację wspólnych projektów transgranicznych i euroregionalnych.

Prace nad ESW polegały na analizie dotychczasowego funkcjonowania Biura Polskiego, analizie dokumentów konstytutywnych dla działalności transgranicznej i euroregionalnej oraz na konsultacjach z ekspertami i przedstawicielami instytucji i organizacji partnerskich. W opracowaniu koncepcji przyjęto podejście systemowe, a jedną z zastosowanych metod był benchmarking pozwalający porównać rozwią-

zania prawne i organizacyjne podobnie funkcjonujących systemów współpracy transgranicznej w Polsce i Europie<sup>10</sup>.

Istotną rolę odegrała Komisja ds. Współpracy Międzynarodowej i Promocji Sejmiku Województwa Podkarpackiego. Bardzo uważnie i wnikliwie przyglądała się ona działalności zarówno samego Euroregionu, jak i Strony Polskiej oraz Biura Polskiego Euroregionu Karpackiego. Pozytywna opinia Komisji oraz poparcie radnych, parlamentarzystów, starostów (powiatów przemyskiego, rzeszowskiego) doprowadziły do powołania i zarejestrowania z dniem 4 lipca 2000 roku Stowarzyszenia na rzecz Euroregionu Karpackiego Euro-Karpaty.

Utworzenie i zarejestrowanie Stowarzyszenia, a także przejęcie przez tę organizację od marca 2001 roku zadania prowadzenia Biura Polskiego Euroregionu Karpackiego zamknęło 8-letni okres funkcjonowania Euroregionu Karpackiego bez osobowości prawnej.

W konsekwencji umożliwiona została reorganizacja Strony Polskiej Euroregionu Karpackiego, polegająca na stworzeniu, przy udziale samorządów członkowskich, rzeczywistej prawnej transgranicznej struktury organizacyjnej oraz wypracowaniu zespołu metod współpracy w ramach Euroregionu Karpackiego w postaci Euroregionalnego Systemu Współpracy.

Innym, bardzo ważnym efektem utworzenia Stowarzyszenia stała się możliwość wdrażania przez Euroregion Karpacki Funduszy Małych Projektów realizowanych w ramach Programów Współpracy Przygranicznej Phare oraz Narodowego Programu dla Polski Phare.

Bieżącą działalnością Stowarzyszenia kieruje Zarząd poprzez swoje Biuro, które pełni jednocześnie funkcję Biura Polskiego Euroregionu Karpackiego oraz Sekretariatu Technicznego dla Funduszy Małych Projektów. Biuro odpowiada również za organizację i koordynację współpracy transgranicznej Strony Polskiej Euroregionu Karpackiego. Wspiera realizację wielu projektów i programów, pośredniczy również w wyszukiwaniu partnerów zagranicznych do projektów.

Biuro pełni rolę Sekretariatu Technicznego dla Funduszu Mikroprojektów w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka.

---

10 Materiały uzyskane w Stowarzyszeniu na rzecz Euroregionu Karpackiego w Rzeszowie.

## Formy współpracy Polski i Ukrainy w ramach Euroregionu Karpackiego

Współpraca transregionalna w Euroregionie Karpackim przybiera różne formy. Mogą w niej brać udział wszystkie lokalne środowiska zainteresowane taką współpracą. Władze samorządowe na bieżąco monitorują powstające w regionie inicjatywy i podejmują wszelkie możliwe działania wspierające, w tym:

- rekomendacje,
- pomoc w znalezieniu środków,
- dostęp do sprzętu,
- ekspertów,
- wymianę młodzieży, kulturową, turystyczną, sportową.

Sprzyjający klimat dla współpracy transgranicznej warunkuje osiągnięcie długofalowych rezultatów. W Euroregionie rozpowszechniane są informacje na temat konkretnych rezultatów umów, porozumień i programów transgranicznych, które przekonują mieszkańców, że podpisane przez władze samorządowe umowy współpracy nie są kolejnymi deklaracjami na papierze.

W wielu miastach pod egidą Euroregionu Karpackiego od kilku lat organizowane są imprezy targowe. Niektóre z nich mają charakter cykliczny i cieszą się dużym zainteresowaniem wystawców, np. Krośnieńskie Targi Euroregionalne Kontakt czy Targi Rzeszowskie. Imprezom targowym często towarzyszą seminaria i szkolenia poświęcone różnym aspektom współpracy gospodarczej, a także liczne imprezy kulturalne i sportowe, np. w Nisku, Przemyślu.

Cyklicznie odbywa się Seminarium Pedagogiczno-Oświatowe Euroregionu Karpackiego, które jest ważnym forum spotkań nauczycieli. W szkołach średnich powstają kluby, które popularyzują wśród młodzieży idee współpracy transgranicznej i nawiązują kontakty ze szkołami z innych części Euroregionu Karpackiego. Od 1994 roku istnieje Stowarzyszenie Uniwersytetów Euroregionu Karpackiego. Dzięki pomocy Euroregionu i Institute for East-West Studies na Uniwersytecie w Użgorodzie powstało Centrum Badań na Rzecz Reformy Administracji Publicznej<sup>11</sup>.

11 A. Piędel, *Formy współpracy...*, s. 156.

Organizuje się coraz więcej imprez kulturalnych, np. festiwale folklorystyczne Eurofolk czy Festiwal Kultury Karpackiej. Należy również wymienić takie inicjatywy, jak: Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna „Ekologiczne i ekonomiczne uwarunkowania rozwoju gospodarczego Karpat Południowo-Wschodnich”, Konferencja Rektorów Wyższych Uczelni Regionu Karpackiego, Euroregionalna Olimpiada Młodzieży Niepełnosprawnej, w której uczestniczy młodzież z Ukrainy i Słowacji, oraz Jarmark Open Folk z udziałem zespołów z Ukrainy, Słowacji i Węgier.

Korzyści wynikające ze współpracy transgranicznej można najogólniej podzielić na trzy grupy:

1. Korzyści ekonomiczne. Rozwój terenów przygranicznych jest szansą na wyrównywanie różnic ekonomicznych regionów podzielonych granicą państwową. Współpraca w Karpatach powinna umożliwiać swobodny przepływ ludzi, pomysłów, dóbr i usług. Współpraca transgraniczna jest podstawą długofalowego i kompleksowego rozwoju zrównoważonego.
2. Korzyści społeczno-kulturowe. Współpraca transgraniczna aktywizuje różne grupy społeczności lokalnych, umożliwia też działanie marginalizowanym grupom społecznym oraz mniejszościom narodowym i etnicznym. Wspiera tolerancję społeczno-kulturową, przyczynia się do wzmocnienia tożsamości kulturowej, zwiększa jakość życia mieszkańców Karpat.
3. Korzyści środowiskowe. Współpraca transgraniczna jest kluczowa dla zachowania i ochrony środowiska przyrodniczego Karpat. Naturalne ekosystemy nie są podatne na istnienie granic, a ich prawidłowa ochrona oraz odpowiednie gospodarowanie człowiekiem w ich granicach nie są możliwe bez traktowania tych „ekoregionów” jako spójnych obszarów przyrodniczych.

## Perspektywy działalności Euroregionu Karpackiego

Działalność Euroregionu Karpackiego łączy się z następującymi możliwościami i szansami<sup>12</sup>:

12 Zob. M. Zielińska, *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Komunikaty i komentarze*, LTN, Zielona Góra 2003, s. 248.

- Partnerstwo transgraniczne postrzegane jest jako strategiczne w złożonych procesach integracji europejskiej i euroatlantyckiej; regiony transgraniczne pełnią tu rolę „pomostów”.
- Regiony przygraniczne w Europie traktowane są priorytetowo; istnieją fundusze celowe przeznaczone na współpracę i rozwój terenów przygranicznych, infrastrukturę itp.
- W Europie Zachodniej współpraca transgraniczna ma długie tradycje i zaowocowała licznymi pozytywnymi przykładami, które stanowić mogą bazę wyjściową (wiedza i doświadczenie) dla terenów karpackich.
- Zauważa się coraz większe zainteresowanie Karpatami jako regionem o wysokiej różnorodności przyrodniczej i kulturowej ze strony różnych instytucji i organizacji, głównie proekologicznych, takich jak Światowy Fundusz na Rzecz Ochrony Przyrody WWF.
- Zauważa się tendencję do ożywiania współpracy przygranicznej i likwidacji istniejących jeszcze do niedawna „ścian” w związku z przemianami politycznymi w krajach Europy Środkowo-Wschodniej.
- Współpraca w Karpatach jest szansą na integrację krajów Europy Środkowo-Wschodniej, co jest istotne nie tylko z punktu widzenia ekonomicznego, ale też społecznego i ekologicznego, okazją do zachowania wspólnego dziedzictwa przyrody i kultury.
- Współpraca gospodarcza regionów oparta na Strefie Wolnego Handlu CEFTA przyczynia się do powstawania nowych miejsc pracy w sektorach wytwarzających towary i usługi na potrzeby eksportu. Współpraca w zakresie przepływu wiedzy i informacji zwiększa poziom innowacyjności gospodarki i podnosi konkurencyjność firm zlokalizowanych w regionach transgranicznych.
- Współpraca transgraniczna postrzegana jest też jako szansa na rozwój powiązań komunikacyjnych uwzględniających przebieg transeuropejskich korytarzy transportowych (autostrada A4 i planowana Via Baltica).
- Istniejące już w Karpatach euroregiony i szereg projektów i inwestycji przygotowanych wspólnie do realizacji stwarzają dużą szansę na ożywianie współpracy i realizację długofalowych działań.

Z działalnością Euroregionu Karpackiego związane są także zagrożenia:

- Porozumienia transgraniczne, euroregiony i inne obszary funkcjonalne, tworzone jedynie z pobudek ekonomicznych (szansa na otrzymanie środków pomocowych z UE), mogą pozostać deklaracją „na papierze” albo stanowić podstawę tylko dla doraźnej, powierzchniowej współpracy.
- W pewnym sensie kraje UE dyktują warunki i narzucają formy działania dla regionów transgranicznych w Europie Środkowej i Wschodniej, co może przyczynić się do zaniku pewnej tożsamości tych regionów, zahamowania istotnych dla danego terenu inicjatyw oddolnych czy zaniedbania rzeczywistych potrzeb lokalnych.
- Obserwuje się chaos i brak szerokiej koordynacji współpracy transgranicznej – istnieje wiele różnych porozumień, umów o współpracy transgranicznej, programów koordynowanych przez różne organizacje, instytucje, realizowanych na różnych szczeblach administracyjnych, często nakładających się na siebie czy wręcz ze sobą konkurujących (np. Zielone Karpaty, Euroregion Karpaty, Memoriał Karpacki, Program Karpacki WWF).
- W wielu regionach przygranicznych w Karpatach brakuje powiązań komunikacyjnych (zarówno kolejowych, jak i drogowych) ograniczających kontakty ludzi, transfer towarów i środków oraz rozwój różnych dziedzin gospodarki, np. turystyki. Jednocześnie planowane transeuropejskie korytarze transportowe przecinające granice karpackie mogą nie odpowiadać rzeczywistym potrzebom, warunkom i możliwościom rozwoju lokalnego tych terenów<sup>13</sup>.

Reasumując, obserwujemy znaczne ożywienie współpracy transgranicznej w Europie Środkowej i Wschodniej, a zatem i w krajach karpackich. Głównym motywem współpracy są pobudki polityczne i gospodarcze (integracja europejska, kraje Grupy Wyszehradzkiej itp.).

Zauważa się również znaczny wzrost liczby i różnorodności tematyki współpracy transgranicznej oraz zainteresowanych nią instytucji i organizacji reprezentujących bardzo odmienne środowiska społeczne. Poza samorządami lokalnymi czy związkami gmin współpracą

---

13 Ibidem, s. 250.

transgraniczną coraz żywiej zainteresowane są instytucje i organizacje kulturalne i ekologiczne, administracje terenów prawnie chronionych, szkoły, placówki oświatowe, kościoły, ośrodki informacji i promocji turystycznej, środowiska lokalnych przedsiębiorców i wiele innych. Klimat dla współpracy transgranicznej w Karpatach można określić jako bardzo sprzyjający.

Ważne jest, aby grupy współpracujące były świadome celów i szerokich korzyści, które niesie taka współpraca (wynikających nie tylko z tworzenia szans na pozyskanie funduszy pomocowych), oraz by aktywnie wspierały wszystkie oddolne inicjatywy, mniejsze i większe, które składają się na trwałe i długofalowe programy rozwoju zrównoważonego „ponad granicami”<sup>14</sup>.

W Karpatach potrzebna jest koordynacja dotychczas realizowanych działań, porozumień, planowanych programów i projektów. Taka koordynacja miałaby na celu zbieranie i wymianę informacji, inicjowanie spotkań, wydarzeń, konferencji, promowanie działań karpaccich na arenie międzynarodowej oraz skuteczne wykorzystywanie i podtrzymywanie zainteresowania Karpatami różnych środowisk międzynarodowych (instytucji i programów unijnych, organizacji zajmujących się ochroną przyrody, takich jak Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody IUCN czy Światowy Fundusz na rzecz Przyrody WWF). Powinna się ona odbywać się na szczeblach rządowych krajów karpaccich oraz na szczeblach wojewódzkich. W Polsce władze województw karpacciego i małopolskiego powinny monitorować wszelkie inicjatywy transgraniczne i przyczyniać się do wymiany informacji w tym zakresie.

Baza danych powinna być ogólnodostępna dla wszystkich zainteresowanych, a najlepszym nośnikiem wymiany informacji wydaje się internet (stronami bezpośrednio zainteresowanymi koordynacją tworzenia takiego katalogu mogą być: Euroregion Karpacki, inicjatywa Zielone Karpaty czy też samo Ministerstwo Spraw Zagranicznych)<sup>15</sup>.

Na podstawie istniejących układów i porozumień transgranicznych należy dążyć w Karpatach do stworzenia modelowych przykładów współpracy oraz do ich wypromowania na arenie międzynarodowej.

14 W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Polski krok do integracji*, ALTA 2, Warszawa 2000, s. 92.

15 B. Winiarski, B. Jałowiecki, J. Szlachta, *Problemy transformacji...*, s. 214.



Zaangażowanie samorządów lokalnych jest kluczowe dla tworzenia i wdrażania współpracy transgranicznej; porozumienia transgraniczne wzmocniają rolę władz lokalnych. W ślad za deklaracjami współpracy samorządy powinny podejmować konkretne działania, dla których wsparcie i źródło mogą stanowić lokalne organizacje pozarządowe.

Należy dać szansę i możliwość działania wszystkim lokalnym środowiskom zainteresowanym współpracą transgraniczną. Władze samorządowe powinny na bieżąco monitorować powstające w regionie inicjatywy i podejmować wszelkie możliwe działania wspierające (rekomendacja, pomoc w znalezieniu środków, dostęp do sprzętu, ekspertów, kontakty itp.). Przykładem może być pomysł stworzenia inicjatywy partnerskiej pt. „Łączy nas Babia Góra” w formie deklaracji współpracy, której celem będzie promowanie i rekomendowanie działań i projektów wszystkich instytucji i organizacji działających na rzecz Regionu Babiogórskiego.

Bardzo ważna jest lokalna i regionalna promocja działań transgranicznych. Tworzenie sprzyjającego klimatu poparcia dla współpracy transgranicznej warunkuje osiągnięcie długofalowych rezultatów.

Dużą szansą na realizację i promocję transgranicznych działań w Karpatach oraz przyjaznego dla środowiska rozwoju regionów karpackich są powołane już rezerwaty biosfery UNESCO. Wydaje się, że marka tych rezerwatów nie jest dostatecznie wykorzystywana w Karpatach.

Rozwój produktu turystycznego w obszarach transgranicznych może być jednym z ważnych tematów współpracy karpackiej. Współpraca w tym w zakresie nie tylko wzbogaca i uatrakcyjnia ofertę turystyczną, ale umożliwia też wspólną jej promocję i obniżenie znacznych nakładów finansowych ponoszonych na promocję samodzielną. Ponadto łączy różne grupy interesów (samorządy lokalne, przedsiębiorców czy organizacje kulturalne i ekologiczne). Szczególnie polecana może być współpraca lokalnych ośrodków informacji turystycznej.

Wyjątkowo skuteczne dla zbliżania i otwierania się regionów transgranicznych jest otwieranie nowych przejść turystycznych dla turystyki pieszej, rowerowej, narciarskiej, konnej itp. Również tworzenie tras turystycznych łączących regiony przygraniczne jest dobrym sposobem na zainicjowanie długofalowej współpracy.

Pomysłem na intensyfikowanie współpracy, wymianę informacji i promocję mogą być wspólne publikacje, np. czasopisma wydawane w językach krajów przygranicznych, foldery, broszury informacyjne czy mapy, gdzie region, przez który przebiega granica państwowa, znajduje się w centrum. Warto zwrócić uwagę na rolę różnych imprez kulturalnych i gospodarczych (np. festiwale, jarmarki produktów lokalnych) przeznaczonych dla wszystkich mieszkańców regionu. Takie spotkania zbliżają mieszkańców po dwóch stronach granicy, wzmacniają poczucie tożsamości kulturowej i zwiększają świadomość społeczną co do roli i potrzeby współpracy<sup>16</sup>.

Transgraniczna wymiana dzieci i młodzieży pomiędzy szkołami pełni przede wszystkim rolę edukacyjną, ale również kulturotwórczą i społeczną, a z pewnością owocować będzie w przyszłości.

Warto polecić nawiązywanie partnerskich kontaktów pomiędzy różnymi regionami przygranicznymi – tak w obrębie Karpat, jak i całej Europy. Takie kontakty przyczyniają się do wymiany pomysłów i doświadczeń, ułatwiają „otwieranie się” regionów i lepsze zrozumienie unikalnej tożsamości kulturowej i przyrodniczej swojej „małej ojczyzny”.

Władze i mieszkańcy terenów przygranicznych powinni być świadomi różnorodności i interdyscyplinarności korzyści oraz możliwości związanych ze współpracą ponad granicami. Planowanie regionalne i rozwój ekonomiczno-społeczny regionów przygranicznych w Karpatach muszą być postrzegane w bardzo szerokim kontekście, nie tylko jako sposób na budowę infrastruktury komunikacyjnej czy otwieranie regionów na rynki międzynarodowe, ale również jako szansa na osiągnięcie trwałego dobrobytu budowanego w oparciu o lokalne zaangażowanie, tolerancję kulturową, poczucie własnej tożsamości oraz wiedzę o wzajemnych potrzebach i priorytetach<sup>17</sup>.

## Zakończenie

Powstanie w powojennej Europie struktur współpracy euroregionalnej wynikało z naturalnego dążenia społeczności lokalnych do

16 Ibidem, s. 216.

17 Ibidem.

nawiązywania kontaktów, wymiany dorobku kulturalnego między sąsiadami, do niwelowania różnic gospodarczych i przełamywania uprzedzeń. Ta potrzeba kontaktów między ludźmi zamieszkującymi sąsiednie tereny zyskuje specyficzny charakter, gdy dzieli ich granica państwowa.

Granice państwa przebiegają bardzo często przez kulturowo i ekonomicznie podobne obszary, o więzach społecznych niejednokrotnie silniejszych niż państwowe, stwarzając poczucie sztucznego rozdzielania społeczności je zamieszkujących. Takim najlepszym przykładem jest granica Polski i Ukrainy, szczególnie pomiędzy województwami podkarpackim i lwowskim, dzieląca obszary należące w niedalekiej przeszłości do jednej narodowości.

Utworzenie Euroregionu Karpackiego spowodowało, że regiony graniczne i transgraniczne spełniają rolę pomostów dających szansę wzajemnego rozwoju gospodarczego, kulturowego, oświatowego, wymianę młodzieży, zespołów kulturalnych i sportowych.

Międzynarodowa współpraca transgraniczna stanowi element polityki rozwoju województw przygranicznych. Zapewnia przepływ doświadczeń pomiędzy regionami z różnych państw, a tym samym wspiera działania zmierzające do podniesienia jakości funkcjonowania instytucji samorządowych. Ułatwia rozwój turystyki. Zapewnia koordynację rozbudowy infrastruktury po obu stronach granicy państwowej. Prowadzi do kulturowego i edukacyjnego rozwoju regionu, jest narzędziem promocji. Przyczynia się także do rozwoju gospodarczego.

Do osiągnięć Euroregionu Karpackiego zalicza się wymianę kulturalną, handlową, ekologiczną, młodzieżową, wspieranie ruchu granicznego i turystycznego, współpracę gospodarczą, działalność społeczną, humanitarną i związaną z przeciwdziałaniem klęskom żywiołowym. Utworzono kilka instytucji, m.in. Fundację Karpacką wspierającą samorządy i organizacje z terenu. Nastąpiło zbliżenie ludzi po obu stronach granicy, co pomaga im się lepiej poznać, przełamać uprzedzenia i obawy związane z sąsiadami. Taka współpraca pomaga zapomnieć o pewnych uprzedzeniach, które niewątpliwie istnieją wśród sąsiadujących ze sobą narodów.

Euroregion Karpaty stanowi również znaczący rynek zbytu, który jest przedsiönkiem do ogromnych i chłonných rynków wschodnio-

europijskich i azjatyckich. Istotnym elementem współpracy jest też tworzenie systemu gromadzenia, opracowania i wymiany informacji, prezentacja interesów społeczności lokalnych zamieszkujących obszary przygraniczne, w tym województw podkarpackiego i lwowskiego. Istotną rolę spełnia promocja zasobów Euroregionu oraz przygotowanie społeczności do efektywnego wykorzystania środków z Unii Europejskiej.

## Bibliografia

- Malendowski W., Ratajczak M., *Euroregiony. Polski krok do integracji*, ALTA 2, Warszawa 2000.
- Pietrzyk J., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2000.
- Piędel A., *Formy współpracy Polski i Ukrainy w ramach Euroregionu Karpackiego*, [w:] *Ukraina – Polska – Unia Europejska. Polityczny, gospodarczy i społeczno-kulturowy wymiar współpracy*, red. K. Jędraszczyk, O. Krasiński, W. Sobczak, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Gnieźnieńskie Studium Europejskie, Poznań 2012.
- Winiarski B., Jałowiecki B., Szlachta J., *Problemy transformacji struktur regionalnych i konkurencyjności regionów w procesie integracji europejskiej*, WSiZ, Rzeszów 2002.
- Zielińska M., *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Komunikaty i komentarze*, LTN, Zielona Góra 2003.
- [www.pomerania.org.pl/site/historia/37](http://www.pomerania.org.pl/site/historia/37)
- [www.karpacki.pl/euroregion-karpacki/euroregiony-w-Polsce/](http://www.karpacki.pl/euroregion-karpacki/euroregiony-w-Polsce/)
- [www.spojenaskolask.sk/wymiana/pliki/euroregion.pps](http://www.spojenaskolask.sk/wymiana/pliki/euroregion.pps)
- [https://pl.wikipedia.org/wiki/Euroregion\\_Karpacki](https://pl.wikipedia.org/wiki/Euroregion_Karpacki)
- <http://www.karpacki.pl/stowarzyszenie-karpaty>
- Materiały uzyskane w Stowarzyszeniu na rzecz Euroregionu Karpackiego w Rzeszowie
- Statut Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki

## Streszczenie

W artykule przedstawiono działania strony polskiej dotyczące utworzenia Euroregionu Karpackiego, przyjęcie założeń Euroregionalnego Systemu Współpracy, które podzielono na dwanaście akcji tematycznych w zakresie

działalności operacyjnej. Omówiono formy współpracy Polski i Ukrainy w ramach Euroregionu Karpackiego, takie jak organizowanie wspólnych imprez kulturalnych i sportowych, prowadzenie szkoleń i organizowanie konferencji międzynarodowych o tematyce gospodarczej, turystycznej i ekologicznej. Szczególne miejsce w ramach współpracy zajmuje wymiana młodzieży oraz współpraca pomiędzy szkołami i wyższymi uczelniami.

## Trans-border Cooperation between Poland and Ukraine within the Carpathian Euroregion

### Abstract

The article presents the actions of the Polish side in the creation of the Carpathian Euroregion, the acceptance of the assumptions of the Euroregional Cooperation System, which are divided into twelve thematic actions in the range of operative actions. The forms of Polish and Ukrainian cooperation within the Carpathian Euroregion were discussed. Special attention is paid to organizing common cultural and sport's events, as well as conducting trainings and organizing international conferences in the field of economy, tourism and ecology. The youth exchange and the cooperation between the higher education schools and institutions are especially valued in the cooperation.



---

Część IV

Wymiar militarny

---





ARKADIUSZ MACHNIAK

Regionalne Towarzystwo Naukowe w Przeworsku

## Przemysłowy potencjał obronny Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia

### Wstęp

Unia Europejska (UE) powstała w wyniku realizacji najbardziej ambitnego w historii projektu zapewnienia pokoju i dobrobytu w Europie. Jest ona specyficznym tworem, instytucją o mieszanej naturze wspólnotowo-międzynarodowej. Niewątpliwie należy do mocarstw ekonomicznych, czyli jest mocarstwem cywilnym, lecz jej wzrastająca aktywność w najważniejszych kwestiach politycznych i bezpieczeństwa międzynarodowego, widoczna na wszystkich kontynentach, sprawia, że staje się ona aktorem globalnym. Nie można wprawdzie stwierdzić, że jest aktorem wszechstronnym, gdyż na razie nie odgrywa znaczącej roli w dziedzinie bezpieczeństwa, jednak ma takie ambicje i stara się je realizować<sup>1</sup>.

Dekada lat 2004–2014 to okres szczególnie w historii najnowszej Polski. Przystąpienie Polski do UE skutkowało przekształceniami w wielu dziedzinach życia polityczno-społeczno-gospodarczego kraju.

Polski sektor zbrojeniowy jako strategiczna dziedzina gospodarki narodowej w zakresie produkcji i obrotu środkami pola walki jest jednym z wyznaczników określających suwerenny system obronny zdolny do reagowania w sytuacjach zagrażających bezpieczeństwu wewnętrznemu i pozycji międzynarodowej Polski.

---

1 R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 9–10.

W artykule zamierzam przedstawić proces przekształceń w polskim sektorze zbrojeniowym, jaki miał miejsce w związku z przystąpieniem Polski do UE, jak również skutki tych przekształceń dla bezpieczeństwa wewnętrznego kraju i pozycji międzynarodowej. Niewątpliwie był to proces trudny dla polskiego przemysłu zbrojeniowego, gdyż związanej z nim restrukturyzacji towarzyszyła likwidacja wielu podmiotów gospodarczych i utrata miejsc pracy dla osób w nich zatrudnionych. Istotnym zagadnieniem w tym zakresie jest prowadzenie odpowiedzialnej polityki państwowej zapobiegającej procesom erozyjnym w sektorze zbrojeniowym.

W artykule skupiam się na dwóch głównych zagadnieniach towarzyszących przekształceniom w polskim sektorze zbrojeniowym, a mianowicie zagrożeniach oraz perspektywach wynikających z członkostwa Polski w UE.

## Polska w UE – nowy rozdział w historii najnowszej kraju

Przyjęcie Polski i innych państw środkowoeuropejskich do UE definitywnie zakończyło podział Europy zatwierdzony na konferencji w Jałcie i potwierdzony ostatecznie w Poczdamie w 1945 roku. Zniknęła zależność od Moskwy, a pojawiły się realne możliwości współpracy z państwami zachodnioeuropejskimi i przyjęcia ich modelu życia. Upowszechnione zostały takie wartości demokratyczne jak wolność, sprawiedliwość, równość, rządy prawa czy reguły przestrzegania praw człowieka. Wprowadzono zasady gospodarki rynkowej oraz zniesiono istniejące ograniczenia handlowe i finansowe. Podejmowanie wspólnych działań i wspólne stawianie czoła wyzwaniom dla bezpieczeństwa i stabilności, jakie niesie za sobą globalizacja, zapewnia bowiem sukces w realizowanej polityce i przyczynia się do wzrostu znaczenia na arenie międzynarodowej<sup>2</sup>.

Tuż po rozpoczęciu transformacji europejskiej, gdy polskie rządy od początku obrały zdecydowany kurs proeuropejski, debata publicz-

---

2 A. Konarzewska, *3 lata Polski w Unii Europejskiej: próba bilansu*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, 3–4, s. 20, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2007.

na skupiła się wokół haseł związanych z powrotem Polski do Europy. Podkreślano przede wszystkim historyczną wagę całego procesu<sup>3</sup>.

Członkostwo Polski w UE wymagało szeroko zakrojonych dostosowań prawnych i instytucjonalnych, które realizowano już od czasu wejścia w życie części handlowej Układu Europejskiego. Podejmowane działania wynikały z kolejnych harmonogramów dostosowawczych przyjmowanych przez rząd Polski<sup>4</sup>.

### Akces Polski do UE – koncepcje rozwoju i zagrożenia dla polskiego przemysłu zbrojeniowego

Przemysłowy potencjał obronny Polski tworzą zasoby materialne i niematerialne polskiego przemysłu, zaspokajające potrzeby obronne państwa, w tym potrzeby Sił Zbrojnych (SZ) dotyczące wyposażenia w uzbrojenie i sprzęt wojskowy. Obecnie na przemysłowy potencjał obronny składają się między innymi: spółki prowadzące działalność gospodarczą na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, w których właścicielem większości akcji lub udziałów jest Skarb Państwa (SP); przedsiębiorstwa, których organem założycielskim jest minister obrony narodowej; jednostki badawczo-rozwojowe oraz spółki realizujące obrót z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa. Coraz większe znaczenie na krajowym rynku obronnym zaczynają mieć firmy bez udziału SP<sup>5</sup>.

Funkcje, jakie spełnia przemysłowy potencjał obronny Polski, można podzielić na główne i poboczne. Mogą mieć one charakter obronny, ekonomiczny lub polityczny. Funkcje główne związane są z bezpośrednim wykonywaniem funkcji obronnych (np. zaspokajanie

---

3 *Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do UE. Prezentacja wyników prac polskich ośrodków badawczych*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003, s. 7 (wydanie internetowe).

4 A. Dudzic, *Polska w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE*, [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. Jasiński, K. Smoler, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005, s. 457.

5 Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2013, s. 50.

bieżących potrzeb SZ), poboczne odnoszą się do funkcji pozaobronnych (np. funkcje ekonomiczne, w których przemysłowy potencjał obronny występuje jako dział dochodowy produkcji eksportowej). Struktura funkcji spełnianych przez przemysłowy potencjał obronny zależy od wielkości i pozycji kraju, jego historii i tradycji oraz sytuacji geopolitycznej (np. sąsiedzi, sojusze czy stan napięcia politycznego)<sup>6</sup>.

Realizacja powyższych funkcji może polegać na wzajemnym wzmacnianiu się, ale również może zachodzić proces odwrotny. Podtrzymywanie funkcjonowania przedsiębiorstw przemysłowego potencjału obronnego Polski w celu zachowania miejsc pracy może negatywnie wpływać na poziom technologii produkowanych środków pola walki. Traktowanie przemysłowego potencjału obronnego Polski jako instrumentu hegemonii może doprowadzić do nadmiernej militarystyki gospodarki, co jest zawsze szkodliwe dla jej rozwoju<sup>7</sup>.

Po zmianach społeczno-ustrojowych, które miały miejsce w Polsce w roku 1989, rozpoczął się proces restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP podkreślała, że istotnym elementem gospodarczej strefy bezpieczeństwa Polski jest rozwój przemysłu obronnego. Konsolidacja tego przemysłu miała dostosować możliwości i potencjał polskich przedsiębiorstw branży zbrojeniowej do dynamicznie zmieniającej się sytuacji na europejskich i światowych rynkach<sup>8</sup>.

W maju 2002 roku Rada Ministrów przyjęła dokument pt. „Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2003–2005” (Strategia 2002), w którym określono kierunki przebudowy strukturalnej sektora. Celem Strategii 2002 było określenie działań dla stworzenia efektywnych mechanizmów ekonomiczno-finansowych, które pozwolą na rewitalizację i rozwój przemysłu obronnego, szczególnie w kontekście jego udziału w procesie unowocześnienia SZ. U podstaw zaproponowanych tam rozwiązań leżała teza, że rodzimy przemysł zbrojeniowy, mimo iż z roku na rok

6 M. Sułek, *Przemysł zbrojeniowy i handel bronią*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, red. R. Kuźniar, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 346.

7 Ibidem, s. 347.

8 W. Lewandowski, *Polski przemysłowy potencjał obronny w dobie konsolidacji*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, 1, s. 169.

znajdował się w coraz gorszej kondycji ekonomicznej, nadal dysponował możliwościami i odpowiednim potencjałem zaopatrywania SZ, uczestnicząc w procesie ich modernizacji technicznej. Ponadto uznano, że większość przedsiębiorstw posiada realne możliwości eksportu własnych produktów i należy dążyć do tego, aby wpływy z działalności eksportowej stały się trwałym źródłem finansowania działalności poszczególnych spółek<sup>9</sup>.

31 sierpnia 2007 roku rząd przyjął „Strategię konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007–2012” (Strategia 2012), która miała określać dalsze działania, dzięki którym powstaną warunki do realizacji przez podmioty skupione w polskim potencjale obronnym zadań wynikających ze Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, w warunkach członkostwa Polski w UE. Dokument określał działania konieczne do zwiększenia poziomu konkurencyjności podmiotów przemysłowego potencjału obronnego w stopniu zapewniającym realizację potrzeb sfery bezpieczeństwa państwa (MON, MSWiA i inne) w priorytetowych obszarach uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz w stopniu umożliwiającym efektywność krajowych przedsiębiorstw na tworzącym się europejskim rynku wyrobów obronnych<sup>10</sup>.

Strategia ta wskazywała, iż powinno się dążyć do kontynuowania działań zmierzających do przekształcenia polskiego przemysłowego potencjału obronnego w efektywnie działający sektor produkcyjno-usługowy zdolny do zabezpieczenia w możliwie najszerszym zakresie zapotrzebowania SZ na nowoczesny sprzęt wojskowy oraz rynku cywilnego na wyroby lotnicze i inne wyroby podwójnego przeznaczenia. Koncepcja dalszych przekształceń strukturalnych polskiego przemysłowego potencjału obronnego powinna w szczególności uwzględniać następujące kierunki działań: kontynuowanie procesu konsolidacji sektora zmierzającej do koncentracji podmiotów wytwarzających uzbrojenie i sprzęt wojskowy, zaktywizowanie działań zmierzających do pozyskania inwestorów strategicznych, którzy byliby zainteresowani wejściem kapitałowym i technologicznym. Stworzyć to miało dogodną płaszczyznę do włączenia się podmiotów sektora w między-

9 Ibidem, s. 173–174.

10 Ibidem, s. 175.

narodowe programy badawczo-rozwojowe i produkcyjne dotyczące uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego, a także wyrobów podwójnego przeznaczenia, realizowane pod auspicjami UE<sup>11</sup>.

Czynnikiem o ogromnym znaczeniu dla umacniania bezpieczeństwa w regionie euroatlantyckim są postępy integracji europejskiej. Dzięki wyjątkowemu charakterowi wszechstronnej współpracy w jej ramach rozwój UE trwale zwiększa stabilność europejską we wszystkich jej wymiarach<sup>12</sup>. Jednym z filarów bezpieczeństwa Polski jest właśnie UE, która ma ambicje bycia ważnym graczem strategicznym nie tylko na polu ekonomicznym, ale także w dziedzinie bezpieczeństwa. Nie zawsze przynosi to zakładane efekty, chociaż Polska razem z UE przeszła dwa poważne egzaminy: wojnę rosyjsko-gruzińską w 2008 roku i kryzys gazy w styczniu 2009 roku<sup>13</sup>.

Te państwa członkowskie, których zdolności wojskowe spełniają powyższe kryteria, a które podjęły wzajemne, bardziej wiążące zobowiązania w tym zakresie, mogą podjąć w ramach UE stałą współpracę strukturalną<sup>14</sup>.

W latach 2001–2012 podjęto strategiczne decyzje dotyczące zwiększenia inwestycji w przemysłowy potencjał obronny Polski i związany z nim sektor narodowy. Ta swoista „polonizacja” przemysłowego potencjału obronnego miała stać się działaniem prorozwojowym, zwiększającym konkurencyjność i innowacyjność krajowego przemysłu obronnego oraz jego zdolności eksportowych<sup>15</sup>.

Uwarunkowania wynikające z procesu tworzenia wspólnego europejskiego rynku obronnego wymagają, aby integracja polskiego poten-

---

11 *Strategia konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007–2012*, Warszawa 2007, s. 8, <http://docplayer.pl/7447257-Strategia-konsolidacji-i-wspierania-rozwoju-polskiego-przemyslu-obronnego-w-latach-2007-2012.html> (dostęp: 23.04.2014).

12 *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Warszawa 2013, s. 9, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia\\_rozwoju\\_systemu\\_bezpieczenstwa\\_narodowego\\_rp\\_2022.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia_rozwoju_systemu_bezpieczenstwa_narodowego_rp_2022.pdf) (dostęp: 23.04.2014).

13 S. Koziej, *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – doświadczenia Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, 2, s. 33–34.

14 S. Koziej, *Potrzeba normalizacji strategii bezpieczeństwa UE*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, 4, s. 38.

15 *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa...*, s. 17.

cjału naukowego i przemysłowego była ukierunkowana na państwa UE i NATO. Na drodze efektywnego włączenia się polskiego przemysłowego potencjału obronnego do współpracy europejskiej stoją nadal bariery ekonomiczne, a w niektórych wypadkach także i technologiczne, ograniczające jego możliwości do zintegrowania swojego potencjału technologicznego z wiodącymi potentatami przemysłu zbrojeniowego na rynkach, a także obowiązujący w UE charakter wprowadzanych narzędzi oraz trudności w osiągnięciu porozumienia<sup>16</sup>.

Przedsiębiorstwa sektora obronnego stanowią integralny element systemu bezpieczeństwa państwa. Bez ich udziału nie jest możliwe wykonanie zadań w zakresie obronności przez SZ, gdyż to one zapewniają bezpieczeństwo dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego na wypadek zagrożenia lub wojny. W wielkim uproszczeniu można przyjąć, że polski przemysłowy potencjał obronny tworzą przede wszystkim przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu dla obronności i bezpieczeństwa państwa. To spółki kontrolowane przez rząd i polskie państwo sprawujące nad nim funkcje nadzorcze<sup>17</sup>.

Należy zastanowić się, co zrobić, aby przemysłowy potencjał obronny Polski był w stanie sprostać konkurencyjności na światowym rynku i by kolejne programy restrukturyzacji mogły zakończyć się sukcesem. Tu kluczowe wydają się następujące kwestie: koncentracja produkcji specjalnej, przekazanie całej zbrojeniówki pod nadzór jednego ministerstwa, dobry system finansowania badań nad nowymi rodzajami uzbrojenia i sprzętu wojskowego, włączenie się polskich firm w międzynarodowe programy badawcze, dogodne warunki kredytowania produkcji specjalnej i jej eksportu, aktywna promocja produktów polskiej zbrojeniówki (również firm prywatnych) poza granicami państwa poprzez administrację rządową, powiązanie planów rozwoju zbrojeniówki z planami zakupów polskiego MON, rozpoczęcie perspektywicznych programów badawczych, ograniczenie mieszania się polityków w zarządzanie i politykę kadrową firm państwowych<sup>18</sup>.

---

16 Ibidem, s. 21.

17 J. Zakrzewski, *Narodowy przemysł obronny w warunkach zmian*, „Nowa Technika Wojskowa” 2011, nr 6, s. 7.

18 J. Jaworski, *Restrukturyzacja polskiego przemysłu zbrojeniowego*, „Prace Komisji Gospodarki Przemysłu” 2006, nr 9, s. 140.

Założono, że ważną rolę w rozwoju przemysłowego potencjału obronnego Polski odgrywać będą instrumenty wspierające działalność produkcyjną i eksportową tego sektora. Działania te powinny stworzyć warunki do zwiększenia poziomu jego konkurencyjności i innowacyjności w stopniu zapewniającym realizację potrzeb sfery bezpieczeństwa państwa. W kontekście dalszego rozwoju przemysłowego potencjału obronnego Polski istotnym zagadnieniem będzie transfer innowacyjnych technologii między sektorem wojskowym i cywilnym<sup>19</sup>.

W ciągu ostatniej dekady Polska skonsolidowała swój sektor obronny, kopiując strategię restrukturyzacyjną przyjętą wcześniej przez inne kraje UE. Przemysłowy potencjał obronny w Polsce jest zróżnicowany pod względem pozycji rynkowej i perspektyw rozwoju. Rentowne firmy rozwijające nowoczesne technologie funkcjonują równolegle z upadającymi przedsiębiorstwami. Branża lotnicza jest najbardziej konkurencyjna – perspektywy jej rozwoju są w dużym stopniu niezależne od zamówień ze strony SZ, ponieważ funkcjonuje ona w międzynarodowych łańcuchach produkcyjnych, dostarczając komponenty, części zamienne oraz całą strukturę, np. kadłuby, firmom matkom (np. EADS, AgustaWestland, amerykański Sikorski). Kondycja branży lądowej jest bardziej skomplikowana, ponieważ przedsiębiorstwa te są silnie uzależnione od zamówień ze strony SZ oraz zmiennej prosperity na rynkach eksportowych. Branża ta zmagają się z brakiem funduszy na rozwój nowych produktów, dlatego stara się wchodzić w selektywne partnerstwa z europejskimi gigantami albo zintegrować gotowe komponenty pozyskane na rynku światowym. W najmniej korzystnej sytuacji jest wojskowy przemysł stoczniowy, wciąż poszukujący dla siebie rynku.

Preferowanie przy zakupach sprzętu wytwarzanego w kraju oraz stosowanie offsetów były głównymi elementami polityki ekonomicznej Polski wobec sektora obronnego. W warunkach wolnej konkurencji są one nie do utrzymania, co wywołuje obawy o wymazanie z przemysłowej mapy Polski wielu przedsiębiorstw z gałęzi obrony. Możliwości prowadzenia polityki ekonomicznej wobec sektora obronnego wciąż istnieją. Polska powinna jednak opracować nową strategię rozwoju

---

19 *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa...*, s. 63.



tego sektora, promując wielonarodowe programy inwestycyjne w dziedzinie uzbrojenia, a także projekty B+R, jako główne środki pozyskiwania i rozwoju sprzętu wojskowego<sup>20</sup>.

W ostatnich latach w przedsiębiorstwach przemysłowego potencjału obronnego Polski przeprowadzono istotne zmiany w dziedzinie struktury własnościowej, majątku, produkcji i zatrudnienia. Kluczowy jej element stanowią zaplanowane działania systemowe, prowadzące do zespolenia w możliwie największym zakresie potrzeb SZ dotyczących pozyskania nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego, skutecznego konkurowania na międzynarodowym rynku uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz rynków cywilnych wyrobów lotniczych i innych wyrobów podwójnego przeznaczenia oraz włączenia się w międzynarodowe struktury współpracy<sup>21</sup>.

Próby konsolidacji przemysłowego potencjału obronnego Polski pod egidą Polskiego Holdingu Obronnego postrzegać możemy jako porażkę. Pomysł ten polegał na stworzeniu struktury, w której jedna spółka prawa handlowego i uczestnik obrotu specjalnego miała decydować o całym polskim przemyśle obronnym. Przyjęcie takiego rozwiązania i kontroli rynku wewnętrznego przez jednego monopolistę po pewnym czasie byłoby niebezpieczne i prowadziłyby do degradacji potencjału obronnego<sup>22</sup>.

W związku z powyższym pojawiła się potrzeba powołania do życia nowego tworu skupiającego spółki przemysłowego potencjału obronnego Polski – Polskiej Grupy Zbrojeniowej (PGZ). Miała ona pełnić funkcję agencji nadzorującej przemysł obronny, działający na zasadach spółki prawa handlowego. Podstawowym celem działania tej spółki miały być rozwój i budowa powiązań kooperacyjnych oraz kontrola kapitałowa nad podmiotami polskiego przemysłu obronnego

---

20 M. Terlikowski, *Polski przemysł obronny na zliberalizowanym europejskim rynku sprzętu wojskowego*, „Biuletyn PISM” 2013, nr 17, s. 2.

21 T. Nalepa, B. Wójtowicz, C. Sochala, *Polski przemysł obronny*, „Przegląd Logistyczny” 2011, nr 3, s. 13.

22 *Koncepcja konsolidacji polskiego przemysłu obronnego pod egidą Polskiej Grupy Zbrojeniowej. Stanowisko Stowarzyszenia Euro-Atlantyckiego*, Warszawa 2014, s. 2, <https://ecitydoc.com/download/koncepcja-konsolidacji-polskiego-przemyslu-obronnego-pod-egid.pdf> (dostęp: 23.04.2014).

wchodzącymi w skład PGZ. Grupa powinna kreować powiązania systemami umów konsorcyjnych w celu ich realizacji, kreować podmioty, grupy branżowe i instytucje badawcze niezależnie od form własności czy wielkości firm. Poprzez swoje funkcje wobec przedsiębiorstw zbrojeniówki powinna stworzyć strategię, która określać musi, jakie zdolności przemysłowe i technologiczne ma uzyskać przemysłowy potencjał obronny Polski<sup>23</sup>.

Powstanie w Polsce silnej grupy zbrojeniowej utrudni firmom zagranicznym konkurowanie z nami na rynkach zagranicznych. Współpraca z buforem, jakim może być PGZ, wsparta o kadre przemysłu obronnego, powinna zapobiegać drenażowi polskiego rynku przez celowe zawyżanie transferu technologii, mające na celu przejęcie znacznej części marż uzyskiwanych na polskim rynku. Takie zintegrowane zarządzanie przemysłowym potencjałem obronnym Polski pozwoli na pobudzenie innowacyjności, kreowanie powiązań, likwidację podziałów na państwowo i niepaństwowo<sup>24</sup>.

Konkurencyjność przemysłowego potencjału obronnego Polski jest jednak nadal niewystarczająca, aby mógł on uczestniczyć w procesie modernizacji technicznej SZ, a także skutecznie konkurować na rynkach zagranicznych. W dalszym ciągu spółki sektora, zwłaszcza pośrednio lub bezpośrednio kontrolowane przez SP, są w niewystarczającym stopniu odporne na skutki głębokich wahań koniunktury na rynku obronnym i borykają się z problemami o charakterze strukturalnym. Znajduje to wyraz zwłaszcza w silnym uzależnieniu od zamówień rządowych, niewystarczającej atrakcyjności oferty rynkowej pod względem asortymentu, kosztów oraz zaawansowania technologicznego, słabej pozycji na rynkach zagranicznych oraz braku aktywności w obszarze prac badawczych i uzyskiwania środków na ten cel.

Dotychczasowe doświadczenia związane z restrukturyzacją przemysłowego potencjału obronnego Polski wskazują, że podział kompetencji pomiędzy kilka resortów, wynikający między innymi z dotychczasowej struktury własnościowej, nadmiernie wydłuża proces decyzyjny i nie sprzyja efektywności działań w zakresie uzyskiwania, produkcji i promocji uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego. Z perspek-

---

23 Ibidem s. 3.

24 Ibidem, s. 6.

tywy modernizacji SZ, mającej zapewnić bezpieczeństwo państwa, istnieje potrzeba opracowania i wprowadzenia nowoczesnego sprzętu i uzbrojenia wojskowego oraz utrzymania własnych, krajowych możliwości produkcyjnych. Stałym wyzwaniem dla administracji państwowej jest zagwarantowanie SZ bezpiecznych dostaw sprzętu i uzbrojenia wojskowego oraz zapewnienie jego sprawnego funkcjonowania w całym okresie eksploatacji<sup>25</sup>.

W interesie Polski jest jak najszybsze dokończenie procesu restrukturyzacji i konsolidacji przemysłowego potencjału obronnego. Równocześnie należy podejmować zdecydowane działania na rzecz szerszego włączenia firm zbrojeniowych do systemu współpracy w rozwoju i produkcji uzbrojenia obejmującego kraje UE i NATO oraz ustawicznie poprawiać ich sytuację ekonomiczno-finansową poprzez zamówienia krajowe oraz stały wzrost nakładów na modernizację SZ. Niezbędne jest również tworzenie sprzyjających warunków wzrostu eksportu i produkcji przemysłowego potencjału obronnego Polski<sup>26</sup>.

Oceniając z pewnych perspektyw straty i korzyści wynikające ze specyficznego charakteru funkcjonalnego rynku, bilans nie jest już tak jednoznacznie negatywny. Utrzymanie jego zamknięcia i fragmentaryczności pomimo generowania kosztów ekonomicznych i politycznych było do pewnego stopnia rządom na rękę. U podstaw polityki rządów wobec przemysłowego potencjału obronnego Polski tradycyjnie leży bowiem imperatyw zachowania bezpieczeństwa dostaw rozumianego jako zdolność do utrzymania efektywnego funkcjonowania SZ poprzez terminowe dostawy uzbrojenia oraz innego wyposażenia w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej<sup>27</sup>.

Uwarunkowania wynikające z procesu tworzenia wspólnego europejskiego rynku obronnego wymagają, aby integracja polskiego potencjału naukowego i przemysłowego była ukierunkowana na państwa UE i NATO. Na drodze efektywnego włączenia się przemysłowego potencjału obronnego Polski do wspólnoty europejskiej stoją nadal bariery ekonomiczne, a w niektórych przypadkach również technolo-

25 Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga...*, s. 52.

26 W. Lewandowski, *Polski przemysłowy potencjał obronny...*, s. 180.

27 M. Terlikowski, *Liberalizacja rynku produktów obronnych w UE*, Materiały Studialne PISM, nr 15, Warszawa 2011, s. 14.

giczne. Ogranicza to w pewnym zakresie możliwości jego integracji w ramach UE<sup>28</sup>.

## Zakończenie

Członkostwo Polski w UE wpływa stabilizująco na warunki funkcjonowania gospodarki polskiej, a wejście naszych przedsiębiorstw na jednolity rynek europejski oraz napływ funduszy unijnych stawać się będzie coraz silniejszym impulsem rozwojowym<sup>29</sup>.

W ramach członkostwa Polski w UE przemysłowy potencjał obronny w Polsce poddany został konsolidacji i redukcji, co wpłynęło na jego unowocześnienie. Wprowadzone zmiany prawne oraz organizacyjne skutkowały nowymi możliwościami współpracy z branżą zbrojeniową państw EU.

Można przyjąć założenie, iż uwarunkowania wynikające z członkostwa Polski w UE mogły być impulsem przyspieszającym przekształcenia w przemysłowym potencjale obronnym. Jednak decyzje polityczne, polegające bardziej na rozliczaniu wcześniejszych ekip rządowych niż na prowadzeniu spójnej polityki zbrojeniowej, wpływały na jego erozję i spowalniały proces przekształceń. Przedmiotowa kwestia ze względu na strategiczny interes kraju winna znajdować się ponad podziałami politycznymi i skutkować prowadzeniem polityki gwarantującej bezpieczeństwo wewnętrzne kraju, rozwój przemysłowego potencjału obronnego i dopasowanie jego możliwości do potrzeb SZ.

Polityce państwa wobec przemysłowego potencjału obronnego grożą dwa niebezpieczeństwa. Pierwsze to nadanie zbyt dużego znaczenia czynnikom ekonomicznym, co jest jednoznaczne z uznaniem go za „normalny przemysł”. Skutkiem tego może być zlikwidowanie części przemysłowego potencjału obronnego ze względu na jego nierentowność, z negatywnymi skutkami dla obronności Polski. Drugie niebezpieczeństwo to z kolei nadanie zbyt dużej rangi czynnikom militarnym, co jest jednoznaczne z uznaniem go za grupę jednostek wojskowych, a nie przedsiębiorstwo. Skutkiem takiego podejścia będzie

28 *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa...*, s. 20.

29 *Strategia rozwoju kraju 2007–2015*, Warszawa 2006, s. 17, <http://docplayer.pl/1118158-Strategia-rozwoju-kraju-2007-2015.html> (dostęp: 23.04.2014).

produkcja całkowicie oderwana od realiów ekonomicznych. Można zażytkować przypuszczenie, że drugie zagadnienie jest bardziej realne i generuje niebezpieczeństwo złągodzenia działalności konkurencji<sup>30</sup>.

Patrząc przez pryzmat suwerenności państwa, należy stwierdzić, iż ochrona i rozwój przemysłowego potencjału obronnego Polski jako strategicznego źródła zaopatrzenia SZ i integralnej części polskiej gospodarki jest – w dobie aktualnie występujących kryzysów militarnych w świecie – kwestią kluczową dla bezpieczeństwa kraju.

## Bibliografia

- Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2013.
- Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do UE. Prezentacja wyników prac polskich ośrodków badawczych*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003.
- Dudzić A., *Polska w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE*, [w:] *Obszar wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. Jasiński, K. Smoler, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Kraków 2005.
- Jaworski J., *Restrukturyzacja polskiego przemysłu zbrojeniowego*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2006, 9.
- Konarzewska A., *3 lata Polski w Unii Europejskiej: próba bilansu*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, 3–4, s. 20.
- Koziej S., *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – doświadczenia Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, 2, s. 33–34.
- Koziej S., *Potrzeba normalizacji strategii bezpieczeństwa UE*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, 4, s. 38.
- Lewandowski W., *Polski przemysłowy potencjał obronny w dobie konsolidacji*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, 1, s. 169.
- Nalepa T., Wójtowicz B., Sochała C., *Polski przemysł obronny*, „Przegląd Logistyczny” 2011, nr 3, s. 13.
- Sułek M., *Przemysł zbrojeniowy i handel bronią*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, red. R. Kuźniar, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 346–348.
- Terlikowski M., *Polski przemysł obronny na zliberalizowanym europejskim rynku sprzętu wojskowego*, „Biuletyn PISM” 2013, nr 17, s. 2.

30 M. Sułek, *Przemysł zbrojeniowy...*, s. 348.

- Terlikowski M., *Liberalizacja rynku produktów obronnych UE*, Materiały Studialne PISM, nr 15, Warszawa 2011.
- Zakrzewski J., *Narodowy przemysł obronny w warunkach zmian*, „Nowa Technika Wojskowa” 2011, nr 6, s. 7.
- Zięba R., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwo Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.

### Netografia

- Koncepcja konsolidacji polskiego przemysłu obronnego pod egidą Polskiej Grupy Zbrojeniowej. Stanowisko Stowarzyszenia Euro-Atlantyckiego*, Warszawa 2014, [https://ecitydoc.com/download/koncepcja-konsolidacji-polskiego-przemyslu-obronnego-pod-egid\\_pdf](https://ecitydoc.com/download/koncepcja-konsolidacji-polskiego-przemyslu-obronnego-pod-egid_pdf) (dostęp: 23.04.2014).
- Strategia rozwoju kraju 2007–2015*, Warszawa 2006, <http://docplayer.pl/1118158-Strategia-rozwoju-kraju-2007-2015.html> (dostęp: 23.04.2014).
- Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Warszawa 2013, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia\\_rozwoju\\_systemu\\_bezpieczenstwa\\_narodowego\\_rp\\_2022.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia_rozwoju_systemu_bezpieczenstwa_narodowego_rp_2022.pdf) (dostęp: 23.04.2014).
- Strategia konsolidacji i wspierania polskiego przemysłu obronnego w latach 2007–2012*, Warszawa 2007, <http://docplayer.pl/7447257-Strategia-konsolidacji-i-wspierania-rozwoju-polskiego-przemyslu-obronnego-w-latach-2007-2012.html> (dostęp: 23.04.2014).

### Streszczenie

W ciągu ostatniej dekady Polska skonsolidowała swój sektor obronny, kopiując strategie restrukturyzacyjne przyjęte wcześniej przez inne kraje UE. Sektor obronny w Polsce jest zróżnicowany pod względem pozycji rynkowej i perspektyw rozwoju. W ostatnich latach w przedsiębiorstwach polskiego przemysłu obronnego przeprowadzono istotne zmiany w zakresie struktury własnościowej, majątku, produkcji i zatrudnienia. Kluczowym ich elementem były zaplanowane działania systemowe prowadzące do zespolenia w możliwie największym zakresie potrzeb SZ RP dotyczących pozyskania nowoczesnych środków pola walki, skutecznego konkurowania na międzynarodowym rynku uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz rynków cywilnych wyrobów lotniczych i innych wyrobów podwójnego przeznaczenia oraz włączenia się w międzynarodowe struktury współpracy. Przemysłowy potencjał obronny w Polsce został unowocześniony, ale za cenę konsolidacji i znacznej redukcji. Stworzone zostały podstawy prawne i instytucjonalne dla jego zdolności kooperacyjnych z sektorem obronnym państw EU.

Industrial Defense Potential of Poland  
in the Conditions of Being a Member of the EU  
– Chances and Threats

Abstract

During the last decade, Poland has consolidated its defence sector by copying the restructuring strategies accepted earlier by other countries of the EU. The defence sector in Poland is varied in terms of the market position and development perspectives. During the last years in the businesses of the Polish defence industry important changes were conducted within the ownership structure, property, production and employment area. The key element of that area includes planned systemic actions leading to unifying, in the broadest range possible, the needs of the Polish Armed Forces regarding the acquisition of modern means of the battlefield, efficient competition on the international arms and military equipment market and the civilian markets of aerospace products and other dual-purpose products, as well as being included into the international cooperation structures. The industrial defence potential in Poland has been modernised, but for the price of consolidation and significant reduction. Legal and institutional bases were created for the cooperative abilities of the Polish defence market with the defence sector of the EU countries.

MARCELI HERMAN

Instytut Politologii

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

## Konflikt rosyjsko-ukraiński a poprawa bezpieczeństwa Polski jako kraju członkowskiego Unii Europejskiej

### Przyczyny i orientacja rozwoju konfliktu rosyjsko-ukraińskiego

Rok 1991 przyniósł Ukrainie niepodległość. Ze względu na swój potencjał terytorialny i ludnościowy stała się znaczącym państwem na terytorium Eurazji. Jednakże na drodze do ugruntowania jej znaczenia na arenie międzynarodowej stało geopolityczne położenie Rosji. Przez kolejne lata Ukraina starała się budować pozytywne stosunki pomiędzy Wspólnotą Niepodległych Państw (WNP) a Federacją Rosyjską, np. poprzez podpisanie Traktatu o przyjaźni, dobrym sąsiedztwie i współpracy z Federacją Rosyjską. Rosja nigdy nie zrezygnowała z odbudowy imperialistycznej przestrzeni postradzieckiej<sup>1</sup>.

W 1991 roku Ukraina postanowiła nadać Półwypowi Krymskiemu status państwa autonomicznego, co spowodowało złagodzenie zaistniałego konfliktu<sup>2</sup>. W maju 1992 roku Rada Najwyższa Federacji Rosyjskiej uchwaliła deklarację, w której stwierdzała, że przejęcie w 1954 roku Półwyspu Krymskiego przez Ukrainę było nielegalne. Na przełomie lat 1993 i 1994 nastąpiło znaczne nasilenie rosyjskich żądań wobec Krymu i Floty Czarnomorskiej. Rosja zamierzała odzyskać powyższe terytoria poprzez otwarty konflikt zbrojny z Ukrainą.

Skutki rozpadu ZSRR implikowały daleko idące zmiany w świecie polityki międzynarodowej, między innymi upadek Układu Warszaw-

---

1 D. Gibas-Krzak, *Ukraina między Rosją a Polską*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 86–88.

2 *Ibidem*, s. 79–80.



skiego, a także Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. Dla świata polityki Europy Środkowo-Wschodniej odzyskanie niepodległości przez Ukrainę stało się jednym z najważniejszych wydarzeń XX wieku<sup>3</sup>.

## Członkostwo Ukrainy w Unii Europejskiej

Ukraina od lat dziewięćdziesiątych XX wieku deklarowała chęć przyłączenia się do UE. Członkostwo w Unii przyniosłoby społeczności ukraińskiej szereg korzyści, między innymi przyspieszenie rozwoju gospodarczego i wzrost bezpieczeństwa kraju.

Postęp we wzajemnych stosunkach nastąpił w latach 2004–2005, kiedy UE zaproponowała Ukrainie nową inicjatywę w postaci Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), w ramach której Ukraina i inne państwa sąsiedzkie mogą korzystać z różnych form działalności UE, w celu umocnienia stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu<sup>4</sup>. Szybko jednak okazało się, że współpraca Ukrainy z UE wykracza poza ramy EPS, w związku z czym w marcu 2007 roku rozpoczęły się negocjacje dotyczące przystąpienia Ukrainy do umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską. W lutym 2008 roku Ukraina rozpoczęła rozmowy na temat wstąpienia do strefy wolnego handlu, a od 2009 roku stała się członkiem Partnerstwa Wschodniego<sup>5</sup>.

Mimo zakończenia negocjacji w 2011 roku, umowa stowarzyszeniowa nie została podpisana. 21 listopada 2013 roku rząd Ukrainy ogłosił decyzję o wstrzymaniu przygotowań do podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE, uzasadniając swoją decyzję „względami bezpieczeństwa narodowego” oraz koniecznością poprawy spadającej wymiany handlowej z Rosją i innymi państwami Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP). Decyzja o rezygnacji z członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej wywołała fale protestów społecznych<sup>6</sup>.

3 M. Matusiak, *Cechy szczególne kształtowania polityki bezpieczeństwa i obrony Ukrainy*, [w:] *Polska i Ukraina w procesach bezpieczeństwa europejskiego*, red. W. Gizicki, A. Podraza, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin 2007, s. 97.

4 A. Szeptycki, *Ukraina wobec Rosji. Studium zależności*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 414–416.

5 Ibidem, s. 415.

6 <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-11-27/ukraina-rezygnuje-z-podpisania-umowy-stowarzyszeniowej-w-wilnie> (dostęp: 18.11.2014).

## Kryzys krymski jako efekt rewolucji Euromajdanu

Plac Niepodległości w Kijowie (Majdan Niezależności) stał się główną areną protestów. 24 listopada 2013 roku na Majdanie protestowało już około 100 tysięcy osób<sup>7</sup>.

Partia Regionów<sup>8</sup> rozpoczęła opłacanie płatnych agitatorów (płatne tatuszki), biorących równocześnie udział w działaniach Antymajdanu na placu przed Radą Najwyższą Ukrainy. 24 listopada rozpoczęła się regularna walka opozycji ze zwolennikami Antymajdanu oraz z kordonami Berkutu. Siły rządowe oraz „tatuszki” używały wobec zwolenników eurointegracji gazu łzawiącego, granatów hukowych, tarcz i pałek. Tymczasem coraz więcej zwolenników eurointegracji przybywało w rejony większych miast Ukrainy. Zwolennicy Euromajdanu domagali się dymisji premiera Ukrainy Mykoły Azarowa. Wydarzenia na Ukrainie miały swoich solidarnych zwolenników także na arenie międzynarodowej<sup>9</sup>.

3 grudnia 2013 roku w Radzie Najwyższej (RN) przeprowadzone zostało głosowanie nad wnioskiem o wotum nieufności dla premiera Ukrainy Mykoły Azarowa, w wyniku którego wniosek został odrzucony<sup>10</sup>. Ukraińska Partia Regionów otrzymała poparcie od Komunistycznej Partii Ukrainy<sup>11</sup>.

W dniu 13 grudnia odbyły się obrady „okrągłego stołu”, nie przyniosły one jednak rozwiązania politycznego kryzysu. 15 grudnia 2013 roku opozycja zebrała na Majdanie ponad 100 tysięcy osób, natomiast

---

7 A. Korniejenko, *Pelzająca wojna – Quo vadis, Ukraino?*, Wydawnictwo M, Kraków 2014, s. 9.

8 Partia Regionów należy do grup politycznych określanych mianem finansowo-przemysłowych. Partia ta waha się pomiędzy orientacją typowo liberalną a socjaldemokratyczną z elementami geopolitycznego ukierunkowania prorosyjskiego. M. Prymusz, *System partyjny i wyborczy Ukrainy*, [w:] *Polska i Ukraina – próba analizy systemu politycznego*, red. S. Sulowski, M. Prymusz, N. Minenkova, B. Zdaniuk, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.

9 A. Korniejenko, *Pelzająca wojna...*, s. 10.

10 [http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz\\_pl/aktualnosci/msz\\_w\\_mediach/sikorski\\_w\\_czwartek\\_w\\_kijowie\\_na\\_spotkaniu\\_ministrow\\_sz\\_panstw\\_obwe\\_\\_depesza\\_pap\\_04\\_12\\_2013](http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/aktualnosci/msz_w_mediach/sikorski_w_czwartek_w_kijowie_na_spotkaniu_ministrow_sz_panstw_obwe__depesza_pap_04_12_2013) (dostęp: 20.11.2014).

11 A. Korniejenko, *Pelzająca wojna...*, s. 13.

dzień wcześniej odbył się 40–50-tysięczny wiec zwolenników Wiktora Janukowycza<sup>12</sup>.

Sytuację zaogniły dodatkowo sfałszowane wybory uzupełniające do RN. 23 grudnia 2013 roku Janukowycz podpisał ustawę o amnestii, zabraniającą prześladowań i karania uczestników protestów. 16 stycznia 2014 roku rząd Ukrainy przyjął pakiet ustaw ograniczających prawa do protestów i zwiększających intensywność cenzury i kontroli obywateli, co znacznie ułatwiło służbom specjalnym zatrzymywanie i nakładanie sankcji na uczestników protestów<sup>13</sup>.

W związku z nasilającymi się protestami obywateli, a także negatywną opinią międzynarodową Rada Najwyższa Ukrainy została zmuszona do cofnięcia tzw. ustaw „dyktatorskich”, a Janukowycz odwołał rząd premiera Azarowa, który 28 stycznia podał się do dymisji. Janukowycz podjął próby prowadzenia rozmów z opozycją<sup>14</sup>.

Według Służby Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU) ukraińscy deputowani do RN prowadzili rozmowy z przedstawicielami Federacji Rosyjskiej na temat ewentualnego podziału kraju<sup>15</sup>.

Już 21 lutego 2014 roku przewodniczący Rady Najwyższej Krymu Władimir Konstantinow ostrzegł, że Ukraina jest jedynie pierwszym etapem destabilizacji w regionie. Poinformował, że w przypadku obalenia władz w Kijowie Krym zdecyduje odseparować się od Ukrainy<sup>16</sup>, a parlament ukraiński będzie zmuszony anulować postanowienia z 1954 roku o integracji Krymu z Ukraińską Socjalistyczną Republiką Radziecką<sup>17</sup>.

W obecności przedstawicieli resortów spraw zagranicznych Francji, Niemiec i Polski podpisano umowę z prezydentem Wiktorem Janukowyczem, zgodnie z którą miała zostać przywrócona konstytucja z 2004 roku. Ostatecznie ukraiński parlament 21 lutego 2014 roku

12 <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-18/wladza-i-opozycja-na-ukrainie-wciaz-daleko-od-porozumienia> (dostęp: 02.12.2014).

13 A. Korniejenko, *Petżajca wojna...*, s. 17.

14 Ibidem, s. 17–19.

15 Ibidem, s. 20.

16 <http://osw.salon24.pl/569223,ukraina-coraz-blizej-kompromisu-notatka-specjalna-osw> (dostęp: 07.01.2014).

17 A. Korniejenko, *Petżajca wojna...*, s. 20.

368 głosami przegłosował powrót do konstytucji z 2004 roku. Na Majdanie zarządono ustąpienie prezydenta ze stanowiska, jednak Janukowycz opuścił Kijów i udał się do Charkowa. Rada Najwyższa miała pretekst do odsunięcia go od władzy, uzasadniając to tym, iż zdezerterował z kraju. Wyznaczono termin wyborów na 25 maja 2014 roku. Sam prezydent w wydanym oświadczeniu nie zgodził się z przyjętymi przez RN decyzjami oraz określił wydarzenia na Ukrainie mianem przewrotu państwowego<sup>18</sup>.

W związku z ucieczką prezydenta, premiera i większości ministrów jedynym zdolnym do działania organem państwa pozostała Rada Najwyższa, której nowym przewodniczącym został Ołeksandr Turczynow, członek kierownictwa Batkiwszczyny. Pierwszymi decyzjami, jakie podjęła Rada Najwyższa Ukrainy, było przywrócenie konstytucji z 2004 roku, uchwała uznająca samowolne usunięcie się prezydenta od pełnienia obowiązków, a także rozpisanie przedterminowych wyborów prezydenckich. Dodatkowo w trybie specjalnym uwolniono z więzienia Julię Tymoszenko, a pełniącym obowiązki głowy państwa został przewodniczący RN Ołeksandr Turczynow<sup>19</sup>.

Reakcje społeczne na wydarzenia odbywające się w stolicy były różne w zależności od regionu kraju. W centralnej i zachodniej części Ukrainy społeczeństwo przyjęło te wiadomości z radością, czego przykładem była deleninizacja przestrzeni publicznej, zakładająca obalenie około 50 pomników Lenina, a zwieńczeniem zrzucenie z iglicy Rady Najwyższej Ukrainy sowieckiej gwiazdy. Z kolei na Krymie reakcje były odmienne. Mieszkańcy uznali wydarzenia w stolicy za „faszystowski przewrót” i postulowali przyłączenie Krymu do Rosji. Podobne reakcje miały miejsce także w Sewastopolu, gdzie wywieszono rosyjskie flagi na znak protestu wobec władz Ukrainy<sup>20</sup>.

## Rosyjska aneksja Krymu

24 lutego 2014 roku Federacja Rosyjska zaczęła gromadzić żołnierzy wzdłuż wschodniej granicy z Ukrainą, początkowo w okolicach

18 Ibidem, s. 21–22.

19 <http://www.osw.waw.pl/pl/eksperci/tadeusz-a-olszanski> (dostęp: 20.01.2015).

20 Ibidem.

Sewastopola. Dzień później przedstawiciele władz rosyjskich rozpoczęli działania propagandowe na terytorium Autonomicznej Republiki Krymu, rozdając paszporty rosyjskie obywatelom Krymu, z obietnicą przyłączenia półwyspu do Rosji. 27 lutego Rosja rozpoczęła wojskową agresję na Krymie. Rada Najwyższa Autonomicznej Republiki Krymu 6 marca podjęła decyzję o przystąpieniu regionu do Federacji Rosyjskiej. W celu uprawomocnienia tego proceduru 16 marca przeprowadzono referendum w sprawie poszerzenia autonomii republiki Krymu. Natomiast dzień później władze autonomicznej republiki ogłosiły Krym państwem niepodległym i zwróciły się do Federacji Rosyjskiej o przyjęcie jej do składu Federacji. 18 marca prezydent Putin anektował umowę z republiką Krymu i tym samym włączył region w skład państwa rosyjskiego. 21 marca umowa została ostatecznie ratyfikowana i powstał Krymski Okręg Federalny<sup>21</sup>.

Propaganda rosyjska przedstawiła wydarzenia na Krymie jako spontaniczne akty wyrażające wolę jego mieszkańców. Kreml stwarzał wrażenie, że secesja Krymu była niezależną decyzją miejscowej ludności. Rzeczywiście, rosyjska część mieszkańców Krymu była niezadowolona z pozostawiania półwyspu w granicach niepodległej Ukrainy. Dodatkowo prorosyjskie nastroje podsycano stacjonowanie rosyjskiej Floty Czarnomorskiej w Sewastopolu oraz postrzeganie Ukrainy przez mieszkańców regionu jako państwa biednego w porównaniu z bogatą Rosją. Problem stanowili tatarscy mieszkańcy Krymu, którzy mieli skrajnie odmienną od reszty mieszkańców półwyspu tradycję polityczną<sup>22</sup>.

## Drugi etap destabilizacji Ukrainy.

### „Zielone ludziki” – wtargnięcie Sił Zbrojnych Rosji

Po wydarzeniach dotyczących aneksji Krymu Federacja Rosyjska przeszła do realizacji kolejnego etapu ukraińskiej destabilizacji. Do prowokacji we wschodniej części Ukrainy wykorzystywano terrorystów bez symboli przynależności państwowej, tzw. zielone ludziki,

21 A. Korniejenko, *Pełzająca wojna...*, s. 41.

22 P. Kościński, K. Zasztowt, *Secesja Krymu – konsekwencje dla Ukrainy, Rosji i Europy*, „Biuletyn PISM” 2014, nr 31 (1143).

którzy od 6 kwietnia 2014 roku realizowali działania mające na celu prowokację zamieszek w Mariupolu i Słowiańsku, a także oderwanie od Ukrainy obwodów: donieckiego, łużańskiego, charkowskiego i odeckiego. Schemat podejmowanych działań za każdym razem był podobny, tj. obejmował zajęcie siedziby Rady Obwodowej, budynków MSW, Służby Bezpieczeństwa oraz zarekwirowanie broni i ogłoszenie samowładnych władz<sup>23</sup>.

Z informacji przekazanych przez szefa Centrum Badań Wojskowo-Politycznych Dmytro Tymczuka wynikało, że operacje prowadzone wokół Doniecka i Słowiańska realizowane były przez 45. Samodzielną Brygadę Specnazu Wojsk Powietrznodesantowych, a także grupy dywersyjno-wywiadowcze 2. Samodzielnej Brygady do zadań specjalnych GRU (Główny Zarząd Wywiadowczy) Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych FR<sup>24</sup>.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Ukrainy uznało działania Rosjan za profesjonalne, z zastosowaniem ciężkiego sprzętu oraz brutalnych metod, w tym z użyciem ludności cywilnej jako żywych tarcz, czemu nie zaprzeczył nawet Prezydent FR Władimir Putin, informując na pierwszej konferencji wojskowej po aneksji Krymu: „Jeżeli podejmiemy taką decyzję, to tylko dla obrony obywateli ukraińskich. I niech spróbuje ktoś z wojskowych strzelać do swoich ludzi, za którymi będziemy stali z tyłu. Nie z przodu, lecz z tyłu. Niech spróbują strzelać do kobiet i dzieci”<sup>25</sup>.

Informacje podawane przez elity polityczne Rosji wraz z prezydentem Putinem wzajemnie się wykluczały i zaprzeczały istnieniu rosyjskich bojówek na Ukrainie. W wywiadzie dla francuskiej telewizji Putin oświadczył: „Żadnego rosyjskiego wojska, ani żadnych rosyjskich instruktorów nie ma na południowym wschodzie Ukrainy. Rosja nie miała i nie ma zamiaru przyłączyć Ukrainy ani destabilizować sytuacji w tym kraju”<sup>26</sup>.

23 A. Korniejenko, *Petżajqca wojna...*, s. 56.

24 [http://tvi.ua/new/2014/04/16/rosiyskym\\_dywersantam\\_u\\_slovyansku\\_nakazano\\_vidstupaty\\_tymchuk](http://tvi.ua/new/2014/04/16/rosiyskym_dywersantam_u_slovyansku_nakazano_vidstupaty_tymchuk) (dostęp: 03.09.2014).

25 <http://niezalezna.pl/54820-zywe-tarce-na-ukrainskiej-wojnie-taktyka-putina-realizuje-sie-w-slowiansku> (dostęp: 10.09.2014).

26 A. Korniejenko, *Petżajqca wojna...*, s. 63.

Strategia łącząca elementy wojny konwencjonalnej, walki partyzanckiej, w cyberprzestrzeni, wykorzystująca elementy walki ugrupowań terrorystycznych oraz kampanii propagandowych, w której agresor chce pozostać anonimowy, mimo iż wszystkie dowody świadczą przeciwko niemu, zyskała miano konfliktu hybrydowego lub wojny pełzającej. Symbolem tej strategii stały się „zielone ludziki”, które zmusiły ukraińskich żołnierzy do opuszczenia baz wojskowych na Krymie, umożliwiając tym samym Rosji nielegalne przejęcie półwyspu<sup>27</sup>.

Według Romana Polko, byłego dowódcy GROM-u, eksperta od strategii wojennych, „zielone ludziki”, które wyposażone są w broń zdolną do strącania helikopterów, muszą być terrorystami: „Separatysty są świetnie wyszkoleni, mają doskonałą broń, system dowodzenia, system łączności – to wszystko pozwala im skutecznie opierać się profesjonalnym, ukraińskim formacjom wojskowym”<sup>28</sup>.

Analizując strategię Kremla, trzeba przyznać, że Rosji udało się odzyskać Krym bez jawnej wojny. Precyzyjny plan prezydenta Putina, zakładający przywrócenie „uciemżonemu narodowi” dumy, a przede wszystkim dawnych terytoriów, pozwolił na odwrócenie uwagi Rosjan od trudnej sytuacji w Rosji poprzez zaangażowanie ich w wymagowany konflikt z sąsiadami. Dzięki temu prezydent Rosji uzyskał wewnętrzne poparcie i przypomniał swoim obywatelom, że poprzez opанowanie basenu Morza Czarnego i terenów Słowiańska, gdzie odkryto złoża gazu łupkowego, będzie w stanie sfinansować koszty odzyskania Krymu<sup>29</sup>.

Na negatywne skutki aneksji Krymu nie trzeba było długo czekać. W samej Rosji wzrosły nastroje nacjonalistyczne. Zwiększyła się też nieufność krajów Europy Środkowo-Wschodniej, dotąd neutralnych wobec Federacji Rosyjskiej. Również Stany Zjednoczone jasno zadeklarowały sankcje wobec Rosji; na arenie międzynarodowej zyskała ona opinię kłamcy i awanturnika, który jako pierwszy zburzył porządek respektowany przez kraje Europy po II wojnie światowej. Kolejna od-

27 <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/gen-polko-rosja-moze-uzyc-wojny-hybrydowej-przeciwko-polsce/k786k> (dostęp: 15.10.2014).

28 <http://www.polskatimes.pl/artukul/3424161,gen-polko-brudna-wojna-na-ukrainie-moze-ciagnac-sie-latami-rosja-smieje-nam-sie-w-twarz,id,t.html> (dostęp: 04.01.2015).

29 A. Korniejenko, *Pełzająca wojna...*, s. 90–92.

słona konfliktu pokazała dwulicowość Rosji. Po wyborach na Ukrainie 26 maja 2014 roku szef MSZ Rosji ogłosił, że Rosja jest gotowa rozmawiać z nowymi władzami na Ukrainie, ale bez udziału zagranicznych obserwatorów (Unii Europejskiej i USA) i przy jednoczesnej akceptacji aneksji Krymu. Od tego momentu Rosja nieustannie ostrzegała i zastraszala Ukrainę. Początkowo 30 maja Kreml ostrzegał Ukrainę przed łamaniem IV Konwencji genewskiej i ofiarami ludności cywilnej podczas walk, następnie zaczęli znikać zagraniczni obserwatorzy OBWE. Rozpoczęły się porwania i zastraszania politycznych przeciwników<sup>30</sup>.

### Sankcje wobec Federacji Rosyjskiej

W marcu 2014 roku Stany Zjednoczone wprowadziły pierwsze sankcje wobec Rosji. Początkowo ograniczenia dotyczyły wiz dla ukraińskich i rosyjskich wysokich rangą urzędników, którzy byli odpowiedzialni za walki na terenie Krymu. USA żądały także powrotu rosyjskich wojsk do swoich baz (na terytorium Federacji Rosyjskiej), aby móc tym samym rozpocząć proces wysyłania obserwatorów międzynarodowych na tereny Krymu. Prezydent Barack Obama nakazał zamrozić aktywa osób zagrażających suwerenności Ukrainy, a przebywających na terenie USA. Również Unia Europejska wprowadziła swoje ograniczenia wobec Rosji. Państwa UE zawiesiły rozmowy z Rosją, które dotyczyć miały liberalizacji polityki wizowej oraz nowej umowy o partnerstwie i współpracy, zamrożono także aktywa byłego prezydenta Ukrainy Wiktora Janukowycza i 17 oligarchów, uznanych za winnych zdefraudowania ukraińskich funduszy państwowych<sup>31</sup>.

W związku z trwającym konfliktem we wschodniej części Ukrainy, UE nałożyła sankcje wizowe i finansowe w stosunku do 119 osób. Sankcje wizowe dotyczą rosyjskich polityków, wojskowych i osoby z otoczenia Kremla, a także 23 firmy i osoby prawne. Unia Europejska wprowadziła również sankcje gospodarcze, ograniczając dostęp bankom rosyjskim i firmom państwowym z sektora naftowego i zbrojeniowego do rynków kapitałowych. Zakaz eksportu dotyczył także eksportu do Rosji: broni i niektórych urządzeń cywil-

30 Ibidem, s. 92–96.

31 <http://tvn24bis.pl/informacje,187/sankcje-unii-europejskiej-i-usa-wobec-rosji,405050.html> (dostęp: 03.02.2015).



nego i wojskowego zastosowania oraz dostarczania zaawansowanych technologii i usług dla branży naftowej<sup>32</sup>.

Sankcje gospodarcze nałożone na Federację Rosyjską nie zostaną złagodzone, ponieważ ambasadorowie państw członkowskich Unii Europejskiej krytycznie ocenili przestrzeganie porozumienia o zawieszeniu broni we wschodniej Ukrainie. Kandydat na nowego komisarza ds. rozszerzenia i polityki sąsiedztwa UE Johannes Hahn oznajmił: „Pozostajemy zjednoczeni w potępieniu wsparcia Moskwy dla prorosyjskich separatystów na Ukrainie”. Postanowienie o utrzymaniu sankcji zapadło na podstawie oceny realizacji podpisanego w Mińsku porozumienia o zawieszeniu broni na wschodzie Ukrainy oraz planu pokojowego<sup>33</sup>.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych uznała, że choć niektóre etapy realizacji rozejmu, takie jak uwalnianie zakładników i plan pokojowy, są stopniowo wdrażane, to jednak w aspektach dotyczących np. kontroli granicy ukraińsko-rosyjskiej realizacja tych ustaleń jest nieprawidłowa. Niemiecka kanclerz Angela Merkel zasygnalizowała, że UE nie jest skłonna złagodzić na razie sankcji wobec Moskwy. Według Merkel: „Nie ma żadnych gwarancji poprawy sytuacji na Ukrainie [...]. Dlatego obecnie nie ma możliwości zniesienia istniejących sankcji, lecz nadal istnieje konieczność kontynuowania presji (na Rosję) w celu (wymuszenia) politycznego procesu”<sup>34</sup>.

## Wpływ konfliktu rosyjsko-ukraińskiego na bezpieczeństwo RP

W czasach współczesnych pojęcie bezpieczeństwa nabiera bardzo szerokiego znaczenia, następuje nieustanna intensyfikacja jego podmiotowo-przedmiotowej wartości. Szybki postęp technologiczny związany z wdrażaniem nowoczesnych technologii, systemów informatycznych bądź komunikacyjnych powoduje wyłonienie się nowych zagrożeń o charakterze cywilizacyjnym. Należy zwrócić uwagę, iż szeroko rozumiane zagrożenia bezpieczeństwa podlegają ciągłemu defi-

32 <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1246429,Unia-Europejska-podtrzymuje-sankcje-wobec-Rosji> (dostęp: 04.02.2015).

33 Ibidem.

34 <http://www.rp.pl/artukul/1145269.html> (dostęp: 28.10.2014).

niowaniu i ewolucjom. Zarówno proces globalizacji, jak i nieustanna współzależność międzynarodowa doprowadziły do stanu, w którym zagrożenia militarne nie są jedynymi zjawiskami zagrażającymi współczesnemu bezpieczeństwu. Znacznie wzrosła również rola pozamilitarnych zagrożeń bezpieczeństwa – politycznych, ekologicznych, społecznych i gospodarczych<sup>35</sup>.

Globalizacja oraz rewolucja informacyjna to jedne z najważniejszych czynników warunkujących płaszczyznę bezpieczeństwa. Zwiększają one poziom dobrobytu, implikują stosowanie nowoczesnych technologii, sprzyjają metodom finansowania rozwoju gospodarczego oraz zarządzania<sup>36</sup>. Obok pozytywnych skutków rozwoju globalizacyjnego i informacyjnego występują także zagrożenia o charakterze militarnym i pozamilitarnym. Sam proces kształtowania poziomu bezpieczeństwa globalnego i regionalnego realizowany jest poprzez niestabilności występujące w różnych częściach świata<sup>37</sup>.

W wymiarze regionalnym bezpieczeństwo Europy warunkują cztery czynniki: Sojusz NATO, Unia Europejska, strategiczna obecność Sił Zbrojnych Stanów Zjednoczonych Ameryki na kontynencie europejskim, a także stosunki z Federacją Rosyjską<sup>38</sup>.

Bezpieczeństwo RP na płaszczyźnie globalnej może być zagrożone przez grupy państw upadających, a także państwa upadłe, których negatywne oddziaływanie z podmiotami sąsiadującymi jest potęgowane wewnętrzną słabością strukturalną, brakiem optymalnej kontroli terytorialnej oraz wewnętrzną dezintegracją<sup>39</sup>.

Definicja państwa demokratycznego odwołuje się w swojej istocie nie tylko do podejmowania wszelkich starań o zapewnienie bezpieczeństwa, respektowanie prawa na różnych płaszczyznach, ze zwróceniem uwagi na zapewnienie minimalnych swobód jednostek, ale również do

---

35 I. Oleksiewicz, *Polityka antyterrorystyczna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2013, s. 9.

36 Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2013, s. 11.

37 Ibidem.

38 Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2014, s. 20.

39 Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga...*, s. 12.

zapewnienia właściwego rozwoju gospodarczego, opieki socjalnej jednostek i grup społecznych oraz stworzenia odpowiednich warunków funkcjonalnych dla społeczeństwa w sferze samorządowej<sup>40</sup>.

Członkostwo Polski w strukturach euroatlantyckich i europejskich w znacznym stopniu wzmacnia bezpieczeństwo kraju. Najwyższą formę współpracy polityczno-wojskowej stanowi NATO, natomiast aspekt rozwoju społeczno-gospodarczego umacnia Unia Europejska, podkreślając pozycję RP na arenie międzynarodowej. Znaczenia nabierają także podmioty o charakterze międzynarodowym w zakresie współpracy regionalnej: Trójkąt Weimarski (Francja, Niemcy, Polska) i Grupa Wyszehradzka (Polska, Słowacja, Czechy i Węgry). Powyższe implikacje podmiotów uczestniczących świadczą o dobrze rozwijających się relacjach polityczno-wojskowych wpływających na poziom bezpieczeństwa kraju<sup>41</sup>.

### Postanowienia szczytu NATO w Newport

Jednym z postanowień szczytu NATO w walijskim Newport w dniach 4–5 września 2014 roku było przyjęcie Planu Działań na Rzecz Gotowości (Readiness Action Plan – RAP). Założeniem tego Planu jest zintensyfikowanie gotowości i szybkości interweniowania na zaistniałe sytuacje o podłożu kryzysowym. Wielonarodowe Siły Odpowiedzi NATO (obecnie funkcjonujące) mają zostać rozbudowane o komponent Sił Natychmiastowego Reagowania (SNR) – tzw. szpicę w liczbie około pięciu tysięcy żołnierzy<sup>42</sup>.

Atutem wymienionych Sił będzie ich krótki czas gotowości do podjęcia działań. Siły będą mogły zostać użyte w ciągu kilku godzin. Decyzję o użyciu SNR podejmować będzie głównodowodzący NATO w Europie, co znacznie skróci czas podjęcia adekwatnych decyzji w stosunku do zaistniałych sytuacji. Miejscem stałej dyslokacji SNR NATO będą wyznaczone cztery państwa Europy Wschodniej. Odpowiedzią na

40 W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, AON, Warszawa 2011, s. 248.

41 Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Strategia Bezpieczeństwa...*, s. 9.

42 <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/13624?t=Szef-MON-wywalczy-lismy-dobre-decyzje-dla-Polski> (dostęp: 10.09.2014).

stosowanie nowego rodzaju wojny hybrydowej na Krymie i wschodnich częściach Ukrainy są umieszczone w Planie zalecenia dotyczące ćwiczeń przygotowujących na taki rodzaj wojny<sup>43</sup>.

Badania prowadzone przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) wskazały, iż połowa respondentów uważa, że decyzje podjęte podczas szczytu NATO w walijskim Newport w związku z wydarzeniami na Ukrainie są wystarczające. Co piąty ankietowany wyraził brak zdania w tej kwestii (21%). Decyzje podjęte w Newport jako niewystarczające uznała aż jedna trzecia badanych (29%). Ponad połowa respondentów (54%) zajęła stanowisko, iż RP powinna być pewna zaangażowania sojuszników. Należy zaznaczyć, że zmniejszyła się liczba ankietowanych, którzy byli zdecydowanie przekonani o pomocy sojuszników (spadek z 14% do 9%). Aż 80% badanych popiera przynależność Polski do struktur NATO, natomiast ponad połowa respondentów (57%) jest zdania, iż na terytorium RP powinny być rozlokowane Siły Zbrojne innych państw Sojuszu Północnoatlantyckiego<sup>44</sup>.

Minister obrony narodowej Tomasz Siemoniak ocenił, iż „przyjęte uzgodnienia to sukces Polski i krajów Europy Wschodniej, gdyż podjęte decyzje oznaczają wzmocnienie sił Sojuszu na jego wschodnich krańcach, a priorytetem pozostaje gotowość do obrony sojuszników przed wieloma zagrożeniami. Efekty tych decyzji będą konkretnie realizowane przez wiele lat”<sup>45</sup>.

Szef polskiej dyplomacji minister Grzegorz Schetyna określił zadania polskiej polityki zagranicznej w latach 2014–2015: „Wydarzenia ostatnich miesięcy potwierdziły, że nie popełniliśmy błędu, stawiając na dwa filary polskiej polityki zagranicznej – członkostwo w Unii Europejskiej i w NATO. [...] Polska będzie nadal wzmocniać pozycję w silnym NATO i w silnej Unii Europejskiej”<sup>46</sup>.

Zwiększenie rotacyjnej zmiany Sojuszu Północnoatlantyckiego o około dwadzieścia tysięcy żołnierzy jest kolejnym elementem pod-

43 Ibidem.

44 [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_137\\_14.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_137_14.PDF).

45 <http://mon.gov.pl/aktualnosci/artukul/najnowsze/2014-09-06-briefing-ministra-siemoniaka-po-szczycie-nato-> (dostęp: 06.09.2014).

46 [http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister\\_grzegorz\\_schetyna\\_o\\_priorytetach\\_polskiej\\_dyplomacji](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_grzegorz_schetyna_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji) (dostęp: 07.09.2014).

noszącym poziom bezpieczeństwa europejskiego. Działalność żołnierzy będzie obejmowała realizację zadań w przestrzeni powietrznej, na lądzie i w morzu. Wraz ze stacjonowaniem Sił Sojuszu, dostarczony zostanie sprzęt natowski oraz odpowiednia infrastruktura, które zdecydowanie zmniejszą czas odpowiedzi na ewentualną agresję<sup>47</sup>.

Prezydent Bronisław Komorowski w wywiadzie przeprowadzonym dla niemieckiego radia oznajmił, że wobec wydarzeń takich jak rosyjska inwazja na Ukrainie konieczne jest wzmocnienie wschodniej flanki NATO, a także prowadzenie polityki sankcjonującej Federację Rosyjską i jej działania:

Uważam, że polityka sankcji niestety jest uzasadniona i konieczna. Uzasadniona jest też polityka wzmocnienia NATO, szczególnie wschodniej flanki Sojuszu. Tu jest niebezpiecznie, tu są źródła zagrożenia, tu jest potencjalna agresja. Słabość potencjalnych ofiar może zachęcać do agresji, natomiast siła zniechęca do agresywnej polityki. Ja stawiam na siłę<sup>48</sup>.

Innym ważnym przedsięwzięciem zapewniającym bezpieczeństwo Polski jest wzmocnienie Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego (WKP-W) w Szczecinie (Multinational Corps North-east). NATO podjęło działania mające na celu wsparcie sojuszników, zaakcentowanie solidarności i wiarygodności, a także zadeklarowanie gotowości do obrony kolektywnej<sup>49</sup>, czyli cywilnego wsparcia działań wojskowych Sojuszu. Korpus zostanie wzmocniony przez podniesienie stopnia gotowości bojowej w celu optymalnego zapewnienia możliwości dowodzenia i kierowania. Decyzja o podniesieniu poziomu gotowości w ramach sojuszniczego Planu Działań na Rzecz Gotowości (RAP) będzie wdrożona poprzez proces planowania obronnego NATO (NDPP) i Koncepcję Państw Ramowych (FNC). Zwiększenie gotowości Dowództwa WKP-W sprzyjać będzie skuteczniejszemu oddziaływaniu na zagrożenia i wyzwania, a także optymalnemu procesowi do-

47 <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/13624?t=Szef-MON-wywalczylismy-dobre-decyzje-dla-Polski> (dostęp: 10.09.2014).

48 <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta/wywiady/art,318,konieczne-wzmocnienie-wschodniej-flanki-nato.html> (dostęp: 10.10.2014).

49 <http://mon.gov.pl/aktualnosci/arttykul/najnowsze/2014-09-05-oswiadczenie-nt-korpusu-w-szczecinie/> (dostęp: 20.12.2014).

wodzenia i kierowania w pełnym zakresie misji NATO z uwzględnieniem realizacji działań zgodnie z art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego<sup>50</sup>. Zwiększenie obsady etatowej Dowództwa WKP-W w połowie 2015 r. będzie pierwszym etapem realizacji postanowień. Zdolności operacyjne w pełnym zakresie Korpus osiągnie w 2016 roku<sup>51</sup>.

Premier Rządu Ewa Kopacz w swoim exposé odniosła się do kwestii bezpieczeństwa RP, zapowiadając zwiększenie wydatków na obronność począwszy od 2016 roku do 2% PKB: „Zapewni to dodatkowo 800 mln zł w 2016 r. i odpowiednio więcej w latach następnych na nowoczesny sprzęt dla wojska polskiego”<sup>52</sup>.

Prezydent Bronisław Komorowski oznajmił, że podczas posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego wnioszek o przeznaczanie od 2016 roku w budżecie państwa 2% PKB na obronność spotkał się z pełną akceptacją. Prezydent poinformował, iż nakłady Polski na obronność miałyby wzrosnąć z ustawowego limitu 1,95% PKB do 2%, zaznaczył jednocześnie, że udało się wywołać deklaracje wielu liczących się krajów, że nakłady nie tylko będą utrzymywane, ale będą rosły. Bronisław Komorowski ocenił, że w związku z decyzjami NATO uchwalonymi w Walii, Polska musi posiadać pewną rezerwę finansową, która może być przeznaczona na realizację decyzji z Newport<sup>53</sup>.

50 Art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego: „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie, jak i w porozumieniu z innymi Stronami działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego”, <http://www.bbn.gov.pl/pl/publikacje-i-dokumenty/dokumenty/257,Traktat-Polnocnoatlantycki-i-ustawa-o-jego-ratyfikacji.html> (dostęp: 20.12.2014).

51 <http://mon.gov.pl/aktualnosci/arttykul/najnowsze/2014-09-05-oswiadczenie-nt-korpusu-w-szczecinie/> (dostęp: 20.12.2014).

52 <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=C6D595FA9C8B248EC1257D6400434F13> (dostęp: 03.01.2015).

53 <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,3015,na-rbn-pelna-akceptacja-dla-2-pkb-na-obronnosc.html> (dostęp: 20.12.2014).

Dotyczyć to będzie między innymi programów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Polski, jak również kwestii związanych z budową infrastruktury natowskiej na naszych ziemiach – argumentował prezydent Komorowski<sup>54</sup>.

Ministrowie obrony Polski, Litwy i Ukrainy – Tomasz Siemoniak, Juozas Olekas i Wałerij Hełetej – asygnowali 19 września 2014 r. w Belwederze, w obecności prezydenta Bronisława Komorowskiego, umowę o utworzeniu wspólnej, trójnarodowej brygady (LITPOLUKRBRIG). Prezydent Bronisław Komorowski powiedział podczas uroczystości, że „podpisanie międzyrządowej umowy to przejaw naszego wspólnego głębokiego zaangażowania we wzmacnianie bezpieczeństwa i zdolności obronnych w regionie, gdzie zrobiło się niebezpiecznie”. Prezydent zaznaczył, że ma nadzieję, iż powstała brygada będzie podmiotem przekazywania doświadczeń i umiejętności, które będą sprzyjały obopólnej współpracy armii ukraińskiej z Zachodem. „Jestem przekonany, że te wszystkie działania razem przyczynią się do zwiększenia zdolności armii ukraińskiej do współdziałania z innymi krajami, ale także przyczynią się do procesu modernizacji ukraińskich sił zbrojnych”. Prezydent podkreślił, iż pomoc dla Ukrainy pragnie ukierunkować na pomoc w modernizacji armii, przeprowadzenia reform samorządowych oraz pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw<sup>55</sup>.

Przeznaczeniem trójnarodowej brygady będzie udział w operacjach pod auspicjami UE, ONZ oraz NATO. Jej działania będą też realizowane w ramach koalicji doraźnych komponowanych zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, a także umowami między państwami stowarzyszeniowymi. Podstawowymi zadaniami LITPOLUKRBRIG będzie m.in.: podejmowanie działań mających na celu utrzymanie pokoju, współpraca regionalna, inicjacja na jej podłożu Grupy Bojowej Unii Europejskiej. Proces formowania brygady rozpoczął się w czerwcu 2007 roku. Wstępne założenia określały powołanie batalionu, jednak w 2008 roku podjęto decyzję o zwiększeniu jednostki do szczebla brygady. Pododdziały rozdysponowane Litwy, Ukrainy i Polski będą stacjonowały w dotychczasowych miejscach stałej dyslokacji, będą jed-

54 Ibidem.

55 <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,3027,ta-umowa-to-przejaw-zaangazowania-w-bezpieczenstwo-regionu.html> (dostęp: 14.12.2014).

nak podległe dowódcy brygady w trakcie realizacji operacji i ćwiczeń. Kwatery główna Dowództwa mieści się w Lublinie<sup>56</sup>.

5 listopada 2014 roku Prezydent Bronisław Komorowski zatwierdził na wniosek Prezesa Rady Ministrów Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Nowa strategia wyznacza zmiany oraz kierunki działania istotne dla obronności kraju, między innymi ze względu na zaistniałą sytuację na wschodniej granicy z Polską. Strategia obejmuje działania ważne dla Sił Zbrojnych oraz innych podmiotów współdecydujących o zdolności obronnej państwa<sup>57</sup>.

Biorąc pod uwagę doświadczenia historyczne, można stwierdzić, iż geopolityczne położenie Polski między wschodem a zachodem było istotnym czynnikiem warunkującym kształtowanie tożsamości narodowej i państwowości, a także wyznaczającym charakter celów strategicznych i interesów narodowych w aspekcie bezpieczeństwa<sup>58</sup>.

Bezpieczeństwo w aspekcie narodowym i międzynarodowym jest kształtowane przez różne procesy, które zachodzą w globalnym środowisku bezpieczeństwa. Militarystyczne postrzeganie bezpieczeństwa cechuje duża dynamika i asymetria działania. Wzmacnianie roli Polski w strukturach międzynarodowych, NATO i Unii Europejskiej, zapewnia bezpieczeństwo narodowe RP<sup>59</sup>.

Szczyt w Newport dowiódł, że Sojusz jest spójny, tworzy jeden podmiot. NATO pozostało swoistym okrągłym stołem, przy którym wszystkie podmioty są równe i razem kreują proces podejmowania decyzji. W związku z sytuacją zaistniałą na Ukrainie Sojusz oparł swoje działania na czterech filarach. Jednym z tych filarów jest rotacyjna i ciągła obecność wojsk sojusznicznych na terenie RP i krajów będących wschodnią flanką NATO. Nie wszystkie działania realizowane przez wojsko są przekazywane do wiadomości opinii publicznej. Nie mają one na celu eskalacji konfliktu, ale zapewnienie bezpieczeństwa i prze-

56 <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5893,Umowa-o-utworzeniu-wspolnej-brygady-przez-Polske-Litwe-i-Ukraine-podpisana.html?search=925289> (dostęp: 20.09.2014).

57 <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/RCB-Informacja-o-stwierdzonych-i-prognozowanych-zagro%C5%BCeniach-10-11-2014.pdf> (dostęp: 23.10.2014).

58 Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga...*, s. 9.

59 W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, s. 383–384.



ciwdziałanie zagrożeniom. Siły Sojuszu wzmacniają również swą obecnością zespoły okrętowe operujące w pasie morskim rozwijającym się od Morza Bałtyckiego do Morza Czarnego<sup>60</sup>.

Przestrzeń powietrzną państw bałtyckich zabezpiecza z kolei wzmocniony komponent misji Air Policing (zapewnienie integralności przestrzeni powietrznej NATO przez państwa członkowskie)<sup>61</sup>, wraz z systemem rozpoznawania AWACS (Airborne Warning And Control System – radary umieszczane na pokładach samolotów rozpoznawczych, z których informacja radiolokacyjna jest przekazywana do bardziej ogólnego wykorzystania, stanowią uzupełnienie naziemnych systemów radarowych)<sup>62</sup>.

Odbywające się regularne ćwiczenia wojsk sojuszniczych także wpływają na poprawę bezpieczeństwa kraju<sup>63</sup>.

W Polsce stacjonuje komponent lotniczy Aviation Detachment, tzw. wysunięty przyczółek 52. Grupy Operacyjnej – lotniczego komponentu 52. Skrzydła Myśliwskiego, przynależący do Sił Powietrznych Stanów Zjednoczonych stacjonujących w Europie<sup>64</sup>.

Ćwiczenia na terytorium RP realizował kontyngent amerykańskich spadochroniarzy, których kilka tygodni temu zmienili żołnierze z 1. Dywizji Kawalerii Pancernej, a na naszych poligonach ćwiczyły czołgi Abrams. W manewrach pod kryptonimem „Black Eagle” udział brało około 1300 żołnierzy z Wielkiej Brytanii. Kolejnym istotnym filarem bezpieczeństwa jest modyfikacja Sił Odpowiedzi NATO. Dynamika ewoluującego konfliktu rosyjsko-ukraińskiego zobrazowała potrzebę stworzenia oddziałów mogących w trybie natychmiastowym podjąć działania adekwatne do zaistniałych zagrożeń. Sojusz dąży do sformowania jednorodnej struktury. Jednostka nie będzie musiała

60 <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/14271?t=Gen-Gocul-Musimy-przekuc-idee-w-czyny> (dostęp: 20.11.2014).

61 [airpolicing.wp.mil.pl](http://airpolicing.wp.mil.pl), <http://www.airpolicing.wp.mil.pl/pl/33.html> (dostęp: 01.12.2014).

62 <http://www.radary.az.pl/awacs.php> (dostęp: 15.12.2014).

63 <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/14271?t=Gen-Gocul-Musimy-przekuc-idee-w-czyny> (dostęp: 20.11.2014).

64 <http://lotniczapolska.pl/Aviation-Detachment-%E2%80%93-Amerykanie-w-Lasku,27244> (dostęp: 02.01.2015).

zgrywać się od najniższego poziomu, a skupi się na współpracy i koordynacji działań całych pododdziałów<sup>65</sup>.

Szczyt w Newport wyznaczył konieczność reformy Sił Odpowiedzi NATO, wynikającą z analizy trzech rejonów zagrożeń u jego granic – konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, niestabilnej sytuacji w północnej Afryce i na pograniczu iracko-syryjskim. Sojusz nie może ukierunkowywać swojej odpowiedzi tylko na jedno z wymienionych zagrożeń. Dlatego Siły Odpowiedzi NATO nie będą przypisane do neutralizacji konkretnego ryzyka, ale mają budować poczucie bezpieczeństwa wszystkich państw członkowskich. Miejsce stacjonowanie sił natowskich na terytorium Polski będzie dostosowane do aktualnych potrzeb, a kluczowym aspektem będzie jednak gotowość do natychmiastowego realizowania zadań<sup>66</sup>.

Potencjał obronny RP ma fundamentalny wpływ na interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa. Ważną rolę pełnią w nim służba zagraniczna (dyplomacja) oraz polski przemysł obronny, jednak zasadniczym jego elementem są Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej (SZ RP). Utrzymują one gotowość do realizacji trzech głównych aspektów misji, którymi są: zapewnienie obrony państwa, przeciwstawienie się potencjalnej agresji w ramach zobowiązań sojuszniczych, a także udział w stabilizacji sytuacji międzynarodowej. Istotnym aspektem zapewnienia bezpieczeństwa jest udział SZ w operacjach reagowania kryzysowego i pomocy humanitarnej, a także wspieranie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i udzielanie pomocy społeczeństwu. Potencjał strategiczny Sił Zbrojnych jest intensywnie wzmacniany. Profesjonalizacja SZ oraz transformacja zdecydowanie zwiększyły zdolności operacyjne o charakterze obronnym, zapewniając jednocześnie uczestnictwo w działaniach sojuszniczych poza terytorium kraju<sup>67</sup>.

Intensyfikacja konfliktu rosyjsko-ukraińskiego ukazała nowe zagrożenia bezpieczeństwa. Zmusiły one Organizację Traktatu Północnoatlantyckiego do wprowadzenia istotnych zmian w strategiach

65 <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/14271?t=Gen-Gocul-Musimy-przekuc-idee-w-czyny> (dostęp: 20.11.2014).

66 Ibidem.

67 Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga...*, s. 10.

dotyczących obronności Sojuszu. Dla Polski konflikt Rosja – Ukraina odegrał kluczową rolę w uaktualnieniu zagrożeń wynikających ze Strategii Bezpieczeństwa Narodowego i przyczynił się do poprawy bezpieczeństwa kraju, m.in. poprzez wprowadzenie postanowień ze szczytu w Newport.

## Bibliografia

- Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2013.
- Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2014.
- Gibas-Krzak D., *Ukraina między Rosją a Polską*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, AON, Warszawa 2011.
- Korniejenko A., *Pelzająca wojna – Quo vadis, Ukraino?*, Wydawnictwo M, Kraków 2014.
- Kościński P., Zasztowt K., *Secesja Krymu – konsekwencje dla Ukrainy, Rosji i Europy*, „Biuletyn PISM” 2014, nr 31 (1143).
- Matusiak M., *Cechy szczególne kształtowania polityki bezpieczeństwa i obrony Ukrainy*, [w:] *Polska i Ukraina w procesach bezpieczeństwa europejskiego*, red. W. Gizicki, A. Podraza, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin 2007, s. 97–107.
- Oleksiewicz I., *Polityka antyterrorystyczna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2013.
- Prymusz M., *System partyjny i wyborczy Ukrainy*, [w:] *Polska i Ukraina – próba analizy systemu politycznego*, red. S. Sulowski, M. Prymusz, N. Minenkova, B. Zdaniuk, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011, s. 129–143.
- Szeptycki A., *Ukraina wobec Rosji. Studium zależności*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.

## Netografia

- <http://www.airpolicing.wp.mil.pl/pl/33.html> (dostęp: 01.02.2014)
- [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_137\\_14.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_137_14.PDF)
- <http://lotniczapolska.pl/Aviation-Detachment-%E2%80%93-Amerykanie-w-Lasku,27244> (dostęp: 02.01.2015)
- <http://mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/najnowsze/2014-09-06-briefing-ministra-siemoniaka-po-szczycie-nato/> (dostęp: 06.09.2014)

- [http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz\\_pl/aktualnosci/msz\\_w\\_mediach/sikor-ski\\_w\\_czwartek\\_w\\_kijowie\\_na\\_spotkaniu\\_ministrow\\_sz\\_panstw\\_obwe\\_\\_depesza\\_pap\\_04\\_12\\_2013](http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/aktualnosci/msz_w_mediach/sikor-ski_w_czwartek_w_kijowie_na_spotkaniu_ministrow_sz_panstw_obwe__depesza_pap_04_12_2013) (dostęp: 20.11.2014)
- <http://niezalezna.pl/54820-zywe-tarcze-na-ukrainskiej-wojnie-taktyka-pu-tina-realizuje-sie-w-slowiansku> (dostęp: 10.09.2014)
- <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/gen-polko-rosja-moze-uzyc-woj-ny-hybrydowej-przeciwko-polsce/k786k> (dostęp: 15.10.2014)
- <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-11-27/ukraina-rezy-gnuje-z-podpisania-umowy-stowarzyszeniowej-w-wilnie> (18.11.2014)
- <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/13624?t=Szef-MON-wy-walczylismy-dobre-decyzje-dla-Polski> (dostęp: 10.09.2014)
- <http://www.polskatimes.pl/artykul/3424161,gen-polko-brudna-wojna-na-ukrainie-moze-ciagnac-sie-latami-rosja-smieje-nam-sie-w-twarz,id,t.html> (dostęp: 04.01.2015)
- <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1246429,Unia-Europejska-pod-trzymuje-sankcje-wobec-Rosji> (dostęp: 04.02.2015)
- <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta/wywiady/art,318,konieczne-wzmocnienie-wschodniej-flanki-nato.html> (dostęp: 10.10.2014)
- <http://www.radary.az.pl/awacs.php> (dostęp: 15.12.2014)
- [http://rcb.gov.pl/?page\\_id=2539](http://rcb.gov.pl/?page_id=2539)
- <http://www.rp.pl/artykul/1145269.html> (dostęp: 28.10.2014)
- <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=C6D595FA9C8B248EC1257D6400434F13> (dostęp: 03.01.2015)
- [http://tvi.ua/new/2014/04/16/rosiyskym\\_dywersantam\\_u\\_slovyansku\\_nakazano\\_vidstupaty\\_tymchuk](http://tvi.ua/new/2014/04/16/rosiyskym_dywersantam_u_slovyansku_nakazano_vidstupaty_tymchuk) (dostęp: 03.09.2014)
- <http://tvn24bis.pl/informacje,187/sankcje-unii-europejskiej-i-usa-wobec-rosji,405050.html> (dostęp: 03.02.2015)

## Streszczenie

Bezpieczeństwo ma kluczowe znaczenie we wszystkich aspektach działalności człowieka, dlatego jest nierozłącznym elementem optymalnego funkcjonowania państwa oraz jego jednostek. W XXI wieku nastąpiło znaczące zwrócenie uwagi społecznej na bezpieczeństwo globalne i regionalne, które daje obywatelom poczucie stabilności, możliwości rozwoju, pewność i szczęście. Polska w związku ze swoim geostrategicznym położeniem w centralnej części Europy jest narażona na potencjalne, a także realne zagrożenia, które mogą godzić w bezpieczeństwo państwa w aspekcie regionalnym bądź ogólnokrajowym. Występujące stany ciągłych napięć międzynarodowych, nie-

ustanna walka polityczna i ideologiczna państw, a w gruncie rzeczy zaistniałe konflikty o charakterze często zbrojnym zwróciły uwagę autora na problematykę umiejscowienia, a także wpływu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego na proces realizacji działań poprawiających bezpieczeństwo RP jako kraju członkowskiego Unii Europejskiej. Niniejsza praca definiuje, jak istotny wpływ na funkcjonowanie, a zarazem bezpieczeństwo kraju ma wymieniony konflikt oraz jakie podjęto decyzje, aby zminimalizować skutki rosyjsko-ukraińskiego konfliktu zbrojnego. Celem jest analiza implikowanych decyzji o charakterze narodowym i transnarodowym, mających znaczący wpływ na poprawę bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej.

## Russia – Ukraine Conflict and the Improvement of the Security of Poland as an EU Member State

### Abstract

The security is of key importance in all aspects of human activity, which is why it is an inseparable subject of an optimal functioning of the country and its units. The 21st century is an important turn of social attention to global and regional security, which gives a sense of stability to the citizens, the ability to develop, assurance and luck. Poland, in connection with its geostrategic location in the central part of Europe, is threatened by potential and real threats, which can damage the security of the country in a regional or national aspect. The existing states of constant international tensions, constant political and ideological fight of the nations, and in general the existing conflicts – often military in character – have greatly brought attention of the author to the issue of placement, and also the influence of the Russia-Ukraine conflict on the process of realizing the actions improving the security of the Republic as a member state of the European Union. This work defines how important the aforementioned conflict is to the functioning, and at the same time security of the country, and what decisions were made to minimize the effects of the Russian-Ukrainian military conflict. The aim of the work is to analyze the implied decisions of national and trans-national character, being of great influence on the improvement of the security of the Republic of Poland.

PRZEMYSŁAW WYWIĄŁ

Institut Bezpieczeństwa i Edukacji Obywatelskiej  
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

## Działania przeciwdywersyjne wojsk obrony terytorialnej w kontekście rosyjskiej dywersji na Ukrainie

*Dobrze zorganizowany system obrony terytorialnej oparty  
na siłach lokalnych jest niezbędny w strategii obrony narodowej.*

Zbigniew Brzeziński

*Ze względu na ograniczoną – i wciąż ograniczaną – wielkość  
wojsk operacyjnych oraz znaczną powierzchnię terytorium  
państwa będącą poza ich „militarnym zagospodarowaniem”  
istnieje uzasadniona konieczność, aby wojska obrony  
terytorialnej wzięły na siebie główny ciężar odpowiedzialności  
za zwalczanie zagrożenia dywersyjnego i terroryzmu.*

Ryszard Jakubczak

### Wstęp

Konflikt rosyjsko-ukraiński we wschodniej Ukrainie pokazał aktualność zagrożeń o charakterze nieregularnym – w tym dywersyjnym – dla bezpieczeństwa państwa. Okazało się, że ukraińska armia, będąca od niedawna armią zawodową, nie jest w stanie przeciwstawić się wspieranym przez Moskwę separatystom. Konflikt zbrojny u naszego sąsiada powinien wywoływać nie tylko zaniepokojenie, ale także refleksje na temat stanu naszego systemu obronnego. Wsparcia zawodowej armii operacyjnej, jaką obecnie posiada również Polska, może udzielić sprawny system obrony terytorialnej, który umożliwiałby „militarne zagospodarowanie” całego obszaru kraju oraz włączenie społeczeństwa w budowę adekwatnego do zagrożeń potencjału obronnego.

## Rosyjska dywersja na Ukrainie

Rosyjska akcja na Krymie i na terenie wschodniej Ukrainy pokazała, że dywersja nadal jest chętnie wykorzystywanym środkiem walki i poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z definicją zawartą w *Leksykonie wiedzy wojskowej* działania dywersyjne to akcje specjalne na zapleczu lub tyłach wojsk nieprzyjaciela prowadzone przez odpowiednio zorganizowane i przygotowane zespoły ludzi lub pododdziały wojsk, tzw. pododdziały specjalne, lub oddziały partyzanckie<sup>1</sup>. Z kolei *Leksykon obronności* definiuje dywersję jako „akcję podejmowaną w celu osłabienia siły wojskowej, ekonomicznej lub politycznej państwa poprzez obniżenie morale, lojalności i solidarności jego obywateli”<sup>2</sup>, natomiast działania dywersyjne traktuje szerzej, jako

akcje specjalne na zapleczu lub tyłach wojsk przeciwnika prowadzone przez odpowiednio zorganizowane i przygotowane zespoły ludzi lub pododdziały wojsk, tzw. pododdziały specjalne, lub oddziały partyzanckie – głównie w celu zdezorganizowania życia politycznego i administracyjno-gospodarczego w kraju nieprzyjaciela i osłabienia jego potencjału militarnego, a także dla utrudnienia mu prowadzenia działań na froncie i obniżenia wartości moralnej i bojowej jego wojsk. Akcje specjalne wykonane w ramach działań dywersyjnych skierowane są przede wszystkim przeciwko aparatowi władzy administracyjno-państwowej przeciwnika, jego komunikacji, transportom wojskowym, ważnym obiektom przemysłowym i politycznym, środkom i systemom radioelektronicznym itp.<sup>3</sup>

Zdaniem Ryszarda Jakubczaka celem działań dywersyjnych jest sparaliżowanie określonych funkcji państwa, przeciwko któremu stosuje się dywersję. W czasie pokoju celem tych działań staje się dezorganizacja życia gospodarczego, politycznego i administracyjnego oraz przeciwdziałanie budowie potencjału obronnego, osłabianie pozycji państwa na arenie międzynarodowej i jego wysiłków do wchodzenia w sojusze. Podczas wojny ich celem będzie dodatkowo osłabienie

1 *Leksykon wiedzy wojskowej*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1979, s. 102.

2 *Leksykon obronności. Polska i Europa*, red. M. Huzarski, J. Wołęjszo, Bellona, Warszawa 2014, s. 77.

3 *Ibidem*, s. 69.

potencjału militarnego państwa, utrudnienie mu prowadzenia działań wojennych oraz obniżenie wartości moralnej i bojowej jego sił zbrojnych<sup>4</sup>.

Biorący udział w interwencji na terenie Ukrainy żołnierze rosyjscy najczęściej – jak osławione „zielone ludziki” – nie występowali jawnie i nie nosili dystynkcji świadczących o ich przynależności państwowej. Oficjalnie przeciwko siłom ukraińskim walczyli miejscowi separatyści, choć pewnym jest, że byli wśród nich zarówno emerytowani i urlopowani, jak i pozostający w służbie czynnej żołnierze rosyjscy. Byli oni wspierani przez działania służb specjalnych. Brakuje ostro zarysowanego frontu działań zbrojnych: konflikt może się przenieść w inne – poza Krymem i wschodnią Ukrainą – rejony kraju, czego przykładem były ataki dywersyjne na gazociągi dostarczające gaz do Europy Zachodniej. Atakowana jest również infrastruktura administracji państwowej oraz obiekty wojskowe. Moskwa wspiera separatystów nie tylko militarnie, ale również dyplomatycznie i propagandowo. Ciekawą formą dywersji stały się także konwoje humanitarne, które wjeżdżały na teren Ukrainy, odciągając uwagę światowej opinii publicznej oraz ukraińskich służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo od innych rozgrywających się w tym czasie wydarzeń, takich jak choćby skryte przekraczanie granic przez grupy rosyjskich dywersantów.

### System obrony terytorialnej (OT)

Sytuacja na Ukrainie wywołała dyskusję na temat systemu obronnego RP oraz jego przygotowania do reakcji na wypadek zagrożeń o charakterze nieregularnym, z jakimi mamy do czynienia u naszego wschodniego sąsiada. W wielu wypowiedziach wskazuje się na potrzebę budowy systemu obrony terytorialnej, która operacyjnie „zagospodarowałaby” terytorium Polski i wsparła system przeciwdywersyjny kraju. Na potrzebę budowy takiego systemu wskazują zarówno doświadczenia historyczne, jak i rozwiązania współcześnie stosowane w innych krajach, w tym USA.

---

4 R. Jakubczak, *System obrony terytorialnej w zwalczaniu dywersji*, AON, Warszawa 1996, s. 15.



System obrony terytorialnej stanowi część militarnego podsystemu obrony państwa, przeznaczoną do przygotowania i prowadzenia we współdziałaniu z wojskami operacyjnymi i układem pozamilitarnym obrony powszechnej na całym terytorium kraju. W ujęciu ogólnym obrona terytorialna jest militarną formą obrony powszechnej, którą ma prowadzić wspólnie z wojskami operacyjnymi, pozamilitarnymi ogniwami obronnymi i społeczeństwem. Jej celem jest przygotowanie i prowadzenie obrony rejonów oraz obiektów na obszarze całego kraju, stwarzanie warunków do rozwinięcia i działania wojsk operacyjnych, podjęcie działań nieregularnych w masowej skali oraz wspieranie pozamilitarnych działań obronnych<sup>5</sup>.

System OT wypełniać ma następujące funkcje: narodowo-, państwowo- i społecznotwórczą, ratunkowo-ochronną i humanitarną, koordynacyjną oraz bojowo-zabezpieczającą<sup>6</sup>.

W strukturze systemu OT znajdują się następujące elementy: terytorialne organy dowodzenia, wojska OT i wojskowe elementy operacyjnego przygotowania obszaru kraju do obrony, natomiast w okresie zagrożenia i wojny również wszystkie stacjonarne instytucje i jednostki wojskowe, Straż Graniczna oraz inne formacje zmilitaryzowane włączane w skład Sił Zbrojnych<sup>7</sup>.

Jak wskazują Ryszard Jakubczak i Józef Marczak, nowoczesna struktura OT powinna być przygotowana na

najmniej korzystny rozwój sytuacji, a jednocześnie spełniać wymóg funkcjonalności, zarówno w sytuacji przedłużającego się samodzielnego działania militarnego Polski, jak i wsparcia ze strony sojuszu militarnego oraz sprawnego i efektywnego podejmowania działań humanitarnych w sytuacjach pokojowych zagrażających bezpieczeństwu obywateli i ich mieniu podczas zagrożeń wewnętrznych państwa (terroryzm, przestępczość zorganizowana, zakłócanie porządku, przeciwdziałanie kataklizmom, pomoc podczas katastrof itp.)<sup>8</sup>.

---

5 R. Jakubczak, J. Marczak, *Obrona terytorialna Polski na progu XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1998, s. 64.

6 Ibidem, s. 68.

7 Ibidem, s. 70.

8 Ibidem.

## Obrona terytorialna w systemie przeciwdywersyjnym kraju

Obrona terytorialna stanowi również jeden z najważniejszych elementów obrony przeciwdywersyjnej kraju.

Zasadniczym celem obrony przeciwdywersyjnej jest niedopuszczenie do działalności dywersyjnej przeciwnika lub zminimalizowanie jej skutków. Dla osiągnięcia tego celu prowadzone są działania przeciwdywersyjne, polegające na rozpoznawaniu i zapobieganiu dywersji oraz prowadzeniu walki zbrojnej z grupami dywersyjnymi, a także podjęciu ochrony i obrony obiektów przed atakami dywersantów<sup>9</sup>.

Działania przeciwdywersyjne – jako część składowa obrony przeciwdywersyjnej polegająca na prowadzeniu walki z grupami dywersyjno-rozpoznawczymi, sabotażowymi i terrorystycznymi przeciwnika<sup>10</sup> – obejmują przeciwstawienie się oraz zapobieganie dywersyjnym działaniom przeciwnika, a następnie zniszczenie prowadzących je sił. „Przeciwstawienie się” oznacza ochronę i obronę obiektów, które są zagrożone aktem dywersji, a „zapobieganie” definiuje się jako rozpoznanie sił dywersyjnych, ograniczenie im swobody manewru oraz odcięcie dróg odwrotu i zaopatrzenia. W ten sposób tworzone są warunki do zniszczenia sił dywersyjnych<sup>11</sup>.

Działania przeciwdywersyjne wojsk obrony terytorialnej można podzielić na zaczepne i ochronno-obronne.

Przeciwdywersyjne działania zaczepne to podstawowy rodzaj bojowych działań przeciwdywersyjnych, których celem jest wykrycie, zlokalizowanie i zniszczenie dywersantów wskutek intensywnego przeszukiwania zagrożonych rejonów przez lekkie, dobrze uzbrojone i właściwie wspierane pododdziały, które po wykryciu sił dywersyjnych przeciwnika prowadzą za nimi pościg, okrążają go i zmuszają do bezpośredniej walki oraz niszczą lub biorą do niewoli<sup>12</sup>.

---

9 R. Jakubczak, *Współczesne wojska obrony terytorialnej*, Bellona, Warszawa 2014, s. 394.

10 *Leksykon wiedzy wojskowej...*, s. 104.

11 R. Jakubczak, *Współczesne wojska...*, s. 394–395.

12 *Ibidem*, s. 396.

Przeciwdywersyjne działania zaczepne obejmują:

- działania rozpoznawcze,
- działania rozpoznawczo-szturmowe,
- działania pościgowe,
- działania blokujące,
- działania likwidacyjne.

W zaczepnych działaniach przeciwdywersyjnych mogą być stosowane następujące sposoby walki: przeszukiwanie, pościg, wypad, zasadzka, zapora, okrążenie<sup>13</sup>.

Poszczególne rodzaje i formy działań oraz sposoby walki można stosować zarówno samodzielnie, jak i we wzajemnym powiązaniu, w zależności od stopnia zagrożenia dywersyjnego oraz sytuacji bojowej. Ich zastosowanie czy przechodzenie z jednej formy (sposobu) do drugiej uzależnione jest od położenia i zamiarów grup dywersyjnych, możliwości sił własnych oraz warunków terenowych.

Wstępną, przygotowawczą formę działań przeciwdywersyjnych stanowią działania rozpoznawcze, które służą zdobywaniu wiadomości o nieprzyjacielu. Prowadzone są one w prawdopodobnych rejonach operowania sił dywersyjnych oraz w pobliżu obiektów zagrożonych atakami<sup>14</sup>.

Działania rozpoznawczo-szturmowe są elementem działań nieregularnych pododdziałów OT. Prowadzone są w celu wykrycia, zlokalizowania i natychmiastowego zniszczenia sił dywersyjnych w rejonie odpowiedzialności plutonu, kompanii lub batalionu OT. Działania rozpoznawczo-szturmowe prowadzą głównie małe – nawet w sile drużyny – ruchliwe grupy bojowe. Atutem tych grup – podobnie zresztą jak całego systemu OT – będzie dobra orientacja w terenie, ścisłe współdziałanie z mieszkańcami<sup>15</sup>, ciągle aktualizowane rozeznanie sytuacji oraz właściwe rozpoznanie sił dywersyjnych będących przedmiotem ataku. Działania rozpoznawczo-szturmowe są podstawową formą

13 Instytut Pamięci Narodowej Oddział w Krakowie, IPN Kr 0179/110, Instrukcja o zasadach prowadzenia bojowych działań przeciwdywersyjnych, Ministerstwo Obrony Narodowej Inspektorat Obrony Terytorialnej 1974, s. 9.

14 R. Jakubczak, *Współczesne wojska...*, s. 396.

15 Również dobra współpraca z organizacjami proobronnymi działającymi na tym terenie.

przeciwdywersyjnych działań zaczepnych i prowadzone są w celu zlokalizowania i natychmiastowego zniszczenia sił dywersyjnych<sup>16</sup>.

Z kolei działania pościgowe prowadzone są (najczęściej w powiązaniu z działaniami blokującymi na kierunku wycofywania się przeciwnika) w celu zmuszenia sił dywersyjnych do walki, która ma doprowadzić do ich zniszczenia. Rozpoczyna się je z chwilą uzyskania informacji o pojawieniu się grup dywersyjnych na danym terenie<sup>17</sup>.

Uzupełniającą formą działań przeciwdywersyjnych są działania blokujące. Są one najczęściej połączone z działaniami rozpoznawczymi, pościgowymi i likwidacyjnymi. Prowadzi się je w celu zmniejszenia obszaru (rejonu) manewru siłom dywersyjnym. W przypadku próby przekroczenia blokady przez dywersantów niszczy się ich lub bierze do niewoli<sup>18</sup>.

Rozstrzygającą o zwalczaniu zagrożenia dywersją formą działań przeciwdywersyjnych są działania likwidacyjne. Są one prowadzone w rejonie, gdzie już zlokalizowane zostały siły dywersyjne. Polegają na okrążeniu rejonu przebywania czy ukrywania się grup dywersyjnych oraz wykonania na nich wypadu ograniczonymi siłami lub zdecydowanej akcji całością sił<sup>19</sup>.

W działaniach przeciwdywersyjnych zasadniczym elementem wojskowego systemu OT do militarnego zwalczania tego typu zagrożenia jest batalion OT<sup>20</sup>. Ma on za zadanie samodzielnie wykrywać, lokalizować i niszczyć siły dywersyjne, prowadząc intensywne przeszukiwanie prawdopodobnych rejonów ich przebywania lub zainteresowania. Działania te powinny być prowadzone przez małe grupy (drużyna, pluton) wyposażone w lekki sprzęt, wsparte wyspecjalizowanymi siłami (np. pies z przewodnikiem) i środkami (samochody osobowo-terenowe, przenośne moździerze itp.), które po wykryciu przeciwnika prowadzą za nim pościg, zmuszając do bezpośredniej walki, by ostatecznie zniszczyć go lub wziąć do niewoli. Takich grup należy stworzyć wiele,

16 R. Jakubczak, *Współczesne wojska...*, s. 396–397.

17 Ibidem, s. 397.

18 Ibidem.

19 Ibidem.

20 Podstawowy element kalkulacyjny wojsk OT.

by można było siły dywersantów osaczyć, okrążyć, blokować i w końcu zniszczyć<sup>21</sup>.

Drugą – po zaczepnych – formą przeciwdywersyjnych działań wojsk OT są działania ochronno-obronne. Ich skuteczność zależy w dużej mierze od właściwie zorganizowanego i prowadzonego rozpoznania na przedpolach ochraniających obiektów oraz odpowiednio zorganizowanej współpracy z miejscową ludnością w ramach terytorialnego systemu rozpoznania. Terytorialne organy dowodzenia muszą ściśle współpracować z pozamilitarnymi strukturami ochronnymi (myśliwi, firmy ochroniarskie, straże: przemysłowa, kolejowa, bankowa, leśna, rzeczna, miejska, pożarna, służba więzienna itp.) w zakresie wykorzystania ich możliwości do pozyskania informacji<sup>22</sup>.

Przeciwdywersyjne działania ochronno-obronne są działaniami pomocniczymi w stosunku do przeciwdywersyjnych działań bojowych. Cechuje je pasywność wobec sił dywersyjnych: nie koncentrują się na niszczeniu grup przeciwnika, lecz na zmniejszaniu lub niwelowaniu ewentualnych skutków jego działania. W ramach takich działań prowadzi się:

- ubezpieczanie rejonów lub obiektów,
- bezpośrednią ochronę i obronę obiektów,
- nadzór obiektów,
- patrolowanie rejonu rozmieszczenia obiektów,
- ochronę stref rozmieszczenia obiektów,
- dozorowanie w rejonie ochraniających obiektów,
- rozpoznanie rejonów lub kierunków w pobliżu chronionych (osłanianych, bronionych) obiektów zagrożonych aktami dywersji.

Jedną z podstawowych form przeciwdywersyjnych działań ochronno-obronnych jest ubezpieczanie rejonów lub obiektów. Polega ono na ochronie wojsk operacyjnych znajdujących się w rejonie koncentracji, mobilizacji, przegrupowania, dyslokacji, wyczekiwania, odtwarzania gotowości bojowej lub obiektów stałej infrastruktury obronnej przed rozpoznaniem i niespodziewanym uderzeniem sił dywersyjnych. Może przyjąć charakter działań w ruchu (patrole, dyżurne

---

21 R. Jakubczak, *Współczesne wojska...*, s. 398.

22 Ibidem, s. 398.

grupy ubezpieczające, pary szperaczy) i w miejscu (czaty, podsłuchy, posterunki, pododdział wartowniczy)<sup>23</sup>.

Celem bezpośredniej ochrony i obrony obiektów jest niedopuszczenie sił dywersyjnych do podejścia w rejon chronionego obiektu, a po stwierdzeniu ich podchodzenia lub obecności przystąpienie do niezwłocznego zniszczenia. Prowadzące ją pododdziały OT mogą zostać wzmocnione innymi siłami i środkami, np. wojsk operacyjnych, jednostek zmilitaryzowanych, Policji, Straży Granicznej<sup>24</sup>.

Nadzorowanie obiektów ma charakter ciągłego zainteresowania stanem bezpieczeństwa obiektów wobec zagrożenia dywersją. Wyraża się systematyczną kontrolą z uprawnieniami decyzyjnymi, używanymi do wymuszenia stosownego stanu ochrony obiektów objętych nadzorem innymi siłami i sposobami niż będące w dyspozycji sił OT. Nadzór ten stosowany jest wobec obiektów chronionych przez inne struktury niż wojska OT, ale będące jednocześnie przedmiotem zainteresowania systemu OT z punktu widzenia obronnego. Nadzorowanie jest prowadzone zarówno w czasie bezpośredniego zagrożenia działaniami zbrojnymi, jak też podczas domniemanego oddziaływania siłami dywersji w czasie pokoju, kiedy to działanie przeciwdywersyjne jest jeszcze w sferze planowania przedsięwzięć ułatwiających jej zwalczanie<sup>25</sup>.

Patrolowanie rejonu rozmieszczenia obiektów pełni funkcję pomocniczą na rzecz innych działań ochronno-obronnych w przeciwdziałaniu dywersji, ale może też być jedynym działaniem przeciwdywersyjnym w określonym rejonie. Wówczas patrole współpracują z różnymi miejscowymi źródłami informacji, aby zdobyć dane dotyczące zagrożenia<sup>26</sup>.

Ochrona stref rozmieszczenia obiektów polega na prowadzeniu różnych przedsięwzięć (ubezpieczenie, patrolowanie, zapory, nadzorowanie) uniemożliwiających grupom dywersyjnym wtargnięcie w strefę obiektów chronionych przez siły OT, wojsk operacyjnych czy np. straż przemysłową<sup>27</sup>.

23 Ibidem, s. 399.

24 Ibidem.

25 Ibidem, s. 399–400.

26 Ibidem, s. 400.

27 Ibidem.

Dozorowanie w rejonie ochronianych obiektów to systematyczne lub doraźne obserwowanie, pilnowanie, strzeżenie i patrolowanie wybranych miejsc, kierunków, przedmiotów terenowych w rejonie, w którym w inny sposób także chronione są obiekty przed zagrożeniem aktami dywersji. Dozorowanie stanowi uzupełniający sposób ochrony<sup>28</sup>.

Rozpoznanie rejonów lub kierunków w pobliżu chronionych (osłanianych, bronionych) obiektów zagrożonych dywersją prowadzone jest w celu wykrycia przedsięwzięć związanych z przygotowaniem do działań dywersyjnych ze strony przeciwnika. Biorą w nim udział terytorialne dowództwa obrony, kierując akcją przeciwdywersyjną z udziałem innych sił niż wojska OT. Rozpoznanie organizowane jest po otrzymaniu informacji, że zaistniało działanie dywersyjne lub też pojawiło się duże jego prawdopodobieństwo. W konsekwencji wytypowane zostają rejony i kierunki podejścia lub bazowania grup dywersantów oraz sprawdza się stan faktyczny metodą obserwacji, nasłuchu czy wywiadu środowiskowego<sup>29</sup>.

W związku z tym, że – jak wskazuje również przykład konfliktu rosyjsko-ukraińskiego – celem dywersantów są najczęściej obiekty infrastruktury krytycznej, cywilnej i wojskowej, zadaniem wojsk OT będzie ich ochrona i obrona. Siły OT powinny współpracować ze służbami odpowiedzialnymi za ich ochronę, a także z Policją<sup>30</sup>, Strażą Graniczną, Strażą Ochrony Kolei itd., oraz ze społeczeństwem, w tym organizacjami o charakterze proobronnym i paramilitarnym. Jest to tym bardziej nieodzowne, że nawet najlepiej wyszkolone i wyposażone wojska operacyjne są w stanie „zagospodarować” zaledwie kilka procent terytorium kraju.

Zadania obrony terytorialnej w kontekście walki z dywersją nie sprowadzają się jednak wyłącznie do działań bojowych. Ścisłe powiązanie OT ze społecznością lokalną, z której wywodzą się żołnierze, współpraca z miejscowymi władzami, szkołami i organizacjami pozarządowymi, kształtowanie wśród młodzieży postaw patriotycznych

---

28 Ibidem.

29 Ibidem.

30 Szerzej: J. Szafranski, *Współdziałanie jednostek obrony terytorialnej i policji w walce z terroryzmem*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2004.

i obywatelskich sprawiają, że społeczeństwo jest mniej podatne na działania propagandowe przeciwnika. Jak pokazuje doświadczenie, nieregularne grupy o charakterze dywersyjnym czy terrorystycznym nie mają możliwości dłuższego działania bez oparcia w społeczeństwie. Zaangażowanie obywateli w budowę systemu obrony terytorialnej staje się fundamentem budowy nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego, świadomego swej odpowiedzialności za bezpieczeństwo narodowe.

### Tradycje budowy systemu obrony terytorialnej

Polska posiada tradycje w tworzeniu systemu obrony terytorialnej. W 1936 roku przystąpiono do tworzenia – m.in. w oparciu o rezerwistów i stowarzyszenia Przystosobienia Wojskowego – batalionów Obrony Narodowej (ON), głównie na terenie zachodniej i południowej Polski. W czasie kampanii wrześniowej oddziały ON wzięły m.in. udział w walce z niemiecką dywersją<sup>31</sup>.

Formą terytorialnej organizacji wojskowej stała się również w czasie II wojny światowej Armia Krajowa (Siły Zbrojne w Kraju). Zorganizowana w sposób terytorialny, liczyła wiosną 1944 roku około 350 tys. żołnierzy. Prowadziła walkę o charakterze nieregularnym (partyzantka, dywersja, sabotaż), jak i regularnym (szczególnie w czasie akcji „Burza” i Odtwarzania Sił Zbrojnych w Kraju). Armia Krajowa walczyła również przeciwko zagrożeniom nieregularnym (dywersyjnym, terrorystycznym) w postaci oddziałów Ukraińskiej Powstańczej Armii<sup>32</sup>, próbującej dokonać zagłady polskiej ludności Kresów Wschodnich, czy oddziałów partyzantki sowieckiej.

Po wojnie w strukturze systemu obronnego państwa istniały wojska Obrony Terytorialnej Kraju (OTK), stanowiące siły tzw. układu wewnętrznego (wojska operacyjne w ramach układu zewnętrznego

31 T. Böhm, *Bataliony Obrony Narodowej w Wielkopolsce w latach 1936–1939 i ich rola w Kampanii Wrześniowej*, Sorus, Poznań 1996, s. 102–103; szerzej na temat tej formacji: K. Pindel, *Obrona terytorialna w II Rzeczypospolitej*, Bellona, Warszawa 1995.

32 W wielu miejscach, np. Przebrażu, udało się powstrzymać UPA, opierając samobronę na przeszkolonej wojskowo społeczności, odpowiednio przygotowanym terenie oraz lotnych oddziałach partyzanckich AK; por. W. Filar, *Przebraże: bastion polskiej samoobrony na Wołyniu*, Oficyna Wydawnicza „Rytm”, Warszawa 2009.



były przewidziane do działań w ramach Zjednoczonych Sił Zbrojnych Układu Warszawskiego<sup>33</sup>. Wojska OTK stanowiły element systemu przeciwdywersyjnego PRL, a do ich zadań należało prowadzenie działań zaczepnych oraz ochronno-obronnych przeciwko siłom dywersyjnym nieprzyjaciela<sup>34</sup>.

Również Stany Zjednoczone posiadają formację obrony terytorialnej w postaci Gwardii Narodowej. Na poziomie federalnym jej zadania sprowadzają się do obrony państwa, natomiast na poziomie stanowym ma ona stanowić wsparcie podczas katastrof czy zapewniać porządek publiczny. Po ataku terrorystycznym z 11 września 2011 roku w stan gotowości postawiono właśnie oddziały Gwardii Narodowej (łącznie 5 tys. w ciągu 10 dni), które odpowiadają za ochronę infrastruktury krytycznej, szczególnie obiektów przeznaczonych do przechowywania broni masowego rażenia, zbiorników wodnych, mostów, tuneli, baz wojskowych. Przez osiem miesięcy 8 tys. gwardzistów było również odpowiedzialnych za ochronę lotnisk<sup>35</sup>.

## Zakończenie

Na potrzebę budowy nowoczesnego systemu obronnego państwa, którego elementem stałaby się tworzona obecnie w Polsce obrona terytorialna, wskazują zarówno doświadczenia historyczne, jak i współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa, w tym te o charakterze nieregularnym (jak terroryzm), oraz potrzeba wsparcia społeczeństwa w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych (katastrofy, klęski żywiołowe). Również Zbigniew Brzeziński zauważał potrzebę budowy systemu obrony terytorialnej jako elementu systemu obronnego RP, stwierdzając, że nowoczesna strategia obronna powinna opierać się na „niewielkiej, ale nowocześnie wyposażonej i nowocześnie wyszkolonej armii

---

33 Szerzej: J. Kajetanowicz, *Wojska lądowe obrony terytorialnej kraju w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Polski w latach 1959–1989*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2008, nr 4.

34 Zadania te zostały szczegółowo omówione w: Instrukcji o zasadach prowadzenia bojowych działań przeciwdywersyjnych z 1974 r. (IPN Kr 0179/110).

35 K.P. Marczuk, *Trzecia opcja. Gwardie narodowe w wybranych państwach Basenu Morza Śródziemnego*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2004, s. 54.

zawodowej i opartej na powszechnym obowiązku służby wojskowej armii terytorialnej, czyli armii krajowej, która nie tylko bronić będzie swego rejonu czy swego miasta przed zajęciem go przez nieprzyjaciela, ale będzie mu zadawać ciosy, nękać go i wyrządzać straty w wypadku okupacji”<sup>36</sup>. Jak pokazuje przykład Ukrainy, wojska operacyjne nie są w stanie same poradzić sobie z przeciwnikiem prowadzącym działania nieregularne. Warto wykorzystać również pozytywne nastawienie społeczeństwa, szczególnie organizacji o charakterze proobronnym, które same wychodzą z inicjatywą wsparcia systemu obronnego państwa przez współtworzenie systemu obrony terytorialnej<sup>37</sup>. Odpowiednio przygotowany system OT „zagospodarowujący” cały obszar kraju powinien zabezpieczyć państwo przed zagrożeniami o charakterze regularnym, jak i nieregularnym (dywersją czy terroryzmem).

## Bibliografia

- Böhm T., *Bataliony Obrony Narodowej w Wielkopolsce w latach 1936–1939 i ich rola w Kampanii Wrześniowej*, Sorus, Poznań 1996.
- Filar W., *Przebraże: bastion polskiej samoobrony na Wołyniu*, Oficyna Wydawnicza „Rytm”, Warszawa 2009.
- Huzarski M., Wołęjszo J., *Leksykon obronności. Polska i Europa*, Bellona, Warszawa 2014.
- Instytut Pamięci Narodowej Oddział w Krakowie, IPN Kr 0179/110, Instrukcja o zasadach prowadzenia bojowych działań przeciwdywersyjnych, Ministerstwo Obrony Narodowej – Inspektorat Obrony Terytorialnej 1974.
- Jakubczak R., *System obrony terytorialnej w zwalczaniu dywersji*, AON, Warszawa 1996.
- Jakubczak R., *Współczesne wojska obrony terytorialnej*, Bellona, Warszawa 2014.
- Jakubczak R., Marczak J., *Obrona terytorialna Polski na progu XXI wieku*, Bellona, Warszawa.

---

36 Cyt. za: J. Marczak, *Obronny system wojskowy Polski*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku: wyzwania i strategie*, red. R. Jakubczak, J. Marczak, Bellona, Warszawa 2011, s. 281.

37 Od 1 sierpnia 2010 r. działa Ruch na Rzecz Obrony Terytorialnej [ObronaNarodowa.pl](http://ObronaNarodowa.pl), który w 2014 r. zainicjował akcję Odbudujmy Armię Krajową.

- Kajetanowicz J., *Wojska lądowe obrony terytorialnej kraju w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Polski w latach 1959–1989*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2008, nr 4.
- Leksykon wiedzy wojskowej*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1979.
- Marczak J., *Obronny system wojskowy Polski*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku: wyzwania i strategie*, red. R. Jakubczak, J. Marczak, Bellona, Warszawa 2011.
- Marczuk K.P., *Trzecia opcja. Gwardie narodowe w wybranych państwach Basenu Morza Śródziemnego*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2004.
- Pindel K., *Obrona terytorialna w II Rzeczypospolitej*, Bellona, Warszawa 1995.
- Szafrański J., *Współdziałanie jednostek obrony terytorialnej i policji w walce z terroryzmem*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2004.

### Streszczenie

Artykuł poświęcony jest problemowi użycia wojsk obrony terytorialnej w działaniach przeciwdywersyjnych. Zaprezentowano zagrożenia dywersyjne na przykładzie rosyjskiej interwencji we wschodniej Ukrainie. Przedstawiono również założenia budowy w Polsce nowoczesnego systemu obrony terytorialnej. Taki system „zagospodarowuje” militarnie terytorium kraju oraz może skutecznie przeciwstawić się zagrożeniom ze strony grup nieregularnych.

### Counter-diverse Actions of the Territorial Defence Forces in the Context of a Russian Diversion in Ukraine

#### Abstract

The article is devoted to the issue of using the territorial defence troops in counter-diverse actions. It includes a presentation of the threats of diversion on an example of the Russian intervention in eastern Ukraine. It also presents the bases of building a modern system of territorial defence in Poland. Such a system will militarily manage the territory of the country and may efficiently counteract the threats originating from the irregular groups.



# Spis treści

Wstęp 5

## CZĘŚĆ I · ASPEKTY TEORETYCZNE

MAGDALENA BSOUL-KOPOWSKA

Wymiar zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych  
a bezpieczeństwo państwa 9

JANINA PACH, ANDRZEJ MADERA

Procedura nadmiernego deficytu budżetowego  
jako czynnik bezpieczeństwa finansowego krajów Unii Europejskiej 22

ANDRZEJ KONRAD PIASECKI

Problematyka bezpieczeństwa w exposé polskich premierów  
(1989–2014) 40

ANDRZEJ ŻEBROWSKI

Polska w Unii Europejskiej – próba diagnozy 67

## CZĘŚĆ II · WYMIAR WEWNĘTRZNY

KATARZYNA PABIS-CISOWSKA

Bezpieczeństwo kulturowe a mniejszości etniczne i narodowe  
oraz regionalne w Polsce w świetle wyników Narodowego Spisu  
Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011 95

KONRAD KRZYŻAK

Poczucie bezpieczeństwa ekonomiczno-społecznego Polaków  
po wstąpieniu do Unii Europejskiej – przyczynek  
do dalszych rozważań 119

ROBERT KŁACZYŃSKI, ŁUKASZ KOZERA

Shale Gas in Poland. Financial, Political and Legal Outline 143

RADOSŁAW MARZĘCKI

Poczucie zagrożenia cyberprzestępczością.  
Zróżnicowanie międzynarodowe 159

### CZĘŚĆ III · WYMIAR POLITYCZNY

KAROLINA LISTWAN

Partie skrajnie prawicowe w Unii Europejskiej 183

OREST KRASIWSKI, NATALIYA MAZIY

Umowa stowarzyszeniowa między Ukrainą a Unią Europejską 199

MONIKA PIĘDEL

Współpraca transgraniczna między Polską a Ukrainą  
w ramach Euroregionu Karpackiego 223

### CZĘŚĆ IV · WYMIAR MILITARNY

ARKADIUSZ MACHNIAK

Przemysłowy potencjał obronny Polski w warunkach członkostwa  
w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia 247

MARCELI HERMAN

Konflikt rosyjsko-ukraiński a poprawa bezpieczeństwa Polski  
jako kraju członkowskiego Unii Europejskiej 262

PRZEMYSŁAW WYWIĄŁ

Działania przeciwdywersyjne wojsk obrony terytorialnej  
w kontekście rosyjskiej dywersji na Ukrainie 284



Uniwersytet Pedagogiczny  
im. Komisji Edukacji Narodowej  
w Krakowie  
Prace Monograficzne 838

ISSN 0239-6025  
ISBN 978-83-8084-139-0